



RESPONSABILITÀ SOLIDALE NEGLI APPALTI DOPO LE ULTIME ABROGAZIONI

a cura di Eufrazio Massi – *Direttore della Direzione provinciale del Lavoro di Modena*

Excursus ultime vicende normative

All'improvviso, attraverso un provvedimento poco conosciuto in anticipo dagli stessi operatori del settore (cosa strana in un Paese come il nostro ove, sovente, attraverso il circuito "mediatico" le norme diventano "leggi" ben prima della loro presentazione in Parlamento), è stato "stoppato" in dirittura d'arrivo il Decreto Interministeriale n.74 del 25 febbraio 2008, che aveva definito le procedure per dare attuazione all'esonero dalla responsabilità solidale del committente nella filiera appalti - subappalti, come previsto dall'art.35 (co.da 28 a 34) della L.n.248/06.

C'è da dire che sin dal momento della sua emanazione, avvenuta con la G.U. n.90 del 16 aprile u.s. (sarebbe dovuto entrare in vigore il prossimo 16 giugno) il provvedimento, frutto della concertazione tra Economia e Lavoro, si era guadagnato, per la molteplicità, la farraginosità e la difficoltà degli adempimenti previsti, una serie di critiche da parte degli "addetti ai lavori" che, tra l'altro, avevano sottolineato come la procedura per l'esonero dalla responsabilità solidale del committente non fosse altro che un sistema "burocraticamente vessatorio" non idoneo a garantire il committente da rivendicazioni di lavoratori in nero o da richieste di prestatori con contratto a progetto, in quanto l'*iter* si sarebbe applicato esclusivamente per i lavoratori dipendenti. L'attenzione degli operatori si era concentrata, soprattutto, nella difficoltà, in caso di utilizzazione dei lavoratori contemporaneamente su più subappalti (cosa possibile in determinati

settori come quello delle pulizie, delle mense e dell'edilizia) di fare i versamenti attraverso distinti F24, con le ore di lavoro effettuate rapportate alle persone ed ai singoli posti di lavoro. Al contempo, la documentazione prodotta non poteva tranquillizzare, fino in fondo, il committente il quale, tenuto conto del fatto che, sovente, le prestazioni (si pensi all'utilizzo delle "squadre jolly" nelle pulizie) si svolgono quando la normale attività aziendale è ferma, avrebbe dovuto effettuare forme di verifica sull'individuazione di chi, veramente, sarebbe stato presente nel subappalto, per evitare che il lavoro fosse svolto da lavoratori (magari, "in nero") che non risultavano tra quelli indicati in precedenza. Tutto questo accompagnato da una sanzione che, seppur legittima secondo i canoni della L. n.689/81, non avrebbe fatto dormire sonni tranquilli alla committenza privata ma anche a quella pubblica che, in caso di mancato controllo e di riscontrata violazione da parte degli organi di vigilanza, sarebbe stata colpita con una somma compresa tra € 5.000,00 e € 200.000,00.

Cosa cambia concretamente?

L'art.3, co.8, del D.L. n.97/08 ha abrogato i co. da 29 a 35 della L. n.248/06 ed il regolamento adottato con il Decreto Interministeriale "concertato" tra il Ministro dell'Economia e quello del Lavoro che conteneva tutto l'*iter* procedimentale di esclusione dal principio della solidarietà.

DECRETO LEGGE 4 luglio 2006, n.223 (G.U. 4 luglio 2006, n.153) convertito, con modificazioni, nella L. 4 agosto 2006, n.248 (G.U. 11 agosto 2006, n.186, suppl. ord.)

Art.35

Omissis....

28. L'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore della effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti a cui è tenuto il subappaltatore.

29. La responsabilità solidale viene meno se l'appaltatore verifica, acquisendo la relativa documentazione prima del pagamento del corrispettivo, che gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati sono stati correttamente eseguiti dal subappaltatore. L'appaltatore può sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione da parte del subappaltatore della predetta documentazione.

30. Gli importi dovuti per la responsabilità solidale di cui al comma 28 non possono eccedere complessivamente l'ammontare del corrispettivo dovuto dall'appaltatore al subappaltatore.

31. Gli atti che devono essere notificati entro un termine di decadenza al subappaltatore sono notificati entro lo stesso termine anche al responsabile in solido. La competenza degli uffici degli enti impositori e previdenziali è comunque determinata in rapporto alla sede del subappaltatore.

32. Il committente provvede al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore previa esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante che gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati sono stati correttamente eseguiti dall'appaltatore.

33. L'inosservanza delle modalità di pagamento previste al comma 32 è punita con la sanzione amministrativa da euro 5.000 a euro 200.000 se gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati non sono stati correttamente eseguiti dall'appaltatore e dagli eventuali subappaltatori. Ai fini della presente sanzione si applicano le disposizioni previste per la violazione commessa dall'appaltatore. La competenza dell'ufficio che irroga la presente sanzione è comunque determinata in rapporto alla sede dell'appaltatore (1).

