

## **RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVEZIONE N.94/1949 SULLE CLAUSOLE DI LAVORO (CONTRATTI PUBBLICI)**

ANNO 2000

In ordine agli strumenti di tutela dei lavoratori che l'ordinamento italiano appresta nel campo degli appalti di lavori pubblici, si rappresenta quanto segue.

Per quanto concerne i rapporti tra committente ed appaltatore occorre, in via preliminare, anche ai fini di una corretta applicazione delle leggi e dei regolamenti nonché delle norme e delle prescrizioni dei contratti collettivi sulla tutela, sicurezza, salute, assicurazione e assistenza dei lavoratori, richiamare l'attenzione sul D.P.R. 16 luglio 1962, n.1063 (Approvazione del Capitolato generale d'appalto per le opere pubbliche di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici), il quale, all'art.17, prevede che nei contratti sarà stabilito, di regola, che l'appaltatore è obbligato ad applicare ai lavoratori dipendenti condizioni normative e retributive non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro vigenti nella località e nei tempi in cui si svolgono i lavori.

L'art.19 del precitato D.P.R. n.1063/62, così come modificato dall'art.7 del decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 19 aprile 2000, n.145, prevede espressamente che l'appaltatore deve osservare le norme e le prescrizioni dei contratti collettivi, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, protezione, assicurazione ed assistenza dei lavoratori.

Occorre, altresì, richiamare l'attenzione sulla legge 20 maggio 1970, n.300, la quale, all'art.36, dispone che nei Capitolati d'appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche deve essere inserita la clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.

Il comma 2° dell'art.36 specifica, ulteriormente, che tale obbligo dovrà essere osservato sia nella fase di realizzazione degli impianti o delle opere che in quella successiva, per tutto il tempo in cui l'imprenditore beneficia delle agevolazioni finanziarie e creditizie concesse dallo Stato.

Ogni infrazione di detto obbligo, che sia accertata dalla Direzione Provinciale del Lavoro - Servizio Ispezione del Lavoro (ex Ispettorato del Lavoro), viene comunicata immediatamente ai Ministri nella cui Amministrazione sia stata disposta la concessione del beneficio o dell'appalto, i quali adotteranno le opportune determinazioni, fino alla revoca del beneficio.

Si tratta, dunque, di norme che disciplinano le clausole relative alla tutela dei lavoratori dal punto di vista fisico, previdenziale e retributivo.

Ulteriori obblighi a carico dell'impresa appaltatrice dei lavori, imposti ugualmente nella prospettiva della tutela del lavoratore subordinato, sono previsti dall'art.18, 7° comma della legge 9 marzo 1990, n.55, secondo cui l'appaltatore di opere pubbliche è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionali e territoriali in vigore per il settore e per la zona nella quale si svolgono i lavori ed è, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto.

Lo stesso articolo prevede, inoltre, l'obbligo a carico dell'impresa appaltatrice dei lavori di provvedere alla trasmissione all'amministrazione o all'ente committente, prima dell'inizio dei lavori, della documentazione di avvenuta denuncia agli Enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi ed antinfortunistici, nonché l'obbligo di predisporre, sempre prima dell'inizio dei lavori, il piano delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori.

Tale piano dovrà essere messo a disposizione delle autorità competenti preposte alle verifiche ispettive di controllo dei cantieri.

Il decreto legislativo 19 dicembre 1991, n.406 (attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici), all'art.18, prevede, peraltro, che può essere escluso dalla procedura d'appalto il concorrente che non sia in regola con gli obblighi concernenti le dichiarazioni ed i conseguenti adempimenti in materia di contributi sociali.

L'Amministrazione aggiudicatrice deve chiedere agli offerenti oppure ai partecipanti ad una procedura d'appalto di indicare che hanno tenuto conto, nella preparazione della propria offerta, degli obblighi relativi alle disposizioni in materia di sicurezza, di condizioni di lavoro e di previdenza ed assistenza in vigore nel luogo dove devono essere assegnati i lavori.

