



# **Circolare Informativa**

## **n°24/2013**

# **Responsabilità solidale nell'Appalto - Enti previdenziali ed assicurativi**

---

*Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro*

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale  
Consulenza alle Imprese*



---

## **INDICE**

<b>Premessa</b>	<i>pag.3</i>
<b>1) Riferimenti normativi ed ambito di applicazione della responsabilità</b>	<i>pag. 3</i>
<b>2) Responsabilità solidale e premi INAIL – Circolare n.54/2012</b>	<i>pag.5</i>
<b>3) Istruzioni operative al personale ispettivo</b>	<i>pag.6</i>
<b>4) Responsabilità solidale e contributi – INPS circolare n.106/2012</b>	<i>pag.7</i>
<b>5) Responsabilità fiscale – Agenzia delle Entrate circolare n.2-E/2013</b>	<i>pag.7</i>
<b>6) Responsabilità dell'appaltatore</b>	<i>pag.8</i>
<b>7) Certificazione della regolarità dei versamenti</b>	<i>pag.9</i>

---

**Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro**

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale  
Consulenza alle Imprese*



## **Premessa**

L'art.1292 del c.c. "Nozione della responsabilità" dispone quanto segue "L'obbligazione è in solido 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 libera gli altri; oppure quando tra più creditori ciascuno ha diritto di chiedere l'adempimento dell'intera obbligazione e l'adempimento conseguito da uno di essi libera il debitore verso tutti gli altri creditori".

Nell'ambito degli appalti, la responsabilità solidale rappresenta una sorta di obbligazione passiva ed è stata al centro di numerosi interventi normativi e di prassi in particolar modo con riferimento all'anno 2012. Basta pensare alla circolare INPS n.106 del 10 agosto 2012 che detta istruzioni di carattere operativo per quanto concerne sia la fase dell'accertamento ispettivo che quella del recupero del credito, alla circolare INAIL n.54 dell'11 ottobre 2012 che vuole fornire dei chiarimenti in materia ed infine alla recente circolare dell'Agenzia delle Entrate n.2/E del 1° marzo 2013.

Da notare che l'INAIL non era mai intervenuto con propria circolare in materia, nonostante la disciplina della responsabilità solidale negli appalti risalga al D.Lgs n.276/2003.

*Premesso ciò, riteniamo interessante predisporre un approfondimento che analizzi i chiarimenti e le delucidazioni degli interventi in materia da parte dei diversi Organi amministrativi.*

## **1) Riferimenti normativi ed ambito di applicazione della responsabilità**

La prima regolamentazione normativa dell'Istituto dell'appalto risale alla ormai abrogata Legge n.1369 del 23 ottobre 1960 concernente il "Divieto di intermediazione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti e nei servizi".

Attualmente, la disciplina concernente la responsabilità solidale negli appalti è contenuta nell'art.29 del D.Lgs. n.276/2003 che ricordiamo, è stato oggetto di modifica in diverse occasioni.

*A riguardo si riporta un breve excursus normativo.*

**Il D.L. n. 5/2012 convertito nella Legge n. 35/2012** contenete "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo" è intervenuto modificando il co. 2 dell'art.29 del D.Lgs. n.276/2003 allo scopo di definire in maniera precisa i limiti della responsabilità solidale.

Pertanto viene stabilito che, "Nell'ipotesi di appalto di servizi e opere il committente imprenditore o datore di lavoro, è obbligato in solido con l'appaltatore entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi comprensivi delle quote di TFR, i contributi previdenziale ed (a far data dal 10 febbraio 2012) i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di realizzazione del contratto di appalto".

Relativamente alla responsabilità solidale sui premi assicurativi dell'appaltatore, è importante richiamare l'art.35 co. 28 del D.L. n.223/2006 "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale,

---

**Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro**

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale  
Consulenza alle Imprese*



per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”.

Secondo il disposto normativo **“L'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore della 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 e' tenuto il subappaltatore”**.

Tale formulazione è rimasta valida sino al **28 aprile 2012**, data di entrata in vigore del **D.L. n.16/2012 c.d. “Decreto semplificazioni” convertito nella Legge n.44/2012**.