34. Le disposizioni di cui ai commi da 28 a 33 si applicano, successivamente all'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, che stabilisca la documentazione attestante l'assolvimento degli adempimenti di cui al comma 28, in relazione ai contratti di appalto e subappalto di opere, forniture e servizi conclusi da soggetti che stipulano i predetti contratti nell'ambito di attività rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, con esclusione dei committenti non esercenti attività commerciale, e, in ogni caso, dai soggetti di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, e successive modificazioni, che deve intendersi esteso anche per la responsabilità solidale per l'effettuazione ed il versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente.

Omissis...

Di tutti i commi della *c.d. "legge Bersani"* che regolamentavano la materia (il Decreto Interministeriale era soltanto un provvedimento amministrativo destinato a disciplinarne le modalità concrete per l'attuazione) è restato il co.28 il quale stabilisce, in ogni caso, una solidarietà piena tra appaltatore e subappaltatore nell'ambito della filiera, quando afferma che il primo risponde in solido con il secondo dell'effettuazione e del versamento dell'Irpef trattenuta sui redditi da lavoro dipendente, del versamento dei contributi previdenziali e di quelli assicurativi.

Come si vede, escludendo il committente, la responsabilità tra questi due gradini della filiera è completa sia per la parte fiscale che per quella contributiva ed assicurativa nei confronti sia dell'Agenzia delle Entrate che degli Istituti

previdenziali come l'Inps, l'Inail, l'Ipsema o l'Enpals.

Ma questa norma va, necessariamente, correlata con **l'art.29, co.2, del D.Lgs. n.276/03 e qui rientra a pieno titolo in campo il committente privato che, nei limiti di due anni dalla fine dei lavori è tenuto solidalmente con l'appaltatore e con gli eventuali subappaltatori nei confronti dei lavoratori impegnati sia per le retribuzioni che per i contributi dovuti nei confronti degli Istituti previdenziali.** Dal campo di applicazione relativo ai soggetti obbligati restano fuori soltanto i committenti "persone fisiche" che non esercitano attività d'impresa o professionale, fatta salva l'applicazione anche nei loro confronti delle sanzioni penali ex art.18 del D.Lgs. n.276/03, nei casi i cui ci si trovi di fronte a somministrazioni di manodopera di natura fortemente irregolare.

DECRETO LEGISLATIVO 10 settembre 2003, n.276
(G.U. 9 ottobre 2003, n.235, suppl. ord.)

Capo II
APPALTO E DISTACCO
Art. 29
(Appalto)

Omissis...

2. In caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti.

Omissis...

Sotto questo aspetto, nulla è cambiato e l'art.29, co.2, rappresenta il nucleo centrale della responsabilità: la solidarietà è, tuttavia, soggetta ad un limite temporale di durata che è di due anni dalla cessazione dell'appalto o del subappalto. La responsabilità solidale del committente risponde, a mio avviso, ad un principio di civiltà giuridica: si tratta di responsabilizzare lo stesso nella scelta delle imprese a cui affidare i lavori, imprese che debbono fornire le idonee garanzie tecniche ed economiche. La questione è affrontata, di nuovo, e con maggior penetrazione, per quel che riguarda gli aspetti della sicurezza, dal Legislatore nell'art.26 del D.Lgs. n.81/08, quando si chiedono all'appaltante una serie di garanzie per la individuazione dei soggetti cui affidare i lavori.

 *La disposizione merita un chiarimento relativamente ai termini per la richiesta: i due anni si riferiscono all'esercizio dei diritti, da parte dei prestatori d'opera, nei confronti dell'appaltante, mentre per quel che riguarda l'appaltatore o il subappaltatore che sono i datori con i quali i lavoratori hanno avuto un rapporto diretto, i termini di prescrizione dei crediti sono quelli ordinari.*

Le rivendicazioni economiche nei confronti delle imprese della filiera vanno presentate seguendo l'usuale strada individuata dal c.p.c. per le cause di lavoro, che debbono essere precedute, prima dell'avvio dell'eventuale giudizio, dal tentativo obbligatorio di conciliazione avanti alla commissione provinciale presso la Direzione del Lavoro, o in sede sindacale.

La responsabilità del committente nei confronti dei lavoratori è, essenzialmente, per i trattamenti retributivi dovuti: **sparita la parificazione operata dalla L. n.1369/60 delle retribuzioni con quelle del personale in forza presso il committente, occorre far riferimento al CCNL applicato dalle imprese cui sono stati affidati i lavori.** Per completezza di informazione va peraltro ricordato come, per effetto dell'art.7 della L. n.31/08, nel caso in cui in determinati ambiti territoriali

coesistano più contratti collettivi, debba essere applicato ai soci lavoratori delle cooperative quello sottoscritto dalle Associazioni di rappresentanza e dalle Organizzazioni Sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Ovviamente, parlando di responsabilità solidale, non può sottacersi quella, ipotetica, relativa al c.d. "danno differenziale", ossia quello non coperto ai lavoratori degli appaltatori o dei subappaltatori dall'Inail o dall'Ipsema (settore marittimo), fatti salvi i danni derivanti da rischi specifici. Già introdotto dall'art.1, co.910, della L. n.297/06, tale principio è stato ripreso dall'art.26, co.4, del D.Lgs. n.81/08.

