

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1885

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato DE MARIA

Modifiche all’articolo 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di responsabilità solidale del committente

Presentata il 3 giugno 2019

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Sulla condizione dei lavoratori impiegati negli appalti sono stati condotti numerosi studi e inchieste che hanno dimostrato, nell’ambito dei rapporti negoziali tra il committente, l’appaltatore e l’eventuale subappaltatore, carenze importanti in tema di tutela dei lavoratori subordinati, dei collaboratori autonomi e dei parasubordinati.

La vigente disciplina risulta insoddisfacente e incoerente rispetto alla soluzione dei gravi problemi sociali dei lavoratori impiegati negli appalti.

Particolarmente controverso è il tema della responsabilità solidale negli appalti.

L’articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003 prevede la responsabilità solidale del committente, dell’appaltatore e dell’eventuale subappaltatore, i quali sono chiamati a versare i trattamenti retributivi, i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto. Tali

diritti possono essere fatti valere entro due anni dalla cessazione dell’appalto.

L’effettività della garanzia offerta al lavoratore è stata significativamente compromessa dall’articolo 21 del decreto-legge n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012 (Governo Monti), che, sostituendo il citato articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003, ha reso faticosa per il lavoratore la possibilità di azione diretta contro il committente. A quest’ultimo, infatti, è stato concesso di eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell’appaltatore e degli eventuali subappaltatori. Ciò significa che il giudice, accertata la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, potrà permettere l’azione esecutiva nei confronti del committente solo dopo l’infruttuosa escussione del patrimonio dell’appaltatore e degli eventuali subappaltatori. Una procedura indubbiamente lunga, dispen-

diosa e che può rivelarsi gravemente inefficace.

La Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) aveva richiesto sul tema una consultazione referendaria su un quesito, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale in data 11 gennaio 2017, il quale aveva l'obiettivo di abrogare una parte del comma 2 dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003, in particolare eliminando la possibilità, per i contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore, di individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti che incidano sulla disciplina della solidarietà della responsabilità tra committente e appaltatore, nonché eliminando il beneficio di escusione per il committente imprenditore o datore di lavoro.

Sulla materia è successivamente intervenuto il decreto-legge n. 25 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49 del 2017, che ha disposto l'abrogazione di tali disposizioni.

Ciononostante, la presente proposta di legge intende dettare una nuova disciplina della responsabilità solidale nell'appalto volta a promuovere una condotta virtuosa da parte dei committenti privati e pubblici nelle relazioni negoziali con l'appaltatore, che assicuri ai lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'appalto una tempestiva e completa soddisfazione dei crediti e dei relativi oneri assicurativi e contributivi.

La responsabilità solidale diretta a carico del committente è, tuttavia, da valutare con attenzione. Nel contratto di appalto, infatti, l'autonomia delle rispettive sfere del committente e dell'appaltatore è strutturalmente distinta. Anche la responsabilità soggettiva dovrebbe trovare un'equa ripartizione, al fine di non alterare la causa del contratto di appalto, legittimamente utilizzato nel rispetto della normativa codicistica (articolo 1655 del codice civile).

Una soluzione, in parte già offerta dal decreto legislativo n. 50 del 2016, in materia di appalti, può essere elaborata sulla

scia dei codificati principi di surrogazione del debitore (articolo 1203 del codice civile), lasciando alla volontà del committente la possibilità di prevenire l'azione di responsabilità solidale diretta da parte del lavoratore creditore. Le misure di prevenzione esercitano, ovviamente, un immediato effetto positivo sulla tempestività e sull'efficacia della soddisfazione dei crediti dei lavoratori e consentono, altresì, di superare l'orientamento giurisprudenziale che vieta al committente, pur consapevole degli inadempimenti dell'appaltatore, di sospendere il versamento di quanto convenuto nel contratto di appalto. Solo, infatti, dal momento della proposizione della domanda giudiziale di pagamento da parte dei dipendenti nei confronti del committente, quest'ultimo può, legittimamente, sospendere i pagamenti dovuti all'appaltatore.

La definizione degli strumenti di prevenzione del contenzioso in materia di responsabilità solidale è condizione per aspirare all'estensione dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003, come novellato dalla presente proposta di legge, anche alle pubbliche amministrazioni, alle quali la legislazione in vigore applica una disciplina più vantaggiosa per i lavoratori.

Negli appalti pubblici, infatti, sono previsti specifici strumenti che, se attivati nei tempi e nei modi prescritti, consentono agli interessati di avere, direttamente dall'amministrazione committente, il pagamento delle retribuzioni dovute dal loro datore di lavoro, anche nel corso dei lavori oggetto dell'appalto. L'azione del lavoratore consente anche all'amministrazione di detrarre il relativo importo dalle somme dovute all'appaltatore, ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente.

