

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 4469-A**

## **RELAZIONE DELLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)**

**(RELATORE SMURAGLIA)**

**Comunicata alla Presidenza il 14 aprile 2000**

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

Valutazione dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva ai fini della determinazione dei costi delle gare di appalto

**presentato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 FEBBRAIO 2000**

—————

## INDICE

Relazione . . . . .	<i>Pag.</i>	3
Pareri della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente. . . . .	»	7
Disegno di legge n. 4469, d’iniziativa governativa, e testo proposto dalla Commissione . . . . .	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - Come risulta dalla stessa relazione al disegno di legge 4469, il Governo - su iniziativa del Ministro del lavoro e della previdenza sociale - si è prefissato l'obiettivo di assicurare trasparenza e correttezza nella determinazione dei prezzi delle gare d'appalto, nell'intento di predisporre un ulteriore strumento per la lotta contro le varie forme di lavoro nero o irregolare.

Sotto questo profilo, il disegno di legge costituiva attuazione dell'impegno assunto dal Governo nel «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione», cosiddetto «Patto di Natale» (allegato 1, n. 2.5) e si muoveva nella stessa direzione già perseguita dalla Commissione lavoro, previdenza sociale del Senato, che, licenziato per l'Assemblea il disegno di legge in materia di «revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore» (atto Senato 3512-A), aveva aggiunto al testo una norma (articolo 4), volta proprio a stabilire l'obbligo per gli enti pubblici - nelle gare d'appalto - a calcolare nelle componenti di costo i valori economici previsti dalla contrattazione collettiva. Tale disposizione era stata finalizzata a contrastare il fenomeno delle cooperative «spurie» ed a ristabilire la correttezza e lealtà della concorrenza nella partecipazione alle gare d'appalto; era stata introdotta altresì sulla base di un ampio consenso, essendo frutto dell'unificazione di emendamenti di tenore analogo presentati sia dai gruppi di maggioranza che da quelli di opposizione. Manifestato intento del Governo era stato dunque quello di raccogliere lo spunto fornito dal citato articolo 4, per estenderne la portata a tutte le ipotesi di appalti pubblici, sia pure con qualche modifica nella materiale formulazione del testo.

Il disegno di legge, presentato dal Governo il 14 febbraio 2000, fu assegnato dalla Presidenza alla Commissione lavoro, previdenza sociale in sede deliberante, tenendo conto, appunto, dell'ampio consenso già manifestatosi in precedenza sull'argomento. Tuttavia, appena avviata la discussione in seno alla Commissione stessa, un gruppo di opposizione raccoglieva le firme necessarie per la remissione del provvedimento in Assemblea, ai sensi dell'articolo 35, comma 2, del Regolamento. Così, la Commissione proseguiva la sua attività in sede referente, pervenendo all'approvazione di un testo conclusivo nei tempi, assai rapidi, richiesti dalle stesse finalità cui si ispirava e si ispira il provvedimento. Approvato dunque il testo conclusivo, dopo l'esame degli emendamenti, in data 23 marzo 2000, il provvedimento, in parte corredato di alcune modifiche e completato, viene ora sottoposto all'approvazione dell'Assemblea.

Va rilevato, anzitutto, che le modifiche apportate non hanno inciso sulla struttura del disegno di legge, mirando - se mai - ad introdurre ulteriori rafforzamenti e specificazioni, anche sulla base dell'esperienza già effettuata dalla Commissione lavoro, in precedenza, in occasione dell'esame e dell'approvazione dell'articolo 4 del citato disegno di legge n. 3512 sul socio lavoratore di cooperative.

In sostanza, il comma 1 (unico, nel disegno di legge originario, composto da un solo articolo) è stato modificato soltanto nel senso della previsione di un preciso obbligo per gli enti aggiudicatori di valutare l'adeguatezza e la sufficienza del valore economico, rispetto al costo del lavoro, come determinato periodicamente dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva, dalle norme in materia pre-

videnziale ed assistenziale, in relazione ai diversi settori merceologici ed alle differenti aree territoriali.

