

## La Responsabilità Solidale negli Appalti

Direzione relazioni industriali

Udine, 30 ottobre 2013

- **Ambito di applicazione**

- » *la responsabilità solidale* si applica ai contratti di appalto ex art. 1655 c.c. sia pubblici che privati
- » affinché un *appalto* possa considerarsi *genuino* è necessario che:
  - » *il potere organizzativo e direttivo*
  - » *l'organizzazione dei mezzi*
  - » *il rischio d'impresa*

*siano in capo all'appaltatore o al subappaltatore*

- La normativa di riferimento

*art. 1676* del Codice Civile

*art. 118* co. 6 del D.lgs. n. 163/2006 - Codice degli Appalti

*art. 29* del D.lgs. n. 276/03 modificato dalla  
L. n. 35/2012 e dalla L. 92/2012

- L'art. 1676 del c.c.

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 dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda

- Art. 1676 c.c.

- » *Ambito di applicazione*

- » Appalti pubblici e privati
- » Trattamenti retributivi

- » *Durata*

- » Prescrizione quinquennale

- » *Limiti*

- » Opera nel limite del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui è proposta la domanda

- » *Chi può azionarla*

- » I dipendenti dell'appaltatore
- » I dipendenti del subappaltatore (interpretazione sistematica)

- Art. 118 co. 6 Codice degli Appalti

L'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni; è, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto [...]

- Art. 118 co. 6 Codice degli Appalti

- » **Ambito di applicazione**

- » Appalti pubblici
- » Trattamento economico e normativo stabilito dal Ccnl e dai Ccpl

- » **Durata**

- » Prescrizione quinquennale
- » Prescrizione due anni per intervento art. 29 d.lgs. n. 276/03 e s.m. (?)

- » **Limiti**

- » Opera nell'ambito delle prestazioni rese nel subappalto

- » **Chi può azionarla**

- » I dipendenti del subappaltatore

- L'art. 29 co. 2 del D. Lgs. n. 276/03 così come modificato dalla L. n. 35/2012 e dalla L. n. 92/2012

*Salvo diverse disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti, 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, 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, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. → segue*

- L'art. 29 co. 2 del D. Lgs. n. 276/03 così come modificato dalla L. n. 35/2012 e dalla L. n. 92/2012

*Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori. Il committente che ha eseguito il pagamento può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali*

- L'art. 29 del D.Lgs. n. 276/03 e s.m.

» **Ambito di applicazione**

- » Appalti privati
- » Appalti pubblici dove l'ente pubblico economico ha natura imprenditoriale
- » Trattamenti retributivi e contributi previdenziali
- » Tfr e i premi assicurativi escluse le sanzioni civili

» **Durata**

- » Due anni dalla cessazione dell'appalto (intesa anche come cessazione del subappalto)

» **Limiti**

- » Debiti dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto (o del subappalto)

» **Chi può azionarla**

- » I lavoratori nell'ambito dell'appalto e del subappalto
- » Inps, Inail e Cassa Edile

- Cosa è cambiato rispetto alla precedente formulazione dell'art. 29
  - » Espresso riferimento al Tfr e ai premi assicurativi
  - » Esclusione delle sanzioni civili
  - » Confermata l'operatività della responsabilità solidale *esclusivamente ai debiti relativi al periodo di esecuzione del contratto di appalto*
  - » Introduzione del beneficio della preventiva escussione del debitore principale

- D.L. Lavoro 76/2013 – art. 7  
Le novità

- » Circoscritta l'operatività dell'istituto della responsabilità solidale negli appalti, di cui all'art. 29 del D.Lgs n. 276/2003, nei contratti di lavoro autonomo solo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche a progetto
- » Il Ministero del Lavoro ha specificato che «il riferimento ai lavoratori con contratto di lavoro autonomo è limitato sostanzialmente ai co.co.co./co.co.pro. impiegati nell'appalto e non anche a quei lavoratori autonomi che sono tenuti in via esclusiva all'assolvimento dei relativi oneri» (circ. Min. del Lavoro n. 35/2013)

- Criticità dell'istituto della responsabilità solidale

- » *La sovrapposizione normativa* rende difficile distinguere esattamente gli ambiti di applicazione delle norme
- » *Il limite quantitativo* non sempre è ben definito
- » *La mancanza* di esimenti dal rapporto di solidarietà, paventato dal decreto Bersani (2006) e oggi esistente esclusivamente per la responsabilità solidale in ambito fiscale, rende l'impianto inevitabile

- Le Azioni dell'Ance volte a...

