CAMERA DEI DEPUTATI N. **7021-A**

RELAZIONE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

presentata alla Presidenza il 20 luglio 2000

(Relatore: **GUERZONI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 24 maggio 2000 (v. stampato Senato n. 4469)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(SALVI)

—

Valutazione dei costi del lavoro
e della sicurezza nelle gare di appalto

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 25 maggio 2000

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente relazione illustra il testo licenziato dalla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato), in sede referente, nella seduta del 18 luglio 2000, recante « Valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto ».

Il disegno di legge, licenziato dalla Commissione in un testo identico a quello approvato dal Senato, è volto a rafforzare la trasparenza e la correttezza nella determinazione dei prezzi nelle gare d'appalto con particolare riferimento al rispetto delle regole che garantiscono adeguate retribuzioni ai lavoratori e il rispetto della sicurezza sul lavoro, anche per prevenire forme di lavoro nero o irregolare. In proposito, vale la pena ricordare che, secondo la relazione annuale dell'INAIL sugli infortuni sul lavoro, presentata lo scorso 13 luglio 2000, ogni anno in Italia muoiono ancora circa 1.200 lavoratori, senza contare che oltre 14mila lavoratori restano permanentemente inabili. Tutto questo comporta al nostro Paese un costo stimato di 55 miliardi l'anno. Inoltre, un perfezionamento della disciplina delle gare di appalto non corrisponde solo alla giusta esigenza di rispetto dei minimi contrattuali per i lavoratori, ma ha un'evidente funzione tesa a combattere una distorsione del mercato che danneggia le imprese che rispettano le regole.

Il disegno di legge costituisce una concreta attuazione degli impegni assunti dal Governo in sede di sottoscrizione del « Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione », che in relazione al tema degli appalti pubblici, richiedeva « il rispetto delle norme definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro e la corretta applicazione delle regole che escludono i fenomeni distorsivi derivanti dall'applicazione del criterio del massimo ribasso » (allegato 1, punto 2.5).

Pare opportuno ricordare che il disegno di legge riprende il contenuto – come è stato più volte sottolineato nel corso dell'esame del provvedimento da parte del Senato – di una norma già introdotta all'articolo 4 del disegno di legge in materia di « Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore » (Atto Senato n. 3512-A), sulla quale si è manifestato un ampio consenso in sede di Commissione Lavoro del Senato.

Le finalità essenziali del disegno di legge, che consta di un unico articolo, sono previste dalle norme del comma 1: rendere trasparenti le offerte negli appalti anche sotto il profilo del costo del lavoro. Si vuole evitare una sleale concorrenza basata sull'irregolare compressione del costo del lavoro e sul ricorso al lavoro nero o sommerso. Si sancisce così l'obbligo di valutare l'adeguatezza del valore economico dell'offerta in rapporto ai costi del lavoro definiti dalla contrattazione collettiva in modo da scoraggiare e contrastare i fenomeni di lavoro irregolare e non tutelato. È evidente che lo strumento delle Tabelle previsto dalla legge non solo consente di avere un aggiornamento periodico, ma anche di cogliere tutte le componenti che determinano il costo del lavoro nelle sue diverse articolazioni di settore merceologico, di aree territoriali, di specifiche norme previdenziali e assistenziali.

Il secondo elemento fondamentale contenuto nel disegno di legge riguarda il rapporta fra gli appalti e i temi della sicurezza. Nel testo approvato dal Senato, rispetto al disegno di legge originario, sono state introdotte alcune norme che impongono di considerare anche i costi relativi alla sicurezza per tutte le gare e per tutti i settori in cui vi sono appalti di servizi o di forniture, andando oltre gli ambiti già disciplinati dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e successive modificazioni e integrazioni, sui cantieri mobili e temporanei.

L'obiettivo è quello di contrastare l'uso scorretto di costi del lavoro che non tengano conto dei problemi della sicurezza del lavoro e dei lavoratori, violando le norme

vigenti. Non si può risparmiare sulla salute e sull'incolumità dei lavoratori e delle persone. I fenomeni di non rispetto delle norme sulla sicurezza sono molto evidenti, in particolare sui cantieri e in edilizia. Avere evidenziati gli oneri per i piani della sicurezza nei bandi di gara, non sottoponendoli a ribassi d'asta, è un elemento che rafforza il controllo per una vera applicazione delle normative vigenti.

L'adempimento degli obblighi di sicurezza diviene inoltre una informazione indispensabile che l'impresa è tenuta a fornire nell'ambito dei requisiti per la qualificazione per partecipare alle gare d'appalto, così come regolati dall'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109. Questa informazione non costituirà un gravoso onere burocratico in quanto si esprime attraverso una autocertificazione.

