

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 584

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CURTI IVANO, CERRETI GIULIO, BOLDRINI, JACOMETTI,  
RAFFAELLI, MARICONDA, MICELI, ARMAROLI, CASTAGNO**

*Presentata il 21 novembre 1958*

Norme per agevolare la partecipazione delle società cooperative di produzione e lavoro e dei loro consorzi ai pubblici appalti

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Carta costituzionale della Repubblica prevede, fra l'altro, nel campo del lavoro e dei rapporti economici, l'impegno di promuovere e di favorire l'incremento della cooperazione con i mezzi più idonei, concetto questo che non può diversamente intendersi se non come fecondo stimolo a realizzare un più efficace potenziamento dei suoi settori economici e dei suoi istituti, sì che essi possano assolvere con pienezza di mezzi alla funzione sociale che loro è propria.

Non è quindi dubbio come, per affrettare il conseguimento di un sistema economico nel quale la cooperazione possa rappresentare una delle maggiori forze propulsive della produzione, si renda indispensabile adeguare la legislazione alle esigenze organizzative dell'attuale promettente sviluppo della cooperazione, nonché alle finalità economiche e sociali che ne costituiscono la caratteristica precipua.

Importanza preminente nella esigenza di questo rinnovamento legislativo, ha, di conseguenza, la cooperazione di produzione e lavoro ammissibile ai pubblici appalti, la forma di cooperazione, cioè, alla quale più che ad ogni altra la legge si volse in passato con particolare attenzione per consentire

lo svolgimento della sua funzione economica e sociale. Tuttavia, se tale interessamento costituirà allora una tappa non infeconda nel complesso delle provvidenze legislative, oggi si pone l'esigenza di una maggiore e migliore disciplina normativa.

Collaudata dal tempo, dalle esperienze e dalle opere, la cooperazione di produzione e lavoro costituisce invero una fondamentale premessa per un sempre più efficace miglioramento sociale e morale dei lavoratori e per il conseguimento di più eque condizioni di vita, onde legittima appare l'aspettativa dei cooperatori di vedere accolta da parte della Pubblica Amministrazione, con quella comprensione e con quella sollecitudine che il caso richiede, una nuova legislazione che, eliminando o correggendo le manchevolezze e le lacune di quella attuale, meglio si addica all'evolversi dei tempi e delle cose, consentendo, in particolare, una diversa condizione del lavoro dei cooperatori e un conseguente più vasto apporto della loro attività alla economia del Paese.

È noto che, in deroga alle norme generali in materia di pubblici appalti, nei riguardi delle cooperative di produzione e lavoro e dei loro consorzi, vigono speciali disposizioni che tengono conto della loro natura e della

loro funzione economico-sociale, nonché delle particolari esigenze alle quali detti enti devono far fronte per la esecuzione degli appalti di opere pubbliche. A tali disposizioni fa, per altro, contropartita tutto un insieme di dettagliate prescrizioni intese ad assicurare allo Stato il previo e rigoroso controllo dei necessari requisiti legali, tecnici, economici, organizzativi e morali, delle cooperative di lavoro. Assai difficile, comunque, riesce oggi trovare nella complessa, difforme legislazione la necessaria organicità di contenuto e di applicazione.

Il Ministero dei lavori pubblici ed altre Amministrazioni dello Stato hanno emanato di quando in quando apposite disposizioni interpretative ma, così come in questa Sede si è avuto più volte occasione di richiamare, nonostante la loro chiara enunciazione, tali disposizioni sono rimaste e continuano a rimanere pressoché del tutto inoperanti, con conseguenze pregiudizievoli per le cooperative costrette, nella maggior parte dei casi, a svolgere la loro attività in un regime dimostratosi vieppiù inadeguato al loro sviluppo e alle loro correlative esigenze.

Infatti, le leggi 25 luglio 1909, n. 422, e 12 febbraio 1911, n. 278, che pure sono fra quelle in materia cooperativa che sostanzialmente in passato hanno meglio soddisfatto, avendo permesso la costituzione e la regolamentazione giuridica di solidi organismi, non corrispondono più alle accresciute esigenze del movimento cooperativo, il cui progresso e le cui possibilità sono attualmente di ben diversa importanza di quella che caratterizzava ieri la cooperazione di lavoro.