Il nuovo provvedimento ha sostituito il co. 28 dell'art.35 D.L. n.223/2006 introducendo il vincolo della responsabilità solidale relativamente alle ritenute fiscali anche nei riguardi del committente, soggetto sino ad ora escluso da tale responsabilità.

Difatti l'articolo novellato recita **“In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro risponde in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno dei subappaltatori entro il limite dei due anni dalla cessazione dell'appalto, al versamento all'Erario delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente e dell'imposta sul valore aggiunto scaturente dalle fatture inerenti alle prestazioni effettuate nell'ambito dell'appalto, laddove non dimostri di aver messo in atto tutte le cautele possibili per evitare l'inadempimento”**.

Successivamente, è intervenuta la **Legge n.92/2012** che ha introdotto delle modifiche all'art.29 co.2 del D.Lgs. n.276 e specificatamente l'art. 4 co.31 della Riforma del Lavoro ha previsto:

- con riguardo ai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle associazioni di datori di lavoro e lavoratori comparativamente più rappresentative del settore la possibilità di individuare metodi e procedure di controllo e verifica delle irregolarità complessive degli appalti;
- l'introduzione a favore del committente del beneficio della preventiva escussione sul patrimonio dell'appaltatore o del subappaltatore.

Infine, il legislatore è nuovamente intervenuto sul co. 28 art.35 L. n.223/2006 avvalorando la tesi della responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore, ma escludendo il committente sul quale graverebbe unicamente il controllo circa la correttezza degli adempimenti fiscali, sia da parte dell'appaltatore che degli eventuali subappaltatori.

Difatti, **l'art.13-ter del D.L. n.83/2012 c.d. Decreto Sviluppo convertito nelle Legge n.134/2012** dispone **“In caso di appalto di opere e servizi, l'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore, del versamento all'Erario delle ritenute fiscali sui redditi da lavoro dipendente e del versamento dell'Imposta sul valore aggiunto dovuta dall'appaltatore all'Erario in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto.**

**Il committente provvede al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore previa esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante che gli adempimenti scaduti alla data del pagamento del corrispettivo siano stati correttamente eseguiti dall'appaltatore e dagli eventuali subappaltatori.**

---

**Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro**

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale*  
*Consulenza alle Imprese*

---



*Il committente può sospendere il pagamento del corrispettivo sino all'esibizione della predetta documentazione da parte dell'appaltatore."*

## **2) Responsabilità solidale e premi INAIL – Circolare n.54/2012**

A seguito delle modifiche introdotte in materia di appalto dalla Riforma Fornero e dal Decreto Sviluppo, l'Inail con la circolare n.54 dell'11 ottobre 2012 fornisce opportuni chiarimenti riguardo ai premi assicurativi; in particolare, le delucidazioni poste in essere dall'Istituto assicurativo riguardano:

- soggetti beneficiari;
- limiti temporali;
- oggetto della solidarietà;
- decorrenza della nuova disciplina.

### **Soggetti obbligati e soggetti beneficiari**

Con la circolare 54/2012 l'INAIL conferma nuovamente che, sono responsabili solidali:

- il committente chiamato a rispondere con l'appaltatore e con gli eventuali subappaltatori;
- l'appaltatore chiamato a rispondere in solido con il subappaltatore.

***Restano esclusi dal campo di applicazione dell'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003 i committenti persone fisiche che non esercitano attività d'impresa o professionale o committenti pubblici.***

Riguardo ai soggetti beneficiari, l'Inail avvalorava quanto già precisato a riguardo dall'intervento ministeriale secondo il quale, il vincolo della solidarietà tutela tutti i lavoratori, ovvero tutti i soggetti impiegati nell'appalto anche con altre tipologie contrattuali (*ad es. collaboratori a progetto*), nonché quelli **in nero**, purché impiegati direttamente nell'opera e nel servizio oggetto dell'appalto." (*Ministero del Lavoro circolare n.5/2011*)

### **Limiti temporali**

Il vincolo della responsabilità solidale ai fini anche dei premi assicurativi verrebbe meno:

- dopo due anni dalla conclusione dell'appalto ovvero;
- dopo due anni dalla cessazione del subappalto.

Il Ministero del Lavoro con nota n.7140/2012 ha precisato che nell'ipotesi del subappalto, il termine temporale dei due anni decorrere dalla cessazione dei lavori del subappaltatore sulla base del contratto di subappalto.

