

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MANCINI, MADERCHI, BERTONE, PIVA, FILIPPA, FERRUCCI, FUSI, CHINELLO e PINNA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 1973

Scorporo degli appalti dei lavori di edilizia di pertinenza dell'artigianato e norme per l'esecuzione delle opere pubbliche assegnate a ditte artigiane ed ai loro consorzi

ONOREVOLI SENATORI. — Le imprese artigiane hanno un peso notevole nel settore produttivo dell'edilizia e pur essendo collocate in posizione fortemente subordinata rispetto alle imprese industriali, sono le dirette esecutrici di una parte rilevante dei lavori di costruzione nel nostro Paese.

Si calcola che la manodopera occupata presso le aziende artigiane edili costituisca, nel periodo di normale occupazione, circa il 40 per cento di quella impegnata nel settore delle costruzioni.

L'azione di rinnovamento del settore edilizio, da più parti auspicata, non può non investire gli stessi attuali rapporti di lavoro.

Questa azione di rinnovamento deve necessariamente rimuovere le cause di ordine giuridico ed economico che di fatto rendono spesso privilegiato il rapporto tra alcune grosse imprese costruttrici e gli enti appal-

tanti dello Stato o comunque da esso sovvenzionati, impedendo un rapporto diretto, per opere di modesto importo, tra aziende artigiane, loro cooperative e consorzi e gli appalti pubblici.

È ormai consuetudine che alle aziende artigiane specializzate vengono poi trasmessi dalle ditte industriali lavori in subappalto di primo e spesso di secondo grado, con grave compromissione per l'autonomia e il giusto reddito della minore impresa, nonostante il ruolo importante che essa assolve nell'occupazione e qualificazione della manodopera. Questo fenomeno appare ancor più assurdo in presenza di una normativa che proibisce il subappalto, ma che per lungo tempo è rimasta disattesa.

Questa realtà è agevolata da norme che obiettivamente non facilitano il diretto rapporto con la pubblica amministrazione da

parte delle piccole imprese e dell'artigianato edile, a causa soprattutto del meccanismo riguardante: prestazioni di cauzioni, ritenute di garanzia, stato di avanzamento e operazioni di collaudo.

Sta di fatto che le grandi ditte appaltatrici, esercitano spesso in contrasto con le stesse norme che vietano il subappalto, la funzione prevalente di intermediazione ed operano lo scorporo degli appalti assegnando a ditte artigiane specializzate la esecuzione di una serie assai estesa di importanti fasi di lavoro edilizio; opere murarie, trasporto dei materiali da costruzione, escavazione, asfaltatura, pavimentazione, manufatti in cemento, inoltre lavori di carpenteria, tinteggiatura esterna ed interna, levigatura, infissi, impianti elettrici, ascensoristi, idraulico-sanitaria, eccetera.

Nell'ambito degli impegni programmatici che lo Stato dovrebbe assolvere nell'edilizia abitativa, nell'ammodernamento e la razionalizzazione delle strutture produttive edilizie, grande rilievo, assume un nuovo assetto del settore degli appalti di opere pubbliche che sia adeguato ai reali rapporti produttivi del settore edilizio.

Tale nuovo assetto dovrebbe, in definitiva, porre le aziende artigiane, le minori imprese edili, ogni qualvolta le esigenze produttive e le condizioni tecniche lo sollecitano, nelle condizioni di concorrere direttamente all'acquisizione dei lavori eliminando contemporaneamente ogni forma di intermediazione passiva, dietro la quale si nasconde spesso la piaga del « lavoro nero » e del cottimismo.

In tempi remoti e recenti le stazioni appaltanti sono state più volte sollecitate, attraverso precise disposizioni ministeriali (n. 4835, del 1° agosto 1946; n. 9628 del 17 settembre 1946; n. 5553 del 1° maggio 1958; n. 6445 dell'11 dicembre 1961; n. 1222 del 1° aprile 1965) ad operare lo scorporo dei lavori edili, secondo il criterio « di comprendere nell'appalto principale solo i lavori di fondazione e murari, mentre per le opere e gli impianti speciali (come decorazioni, infissi, impianti idraulico-sanitari, di riscaldamento di illuminazione, di ascensore) si sarebbe dovuto provvedere » con separati ap-

palti a mezzo di gare fra ditte specializzate nel genere » ». Ed inoltre, aggiunge la circolare n. 5553: « il sistema dello scorporo dovrà pure essere seguito per ogni altra opera di natura diversa dall'edilizia, tutte le volte che la sua esecuzione offra la possibilità di utile impiego di imprese artigiane ». L'attuazione di tali disposizioni è richiamata dalla circolare del 1° aprile 1965, n. 1222; tuttavia non risulta che tali disposizioni ministeriali abbiano trovato alcuna applicazione concreta da parte delle stazioni appaltanti, anche per comprovabili insufficienze tecniche degli uffici della pubblica amministrazione, preposti allo scopo. Notevole in ogni caso il volume dei lavori edilizi che viene così sottratto alla acquisizione diretta da parte degli artigiani edili e che viene, quindi, da essi eseguito attraverso le grosse imprese con subappalti, le cui condizioni contrattuali risentono spesso della tendenza a scaricare sulle piccole imprese il tasso di profitti differenziali a favore della grande impresa destinataria dell'appalto e tutte le altre contingenti difficoltà economiche.