Che la constatazione sia fondata, lo conferma lo stesso assunto di Luigi Luzzatti, che di quelle leggi era stato geniale ispiratore, e cioè che esse avevano dato, sì, buona prova, ma si erano dimostrate comunque insufficienti, onde sosteneva che il problema di migliorare i provvedimenti che regolano i pubblici appalti dovesse acquistare sempre più carattere morale oltre che economico. Assunto, oggi, altrettanto vero, anzi più vero di ieri, ché, malgrado la dimostrata superiore capacità delle maestranze cooperative nella esecuzione di lavori, malgrado la raggiunta solidità dei loro istituti, malgrado ancora gli aumentati importi di appalto, la concessione di lavori alle cooperative e ai loro consorzi si fa sempre più scarsa e sempre meno si appalesa la volontà della Pubblica Amministrazione di assecondarne il progresso tecnico e finanziario, contribuendo alla soluzione degli importanti e vitali problemi che interessano

questo settore cooperativistico. Più volte, a questo riguardo, sono stati prospettati in sede competente problemi vari della cooperazione di lavoro ammissibile ai pubblici appalti e prospettate altresì le opportune relative soluzioni, ma tale formulazione non sempre ha potuto trovare la naturale sua definizione in quanto, in gran parte dei casi, per difformità di giudizio e di valutazione, è venuta a mancare la condizione favorevole per la traduzione in norma legislativa della invocata disciplina giuridica derivante dal complesso dei problemi e delle soluzioni prospettate.

Tali problemi e tali soluzioni, giova avvertire, concernono ancora principalmente:

a) l'elevazione dei limiti di importo degli appalti da affidarsi per licitazione o per trattativa privata alle cooperative e ai loro consorzi;

b) la loro ammissibilità alle licitazioni e alle trattative private, nonché alle gare officiose;

c) la formazione di una quota parte di lavori da riservarsi di diritto alla esecuzione delle cooperative e dei loro consorzi;

d) la concessione ai soli enti cooperativi dei lavori che riguardino prevalentemente fornitura di mano d'opera mediante licitazione o trattativa privata;

e) la modifica delle disposizioni vigenti in materia di prestazioni di cauzioni e la possibilità di esenzione in casi speciali;

f) la possibilità di esonero dalla prestazione delle ritenute di garanzia;

g) il titolo per le cooperative ed i loro consorzi alla restituzione anticipata totale o parziale dei depositi cauzionali;

h) l'osservanza dei limiti e dei termini in ordine ai pagamenti ed alle operazioni di collaudo.

L'esame delle questioni innanzi prospettate consente pertanto di meglio valutare come non pochi, né di poco rilievo, siano i fattori che nell'ambito normativo, tecnico e procedurale intralcino tuttora l'ammissibilità e la accessibilità delle cooperative agli appalti, e come si renda perciò necessario studiare la possibilità di porvi il voluto rimedio con la nuova regolamentazione che, pur senza carattere di radicalità, tenda comunque a realizzare condizioni di più facile e più larga partecipazione agli appalti di lavori e alle forniture di interesse pubblico e privato, e consenta, nel contempo, al movimento cooperativo, di assolvere, con i maggiori mezzi possibili, a quelle funzioni e a quelle finalità che sono proprie delle cooperative e dei loro consorzi.

Di qui, dunque, nella consapevolezza del largo apporto che in materia di pubblici appalti il settore cooperativo di lavoro reca, con fervore di opere, al ritmo ricostruttivo e costruttivo della Nazione, discende la necessità di riassumere, di modificare e di integrare, in un più chiaro schema legislativo, il complesso delle norme vigenti con nuove particolari disposizioni di carattere tecnico ed amministrativo che meglio ne integrino la portata e la consistenza nell'ambito della disciplina regolamentare e tengano soprattutto conto del preminente carattere sociale che è la ragione d'essere di ogni bene intesa e progredita legislazione cooperativa.

La presente proposta di legge trova riferimento e causa nelle seguenti considerazioni di ordine tecnico, amministrativo e giuridico.