Pertanto, riguardo agli appalti che durano molti anni e relativamente ai quali si susseguono diversi subappaltatori, l'appaltatore principale non rimane obbligato con tutte le imprese subappaltatrici per l'intero periodo.

Il limite di 2 anni si riferisce sia all'azione promossa dal *lavoratore (quale creditore delle somme dovute a titolo di retribuzione)* che a quella degli *Istituti (in quanto creditori delle somme dovute a titolo di premi assicurativi e contributi)*.

### **Oggetto della solidarietà**

**Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro**

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale*  
*Consulenza alle Imprese*



Riguardo alle somme che il committente è tenuto a rispondere in solido con l'appaltatore, il Ministero del Lavoro con parere del 21 marzo 2012 ha chiarito che, tale regime di solidarietà non si applica alle sanzioni civili, bensì continua ad applicarsi sulle somme dovute a titolo di interessi moratori sul debito assicurativo.

### **Decorrenza della nuova disciplina**

Infine, precisiamo che *la data di entrata in vigore della disciplina di cui al D.L. n.5/2012 ovvero, la data a partire dalla quale l'obbligato in solido non risponde delle sanzioni civili, coincide con gli obblighi contributivi in scadenza successivamente al 10 febbraio 2012, data di entrata in vigore del decreto.*

### **3) Istruzioni operative al personale ispettivo**

Nei casi in cui viene accertata la solidarietà dell'obbligazione derivante dall'applicazione della normativa in materia di appalto, il personale ispettivo deve redigere nei riguardi dell'obbligato solidale, la relativa comunicazione di responsabilità che deve contenere:

- il richiamo puntuale alla norma da cui scaturisce l'obbligo solidale;
- dati anagrafici fiscali e assicurativi soggetto ispezionato e del responsabile solidale;
- il luogo dell'accesso ispettivo;
- l'esposizione precisa dei fatti da cui deriva l'addebito;
- l'indicazione dell'oggetto dell'appalto e la specifica descrizione delle modalità di svolgimento della prestazione resa dai lavoratori e dedotta dal contratto;
- data inizio/fine appalto o, subappalto;
- dati identificativi dei lavoratori impiegati dal soggetto ispezionato e le relative tipologie contrattuali poste in essere;
- il periodo di impiego degli stessi;
- le retribuzioni evase concernenti i lavoratori irregolari impiegati nell'appalto/subappalto per il periodo cui si riferisce il contratto.

Nella specie, il personale ispettivo dovrà redigere un verbale per l'obbligato principale e tante comunicazioni di responsabilità per quanti sono gli obbligati solidali, specificando la normativa applicata al caso esaminato.

La comunicazione di responsabilità:

- non deve contenere le irregolarità di cui risponde unicamente l'obbligato principale e ciò per una questione di riservatezza;
- deve sottolineare che, avverso il procedimento di richiesta premi è ammesso il ricorso all'Autorità giudiziaria ordinaria secondo quanto disposto ai sensi degli artt.442 e ss. del c.p.c., poiché trattasi di controversia in materia previdenziale ed assistenziale;
- deve essere notificata successivamente alla notifica del verbale dell'obbligato principale.

*Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro*

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale  
Consulenza alle Imprese*



#### **4) Responsabilità solidale e contributi – INPS circolare n.106/2012**

Alla stregua dell'INAIL, anche l'INPS con propria circolare ha fornito chiarimenti ed istruzioni in materia di responsabilità solidale negli appalti

In particolare, con riguardo all'attività ispettiva l'Istituto previdenziale concorda con l'Istituto assicuratore circa la redazione di unico documento.

Pertanto, viene stabilito che nelle ipotesi di accertata solidarietà dell'obbligazione, il personale ispettivo è tenuto a comunicare all'obbligato in solido il verbale di accertamento notificato in precedenza all'obbligato principale.

Tale verbale per motivi di privacy dovrà esporre in maniera puntuale unicamente i fatti presupposti dell'addebito, l'elenco dei lavoratori ed i periodi di lavoro.

