

# Il DL 25/2017 e la sicurezza del committente nei confronti dell'appaltatore di servizi

a cura di *Raffaello Juvara*

Il **Decreto Legge del 17 marzo 2017 n. 25** introduce importanti elementi innovativi nel contratto di appalto, in particolare dando modo ai dipendenti dell'appaltatore (e del sub-appaltatore) di citare direttamente in giudizio il committente per recuperare gli eventuali crediti retributivi e contributivi vantati nei confronti del proprio datore di lavoro. Si tratta di un'innovazione che dovrebbe avere un impatto rilevante sul mercato dei servizi di vigilanza armata e non armata, inquinato da anni dalla presenza di soggetti operanti al di fuori delle regole, perfino di quelle cogenti quali sono le leggi di PS per gli istituti di vigilanza (per effetto del lassismo forse non solo colposo delle autorità di controllo). Soggetti "corsari" che non applicano i CCNL di riferimento, che non adempiono alle incombenze retributive e fiscali e che, pur essendo i più sull'orlo del fallimento, hanno potuto sottrarre e tuttora sottraggono quote importanti di lavoro alle imprese "virtuose" (che, banalmente, rispettano le regole) grazie al criminogeno criterio di aggiudicazione degli appalti in base al prezzo più basso, utilizzato con irresponsabile entusiasmo da gran parte della committenza pubblica e privata dei servizi di sicurezza.

Sarebbe dunque benvenuto il provvedimento che potrebbe rimettere sui binari un settore deragliato, se fosse applicabile a tutta la committenza. Purtroppo, come ha confermato l'avv. Ezio Moro qui sotto, sono esclusi dalla responsabilità solidale verso i dipendenti degli appaltatori gli Enti Pubblici e la Pubblica Amministrazione, ovvero proprio quella committenza che ha contribuito maggiormente in questi anni a devastare il mercato



dei servizi di sicurezza. Al di là delle considerazioni di natura etica e costituzionale, questa esclusione potrebbe rappresentare un'ulteriore concessione ai corsari, che potrebbero ritrovare una enorme "zona franca" (**vedi la gara Consip**) garantita proprio dal committente, lo Stato italiano, al quale dovrebbe competere il controllo dell'applicazione delle regole che lui stesso emette...

Un gravissimo rischio non solo per la regolarità del mercato, ma per la sicurezza stessa dei cittadini, messa a repentaglio dall'inaffidabilità degli appaltatori di questi servizi. Quanto avvenuto nel 2015 nel Tribunale di Milano ne è solo una delle innumerevoli dimostrazioni (**leggi**).

**L'avv. Ezio Moro**, del Foro di Torino e membro della Commissione Sindacale A.N.I.V.P., anticipa nell'intervista che segue i contenuti del suo intervento al **seminario di essecome**, in programma a Milano il 28 settembre 2017 (**leggi il programma**).



**Cerchiamo di comprendere gli effetti del DL 25 del 17 marzo di quest'anno sugli appalti in particolare dei servizi di sicurezza (vigilanza armata e non armata), che riguardano gli istituti di vigilanza e le società di servizi fiduciari da una parte, e la committenza dall'altra. Nella sua nota che abbiamo pubblicato il 31 maggio scorso (leggi) viene innanzitutto evidenziato che ora il dipendente dell'appaltatore (o sub-appaltatore) può citare in giudizio direttamente il committente senza dover prima tentare il recupero dei propri crediti nei confronti del proprio datore di lavoro. Cosa significa, in concreto?**

Il decreto in questione è intervenuto, tra l'altro, sull'art. 29 del d. lgs. n. 276/2003 in tema di appalti d'opere e servizi. L'ultima riforma del citato articolo 29 (dal 2003 si sono susseguiti almeno una decina di rimaneggiamenti) si è posta in direzione opposta rispetto alle modifiche degli ultimi anni che avevano cercato di circoscrivere i casi in cui i dipendenti dell'appaltatore (o subappaltatore) si potevano rivolgere direttamente al committente del servizio o dell'opera per ottenere il pagamento delle retribuzioni spettanti e non corrisposte e la regolarizzazione della loro posizione previdenziale.