*Art. 1.* — In materia vige il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 25 luglio 1947, n. 1048, in base al quale l'importo massimo degli appalti che possono aggiudicarsi alle cooperative di lavoro e ai loro consorzi è fissato rispettivamente in 20 milioni e 100 milioni, nonché la circolare 20 aprile 1954, n. 662, con la quale il Ministero dei lavori pubblici dispone che i limiti originari di importo di cui al regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, siano compresi nella sfera di applicazione della legge 10 dicembre 1953, n. 936, per cui tali limiti sono stati elevati a lire 60 milioni per le cooperative e a lire 300 milioni per i consorzi.

Considerato però che, per il mutato accresciuto costo della mano d'opera, degli oneri contributivi ed assicurativi, nonché dei materiali da costruzione, la grande maggioranza dei lavori supera oggi i limiti di 60 milioni e non poche volte quelli di 300 milioni per le opere di maggiore mole, e tenuto conto, altresì, che molti enti cooperativi dispongono sia di attrezzatura tecnica ed organizzativa adeguata alla entità ed alla natura delle opere appaltate, sia di consistenza economica e possibilità di credito tali da offrire ogni e migliore garanzia per il regolare svolgimento e compimento dei lavori, legittima appare la aspirazione che i limiti di importo massimo di cui sopra siano portati rispettivamente a 100 milioni per le cooperative e a 500 milioni per i consorzi.

*Art. 2.* — Come è noto, le cooperative di produzione e lavoro e i loro consorzi possono essere ammessi alle aste pubbliche ed essere invitati alle licitazioni private purché l'Amministrazione appaltante riconosca, secondo le prescrizioni sia generali che speciali,

che i detti enti hanno la voluta idoneità tecnica e finanziaria per portare a buon compimento l'opera da appaltare.

Allo scopo però di eliminare dubbi ed incertezze di applicazione delle disposizioni di legge e di regolamento sui pubblici appalti, e soprattutto ad evitare che le Amministrazioni appaltanti, come non di rado avviene, contrariamente alle stesse precisazioni più volte fornite dal Ministero dei lavori pubblici, limitino la partecipazione delle cooperative agli appalti di importo fissato per l'affidamento a licitazione o a trattativa privata, si rende opportuno precisare che i limiti previsti dall'articolo 1 della presente proposta di legge riguardano solo il caso nel quale le Amministrazioni determinino di procedere all'appalto dei lavori mediante licitazione o trattativa privata fra sole cooperative a termini degli articoli 42 e 74 del regolamento 12 febbraio 1911, n. 278, e che, ove esse partecipino ai normali appalti in concorrenza con le imprese private, non vigono i prestabiliti limiti di importo, bensì quelli di iscrizione negli elenchi delle ditte di fiducia, salvo ben inteso il privilegio fiscale nella registrazione dei contratti, nei riguardi dei quali secondo lo spirito e la lettera dell'articolo 65 della legge 30 dicembre 1923, n. 2882, non vi è limitazione di importo.

*Art. 3.* — Come ne è data conferma dalla esperienza, le attuali norme intese ad autorizzare l'esperimento di gare di appalto tra soli enti cooperativi trovano generalmente scarsa applicazione, forse, sia perché la delicatezza della materia non ha reso fin qui agevole la formazione di criteri assoluti, sia perché le stazioni appaltanti sono di massima piuttosto restie ad accertare la esistenza dei presupposti che rendono applicabile tale sistema. E altresì, l'esperienza ha dimostrato che le poche gare riservate agli enti cooperativi concernono appalti di lavori di limitato importo e perciò di risultati economici irrilevanti in rapporto alle effettive possibilità tecniche ed amministrative delle cooperative e dei loro consorzi.

Prescindendo dalla diretta eventuale adozione di migliore regolamentazione delle norme in atto, si ravvisa tuttavia la impellente urgenza di una concreta e sostanziale loro modifica, nel senso cioè di stabilire che venga riservata, di diritto, alle cooperative e ai loro consorzi una quota parte dei lavori in misura equa e comunque non inferiore al 25 per cento del programma esecutivo delle singole Amministrazioni e, nel contempo,

di richiamare, in testo inequivocabile, l'espres-  
so, legittimo voto delle cooperative di essere  
esse pure invitate anche alle gare miste in  
concorrenza con le imprese private.

