

## **Lo strano caso dell'appalto e delle tre obbligazioni solidali**

Corte di cassazione, sezione lavoro,  
14 novembre 2019, n. 29618\*

*Presidente: A. MANNA – Estensore: U. BERRINO – P.M.: A. CELESTE*  
– INPS (avv. ti Sgroi, L. Maritato, E. De Rose, C. D'Aloisio) c. MEC  
s.p.a. (avv. G. Panero)

*(cassa App. Torino 21 maggio 2014, n. 333/2014)*

Contribuzione previdenziale – Appalto di mano d'opera – Obblighi  
contributivi – Solidarietà – Decadenza *ex art. 29, c. 2, d.lgs. n. 276/2003*  
– Applicabilità – Esclusione.

*Il termine di decadenza di due anni previsto dall'art. 29, c. 2, d.lgs.  
n. 276/2003, non è applicabile all'azione promossa dagli enti previdenziali  
nei confronti del committente, soggetta al solo termine di prescrizione.*

(*Omissis*) 1. Con un solo motivo il ricorrente deduce la violazione e/o falsa  
applicazione del d.lgs. n. 276 del 2003, art. 29, comma 2, così come modificato,  
prima, dal d.lgs. n. 251 del 2004, art. 6, commi 1 e 2 e, poi, dalla L. n. 296 del 2006,  
art. 1, comma 911 (art. 360 c.p.c., n. 3).

2. Assume l'Inps che il d.lgs. n. 276 del 2003, art. 29, comma 2, che regola  
l'obbligo solidale del committente nell'ambito di un appalto di opere e servizi, in  
relazione alle retribuzioni e contribuzioni dei lavoratori utilizzati nell'appalto, prevede  
che il detto vincolo perduri durante l'esecuzione dell'appalto e sino a due anni dalla  
sua cessazione. Tuttavia, aggiunge il ricorrente, quest'ultima limitazione temporale,  
che causa la decadenza dal diritto di agire nei confronti del committente (e non anche  
del datore di lavoro), stando al tenore letterale della norma, è limitata ai lavoratori, in  
quanto manca nel testo ogni riferimento all'esercizio delle loro funzioni agli enti pre-  
videnziali. D'altra parte, gli enti previdenziali non possono decadere da alcun diritto  
connesso all'esercizio delle loro funzioni in quanto allorquando agiscono per otte-  
nere il versamento di contributi esercitano un potere da cui non possono decadere.

\* La Nota di P. CAPURSO segue il testo della sentenza.

3. Il motivo è fondato.

Invero, come da ultimo questa Corte ha avuto modo di ribadire (Cass. sez. lav., sentenza n. 18004 del 4.7.2019), «In tema di appalto di opere e servizi, il termine di decadenza di due anni previsto dal d.lgs. n. 276 del 2003, art. 29, comma 2, nella versione anteriore alle modifiche apportate dal d.l. n. 5 del 2012, conv. con modif. dalla L. n. 35 del 2012, non è applicabile all'azione promossa dagli enti previdenziali nei confronti del committente essendo la stessa soggetta al solo termine di prescrizione».

In effetti, in precedenza si era chiarito (Cass. Sez. Lav. n. 6532 del 20.3.2014) «La L. 23 ottobre 1960, n. 1369, art. 4 (applicabile *ratione temporis*), che pone il termine di decadenza di un anno dalla cessazione dell'appalto per l'esercizio dei diritti dei prestatori di lavoro, dipendenti da imprese appaltatrici di opere e servizi nei confronti degli imprenditori appaltanti – pur facendo riferimento, oltre che ai diritti al trattamento economico e normativo, anche al diritto di pretendere l'adempimento degli obblighi derivanti dalle leggi previdenziali – limita l'ambito di efficacia del suddetto termine ai diritti suscettibili di essere fatti valere direttamente dal lavoratore, non potendosi estendere invece l'efficacia dell'anzidetta disposizione legislativa ad un soggetto terzo, quale l'ente previdenziale, i cui diritti scaturenti dal rapporto di lavoro disciplinato dalla legge si sottraggono, pertanto, al predetto termine annuale decadenziale» (in senso conf. v. Sez. Lav., sentenza n. 996 del 17.1.2007 e n. 18809 del 16.7.2018).

