

Organo: DIREZIONE GENERALE - DIREZIONE CENTRALE RISCHI

Documento: Circolare n. 54 dell'11 ottobre 2012

Oggetto: Responsabilità solidale sui premi assicurativi in materia di appalti di opere o di servizi.

Quadro Normativo

Art. 1292 c. c. nozione di solidarietà.

Art. 1655 c. c. nozione di appalto.

Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, art. 29, comma 2.

Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n.248 art. 35, comma 28.

Decreto legge 9 febbraio 2012 , n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012 n.35, art. 21.

Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni nella legge 26 aprile 2012 n 44, art. 2, comma 5 bis.

Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 4, comma 31, lett. a) e b).

Legge 7 agosto 2012, n. 134 di conversione con modificazioni, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, art, 13 ter.

Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 5 dell'11 febbraio 2011.

Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 2 del 16 febbraio 2012.

Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 17 dell'11 luglio 2012.

Premessa

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 altri¹.

L'istituto della responsabilità solidale negli appalti, che costituisce una tipologia di obbligazione solidale passiva, fin dalla sua introduzione nel nostro ordinamento, è stato oggetto nel corso degli anni di numerosi interventi normativi.

In considerazione delle modifiche da ultimo apportate dal legislatore con la c.d. Riforma del Lavoro², nonché dalla legge di conversione del c.d. Decreto sviluppo 2012³, con la presente circolare si forniscono indicazioni operative in materia di responsabilità solidale, sia per la fase dell'accertamento ispettivo che per le successive fasi di richiesta e recupero del credito.

Riferimenti normativi

La disciplina della responsabilità solidale negli appalti, introdotta nel nostro ordinamento dall'abrogata legge n.1369/1960 è tuttora contenuta nell'art. 29 del dlgs n. 10 settembre 2003, n. 276, come di recente modificato ed integrato⁴ (v. [all.1](#)), e nell'art. 35, comma 28 del dl 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n.248 da ultimo riformulato⁵ (v. [all.2](#)).

Occorre in proposito precisare che l'art. 1655 del c.c. definisce l'appalto come 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. Pertanto elementi tipici ed idonei a qualificare l'appalto come genuino sono:

- l'organizzazione dei fattori produttivi
- l'assunzione del rischio economico
- un ampio margine di autonomia dell'appaltatore rispetto al committente.

A tale riguardo va evidenziato che l'art. 29 del dlgs 276/2003, nell'indicare i criteri distintivi del contratto di appalto rispetto alla somministrazione di lavoro, conferma gli elementi tipici di cui all'art. 1655 c.c. ma specifica che l'organizzazione dei mezzi da parte dell'appaltatore può anche consistere unicamente nell'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto⁶.

Stanti le previsioni dell'art. 29 citato e del novellato art. 35, tutti i soggetti della filiera degli appalti (committente, appaltatore e subappaltatore) sono coinvolti nella responsabilità solidale, con le regole che si vanno di seguito ad illustrare.

Il vigente art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, sancisce che, "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", il **committente** risponde in solido con l'appaltatore nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori (e l'**appaltatore** risponde in solido con il subappaltatore⁷) sia per i trattamenti retributivi che per i contributi previdenziali e assicurativi, escluso l'obbligo per le sanzioni civili delle quali risponde solo il responsabile dell'inadempimento, nei limiti temporali di due anni dal termine dell'appalto.

La disciplina prevista dall'art. 35, comma 28, del dl n. 223/2006, con riferimento al solo appaltatore, si applica, invece, ai premi assicurativi esclusivamente fino al 28 aprile 2012⁸. Fino a tale data il vincolo di solidarietà cui egli è assoggettato, oltre ad essere senza limiti economici, non è soggetto al termine di decadenza di due anni, con conseguente applicazione del termine di prescrizione quinquennale previsto dalla legge per i premi assicurativi.

A partire dal 29 aprile 2012⁹, l'ambito applicativo di detta norma riguarda il solo regime fiscale (versamento all'erario delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'imposta sul valore aggiunto) e, dunque, sia al committente che all'appaltatore chiamati in solidarietà, si applica la disciplina dettata dall'art.29, comma 2, del dlgs 276/2003.

