



Prot. n°4733/p/cv

Roma, 18 gennaio 2011

A tutte le Casse Edili

e p.c. ai componenti il
Consiglio di Amministrazione
della CNCE

Loro sedi

Comunicazione n°446

Oggetto: trasmissione protocollo RER-CNCE

Si trasmette, in allegato, il testo del protocollo sottoscritto nella giornata di ieri dalla CNCE e dalla Regione Emilia Romagna in merito al Progetto di dematerializzazione del DURC.

Cordiali saluti

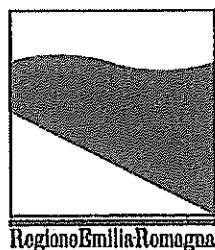
Il Vicepresidente
Franco Turri

Il Presidente
Franco Osenga

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Turri Franco'.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Osenga Franco'.

Allegato 1



PRIMO PROTOCOLLO QUADRO DI INTESA

TRA
LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
E LA
COMMISSIONE NAZIONALE PARITETICA PER LE CASSE EDILI

PER

**LA DEMATERIALIZZAZIONE
DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI:
PRIMO OBIETTIVO IL DURC**

PREMESSO

- che la legge 22 novembre 2002, n. 266 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, recante disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale" ha istituito il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) per gli appalti pubblici e che successivamente l'art. 86, comma 10 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 ha esteso il citato documento ai lavori privati;
- che la successiva normativa nazionale ha provveduto ad ampliare il campo di applicazione per il rilascio del DURC (d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276, d.l. 30 settembre 2005 n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248; legge 23 dicembre 2005 n. 266; d.l. 10 gennaio 2006, n. 2 convertito con modificazioni dalla legge 11 marzo 2006 n. 81 e d.l. 12 maggio 2006 n. 173, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2006, n. 228);
- che, con propri atti, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, l'INPS, l'INAIL e le Parti sociali hanno disciplinato, per quanto di rispettiva competenza, gli aspetti operativi relativi al rilascio del DURC;
- che, da ultima, la legge 28 gennaio 2009, n. 2 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale" ha previsto che "in attuazione dei principi stabiliti dall'articolo 18, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e dall'articolo 43, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le stazioni appaltanti pubbliche acquisiscono d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) dagli istituti o dagli enti abilitati al rilascio in tutti i casi in cui è richiesto dalla legge";
- che il mutato quadro normativo nazionale rappresenta lo scenario ideale per realizzare un progetto innovativo in materia di dematerializzazione del DURC ai sensi della normativa regionale esistente in materia di:
 - "Sviluppo regionale della società dell'informazione" (legge regionale 24 maggio 2004, n. 11);
 - "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro" (legge regionale 1 agosto 2005, n. 17);

- “Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile” (legge regionale 2 marzo 2009, n. 2);
- che la legge regionale 26 novembre 2010, n. 11 “Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata” promuove la semplificazione amministrativa e la qualificazione delle imprese operanti sul territorio emiliano-romagnolo;
- che è possibile utilizzare gli strumenti innovativi offerti dalla Regione Emilia-Romagna attraverso:
 - le “Linee guida per la predisposizione del Piano Telematico dell'Emilia-Romagna - PITER (2007-2009), ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 11 del 24 maggio 2004” (deliberazione dell'Assemblea legislativa 2 maggio 2007, n. 111);
 - il “Programma operativo 2007 al piano telematico dell'Emilia-Romagna 2007-2009” (deliberazione di Giunta regionale n. 778/2007) relativa all'istituzione del Polo Archivistico Regionale.

CONSIDERATO

- che attraverso adeguate misure di raccordo, coordinamento e semplificazione è possibile raggiungere risultati di interesse comune ai diversi soggetti firmatari del presente Protocollo Quadro d'Intesa;
- che la Regione Emilia-Romagna e la Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (C.N.C.E) intendono partecipare alla fase di dematerializzazione del DURC, basata anche sul collegamento tra i sistemi informatici dei soggetti coinvolti;
- che, a tale fine e ai sensi della normativa soprarichiamata, è necessario procedere alla stipula di un primo protocollo quadro d'intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili che preveda, fra l'altro, che le modalità attuative possano essere concordate con successivi ed opportuni atti di coordinamento;
- che il predetto servizio è conforme ai principi dettati ed ai requisiti prescritti dal d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) e successive modificazioni, in materia di Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione Applicativa nonché alle relative regole tecniche pubblicate in data 14 ottobre 2005 (e successivi aggiornamenti in data 21 aprile 2008) e denominate “Specifiche e

requisiti funzionali del SPCoop”, reperibili presso il sito web ufficiale del CNIPA (ora DigitPA).

TUTTO CIÒ PREMESSO E CONSIDERATO

la Regione Emilia-Romagna e la Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili

CONVENGONO QUANTO SEGUE:

Articolo 1 *(Premesse)*

Le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente Protocollo Quadro d’Intesa.