In questo comma sono evidenziati il significato e le finalità essenziali del provvedimento: rendere trasparenti le offerte sotto ogni profilo, compreso quello del costo del lavoro. Ciò dovrebbe quanto meno ostacolare il fenomeno, purtroppo largamente diffuso, di aziende che concorrono alle gare d'appalto offrendo notevoli ribassi, nella previsione di risparmiare poi sul costo del lavoro. Questo sistema è uno dei fondamenti del cosiddetto «sommerso»; è per questo che l'obbligo di valutare l'adeguatezza del valore economico rispetto al costo del lavoro previsto dalla contrattazione collettiva rappresenta uno strumento che può essere assai importante nella lotta contro il diffuso e il grave fenomeno del lavoro nero.

Non a caso, su questo punto avevano convenuto Governo e parti sociali, in sede di approvazione del citato «Patto di Natale», e in particolare del punto 2.5 dell'allegato 1, nel quale testualmente si prevedeva l'impegno del Governo di assicurare, negli appalti pubblici e nelle concessioni, «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».

Il riferimento alla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi è giustificato dalla necessità di ancorare la valutazione del costo del lavoro a criteri certi e documentati, quali - appunto - risultano dagli accordi fra le organizzazioni più rappresentative. È assolutamente evidente che in tal modo si intende far riferimento a tutti i settori e a tutte le tipologie, nessuna esclusa, proprio per assicurare l'uguaglianza di trattamento necessaria per evitare i predetti effetti distorsivi. Si comprende, dunque, la ragione per cui la Commissione non ha preso in considerazione gli emendamenti che miravano ad introdurre ul-

teriori specificazioni, ritenute superflue ed ininfluenti. Di una sola specificazione vi era bisogno, e la Commissione se ne è fatta carico introducendo il comma 2, per le rare ipotesi in cui manchi una contrattazione collettiva per uno specifico settore merceologico; in conformità ad una prassi largamente ricorrente, si è ritenuto che il criterio più valido fosse quello del riferimento al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

È opportuno, peraltro, dare conto degli ulteriori commi introdotti dalla Commissione e delle finalità cui essi debbono rispondere, negli intendimenti, appunto, di coloro che hanno approvato il testo che viene ora sottoposto alla discussione dell'Assemblea.

Anzi tutto, si è ritenuto necessario introdurre, fra gli elementi relativi alla valutazione delle anomalie e delle offerte, anche quelli relativi ai costi della sicurezza, con ciò perseguendo nello stesso tempo due rilevanti obiettivi.

Da un lato, infatti, anche la valutazione dei costi della sicurezza rientra nel novero delle misure di trasparenza e di correttezza già considerate a riguardo del costo del lavoro. Invero, accade ben spesso che le aziende che fanno offerte molto basse cercano di risparmiare sia sui costi di lavoro che sui costi della sicurezza, così dando luogo a violazioni non solo delle leggi sul lavoro (col fenomeno, appunto, del lavoro nero), ma anche delle normative di sicurezza. I risultati sono evidenziati da tutte le rilevazioni e soprattutto da quelle relative al settore dell'edilizia, nel quale non solo imperversa il lavoro sommerso o comunque irregolare, ma accadono con particolare frequenza infortuni assai gravi e spesso a lavoratori non in regola.

Dall'altro lato, una misura come quella prevista serve anche alla finalità di ottenere un più corretto e puntuale adempimento alle norme di sicurezza, rendendo evidente che su questo aspetto non sono consentiti risparmi, proprio perché è in gioco la stessa

integrità fisica, e spesso la vita, di chi presta la propria attività lavorativa.