RESPONSABILITA' SOLIDALE NEGLI APPALTI E PREMI INAIL

Con specifico riferimento alle ipotesi di responsabilità solidale per i premi Inail, dall'art. 29, sopra esaminato, discende pertanto che il committente risponde in solido con l'appaltatore e gli eventuali subappaltatori (e l'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore) per l'intero importo del premio dovuto, con esclusione, **a partire dal 10.02.2012¹⁰, delle sanzioni civili¹¹.**

SOGGETTI OBBLIGATI

Sono responsabili solidali:

- **il committente**, chiamato a rispondere con l'appaltatore, nonché con gli eventuali subappaltatori ex art.29, comma 2 citato.
- **l'appaltatore**, chiamato a rispondere in solido con il subappaltatore:

- ex art.35, comma 28 citato, fino al 28.04.2012;

- ex art.29, comma 2 citato, dal 29.04.2012.

Dal campo di applicazione del più volte citato art. 29 restano fuori i committenti "persone fisiche" che non esercitano attività d'impresa o professionale¹², nonché i committenti pubblici¹³.

SOGGETTI BENEFICIARI

Il vincolo della solidarietà tutela tutti i "lavoratori", dunque non solo i lavoratori subordinati ma anche quelli impiegati nell'appalto con altre tipologie contrattuali (ad es. collaboratori a progetto), nonché quelli in nero, purché impiegati direttamente nell'opera e nel servizio oggetto dell'appalto.

LIMITI TEMPORALI

Il vincolo della solidarietà viene meno dopo due anni dalla cessazione dell'appalto (o, in presenza di subappaltatori, dopo due anni dalla cessazione del subappalto). Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹⁴ ha precisato che tale limite si riferisce al contratto di appalto tra committente e appaltatore e pertanto, nell'ambito dei rapporti tra appaltatore e subappaltatore, decorre dalla cessazione dei lavori del subappaltatore,

non dalla cessazione dell'appalto (del contratto cioè tra committente e appaltatore). In buona sostanza "i due anni, nel caso di subappalto, non possono che decorrere dalla data di cessazione dei lavori eseguiti dal subappaltatore, in forza del relativo contratto di subappalto". Per gli appalti che durano molti anni, in cui si susseguono diversi subappaltatori, l'appaltatore principale non rimane legato con tutte le imprese subappaltatrici per l'intero periodo.

Con riferimento all'appaltatore chiamato in solidarietà, si ribadisce che, secondo la disciplina applicabile fino al 28 aprile 2012, il vincolo di solidarietà cui egli è assoggettato, non è invece soggetto al termine di decadenza di due anni, con conseguente applicazione dell'ordinario termine di prescrizione quinquennale.

OGGETTO DELLA SOLIDARIETÀ

Per quanto concerne le somme per le quali il committente è chiamato a rispondere in solidarietà, il Ministero del lavoro¹⁵ ha precisato che, a seguito della modifica legislativa intervenuta con il già citato decreto legge n. 5/2012, il regime di solidarietà non si applica alle sanzioni civili ma continua ad applicarsi alle somme dovute a titolo di interessi moratori sul debito assicurativo, "nascenti su tale debito una volta raggiunta l'entità massima prevista della sanzione civile¹⁶, considerata la portata generale dell'art.1294 c.c. ed in mancanza, sul punto, di una previsione contraria della legge".

DECORRENZA DELLA NUOVA DISCIPLINA

Quanto alla data di entrata in vigore della nuova disciplina introdotta dal più volte citato decreto legge n. 5/2012, il Ministero del lavoro¹⁷ 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 predetto decreto".

Fermo restando quanto già evidenziato in ordine ai limiti temporali di applicazione dei diversi regimi, la disciplina in vigore alla data di pubblicazione della presente circolare è stata riportata nella unita tabella di sintesi (v. **all. 3**).

ISTRUZIONI OPERATIVE

per il personale ispettivo

Nel fare riserva di fornire, con successiva nota tecnica, ulteriori istruzioni operative e procedurali, si rappresenta quanto segue.

In tutti i casi di accertata solidarietà nell'obbligazione derivante dall'applicazione delle norme sopra richiamate, il personale ispettivo dovrà redigere, in procedura vigilanza ispettiva, nei confronti dell'obbligato solidale, la relativa comunicazione di responsabilità solidale, che dovrà contenere:

- il richiamo puntuale alla norma da cui deriva l'obbligo solidale;
- i dati anagrafici fiscali e assicurativi del soggetto ispezionato e del responsabile solidale;
- il luogo dell'accesso ispettivo;
- l'esposizione dettagliata dei fatti presupposto dell'addebito
- l'indicazione dell'oggetto dell'appalto di opere o servizi e la descrizione delle modalità di svolgimento della prestazione svolta dai lavoratori e dedotta nel contratto;
- la data inizio e la data fine appalto (o fine subappalto);
- i dati identificativi dei lavoratori (e delle relative tipologie di contratto) impiegati dal soggetto ispezionato;
- il periodo di impiego degli stessi;
- le retribuzioni imponibili evase relative ai lavoratori irregolari impiegati nei lavori oggetto del contratto d'appalto (o di subappalto) per i periodi cui lo stesso si riferisce.
- Tali dati saranno estrapolati dal verbale unico di accertamento e notificazione redatto nei confronti dell'obbligato principale (appaltatore o subappaltatore).

