

Ministero del Lavoro
e della
Previdenza Sociale
Direz. Gen. Rapp. di Lav.
Div. XVII^a

Prot. N° 9810/15-G

Roma, 12 aprile 1951

- 1861
23-4-51
- AI MINISTERI
 - AI PREFETTI
 - AGLI ISPETTORATI DEL LAVORO
 - AGLI UFFICI DEL LAVORO
 - AGLI ENTI PUBBLICI
 - AILE ORGANIZZAZIONI SINDACALI DEI
DATORI DI LAVORO E DEL LAVORATORI

Oggetto: Capitolati di appalto e clausole di contratto collettivo.

Da varie parti è stato fatto presente a questo Ministero che taluni appaltatori di lavori pubblici, per il fatto di non aderire alle associazioni sindacali, possono corrispondere e corrispondono ai propri dipendenti, occupati in dette opere, un trattamento economico e giuridico notevolmente inferiore a quello stabilito dai contratti collettivi di lavoro.

Tale situazione depressiva, talora aggravantesi durante l'esecuzione del contratto di appalto, è fonte di gravi inconvenienti nei confronti sia dei lavoratori, sia delle altre imprese concorrenti, sia delle stazioni appaltanti: nei confronti dei lavoratori, perchè costoro sono costretti ad accettare, per l'attuale stato di disoccupazione, condizioni insufficienti ai loro bisogni alimentari e comunque non eque; nei confronti delle ditte vincolate all'osservanza dei contratti collettivi, perchè esse non riescono a prevalere nelle gare, non potendo offrire, a causa dei maggiori oneri loro incombenti, quei sensibili ribassi di asta che le altre imprese possono invece assumere, non già a causa di una migliore loro organizzazione tecnica e direttiva, ma per effetto della cennata situazione; sia infine nei confronti delle stazioni appaltanti - e quindi dell'interesse pubblico - poichè il lavoro non resta sempre affidato alle ditte che siano in grado di attuare un'ideale, celere e pacifica esecuzione dell'opera. Donde la necessità di garantire l'osservanza di uniformi condizioni da parte delle imprese aspiranti agli appalti di opere pubbliche.

D'altronde l'esigenza di assicurare un equo trattamento alla mano

./.

d'opera impiegata nell'esecuzione dei lavori suddetti trova la sua base, oltre che nelle suesposte ragioni di ordine economico, anche nelle finalità etiche degli enti pubblici, per le quali finalità costituisce una esigenza che ai lavoratori, i quali prestano la loro opera in attività eseguite nell'interesse degli enti suddetti, sia corrisposto un trattamento non inferiore a quello che le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno ritenuto equo.

Per tutte queste ragioni già alcune Amministrazioni, all'effetto di porre tutte le ditte concorrenti all'appalto sullo stesso piano per quanto riguarda gli oneri della mano d'opera, usano inserire nei capitoli di appalto clausole tendenti a vincolare le imprese alla osservanza dei contratti collettivi di lavoro, anche se esse non siano aderenti alle associazioni stipulanti. Per effetto di questa funzione ricettizia, operata dai capitoli di appalto, le clausole del contratto collettivo di lavoro divengono condizioni del rapporto contrattuale costituentesi fra la stazione appaltante e l'appaltatore e quindi derivano la loro efficacia vincolativa del relativo consenso delle parti, non dal contratto collettivo richiamato. Ma poichè i Capitoli di appalto, diretti a detto fine, non sempre usano formule tali da eliminare la possibilità di divergenze, questo Ministero allo scopo di uniformarle e renderle più efficienti, ha posto allo studio la questione e, dopo avere interpellato in varie riunioni i rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato, delle Organizzazioni sindacali e di alcuni dei più importanti enti pubblici, ha formulato l'unito schema al quale le Amministrazioni e gli enti interessati potranno eventualmente apportare le modifiche e le integrazioni che riterranno opportune in dipendenza delle eventuali specifiche loro esigenze.