Articolo 2 *(Finalità)*

La Regione Emilia-Romagna e la Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili concordano di instaurare un rapporto di collaborazione finalizzato all’attuazione del Protocollo di Intesa fra la Regione Emilia-Romagna e le Associazioni imprenditoriali e sindacali del settore delle costruzioni dell’Emilia-Romagna per il progetto di dematerializzazione degli atti amministrativi: primo obiettivo il DURC.

Articolo 3 *(Soggetti incaricati dell’attuazione e relativi compiti)*

La Regione Emilia-Romagna e la Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili individuano rispettivamente in Gian Carlo Muzzarelli, assessore regionale alle Attività produttive, Piano energetico e sviluppo sostenibile, Economia verde, Autorizzazione unica integrata e in Franco Osenga, presidente della C.N.C.E, i soggetti incaricati di seguire l’attuazione del presente Protocollo Quadro d’Intesa; questi dovranno, fra l’altro, definire un comune programma di lavoro, con obiettivi e tempi, individuare puntuali forme di coordinamento e collaborazione fra i sistemi informatici, anche in via sperimentale, e fornire ai Soggetti firmatari del Protocollo di Intesa di cui all’art. 2 – ogni sei mesi, in modo congiunto – informazioni sull’evoluzione della progettazione e su ogni eventuale iniziativa connessa all’oggetto del presente Protocollo Quadro d’Intesa.

Articolo 4
(Obiettivi generali e programma di lavoro)

Al presente Protocollo Quadro d'Intesa è allegato il progetto "La dematerializzazione degli atti amministrativi: primo obiettivo il DURC" quale programma di lavoro che definisce le attività e gli obiettivi da porre in essere nel periodo di durata del presente Protocollo Quadro d'Intesa.

In particolare, oggetto del presente Protocollo Quadro d'Intesa è il servizio applicativo DURC, richiesto tramite il portale <http://www.sportellounicoprevidenziale.it/> ed erogato dalla C.N.C.E per quanto di sua competenza.

Il presente Protocollo ha per obiettivo la dematerializzazione del DURC e lo scambio di dati fra i sistemi informatici dei soggetti coinvolti, nel rispetto delle norme vigenti in materia di trattamento dei dati, allo scopo di promuovere la legalità, monitorando e qualificando gli operatori economici che operano nel territorio emiliano-romagnolo.

Articolo 5
(Decorrenza del programma di lavoro)

Il programma di lavoro sarà reso operativo con l'approvazione da parte dei firmatari del Protocollo d'Intesa fra la Regione Emilia-Romagna e le Associazioni imprenditoriali e sindacali del settore delle costruzioni dell'Emilia-Romagna di cui all'art. 2. Successivamente alla prima annualità, il programma di lavoro sarà oggetto di pianificazione condivisa tra i soggetti incaricati dell'attuazione del presente Protocollo Quadro d'Intesa.

Articolo 6
(Durata)

Il presente Protocollo Quadro d'Intesa ha durata di ventiquattro mesi ed entra in vigore il giorno successivo alla data della sua sottoscrizione. Alla scadenza si intende tacitamente prorogato per un uguale periodo qualora non pervenga disdetta da comunicarsi alle altre parti contraenti almeno tre mesi prima della scadenza. Il presente Protocollo Quadro d'Intesa può essere modificato o integrato su concorde volontà dei sottoscrittori.

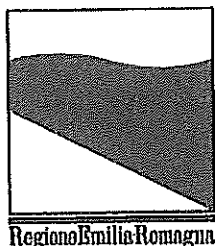
Letto, approvato e sottoscritto
Bologna, 17 Gennaio 2011

Per la COMMISSIONE NAZIONALE
PARITETICA PER LE CASSE EDILI


(Il Presidente Franco Osenga)

Per la REGIONE EMILIA-ROMAGNA

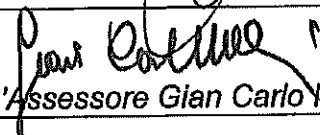
(L'Assessore Gian Carlo Muzzarelli)
5 

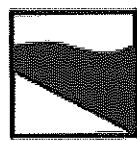


Su richiesta di ANCE Emilia-Romagna, si integrano i Protocolli d'intesa con la seguente specificazione:

“Essendo subentrate variazioni contrattuali a livello nazionale con la firma dell’Avviso comune sia per i lavori pubblici sia per quelli privati, sottoscritto dalle Parti Sociali nazionali in data 28 ottobre 2010, si ritiene opportuno aggiornare il capitolo 8 del progetto allegato sui dati del DURC, ad un successivo approfondimento per tutte le modifiche necessarie e condivise dalle Parti Sociali sottoscrittrici del Protocollo d’Intesa tra Regione Emilia-Romagna e le Associazioni Imprenditoriali e Sindacali del settore delle costruzioni dell’Emilia-Romagna, aggiornando contestualmente anche l’allegato al Primo Protocollo Quadro d’Intesa tra Regione Emilia-Romagna e Cnce”.