Al fine della trasparenza e della tutela della riservatezza nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, nella predetta comunicazione per il responsabile in solido non dovranno essere riportate le irregolarità di cui risponde esclusivamente l'obbligato principale.

Il personale ispettivo dovrà, quindi, redigere un verbale per l'obbligato principale e tante comunicazioni di responsabilità solidale per quanti sono gli obbligati solidali, precisando il regime normativo applicato.

La comunicazione predisposta in procedura Vigilanza ispettiva riporta anche l'avvertenza che avverso il provvedimento di richiesta di premi, che sarà emesso dalla Sede in forza della comunicazione stessa, è ammesso ricorso all'Autorità giudiziaria ordinaria ai sensi degli artt. 442 e segg. c.p.c., in quanto trattasi di controversia in materia di previdenza ed assistenza.

Il funzionario di vigilanza avrà cura di notificare la comunicazione di responsabilità solidale solo successivamente alla notifica del verbale all'obbligato principale.

Inoltre, al fine di consentire alla Sede Inail competente di richiedere, contemporaneamente ai responsabili solidali e all'obbligato principale, i premi e gli eventuali accessori dovuti, il funzionario di vigilanza dovrà consegnare le comunicazioni di responsabilità solidali notificate unitamente al verbale di accertamento.

Nel corso dell'accertamento ispettivo a carico dell'obbligato principale, il funzionario di vigilanza avrà cura di:

- acquisire, unitamente ad ogni utile documentazione, il/i contratto/i di appalto di opere o servizi;
- verificare se il contratto collettivo nazionale applicato contenga metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti;
- trasmettere, come di consueto, copia del verbale redatto nei confronti del soggetto ispezionato, agli altri Enti interessati, per gli eventuali adempimenti di competenza.

per il personale amministrativo

Nel fare riserva di istruzioni dettagliate, si forniscono indicazioni operative di massima in merito agli aspetti più strettamente gestionali.

In attesa della realizzazione delle necessarie implementazioni in GRA Web, le Sedi devono continuare a richiedere all'obbligato solidale le somme dovute con apposito provvedimento manuale redatto al di fuori dalla procedura GRA.

Detto provvedimento manuale deve contenere, oltre all'espresso riferimento alla comunicazione di responsabilità solidale già notificata dal personale ispettivo all'obbligato in solido, tutti gli elementi idonei a individuare i premi assicurativi oggetto della richiesta di pagamento, compreso il numero di riferimento che l'obbligato in solido deve indicare nel modello F24.

Per quanto riguarda la compilazione del modello F24 per il versamento da parte dell'obbligato solidale, si rinvia alla risoluzione n. 34/E dell' 11 aprile 2012, con cui l'Agenzia delle entrate ha attivato il codice identificativo da indicare nel modello stesso in ottemperanza a quanto previsto sia dall'articolo 35, comma 28, del decreto legge n. 223/2006 che dall'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003.

Pertanto, nella sezione "Contribuente" del modello F24, l'obbligato in solido dovrà valorizzare il campo "codice identificativo" con il codice " 50" unitamente al codice fiscale da riportare nell'apposito campo "codice fiscale del coobbligato, erede, genitore, tutore o curatore fallimentare".

La richiesta di pagamento all'obbligato solidale deve essere trasmessa contestualmente all'invio della richiesta di premi all'obbligato principale, posto che il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore, previsto dall'articolo 29, comma 2, in favore del committente imprenditore o datore di lavoro, riguarda la fase dell'eventuale contenzioso giurisdizionale.

Al momento dell'invio della richiesta all'obbligato solidale, il personale amministrativo deve tenere conto del fatto che, in caso di responsabilità dell'appaltatore ai sensi dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, il vincolo della solidarietà si applica nel limite di due anni dalla cessazione del subappalto, mentre, in caso di applicazione dell'articolo 35, comma 28, del decreto legge n. 223/2006, la solidarietà è soggetta al termine prescrizione di cinque anni previsto per i premi assicurativi.