4. In effetti, l'obbligazione contributiva, derivante dalla legge e che fa capo all'Inps, è distinta ed autonoma rispetto a quella retributiva (Cass. n. 8662 del 2019); essa (Cass. n. 13650 del 2019) ha natura indisponibile e va commisurata alla retribuzione che al lavoratore spetterebbe sulla base della contrattazione collettiva vigente (cd. «minimale contributivo»). Dunque, può affermarsi che la finalità di finanziamento della gestione assicurativa previdenziale pone una relazione immanente e necessaria tra la «retribuzione» dovuta secondo i parametri della legge previdenziale e la pretesa impositiva dell'ente preposto alla realizzazione della tutela previdenziale. Proprio dalla peculiarità dell'oggetto dell'obbligazione contributiva, che coincide con il concetto di «minimale contributivo» strutturato dalla legge in modo imperativo, discende la considerazione di rilievo sistematico che fa ritenere non coerente con tale assetto l'interpretazione che comporterebbe la possibilità, addirittura prevista implicitamente dalla legge come effetto fisiologico, che alla corresponsione di una retribuzione – a seguito dell'azione tempestivamente proposta dal lavoratore – non possa seguire il soddisfacimento anche dall'obbligo contributivo solo perché l'ente previdenziale non ha azionato la propria pretesa nel termine di due anni dalla cessazione dell'appalto. Si spezzerebbe, in altri termini e senza alcuna plausibile ragione logica e giuridica apprezzabile, il nesso stretto tra retribuzione dovuta (in ipotesi addirittura effettivamente erogata) ed adempimento dell'obbligo contributivo, con ciò procurandosi un vulnus nella protezione assicurativa del lavoratore che, invece, l'art. 29 cit., ha voluto potenziare.

5. In definitiva il ricorso va accolto e l'impugnata sentenza va cassata, con rinvio della causa, anche per le spese, alla Corte d'appello di Torino in diversa composizione (*omissis*).

NOTA – *Con la sentenza in epigrafe si consolida – e può ormai considerarsi diritto vivente – la regola fissata da Cass. n. 18004/2019 (in questa Rivista, 2019, p. 857, con nota di D. MESITI) e n. 22110/2019 (in Lav. giur., 2019, p. 1004, con nota di C. SANTORO): le azioni di recupero dei contributi non versati dal datore di lavoro appaltatore, promosse dagli enti previdenziali nei confronti del committente obbligato solidale, non sono soggette al termine di decadenza di due anni dalla cessazione dell'appalto, previsto dall'art. 29, c. 2, d.lgs. n. 276/2003.*

*La vicenda è lo spin off della lunga storia che portò la giurisprudenza ad escludere l'applicabilità agli enti previdenziali del termine di decadenza annuale nella regolamentazione prevista dalla l. n. 1369/1960 (Cass. n. 996/2007, in Riv. giur. lav., 2007, II, p. 544, con nota di P. CAPURSO; in Lav. giur., 2007, p. 571, con nota di E. BARRACO). Malgrado nella norma del 1960 l'obbligazione contributiva fosse ben distinta da quella retributiva, e la decadenza isolata in un articolo separato, il quarto, in cui veniva stabilito che «i diritti spettanti ai prestatori di lavoro (...) potranno essere esercitati nei confronti dell'appaltante durante l'esecuzione dell'appalto e fino ad un anno dopo la cessazione dell'appalto», la giurisprudenza per decenni ritenne il termine applicabile anche alle obbligazioni contributive, fino al richiamato revirement di Cass. n. 996/2007, poi consolidatosi (Cass. n. 6532/2014; n. 18809/2018). Senonché nel frattempo la disciplina è cambiata, ed è ormai da tempo regolata dall'art. 29 d.lgs. n. 276/2003. Ricostruire le regole della responsabilità solidale del committente per l'inadempimento del datore di lavoro, anche limitatamente all'obbligazione contributiva, diventa operazione complessa. La bulimia del legislatore si è accanita su questa norma, modificandola ripetutamente (salvo dimenticanze: art. 6, c. 1, d.lgs. n. 251/2004; art. 1, c. 911, l. n. 296/2006; art. 21, c. 1, d.l. n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 35/2012; art. 4, c. 31 (lett. a e b) l. n. 92/2012; art. 9, c. 1, d.l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013; art. 28, c. 2, d.lgs. n. 175/2014; art. 2, c. 1, (lett. a e b) d.l. n. 25/2017, conv. in l. n. 49/2017), e questo rende difficile la stessa identificazione della norma vigente, anche perché – per le implicazioni pratiche che è superfluo ricordare – l'interprete deve di volta in volta stabilire se ogni nuova regola sia innovativa o interpretativa.*

