



La responsabilità solidale del committente dopo i “Decreti Monti”

a cura di Alessandro Millo – Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

I decreti-legge varati dal Governo Monti incidono tra l'altro anche sulla delicata materia della responsabilità del committente per le inadempienze dell'impresa appaltatrice, un ago assai “sensibile” dell'equilibrio fra le opposte esigenze della legalità e della libertà di iniziativa economica, su cui appare utile avere sempre un quadro aggiornato. Le novità riguardano l'estensione della responsabilità al pagamento delle ritenute fiscali e dell'I.V.A. e l'introduzione del beneficio della preventiva escussione, nonché la predisposizione da parte dell'Agenzia delle Entrate dei codici da utilizzare per effettuare il pagamento.

Al fine di assicurare un'effettiva tutela ai diritti dei lavoratori ed allo stesso tempo di scoraggiare l'impiego di imprese appaltatrici irregolari, **la legge pone a carico del committente un articolato regime di responsabilità solidale per le eventuali inadempienze dell'appaltatore, con una serie di disposizioni stratificatesi nel tempo, forse senza un adeguato coordinamento e progressivamente sempre più stringenti.**

Naturalmente la responsabilità solidale del committente rimane comunque limitata ai lavori eseguiti per suo conto, anche se in concreto non appare sempre facile individuare la ripartizione *pro quota* della responsabilità fra i diversi committenti che si sono avvalsi della medesima impresa appaltatrice, a meno che non possano identificarsi distinti periodi di monocommittenza o non si tratti di lavori svolti all'interno dell'azienda del committente, con una porzione ben identificata del personale dell'impresa appaltatrice.

La prima e più immediata forma di tutela risale all'art.1676 del codice civile, secondo cui

i dipendenti dell'appaltatore, impiegati per eseguire l'opera o il servizio, possono proporre azione diretta nei confronti del committente dei lavori per conseguire quanto è loro dovuto, nei limiti del debito residuo che costui ha ancora verso l'appaltatore, al momento della richiesta.

Essa non comporta un significativo aggravio per il committente e rappresenta per i lavoratori una garanzia limitata nell'importo, ma di portata universale, esigibile da tutti i committenti pubblici e privati, senza termini di decadenza, salva la prescrizione per mancato esercizio del diritto nell'ordinario termine decennale.

L'unico problema attiene alle cautele da osservare a seguito della richiesta da parte dei lavoratori per evitare da un lato di pagare due volte, sia all'impresa, sia ai lavoratori e, dall'altro, di vedersi accusare di scorrettezza nell'interruzione dei pagamenti e di subire il danno derivante dall'interruzione dei lavori. In assenza di una disciplina legale, è consigliabile predisporre una chiara regolamentazione contrattuale al riguardo, per prevenire ogni successiva contestazione.

* Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.

Appalti privati

Un'importante estensione della responsabilità solidale del committente è intervenuta con l'art.29 del D.Lgs. n.276/03, che nella sua attuale formulazione, così dispone:

“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, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto”.

Grazie agli ultimi interventi normativi, la disposizione chiarisce espressamente che la solidarietà si estende anche alle quote di TFR ed ai premi Inail, mentre resta “*escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento*” (la norma è stata riformulata, da ultimo, dall'art.21 del D.L. n.5/12 “Semplifica-Italia”, convertito in Legge n.35/12).

Si tratta quindi di una garanzia di importo illimitato ed estesa anche agli obblighi contributivi ed assicurativi, offerta a tutti i “*lavoratori*”, non solo subordinati (Ministero del Lavoro, circolare n.5/11), ma più limitata nel tempo ed anche nell'ambito di applicazione, che risulta ristretto ai soli committenti imprenditori e datori di lavoro privati, con esclusione quindi delle persone fisiche, che non esercitano attività professionale o d'impresa (come prevede il successivo comma 3-ter) e delle pubbliche amministrazioni, nei confronti delle quali non trova applicazione l'intero D.Lgs. n.276/03 (come prevede l'art.1 e ribadisce la circolare n.5/11 del Ministero del Lavoro).

Operativamente, per il versamento delle somme dovute agli enti previdenziali dovrà essere indicato sul **modello F24 il codice identificativo '50'**, appositamente predisposto dall'Agenzia delle Entrate per indicare l'intervento sostitutivo del committente negli appalti privati (Risoluzione n.34/12).

Il beneficio della preventiva escussione dell'appaltatore

A seguito delle modifiche introdotte all'art.29 dal “decreto semplificazioni” n.5/12, convertito in Legge n.35/12, il committente convenuto in giudizio per il pagamento dei debiti dell'appaltatore, nella sua prima difesa, può eccepire il beneficio della preventiva escussione del patrimonio di quest'ultimo.