Da ultimo si ricorda, ai fini del rilascio del DURC, che in linea con quanto precisato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹⁸, "la posizione debitoria nei confronti degli Istituti a carico di un soggetto non impedisce il rilascio del documento a chi, con lo stesso soggetto, è solidalmente responsabile".

o o o o

Nel fare riserva di fornire ulteriori specifiche istruzioni operative e procedurali per il settore navigazione, si invitano le Strutture territoriali a una puntuale e scrupolosa osservanza delle disposizioni ed istruzioni sopra impartite.

IL DIRETTORE GENERALE

All: c.d.t.

1. Art. 1292 del c.c.: Nozione della solidarietà.
2. Legge 28 giugno 2012, n. 92 , pubblicata in G.U. n.153 del 3 luglio 2012.
3. Legge 7 agosto 2012, n. 134 di conversione con modificazioni, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, art. 13 ter, pubblicata in G.U. n.187 dell' 11 agosto 2012 (Suppl. Ordinario n. 171).
4. Vedi l'art.21, del decreto legge n. 5/2012, convertito con modificazioni nella legge n.35/2012 e, da ultimo l' art.4, comma 31, lett. a) e b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. Riforma del Lavoro); vedi anche l'art.6 del dlgs 6 ottobre 2004 n 251 e il comma 911 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n 296.
5. Vedi l'art.2, comma 5 bis, della legge n 44/2012 di conversione del Decreto Legge 16/2012 e successiva modifica ad opera dell'art. 13-ter della legge 7 agosto 2012, n. 134, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83. Nel corso degli anni, l'art. 35 della legge n. 248/06 è stato oggetto di altri interventi normativi. In particolare l' art.3, comma 8, del dl n.97/08 ha abrogato i commi da 29 a 35 della legge n.248/06 ed il regolamento adottato con il decreto interministeriale n.74 del 25 febbraio 2008, che aveva definito le procedure per dare attuazione all'esonero dalla responsabilità solidale del committente nella filiera appalti - subappalti, come previsto dall'art.35 (commi da 28 a 34) della legge n.248/06.
6. Con riferimento ai criteri per individuare gli elementi essenziali dell'appalto non genuino vedi anche circolare n. 34/2010 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, avente ad oggetto "Settore del Turismo - specificità e ricorso ad istituti lavoristici - indicazioni operative". In ordine alla differenza tra contratto di trasporto e altre tipologie contrattuali - applicazione del regime di responsabilità solidale di cui all'art.29, comma 2 del dlgs n.276/2003, vedi la circolare pari oggetto, n.17/2012 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali trasmessa con nota DC Rischi del 12 luglio 2012 prot. n.1399.
7. L'appaltatore, altri non è che il sub committente o subappaltante nei confronti del subappaltatore, in quanto il contratto di subappalto è un contratto di appalto derivato da un altro contratto che ne costituisce il presupposto.
8. Vale a dire per il periodo di vigenza del testo normativo previsto dal decreto legge n. 223/2006, convertito, con modificazioni, nella legge n. 248/2006, secondo cui "**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".
9. Data di entrata in vigore della legge n. 44/2012, di conversione del decreto legge n. 16/2012 (c.d. decreto fiscale), che ha modificato l'art.35, comma 28, del dl n. 223/2006.
10. Data di entrata in vigore del dl 5/2012.
11. Si richiama, in merito, la circolare n. 2/2012 con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha fornito primi chiarimenti per il personale ispettivo sulle novità in materia di lavoro e legislazione sociale introdotte dal dl 5/2012, trasmessa con nota Dc Rischi del 21.02.2012 e reperibile nel minisito DC Rischi.
12. Art. 29 comma 3ter dlgs n. 276/2003.
13. Art.1, comma 2 del dlgs n.276/03 afferma che quest'ultimo non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni ed il loro personale, salvo che non ci sia un espresso richiamo; circolare del Ministero del lavoro n. 5 dell' 11 febbraio 2011.
14. Con nota protocollo n. 7140/2012 del 13 aprile 2012, in risposta al quesito dell'Ance se «il limite dei due anni dalla cessazione dell'appalto debba intendersi con riferimento all'appalto in generale o con riferimento, nei casi di responsabilità solidale nei confronti dei subappaltatori, al termine del singolo lavoro oggetto di subappalto».
15. Parere Mlps del 21.3.2012 prot. n.37/0005826 MA 007.AD01
16. Art. 116 commi 8 e 9 della legge 23 dicembre 2000, n.388.
17. Vedi nota n.15.
18. Vedi Interpello della Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 3 del 2 aprile 2010.