*Quest'ultimo profilo ha in particolare interessato la questione della esclusione delle sanzioni civili connesse all'inadempimento contributivo, che, a seguito delle modifiche apportate con la l. n. 35/2012, restano a carico*

*esclusivo del datore di lavoro. La Corte di cassazione (Cass. n. 18259/2018; n. 18004/2019), in linea con quanto già affermato dalla Corte costituzionale (Corte cost. n. 254/2014, in Riv. it. dir. lav., 2015, II, p. 810 con nota di C. FALERI), ha dichiarato l'irretroattività di questa disposizione in ragione della strutturale accessorietà delle sanzioni civili al credito contributivo, confermata dal fatto che l'interruzione della prescrizione dei contributi si estende alle sanzioni civili anche se non espressamente richiamate nell'atto di messa in mora (Cass., sez. un., n. 5076/2015, in Foro it., 2015, I, c. 3675, con nota di V. FERRARI; in Lav. giur., 2015, p. 731, con nota di S. CATINI). Ed allora, se esse costituiscono una conseguenza automatica dell'inadempimento, con il fine di rafforzare l'obbligazione contributiva e risarcire il danno cagionato all'Istituto previdenziale, la regola dell'esonero per gli obbligati solidali necessita di espressa disposizione, sicché non può valere per gli inadempimenti anteriori all'entrata in vigore della legge n. 35/2012. La soluzione opposta è stata invece accolta con riguardo ai premi INAIL, per i quali si è ritenuto (Cass. n. 28517/2019) che il legislatore del 2012 abbia solo meglio definito i contorni dell'obbligazione, che già comprendeva i premi nella più ampia locuzione relativa all'«adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi di previdenza e di assistenza».*

*Alle incertezze sull'identificazione della norma vigente si affiancano i gravi problemi di interpretazione del testo che affliggono l'art. 29, c. 2, d.lgs. n. 273/2003, la cui vigente formulazione, all'esito della semplificazione di cui all'art. 2, l. n. 49/2017, è la seguente: «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 sono il responsabile dell'inadempimento (...)».*

*La tecnica di redazione del testo di legge è, a mio parere, semplicemente dissennata. La norma è infatti costruita come una singola obbligazione che ha come creditore il lavoratore dipendente dell'appaltatore o del subappaltatore, mentre all'interno dell'unica disposizione si rinvencono tre distinte obbligazioni solidali dal lato passivo. Gli obbligati solidali sono per tutte il datore di lavoro appaltatore ed il committente, oltre agli eventuali subappaltatori. Dal lato attivo i soggetti creditori sono diversi. Il lavoratore*

*è creditore per l'obbligazione afferente le retribuzioni e le quote del trattamento di fine rapporto dovute in relazione al periodo di esecuzione dell'appalto (Cass. n. 28517/2019 esclude che la solidarietà possa estendersi a crediti di natura non squisitamente retributiva), mentre l'INPS e l'INAIL sono creditori per le diverse obbligazioni afferenti, rispettivamente, i contributi previdenziali ed i premi dovuti per gli stessi periodi. Se così è, il quesito è questo: quali regole applicare ad ognuna di queste tre obbligazioni?*

