COMMISSIONE NAZIONALE
PARITETICA PER LE CASSE EDILI

Prot. n°4462/p/cv

Roma, 5 marzo 2010

A tutte le Casse Edili

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

Loro sedi

Comunicazione n°417

Oggetto: DURC – Edilcassa Sicilia

Facciamo seguito alla Comunicazione n° 398, per trasmettere copia della sentenza in data 25 gennaio 2010 n° 67 del Consiglio di giustizia amministrata per la Regione siciliana, la quale ha confermato la sentenza del Tar Catania.

Con la sentenza n° 67, il Consiglio ha ribadito che è illegittima l'ammissione in gara di una riunione temporanea d'imprese la quale, al fine di comprovare il requisito della regolarità contributiva e previdenziale di una delle imprese che ne fanno parte, abbia prodotto un DURC rilasciato da una Cassa edile (nella specie si trattava della Edilcassa) che non ha accesso alla banca dati delle Casse edili (BNI) nella quale sono registrate tutte le irregolarità contributive dei datori di lavoro.

Con i migliori saluti

Il Vicepresidente
Franco Turri

Il Presidente
Armido Frezza

Allegato 1

Sede: via Alessandria, 215 00198 Roma Tel: 06852614 - Fax: 0685261500
www.cnce.it e-mail: info@cnce.it

N. 67/10 Reg.Dec.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello n. 26/2009, proposto dalla

IMPRESA PALUMBO COSTRUZIONI s.r.l.,

in persona del legale rappresentante in carica, in proprio e quale capogruppo della costituenda ATI con le Imprese BARBARINO ANGELO, in persona dell'omonimo titolare e PUZZILLO COSTRUZIONI s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentate e difese dagli avv.ti Giovanni e Giuseppe Immordino ed elettivamente domiciliate in Palermo, via Libertà n. 171, presso lo studio degli stessi;

c o n t r o

il COMUNE DI SCICLI, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Vindigni ed elettivamente domiciliato in Palermo, viale delle Alpi n. 52, presso lo studio dell'avv. Vittorio Fiasconaro;

e nei confronti

della Societa' COSTRUZIONI GENERALI IACOPELLI s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, in proprio e nella qualità di capogruppo mandataria del Raggruppamento di imprese costituito con l'IMPRESA RUSSOTTO s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Scuderi ed elettivamente domiciliata in Palermo, via N. Morello n. 40, presso lo studio dell'avv. Luca Di Carlo;

nonché nei confronti

dell'UFFICIO REGIONALE PER L'ESPLETAMENTO DI GARE PER L'APPALTO DI LAVORI PUBBLICI (U.RE.GA.), SEZIONE DI RAGUSA, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via A. De Gasperi n. 81 è per legge domiciliato;

per la riforma

previa misura cautelare (accordata con ordinanza 23 febbraio 2009, n. 158, ai soli fini della trattazione anticipata del merito), della sentenza del T.A.R. per la Sicilia - Sezione staccata di Catania (sez. IV) - n. 2034 dell'8 novembre 2008.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione del Comune di Scicli, della società Costruzioni Generali Iacopelli s.r.l. in proprio e n.q. e dell'UREGA.;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il consigliere Paolo D'Angelo;

Uditi alla pubblica udienza del 23 giugno 2009, l'avv. G.ppe Immordino per le Imprese appellanti, l'avv. I. Scuderi, su delega dell'avv. A. Scuderi, per la società appellata, l'avv. F. Vindigni per il Comune di Scicli e l'avv. dello Stato Tutino per l'U.RE.GA.;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Il Comune di Scicli, con bando ritualmente pubblicato, indiceva pubblico incanto per l'appalto dei lavori di ampliamento del cimitero cittadino, I lotto. La gara veniva celebrata dal 16 al 19 luglio 2007 e veniva aggiudicata in via provvisoria all'ATI Costruzioni Generali Iacopelli.

L'ATI Palumbo chiedeva l'annullamento della detta aggiudicazione con ricorso al T.A.R. di Catania al quale si rivolgeva pure, in via incidentale, l'ATI Costruzioni Generali Iacopelli.

Il T.A.R. dichiarava inammissibile il ricorso principale, per mancata impugnazione dell'aggiudicazione definitiva, con la sentenza indicata in epigrafe che viene appellata in questa sede, con richiesta di riforma, col favore delle spese, per i seguenti motivi:

1) Erroneità della sentenza del T.A.R. in relazione all'art. 17 del regolamento di procedura n. 642 del 1907;

2) Erroneità della sentenza nella parte in cui non ha esaminato il ricorso con il quale era stata dedotta la violazione e falsa applicazione dell'art. 95, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 554 del 1999, in relazione all'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 34 del 2000, all'art. 12 del bando di gara ed all'art. 2, punto 1, del disciplinare di gara;

3) Erroneità della sentenza appellata in relazione all'inammis-sibile e generica declaratoria di fondatezza di alcuni dei motivi del ricorso incidentale.