Altresì, va precisato che **qualora INPS ed INAIL redigano due atti separatamente**, ovvero:

- verbale di addebito da parte dell'INPS;
- comunicazione di responsabilità da parte dell'INAIL,

**ogni atto sarà impugnabile separatamente.**

Pertanto, nonostante si tratti dello stesso addebito formulato però da Enti differenti, riguardo al verbale INPS si potrà ricorrere amministrativamente, invece la comunicazione INAIL potrà essere impugnata solo in giudizio.

Nell'ipotesi in cui, INAIL ed INPS decidano di redigere un unico atto, lo stesso potrà essere impugnato sulla base di quanto riportato all'interno dello stesso.

#### **5) Responsabilità fiscale dell'appaltatore, subappaltatore e del committente – Agenzia delle Entrate circolare 2/E del 1° marzo 2013.**

L'Agenzia delle Entrate con circolare n. 2/E del 1° marzo scorso è intervenuta anch'essa in materia di responsabilità solidale nell'appalto fornendo delucidazioni riguardo all'art. 13-ter D.L. n.83/2012 che ha modificato, a far data dal 12 agosto 2012 la disciplina della responsabilità fiscale.

Nella specie, le disposizioni novellate trovano applicazione riguardo:

- ai contratti di appalto intesi nella loro generalità e prescindendo dal settore economico di appartenenza;
- nell'ipotesi in cui vi sia un contratto di subappalto e nell'ipotesi in cui l'appaltatore provveda direttamente alla realizzazione dell'opera affidata dal committente.

#### **6) Responsabilità solidale dell'appaltatore**

Come visto in precedenza, l'art.35 co.28 del D.L. n.223/2006 dispone che l'appaltatore è obbligato in solido con il subappaltatore nei limiti dell'ammontare del corrispettivo dovuto e al versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e dell'IVA dovuta dal subappaltatore all'Erario sulla base delle prestazioni svolte.

*Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro*

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale  
Consulenza alle Imprese*



**La responsabilità solidale per ritenute fiscali opera unicamente riguardo alle prestazioni svolte dai lavoratori subordinati.**

**La responsabilità solidale dell'appaltatore viene meno se lo stesso - acquisendo la documentazione prima del versamento del corrispettivo - verifica che gli adempimenti scaduti alla data del versamento, sono stati correttamente eseguiti dal subappaltatore.**

Tale documentazione può consistere in un'asseverazione da parte:

- dei responsabili dei centri di assistenza fiscale;
- di un professionista abilitato (*dottore commercialista, ragioniere e perito commerciale e consulente del lavoro*).

La certificazione attestante la regolarità dei versamenti eseguiti può consistere anche in una dichiarazione sostitutiva resa direttamente dall'appaltatore/subappaltatore secondo quanto disposto ai sensi del DPR n. 445/2000.

L'appaltatore può sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della predetta documentazione da parte del subappaltatore.

Riguardo al committente, secondo il disposto normativo quest'ultimo procede al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore subordinatamente all'esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante la correttezza degli adempimenti eseguiti dall'appaltatore e dagli eventuali subappaltatori.

Il committente può sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della predetta documentazione da parte dell'appaltatore.

L'inosservanza delle modalità di pagamento previste a carico del committente è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.000 ad € 200.000 se gli adempimenti non sono stati correttamente eseguiti dall'appaltatore/subappaltatore.

### **Ambito oggettivo di applicazione**

Riguardo all'ambito di applicazione della disposizione di cui all'art.13-ter del D.L. n.83/2012, l'Agenzia delle Entrate chiarisce in maniera definitiva che lo stesso trova applicazione con riguardo ai contratti di appalto intesi nella loro generalità, prescindendo dal settore economico in cui operano le parti.

Il dubbio era nato in virtù del fatto che, la disposizione era stata inserita nel Titolo I del D.L. n.83/2012 concernente *“Misure urgenti per le infrastrutture, l'edilizia e i trasporti”* Capo III *“Misure per l'edilizia”*.

Pertanto, riguardo alla tipologia di contratti soggetti al nuovo regime di responsabilità fiscale, l'Agenzia precisa che la normativa si riferisce alle fattispecie riconducibili al contratto di appalto come disciplinato dall'art.1655 del c.c. secondo cui *“l'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di una opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro”*.