Bologna, 17 Gennaio 2011

Per la COMMISSIONE NAZIONALE PARITETICA PER LE CASSE EDILI	 (Il Presidente Franco Usenga)
Per la REGIONE EMILIA-ROMAGNA	 (L'Assessore Gian Carlo Muzzarelli)



Regione Emilia-Romagna

**Assessorato Attività produttive. Piano energetico e sviluppo sostenibile
Economia verde. Autorizzazione unica integrata**

**Direzione Generale Programmazione Territoriale e Negoziata, Intese
Relazioni europee e relazioni internazionali**

**Servizio Lavori Pubblici ed Osservatorio dei contratti e degli investimenti pubblici
Edilizia e sicurezza dei cantieri edili**

**La dematerializzazione degli atti
amministrativi: primo obiettivo il
DURC**

Il Progetto

Ottobre 2010

INDICE

1	Introduzione	3
2	Acronimi ed espressioni.....	5
3	Obiettivi	6
4	DURC: Progetto di dematerializzazione.....	7
4.1	I benefici attesi	7
4.2	Le motivazioni.....	8
4.3	Gli accordi.....	8
4.4	Caratteristiche generali del sistema informativo	9
5	La normativa di riferimento	10
5.1	Cosa è	10
5.2	La richiesta e la consegna	10
5.3	La Regione Emilia-Romagna come richiedente e ente delegato.....	10
5.4	La normativa di riferimento	10
5.5	La dematerializzazione del DURC	12
5.6	L'utilizzo della PEC	13
5.7	Conclusioni.....	14
6	Le fasi del progetto	15
6.1	La procedura attuale	15
6.2	FASE 1: la ricezione del DURC tramite Posta Elettronica Certificata	16
6.3	FASE 2: la ricezione del DURC tramite Porte di Dominio	18
6.4	FASE 3: il servizio a disposizione di altre SA.....	20
7	Il piano di lavoro	22
8	I dati del DURC e i cruscotti da sviluppare	23
8.1	I dati trattati in fase di richiesta DURC	23
8.2	I dati presenti nel DURC	24
8.3	I dati potenzialmente interessanti per le PA.....	24
8.4	I dati da monitorare e i cruscotti di sintesi da sviluppare.....	25
8.5	Altri cruscotti da realizzare	27
9	Gli stakeholder	28
10	Gantt di progetto	29

1 Introduzione

Sono svariati i motivi per cui le imprese, i professionisti e più in generale i cittadini si rapportano con la Pubblica Amministrazione (PA), ad esempio quando partecipano ad una gara d'appalto, o quando richiedono dei finanziamenti, oppure quando intendono realizzare dei lavori edili privati. Tra la documentazione che deve essere fornita in questi (e altri numerosi) casi, c'è anche il DURC: il Documento Unico di Regolarità Contributiva. Il DURC è il certificato che, sulla base di un'unica richiesta, attesta contestualmente la regolarità del soggetto per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa Edile verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento. Per regolarità contributiva deve intendersi la correttezza nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali ed assicurativi nonché di tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente riferita all'intera situazione aziendale rilevati alla data indicata nella richiesta ovvero, ove questa manchi, alla data di redazione del certificato, purché nei termini stabiliti per il rilascio o per la formazione del silenzio assenso. In particolare, per la verifica della dichiarazione, è necessario che la regolarità sussista alla data in cui l'azienda ha dichiarato la propria situazione, essendo irrilevanti eventuali regolarizzazioni avvenute successivamente.

Il DURC è un documento indispensabile per qualificare un'impresa nei confronti della PA, tuttavia le operazioni di richiesta, rilascio e inoltro di questo documento determinano costi di varia natura sia per i soggetti richiedenti, sia per le PA e per gli enti che lo rilasciano. Per questo motivo sono in corso diversi progetti che intendono facilitare queste operazioni. Ad esempio, il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, all'interno dell'obiettivo di sistema *Dematerializzazione* del piano di e-gov 2012, ha promosso il progetto "DURC on-line". Grazie a questo progetto, allo stato attuale è possibile richiedere telematicamente il DURC attraverso i portali di INPS e INAIL e tramite il Portale www.sportellounicoprevidenziale.it (per maggiori dettagli vedi: <http://www.e2012.gov.it/egov2012/?q=content/durc-line>) evitando quindi di inviare lettere raccomandate. Tuttavia, come indicato sul sito stesso del Ministero, il procedimento è digitalizzato solo parzialmente.

Anche l'INAIL a livello nazionale sta realizzando un progetto che mira alla semplificazione della gestione del DURC tramite l'informatica.

Non mancano infine le iniziative locali, tra le quali segnaliamo quella del Comune di Reggio Emilia, che hanno tentato di affrontare il problema.

Non esiste ancora una soluzione che digitalizzi tutto il procedimento e lo renda disponibile per tutte PA.

Per questo motivo la Regione Emilia-Romagna intende offrire un servizio di *e-government* alle PA, alle imprese, ai cittadini che risolva il problema della presentazione del DURC, prendendosi cura non solo degli aspetti tecnologici ma anche di quelli, altrettanto importanti, relativi agli aspetti giuridici e organizzativi.

Il progetto della cd. "*dematerializzazione*" del Documento Unico di Regolarità Contributiva, discende anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 4 "*razionalizzazione semplificazione dell'attività amministrativa*" della Legge RER n. 2/2009 "*Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile*".