- » *armonizzare* le diverse norme che attualmente regolano la materia in maniera disomogenea
- » *attenuare* gli effetti dell'attuale impianto della responsabilità solidale che risulta essere cieca, nel senso di inevitabile, incontrollabile e illimitata
- » *raggiungere* i seguenti obiettivi: la limitazione temporale, la limitazione quantitativa, la preventiva escussione del debitore principale e la previsione di esimenti che possano limitare tale meccanismo

## • Piattaforma Ance/Sindacati per il rinnovo Ccnl 2013 — Testo di proposta

Tenuto conto della nuova formulazione dell'art. 29 del D.Lgs n. 276/2003, si ritiene necessario prevedere la possibilità di procedere a controlli, da effettuarsi sulla documentazione in possesso dell'appaltatore/ subappaltatore, che costituiscano fattispecie esimente dalla responsabilità solidale retributiva.

Si propone la verifica e il controllo dei seguenti documenti da parte del responsabile in solido:

- copia della comunicazione di assunzione al centro per l'impiego del personale occupato nell'opera appaltata o subappaltata e, con cadenza mensile, mediante l'acquisizione della seguente documentazione:
- cedolini paga quietanzati dai lavoratori di cui sopra nel rispetto delle indicazioni fornite dal garante per la privacy;
- copia del Lul o eventuale documento di registrazione di presenza di cantiere;
- Durc dell'impresa interessata, da parte della Cassa Edile competente.

## • Proposta del Gruppo Appalti c/o Inps

Alla luce dell'attuale normativa sulla responsabilità solidale e sulle criticità emerse, il Gruppo Appalti cui partecipa l'Ance presso l'Unindustria Roma, sta portando avanti un esame congiunto con l'Inps Centrale per addivenire ad un sistema di controlli incrociati degli appalti attraverso l'Uniemens, che permetta di circoscrivere eventuali irregolarità riscontrate al singolo appalto.

Tale sistema, attualmente in fase di approvazione, permetterebbe pertanto di limitare l'operatività della responsabilità solidale all'effettivo appalto cui è connessa l'irregolarità



## • Sintesi del sistema

Il sistema, applicabile agli appalti pubblici e privati, si basa su:

1) denuncia della stazione appaltante contenente in particolare:

- » data inizio e data fine dell'appalto
- » appaltatore e c.f.
- » subappaltatore e c.f.
- » identificativo dell'appalto

2) denunce Uniemens dell'appaltatore e del subappaltatore contenenti i dati dell'appalto che permetteranno all'Inps di effettuare la corrispondenza dei medesimi con quelli denunciati dalla stazione appaltante, imputando pertanto le eventuali irregolarità, anche in termini di responsabilità solidale, laddove non sanate, esclusivamente al singolo appalto

## La responsabilità solidale in ambito previdenziale e assicurativo e il Durc

Nel quadro normativo appena rilevato, un ruolo fondamentale è rappresentato dal Durc (Documento Unico di regolarità contributiva) che permette di stabilire la regolarità dell'impresa appaltatrice e degli eventuali subappaltatori nelle varie fasi dell'appalto pubblico o privato, nell'ambito degli obblighi Inps, Inail e Cassa Edile

## Presentazione del Durc

### *Appalti privati*

- Per la verifica idoneità tecnico-professionale
- Ove previsto dal contratto o dalle L. regionali

### *Appalti pubblici*

- Per la verifica dell'idoneità tecnico professionale
- Per l'aggiudicazione
- Per la stipula del contratto
- Per il pagamento dei Sal
- Per il collaudo finale
- Attestazione Soa

## Novità - D.L. Fare 69/2013 – art. 31 Validità del Durc

- » Estesa la validità del Durc rilasciato per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture a 120 giorni dalla data di emissione
- » Estesa la validità del Durc a 120 giorni fino al 31 dicembre 2014 ai lavori edili per i soggetti privati

## D.L. Fare 69/2013 – art. 31

### Validità del Durc per appalti diversi

- » introdotta la possibilità di utilizzo di uno stesso Durc anche per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture diversi da quelli per i quali il documento è stato espressamente acquisito
- » nelle more della predisposizione di procedure informatiche *ad hoc* tale previsione è riferita ad una medesima stazione appaltante
- » quando il sistema andrà a regime anche per stazioni appaltanti diverse, deve valutarsi la possibilità di emettere Durc relativi alla situazione complessiva dell'impresa (come già avviene per Inps e Inail), distinguendoli dai Durc relativi ai singoli appalti