In periodo più recente sono state emesse altre due circolari ministeriali, ed esattamente la n. 810 del 14 aprile 1966 e la n. 114 del 23 marzo 1968. Le disposizioni contenute nella circolare n. 810 segnavano un indubbio successo delle azioni svolte dalla Federazione nazionale artigiani edili verso il Ministero dei lavori pubblici ai fini di « una più estesa ed efficace tutela della categoria interessata ». Detta circolare dispone che « l'affidamento dei lavori e di ogni altra opera che per la sua esecuzione offra possibilità di utile impiego da parte di imprese artigiane, avrebbe dovuto avvenire mediante gara fra ditte specializzate artigiane iscritte in appositi elenchi da istituirsi presso Provveditorati regionali alle opere pubbliche ». Più recentemente, nel momento in cui la categoria esprimeva l'esigenza di provvedimenti aggiuntivi atti a riservare alle imprese artigiane gli appalti di opere pubbliche il cui ammontare non superasse in quel periodo i 15 milioni, il Ministero dei lavori pubblici in contrasto con lo spirito della precedente circolare, emetteva un'ulteriore disposizione mediante la nota n. 114 del

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

23 marzo 1968, con la quale si affermava che « a parziale modifica ed integrazione della circolare n. 810 si ammettevano alla anzidetta gara di appalto imprese di classificazione industriale ». Tale disposizione ha pertanto legittimato una situazione che già vedeva ampiamente disattesi gli impegni che le stazioni appaltanti avrebbero dovuto adempiere a favore dell'artigianato edile. Di fronte all'impossibilità ormai dimostrata di risolvere il complesso problema al livello di disposizioni ministeriali, acquista carattere di necessità l'attuazione di una regolamentazione dello scorporo degli appalti dei lavori di competenza dello Stato.

Le stesse disposizioni legislative che dovranno sancire l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere allo scorporo, ovunque ciò sia tecnicamente possibile, dovranno

prevedere un necessario snellimento della pratica e delle norme che regolano in generale l'esecuzione dei pubblici appalti, tenuto conto delle dimensioni delle imprese artigiane e della loro capacità finanziaria. Tale snellimento riguarda la onerosa pratica del versamento delle cauzioni, gli stati di avanzamento, i tempi di collaudo e la revisione dei prezzi.

A questo scopo risponde il disegno di legge che viene sottoposto all'approvazione del Parlamento.

Il presente disegno di legge tende a favorire una prima positiva soluzione dei problemi dell'artigianato edile, illustrati in numerosi convegni ed iniziative, a riconoscere la validità della sua presenza nel settore delle costruzioni, l'utilità della sua difesa e della sua funzione sociale.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

Tutte le singole opere specializzate di importo non superiore a lire 30 milioni, di competenza dello Stato e di enti pubblici, ricomprese nella classificazione descritta nella tabella allegata alla presente legge, che non siano realizzate in economia, devono essere concesse in appalto, con la procedura dell'asta pubblica o della licitazione privata, a ditte specializzate artigiane di cui alla legge 25 luglio 1956, n. 860, singole o associate, iscritte in appositi elenchi da istituirsi presso i provveditorati regionali alle opere pubbliche di cui agli articoli successivi, fermo restando il diritto di tali aziende di concorrere ad appalti per lavori di importo superiore a lire 30 milioni ove siano in possesso dei necessari requisiti.

Art. 2.

Le norme relative alla istituzione e alla gestione degli elenchi provveditoriali previsti dal precedente articolo, dovranno essere emanate dal Ministero dei lavori pubblici entro 90 giorni dalla promulgazione della presente legge, ascoltato il parere delle Regioni, dell'UPI, dell'ANCI e delle più rappresentative associazioni sindacali di categoria.

Art. 3.

Per le singole opere di importo superiore ai 30 milioni di lire di competenza dello Stato e degli enti pubblici, lo scorporo a favore delle imprese artigiane, loro consorzi e cooperative, è obbligatorio ogni qual volta l'economia generale degli appalti lo consenta e sia possibile, sotto il profilo tecnico, la coesistenza di più imprese nell'ambito dello stesso cantiere.

Ogni eventuale deroga a questa norma dovrà essere specificatamente motivata.

