



Responsabilità solidale negli appalti A.C. 4211

Dossier n° 544 - Schede di lettura
13 marzo 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4211
Titolo:	Modifica all'articolo 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di responsabilità solidale del committente per il pagamento delle retribuzioni e l'assolvimento degli obblighi contributivi da parte dell'appaltatore
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	on. Damiano
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	10 gennaio 2017
trasmissione alla Camera:	10 gennaio 2017
assegnazione:	16 febbraio 2017
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), V Bilancio, VI Finanze, VIII Ambiente e X Attività Produttive

Contenuto

La **proposta di legge C. 4211 (Damiano ed altri)** modifica la disciplina vigente in materia di **responsabilità solidale tra committente e appaltatore** in relazione ai trattamenti retributivi (comprensivi delle quote di trattamento di fine rapporto), ai contributi previdenziali e ai premi assicurativi dovuti ai lavoratori subordinati in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto.

Nell'indicare le ragioni dell'intervento legislativo, la **Relazione illustrativa** evidenzia come questo sia volto a ripristinare integralmente la responsabilità solidale negli appalti e stimolare la contrattazione affinché le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore possano individuare clausole di maggior favore per i lavoratori.

La proposta di legge, che si compone di **un solo articolo**, sostituisce **[l'articolo 29, comma 2, del D.Lgs. 276/2003](#)**, apportando le seguenti modifiche alla normativa vigente:

- viene **eliminato il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore**, in base al quale, attualmente (ferma restando la responsabilità solidale per cui committente e appaltatore sono convenuti in giudizio congiuntamente), la possibilità di intentare l'azione esecutiva nei confronti del committente è esercitabile solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori;
- si prevede la **diminuzione(da 2 a 1 anno dalla cessazione dell'appalto) del limite** entro il quale il committente (imprenditore o datore di lavoro) è obbligato in solido con l'appaltatore a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto;
- ai **contratti collettivi** nazionali (sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore) viene attribuita la **facoltà di individuare clausole di maggior favore** per i lavoratori (diversamente dalla normativa vigente, che prevede la possibilità, per i contratti collettivi, di derogare al principio della responsabilità solidale tra committente e appaltatore, individuando metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti);
- viene introdotta una **ulteriore sanzione**, consistente nell'**esclusione dalle gare di appalto** indette dalle amministrazioni pubbliche, in caso di condanna definitiva per la violazione delle disposizioni in materia di responsabilità solidale.

Disciplina vigente ed evoluzione normativa

La disciplina vigente

Il contratto di appalto e servizi prevede una speciale forma di garanzia per i diritti dei lavoratori subordinati impiegati, disciplinata in generale dall'[articolo 1676 c.c.](#) e dal [D.Lgs. 276/2003](#).

In particolare, il **testo vigente dell'articolo 29, comma 2, del D.Lgs. 276/2003**, prevede, quale forma di tutela dei lavoratori (salvo diversa disposizione della contrattazione collettiva, che può individuare metodi e procedure di controllo e verifica della regolarità complessiva degli appalti) l'**obbligazione solidale** tra il committente (imprenditore o datore di lavoro) e l'appaltatore (nonché ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori), entro il limite di **due anni** dalla cessazione dell'appalto, in relazione ai trattamenti retributivi (comprensivi delle quote di trattamento di fine rapporto), ai contributi previdenziali e ai premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto. Per le eventuali sanzioni civili risponde invece solo il responsabile dell'inadempimento.

Il **committente 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** 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 è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta (ai sensi del [D.P.R. 600/1973](#)), e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

L'evoluzione normativa

L'[articolo 29, comma 2, del D.Lgs. 276/2003](#) è stato **oggetto di una serie di modifiche** successivamente alla sua introduzione.

Il **testo originario dell'articolo 29, comma 2**, prevedeva l'obbligo solidale tra committente (imprenditore o datore di lavoro) e l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, alla corresponsione ai lavoratori dei trattamenti retributivi e dei contributi previdenziali dovuti.