Oggi, invece, i dipendenti dell'appaltatore possono richiedere il pagamento delle retribuzioni non pagate dal proprio datore di lavoro e maturate durante lo svolgimento dell'appalto direttamente al committente, senza alcun onere di rivolgersi preventivamente al proprio datore di lavoro. Anche prima dell'ultima riforma del marzo 2017, nel caso in cui un lavoratore impiegato in un appalto non veniva pagato dal proprio datore di lavoro diretto, poteva rivolgersi anche al committente, ma la causa doveva essere intentata sia nei confronti del proprio datore di lavoro che nei confronti del committente e degli eventuali subappaltatori.

In tal modo, il committente, nel costituirsi in giudizio, poteva confidare nella costituzione in giudizio anche dell'appaltatore ed associarsi alla difesa di quest'ultimo in merito alle richieste svolte dal lavoratore: si consideri, infatti, che nella generalità dei casi il committente e l'appaltatore applicano ai propri dipendenti CCNL diversi; né il committente può sapere con precisione le presenze e gli orari di lavoro effettivamente svolti dai dipendenti dell'appaltatore, né le specifiche mansioni svolte da ciascuno di essi; ancor prima, non sempre il committente è

in grado di sapere se i collaboratori dell'appaltatore siano stati effettivamente pagati per tutti i mesi di esecuzione dell'appalto.

È evidente che, in tutti questi casi, le armi di difesa del committente siano alquanto "spuntate", in assenza di puntuali difese del datore di lavoro diretto.

È pur vero che, anche perdurante la previgente disciplina, poteva capitare che il committente si potesse trovare in giudizio da solo (si pensi ai casi di contumacia dell'appaltatore o di suo fallimento), ma, per le generalità dei casi, era più che ragionevole la scelta del Legislatore di prevedere una sorta di litisconsorzio necessario tra tutti i soggetti protagonisti della catena dell'appalto. Né pareva eccessivo l'onere del lavoratore di convenire in giudizio tutti i suddetti soggetti.

Invece, a partire dal marzo 2017, tale onere è venuto meno e ciò mi pare francamente incomprensibile: è pur vero che nel costituirsi in giudizio il committente potrebbe chiedere di essere autorizzato a chiamare in causa anche l'appaltatore, ma tale meccanismo comporta necessariamente l'allungamento dei tempi processuali (con evidenti svantaggi per tutti i soggetti coinvolti e, soprattutto, dei lavoratori che in tal modo dovranno attendere ulteriori mesi o anni prima di ottenere il pagamento di quanto eventualmente loro spettante). Inoltre, prima di marzo 2017, il committente poteva eccepire, nella prima difesa, il beneficio della discussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori.

In tal caso, il giudice accertava la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva poteva essere intentata nei confronti del committente solo dopo l'infuttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori.

Tale beneficio della preventiva escussione del patrimonio del committente (introdotto nel 2012) è stato oggi soppresso.

Oggi, quindi, lavoratori (ed Enti) possono liberamente scegliere di agire direttamente in giudizio nei soli confronti del committente e, in ogni caso, una volta ottenuta una sentenza di condanna eventualmente anche in solido tra committente ed appaltatore, possono eseguire la sentenza direttamente nei confronti del primo (che spesse volte offre garanzie di solvibilità ben più ampie rispetto all'appaltatore). Ciò significa, in concreto, che in caso di mancato

pagamento delle retribuzioni da parte dell'appaltatore ai propri dipendenti, il committente potrebbe, ad esempio, vedersi notificato una serie di decreti ingiuntivi immediatamente esecutivi unitamente agli atti di precetto: di conseguenza il committente dovrà iniziare a pagare in luogo dell'appaltatore, salvo poi agire in regresso nei confronti di quest'ultimo e sperare di riuscire a recuperare quanto corrisposto.