L'obiettivo è quello di giungere alla completa dematerializzazione del procedimento di acquisizione da parte delle PA del DURC, così da consentire alla PA (ed ai soggetti

interessati) di ottenere via web il certificato richiesto con una evidente riduzione di costi e di tempi dei procedimenti amministrativi.

2 Acronimi ed espressioni

Nel documento sono presenti i seguenti acronimi ed espressioni:

- AOO – Area Organizzativa Omogenea
- DURC - Documento Unico di Regolarità Contributiva: documento che attesta la regolarità contributiva INPS, INAIL e Cassa edile.
- Firma Digitale: sistema di autenticazione di documenti digitali tale da garantire non ripudio. Il Codice dell'amministrazione digitale del 7 marzo 2005 prevede la firma digitale come soluzione tecnica per garantire ai documenti elettronici i valori di integrità, non modificabilità e non ripudio.
- e-grammata: software web-based che all'interno della Regione Emilia-Romagna gestisce il ciclo di vita dei documenti dalla protocollazione fino alla loro conservazione elettronica.
- Https - Hypertext Transfer Protocol over Secure Socket Layer: è l'applicazione di un protocollo di crittografia asimmetrica al protocollo di trasferimento di ipertesti HTTP. Viene utilizzato per garantire trasferimenti riservati di dati nel web, in modo da impedire intercettazioni dei contenuti.
- INPS - Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale: è il principale ente previdenziale italiano, presso cui debbono essere obbligatoriamente assicurati tutti i lavoratori dipendenti del settore privato, oltre ad alcune categorie di lavoratori del settore pubblico e alla maggior parte dei lavoratori autonomi.
- INAIL - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro: è un ente pubblico non economico italiano istituito nel 1933 con lo scopo di tutelare, dal punto di vista assicurativo, le vittime degli infortuni sul lavoro.
- MUT - Modulo Unico Telematico: documento che attesta la posizione nei confronti delle Casse Edili.
- PA (L) – Pubblica Amministrazione (Locale): enti locali quali Comuni, Province, Comunità Montane, ecc.
- PAR-ER - Polo Archivistico Regionale dell'Emilia-Romagna: archivio unico di concentrazione servente le amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo.
- PEC - Posta Elettronica Certificata: strumento che permette di dare ad un messaggio di posta elettronica lo stesso valore di una raccomandata con avviso di ricezione tradizionale.
- PEI – Posta Elettronica Certificata Istituzionale: è l'indirizzo di Posta Elettronica Certificata utilizzato da una AOO e iscritta all'indice della PA;
- PdD – Porta di Dominio: infrastruttura hardware/software necessaria per assicurare che lo scambio elettronico di informazioni tra le Pubbliche Amministrazioni abbia le stesse caratteristiche di quello tradizionale (carta, firma, protocollo, fax....).
- ProDe – Progetto Interregionale Dematerializzazione
- SA – Stazioni Appaltanti
- WS – Web Service: sistema software progettato per supportare l'interoperabilità tra diversi elaboratori su di una medesima rete.

3 Obiettivi

Nell'ambito del progetto complessivo, la Regione Emilia-Romagna intende realizzare ai sensi dell'art. 5 della LR 2/2009 un sistema informativo che sia in grado di gestire digitalmente:

- DURC
- MUT (Modulo Unico Telematico)
- trasferte delle imprese edili all'interno della regione
- qualificazione degli operatori economici
- sistema di incentivazione dei committenti pubblici e privati.

Attraverso il sistema informativo regionale le PA saranno in grado di accedere ai dati relativi alle trasferte all'interno della regione delle imprese edili e ad altri dati di interesse quali:

- situazione cantiere: (ripresa lavori, normale attività, ecc.)
- tipo committente (pubblico, privato, ecc.)
- attività produttiva (edilizia abitativa, non abitativa, ecc)
- la localizzazione del cantiere.

Il primo passo per il raggiungimento di tali obiettivi più ampi è la realizzazione di un progetto che realizzi un sistema informativo che consenta la dematerializzazione dell'intero processo di richiesta – ricezione – archiviazione - conservazione del DURC. Di seguito viene descritto il progetto che si intende realizzare.

4 DURC: Progetto di dematerializzazione

Il progetto si propone l'obiettivo di realizzare un sistema informativo che permetta agli enti pubblici presenti nel territorio emiliano-romagnolo di richiedere, ricevere, archiviare, conservare il DURC al fine di poter gestire con maggiore efficienza i processi interni che ne richiedono la gestione.

Date le caratteristiche, il progetto si configura come un servizio di e-government che la Regione Emilia-Romagna intende offrire alle Pubbliche Amministrazioni, alle imprese e ai cittadini del territorio.

Tale attività progettuale è coerente con gli obiettivi del progetto ProDe (Progetto Interregionale Dematerializzazione).

Il sistema informativo che si intende realizzare dovrà assicurare maggiore efficienza dei processi interni alla PA, riducendo i tempi di acquisizione rispetto a quelli attuali, garantendo lo svolgimento delle operazioni e delle funzioni di gestione dell'archivio di deposito e storico, agevolando la conservazione e il mantenimento nel tempo delle caratteristiche di autenticità, integrità e intelligibilità dei documenti prodotti nei processi di lavoro di digitalizzazione intrapresi dall'amministrazione.

