



La responsabilità solidale negli appalti *(aspetti retributivi e contributivi)*

Ottobre 2012

Definizione generale	2
La responsabilità solidale negli appalti	2
Le fonti:	3
normative.....	3
amministrative.....	3
L'art. 1676 del codice civile	3
L'art. 3 della l. n. 1369/1960	4
L'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 e s.m. ..	4
Le ultime novità:.....	5
1) la contrattazione collettiva	5
2) il beneficio della preventiva escussione del debitore principale	6
I soggetti coinvolti.....	6
Oggetto della responsabilità solidale	7
Il limite temporale	7
Art. 118 del codice degli appalti (d.lgs. n. 163/2006)	8
Durc: brevi cenni.....	9

Intervento sostitutivo della stazione appaltante: art. 4 d.p.r. n. 207/2010 10

Intervento sostitutivo della stazione appaltante: art. 5 d.p.r. n. 207/2010 11

***Schemi di sintesi*** 12

Gli ambiti di applicazione 12

Il principio della preventiva escussione 13

Definizione generale

La responsabilità solidale si ha quando due o più soggetti sono obbligati per una stessa prestazione e, pertanto, il creditore può rivolgersi ad uno dei debitori il cui adempimento libera gli altri debitori.

Ai sensi dell'art. 1292 c.c., infatti, ciascun debitore può essere costretto all'adempimento per la totalità della prestazione e, in tal caso, l'adempimento da parte di un coobbligato libera tutti gli altri.

Il debitore che ha pagato l'intero debito, però, può rivalersi verso gli altri, ripetendo da ciascuno solo la parte per cui è obbligato (cd. azione di regresso).

La responsabilità solidale mira a rafforzare il credito in quanto tale, attribuendo al creditore la facoltà di chiedere l'adempimento della prestazione ad uno qualunque dei debitori.

Nell'ambito degli appalti, più precisamente, il regime della responsabilità solidale tende a rafforzare la tutela patrimoniale dei lavoratori che risulta essere garantita non solamente dal loro diretto datore di lavoro, ma anche da tutti coloro che rientrano nella struttura produttiva dell'appalto in base ad esigenze puramente organizzative ed economiche.

La responsabilità solidale negli appalti

Per responsabilità solidale negli appalti, di natura contributiva e retributiva, si intende la fat-

tispecie in cui il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con eventuali ulteriori subappaltatori, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi (comprese le quote di Tfr), i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto.

Tale istituto si applica esclusivamente al contratto di appalto ex art. 1655 c.c.¹, genuinamente inteso, sia pubblico che privato, al quale è ormai assimilato, per pacifico orientamento giurisprudenziale, il contratto di subappalto.

Quest'ultimo, infatti, pur essendo un subcontratto derivante dal principale contratto di appalto ed essendo previsti per legge limiti e condizioni ben precisi per il suo utilizzo², dal punto di vista strutturale e contrattuale è, a tutti gli effetti, assimilabile all'appalto. Per tale ragione anche l'istituto della responsabilità

¹ L'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro

² Art. 118 del D.Lgs. n. 163/2003, co. 11 : "è considerato subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare"; co. 9, "L'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto non può formare oggetto di ulteriore subappalto"; art. 1656 c.c.: "l'appaltatore non può dare in subappalto l'esecuzione dell'opera o del servizio, se non è stato autorizzato dal committente"



solidale viene applicato indistintamente anche ai rapporti con i subappaltatori.

L'appalto o, per l'appunto, il subappalto, per essere considerato genuino e, pertanto, lecito e distinguersi dalla somministrazione di manodopera deve presentare la sussistenza, in capo all'appaltatore, o al subappaltatore, di alcuni requisiti imprescindibili che sono: il potere organizzativo e direttivo, l'organizzazione dei mezzi e l'assunzione del rischio d'impresa.

Le fonti:

normative

Art. 1676 del Codice Civile
Art. 3 L. n. 1369/1960
Art. 29 del D.Lgs. n. 276/03
Art. 1 co. 911 L. n. 296/2006
Art. 118 co. 6 del Codice degli Appalti (D.Lgs. n. 163/2006)

amministrative

Risposta ad interpello del Ministero del Lavoro n. 15/2009
Circolare n. 5/2011 del Ministero del Lavoro
Circolare del Ministero del Lavoro n. 37/2012
Nota del Ministero del Lavoro del 13/4/2012

L'art. 1676 del Codice Civile

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 a domanda.