9
oo oo

Nella formulazione dello schema, questo Ministero si è ispirato alla necessità di disciplinare i seguenti punti essenziali. E cioè:

- a) - assunzione dell'obbligo da parte di tutti gli appaltatori

./.

di attuare, nei confronti dei lavoratori dipendenti, condizioni sa-
lariali e normative non inferiori a quelle dei contratti colletti-
vi di lavoro applicabili nella località e per le categorie profes-
sionali cui i lavori si riferiscono; b) - responsabilità dell'ap-
paltatore per l'osservanza delle stesse condizioni da parte del suo
subappaltatore; c) - adeguato sistema di accertamento e sanzioni.

In relazione al primo punto, l'art. 1 dello schema per corri-
spondere alla esigenza di rendere possibile una agevole generale ap-
plicazione, si limita a fare un riferimento generico ai contratti col-
lettivi applicabili nella zona in cui vengono eseguiti i lavori di
cui trattasi. Ma ciò non esclude che le stazioni appaltanti, le quali
siano in grado di identificare detti contratti collettivi, o quanto
meno quelli fondamentali circa il trattamento economico, ne specifi-
chino gli estremi, indicandone la data di stipulazione, la denomina-
zione delle associazioni stipulanti, la categoria o le categorie di
attività disciplinate.

Il cennato art.1 stabilisce altresì l'obbligo per l'appaltatore
di applicare i contratti collettivi anche dopo la loro scadenza e
fino a loro sostituzione.

In argomento dalle organizzazioni interessate dei datori di la-
voro si è rilevato che tale obbligo determinerebbe una proroga della
efficacia del contratto collettivo di lavoro, non voluta dalle asso-
ciazioni stipulanti, con pregiudizio di una grave questione di dirit-
to da risolversi soltanto in sede di legge sindacale e con l'effetto
di creare una disparità di situazioni, in quanto il contratto conti-
nuerebbe ad avere efficacia solo per una parte degli appartenenti
alla categoria.

Ma queste obiezioni, che sarebbero fondate se si vertesse sul-
la efficacia di un contratto collettivo di lavoro scaduto, non sono
pertinenti al problema in esame. Si è già detto che, per effetto del-
la funzione ricettizia operata dai capitolati di appalto delle clau-
sole dei contratti collettivi di lavoro, queste costituiscono il con-
tenuto dei contratti individuali di appalto e quindi derivano la lo

ro efficacia obbligatoria unicamente dal consenso costituito fra impresa e stazione appaltante.

Le parti perciò legittimamente possono, ed anzi debbono, convenire che tali clausole non perdano efficacia durante il contratto da esse posto in essere. Altrimenti si darebbe facoltà all'appaltatore di mutare a suo arbitrio, durante l'esecuzione dell'appalto, i presupposti di fatto in ordine al costo della mano d'opera.

L'art.1 dello schema stabilisce altresì che le cooperative appaltanti assumono, anche verso i soci che prestano la loro opera nell'appalto, le stesse obbligazioni ad esse imposte verso i dipendenti. Ciò corrisponde all'unanime voto delle organizzazioni sindacali interessate e all'esigenza dell'uniformità dei costi di produzione, costituente una delle finalità dell'art.1.

Con l'art. 2 l'appaltatore è chiamato a rispondere verso la stazione appaltante dell'osservanza da parte dei suoi subappaltatori degli stessi impegni di cui all'art.1 in ordine all'osservanza delle clausole dei contratti collettivi di lavoro.

Sull'argomento i rappresentanti dei datori di lavoro hanno obiettato che, per la maggior parte, gli appalti si riferiscono a lavori di edilizia e che per tale settore il contratto collettivo nazionale di categoria 18-1-1950, all'art. 35, esclude la responsabilità dell'appaltatore quando il subappaltatore sia un'impresa iscritta nell'albo degli appaltatori di opere pubbliche o alla Camera di Commercio ovvero riconosciuta ai sensi dell'art. 339 della legge per le opere pubbliche.

