

Direzione Centrale Entrate
Direzione Centrale Vigilanza Prevenzione e Contrasto all'Economia Sommersa
Direzione Centrale Sistemi Informativi e Tecnologici
Coordinamento Generale Legale

Roma, 10/08/2012

Ai Dirigenti centrali e periferici
Ai Responsabili delle Agenzie
Ai Coordinatori generali, centrali e
periferici dei Rami professionali
Al Coordinatore generale Medico legale e
Dirigenti Medici

Circolare n. 106

e, per conoscenza,

Al Presidente
Al Presidente e ai Componenti del Consiglio di
Indirizzo e Vigilanza
Al Presidente e ai Componenti del Collegio dei
Sindaci
Al Magistrato della Corte dei Conti delegato
all'esercizio del controllo
Ai Presidenti dei Comitati amministratori
di fondi, gestioni e casse
Al Presidente della Commissione centrale
per l'accertamento e la riscossione
dei contributi agricoli unificati
Ai Presidenti dei Comitati regionali
Ai Presidenti dei Comitati provinciali

Allegati n.5

OGGETTO: **Solidarietà contributiva in materia di appalti.**

SOMMARIO: *Ricognizione normativa - Indicazioni operative*

Con la presente circolare vengono fornite indicazioni operative volte ad uniformare i comportamenti sul territorio nella gestione delle obbligazioni nascenti da vincolo di solidarietà, sia per quanto riguarda la fase dell'accertamento ispettivo che quella del recupero del credito.

Tale esigenza risulta rinnovata in considerazione della circolare del Ministero del Lavoro (n. 5 dell'11 febbraio 2011 – Allegato 1) che ha trattato la materia degli appalti, con cenni anche al regime di responsabilità solidale, nonché del D.L. 9-2-2012 n. 5 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012 n. 35) e del D.L. 2-3-2012 n. 16 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012 n. 44) - che hanno modificato, rispettivamente con gli artt. 21 comma 1 e 2 comma 5 bis, la disciplina della responsabilità solidale in materia di appalti.

Ricognizione normativa

Ai sensi degli artt. 1292 del c.c. si ha obbligazione solidale *passiva* quando *“più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità e l'adempimento da parte di uno di loro libera gli altri [...]”*.

E' importante precisare, dunque, che la solidarietà passiva nasce per rafforzare il credito, in quanto attribuisce al creditore (l'INPS nel caso di obbligazioni contributive) la facoltà di chiedere l'adempimento dell'esatta prestazione ad uno qualunque dei debitori.

Le ipotesi di responsabilità solidale passiva verso l'INPS scaturenti da violazioni contributive sono state ampliate nel tempo, attraverso reiterati interventi normativi concentrati, in particolare, sulla disciplina prevista per il contratto di appalto.

Le norme di riferimento in materia di responsabilità solidale per i trattamenti contributivi nel contratto di appalto sono le seguenti:

- Art. 29, comma 2, del D. Lgs. n. 10 settembre 2003, n. 276 (comma così sostituito prima dall'art.6 D. Lgs. 6/10/2004 n. 251, poi dal comma 911 dell'art. 1 L.27/12/2006 n. 296 e, infine, dall'art. 21 comma 1 del citato D.L. 9-2-2012 n. 5 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 4 aprile 2012) che sancisce: *“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, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i **contributi previdenziali** 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 puo' eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo. In tal caso il giudice accerta la responsabilita' solidale di entrambi gli obbligati, ma l'azione esecutiva puo' essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore. L'eccezione puo' essere sollevata anche se l'appaltatore non e' 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 puo' agevolmente soddisfarsi. Il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento puo' esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali”*.
- Art. 35, comma 28, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, ripetutamente modificato nel tempo. Il testo normativo in vigore fino al 28-4-2012, nascente dalla conversione del citato D.L.