La norma codicistica introduce questo principio fondamentale di tutela dei lavoratori che, alle dipendenze dell'appaltatore, possono comunque far vale i diritti relativi alle proprie spettanze nei confronti del committente.

Tale tutela trova un limite nell'ammontare del debito dello stesso committente nei confronti dell'appaltatore – datore di lavoro.

L'art. 1676 del c.c. si applica indistintamente agli appalti privati e pubblici e necessita, pertanto, di una armonizzazione con le norme che successivamente sono intervenute sull'argomento.

Si sottolinea che tale articolo pone un limite importante al rapporto solidale che consiste *nella concorrenza del debito tra committente e appaltatore e riguarda solo il debito retributivo.*

Per le ragioni esposte sopra, riguardanti l'assimilazione del subappalto all'appalto, l'art. 1676 deve comunque riferirsi anche ai rapporti con eventuali subappaltatori interessati nella catena del subappalto.

Il riferimento ai *dipendenti dell'appaltatore* sembrerebbe escludere la possibilità di applicare il regime della solidarietà anche a bene-



ficio di eventuali soggetti impegnati nei lavori con diverse tipologie contrattuali (collaboratori a progetto e associati in partecipazione)³.

L'art. 3 della L. n. 1369/1960⁴

Gli imprenditori che appaltano opere o servizi, compresi i lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti, da eseguirsi nell'interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, 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.[...]. Gli imprenditori sono altresì tenuti in solido con l'appaltatore, relativamente ai lavoratori da questi dipendenti, all'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi di previdenza ed assistenza.

La previsione contenuta in questa norma, ormai abrogata, era di portata assai più ampia rispetto allo stesso art. 1676 del c.c.

In questa ipotesi il rapporto tra committente e appaltatore, per ciò che concerne la responsabilità solidale, riguardava la garanzia del trattamento minimo inderogabile contributivo

e retributivo, da riconoscersi ai dipendenti dell'appaltatore, e non inferiore a quello riconosciuto ai dipendenti del committente.

Il diritto dei lavoratori subordinati nei confronti del committente operava durante l'appalto e, successivamente, entro il termine di decadenza di un anno dalla cessazione dell'appalto, decorso il quale riprendeva comunque ad operare il limite prescrizione ordinario nei confronti del committente ai sensi dell'art. 1676 del c.c.

Inoltre, al fine dell'applicazione della disciplina di cui all'art. 3, era necessario che l'appalto fosse qualificato come appalto interno o *intraziendale*, definizione questa che fu suscettibile di diverse interpretazioni e che, comunque, bene presto divenne di difficile applicazione con l'evolversi dei processi produttivi e con la sempre più frequente esternalizzazione delle attività.

L'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003 e s.m.⁵

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

³ Sul punto deve confrontarsi il contenuto dell'art. 1676 con quello dell'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003 il quale fa espresso riferimento ai "lavoratori" in genere, ricomprendendo, pertanto, anche eventuali collaboratori parasubordinati.

⁴ La presente legge è stata abrogata dall'art. 85, D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276

⁵ Articolo da ultimo modificato dalla Riforma del Mercato del Lavoro, L. n. 92/2012 e, prima ancora, dalla L. n. 35/2012 di conversione del D.L. n. 5/2012 "Decreto urgente in tema di semplificazione e di sviluppo" che aveva, tra l'altro, inserito, per la prima volta, il principio del beneficio della preventiva escussione del debitore principale.



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.

Con l'abrogazione della L. n. 1369/1960, la legge Biagi (D.Lgs. n. 276/2003), ha introdotto il nuovo articolo 29 in tema di appalto che, al 2° comma (sopra riportato) regola l'istituto della responsabilità solidale negli appalti e

che è stato oggetto nel tempo di diverse modificazioni normative.

Con l'art. 29 il regime della responsabilità solidale è stato espressamente riferito all'ambito dei rapporti tra committente, appaltatore e subappaltatore, coinvolgendo, pertanto, tutta la filiera dell'appalto.