In materia, non esistono, invero, presso  
di noi, precedenti legislativi, ma quando si  
consideri che la legislazione di altri paesi,  
ad esempio quella francese (legge 23 marzo  
1948), stabilisce come per ciascun appalto  
comprendente almeno quattro lotti, uno di  
questi debba essere obbligatoriamente ris-  
servato alle cooperative, non sembra che il  
carattere innovatore della proposta disposi-  
zione possa costituire remora alla sua ap-  
provazione. Ove poi si abbia presente che  
il più volte affermato principio del legisla-  
tore sulla ammissibilità della trattativa pri-  
vata con gli Enti cooperativi (leggi del 1889,  
1904, 1907, 1911, 1919, 1923, 1945, 1947,  
1953), non solo vuole esprimere l'intendi-  
mento di favorire lo sviluppo del movimento  
cooperativo, mediante l'affidamento prefe-  
renziale di lavori, ma implicitamente sot-  
tintende quello di riservare di diritto una  
parte dei lavori da appaltarsi alle cooperative  
(intendimento nella generalità dei casi pur-  
troppo frustrato dalla pubblica Ammini-  
strazione che considera la trattativa pri-  
vata non già norma sanzionata dalla legge,  
ma eccezione alla regola) non sembra che la  
più precisa proposta disposizione possa es-  
sere in contrasto con la vigente prassi nor-  
mativa e legislativa, ma pare invece che,  
così razionalmente attuata, essa conferisca  
al problema soluzione logica e definitiva.

*Articoli 4 e 5.* — In considerazione della  
possibilità che in talune sedi di appalto non  
sussista numero sufficiente di enti coopera-  
tivi per la necessaria sollecita esecuzione  
della quota parte del programma di lavori e  
prestazioni per essi fissati, si ravvisa la  
opportunità che le Amministrazioni appal-  
tanti siano autorizzate ad avvalersi dell'opera  
e del concorso degli enti cooperativi delle  
province viciniori o di altre regioni.

Tale norma, oltre ad evitare che da parte  
di talune Amministrazioni venga eventual-  
mente fatto uso restrittivo della disposizione  
prevista, con la introduzione di eccezioni, di  
deroghe, di presunte od eccepite impossibilità,  
di esperimenti e di risultati positivi, varrà  
ad affermare il principio basilare che la  
quota parte dei lavori riservata alle coopera-  
tive dovrà essere eseguita sempre da esse  
sole, siano residenti o no nell'ambito pro-  
vinciale, in quanto non potrebbe ammet-  
tersi, senza violazione del principio informa-

tore, che del beneficio concesso dalla legge  
agli enti cooperativi siccome tali, possa fruire  
chi non ne ha preciso titolo o che altrimenti  
possa frustrarsi lo scopo per cui la quota  
parte dei lavori è stata riservata al movi-  
mento cooperativo.

E, altresì, la eventualità che l'importo  
singolo o complessivo dei lavori compresi  
nella quota parte del 25 per cento da riser-  
varsi, di diritto, alla esecuzione degli enti  
cooperativi, superi nel suo complessivo am-  
montare i limiti di importo massimo previsti  
per gli stessi, va opportunamente prevenuta  
con disposizione che autorizzi, nel caso, le  
Amministrazioni appaltanti ad applicare il  
noto criterio dello scorporo dei lavori, ciò  
non solo per consentire una più larga e  
proficua utilizzazione degli enti cooperativi,  
ma anche per una adeguata e migliore valo-  
rizzazione delle singole loro risorse.