Si fa rilevare che dalle disposizioni fin qui evidenziate emerge chiaramente come da più parti scaturisce un'obbligazione ex lege del datore di lavoro-appaltatore di provvedere al rispetto della normativa statale e collettiva posta a tutela, protezione, assicurazione ed assistenza dei lavoratori.

Difatti, il contratto d'appalto pubblico obbliga le parti (appaltatore e committente) non solo a quanto le stesse hanno stabilito, ma a tutto ciò che ne consegue ex lege.

In altre parole, l'appaltatore non solo è tenuto a realizzare, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, l'opera commissionata dal committente, ma è altresì obbligato ad eseguirla nel rispetto delle norme dettate a tutela dei lavoratori.

A titolo esemplificativo, si invia copia del Bando tipo della Regione Autonoma della Sardegna, nel quale sono riportate le clausole a tutela dei lavoratori.

In merito alla violazione delle norme previdenziali ed assistenziali, si fa rilevare che qualora nei Capitolati d'appalto sia inserita la cosiddetta "clausola sociale", che prevede il diritto dell'appaltante di effettuare una corrispondente trattenuta sui crediti dell'appaltatore ove quest'ultimo risulti inadempiente agli obblighi previdenziali ed assistenziali derivanti sia da leggi che da contratti collettivi, all'inadempimento di tale clausola conseguono gli effetti giuridici di un inadempimento contrattuale.

La clausola sociale, quindi, rende direttamente obbligato l'appaltatore verso il committente.

Si precisa, inoltre, che il Ministero dei Lavori pubblici, con circolare n.1643 del 22 giugno 1967, ha previsto un ulteriore strumento di tutela a favore dei lavoratori dipendenti dell'appaltatore.

Si è stabilito, infatti, che in caso di inottemperanza agli obblighi di dare applicazione a tutte le norme contenute nel Contratto collettivo nazionale di lavoro per gli operai dipendenti dalle aziende industriali, edili ed affini, e negli accordi locali integrativi dello stesso - inottemperanza accertata dalla stazione appaltante o ad essa segnalata dal Servizio Ispezione del Lavoro della Direzione Provinciale del Lavoro - la stazione appaltante medesima comunicherà all'impresa l'inadempienza accertata e procederà ad una detrazione del 20% sui pagamenti in acconto, se i lavori sono in corso di esecuzione, ovvero alla sospensione del pagamento del saldo, se i lavori sono ultimati; le somme così ricavate saranno accantonate a garanzia dell'adempimento dei predetti obblighi.

Successivamente, tale procedura a tutela dei lavoratori è stata applicata da altri Ministeri, per gli appalti di loro competenza.

Con riferimento, poi, all'obbligo dell'appaltatore di corrispondere ai lavoratori la retribuzione pattuita in misura non inferiore a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro - obbligo sancito dall'art.18, 7° comma della legge 19 marzo 1990, n.55 - si fa presente che l'Amministrazione potrebbe disporre la

rescissione del contratto per la frode e la grave negligenza di cui si sia reso responsabile l'appaltatore contravvenendo agli obblighi e alle condizioni stipulate.

L'art.17, 2° comma del D.P.R. n.1063/62 prevede nel caso in cui i dipendenti dell'appaltatore subiscano un ritardo, debitamente accertato, nel pagamento delle retribuzioni la facoltà dell'Amministrazione appaltante di pagare d'ufficio le retribuzioni arretrate con le somme dovute all'appaltatore.

Per quanto riguarda la sicurezza sui luoghi di lavoro, la normativa di riferimento è : la legge 19 marzo 1990, n.55, il decreto legislativo n.494/96, da ultimo modificato dal decreto legislativo n.528/99, nonché l'art.7 del decreto legislativo n.626/94.

Ma la novità di rilievo per ciò che concerne la sicurezza nei cantieri derivano dall'art.31 della legge n.109/94, così come modificato dalla legge n.415/98.

Si fa, inoltre, presente che il piano di sicurezza e di coordinamento, previsto ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1966, n.494, come anche il piano di sicurezza sostitutivo di quello previsto ai sensi del precitato decreto, sono parte integrante del contratto d'appalto, ai sensi dell'art.31, 2° comma della legge n.109/94, come modificato dalla legge n.415/98; i relativi oneri vanno evidenziati nel bando di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta.