Con i recenti interventi legislativi sono state introdotte alcune rilevanti novità, la cui promozione dinanzi ai competenti organi istituzionale è stata fortemente voluta dall'Ance unitamente alla Confindustria.

Le ultime novità:

1) La contrattazione collettiva

Nell'ultima stesura della norma introdotta dalla Riforma Fornero⁶ è stata prevista la possibilità per i contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative del settore, di prevedere forme di controllo degli appalti stessi che possano attenuare l'obbligo solidale.

È stata quindi demandata alla contrattazione collettiva la possibilità di limitare gli effetti della responsabilità solidale sui soggetti coinvolti, adottando sistemi alternativi di controllo degli appalti che garantiscano la regolarità dei soggetti medesimi.

Preliminarmente si sottolinea che già con l'art. 8 del D.L. n. 138/2011, convertito in L.

⁶ L. n. 92/2012, art. 4, co. 31



n. 148/2011, è stata prevista la possibilità per i contratti collettivi di derogare ad alcune materie, anche di fonte normativa, tra cui la responsabilità solidale.

Per quanto concerne l'attuale formulazione dell'art. 29, si segnala che già il Decreto Bersani, nel 2008, aveva tentato di individuare forme di controllo nell'ambito degli appalti attraverso le quali poter escludere il regime della solidarietà nel rapporto tra appaltatore e subappaltatore. Tale tentativo, naufragato in sede di conversione del decreto legge, individuava i documenti il cui controllo, da parte dell'impresa appaltatrice, poteva esimerla dalla responsabilità. È divenuto fondamentale, quindi, rintracciare modalità operative che assicurino ai soggetti coinvolti di non incorrere nel rischio di essere chiamati a rispondere solidalmente e, in tal senso, il legislatore ha oggi rinvenuto nelle parti sociali i soggetti che, attraverso la contrattazione collettiva, potrebbero intervenire nella direzione delineata, fornendo soluzioni adeguate che, se da un lato vengono incontro alle esigenze delle imprese, dall'altro tutelino i lavoratori.

2) Il beneficio della preventiva escussione del debitore principale

Lo scorso febbraio, nell'ambito della normativa in materia di semplificazione e di svilup-

po,⁷ è stata introdotta un'importante modifica all'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003; per la prima volta è stata prevista la possibilità per il responsabile solidale di richiedere che venga escusso prioritariamente il debitore principale e, solo in caso di insolvenza di quest'ultimo, di intervenire nella solvenza del debito.

La Riforma Fornero ha ulteriormente modificato l'articolo in questione prevedendo l'**obbligatorietà**, per il creditore (lavoratore o Istituti) che voglia avvalersi del regime della responsabilità solidale, di convenire in giudizio il committente, unitamente all'appaltatore e agli eventuali subappaltatori (*litisconsorzio necessario*) e, in tale sede, la possibilità per il committente o l'appaltatore di eccepire il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore (o subappaltatore).

Rimane ferma, in caso di intervento solidale, l'azione di rivalsa tra i condebitori.

I soggetti coinvolti

I soggetti coinvolti nel meccanismo della responsabilità solidale ex art. 29 sono, dalla parte attiva, i lavoratori dell'appaltatore e del subappaltatore, oltre a Inps e Inail.

Nel novero dei "lavoratori" interessati rientrano, oltre ai lavoratori subordinati, anche quelli impiegati nell'appalto con altre tipologie contrattuali (ed es. collaboratori a progetto), nonché i lavoratori in nero, purché impiegati diret-

⁷ L. n. 35/2012 di conversione del D.L. n. 5/2012 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"



tamente nell'opera e nel servizio oggetto dell'appalto.

Dal lato passivo sono coinvolti, invece, il **committente**, purché imprenditore o datore di lavoro, l'**appaltatore** e tutti gli eventuali **subappaltatori**.

Il regime solidale non si applica, pertanto, al committente persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale e, dunque, resta esonerato dall'obbligo della responsabilità solidale il committente che, non dotato di alcuna organizzazione, stipuli un contratto di appalto per fini privati.