*Art. 6.* — Al fine di un migliore coor-  
dinamento del programma percentuale dei  
lavori e delle opere che dovranno essere  
riservati, di diritto, alla esecuzione degli enti  
cooperativi, è ugualmente ravvisabile la op-  
portunità che il compito relativo venga de-  
mandato ad apposita commissione, tecnica-  
mente autorevole ed investita di ampia com-  
petenza in tutte le materie attinenti alla  
cooperazione di lavoro, commissione da isti-  
tuirsi presso ciascun Ufficio del Genio civile,  
composta di funzionari di gruppo A del  
Genio civile, dell'Azienda nazionale autonoma  
strade statali, della Amministrazione delle  
ferrovie dello Stato, di rappresentanti del  
Ministero del lavoro e della previdenza so-  
ciale, e di due rappresentanti di ciascuna  
delle Associazioni nazionali di rappresen-  
tanza, assistenza e tutela del movimento  
cooperativo riconosciute dal Ministero del  
lavoro e della previdenza sociale. A tale  
Commissione, che, a norma di legge, sostituirà  
quella prevista dal titolo IV della cir-  
colare del Ministero dei lavori pubblici n. 2842  
del 16 febbraio 1949, sarà altresì demandato  
l'esame e la selezione degli enti cooperativi  
agli effetti della iscrizione negli elenchi delle  
ditte di fiducia o della loro eventuale can-  
cellazione, nonché la predisposizione dell'e-  
lenco nominativo delle cooperative e dei  
consorzi da invitarsi alle gare loro riservate  
e la scelta dei lavori e delle opere che ai sensi  
dell'articolo 3 della presente proposta di  
legge si propone di riservare ed aggiudicare  
alle cooperative e ai loro consorzi.

Nelle regioni con statuto autonomo si  
ravvisa l'opportunità di integrare la com-

missione stessa con un rappresentante dell'Assessorato regionale per i lavori pubblici.

*Art. 7.* — Il problema della aggiudicazione di diritto alle cooperative di produzione e lavoro di tutti gli appalti di lavori che riguardano prevalentemente fornitura di mano d'opera e che non richiedono o non comportano specifiche dotazioni di attrezzature meccaniche, è stato già oggetto di ampio dibattito in sede parlamentare e lo stesso Governo, nella circostanza, convenendo sulla concretezza delle situazioni di fatto prospettate e delle esigenze denunciate, ha fin da allora riconosciuto la necessità di una adeguata e sollecita soluzione della questione.

La figura giuridica dell'appaltatore di servizi, in ispecie dei servizi di pertinenza della Amministrazione delle ferrovie dello Stato, si differenzia infatti profondamente da quella degli altri imprenditori, in quanto il primo, pur limitando la sua attività alla sola fornitura di vera e propria mano d'opera (« fornire » dicono i documenti ufficiali) senza rischio di capitali, essendo gli impianti e i materiali di proprietà dell'Amministrazione committente, e per di più senza apporto alcuno di specifiche competenze tecniche o d'altro, provvedendo al coordinamento della produzione e alla dirigenza dei lavori il personale della stessa Amministrazione, finisce in definitiva col trarre senza ragione o merito vantaggi economici ed utili non indifferenti, conseguenti non di rado anche allo sfruttamento di una mano d'opera forzosamente legata ad un sistema di ingaggio e a una stretta esigenza di bisogno.

Da ciò dunque l'assoluta necessità di disciplinare e di moralizzare questo sistema di appalto con l'aggiudicazione di diritto alle sole cooperative dei lavori di fornitura di mano d'opera, senza limiti di importo, aggiudicazione che, è superfluo dire, potrà tradursi anche in un positivo immediato beneficio per la stessa Pubblica Amministrazione.

Le valutazioni giuridiche, tecniche e morali che giustificano una adeguata e sollecita soluzione del problema dell'affidamento dei lavori di prevalente impiego di mano d'opera alle sole cooperative, essendo chiaramente illustrate nella nota di commento all'articolo, dispensano, a nostro parere, da ulteriori considerazioni. Tuttavia, non può non ricordarsi come il principio della affidabilità dei lavori con impiego prevalente di mano d'opera alle cooperative trovi già ripetuto accenno e riferimento normativo nelle dispo-

sizioni del Ministero dei lavori pubblici, nonché in quelle del Ministero dei trasporti.