223/2006, con modificazioni, nella L. 4 agosto 2006, n. 248, (i commi dal 29 al 34 sono stati abrogati dal D.L. n. 97/2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 129/2008) disponeva:

✓ *"l'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore dell'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".*

La citata norma è stata sostituita – a decorrere dal 29/4/2012, per effetto dell'art. 2 comma 5 bis legge n.44/2012, di conversione del D.L. 16/2012 – dalla seguente:

✓ *"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'IVA scaturente dalle fatture** inerenti le prestazioni effettuate nell'ambito dell'appalto, ove non dimostri di aver messo in atto tutte le cautele possibili per evitare l'inadempimento".*

Dall'analisi complessiva delle menzionate norme si evince quanto segue:

✓ Il **committente** è chiamato a rispondere in solido con l'appaltatore, nonché con gli eventuali subappaltatori, per l'intero importo della contribuzione previdenziale (nonché della retribuzione) dovuta, con esclusione, dalla data di entrata in vigore del D.L. 5/2012 (10-2-2012), delle sanzioni civili, ai sensi dell'art. 21 del medesimo decreto. Si richiama, in merito, la circolare n. 2/2012 (allegato 2) con la quale il Ministero del Lavoro ha fornito primi chiarimenti.

In merito alle somme per le quali il committente viene chiamato a rispondere in solidarietà, il Ministero del Lavoro, con parere del 21 marzo u.s., ha precisato che, anche a seguito della modifica legislativa intervenuta, il regime di solidarietà permane sulle somme dovute a titolo di interesse moratorio sui debiti previdenziali (sia contributivi e assistenziali che assicurativi), nascenti sul debito contributivo una volta raggiunta l'entità massima prevista della sanzione civile, considerata la portata generale dell'art.1294 c.c. ed in mancanza, sul punto, di una previsione contraria della legge.

Nel citato parere viene, altresì, chiarito che il *dies a quo* a partire dal quale il committente, ex art. 21 D.L. semplificazioni, non risponde dell'obbligo relativo alle somme aggiuntive, nel quadro di una lettura sistematica della nuova disposizione, coincide con tutti gli obblighi contributivi la cui scadenza del versamento è successiva al 10 febbraio 2012, data di entrata in vigore del predetto decreto.

Il vincolo della solidarietà viene meno dopo due anni dalla cessazione dell'appalto (ovvero, in presenza di subappaltatori, dopo due anni dalla cessazione del subappalto). Atteso il tenore della norma, sono tutelati tutti i lavoratori, ovvero non solo i lavoratori subordinati ma anche quelli impiegati nell'appalto con altre tipologie contrattuali (ed es. collaboratori a progetto), nonché quelli in nero, purché impiegati direttamente nell'opera o nel servizio oggetto dell'appalto.

✓ **L'appaltatore** è chiamato a rispondere in solido con il subappaltatore:

- ex art. 35 comma 28 (fino al 28/4/2012). Il vincolo di solidarietà cui è assoggettato l'appaltatore fino a tale data, oltre ad essere senza limiti economici, non è soggetto a termini di decadenza, con la conseguente applicazione del termine di prescrizione previsto *ex lege* per i contributi. Atteso il tenore della norma da ultimo citata, sono tutelati i lavoratori regolarmente iscritti al LUL o per i quali è stata effettuata la

comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro (Unilav);

- ex art. 29 comma 2 (dal 29/4/2012). Ciò in virtù di consolidata giurisprudenza che considera il contratto di subappalto null'altro che un vero e proprio appalto - che si caratterizza, rispetto al contratto-tipo, solo per essere un contratto derivato da altro contratto stipulato a monte, che ne costituisce il presupposto-. Tale interpretazione è formulata nel rispetto della *ratio* della norma consistente nell'esigenza di assicurare una particolare tutela in favore dei lavoratori ausiliari dell'appaltatore, atta a preservarli dal rischio dell'inadempimento di questi, esigenza che ricorre identica tanto nell'appalto quanto nel subappalto" (v. per tutte Cass. n. 6208 del 7 marzo 2008).

Pertanto, a partire dal 29 aprile 2012, il regime complessivamente previsto per il committente obbligato in solido, come sopra descritto, va esteso anche all'appaltatore chiamato in solidarietà.

Indicazioni operative

Alla luce di quanto sopra, si forniscono le seguenti istruzioni operative per l'uniforme redazione del verbale unico di accertamento (di seguito denominato verbale ispettivo) che dovrà essere comunicato all'obbligato in solido.

Nei casi di accertata solidarietà nell'obbligazione contributiva nascente dall'applicazione delle norme di legge speciale di cui sopra, l'ispettore dovrà provvedere a comunicare all'obbligato in solido il verbale di accertamento già notificato all'obbligato principale che riporterà esclusivamente l'esposizione dettagliata dei fatti presupposto dell'addebito, ivi compreso l'elenco dei lavoratori ed i periodi di lavoro per ciascuno di essi ed riferimenti di legge da cui deriva il vincolo solidale.