Inoltre il sistema informatico può consentire alla Regione e agli Enti locali di avere lo storico relativo alla regolarità contributiva dei soggetti per i quali le PA hanno chiesto il DURC

Attualmente, in base alla legge 2/2009, art 16/bis comma 10, il DURC delle imprese deve essere acquisito dalle PA solo nel caso che queste ultime siano stazioni appaltanti.

Nel caso di lavori edili privati, ad esempio prima dell'inizio dei lavori oggetto di concessione edilizia o di DIA (denuncia inizio attività), l'onere dell'acquisizione del DURC è tutt'oggi a carico delle imprese costruttrici, o dei loro consulenti.

Informatizzando il procedimento di ottenimento del DURC, e rendendolo quindi estremamente semplice, le PA potrebbero richiedere il DURC anche nel caso di lavori edili privati, sollevando quindi le imprese da questo impegno.

Risulterà infatti più semplice per una PA richiedere direttamente il DURC agli enti delegati al rilascio piuttosto che richiederlo ad una impresa, riceverlo ed infine archivarlo in formato cartaceo.

Per facilitare la sua realizzazione, il progetto verrà suddiviso in diverse fasi. In particolare nel tempo verranno introdotte diverse tecnologie e diversi attori / utilizzatori del servizio.

4.1 I benefici attesi

Tra i principali benefici attesi per le PA si segnalano:

- sensibile riduzione dei carichi di lavoro ingenerati dalla tradizionale modalità di certificazione e verifica del DURC: l'impegno richiesto al personale della Regione delegato alla gestione del DURC sarà decisamente inferiore grazie al sistema informatico, alla protocollazione e all'archiviazione digitale. I benefici in termini di riduzione del carico di lavoro saranno riscontrati dal personale di tutte le Pubbliche Amministrazioni, così anche per INAIL, INPS e Casse Edili;

- eliminazione completa della carta: non vengono inviate richieste scritte, non si ricevono e non si archiviano documenti cartacei. il DURC viene completamente dematerializzato;
- contrasto alla falsificazione DURC: le comunicazioni avverranno fra la Regione, le PA e le società titolate a rilasciare il DURC, quindi i DURC saranno sempre attendibili;
- le informazioni saranno sempre aggiornate e facilmente raggiungibili;
- le PA potranno ottemperare facilmente alla legge 2/2009, art 16/bis, 10 (che impone alle stazioni appaltanti di acquisire il DURC);
- facilità d'uso: il DURC viene gestito completamente tramite un pc con un browser Internet;
- riduzione dei tempi nei procedimenti amministrativi (edilizi, forniture e servizi), nei pagamenti, con la possibilità di una maggiore facilitazione nel controllo da parte delle stazioni appaltanti, delle imprese esecutrici e dei subappaltatori;
- anche per le imprese è prevista una notevole semplificazione per quanto riguarda la ricezione e l'invio del DURC alle PA richiedenti: si tratta di una vera semplificazione amministrativa che determina anche una riduzione dei costi sostenuti-

I benefici attesi (in primis il risparmio di tempo del personale dedicato alla gestione del procedimento) non riguarderanno solamente le Pubbliche Amministrazioni, ma anche INPS, INAIL, le Casse Edili e naturalmente le imprese.

4.2 Le motivazioni

La Regione Emilia-Romagna è il candidato ideale per sperimentare questo progetto perché:

- è il tramite più indicato tra la PAL e INPS/INAIL/Casse Edili.
- possiede hardware (es. server) software (es. Polo Archivistico Regionale, software per la protocollazione digitale) e competenze per poter gestire il Sistema informatico.
- gestisce la rete Lepida che collega, tramite banda larga, tutta la Pubblica Amministrazione.
- architettura equilibrata (è impensabile una connessione diretta tra ogni PA e INPS/INAIL/Casse Edili: la maggior parte dei comuni non possiede i mezzi);
- ha già avviato protocolli (ad esempio con le OO.SS, INAIL e Associazioni datoriali) ai sensi della L.R. 2/2009 "Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile", nonché progetti e portali che coinvolgono le amministrazioni locali con i quali sarà possibile integrarsi (ad esempio l'Osservatorio dei contratti pubblici lavori, servizi e forniture: <http://www.osservatoriocontrattipubblici-er.it/>).
- il sistema informatico raccoglie dati di interesse per la Regione;
- la regione Emilia-Romagna si propone come sperimentatrice per il progetto che l'INAIL intende realizzare a livello nazionale.