In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di entrambi, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore.

L'eccezione può essere sollevata anche se l'appaltatore non è stato convenuto in giudizio, ma in tal caso il committente deve indicare i beni dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi.

Naturalmente, il committente che ha eseguito il pagamento potrà esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

La nuova responsabilità solidale per il pagamento delle imposte

Dal 27 aprile 2012, riscrivendo l'art.35, comma 28, del cosiddetto “Decreto Bersani”, il previgente regime speciale di responsabilità solidale dell'appaltatore per l'intera catena dei subappalti è stato ricondotto alla disciplina generale della responsabilità del committente, che allo stesso tempo è stata estesa anche al pagamento di imposte dirette ed indirette.

Si prevede infatti che *“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 subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, al versamento all'erario delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'imposta sul valore aggiunto scaturente dalle fatture inerenti alle prestazioni effettuate nell'ambito dell'appalto, ove non dimostri di avere messo in atto tutte le cautele possibili per evitare l'inadempimento”* (art.35, co.28, D.L. n.223/06, convertito in L. n.248/06, come modificato dall'art.2, co.5-bis, D.L. n.16/12, convertito in L. n.44/12).



A prescindere dall'evidente difficoltà di dare la prova diabolica di avere messo in atto tutte le cautele possibili per evitare l'inadempimento, su cui è lecito attendersi tempestive indicazioni dalle istituzioni competenti, si può dire che quest'ultima novella chiude il cerchio della responsabilità solidale del committente, ormai estesa senza limiti d'importo a tutti i possibili profili di inadempimento dell'appaltatore, da **quelli retributivi, a quelli previdenziali, assicurativi e tributari, salva soltanto la responsabilità personale ed esclusiva dell'appaltatore per il pagamento delle sanzioni pecuniarie irrogate** in conseguenza delle violazioni accertate.

La norma non sembra escludere i committenti pubblici, che sono comunque *“datori di lavoro”*, ma al riguardo appare prudente attendere più autorevoli indicazioni ministeriali e/o dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici.

Appalti pubblici

Nell'ambito degli appalti pubblici, l'amministrazione committente è soggetta solamente all'azione diretta dei lavoratori prevista in via generale dal codice civile, nei limiti del residuo debito con l'appaltatore.

L'affidatario dei lavori, invece, risponde in solido con i subappaltatori dell'osservanza dei contratti collettivi nazionali e territoriali vigenti nella zona dove devono essere rese le prestazioni, nei confronti dei dipendenti impiegati nell'esecuzione dei lavori, sembra senza limiti temporali (art.118 del D.Lgs. n.163/06), nonché delle inadempienze nei confronti degli enti previdenziali, entro l'ordinario termine di due anni (art.29 del D.Lgs. n.276/03).

Benché la norma non preveda dei limiti quantitativi, secondo l'orientamento condiviso dal Ministero del lavoro con l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, **la responsabilità solidale dell'appaltatore per le retribuzioni dei dipendenti dei subappaltatori non può eccedere il valore dei lavori affidati in subappalto, ritenuto adeguato a garantire la tutela dei lavoratori, per cui qualora l'inadempimento del subappaltatore fosse superiore, un intervento sostitutivo dell'appaltatore limitato a tale importo, pur soddisfacendo solo parzialmente i debiti contributivi, sarà sufficiente a svincolare il pagamento del corrispettivo parte della pubblica amministrazione** ([Ministero del Lavoro, circ. n.3/12](#)).

La responsabilità solidale dell'appaltatore per la regolarità dell'intera catena dei subappalti è presidiata anche da stringenti obblighi di controllo documentale da parte della stazione appaltante che, nel bando di gara, deve precisare che corrisponderà direttamente al subappaltatore l'importo dovuto per le prestazioni eseguite o, in alternativa, che è fatto obbligo all'affidatario di trasmettere entro venti giorni copia delle fatture quietanzate relative ai pagamenti corrisposti al subappaltatore, pena la sospensione dei pagamenti da parte della stazione appaltante (come prevede il 3°

comma, del citato art.118). Tale cautela è estesa anche ai subcontratti di fornitura con posa in opera (art.15, Legge n.180/11).



L'affidatario e, suo tramite, i subappaltatori, sono inoltre tenuti a trasmettere alla stazione appaltante, prima dell'inizio dei lavori, la documentazione attestante la denuncia effettuata agli enti previdenziali ed assicurativi, inclusa la Cassa edile, nonché copia del piano di sicurezza e, periodicamente, copia dei versamenti contributivi, previdenziali, assicurativi e dovuti agli organismi paritetici previsti dalla contrattazione collettiva (come prevede il successivo 6° comma dell'articolo 118 citato).