Questi rilievi non sembrano fondati. La ragione che giustifica l'articolo, e che si sostanzia nella necessità di impedire facili elusioni al precetto dell'art.1 dello schema ed ai suoi fini determinanti, è data dalla necessità logica e pratica che anche i subappaltatori siano soggetti allo stesso obbligo gravante sugli appaltatori e ciò indipendentemente dal fatto che la loro responsabilità sia disciplinata o meno dal contratto collettivo, che può

anche non esistere od essere scaduto e ~~alle~~ cui clausole il capitolato di appalto può integrare se ciò appaia opportuno.

D'altronde il motivo delle esclusioni, contemplate dal cennato contratto collettivo di lavoro del 10 gennaio 1950, è basato sulla considerazione che, trattandosi di categorie solvibili di subappaltatori, inutile è la costituzione di una responsabilità sussidiaria. Ma tale motivo è ben diverso da quello che presiede alle finalità sopra accennate cui si ispirano gli artt. 1 e 2 dello schema; e quindi, in questo campo, non può ritenersi influente. In conseguenza questo Ministero ha ritenuto opportuno mantenere il primo comma dell'art. 2, integrandolo con una formula aggiuntiva proposta dal rappresentante del Ministero della Giustizia.

In accoglimento poi delle richieste dei rappresentanti dei datori di lavoro, alle quali hanno aderito i rappresentanti di alcune Amministrazioni, il principio della responsabilità stabilito dal suindicato art. 2 non si estende alle forniture di materiali nonchè a quelle miste di opera (installazioni), manufatti ed impianti idrici, sanitari e simili, che si eseguono a mezzo di ditte specializzate.

L'art. 3), è stato dettato dalla necessità di fare percepire rapidamente ai lavoratori le competenze spettanti, in caso di inadempienza dell'appaltatore. Per tale motivo non si è ritenuto di accogliere l'opposizione di principio, proposta a tale articolo dal rappresentante delle organizzazioni dei datori di lavoro, e basata sulla considerazione che la competenza a decidere sulle inadempienze degli appaltatori spetta alla Magistratura.

La clausola, infatti, non ha già lo scopo di sostituire, alla pronuncia del Magistrato, una pronuncia amministrativa in tema di definizione dei diritti; essa tende soltanto a determinare un provvedimento amministrativo cautelare, che del resto non ha nemmeno carattere di eccezione nella disciplina dei rapporti fra stazioni appaltanti ed appaltatori. La definizione del diritto controverso si avrà a suo tempo nel modo e nelle forme di legge. D'altronde, se lo schema non stabilisse la possibilità della sospensione dei mandati di paga

mento, l'obbligo di cui all'art. 1 sarebbe privo di efficacia pratica in caso di ~~una~~ inadempienza dell'appaltatore e ciò per difetto di un'adeguata sanzione, immediatamente applicabile.

L'art. 2 dà una facoltà di accertamento delle eventuali inosservanze, non solo alla stazione appaltante interessata, ma anche all'Ispettorato del lavoro, che già svolge analoga funzione per quanto riguarda le assicurazioni sociali.

Detti compiti dell'Ispettorato del Lavoro, per quanto svolgentisi in connessione all'esercizio delle loro attribuzioni istituzionali di vigilanza, trovano però la loro base in una delega consensuale delle due parti, delega per l'esercizio della quale questo Ministero dà fin da ora un'autorizzazione gerarchica generale.

E' evidente che per rendere operativo detto articolo, le stazioni appaltanti dovranno comunicare di volta in volta all'Ispettorato competente i contratti di appalto da esse stipulati, il nome dell'appaltatore, il luogo in cui deve eseguire il lavoro e le successive modificazioni contrattuali; per converso gli Ispettorati del lavoro, constatate le inadempienze, dovranno fornire con la massima urgenza alle rispettive stazioni appaltanti dettagliate notizie circa la natura delle inadempienze e la loro entità economica.