*Il rompicapo è solo in parte ridimensionato dal già richiamato art. 2, l. n. 49/2017, che ha soppresso parti importanti del comma in esame.*

*Al primo periodo questa norma abroga la parte in cui veniva stabilito che la disciplina in esame si applica «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». Introdotta con il d.lgs. n. 251/2004 e abrogata con la l. n. 96/2006, la regola della derogabilità da parte della contrattazione collettiva viene riproposta con la l. n. 92/2012, per essere definitivamente soppressa, come detto, con la l. n. 49/2017. La dottrina è però concorde nel ritenere che la contrattazione collettiva possa regolamentare la sola materia retributiva, come poi precisato dallo stesso legislatore, che con l'art. 9 c. 1, l. n. 99/2013 stabilisce che «le disposizioni dei contratti collettivi di cui all'articolo 29 comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni, hanno effetto esclusivamente in relazione ai trattamenti retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto con esclusione di qualsiasi effetto in relazione ai contributi previdenziali e assicurativi».*

*Più difficile è stabilire se alle obbligazioni contributive trovi applicazione il particolare regime processuale – introdotto con la l. n. 92/2012 e soppresso con la l. n. 49/2017 – caratterizzato da un processo in litisconsorzio finalizzato all'accertamento della responsabilità di tutti gli obbligati solidali, con la possibilità di agire esecutivamente nei confronti dell'obbligato solidale solo dopo l'escussione del patrimonio dell'appaltatore datore di lavoro. L'interesse per questo profilo non è del tutto scomparso con la soppressione della regola. Se riconosciamo a questa natura processuale, a guidarci sarà il principio tempus regit actum, con il risultato che il beneficium excussionis si applicherà ai soli giudizi radicati prima dell'entrata in vigore della l. n. 49/2017. Di contro, ove si ritenga che la disposizione abbia natura di diritto sostanziale, la regola dovrà operare ratione temporis*

(Cass. n. 4237/2019). Ma i problemi non finiscono qui. Questo meccanismo si estende alle obbligazioni contributive? Secondo autorevole dottrina la modifica di cui alla l. n. 35/2012, con la cancellazione del precedente richiamo all'azione esecutiva del lavoratore, non consente di dubitare che il beneficio si applichi anche alle obbligazioni contributive (P. TOSI, Appalto di opere o di servizi e solidarietà dopo la l. n. 92/2012, in *Lav. giur.*, 2012, p. 977). Questa posizione non tiene però in adeguata considerazione questo, che gli enti previdenziali procedono al recupero dei propri crediti mediante titoli esecutivi di formazione interna, suscettibili di consolidamento se non tempestivamente opposti, sicché dovrebbe essere l'opponente (cioè il committente appaltante) a convenire in giudizio, oltre all'ente previdenziale, il datore di lavoro. In materia tributaria, inoltre, è oggetto di discussione – e la questione è rimessa alle sezioni unite della cassazione (Cass. n. 20494/2019) – se il responsabile solidale possa far valere il beneficio della preventiva escussione del condebitore con l'impugnazione della cartella, perché l'istituto sembra avere efficacia limitata alla fase esecutiva (Cass. n. 25378/2018). Si può quindi ipotizzare che il particolare meccanismo processuale non trovi applicazione alle azioni di recupero dei crediti contributivi previdenziali.