Con due memorie la ATI Palumbo illustrava i motivi di ricorso.

Si costituiva avanti al T.A.R. la controinteressata, con controricorso e ricorso incidentale insistendo, tra l'altro, sulla inidoneità del documento di regolarità contributiva (DURC) prodotto da una (impresa Puzzillo) delle mandanti dell'ATI ricorrente e chiedendo il rigetto del ricorso, col favore delle spese. Con due memorie illustrava le tesi già spiegate.

Il Comune di Scicli, con due memorie, chiedeva il rigetto del ricorso, col favore delle spese.

L'U.RE.GA. si costituiva in giudizio ma non spiegava difese.

DIRITTO

1. Il T.A.R., con la sentenza appellata, ha dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado per mancata impugnazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva.

La sentenza è censurata in appello dall'ATI Palumbo. La controinteressata ha tra l'altro eccepito l'inidoneità del DURC prodotto da una delle mandanti (impresa Puzzillo) di detto raggruppamento ricorrente.

2. Il profilo di censura dedotto dal ricorrente principale nei confronti della pronuncia di inammissibilità è fondato, risultando dagli atti che col ricorso di primo grado è stato impugnato "*il verbale e/o provvedimento, ove adottato, i cui estremi si sconoscono, di eventuale approvazione da parte del Comune di Scicli dei sopraindicati verbali di gara*" e che non è stato comunicato alla ricorrente il provvedimento di aggiudicazione né le è stato offerto in visione in occasione dell'accesso agli atti. D'altra parte l'aggiudicazione definitiva non appare sorretta da vizi propri.

3. A questo punto occorre esaminare la principale censura dedotta col ricorso incidentale di primo grado e riproposta in questa sede relativa all'inidoneità del DURC, in quanto rilasciato alla impresa Puzzillo dalla Edilcassa e non da una Cassa edile.

L'eccezione di inammissibilità della censura per mancata impugnativa del DURC e mancata notifica del ricorso incidentale all'Edilcassa non può essere condivisa.

3 a. Ritiene il Collegio che l'impugnativa non fosse necessaria trattandosi di documento sottoposto dalla ATI Palumbo all'interpretazione ed alla valutazione del seggio di gara e quindi inerente ad una fase infraprocedimentale refluente nella impugnativa dell'atto di aggiudicazione.

3 b. E' poi inammissibile la pretesa alla notifica del ricorso all'Edilcassa che non può in alcun modo essere ritenuta parte necessaria nel giudizio. La dichiarazione presentata dall'interessato va valutata dal Collegio alla luce delle norme vigenti e la dedotta irregolarità del suo rilascio, in questa sede, rileva ai fini dell'ammissione alla gara dell'ATI Palumbo, mentre per il resto riguarda solo i rapporti interni tra l'Edilcassa ed il soggetto che ha conseguito la dichiarazione.

3 c. Nel merito si osserva che l'Edilcassa Sicilia, non risulta possedere i requisiti previsti dalla normativa di settore.

In punto di diritto va precisato che:

- il documento unico di regolarità contributiva (DURC) è stato introdotto dall'art. 2 del D.L. 25 settembre 2002, n. 210, convertito con legge 22 novembre 2002, n. 266, al comma 2 è in particolare previsto che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge, *l'INPS e l'INAIL stipulano convenzioni al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva;*

- la convenzione stipulata in data 15 aprile 2004 tra INPS, INAIL e Casse edili per l'attuazione della norma predetta prevede in via generale che tale documento è rilasciato dalla "Cassa Edile competente per territorio", con la specificazione (all'art. 5) che il DURC è emesso dalla Cassa edile competente a condizione che la verifica della regolarità contributiva abbia dato esito positivo e la Cassa medesima abbia verificato, "a livello nazionale", che l'impresa non sia tra quelle segnalate come irregolari;