4.3 Gli accordi

La realizzazione del progetto è possibile anche grazie gli accordi che la Regione Emilia Romagna ha recentemente stipulato con gli enti coinvolti. In particolare citiamo i seguenti:

- delibera di giunta n.115 del 1/2/2010 ("Approvazione dello schema di 'accordo triennale 2010-2013 di collaborazione tra la regione emilia-romagna e le associazioni imprenditoriali del settore delle costruzioni dell'emilia-romagna");

- delibera di giunta 1489 del 12/10/2009 ("Protocollo Quadro d'Intesa tra la Regione Emilia Romagna e l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro");
- delibera di giunta 1098 del 27/07/2009 ("Accordo triennale 2009-2012 di collaborazione fra Regione Emilia-Romagna e Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil dell'Emilia-Romagna.");
- protocollo quadro d'intesa tra Regione Emilia Romagna e INAIL del 29/10/2009.

4.4 Caratteristiche generali del sistema informativo

Il sistema informatico avrà le seguenti caratteristiche fondamentali:

- sicuro: per accedere sarà necessario che ogni PA sia dotata di credenziali di accesso per autenticarsi al sistema. Le credenziali saranno fornite a tutte le PA richiedenti. I dati sensibili verranno crittografati; le comunicazioni che dovranno essere sicure utilizzeranno come protocollo di trasferimento l' https. Inoltre l'utilizzo della PEC e della firma digitale garantiscono provenienza e integrità dei DURC;
- multiutente: ogni ente potrà vedere solo i dati di sua pertinenza. Ad esempio le PA potranno vedere solo i DURC che hanno richiesto, mentre le Casse Edili potranno accedere solo ai dati delle imprese iscritte;
- con funzionalità di archivio per i DURC: le PA non dovranno memorizzare i DURC sui propri hard disk, ma potranno usare la funzionalità messa a disposizione da PAR-ER. In questo modo non si dovranno di fare copie di back-up o avere a disposizione capienti dischi rigidi e contemporaneamente i DURC saranno disponibili tutte le volte che sarà necessario;
- di facile utilizzo: interfaccia utente semplice e di immediato utilizzo.

Il sistema informativo sarà utilizzato, in primis dalla Regione Emilia-Romagna, dalle Pubbliche Amministrazioni Locali e dalle Casse Edili emiliano-romagnole, e si interfaccerà con i sistemi informativi di INPS, INAIL e delle Casse Edili stesse.

5 La normativa di riferimento

5.1 Cosa è

Il DURC è un certificato che attesta contestualmente la regolarità di un'impresa per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa Edile.

Viene richiesto in numerosi casi, fra i quali: per partecipare a gare d'appalto, per poter eseguire lavori pubblici, per eseguire lavori edili privati, per potersi iscrivere all'albo dei fornitori, per poter ottenere dei finanziamenti o per ottenere somme dovute per forniture ed appalti.

5.2 La richiesta e la consegna

La richiesta del DURC può essere effettuata dalle imprese (o da suoi consulenti), dalle PA appaltanti o dalle SOA (Società Organismo di Attestazione).

La richiesta può avvenire tramite lettera raccomandata o tramite i seguenti siti:

- www.inail.it
- www.inps.it
- www.sportellounicoprevidenziale.it

Il DURC può essere rilasciato dall'INPS, dall'INAIL o dalle Casse Edili.

Dal 2008 viene stampato su carta filigranata per contrastare il fenomeno delle contraffazioni.

La consegna al soggetto richiedente deve avvenire:

- entro 30 giorni
- tramite lettera raccomandata A/R.

5.3 La Regione Emilia-Romagna come richiedente e ente delegato

La Regione Emilia-Romagna, per mezzo del sistema informatico potrà ricevere il DURC come richiedente direttamente tramite la PEC e utilizzando il sistema di protocollo informatico e di archiviazione e gestione dei documenti digitali.

Nel caso in cui le Pubbliche Amministrazioni delegino a PAR-ER la conservazione sostitutiva del DURC (e in generale di tutti i loro documenti), occorrerà stipulare degli accordi di servizio con queste ultime ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n° 82).

5.4 La normativa di riferimento

La normativa in materia è piuttosto articolata e prevede l'intervento di una pluralità di enti; a tal fine, infatti, la legge n. 266/2002 ed il d.lgs. n. 276/2003 hanno stabilito che INPS, INAIL e Casse Edili stipulino convenzioni al fine del rilascio del DURC.

Con specifico riguardo al settore edile, le modalità operative di rilascio del DURC sono precisate dalla Circolare INAIL n. 38/2005, dalla Circolare INPS n. 92/2005 e dalla Comunicazione della Commissione Nazionale Paritetica delle Casse Edili n. 272/2005.

Quindi, sulla base delle circolari sopra citate, attualmente il DURC può essere richiesto, alternativamente, in via telematica, ovvero allo Sportello Unico costituito presso le Casse Edili. In particolare, la Circolare INAIL n. 38 del 2005 e la Circolare INPS n. 92 del 2005, prevedono già che le PA, in qualità di stazioni appaltanti, ivi compresi gli enti privati sottoposti alla disciplina dei contratti pubblici e le cosiddette SOA, debbano richiedere il DURC esclusivamente per via telematica, potendo accedere ai portali INAIL, INPS e sportello unico previdenziale.

Nel 2009 la legge impone alle PA di acquisire i DURC (L. 2/2009, art 16/bis, 10): "...le stazioni appaltanti pubbliche acquisiscono d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) dagli istituti o dagli enti abilitati al rilascio in tutti i casi in cui è richiesto dalla legge."

