

# RESPONSABILITÀ SOLIDALE NEGLI APPALTI

## **1. L'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n.276/2003: disciplina vigente ed evoluzione normativa**

### **1.1 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<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Il suddetto limite costituisce un termine di decadenza che opera con riferimento all'esercizio dell'azione non solo da parte del lavoratore, creditore delle somme dovute a titolo di retribuzione, ma anche da parte degli Istituti previdenziali, creditori delle somme dovute a titolo di contributi. Al riguardo, il Ministero del Lavoro con la circolare 5/2011 ha specificato che, per quanto riguarda l'aspetto contributivo, il termine decadenziale di 2 anni si riferisce all'azione dell'Istituto nei confronti del responsabile solidale, mentre resta ferma l'ordinaria prescrizione quinquennale prevista per il recupero contributivo nei confronti del datore di lavoro inadempiente (appaltatore o eventuale subappaltatore).  
In oltre, con nota 7140/2012 lo stesso Ministero ha chiarito che il limite di 2 anni dalla cessazione dell'appalto deve riferirsi al contratto di appalto tra committente e appaltatore il che, trasposto nell'ambito dei rapporti tra appaltatore e subappaltatore, non può che riferirsi al contratto di appalto tra questi due soggetti. I 2 anni, quindi, nel caso di subappalto, decorrono dalla cessazione dei lavori eseguiti dal subappaltatore, in forza del relativo contratto di subappalto.

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.

## **1.2 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);

## **2. 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**<sup>2</sup>. 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)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> 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. Una diversa interpretazione, infatti, porterebbe sostanzialmente ad una coincidenza tra trasgressore e soggetto tutelato dalla responsabilità solidale, la quale amplierebbe in maniera ingiustificata la effettiva responsabilità del committente. Inoltre, lo stesso Ministero del lavoro ha chiarito (con l'interpello 9/2015) che l'istituto della responsabilità solidale costituisce una garanzia per i lavoratori impiegati nell'appalto che, evidentemente, sono quelli dipendenti dell'appaltatore/subappaltatore, per cui eventuali regimi derogatori possono essere disciplinati solo dai contratti collettivi applicati ai lavoratori in questione. Tali contratti, in particolare, possono individuare metodi e procedure di controllo e verifica della regolarità complessiva degli appalti, adeguatamente utili a garantire l'assolvimento, da parte dell'appaltatore, degli obblighi retributivi nei confronti dei propri lavoratori, senza limitarsi a prevedere l'acquisizione di autodichiarazioni rilasciate dai datori di lavori.

<sup>3</sup> Si ricorda che l'articolo 35, comma 28 del D.L. 223/2006 (così come modificato dall'articolo 13-ter del D.L. 83/2012) ha disposto che in caso di appalto di opere o di servizi, l'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore, nei limiti 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. Affinché venga meno la responsabilità solidale dell'appaltatore, questi deve effettuare un'apposita verifica del corretto adempimento degli obblighi da parte del subappaltatore; a tal

- **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.

### ***3. Referendum abrogativi in materia di lavoro***

La Corte costituzionale si è pronunciata l'11 gennaio 2017 sui 3 quesiti referendari proposti dalla CGIL in materia di lavoro, concernenti.

- il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e la tutela reale (reintegra nel posto di lavoro) in caso di licenziamento illegittimo (art.18 dello Statuto dei lavoratori);
- la disciplina del lavoro accessorio (cd. voucher);
- le norme limitative della responsabilità solidale di committente e appaltatore negli appalti.

**Per quanto concerne specificamente la responsabilità solidale negli appalti**, la Corte ha dichiarato ammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione delle disposizioni limitative della suddetta responsabilità solidale tra

---

fine, viene data all'appaltatore la possibilità di sospendere il pagamento del corrispettivo nei confronti del subappaltatore fino all'esibizione della documentazione che attesti i corretti adempimenti fiscali. Il committente provvede al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore previa esibizione - da parte di quest'ultimo - della documentazione che attesti il corretto adempimento dei predetti obblighi; è prevista anche la possibilità di sospensione dei pagamenti fino all'esibizione dei predetti documenti. Dal mancato rispetto di tali modalità di pagamento a carico del committente discendono apposite sanzioni amministrative pecuniarie (da 5.000 a 200.000 euro) (articolo 35, comma 28-bis, del D.L. 223/2006).

Merita ricordare, infine, che le disposizioni dell'articolo 35, comma 28, del D.L. 223/2006, si applicano ai contratti di appalto/subappalto stipulati, o rinnovati, a decorrere dal 12 agosto 2012 (data di entrata in vigore del medesimo D.L. 83), in relazione ai pagamenti effettuati a partire dall'11 ottobre 2012 (cioè, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della L. 212/2000) a decorrere dal sessantesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore della norma (Agenzia delle Entrate, circolari 40/E/2012 e 2/E/2013).

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 escussione 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.

**4. Articolo 29, comma 2, del D.Lgs. 276/2003: elenco delle modifiche apportate successivamente alla sua introduzione<sup>4</sup>:**

**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**

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

---

<sup>4</sup> In giallo sono indicate le modifiche apportate rispetto al testo previgente.

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.