Successivamente, l'articolo 29, comma 2, è stato oggetto di numerose modifiche:

- l'[articolo 6, comma 1, del D.Lgs. 251/2004](#), che ha introdotto la possibilità di derogare alla responsabilità solidale da parte dei contratti collettivi (stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative);
- l'[articolo 1, comma 911, della L. 296/2006](#), il quale ha disposto che la responsabilità solidale opera entro il limite di 2 anni dalla cessazione dell'appalto, e che la stessa vale anche per ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori (non solo quindi nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro e dell'appaltatore). Oltre a ciò, è stato soppresso il riferimento ad eventuali diverse previsioni contenute nei contratti collettivi;
- l'[articolo 21, comma 1, del D.L. 5/2012](#), il quale ha specificato:
 - che le retribuzioni da corrispondere ai lavoratori si intendono comprensive delle quote di trattamento di fine rapporto;
 - che oltre ai contributi previdenziali devono essere corrisposti anche i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto;
 - che resta escluso qualsiasi obbligo solidale per le sanzioni civili, di cui risponde pertanto solo il responsabile dell'inadempimento;
- l'[articolo 1 della L. 35/2012](#) (di conversione del [D.L. 5/2012](#)) il quale ha previsto che, se convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore, il committente imprenditore o datore di lavoro potesse eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo. In tal caso il giudice accertava la responsabilità solidale di entrambi gli obbligati, ma l'azione esecutiva poteva essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore. L'eccezione poteva essere sollevata anche se l'appaltatore non fosse stato convenuto in giudizio, ma in tal caso il committente imprenditore o datore di lavoro doveva indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi. Il committente imprenditore o datore di lavoro che aveva eseguito il pagamento poteva esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato, secondo le regole generali;
- l'[articolo 4, comma 31, della L. 92/2012](#), il quale ha disposto che:
 - la responsabilità solidale, valesse, salva diversa previsione delle norme della contrattazione collettiva, nell'ambito di metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti;
 - il committente (imprenditore o datore di lavoro) fosse sempre convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore;
 - l'eccezione di preventiva escussione esercitata da parte del committente dovesse riguardare non solo il patrimonio dell'appaltatore (come in precedenza previsto) ma anche quello di eventuali subappaltatori; in ogni caso il committente non era tenuto (come in precedenza previsto) ad indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi.
 - l'azione esecutiva potesse essere intentata nei confronti del committente non solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore (come in precedenza previsto), ma anche dopo l'infruttuosa escussione di quello di eventuali subappaltatori;
- l'[articolo 28, comma 2, del D.Lgs. 175/2014](#), che ha stabilito l'obbligo, per il committente che avesse eseguito il pagamento, di assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del [D.P.R. 600/1973](#) (Accertamento delle imposte sui redditi);

Ulteriori disposizioni in materia di responsabilità solidale

Nella disciplina della materia sono poi intervenute **una serie di altre norme**, non direttamente modificative dell'[articolo 29, comma 2, del D.Lgs. 276/2003](#).

In particolare:

- l'[articolo 9, comma 1, del D.L. 76/2013](#), che ha esteso l'ambito di applicazione della responsabilità solidale, in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale ed assicurativa, nei confronti dei lavoratori titolari di contratto di **lavoro autonomo** (al riguardo, la Circolare ministeriale del 29 agosto 2013, n. 35, ha precisato che il riferimento ai lavoratori con contratto di lavoro autonomo deve essere inteso come limitato sostanzialmente ai lavoratori impiegati nell'appalto per mezzo di collaborazioni coordinate e continuative o collaborazioni a progetto e non può essere esteso a quei lavoratori autonomi che sono tenuti in via esclusiva all'assolvimento dei relativi oneri). Oltre a ciò, la norma **ha escluso** dall'ambito della disciplina richiamata i contratti di appalto stipulati dalle **pubbliche amministrazioni** (che verosimilmente seguono le disposizioni del [D.Lgs. 163/2006](#)) ed ha specificato che le eventuali **clausole** derogatorie contenute nei contratti collettivi **abbiano effetto** esclusivamente in relazione ai **trattamenti retributivi** dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto, con esclusione di qualsiasi effetto sul regime di responsabilità solidale relativo ai contributi previdenziali ed assicurativi.
- l'[articolo 50 del D.L. 69/2013](#) – modificando l'[articolo 35, comma 28, del D.L. 223/2006](#) – che ha **eliminato** (dal 22 giugno 2013) la **responsabilità solidale dell'appaltatore** e del committente **per quanto riguarda il versamento dell'IVA** dovuta dal subappaltatore e dall'appaltatore in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del contratto (rimanendo quindi la responsabilità solidale solamente per le ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente).
- l'[articolo 28 del D.Lgs. 175/2014](#), che ha **eliminato** (dal 13 dicembre 2014) la predetta responsabilità solidale **anche con riferimento alla ritenute fiscali su reddito da lavoro dipendente**.