Oggetto della responsabilità solidale

Oggetto della responsabilità solidale sono: i trattamenti retributivi, comprese le quote di fine rapporto; i contributi previdenziali e i premi assicurativi **dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto. Restano esclusi gli obblighi per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento**, mentre continua ad applicarsi il regime solidale sugli interessi moratori. Per ciò che concerne le sanzioni civili, il Ministero del Lavoro⁸ ha precisato che il *dies a quo* a partire dal quale l'obbligato in solido non risponde delle sanzioni civili coincide con *tutti gli obblighi contributivi la cui scadenza del versamento è successiva al 10 febbraio 2012*, data di entrata in vigore del decreto modificativo dell'art. 29.⁹

L'oggetto della responsabilità solidale è comunque limitato a *quanto dovuto in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto*.

Tale precisazione risulta essere fondamentale in quanto è evidente che il vincolo di solidarietà deve rimanere limitato a quanto dovuto nell'ambito dell'appalto, rimanendo esclusi tutti i debiti non riferiti allo stesso.

Su quest'ultimo argomento è importante segnalare che si sta svolgendo un'azione da parte degli Istituti, nella quale è attivamente coinvolta anche l'Ance, per determinare in maniera efficace le modalità per la determinazione della situazione contributiva relativa al singolo appalto.

Precedenti interventi ministeriali¹⁰ avevano infatti paventato la possibilità, soprattutto per l'Inps, di fotografare la situazione debitoria contributiva del singolo appalto (o cantiere), ma il tentativo è rimasto vano a fronte dell'impossibilità pratica fino ad ora mostrata dall'Inps medesimo.

Il limite temporale

Il testo originario prevedeva, come l'art. 3 della L. n. 1369/1960, una durata della responsabilità solidale di un anno dalla fine dell'appalto, elevata poi **a due anni** dalla Finanziaria 2007¹¹.

⁸ Circolare n. 37 del 21 Marzo 2012

⁹ D.L. n. 35/2012

¹⁰ Cfr. risposta ad interpello del Ministero del Lavoro n. 15/2009

¹¹ L. n. 296/2006

I due anni di durata della responsabilità solidale decorrono dalla fine dell'appalto o del subappalto.¹²

Decorso il termine decadenziale di due anni i creditori (lavoratori e istituti previdenziali) potranno comunque far valere i propri crediti nei confronti del datore di lavoro inadempiente negli ordinari termini prescrizionali previsti per legge.

Una distorta interpretazione resa da Inps e Inail¹³ sull'argomento vorrebbero ascrivere ai debiti previdenziali e assicurativi sorti fra appaltatore e subappaltatore fino alla data di entrata in vigore del D.L. n. 35/2012 (28 aprile 2012), un limite prescrizionale ordinario di cinque anni essendo i medesimi riportati nell'ex art. 35, co. 28 del D.L. Bersani, oggi ormai sostituito.

Tale interpretazione non pare essere corretta ed essere solo il frutto di una stratificazione normativa. Infatti, anche per pacifico orientamento del Ministero del Lavoro, la responsabilità solidale contributiva (aspetti previdenziali e assicurativi) è sempre rientrata nell'alveo dell'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003, lasciando al decreto Bersani esclusivamente la disciplina della materia fiscale.¹⁴

¹² Principio ribadito anche dal Ministero del Lavoro nella nota del 13 Aprile 2012

¹³ Circolare Inps n. 106/2012 e circolare Inail n.54/2012

¹⁴ L'art. 35, co. 28 del D.L. n. 223/2006 è stato modificato dal D.L. n. 16/2012 convertito in L. n. 44/2012 che recita: "In caso di appalto di opere o di servizi, l'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore, nei li-

Art. 118 del Codice degli appalti (D.Lgs. n. 163/2006)

"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"

Nell'ambito dei contratti pubblici il regime della solidarietà è anche disciplinato dall'art. 118 del Codice dei Contratti (D.Lgs. n. 163/2006), che enuncia il principio fondamentale della solidarietà tra affidatario e subappaltatore per ciò che concerne il rispetto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e territoriali.

La norma circoscrive ai dipendenti del subappaltatore la tutela della responsabilità solidale, facendo ricadere sull'affidatario la responsabilità che siano loro riconosciuti tutti i trattamenti previsti per contratto con riferimento, pertanto, ai trattamenti contributivi e retributivi.

miti dell'ammontare del corrispettivo dovuto, del versamento all'erario delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta dal subappaltatore all'erario in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto [...]".