Inoltre, il verbale ispettivo dovrà essere congruamente motivato, ai sensi dell'art. 13 D.Lgs. 124/2004, come modificato dall'art. 33 della legge 183/2010, in rapporto alle specificità proprie delle diverse fattispecie normativamente previste.

Il verbale ispettivo che contiene l'addebito nei confronti dell'obbligato principale è stato strutturato in modo da evidenziare, distintamente per ciascuno degli obbligati solidali, l'importo della contribuzione dovuta e delle somme aggiuntive, secondo il regime indicato nella premessa normativa.

Sia il verbale ispettivo indirizzato all'obbligato principale sia i documenti comunicati agli obbligati solidali avranno un unico NIU, uguale a quello assegnato al verbale ispettivo dell'obbligato principale, ma distinti numeri di protocollo. In proposito si precisa che, al fine di garantire la correttezza del vincolo solidale, il protocollo assegnato al verbale destinato al debitore principale deve necessariamente essere precedente rispetto a quello assegnato al documento comunicato al debitore chiamato in solidarietà.

I predetti verbali ispettivi dovranno contenere sia i dati anagrafici, fiscali e contributivi relativi all'obbligato principale, sia i dati anagrafici e fiscali relativi agli obbligati solidali, questi ultimi indicati nella distinta sezione, appositamente predisposta.

Ciò a garanzia di trasparenza e, al contempo, a tutela della riservatezza di tutti i dati emersi dall'ispezione ma che non interessano il chiamato in solido.

In attesa della procedura Verbale Web il documento da trasmettere all'obbligato solidale

seguirà il modello di Verbale Unico rappresentato nell'allegato file (Allegato 3).

Al fine di intercettare e monitorare costantemente le posizioni dei debitori solidali, si dispone la redazione di una particolare scheda VG00, rappresentata nell'allegato file (Allegato 4), all'uopo compilata dagli Ispettori, da acquisire manualmente a cura del personale amministrativo della linea operativa "vigilanza ispettiva" attraverso la specifica funzionalità "*Gestione obbligati solidali*", di recente pubblicazione, presente nella procedura VG00 alla sezione "*Gestione Ispezioni*" residente nella *Intranet* dell'Istituto.

La linea operativa "vigilanza ispettiva" dovrà inoltrare copia della scheda cartacea all'unità organizzativa "gestione del credito" per l'attivazione delle successive fasi di recupero.

La comunicazione all'obbligato in solido del verbale di accertamento già notificato al debitore principale, come precisato in premessa, non determina l'iscrizione a bilancio di un'ulteriore partita di credito; tale circostanza esclude la necessità di attribuire all'obbligato solidale una particolare posizione contributiva (matricola).

Conseguentemente, in caso di accertata sussistenza del vincolo di solidarietà, gli addebiti in capo all'obbligato solidale verranno trasferiti, ai fini della formazione del titolo esecutivo, all'ufficio legale mediante U.L. 13 al quale dovrà essere allegata la scheda VG00, appositamente predisposta, nonché il verbale di accertamento e gli allegati allo stesso.

E' in fase di realizzazione un'apposita procedura che consentirà la canalizzazione, negli archivi del recupero crediti, del flusso di informazioni relativo al credito nascente da vincolo solidale e l'attivazione delle ulteriori fasi di gestione del credito. Con successivo messaggio si comunicherà il rilascio citata procedura.

Si rammenta, infine, che, come precisato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con Interpello n. 3/2010 (Allegato 5), il debito contributivo nascente da solidarietà non pregiudica il rilascio del DURC regolare.

Le presenti disposizioni annullano e sostituiscono le eventuali precedenti disposizioni adottate in ambito territoriale.

Si fa riserva di fornire ulteriori istruzioni operative a seguito delle novità introdotte dalla Legge n. 92 del 28 giugno 2012 – cd. Riforma del Mercato del Lavoro-.

Il Direttore Generale
Nori

Sono presenti i seguenti allegati:

Allegato N.1

Allegato N.2

Allegato N.3

Allegato N.4

Allegato N.5

Cliccare sull'icona "ALLEGATI"



per visualizzarli.