Per quanto precede, **restano esclusi il contratto d'opera (art.2222 del c.c.), il contratto di trasporto (art.1678 del c.c.), il contratto di subfornitura di cui alla L. n.192/1998 e le prestazioni rese in ambito consortile.**

**Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro**

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale*  
*Consulenza alle Imprese*





**Da un punto di vista temporale, le nuove disposizioni trovano applicazione con riguardo ai contratti stipulati a far data dal 12 agosto 2012** (data di entrata in vigore del D.L. Sviluppo).

A riguardo, l'agenzia chiarisce che il rinnovo di un contratto di appalto deve essere considerato alla stregua di una nuova stipula e pertanto la nuova disposizione concerne anche i contratti rinnovati successivamente al 12 agosto 2012.

### **Ambito soggettivo di applicazione**

Per quanto concerne l'ambito soggettivo, le nuove disposizioni trovano applicazione riguardo ai contratti di appalto e subappalto di opere e servizi conclusi:

- nell'ambito delle attività rilevanti ai fini IVA;
- da soggetti dai soggetti individuati dagli artt. 73 e 74 del TUIR (soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, compresi gli enti pubblici e privati, diversi dalle società, quando esercitano in via esclusiva o principale attività commerciale);

Infine, va precisato che tali disposizioni non trovano applicazione riguardo:

- alle stazioni appaltanti;
- alle persone fisiche prive di soggettività passiva ai fini IVA di cui agli artt. 4 e 5 del DPR n. 633/1972;
- ai condomini.

### **7) Certificazione della regolarità dei versamenti**

Come già anticipato, la responsabilità solidale dell'appaltatore viene meno se lo stesso verifica, acquisendo la documentazione prima del versamento del corrispettivo, che gli adempimenti, scaduti alla data del versamento, sono stati correttamente eseguiti dal subappaltatore.

Parimenti, il committente deve acquisire, prima del pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore, la documentazione comprovante che i suddetti versamenti, scaduti alla data del pagamento, sono stati regolarmente effettuati dall'appaltatore e dagli eventuali subappaltatori.

Nell'ipotesi di più contratti intercorrenti fra le medesime parti, la circolare in esame sottolinea che la certificazione attestante la regolarità dei versamenti effettuati può essere:

- *rilasciata in **maniera unitaria** ovvero, è possibile attestare in modo unitario la regolarità sia dei versamenti delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente che dell'IVA relativi a più contratti di appalto;*
- *fornita con **cadenza periodica**, è chiaro che in tale circostanza al momento del pagamento, deve essere attestata la regolarità di tutti i versamenti relativi alle ritenute e all'IVA scaduti a tale data e che non siano stati oggetto di precedente attestazione.*

Infine, con riguardo alle modalità di pagamento l'Agenzia precisa che, laddove il pagamento sia effettuato con:

- **bonifico bancario** ovvero, utilizzando strumenti del credito che non permettano al beneficiario l'immediata disponibilità della somma versata a suo favore, *l'attestazione deve avere ad oggetto unicamente i versamenti scaduti al momento in cui il committente o*

---

**Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro**

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale*  
*Consulenza alle Imprese*



*l'appaltatore effettuano la disposizione bancaria e non al momento del successivo accreditamento sul c/c del beneficiario;*

- ***cessione del credito*** l'Agenzia richiama quanto chiarito dalla Ragioneria Generale dello Stato precisando che, al fine di liberare l'acquirente del credito dal rischio di eventuali inadempimenti fiscali del cedente *la regolarità fiscale del credito ceduto può essere attestata nel momento in cui il cedente (appaltatore o subappaltatore) da notizia della cessione al debitore ceduto (committente o appaltatore). (Ragioneria generale dello Stato circolare n.29 dell'8 ottobre 2009).*

Come di consueto, ci auguriamo che i contenuti dell'elaborato siano stati sufficientemente esplicativi la problematica in trattazione.

I nostri uffici, saranno disponibili per gli opportuni e/o necessari chiarimenti e confronti.

Cordiali saluti.

*Cafasso & Figli*  
*Circolari e News del Lavoro*

---

***Dott. Nino Carmine Cafasso – Consulente Del Lavoro***

*Servizi di Gestione e di Organizzazione Aziendale*  
*Consulenza alle Imprese*

---