Contenuto del disegno di legge.

Come già anticipato, il disegno di legge è composto da un articolo unico.

Il comma 1 stabilisce l'obbligo per gli enti aggiudicatori di appalti pubblici (di lavori, servizi o forniture), all'atto della predisposizione delle gare di appalto e della valutazione, ai sensi della vigente normativa, dell'eventuale anomalia delle offerte, di valutare che il valore economico delle offerte stesse sia « adeguato e sufficiente » rispetto al costo del lavoro. Il relativo parametro di riferimento è costituito da apposite tabelle predisposte periodicamente dal Ministero del lavoro, sulla base dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative e delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, in relazione ai diversi settori merceologici ed alle differenti aree territoriali.

Il comma 2 prevede che, in mancanza di contratto collettivo applicabile, si faccia riferimento al contratto del settore merceologico più vicino a quello cui si riferisce l'appalto.

Il comma 3 prescrive che gli enti aggiudicatori degli appalti pubblici di servizi o di forniture, nella valutazione della anomalia delle offerte, debbano considerare anche i costi relativi alla sicurezza, che « devono essere specificamente indicati e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture ».

Il comma 4 inserisce un ulteriore criterio di valutazione delle offerte anormalmente basse, considerando tali le offerte « che si discostino in modo evidente dai parametri di cui ai commi 1, 2 e 3 ».

Il comma 5 interviene infine su di un distinto profilo della normativa in materia di appalti di lavori pubblici, attinente i requisiti per la qualificazione e certificazione di idoneità delle imprese ai fini della partecipazione alle procedure di gara: nell'ambito dei suddetti requisiti dovranno quindi essere considerate anche « le informazioni fornite dallo stesso soggetto interessato relativamente all'avvenuto adempimento, all'interno della propria azienda, degli obblighi di sicurezza previsti dalla vigente normativa ».

L'estrema evidenza dei contenuti delle norme al nostro esame e anche la loro sinteticità hanno consentito una valutazione attenta da parte della XI Commissione del testo approvato dal Senato. L'esame in sede referente ha permesso di dare risposte a interrogativi e a chiarimenti anche su singoli punti dell'articolato.

Pareri espressi in sede consultiva.

Sul testo si sono espresse in sede consultiva tre Commissioni. Tutti gli organi consultati hanno espresso parere favorevole, formulando peraltro in due casi condizioni o osservazioni.

Ha quindi espresso parere senz'altro favorevole la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), mentre la Commissione Affari costituzionali ha formulato un'osservazione relativa al comma 4, chiedendo di chiarire l'ambito di applicazione della norma, in base alla quale sono considerate anormalmente basse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 157 del 1995, le offerte che si discostino in modo evidente dai parametri individuali nei precedenti commi, paventando il rischio che la disposizione si applichi solo agli appalti di servizi.

Più articolato il discorso sul parere espresso dalla Commissione ambiente, a

cui il provvedimento è stato assegnato ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis* del regolamento. La Commissione ambiente ha in particolare formulato tre condizioni, cui la Commissione lavoro non ha ritenuto di adeguarsi.

In particolare, la prima condizione posta dalla VIII Commissione chiede che sia chiarito cosa si intende al comma 2 per « settore merceologico più vicino » nelle ipotesi di mancanza di contratto collettivo applicabile per la definizione delle tabelle. La disposizione ha chiaramente la finalità di indicare un criterio interpretativo, nei casi di carenza di un contratto collettivo riferito precisamente al settore di interesse. Appare pertanto preferibile lasciare all'interprete l'individuazione del settore merceologico più vicino, in considerazione sia dell'attività svolta dall'impresa che del contenuto dell'attività professionale richiesta nel caso concreto.

La questione affrontata dalla seconda condizione del parere della VIII Commissione insiste nuovamente sul comma 4, già oggetto della ricordata osservazione della I Commissione. La Commissione lavoro ha ritenuto, dopo gli approfondimenti svolti, di lasciare invariato il testo del comma, poiché la normativa sugli appalti di lavori pubblici dettata dalla legge Merloni e dai relativi regolamenti attuativi già disciplina analiticamente l'anomalia delle offerte. È apparsa quindi giustificata la formulazione del comma 4, laddove fa riferimento al solo articolo 25 del decreto legislativo n. 157 del 1995, relativo agli appalti di servizi, perché in tal modo si pone rimedio ad una lacuna legislativa riferita ad uno specifico settore normativo.