## D.L. Fare 69/2013 – art. 31

### Durc per i lavori privati in economia

- » Introdotta la disposizione che ha previsto che l'esonero dall'obbligo di richiesta del Durc agli Istituti o Enti abilitati al rilascio si applica solo ai lavori privati di manutenzione in edilizia realizzati senza ricorso a imprese direttamente in economia dal proprietario dell'immobile

## D.L. Fare 69/2013 – art. 31

### Durc e compensazione dei crediti e debiti nei confronti della p.a.

- » Estesa a tutti i tipi di Durc l'applicazione della cosiddetta procedura di compensazione di cui all'art. 13bis co. 5 del D.L. n. 52/2012, convertito in L. n. 94/2012 (c.d. Spending Review 1) che consente il rilascio del Durc regolare nell'ambito degli appalti pubblici in presenza di una certificazione che attesti la sussistenza e l'importo di crediti certi, liquidi ed esigibili vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni, anche laddove risultino irregolarità contributive di importo pari o inferiore

## Gli interventi del Ministero del Lavoro e degli Istituti

**Interpello n. 15/2009** – certificazione regolarità contributiva di cantiere – (inattuata)

**Interpello 3/2010** - la posizione debitoria nei confronti degli Istituti a carico di un soggetto non impedisce il rilascio del Durc a chi, con lo stesso soggetto, è solidalmente responsabile

**Interpello 2/2012** – la disciplina della responsabilità solidale è evidentemente legata all'appalto e non al nolo a caldo

**Mess. Inps 12091/2010** - prevista apposita procedura di rilascio di un Durc regolare con l'annotazione della sussistenza della responsabilità solidale nei confronti del soggetto inadempiente

**Circolare Min. Lav. n. 5/2011** – quadro giuridico degli appalti

**Circolare Min. Lav. 16/2/2012** – Intervento sostitutivo della stazione appaltante

**Circolare Min. Lav. 17/2012** – applicazione della responsabilità solidale

**Circolare Mini. Lav. 12/2012** – Durc e autocertificazione

**Circolare Ministero per la pubbl. amm. e la semplif. n. 6/2012** – Durc

**Circolare Min. Lav. n. 36/2013** – art. 31 del D.L. n. 69/2013 – semplificazioni DURC

## Le altre norme sulla responsabilità solidale

- » **art. 23 del d.lgs. n. 276/03** (contratto di somministrazione)
- » **art. 3 d.lgs. n. 72/2000** (distacco comunitario ed extracomunitario)
- » **art. 26 co. 4 del T.U. sulla sicurezza** (d.lgs. n. 81/08)

## Art. 23 co. 3 D.Lgs. n. 276/2003

L'utilizzatore è obbligato in solido con il somministratore a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali

## D. Lgs. n. 72/2000 – Distacco dei lavoratori in ambito comunitario ed extracomunitario

Gli imprenditori che appaltano servizi e opere ad un appaltatore (o subappaltatore) transnazionale, sono tenuti in solido con quest'ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inderogabile retributivo e ad assicurare un trattamento normativo non inferiore a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti

I diritti che spettano ai dipendenti dell'appaltatore transnazionale possono essere esercitati nei confronti dell'imprenditore appaltante fino a un anno dalla data di cessazione dell'appalto

## T.U. sulla Sicurezza D.Lgs. n. 81/08 art. 26 co. 4

» L'imprenditore committente è responsabile in solido con l'appaltatore e gli eventuali subappaltatori per tutti i danni relativi ai lavoratori dipendenti dell'appaltatore o del subappaltatore che non risultino indennizzati dall'Inail:

- » Danno biologico differenziale
- » Danno morale ed esistenziale

## L'intervento sostitutivo della stazione appaltante – art. 4 del D.P.R. 207/2010 (inadempienza contributiva)

[...] In caso di ottenimento da parte del responsabile del procedimento del documento unico di regolarità contributiva che segnali un'inadempienza contributiva relativa a uno o più soggetti impiegati nell'esecuzione del contratto, il medesimo trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza. Il pagamento di quanto dovuto per le inadempienze accertate mediante il Durc è disposto dai soggetti di cui all'art. 3, co. 1, lett. b), direttamente agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori la cassa edile.

In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni è operata una ritenuta dello 0,50%

## L'intervento sostitutivo della stazione appaltante – art. 5 del D.P.R. 207/2010 (inadempienza retributiva)

In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi [...] il responsabile del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'esecutore, a provvedervi entro i successivi quindici giorni.

Decorso infruttuosamente tale termine anche senza contestazione formale e motivata la stazione appaltante può intervenire nei pagamenti ai lavoratori detraendo gli importi dalle somme dovute all'esecutore del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore in caso di pagamento diretto