L'articolo in esame prevede altresì che la sospensione dei mandati di pagamento sarà effettuata per un ammontare corrispondente a quanto l'appaltatore abbia corrisposto in meno ai propri dipendenti. E' stato segnalato, analogamente a quanto già si pratica da qualche Amministrazione, che sarebbe preferibile stabilire invece in ogni caso la cifra ~~forse~~ del 20%, qualunque sia l'entità delle violazioni commesse dall'appaltatore.

I due sistemi hanno ciascuno pregi ed inconvenienti.

Il primo sistema è più aderente ad un criterio di proporzionalità fra violazione e sanzione, ma presuppone precisi preventivi accertamenti sulle violazioni commesse ed inoltre la possibilità della integrale sospensione dei mandati di pagamento può privare l'appaltatore dei mezzi pecuniari per soddisfare ai propri impegni contrattuali.

./.

Il secondo sistema esclude la necessità di precisi accertamenti preventivi, consente l'erogazione delle somme necessarie per proseguire l'esecuzione dell'appalto, ma costituisce una sanzione parziale, non corrispondente cioè all'entità delle inadempienze. Può quindi peccare per difetto o per eccesso, con la conseguenza di costituire nel primo caso una sanzione non adeguata al raggiungimento del fine (che è quello di costringere l'appaltatore all'osservanza dei suoi obblighi) e di determinare nel secondo caso una sanzione notevolmente sproporzionata alla inadempienza.

Qualche Amministrazione poi, per evitare la complicazione delle scritture che, secondo la propria organizzazione, importerebbe la applicazione del sistema proposto nello schema, preferirebbe provvedere al soddisfacimento delle inadempienze di piccola entità mediante una cauzione, da costituirsi dall'appaltatore.

Evidentemente, come già si è sopra accennato, questo Ministero con l'unito schema non ha inteso in alcun modo escludere, o comunque limitare, la piena autonomia delle diverse Amministrazioni di adottare il sistema che, pur raggiungendo le finalità sopra indicate, meglio aderisca alle proprie esigenze.

Infine si fa presente che i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, in relazione al principio cui si ispira l'art. 1676 C.C. hanno chiesto che all'art. 3 sia aggiunta la seguente clausola:

"Il lavoratore avrà diritto di conseguire la liquidazione di tutte le sue competenze derivanti dalle inadempienze contrattuali degli appaltatori e dei subappaltatori direttamente dalla Amministrazione appaltante".

Vedranno le Amministrazioni appaltanti se, ed in quali forme, ritengano di poter corrispondere a detto voto.

Questo Ministero ha ritenuto di illustrare dettagliatamente i motivi che suggeriscono l'adozione dello schema in esame, nonché delle singole disposizioni in esso contenute, delle osservazioni e proposte presentate, affinché le Amministrazioni e gli Enti interessati siano sufficientemente edotti delle questioni.

./.

Si prega infine di voler provvedere perchè le stazioni appaltanti inviino a questo Ministero ed agli Ispettorati del Lavoro competenti per territorio, copia dei capitolati di appalto o diano comunicazione altresì agli Ispettorati del Lavoro competenti degli estremi (ditta appaltatrice - generi di lavori - località, periodo di durata, ecc.) dei singoli contratti che verranno stipulati.

Questo Ministero è poi a disposizione delle Amministrazioni e degli Enti pubblici interessati per ogni eventuale chiarimento occorrente per risolvere d'accordo i problemi che dovessero sorgere dalla applicazione dello schema.



IL MINISTRO

Fto Marazza

CLAUSOLE DA INSERIRE NEI CAPITOLATI DI APPALTO DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI E DEGLI ENTI PUBBLICI

= = = = =

Art.1

L'appaltatore si obbliga ad attuare nei confronti dei lavoratori dipendenti occupati nei lavori costituenti oggetto dell'appalto, e se cooperativa, anche nei confronti dei soci, condizioni normative e retributive non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro applicabili, alla data della offerta, alla categoria e alla località in cui si svolgono i lavori, nonché condizioni risultanti dalle successive modifiche ed integrazioni ed in genere da ogni altro contratto collettivo applicabile nella località successivamente stipulato per la categoria.