La responsabilità economica nei confronti dei lavoratori dipendenti dalle ditte appaltanti o subappaltanti si riferisce a coloro che sono stati impiegati direttamente sui lavori, non potendo riguardare chi, pur alle dipendenze di tali soggetti, non ha avuto alcun rapporto diretto con l'opera svolta.

 **Ma una cosa sembra cambiata per il committente: è la responsabilità solidale per le ritenute fiscali sui redditi dei lavoratori dipendenti.** Come si è visto, relativamente a tale onere, nulla è cambiato nel rapporto appaltatore subappaltatore in quanto il co.28, il cui contenuto è stato descritto pocanzi, non è stato toccato: **per il committente, invece, la solidarietà, limitatamente all'Irpef, scaturiva dal co.34 (ora abrogato) che recitava "resta fermo quanto previsto dall'art.29, co.2, del D.Lgs. n.276/03, e successive modificazioni, che deve intendersi esteso anche per la responsabilità solidale per l'effettuazione e il versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente".**

L'art.29, co.2, non riguarda, a mio avviso, il committente pubblico perché l'art.1, co.2 del D.Lgs. n.276/03 afferma che quest'ultimo non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni ed il loro personale, salvo che

non ci sia un espresso richiamo, cosa, in questo caso, assente.

Al committente pubblico, sotto l'aspetto della solidarietà, non può che applicarsi l'art.1676 c.c., secondo un indirizzo consolidato in giurisprudenza (Cass. n.4051/84, Cass. n.3559/01) il quale afferma che "coloro che, alle dipendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio, possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto loro è dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda". Lo scopo di questa disposizione è quello di fornire ai crediti dei dipendenti dell'appaltatore una tutela per i "rischi di insolvenza" da esercitare nei confronti del committente che, indirettamente, si è avvantaggiato dell'attività dei lavoratori. L'azione è diretta ma, in un certo senso "monca", in quanto trova il limite della concorrenza del debito, per cui, se la stazione appaltante ha pagato tutto, non ci si può attaccare a nulla (ovviamente, nei confronti di

quest'ultima). Per completezza di informazione va ricordato che, in un passato sia pure lontano, la Giurisprudenza (App. Trieste, 26 gennaio 1952, App. Roma, 19 gennaio 1954) ritenne, sulla base di una legge risalente al 20 marzo 1965 (all. F) non applicabile l'art.1676 c.c. alla P.A., cui, secondo un'interpretazione di alcune disposizioni in essa contenute, sarebbe riconosciuto un potere discrezionale, di procedere direttamente al pagamento.

La conversione in legge del D.L. n.97/08 potrebbe essere l'occasione per una "riscrittura" complessiva della normativa sulla responsabilità solidale negli appalti e nei subappalti mettendo al centro l'art.29, co.2 (con alcuni specifici e chiari "aggiustamenti"). Giova alla chiarezza, tenuto conto dell'estrema vischiosità della normativa che deve contemperare le giuste esigenze di chi ha lavorato e la possibilità di controllo anche degli organi di vigilanza, avere delle disposizioni facilmente intelligibili, senza andare a caccia di commi che trovano applicazione in alcuni casi e solo per taluni soggetti.

Seminario mezza giornata

Novità in materia di appalti e subappalti: la responsabilità solidale dopo di D.L. 3giu08

Sedi e date del Seminario

BOLOGNA	23 giugno 2008	Pomeriggio	Hotel Royal Carlton
VERONA	24 giugno 2008	Mattina	Grand Hotel
MILANO	24 giugno 2008	Pomeriggio	Hotel Hilton

Quota di partecipazione

 **Seminari**
lavoro e previdenza

€ 100.00 + IVA
(€ 120,00 IVA compresa)
comprensiva del **materiale didattico**

CREDITI FORMATIVI **CONSULENTI DEL LAVORO**

L'evento è valido ai fini della Formazione Professionale Continua e Obbligatoria dei Consulenti del Lavoro

Giugno 2008

Incontro di mezza giornata
Mattina ♦ 9.15 – 13.15
Pomeriggio ♦ 14.00 – 18.00



[Clicca qui](#) per scaricare la **brochure illustrativa** e prendere visione dell'intero **programma**

Per informazioni contattare la segreteria 045 506199, consultare il sito www.cslavoro.it oppure scrivere a formazione@cslavoro.it


Centro Studi
Lavoro e Previdenza