**Questo vale anche per gli Enti previdenziali e il Fisco, per le eventuali omissioni di pagamento da parte dell'appaltatore/datore di lavoro?**

Anche INPS ed INAIL possono agire direttamente ed esclusivamente nei confronti del committente in caso di inadempienze ed omissioni contributive ed assicurative dell'appaltatore o subappaltatore al fine di recuperare i contributi e premi assicurativi omessi. Il committente, però, non è tenuto al pagamento delle sanzioni civili, di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. Quanto alla "famigerata" responsabilità solidale fiscale (che era stata introdotta nel 2006 dall'art. 35, commi da 28 a 35, del D.L. n. 223/2006), la stessa è stata fortunatamente definitivamente abrogata nel 2014 (la fase di abrogazione avviata con l'art. 50 del D.L. n. 69/2013, c.d. "Decreto Fare", convertito, con modificazioni, dalla L. n. 98/2013, si è conclusa con il Decreto Legislativo n. 175 del 21 novembre 2014 emanato in attuazione dell'art. 7 della delega di cui alla Legge n. 23 dell'11 marzo 2014; in precedenza).

Sin dal 2014 è stata quindi abrogata la responsabilità solidale dell'appaltatore per le ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente dovute dal subappaltatore in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto, così come sono stati abrogati i connessi obblighi di verifica da parte dell'appaltatore e del committente e le rilevanti sanzioni amministrative (da 5.000 Euro a 200.000 Euro) previste a carico del committente che avesse proceduto al pagamento del corrispettivo all'appaltatore, senza aver prima verificato che gli adempimenti di versamento delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente fossero stati correttamente eseguiti (sempre che questi ultimi si fossero rivelati successivamente irregolari).

Si ricorderà che tali disposizioni avevano determinato

rilevantissimi appesantimenti burocratici per tutte le imprese coinvolte nella filiera dell'appalto: in alcuni casi si determinavano dei veri e propri circoli viziosi per cui il committente, che non riceveva la corretta documentazione (anche in ragione di interpretazioni e prassi spesso poco chiare), sospendeva i pagamenti dovuti, il che determinava l'impossibilità per il subappaltatore di adempiere alle proprie obbligazioni nei confronti di lavoratori, enti previdenziali e fisco.

Per fortuna tale meccanismo perverso è venuto meno; speriamo che il Legislatore non decida di tornare sui suoi passi anche su tale aspetto...!

**Il committente è aggredibile in sede giudiziale dai dipendenti dei propri appaltatori anche se ha pagato completamente le prestazioni ricevute, oggetto del contratto di appalto, o la responsabilità solidale è circoscritta agli importi eventualmente non pagati?**

Certo, il committente è aggredibile anche se ha pagato all'appaltatore quanto dovuto per l'opera od i servizi svolti. La responsabilità solidale di cui all'art. 29 d. lgs. n. 276/2003 prescinde dalla sussistenza di un eventuale debito del committente nei confronti dell'appaltatore. Resta però il fatto che tale responsabilità viene meno decorsi due anni dalla cessazione dell'appalto.