Si ricorda, infine, che per quanto riguarda il tema della **sicurezza sul lavoro**, l'[articolo 26, comma 4, del D.Lgs. 81/2008](#), ha previsto che, ferme restando le norme vigenti in materia, il committente risponda in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'INAIL o dell'IPSEMA. In ogni caso, il vincolo solidaristico non si applica ai danni conseguenti a dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

La richiesta di referendum abrogativo

La Corte costituzionale l'11 gennaio 2017 ha dichiarato ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione delle disposizioni limitative della responsabilità solidale tra committente e appaltatore in materia di appalti ([articolo 29, comma 2, del D.Lgs. n.276/2003](#)).

La normativa di cui si propone l'abrogazione prevede:

- la possibilità, per i contratti collettivi, di derogare al principio della responsabilità solidale tra committente e appaltatore in relazione alla violazione di specifici diritti del lavoratore (diritto alla retribuzione e alla contribuzione previdenziale e assicurativa);
- ferma restando la responsabilità solidale (per cui committente e appaltatore sono convenuti in giudizio congiuntamente), la possibilità di intentare l'azione esecutiva nei confronti del committente solo dopo l'infruttuosa discussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori.

Obiettivo del referendum è quindi quello di prevedere una **piena responsabilità solidale tra committente e appaltatore**, non limitabile da parte della contrattazione collettiva ed estesa, in sede giudiziale, anche alla fase esecutiva.

Ai sensi dell'[articolo 34 della legge n.352 del 1970](#), il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il referendum, fissando la data di convocazione degli elettori in una **domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno**. Nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse.

Elenco delle modifiche apportate all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n.276 del 2003 (le modifiche apportate rispetto al testo previgente sono indicate in neretto):

Testo originario

2. In caso di appalto di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti.

Testo modificato dall'articolo 6, comma 1, del D.Lgs. 251/2004

2. **Salvo diverse previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative**, in caso di appalto di **opere o di servizi** il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti.

Testo modificato dall'articolo 1, comma 911, della L. 296/2006

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.

Testo modificato dall'articolo 21, comma 1, del D.L. 5/2012

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 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.**

Testo modificato dall'articolo 1 della L. 35/2012 (di conversione del D.L. 5/2012)

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 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. **Ove convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore, il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di entrambi 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. L'eccezione può essere sollevata anche se l'appaltatore non è stato convenuto in giudizio, ma in tal caso il committente imprenditore o datore di lavoro deve indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi. Il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.**

Testo modificato dall'articolo 4, comma 31, della L. 92/2012

2. **Salvo diversa 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. **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.**

Testo modificato dall'articolo 28, comma 2, del D.Lgs. 175/2014

2. Salvo diversa 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. 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 **è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del [decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600](#)**, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

Raffronto tra il D.Lgs. 276/2003 e l'A.C. 4211

D.Lgs. 276/2003	A.C. 4211
Art. 29. <i>Appalto</i>	Art. 29. <i>Appalto</i>
<i>Omissis</i>	<i>Omissis</i>
<p>2. Salvo diversa 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. 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 è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.</p>	<p>2. In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o il datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di un anno 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. I contratti collettivi nazionali di lavoro, sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore possono individuare clausole di maggior favore per i lavoratori rispetto a quanto stabilito dal periodo precedente. Il committente che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali. La condanna definitiva per la violazione delle disposizioni del presente comma costituisce causa di esclusione dalle gare di appalto indette dalle amministrazioni pubbliche.</p>