L'appaltatore si obbliga altresì a continuare ad applicare i suindicati contratti collettivi anche dopo la scadenza e fino a loro sostituzione.

I suddetti obblighi vincolano l'appaltatore anche nel caso che non sia aderente alle associazioni stipulanti o rescisse da esse.

Resta salva la revisione dei prezzi nei casi entro i limiti ammessi dalla legge o dal contratto.-

Art.2

L'appaltatore è responsabile in rapporto alla stazione appaltante dell'osservanza delle norme di cui al precedente articolo da parte dei subappaltatori nei confronti dei rispettivi dipendenti anche nei casi in cui il contratto collettivo non disciplini l'ipotesi del subappalto.-

Il fatto che il subappalto non sia stato autorizzato non esime l'appaltatore dall'assunzione di responsabilità di cui al comma precedente e ciò senza pregiudizio degli altri diritti della stazione appaltante.-

Non sono in ogni caso compresi nei subappalti le commesse date dall'appaltatore ad altre imprese:

- a) per la fornitura di materiali;
- b) per la fornitura anche in opera di manufatti ed impianti idrici, sanitari e simili che si eseguono a mezzo di ditte specializzate.-

Art. 3

La stazione appaltante in caso di violazione di cui al precedente articolo, (previa comunicazione all'appaltatore delle inadempienze da essa accertate o ad essa denunciate dall'Ispettorato del Lavoro, sospenderà l'emissione dei mandati di pagamento per un ammontare corrispondente fino a che dall'Ispettorato suddetto non si sarà accertato che è stato corrisposto ai dipendenti quanto loro è dovuto, ovvero che la vertenza è stata definita.-

Per tale sospensione o ritardo di pagamenti l'appaltatore non può opporre eccezioni alla stazione appaltante, nè ha titolo a risarcimento di danni.-

CLAUSELE DA INSERIRE NEI CAPITOLATI DI APPALTO DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI E DEGLI ENTI PUBBLICI

= = = = =

Art.1

L'appaltatore si obbliga ad attuare nei confronti dei lavoratori dipendenti occupati nei lavori costituenti oggetto dell'appalto, e se cooperativa, anche nei confronti dei soci, condizioni normative e retributive non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro applicabili, alla data della offerta, alla categoria e nella località in cui si svolgono i lavori, nonché le condizioni risultanti dalle successive modifiche ed integrazioni ed in genere da ogni altro contratto collettivo applicabile nella località successivamente stipulato per la categoria.

L'appaltatore si obbliga altresì a continuare ad applicare i suindicati contratti collettivi anche dopo la scadenza e fino a loro sostituzione.

I suddetti obblighi vincolano l'appaltatore anche nel caso che non sia aderente alle associazioni stipulanti o receda da esse.

Resta salva la revisione dei prezzi nei casi entro i limiti ammessi dalla legge o dal contratto.-

Art.2

L'appaltatore è responsabile in rapporto alla stazione appaltante dell'osservanza delle norme di cui al precedente articolo da parte dei subappaltatori nei confronti dei rispettivi dipendenti anche nei casi in cui il contratto collettivo non disciplini l'ipotesi del subappalto.-

Il fatto che il subappalto non sia stato autorizzato non esime l'appaltatore dall'assunzione di responsabilità di cui al comma precedente e ciò senza pregiudizio degli altri diritti della stazione appaltante.-

Non sono in ogni caso compresi nei subappalti le commesse date dall'appaltatore ad altre imprese:

- a) per la fornitura di materiali;
- b) per la fornitura anche in opera di manufatti ed impianti idrici, sanitari e simili che si eseguono a mezzo di ditte specializzate.-