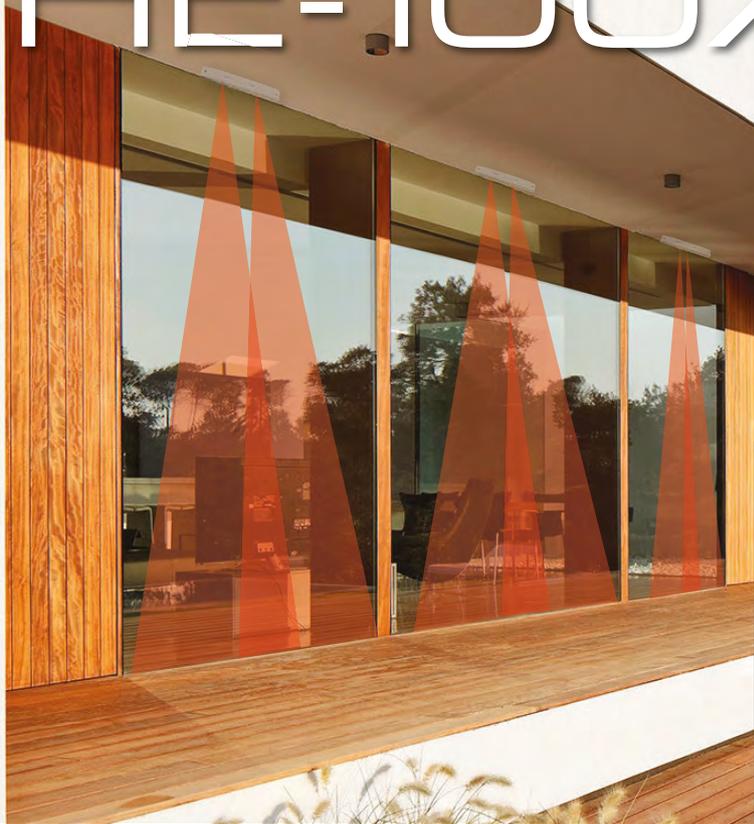
Per la giurisprudenza maggioritaria si tratta di un termine di decadenza entro cui occorre depositare il ricorso presso la Cancelleria del Giudice del lavoro; non è sufficiente quindi una mera diffida stragiudiziale da parte del lavoratore.

Una volta che sia decorso tale termine, ai lavoratori rimarrà unicamente l'azione generale di cui all'art. 1676 del Codice Civile che attribuisce ai lavoratori dell'appaltatore un'azione diretta nei confronti del committente per quanto a loro dovuto dal proprio datore di lavoro per l'attività eseguita nell'appalto.

Si tratta di un'azione non soggetta a termini di decadenza, ma questa sì (a differenza dell'art. 29) è esercitabile nei limiti del debito che il committente aveva verso l'appaltatore al tempo della proposizione della domanda da parte dei lavoratori. In questo caso, pertanto, laddove il committente dimostri di avere adempiuto all'integrale pagamento in favore dell'appaltatore del corrispettivo per l'opera od i servizi, i dipendenti di quest'ultimo nulla potranno pretendere nei suoi confronti.

Rivelatori a basso assorbimento  
doppia tecnologia  
con antimascheramento

# Serie HE-100X



PROGETTATI PER LA PROTEZIONE  
DI PORTE E FINESTRE

MADE IN ITALY



- Funzionamento selezionabile in AND o OR
- Conteggio impulsi selezionabile 1 o 2
- Funzionamento LED d'allarme selezionabile On/Off
- Protezione antiapertura
- Lente di Fresnel
- Compensazione automatica della temperatura
- Versioni a basso assorbimento per sistemi senza fili (anche con trasmettitore già installato)



[www.hesa.com](http://www.hesa.com)

**C'è distinzione tra committente pubblico e committente privato e tra committente imprenditore e non imprenditore? In altre parole, privati ed enti pubblici non rientrano nel campo di applicazione della norma?**