- quanto alla Regione Siciliana la materia forma oggetto, per quanto attiene ai lavori pubblici, delle specifiche disposizioni di cui all'art. 19, commi 10 e seguenti, della legge 109/1994 nel testo coordinato con la L.r. 7/2002 e successive integrazioni e modifiche. In particolare, il comma 12-*bis* (aggiunto dall'art. 1, comma 12, della L.r. 29 novembre 2005, n. 16) dispone: *"Relativamente ai soli lavori pubblici di valore inferiore alla soglia comunitaria, per la partecipazione alle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni, i concorrenti unitamente alla documentazione prevista dalle vigenti leggi, dimostrano la regolarità contributiva mediante la produzione di certificazione rilasciata dall'INPS, dall'INAIL e dalla Cassa edile. In difetto di tale produzione, i concorrenti sono esclusi dalla partecipazione a dette procedure e non possono stipulare i relativi contratti ...*";

- il decreto dell'Assessore regionale per i LL.PP. 24 febbraio 2006 (in *G.U.R.S.* n. 12 del 2006), recante le modalità attuative della norma predetta, all'art. 2, nel disporre che "*la regolarità contributiva è certificabile anche attraverso la produzione del DURC*", specifica che "*ai fini dell'art. 19, comma 12-bis, L. n. 109/94, non sono valide le attestazioni rilasciate dalle Casse Edili se riferite a uno o più cantieri, dovendo le Casse attestare la regolarità contributiva senza limitazione a singoli appalti*";

- "il DURC utile ai fini dell'ammissione alle gare d'appalto dev'essere tale da <<fotografare>> la situazione globale dell'impresa, indipendentemente dal luogo o dai luoghi dove essa abbia attivato i propri singoli cantieri", e pertanto "il DURC richiesto dall'art. 2 del D.A. 24.2.2006 ... non può che ascriversi alla competenza della Cassa Edile del luogo dove ha sede l'impresa, ossia con riguardo a tutti i cantieri dell'impresa.

Alla stregua di tale interpretazione se può riconoscersi alla Edilcassa la legittimazione "ad emettere il DURC con competenza territoriale su base regionale" esso non comprende eventuali posizioni, pur potenzialmente rilevanti, al di fuori di tale territorio, "a livello nazionale".

La caratteristica dell'Edilcassa è stata recentemente fissata da questo Consiglio in occasione dell'esame cautelare (ordinanza n. 680 del 5 giugno 2009 di ricorso proposto dalla ripetuta Edilcassa) tendente al riconoscimento della sua legittimazione al rilascio di DURC; detto orientamento si è formato anche alla luce dei chiarimenti acquisiti in sede istruttoria e viene confermato in questa sede.

L'indirizzo è condivisibile e risulta dalle seguenti considerazioni.

Si può escludere il carattere bilaterale della Edilcassa considerato che l'Unione generale del lavoro ad essa aderente non risulta firmataria del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'edilizia.

Va aggiunto che l'Edilcassa è stata esclusa come firmataria dalla intesa per il rilascio del DURC con valenza nazionale; intesa intercorsa tra l'Assessorato lavori pubblici della Regione siciliana, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto nazionale assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le nove Casse edili siciliane.

Dalla detta circostanza correttamente si fa derivare l'esclusione della legittimazione a certificare la regolarità contributiva.

La detta esclusione, ad avviso del Collegio discende dalla circostanza che la ripetuta Edilcassa non ha accesso alla banca dati delle Casse edili (BNI) nella quale sono registrate tutte le irregolarità contributive dei datori di lavoro.

Tale impossibilità di accesso comporta che qualsivoglia DURC da essa rilasciato ha valore parziale e quindi, non è idoneo a soddisfare le ragioni per le quali se ne dispone la produzione.

Dalla inidoneità di detto DURC deriva che l'ATI ricorrente non poteva essere ammessa alla gara e quindi, la sua pretesa a censurare le conclusioni della stessa è inammissibile.

La dichiarazione di inammissibilità del ricorso principale è assorbente e preclude al Collegio la possibilità di occuparsi delle censure dedotte in giudizio.

In definitiva sul punto, a conferma di dichiarazione di inammissibilità, per vero, genericamente afferniata dal T.A.R. per la fondatezza di alcuni motivi dell'originario ricorso incidentale (riproposti in appello dalla controinteressata), assorbita ogni ulteriore questione, l'appello della ATI Palumbo va respinto con conferma (come da motivazione) della declaratoria di inammissibilità dell'originario ricorso in prime cure.

La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese del grado.

P. Q. M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, respinge l'appello come da motivazione e compensa le spese del grado.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo, il 23 giugno 2009, dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, in camera di consiglio, con l'intervento dei signori: Pier Giorgio Trovato, Presidente, Paolo D'Angelo, estensore, Marco Lipari, Filippo Salvia, Pietro Ciani, componenti.

F.to: Pier Giorgio Trovato, Presidente

F.to: Paolo D'Angelo, Estensore

F.to: Loredana Lopez, Segretario

Depositata in segreteria il 25 gennaio 2010.