Per rispondere, peraltro, all'obiezione secondo cui la materia sarebbe già regolata dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare quelle introdotte dalla legge 18 novembre 1998, n. 415, e dal decreto legislativo 19 novembre 1999, n. 528, si è specificamente indicato che l'ambito di applicazione della norma prevista al comma 3 è limitato ai settori non disciplinati da quelle disposizioni. La Commissione, infatti, è ben consapevole che dal combinato disposto delle disposizioni sopra citate emerge con nettezza che gli oneri previsti dai piani di sicurezza debbono essere evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribassi d'asta; e ritiene che la disciplina, così introdotta, sia di fondamentale importanza per garantire la sicurezza in settori di estrema delicatezza e rischiosità e per evitare che una concorrenza illecita trovi il suo fondamento proprio nel risparmio a danno delle garanzie di sicurezza per i lavoratori. Ma proprio per questo, si è ritenuto che una disciplina non dissimile deve essere prevista per tutti i settori in cui si svolgono gare e si affidano lavori in appalto, anche se non rientranti nello specifico campo di applicazione delle norme sui lavori pubblici e del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, sui cantieri mobili o temporanei come modificato dal decreto legislativo 19 novembre 1999, n. 528. La norma in questione non rappresenta, dunque, come taluno aveva paventato, una duplicazione o sovrapposizione di norme in materia analoga, ma si risolve nella estensione di regole di fondamentale rilievo anche ai settori cui esse non si riferivano, ma che potevano e possono trovarsi in situazioni sostanzialmente identiche.

L'idea, dunque, è di non lasciare spazi vuoti, né in materia di sicurezza né in materia di concorrenza, fornendo ulteriori presupposti per quel rispetto delle regole e della legalità che costituisce uno dei sommi tra-

guardi da raggiungere, per un paese civile, soprattutto quando si tratta di lavoro e di sicurezza, vale a dire di valori fondamentali, costituzionalmente protetti e garantiti.

Quanto al «nuovo» comma 4, che fornisce un ulteriore criterio di valutazione delle offerte anormalmente basse proprio in riferimento al distacco «evidente» rispetto ai parametri del costo di lavoro e della sicurezza, va rilevato che sul punto vi è stata in Commissione un'ampia ed attenta discussione, essendosi obiettato da alcuni che i criteri di valutazione delle offerte anomale esistono già e sono ancorati a dati obiettivi, mentre qui si farebbe riferimento a giudizi tutto sommato eccessivamente discrezionali. In realtà, l'inclusione, si potrebbe dire d'ufficio, tra le offerte anormalmente basse di quelle che appaiono assai lontane dai parametri previsti nei primi commi dell'articolo 1 del testo, è una conseguenza diretta e razionale di tutto ciò che si è detto; se così non fosse, infatti, la disciplina finirebbe per risultare sostanzialmente inutile e priva di effetti. Ma poi la discrezionalità della valutazione è davvero relativa, perché il distacco in maniera «evidente» dai parametri previsti costituisce un criterio pur sempre vincolato («evidente» ha un significato preciso sul piano letterario; per il dizionario Zingarelli è tutto ciò che «non si può mettere in dubbio, che non ha bisogno di dimostrazioni»); d'altronde, in questo campo, sarebbe difficile prevedere criteri puramente numerici, proprio perché - di volta in volta - le situazioni e le valutazioni dovranno necessariamente essere rapportate ai singoli settori merceologici e talora perfino alla natura specifica dei lavori da affidare in appalto. Peraltro, il correttivo alla temuta discrezionalità è insito nel sistema previsto dall'articolo 25 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, nel quale l'esclusione non è automatica, neppure per le offerte che presentino carattere «anormalmente basso rispetto alla prestazione»: si prevede, infatti, una sorta di contraddittorio, nel quale è consentito alle aziende di preci-

sare meglio gli elementi costitutivi dell'offerta e di giustificarne il distacco rispetto a una condizione di «normalità», mentre sono fissati a carico dell'amministrazione aggiudicatrice alcuni criteri oggettivi per la verifica, appunto, delle spiegazioni fornite; e tutto ciò prima di procedere alla materiale esclusione delle offerte dalla gara. C'è dunque da ritenere che i timori manifestati siano infondati e che le aziende sane nulla abbiano da temere nei confronti del sistema configurato nel disegno di legge e, in particolare, nello stesso comma 4.

È appena il caso di ricordare, comunque, che il testo dell'articolo 4 del già ricordato atto Senato 3512-A era assai simile a quello inserito nell'attuale disegno di legge, posto che segnalava come anormalmente basse tutte le offerte il cui valore economico non fosse «adeguato e sufficiente» rispetto al costo del lavoro desunto dalla contrattazione collettiva. Tra «l'adeguatezza e sufficienza» di quel testo e «l'evidente» distacco di cui al testo in esame c'è ben poca differenza; per di più si evidenzia nell'uno e nell'altro l'impossibilità di reperire al riguardo criteri rigorosamente oggettivi e addirittura matematici di valutazione. Con i correttivi già previsti dalla legge, dunque, ogni rischio di eccessiva discrezionalità dovrebbe essere sostanzialmente eliminato.