La disposizione in questione, dunque, consente di superare – per il DURC – il vincolo dato dalla necessità di materiale produzione documentale del certificato da parte del singolo concorrente, il quale oggi dovrà produrre in sede di gara la propria dichiarazione in merito, mentre in sede di controllo l'amministrazione procedente dovrà necessariamente acquisire il certificato d'ufficio, e, se del caso, anche optando per la forma digitale.

Ciò riporta il caso di specie nell'alveo dei principi generali della semplificazione amministrativa; d'altra parte il Testo Unico in tema di documentazione amministrativa prevede (ex art. 43, DPR 445/2000) che "... al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali".

In tal senso viene quindi legislativamente codificato un vero e proprio obbligo giuridico per le amministrazioni certificanti (INPS, INAIL e Cassa Edile), di permettere alle PA appaltanti di acquisire in forma digitale, se lo ritengono opportuno, la certificazione di regolarità contributiva del concorrente o dell'aggiudicatario.

Peraltro, la recente Circolare n. 10/2009 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in un'ottica di "dematerializzazione" del DURC, ha reso note le istruzioni operative per la trasmissione in via telematica del modulo di autocertificazione Documento Unico di Regolarità Contributiva, fornendo istruzioni operative per sua trasmissione telematica e prevedendo che tale procedura sarà valida solo se firmata digitalmente.

In prima conclusione, quindi, appare ammissibile la possibilità per le amministrazioni procedenti di acquisire d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva e, sussistendone le condizioni previste per la validità dell'atto amministrativo, mediante forma digitale. Conseguentemente, le amministrazioni appaltanti non potranno più richiedere alle imprese concorrenti la produzione del DURC (evitando altresì i rischi di falsificazione e contraffazione), ma in tutti i casi in cui risulti necessario dovranno procedere d'ufficio, richiedendolo direttamente all'ente competente.

Anche la Regione Emilia-Romagna ha deliberato in questo senso (deliberazione Giunta regionale n. 2191 del 28 dicembre 2009, punto 7):

“... strutture regionali dovranno provvedere all'acquisizione del (DURC) per gli affidamenti di lavori... a prescindere dalla tipologia di affidamento, IMPORTO DEL CONTRATTO e procedura utilizzata per l'esecuzione dei relativi pagamenti.”

A tutt'oggi queste disposizioni vengono talvolta disattese: alcune PA lasciano alle imprese il compito di acquisire il DURC e di produrlo con il rischio noto delle contraffazioni.

Inoltre la Commissione Europea, tra i principi richiamati nel *Small Business Act* (SBA), tra le politiche di sostegno della Piccola e Media impresa prevede che “... l'Unione Europea e gli Stati membri dovranno rendere le PA permeabili alle esigenze delle PMI, promuovendo l'e-government [...] evitando di chiedere alle PMI informazioni disponibili presso l'amministrazione, se non in caso di aggiornamento”.

Il progetto RER di dematerializzazione del DURC (come primo passo di un progetto più generale di digitalizzazione del procedimento e degli atti della pubblica amministrazione) si pone pertanto in modo del tutto coerente con i più recenti indirizzi comunitari in materia.

Sul tema della durata, infine, occorre ricordare che il documento DURC in linea di massima ha validità mensile; unica eccezione è data dalla validità trimestrale negli appalti privati edili.

Il decreto del Ministero del Lavoro del 24 ottobre 2007 al comma 1 dell'art. 7 prevede infatti che “*Ai fini della fruizione delle agevolazioni normative e contributive di cui all'art. 1 il DURC ha validità mensile*”.

La validità mensile si riferisce alla fruizione, da parte dei datori di lavoro, di benefici normativi e contributivi nonché di sovvenzioni comunitarie mentre per il settore dei contratti di appalto privati la validità è di 3 mesi. (art. 39 septies del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273 conv. in l. 23 febbraio 2006, n. 51).

Il termine di validità di tre mesi è dubbio se si applichi anche ai contratti di appalto pubblici. L'art. 39 septies D.L. n. 273/2005 non distingue infatti tra appalti pubblici e privati. La recente circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 35/2010 dell'8 ottobre, a seguito della determinazione n.1/2010 dell'AVCP ha chiarito la validità trimestrale del DURC fermo restando l'obbligo nel caso di stato avanzamento lavori o di stato finale di regolare esecuzione di richiederlo per ciascun SAL o stato finale. Così ha espresso chiarimenti circa la durata per le acquisizioni di beni e servizi nel caso di affidamento diretto, attestazione SOA e iscrizione all'albo fornitori.

5.5 La dematerializzazione del DURC

Accertato che la PA ha la possibilità di richiedere in via telematica il DURC, occorre verificare se la PA abbia comunque l'obbligo di produzione materiale in forma cartacea del documento attestante la regolarità contributiva e, se del caso, debba necessariamente allegarlo alla procedura in corso.

Il problema consiste, quindi, nel capire se, anche ove sia possibile produrre il DURC in forma digitale, occorra comunque necessariamente (ri)produrre l'atto anche in forma cartacea per finalità definite (conservative, ecc.).