La sentenza in commento si pronuncia invece sulla regola, sopravvissuta alle soppressioni intervenute nel 2017, secondo la quale la solidarietà opera entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto. La legge non precisa la natura del termine, ma è difficile dubitare che si tratti di una decadenza (Cass. n. 17725/2017). Ancora più grave, in ragione della regola fissata sub art. 2966 c.c., è che la legge non indichi l'atto del creditore che impedisce la decadenza. Questa lacuna genera un contrasto tra chi considera necessaria la proposizione dell'azione giudiziale (Cass. n. 17725/2017), e chi riconosce effetto impeditivo anche ad un atto stragiudiziale. Secondo l'importante principio espresso con l'orientamento giurisprudenziale qui in esame, queste questioni restano circoscritte alle controversie instaurate dal lavoratore, e, in assenza di una espressa disposizione – le norme in tema di decadenza, come noto, sono di stretta interpretazione –, non interessano le azioni di recupero dei contributi. Questa interpretazione si basa su solide fondamenta di ordine sistematico, quali il principio di autonomia del rapporto contributivo e la sua natura pubblicistica, ma aggrava fortemente la posizione del committente (sottolinea acutamente tale difficile condizione, C.A. NICOLINI, L'imputazione degli obblighi contributivi tra fenomeni interpositori e frammentazione delle attività produttive, in questa Rivista, 2019, p. 142). L'obbligazione solidale per i contributi previdenziali – il cui

*perimetro applicativo si estende a tutte le ipotesi di dissociazione tra la titolarità del contratto di lavoro e l'utilizzazione della prestazione (Cass. n. 25172/2019, sulla scia di Corte cost. n. 254/2017, in questa Rivista, 2018, p. 335, con nota di S. CATINI; in Riv. it. dir. lav., 2018, II, p. 242, con nota di I. ALVINO; in Arg. dir. lav., 2018, p. 585, con nota di A. TAGLIENTE) – è infatti obbligazione solidale in senso stretto, regolata esclusivamente dalle poche disposizioni del codice civile compatibili con la natura indisponibile del credito contributivo. Tra queste, finora oscurate dal termine più breve di decadenza, quelle relative alla prescrizione, che viene interrotta nei confronti dell'obbligato solidale, ex art. 1310 c.c., anche da un atto di messa in mora ricevuto dal condebitore (Cass. n. 17640/2017; n. 22093/2013), e produce gli effetti permanenti di cui all'art. 2945, c. 2, c.c., nel caso di giudizio di opposizione ad avviso di addebito proposto dal condebitore (Cass. n. 5369/2019; n. 1406/2011), oppure di procedimento di esecuzione forzata (Cass. n. 12239/2019; n. 3741/2017), o di insinuazione del credito nel passivo fallimentare del condebitore (Cass. n. 9638/2018; n. 17412/2016; n. 16408/2014, in Foro it., 2015, I, c. 1713). Inoltre la responsabilità del committente nei confronti degli enti previdenziali permane anche ove sia stato convenuto il divieto di subappalto (Cass. n. 27382/2019).*

*Completano il quadro le regole afferenti il rapporto tra l'obbligazione solidale contributiva e la tutela previdenziale dell'insolvenza del datore di lavoro.*

*Secondo la giurisprudenza, nel caso in cui l'obbligato solidale sia chiamato a corrispondere le quote del trattamento di fine rapporto, si configura un adempimento di obbligazione di fonte legale, sicché questi è legittimato a surrogarsi nei diritti del lavoratore verso l'appaltatore, ma non può ottenere l'intervento del fondo di garanzia, perché non è un «avente diritto» del lavoratore (Cass. n. 10543/2016). Per converso la domanda proposta dal lavoratore al fondo di garanzia per la corresponsione del t.f.r. non è condizionata dal previo esperimento delle azioni esecutive nei confronti dell'obbligato solidale (Cass. n. 26021/2018). A mio parere, però, in questo caso deve essere riconosciuta al fondo di garanzia l'azione di regresso anche nei confronti dell'obbligato solidale.*

*Quanto poi alle quote del t.f.r. maturate dal 2007 in aziende con almeno cinquanta dipendenti, il fondo di tesoreria non interviene se le somme non siano state versate (Cass. n. 11536/2019; n. 27014/2017), perché secondo quanto dispone l'art. 1, c. 756, l. n. 296/2007, la liquidazione del t.f.r. viene effettuata dal fondo limitatamente alla quota corrispondente ai*

*versamenti effettuati al fondo medesimo, mentre per la parte rimanente resta a carico del datore di lavoro. E quindi anche degli eventuali obbligati solidali.*

PIETRO CAPURSO