Per ciò che concerne il rapporto tra committente e appaltatore rimangono ferme le previsioni di cui all'art. 1676 c.c.

Non può comunque trascurarsi la stratificazione normativa avvenuta negli anni in base alla quale anche l'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003 sembrerebbe applicarsi al committente pubblico, secondo un orientamento giurisprudenziale e, comunque, si applica al rapporto privatistico tra appaltatore e subappaltatore anche nei contratti pubblici.

Durc: brevi cenni

Al regime della responsabilità solidale nell'ambito degli appalti è strettamente connesso l'istituto del Durc, documento unico di regolarità contributiva, strumento per la verifica della regolarità contributiva delle imprese che concorre, unitamente agli altri documenti dai quali si evince anche la regolarità retributiva delle imprese, alla verifica dell'idoneità o meno delle imprese ad operare negli appalti.

Sin dalla sua entrata in vigore il Durc è stato strettamente correlato, nell'ambito degli appalti pubblici, alle diverse fasi che caratterizzano l'appalto, a partire dalla partecipazione per arrivare sino al collaudo finale.

Nell'ambito dei contratti privati, invece, l'obbligo di presentazione del Durc è connesso esclusivamente alla fase iniziale dei lavori.

Recenti modifiche legislative hanno introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di

acquisire il Durc d'ufficio in tutti i casi in cui è richiesto per legge¹⁵.

Rimane ferma la non autocertificabilità del Durc, in quanto documento contenente informazioni che non possono rientrare nella disponibilità del privato. La regolarità contributiva, infatti, non può essere oggetto di sicura conoscenza così come avviene per gli stati, le qualità personali e i fatti che possono essere sostituiti da dichiarazione rese dai privati¹⁶.

Per ciò che concerne il rapporto tra Durc e responsabilità solidale si segnala che una nota del Ministero del Lavoro¹⁷, seguita anche da un messaggio Inps¹⁸, hanno messo in evidenza che la responsabilità solidale di un soggetto non inficia anche la regolarità del Durc emesso in suo favore.

È stato sancito, infatti, che le verifiche effettuate ai fini del rilascio del Durc sono riconducibili all'unicità del rapporto previdenziale tra impresa richiedente ed Ente rilasciante e che

¹⁵ Per la prima volta la norma fu inserita nel D.L. anti-crisi, n. 185/2009, convertito in L. n. 2/2009 che prevedeva all'art. 16bis, co. 10, l'obbligo per le stazioni appaltanti di richiedere il Durc d'ufficio. Recentemente, il co. 6 bis dell'art. 14 della D.L. n. 35/2012, convertito in L. n. 5/2012, ha esteso tale obbligo, sempre con riferimento alla p.a., anche nei *lavori privati dell'edilizia*.

¹⁶ Cfr. da ultimo anche le circolari n. 6/2012 e n. 12/2012, rispettivamente del Ministero della Pubblica Amministrazione e Semplificazione e del Ministero del Lavoro

¹⁷ Risposta ad interpello del Ministero del Lavoro n. 3/2012

¹⁸ Messaggio Inps n. 12091/2010



a tale unicità vanno riferiti tutti gli adempimenti connessi.

Intervento sostitutivo della stazione appaltante: art. 4, D.P.R. n. 207/2010¹⁹

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 documento unico di regolarità contributiva è disposto dai soggetti di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), direttamente agli enti previdenziali e assicurativi, compresa nei lavori la cassa edile.

Non può prescindersi un quadro sintetico della responsabilità solidale senza far riferimento con pochi cenni a questo istituto, introdotto nell'ultimo Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici, e attraverso il quale, in caso di irregolarità accertata nel Durc nell'ambito dei lavori pubblici, la stazione appaltante si sostituisce al debitore nel pagamento di quanto dovuto, in tutto o in parte.²⁰

¹⁹ Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice dei Contratti pubblici

²⁰ Sull'argomento confrontare anche la circolare del Ministero del Lavoro n. 3/2012, nonché le circolari Inps e Inail rispettivamente nn. 54/2012 e 2029/2012

L'Intervento sostitutivo di cui all'art. 4 opera a favore degli enti previdenziali (Inps e Inail) e delle Casse Edili, per le irregolarità accertate nel Durc.