La presente proposta di legge, pertanto, dispone le seguenti modifiche all'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003:

1) la previsione che l'obbligazione in solido del committente imprenditore o datore di lavoro con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, riguarda anche i compensi e gli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo;

2) l'esenzione della responsabilità solidale per il committente « virtuoso ». Il committente può essere esonerato dalla responsabilità solidale a due condizioni:

a) raccogliendo la segnalazione delle organizzazioni sindacali in ordine alla condotta inadempiente dell'appaltatore verso i lavoratori impiegati nell'appalto, può chiedere all'ispettorato territoriale del lavoro di compiere i necessari accertamenti. Le inadempienze accertate consentono al committente di sostituirsi all'appaltatore, di saldare, anche nel corso dell'esecuzione dell'appalto, direttamente i crediti dei lavoratori e di provvedere agli oneri assicurativi e contributivi dovuti, detraendo l'importo dalle quote di corrispettivo concordato nel contratto di appalto;

b) prima del versamento del corrispettivo il committente può acquisire la documentazione sulla corretta esecuzione degli adempimenti relativi agli obblighi verso il personale impiegato nell'appalto. L'attestazione è valida se è prodotta dall'ispettorato territoriale del lavoro o se risulta dall'esito dell'esperimento delle procedure

previste dalla contrattazione collettiva volte ad accertare il completo adempimento degli obblighi retributivi, contributivi e assicurativi correlati alle prestazioni di lavoro rese in esecuzione dell'appalto;

3) l'estensione dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003 anche alla pubblica amministrazione. La proposta di legge rielabora la disciplina relativa alla responsabilità solidale negli appalti prevista dal codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, pertanto non vi sono motivi che giustificano l'esclusione degli appalti pubblici dalla nuova disciplina;

4) il divieto di rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC) alle aziende che violino gli obblighi contributivi. È assolutamente incoerente con la legislazione di contrasto al lavoro sommerso che il DURC venga concesso anche alle aziende che violino gli obblighi contributivi. La proposta di legge, pertanto, prevede che l'eventuale debito dell'appaltatore nei confronti degli enti previdenziali sia condizione ostativa al rilascio del DURC.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2:

1) dopo le parole: « esecuzione del contratto di appalto, » sono inserite le seguenti: « anche relativamente ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo, »;

2) sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. L'eventuale debito dell'appaltatore nei confronti degli enti previdenziali costituisce condizione ostativa al rilascio del documento unico di regolarità contributiva »;

b) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

« 2-bis. Le segreterie territoriali delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative del settore possono segnalare al committente il mancato adempimento, da parte dell'appaltatore o del subappaltatore, degli obblighi retributivi, contributivi e assicurativi nei confronti dei prestatori di lavoro impiegati nell'appalto o nel subappalto. Il committente può chiedere, per iscritto, all'ispettorato territoriale del lavoro competente di accertare gli inadempimenti segnalati. Entro i trenta giorni successivi alla ricezione della richiesta del committente, l'ispettorato territoriale del lavoro comunica gli esiti dell'accertamento.

2-ter. Acquisita dall'ispettorato territoriale del lavoro la documentazione relativa all'accertamento degli inadempimenti, il committente può liberarsi dalla responsabilità solidale di cui al comma 2 pagando,

anche in corso d'opera, direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate e alle amministrazioni competenti gli oneri contributivi e assicurativi, omessi dai soggetti inadempienti, detraendo il relativo importo dalle somme convenute nel contratto d'appalto.

2-quater. La responsabilità solidale di cui al comma 2 viene altresì meno nel caso in cui il committente verifichi, acquisendo la relativa documentazione prima del versamento del corrispettivo, che gli adempimenti di cui al medesimo comma 2, scaduti alla data del versamento, siano stati correttamente eseguiti dall'appaltatore o dal subappaltatore. L'attestazione dell'avvenuto adempimento degli obblighi di cui al comma 2 può essere asseverata dall'ispettorato territoriale del lavoro o acquisita con le modalità previste nei contratti collettivi nazionali di lavoro, sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore, applicati dall'impresa committente. L'inadempimento accertato dai soggetti di cui al periodo precedente consente al committente di sospendere il pagamento del corrispettivo, fino all'esibizione della documentazione da cui risulti la completa soddisfazione degli obblighi di cui al comma 2. Il committente, entro un termine indicato nel contratto di appalto, deve notificare la motivata sospensione del pagamento all'appaltatore e al responsabile in solido ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0071400