Nei casi in cui lo scorporo non sia stato ritenuto possibile e la ditta appaltatrice dell'intera opera abbia provveduto a scorporare, mediante subappalti o di fatto, l'opera medesima, il contratto è nullo e l'ente appaltante deve nuovamente procedere alla aggiudicazione dei lavori secondo le norme della presente legge.

Art. 4.

Per tutti gli appalti dei lavori di edilizia assegnati a mezzo di gare a ditte artigiane, loro consorzi e cooperative artigiane, si applicano, da parte delle amministrazioni competenti, a parziale modifica di quanto disposto dal regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, e dal capitolato generale di appalto per le opere pubbliche di competenza del Ministero dei lavori pubblici, le seguenti norme:

a) l'ammontare della cauzione provvisoria, per qualunque importo dei lavori è fissato nella misura del 2,50 per cento. La cauzione provvisoria sarà svincolata quando la cauzione definitiva, da costituirsi a norma della successiva lettera b), avrà raggiunto la somma della cauzione provvisoria;

b) la cauzione definitiva è costituita dalla ritenuta del 5 per cento sull'importo di ciascuna rata, qualunque sia l'ammontare dei lavori;

c) la restituzione parziale, non inferiore al 65 per cento delle ritenute operate dovrà avvenire quando l'importo dei lavori già regolarmente eseguiti risulti superiore alla metà degli importi contrattuali di essi, conformemente a quanto dispone l'articolo unico del decreto legislativo 5 marzo 1948, numero 333, mentre la restante parte verrà restituita a lavoro ultimato e collaudato.

Art. 5.

In sede di applicazione del disposto dell'articolo 33, comma terzo, del capitolato generale per gli appalti delle opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici,

approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063, alle ditte artigiane, ai loro consorzi, ed alle cooperative artigiane, sarà praticata negli stati di avanzamento la sola ritenuta di 1/20 dell'importo del lavoro.

Art. 6.

Nei contratti per appalti di lavoro e di opere pubbliche di competenza dello Stato e degli enti pubblici con ditte artigiane, ai sensi dell'articolo 12 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, si stabilisce:

a) i pagamenti saranno effettuati in base agli stati di avanzamento, secondo quote proporzionate da definirsi alla stipula del contratto tra la stazione appaltante e la impresa aggiudicataria, comunque non oltre 1/5 del lavoro eseguito da misurarsi sull'importo complessivo dell'appalto;

b) tra la emissione di certificati di pagamento che dovranno avvenire entro 15 giorni dalla richiesta dell'interessato e dei rispettivi mandati non dovrà decorrere un periodo di tempo superiore ad un mese;

c) il termine utile per l'emissione del mandato conseguente al conto finale non dovrà essere superiore a trenta giorni dal rilascio del relativo certificato di pagamento; in caso di inosservanza nei termini suddetti l'impresa aggiudicataria ha diritto alla corresponsione dell'interesse al tasso legale sulle somme non pagate e nel caso in cui sia manifesta la responsabilità dell'ente appaltante e via sia stato danno all'impresa, dovrà essere corrisposta all'impresa stessa una ulteriore indennità pari al 2 per cento della somma non versata;

d) le operazioni di collaudo del lavoro eseguito dovranno effettuarsi entro il termine di tre mesi dall'ultimazione dei lavori medesimi;

e) entro lo stesso termine massimo dei tre mesi dovrà espletarsi la pratica della revisione definitiva dei prezzi, applicando le norme revisionali della legge 21 giugno 1964, n. 463.

ALLEGATO

ELENCO DEI LAVORI DELL'EDILIZIA DI COMPETENZA ARTIGIANA

- | | |
|---|--|
| <i>a)</i> opere murarie; | <i>i)</i> opere di applicazione vetrarie, comprese quelle di illuminazione; |
| <i>b)</i> impianti termici di ventilazione e di condizionamento; | <i>l)</i> lavori di tinteggiatura, verniciatura, stucature e decorazioni; |
| <i>c)</i> impianti igienici ed idro-sanitari; | <i>m)</i> restauro di edifici monumentali, opere connesse ed accessorie; |
| <i>d)</i> impianti elettrici esterni ed interni; | <i>n)</i> pavimentazione e rivestimenti; |
| <i>e)</i> impianti di ascensori e montacarichi; | <i>o)</i> escavazioni, livellazioni e ripianamenti; |
| <i>f)</i> gestione e manutenzione dei suddetti impianti; | <i>p)</i> carpenteria in legno ed in ferro; |
| <i>g)</i> fornitura e installazione dei manufatti vari di legno o metalmeccanici, arredi incorporati nelle opere murarie, infissi e serramenti; | <i>q)</i> opere di terrazziera, impermeabilizzazione, coibentazione termo-acustiche; |
| <i>h)</i> fornitura e posa in opera di marmi ed altri materiali lapidei; | <i>r)</i> manufatti in cemento; |
| | <i>s)</i> levigazione pavimenti; |
| | <i>t)</i> lavori stradali e manutenzioni. |