In merito all'aspetto che qui interessa (conservazione DURC), dunque, la problematica è più ampia, in quanto riguarda una questione di carattere più generale e che concerne la

possibilità giuridica della PA di adottare e archiviare atti in forma digitale. Di tale questione è possibile qui fornire solo alcune indicazioni di larga massima.

A tal proposito, si può in primo luogo evidenziare come il d.lgs. n. 82/2005 ("Codice dell'amministrazione digitale") all'art. 23 disponga che:

".. I duplicati, le copie, gli estratti del documento informatico, anche se riprodotti su diversi tipi di supporto, sono validi a tutti gli effetti di legge, se conformi alle vigenti regole tecniche e che [...] "I documenti informatici contenenti copia o riproduzione di atti pubblici, scritture private e documenti in genere, compresi gli atti e documenti amministrativi di ogni tipo, spediti o rilasciati dai depositari pubblici autorizzati e dai pubblici ufficiali, hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del codice civile, se ad essi è apposta o associata, da parte di colui che li spedisce o rilascia, una firma digitale o altra firma elettronica qualificata".

Pertanto, circa le modalità mediante le quali una PA possa conservare gli atti in forma digitale, il comma 7 dell'art. 23, prevede espressamente che "gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti previsti dalla legislazione vigente si intendono soddisfatti a tutti gli effetti di legge a mezzo di documenti informatici, se le procedure utilizzate sono conformi alle regole tecniche [...]".

Sarà quindi onere della PA dotarsi di strumenti informatici idonei a garantire la conformità e la regolarità del documento amministrativo.

A riguardo, l'art. 40 ("Formazione di documenti informatici") ammette chiaramente la possibilità giuridica che le PA dotate di idonee risorse tecnologiche, formino gli originali dei propri documenti con mezzi informatici e che ".. la redazione di documenti originali su supporto cartaceo, nonché la copia di documenti informatici sul medesimo supporto è consentita solo ove risulti necessaria e comunque nel rispetto del principio dell'economicità".

Alla luce della normativa sopra esaminata, e nel rispetto del principio di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, si deve quindi ragionevolmente ritenere che la formazione di documenti informatici (e quindi, indirettamente, anche del DURC), sia del tutto legittima e prevista dal Codice dell'Amministrazione Digitale. Ciò, come si è detto, a condizione che la digitalizzazione dell'atto ne preservi tutte le caratteristiche formali e sostanziali proprie dell'atto o del provvedimento amministrativo.

In particolare, infatti, l'art. 42 ("Dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni") del citato d.lgs. n. 82/2005 (in osservanza dei principi di efficacia e efficienza dell'azione amministrativa), ammette espressamente la possibilità di dematerializzazione dei documenti e degli atti cartacei delle PA, in modo da consentire vantaggi in termini economici e logistici, nonché un miglioramento della semplificazione, trasparenza e qualità dell'informazione trattata, coerentemente con il nostro progetto.

5.6 L'utilizzo della PEC

Su un piano diverso, inoltre, relativo alle comunicazioni tra soggetti (nella fattispecie le amministrazioni), occorre considerare anche come il quadro normativo vigente imponga a tutte le PA di istituire una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo, da utilizzare come strumento normale di comunicazione (cfr. art 47 comma 3 del D.lgs. 82/2005 e artt. 33 e 34 della L. n. 69/2009).

In tal senso, l'invio del DURC tramite PEC alla PA richiedente la documentazione, sebbene non sia previsto come obbligatorio da alcuna disposizione legislativa, potrebbe comunque rilevarsi utile ed importante per avere una prova legale opponibile dell'invio e della consegna del DURC stesso tra gli enti.

La PEC, infatti, fornisce al mittente una documentazione elettronica con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. Certificare l'invio e la ricezione del DURC significherebbe quindi fornire al mittente (dal proprio gestore di posta), una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione (il DURC, in questo caso). Allo stesso modo, quando il messaggio perviene al destinatario, il gestore invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna, con precisa indicazione temporale della stessa.

Considerando che la regolarità contributiva di un soggetto deve essere necessariamente riferita all'intera situazione aziendale rilevata alla data indicata nella richiesta e, ove questa manchi, alla data di redazione del certificato, potrebbe rilevarsi di notevole interesse, specie per le PA appaltanti, che l'invio e la conseguente ricezione del DURC, abbia valore di prova legale e che quindi avvenga tramite PEC.

5.7 Conclusioni

Si può affermare quindi che sul piano normativo sia possibile adottare la forma digitale dell'atto e, in tal caso, sia possibile prefigurare un sistema nel quale sul piano concreto ed operativo – con le opportune garanzie di identificazione ed attribuzione dell'atto stesso all'amministrazione titolare (e più in generale con le opportune caratteristiche proprie dell'atto pubblico) – la conservazione (ecc.) dello stesso in forma digitale possa avvenire come modalità principale, ovvero esclusiva.

Tuttavia, come si è detto ciò comporta la necessità di verificare attentamente la sussistenza delle caratteristiche e delle garanzie proprie degli atti in questione.