Quanto, infine, al comma 5, si tratta dell'inserimento di una regola «nuova», ma assai significativa, conforme, del resto, a segnalazioni e ad indicazioni che vengono anche dalla dottrina che più specificamente, di recente, si è occupata della normativa sui lavori pubblici (per tutti, v.: A.A.V.V. *Commento alla legge sui lavori pubblici*, Milano, 1999, pag. 525). È stato infatti posto un interrogativo che non sarebbe giusto lasciare senza risposta: «Quali garanzie di rispetto delle misure di sicurezza e dei piani può fornire al committente un datore di lavoro appaltatore che non abbia adempiuto agli obblighi di legge neppure al suo interno?». Il que-

sito è giusto e la risposta coerente consiste nel prevedere che accanto ai requisiti di qualificazione già previsti dalla legge si inserisca anche quello relativo alla dimostrazione di avere adempiuto, all'interno della propria azienda, agli obblighi di sicurezza previsti dal decreto legislativo n. 626 del 1994, e successive integrazioni e modificazioni. Si tratta di una garanzia, in qualche modo indiretta, ma dotata di una certa potenzialità ed efficacia. Alla soluzione adottata con il comma 5 non possono essere contrapposte obiezioni circa l'aggiunta di nuovi oneri a carico dell'imprenditore che aspira ad assumere un lavoro in appalto: infatti, l'onere si riduce ad una autocertificazione e quindi a un'incombenza di modestissimo impegno, almeno per coloro che sono in regola; per gli altri, si tratterà, se mai, di fare una dichiarazione non corrispondente al vero e di correre i rischi conseguenti, soprattutto sul piano dei controlli previsti dalla normativa di sicurezza. Ancora una volta, dunque, non si grava nessuno di carichi eccessivi, ma si cerca di indurre tutti coloro che operano nel campo dei lavori pubblici e degli appalti a rispettare le norme di sicurezza. Insomma, si continua a perseguire, con questa disposizione, il duplice obiettivo di garantire una corretta concorrenza e di favorire la prevenzione dei rischi delle attività lavorative. Due obiettivi sui quali, francamente, sembra assai difficile che si possa non consentire.

Sono questi, nel complesso, i profili del testo approvato dalla Commissione e le ragioni delle integrazioni apportate al disegno di legge originario.

In relazione alle eminenti finalità economico-sociali che lo contraddistinguono, la Commissione auspica che l'Assemblea valuti positivamente e dunque approvi, possibilmente in tempi ravvicinati, il testo che le viene sottoposto e caldamente raccomandato.

SMURAGLIA, *relatore*

**PARERE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: MARCHETTI)

**sul disegno di legge**

7 marzo 2000

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

(Estensore: LUBRANO DI RICCO)

**su emendamenti**

21 marzo 2000

La Commissione, esaminati gli emendamenti al disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo salvo che sull'emendamento 1.3 sul quale propone l'espressione di un parere contrario, ritenendo ingiustificato prendere in considerazione, nella predisposizione degli atti di gara e nella valutazione dell'anomalia delle offerte delle procedure di affidamento di appalto di lavori pubblici, solo il costo del lavoro per le aziende e le cooperative.

**DISEGNO DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

## Art. 1.

*(Valutazione dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva ai fini della determinazione dei costi della gare d'appalto)*

1. Nella predisposizione degli atti di gara 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 prendono in considerazione il 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.

**DISEGNO DI LEGGE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

## Art. 1.

*(Valutazione dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva ai fini della determinazione dei costi della gare d'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 18 novembre 1998, n. 415, e dal decreto legislativo 19 novembre 1999, n. 528, gli enti aggiudicatori sono**



(Segue: *Testo d'iniziativa del Governo*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

tenuti altresì a considerare i costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati in relazione ai criteri di cui alla predetta legge n. 415 del 1998 e al predetto decreto legislativo n. 528 del 1999, e devono risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dell'opera.

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