La responsabilità di cui all'art. 29 d. lgs. n. 276/2003 si applica al *committente imprenditore* o datore di lavoro. I privati sono quindi esclusi dal campo di applicazione dell'art. 29: se, come privati cittadini, ci facciamo ristrutturare la casa, non corriamo il rischio che gli operai dell'impresa edile a cui ci siamo rivolti possano venire a chiederci, in forza dell'art. 29, il pagamento delle retribuzioni non percepite (questi ultimi potrebbero però esercitare nei nostri confronti l'azione di cui all'art. 1676 c.c., sempre che non abbiamo ancora pagato l'impresario ed in ogni caso nei limiti di quanto gli sia ancora dovuto). La responsabilità solidale di cui all'art. 29 non trova applicazione neppure nei confronti della Pubblica Amministrazione e degli Enti Pubblici: la giurisprudenza maggioritaria era nel senso di escludere tale responsabilità nel caso in cui il committente fosse un ente pubblico o una Pubblica Amministrazione e il contratto nascesse nell'ambito di una procedura disciplinata dal d.lgs. 163/2006 (oggi d.lgs. 50/2016), in quanto l'attività contrattuale di questi soggetti sarebbe disciplinata esclusivamente dal codice civile e dal codice degli appalti pubblici, con esclusione di leggi speciali tra cui il d.lgs. 276/2003 (così Cass. civ. Sez. lavoro, 10 ottobre 2016, n. 20327). Ogni contrasto è oggi superato a seguito dell'intervento del Legislatore che, con il 1° comma dell'art. 9 D.L. 76/2013, ha espressamente dichiarato che la disciplina della solidarietà di cui all'art. 29 comma 2° D. Lgs. 276/2003 non si applica agli appalti delle pubbliche amministrazioni. Al contrario si ritiene che la responsabilità solidale sia operante per le società in house o partecipate da enti pubblici: trattasi pur sempre di soggetti formalmente di diritto privato.

**In che modo si può tutelare preventivamente il committente - ad esempio una banca o un grande retailer - per non essere chiamato in causa come responsabile solidale dai dipendenti dei propri appaltatori, nei confronti dei quali non può esercitare controlli diretti e continuativi sulla gestione amministrativa? Sono pensabili forme di cauzione e fidejussione o si possono individuare clausole contrattuali sostenibili in giudizio?**

Anche alla luce delle recenti modifiche apportate all'art.

29 d. lgs. n. 276/2003 appare oggi ancor più opportuno per i committenti pretendere, in fase di stipulazione del contratto, idonei strumenti e procedure di controllo circa la correttezza dei pagamenti dei trattamenti retributivi e contributivi da parte dell'appaltatore, oltre che idonee garanzie da parte di quest'ultimo in caso di recriminazioni da parte dei propri dipendenti e collaboratori. Così, ad esempio, è utile prevedere l'obbligo contrattuale dell'appaltatore di fornire gli estremi ed i massimali delle proprie polizze di assicurazione RCT e RCO, l'elenco dei lavoratori impiegati nell'appalto, di periodica esibizione del DURC e del libro unico del lavoro (LUL), nonché di fornire al committente le buste paga quietanzate da parte dei lavoratori. Tali adempimenti burocratici, se da un lato rappresentano un'idonea garanzia circa il fatto che l'appaltatore abbia impiegato lavoratori regolarmente assunti e che gli stessi abbiano percepito la retribuzione, non mette al riparo il committente da eventuali recriminazioni da parte dei lavoratori circa l'avvenuta corresponsione della giusta retribuzione alla luce dell'attività effettivamente svolta. Anche in tale ottica, un committente che voglia "dormire sonni tranquilli" dovrebbe rivolgersi ad appaltatori che applichino ai propri lavoratori il CCNL sottoscritto dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative del settore di appartenenza ed evitare di rivolgersi ad appaltatori che applichino contratti stipulati da organizzazioni di dubbia o nulla rappresentatività (c.d. "contrattazione pirata").

Purtroppo, in settori ad alta densità di manodopera (facchinaggio, pulizie, ma anche vigilanza fissa armata e servizi di c.d. "portierato non armato") vi sono aziende che ricorrono all'applicazione di tali contratti collettivi, realizzando fenomeni di vero e proprio *dumping* contrattuale; va da sé che, in tali casi, il rischio vertenziale da parte dei lavoratori impiegati nell'appalto è particolarmente elevato (con rischi, come ho detto sopra, direttamente in capo al committente). Il ricorso a cauzioni e/o fidejussioni può certo essere utile (soprattutto negli appalti più importanti), ma gli adempimenti burocratici connessi ed i costi relativi rischiano "ingessare" troppo l'appalto.