Infine, la terza condizione, che chiede la soppressione del comma 5, non è stata ritenuta condivisibile, poiché il disegno di legge in esame intende aggiungere, tra i requisiti per la qualificazione delle imprese che partecipano agli appalti, il rispetto della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, colmando una lacuna del decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000, emanato in attuazione dell'articolo 8 della legge Merloni. Non sembra inutile sottolineare che l'onere imposto alle imprese può essere assolto tramite autocertificazione, con una procedura semplificata come previsto in generale dalle analoghe disposizioni del regolamento di attuazione della legge n. 109 del 1994.

Valutazioni conclusive.

Nel corso dell'esame in sede referente sono emerse altre questioni, come quelle che riguardano gli effetti della normativa vigente sugli Enti locali, con particolare riferimento alla possibilità di addivenire alla risoluzione dei contratti nel caso di mancato rispetto, da parte delle imprese esecutrici, di adeguati parametri di costo del lavoro, nonché la mancata o incompleta corresponsione della retribuzione contrattuale ai lavoratori dipendenti. Pur convenendo sulla necessità di far fronte a questo tema, si è preferito per il momento non intaccare il contenuto specifico del testo in esame, rinviando l'intervento legislativo che si rivelasse eventualmente necessario ad un'altra sede.

Analogo discorso si può fare rispetto all'ipotesi di rafforzare la disciplina della qualificazione delle imprese richiedendo la presentazione di una dichiarazione controfirmata dall'INPS attestante la regolarità contributiva. Pure in questo caso si è preferito sospendere l'intervento legislativo, anche in considerazione della complessità tecnica della materia.

In conclusione, alla scelta di non modificare il testo già approvato dal Senato hanno concorso due ragioni di fondo. La prima riguarda il merito delle norme, che appare adeguato ed efficace, anche se sempre suscettibile di miglioramenti. La seconda riguarda l'esigenza politica di arrivare, dopo il lungo confronto che si è svolto al Senato, ad una rapida approvazione anche da parte della Camera dei deputati di una legge che per le finalità sociali ed economiche che la contraddistinguono, non può che essere utile a tutta la società e al Paese, consentendogli di fare un passo in avanti nella direzione di un più elevato grado di civiltà.

Roberto GUERZONI, *Relatore*.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

al comma 4, che stabilisce che siano considerate anormalmente basse ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 157 del 1995 le offerte che si discostino in modo evidente dai parametri individuali nei precedenti commi, si segnala l'opportunità di chiarire l'ambito di applicazione della norma, considerato che la formulazione letterale della disposizione potrebbe dar luogo ad una sua interpretazione restrittiva, limitata ai soli appalti di servizi e non anche agli altri tipi di appalti pubblici indicati al comma 1.

PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

L'VIII Commissione,

esaminato il disegno di legge n. 7021, recante « Valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto »;

tenuto conto che il disegno di legge dà attuazione ad alcuni degli impegni assunti dal Governo con il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998 e impone agli enti aggiudicatori di appalti pubblici di valutare che le offerte risultino adeguate e sufficienti a coprire il costo del lavoro (comma 1) e la sicurezza nei luoghi di lavoro estendendo la valutazione dell'anomalia delle offerte anche agli appalti di servizio e forniture;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) al comma 2 sia chiarito, per le ipotesi di mancanza di contratto collettivo applicabile, cosa si intende per « settore merceologico più vicino »;

2) il comma 4 sia riformulato al fine di eliminare ogni dubbio interpretativo sulle norme richiamate (legge n. 109 del 1994 ovvero decreto legislativo n. 157 del 1995);

3) il comma 5 sia soppresso in quanto prefigura un intervento correttivo della vigente disciplina in materia di lavori pubblici di cui alla legge n. 109 del 1994 e al relativo regolamento attuativo.

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La Commissione politiche dell'Unione europea,

esaminato il disegno di legge in oggetto;

rivelato che il contenuto del provvedimento appare compatibile con la normativa comunitaria;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

TESTO
DEL DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

(Valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto).

1. Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione, nei casi previsti dalla normativa vigente, dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizio e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro come determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In fase di prima applicazione le predette tabelle sono definite entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, aggiornate in caso di variazione delle componenti del costo del lavoro.

2. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

3. Nella valutazione dell'anomalia delle offerte, quando si tratti di settori non disciplinati dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, e successive modificazioni, gli enti aggiudicatori sono tenuti altresì a considerare i costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture.

4. Sono considerate anormalmente basse ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 17

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

(Valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto).

Identico.

marzo 1995, n. 157, le offerte che si discostino in modo evidente dai parametri di cui ai commi 1, 2 e 3.

5. Nell'ambito dei requisiti per la qualificazione di cui all'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, devono essere considerate anche le informazioni fornite dallo stesso soggetto interessato relativamente all'avvenuto adempimento, all'interno della propria azienda, degli obblighi di sicurezza previsti dalla vigente normativa.