Pertanto, ogniqualevolta, risulti una inadempienza contributiva di un operatore economico coinvolto nell'appalto, la stazione appaltante, secondo le istruzioni operative fornite dal Ministero e dagli Istituti, provvederà a darne comunicazioni a queste ultimi, manifestando la volontà di sostituirsi nei pagamenti.

È evidente che, pur accertando il Durc la situazione globale dell'impresa, l'intervento sostitutivo opererà nel limite di quanto dovuto dal committente all'appaltatore o di quanto dovuto dall'appaltatore al subappaltatore, pur non ricoprendo sempre l'intero debito accertato dal Durc.

Laddove, infatti, tale intervento non copra l'intero debito emerso dal Durc, nel caso in cui si tratti di irregolarità del subappaltatore, l'intervento medesimo comunque svincola il pagamento nei confronti dell'appaltatore.

Il pagamento, inoltre, sarà effettuato agli enti in maniera proporzionale.

L'istituto dell'intervento sostitutivo della stazione appaltante, se da un lato mira al recupero della regolarità contributiva al fine di procedere in maniera più snella nell'evoluzione dell'appalto, dall'altro si inserisce nell'ambito dei rapporti tra gli attori coinvolti nel medesimo, *concorrendo* con il regime della responsabilità solidale, che comunque rimane in piedi anche a seguito di tale intervento.



È doveroso sottolineare che vi sono tesi che cercano di riportare il rapporto tra i due istituti quale alternativo, nel senso che l'operatività dell'uno esclude automaticamente l'utilizzo dell'altro, ma sul tema ci sono ancora numerosi dubbi in corso di esame e di approfondimento.

Sul punto si evidenzia che la criticità maggiore è rappresentata, poi, dal fatto che il Durc si riferisce alla posizione globale di un'impresa al da là del singolo appalto, circostanza questa che rende le norme di difficile applicazione e che vede gli Istituti attualmente impegnati nella ricerca di strumenti validi che possano superare tale problema e pervenire a soluzioni che siano in reale sintonia con la *ratio delle norme*.

Intervento sostitutivo della stazione appaltante: art. 5, D.P.R. n. 207/2010

Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, 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 di cui all'articolo 118, comma 8, ultimo periodo, del codice impiegato nell'esecuzione del contratto, 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 il suddetto termine e ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine so-

pra assegnato, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), 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 dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto ai sensi degli articoli 37, comma 11, ultimo periodo e 118, comma 3, primo periodo, del codice.

Il Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti prevede anche la possibilità per le stazioni appaltanti di intervenire in caso di mancato pagamento delle retribuzioni ai lavoratori dipendenti dell'esecutore o del subappaltatore, a seguito di una specifica procedura, al termine della quale possono pagare direttamente ai lavoratori le retribuzioni, l'ammontare delle quali verrà detratto da quanto spettante all'esecutore o al subappaltatore se è previsto il pagamento diretto.

Su tale intervento valgono le medesime considerazioni sopra riportate quanto alla possibile concorrenza con l'istituto della responsabilità solidale.

SCHEMI DI SINTESI

GLI AMBITI DI APPLICAZIONE

	obbligati in solido	creditori	durata	limiti
art. 1676 c.c. (applicabile anche al subappalto)	committente appaltatore (applicabile anche al subappalto)	dipendenti appaltatore dipendenti appaltatore	prescrizione ordinaria 5 anni	fino alla concorrenza di quanto dovuto
art. 29 d.lgs. n. 276/2003	committente appaltatore subappaltatore	dipendenti appaltatore dipendenti subappaltatore Inps Inail	due anni dalla fine dell'appalto o del subappalto	debiti dovuti in relazione al periodo di esecuzione dell'appalto
art. 118 d.lgs. n. 163/2006	affidatario subappaltatore	dipendenti del subappaltatore Inps Inail	prescrizione quinquennale superata dai due anni dell'art. 29	quanto dovuto con riferimento alle prestazioni rese nell'ambito del subappalto

IL PRINCIPIO DELLA PREVENTIVA ESCUSSIONE