Prima d'ogni altra valutazione squisitamente giuridica ritengo, però, sia fondamentale selezionare contraenti seri ed affidabili a cui affidare in appalto lavori e/o servizi. Negli appalti di servizi c.d. *labour intensive* l'unico metro di valutazione nella scelta del contraente non può essere

La Soluzione completa e professionale  
connessa al Cloud per una casa intelligente.



## Sicurezza integrata con la Video Verifica per il massimo della tua tranquillità

Fai la scelta intelligente con la soluzione connessa al Cloud di RISCO Group:

- Un Sistema di sicurezza professionale che comprende anche la Video Verifica
- Gestione Energetica per il controllo intelligente della temperatura
- Accessi Smart alle porte di ingresso e a quelle del garage
- Controllo tapparelle, luci ed elettrodomestici

Tutto gestito da una singola ed intuitiva App per Smartphone!

RISCO Group S.R.L | Via Robecco, 91 – Cinisello Balsamo (MI)



Guarda ora il video



✓ **Registrati al Programma Stars**  
✓ **Scansiona i Prodotti** ✓ **Richiedi i premi**

Scarica HandyApp Ora



App Store



Play Store

(come purtroppo spesso avviene) il prezzo più basso: un risparmio attuale di pochi euro potrebbe essere pagato ben più pesantemente un domani. Per quanto riguarda la specifica realtà degli Istituti di vigilanza privata, ricordo che gli stessi dovrebbero essere in possesso della certificazione ai sensi del D.M. 115/2014: si tratta di una certificazione, rilasciata da organismi di certificazione riconosciuti dal Ministero dell'Interno, che attesta il rispetto da parte dell'Istituto di vigilanza della normativa di settore ed il possesso dei requisiti tecnici ed organizzativi necessari per svolgere le varie tipologie di servizi di vigilanza ai sensi del D.M. 269/2010. Nonostante tale certificazione sia necessaria per ottenere e rinnovare la licenza prefettizia ex art. 134 T.U.L.P.S. (Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza) indispensabile per operare quale Istituto di vigilanza, al luglio 2017 solamente il 30% circa degli Istituti di vigilanza operanti in Italia era in possesso di tale certificazione (fonte: sito della Polizia di Stato). Con circolare 6 luglio 2017, a firma del Capo della Polizia Gabrielli, il Ministero dell'Interno ha ribadito che il possesso della certificazione prevista dal decreto ministeriale 115/2014 è requisito indispensabile per l'ottenimento ed il rinnovo della licenza ex art. 134 T.U.L.P.S. Alla luce di quanto sopra, gli stessi committenti dovrebbero verificare che gli istituti di vigilanza a cui si rivolgono siano

in possesso di tale certificazione, sia per avere un'adeguata garanzia di serietà dell'istituto prescelto, sia per evitare spiacevoli sorprese per quanto riguarda la regolarità e continuità dei servizi (in caso di sospensioni o revoche delle licenze per gli Istituti non in regola).

**E' possibile immaginare forme contrattuali standardizzate per l'appalto dei servizi di sicurezza sviluppate con la partecipazione delle associazioni di categoria dei committenti e dei fornitori, che garantiscano le parti contraenti nel rispetto della normativa?**

Potrebbe essere un utile suggerimento. I servizi di vigilanza sono certamente peculiari anche perché implicano il coinvolgimento anche di rilevanti interessi pubblicistici, quali la sicurezza e l'ordine pubblico; per tale ragione le imprese che svolgono tali servizi sono soggette normative, anche regolamentari, del tutto particolari e sono sottoposte (o dovrebbero essere sottoposte) a costanti controlli da parte di Prefetture e Questure. Alle problematiche e criticità connesse alla generalità degli appalti, si aggiungono le specificità dell'attività di vigilanza privata.

Come ANIVP, raccogliamo il suggerimento e ci mettiamo a disposizione in tal senso.



CONTATTI: A.N.I.V.P.  
Tel. +39 011 545642

# securindex.com

## Il primo portale italiano per la security