Nell'ipotesi in cui una delle imprese coinvolte perda la regolarità contributiva, l'importo dell'inadempienza segnalata nel documento di regolarità contributiva va trattenuto dai pagamenti dovuti all'affidatario dei lavori, a cura del responsabile del procedimento (art.4 del Regolamento D.P.R. n.207/10). Qualora l'inadempienza superi l'importo ancora dovuto all'appaltatore, la pubblica amministrazione suddividerà la somma in proporzione al credito vantato da ciascun ente previdenziale, facendo precedere il pagamento da un opportuno "preavviso di pagamento" (Ministero del Lavoro, circ. n.3/12).

Per il versamento, l'Agenzia delle Entrate ha predisposto l'apposito codice identificativo '51', da riportare sul modello F24 per indicare l'intervento sostitutivo del committente negli appalti pubblici (Risoluzione n.34/12).

Qualora, nonostante l'impresa esibisca un formale documento di regolarità, si riscontri un ritardo nei pagamenti delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore,

il responsabile del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'esecutore, a provvedervi nei successivi quindici giorni,

decorsi i quali, ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta, le stazioni appaltanti possono pagare anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto ovvero al subappaltatore inadempiente, nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto (art.5 del Regolamento n.207/10).

In caso di formale contestazione, il responsabile del procedimento provvede all'inoltro delle richieste e delle contestazioni alla Direzione provinciale del lavoro (oggi Direzione territoriale del lavoro) per i necessari accertamenti.

La responsabilità solidale per gli infortuni sul lavoro

Il Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro, in vigore dal 15 maggio 2008, vuole responsabilizzare ulteriormente tutti i committenti, anche pubblici, affinché vigilino sulla idoneità delle misure di sicurezza adottate dall'appaltatore ed in particolare sulla prevenzione dei rischi derivanti dalle possibili interferenze fra l'attività svolta dall'appaltatore ed il ciclo produttivo dell'impresa committente, prevedendo che l'imprenditore committente risponda in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, per i danni subiti dai lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto di appalto o subappalto, che non risultino indennizzati dall'Inail (Art.26, D.Lgs. n.81/08).

Tale principio, per espressa disposizione di legge, non si applica ai danni derivanti dai rischi specifici propri dell'attività dell'impresa appaltatrice o sub-appaltatrice, dei quali non risponde il committente (Cass. n.28197/09).

La disposizione, quindi, mira a salvaguardare i lavoratori dell'impresa appaltatrice dall'esposizione a rischi non abituali, derivanti dalle interferenze con l'attività produttiva dell'azienda committente, rispetto ai quali potrebbero essere non adeguatamente preparati e protetti. Di conseguenza, a ben guardare, l'ambito di applicazione della norma risulta circoscritto alle sole lavorazioni eseguite all'interno dell'azienda committente o di una sua unità produttiva o comunque del suo ciclo produttivo, dove è possibile ravvisare rischi diversi da quelli propri dell'impresa appaltatrice, così come le disposizioni contenute nei primi commi del medesimo articolo, in tema di prevenzione dei rischi da interferenza.

La casistica potrebbe riguardare essenzialmente le lesioni al di sotto della soglia minima indennizzabile ed il cosiddetto "danno biologico differenziale" (cfr. Ministero del lavoro, circolare n.5/11).

| LA RESPONSABILITA' SOLIDALE DEL COMMITTENTE | |
|--|--|
| SOMME DOVUTE AI LAVORATORI (art.1676 c.c.) | Il committente è obbligato in solido per il pagamento delle somme dovute ai dipendenti dell'appaltatore, nei limiti di quanto ancora dovuto a quest'ultimo |
| RETRIBUZIONI E CONTRIBUTI (art.29 D.Lgs. n.276/03) | Il committente privato, imprenditore o datore di lavoro, è obbligato in solido con l'appaltatore ed i sub-appaltatori per retribuzioni, contributi e premi assicurativi dovuti ai lavoratori, entro due anni dalla cessazione dell'appalto |
| RITENUTE FISCALI ED I.V.A. (art.35 D.L. n.223/06) | Il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore ed i sub-appaltatori per le ritenute fiscali ai dipendenti e l'IVA risultante dalle fatture, entro due anni dalla cessazione dell'appalto |
| INFORTUNI (art.26 D.Lgs. n.81/08) | L'imprenditore committente risponde in solido con l'appaltatore e ciascun sub-appaltatore, per i danni derivanti da infortuni sul lavoro non indennizzati dall'I.N.A.I.L. |