Le gravi e ripetute violazioni dei predetti piani da parte dell'appaltatore, previa formale costituzione in mora dell'interessato, costituiscono causa di risoluzione del contratto.

La loro mancanza, invece, determina, invece, la nullità dei contratti d'appalto.

In ordine all'affidamento in subappalto, nel campo delle opere pubbliche, si precisa che esso è sottoposto ad una serie di condizioni, indicate nell'art.18, 3° comma della legge n.55/90, così come modificato dalla legge n.415/98, che si risolvono nei seguenti adempimenti:

- che i concorrenti all'atto dell'offerta o l'affidatario, nel caso di varianti in corso d'opera, all'atto dell'affidamento, abbiano indicato i lavori o le parti di opere che intendono subappaltare o concedere in cottimo;
- che l'appaltatore provveda al deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative lavorazioni;
- che al momento del deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante l'appaltatore trasmetta, altresì, la certificazione attestante il

possesso da parte del subappaltatore dei requisiti di cui al medesimo comma;

In ogni caso, è necessario che l'Amministrazione fornisca una specifica autorizzazione (ex art.18, 9° comma della legge n. 55/90) a subappaltare.

Tale autorizzazione riveste un ruolo di centrale importanza per i rapporti giuridici intercorrenti tra committente e subappaltatore; infatti, essa funge da presupposto giuridico di responsabilità per la committente medesima in ordine alle obbligazioni che ricadono sul subappaltatore relativamente al trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti.

Si fa rilevare, altresì, che delle obbligazioni del subappaltatore, di rispettare la normativa contrattuale nell'ambito del cantiere in cui si eseguono i lavori, è comunque obbligato anche l'appaltatore-subappaltatore, visto il riferimento contenuto nell'art.36 della legge n.300/70, all'obbligo di applicare e far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi.

Ma la piena equiparazione - per quanto riguarda il trattamento economico, normativo e la sicurezza sul lavoro - fra dipendenti dell'appaltatore e del subappaltatore è sancita dall'art.18 della legge n.55/90, che prevede espressamente una responsabilità solidale dell'appaltatore circa l'osservanza delle norme collettive da parte del subappaltatore, responsabilità posta a fondamento di un'azione diretta del dipendente del subappaltatore verso l'appaltatore medesimo.

In merito alla vigilanza sull'applicazione della normativa vigente in materia, si fa presente che l'art.4 della legge n.109/94 ha istituito l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, le cui attribuzioni sono specificate dallo stesso articolo.

Alle dipendenze dell'Autorità opera, peraltro, il Servizio ispettivo, che svolge accertamenti ed indagini ispettive nelle materie di competenza dell'Autorità.

Tali organi affiancano nell'attività ispettiva il Servizio Ispezione del Lavoro presso le Direzioni Provinciali del Lavoro, che vigila sull'esatta applicazione delle leggi e dei contratti collettivi che regolamentano la materia di cui trattasi, nonché sulla esatta realizzazione dei servizi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori, coordinando anche l'attività di vigilanza degli Enti previdenziali (INPS e INAIL) nonché delle Aziende Sanitarie Locali.

Per un quadro più dettagliato della regolamentazione inerente la materia in esame si fa rinvio alle leggi e ai decreti allegati.

**ALLEGATI:**

- D.P.R. 16 luglio 1962, n.1063;
- Art.36 della legge 20 maggio 1970, n.300;
- Legge 19 marzo 1990, n.55;
- Decreto legislativo 19 dicembre 1991, n.406;
- Legge 11 febbraio 1994, n.109 e relativa legge di modifica n.415 del 18 novembre 1998;
- Decreto legislativo 14 agosto 1966, n.494;
- Art.7 del decreto legislativo 626/94;
- Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici n.145 del 19 aprile 2000;
- Bando tipo della Regione Autonoma della Sardegna, nel quale sono riportate le clausole a tutela dei lavoratori.