Fa d'uopo ricordare anche come le disposizioni normative che, nell'immediato dopoguerra, disciplinarono la materia relativa alla bonifica dei campi minati (circolare del Ministero della guerra - Ispettorato bonifica C. M. 20 ottobre 1946, n. 145582), affidavano tale importante e delicato compito - nel quale predominava, non solo l'impiego di mano d'opera, ma rilevante spirito di sacrificio e di dedizione al dovere da parte delle maestranze - alle sole cooperative, con esclusione cioè delle ditte private. Così la cooperazione diventò allora la sola organizzazione di fiducia della Amministrazione militare: non si vede come essa non possa divenirle ancora oggi per ogni altra Amministrazione, in incarichi di più tranquilla operosità, acquisendo per sé risultanze economiche altrimenti monopolio e beneficio di non sempre scrupolosi imprenditori.

La cooperazione di produzione e lavoro, per la funzione sociale e per le finalità che le sono proprie, aspira quindi a sostituirsi a buon diritto, progressivamente, all'azione del singolo imprenditore, l'apporto del quale, specie nel caso in questione, deve considerarsi ormai del tutto sorpassato e perciò essa rivendica a giusto titolo di divenire, nello stesso interesse dello Stato, la sola organizzazione di fiducia nella esecuzione dei lavori di fornitura di mano d'opera e dei servizi di pertinenza.

*Art. 8.* — Le disposizioni che regolano la prestazione delle cauzioni costituiscono per le cooperative un non dubbio alleggerimento degli oneri iniziali dell'appalto, ma venendo esse applicate solamente nell'ambito di determinati limiti di importo, nullo è il vantaggio che ne consegue, allorché le cooperative partecipano ad appalti di importo superiore ai limiti suindicati e ciò proprio nel caso in cui esse avrebbero più bisogno di tutela e di provvidenze onde potere maggiormente e più sicuramente sostenere e vincere la concorrenza delle imprese private.

D'altra parte le cooperative non possono nemmeno beneficiare del disposto dell'articolo 54, comma 5°, della legge e del regolamento per l'Amministrazione del patrimonio e della contabilità generale dello Stato, che, come è noto, dà facoltà alle Amministrazioni di prescindere in casi speciali dal richiedere la prestazione della cauzione.

Di qui quindi la ragione della adozione di un provvedimento di modifica sostanziale

dell'articolo 7 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, che:

a) stabilisca la prestazione della cauzione provvisoria per appalti di importo fino alla concorrenza di 100 milioni per le cooperative e di 500 milioni per i consorzi nella misura unica del mezzo per cento;

b) consenta la prestazione della cauzione per lavori di importo superiore ai limiti sopra indicati nella misura ridotta dell'1 per cento sulla somma eccedente l'importo stesso;

c) che consenta la costituzione della cauzione definitiva mediante ritenuta del 5 per cento dell'importo di ciascuna rata, qualunque sia l'ammontare dei lavori;

d) dia infine facoltà all'Amministrazione di prescindere in casi speciali dal versamento della cauzione per lavori da eseguirsi da cooperative e loro consorzi di notoria solidità, nonché per lavori di non rilevante importo che non comportino determinate specializzazioni.

Richieste queste più che fondate, considerato che la legislazione preesistente al 1923 e la prassi giurisprudenziale acquisita allora esoneravano già le cooperative dalla prestazione della cauzione. È noto come la regolamentazione che disciplina la prestazione delle cauzioni da parte delle cooperative di lavoro sia, nella legislazione italiana, di data non recente, ma non è dubbio come, quella attuale, sia inadeguata alle effettive loro esigenze. Occorre infatti aver presente come in passato lo stesso Consiglio di Stato abbia espresso il parere (13 agosto 1902) che le cooperative debbano essere esonerate dall'obbligo della prestazione delle cauzioni provvisorie e, altresì, come lo stesso Ministero dei lavori pubblici, con circolare 23 maggio 1912, n. 1805, dopo aver rilevato che « il non accordare questo esonero frustrerebbe lo scopo propostosi dal legislatore, di supplire, con disposizioni speciali al difetto di capitali, proprio delle associazioni cooperative operaie » affermava come queste considerazioni non perdessero d'importanza per il solo fatto che le cooperative o i consorzi concorrevano alle pubbliche aste in luogo delle licitazioni private, ma che anzi ne acquistassero una maggiore, « perché è appunto nelle pubbliche gare, in cui le accennate associazioni devono sostenere la concorrenza delle comuni imprese, che esse hanno bisogno della tutela accordata loro dal legislatore ». Giova ancora tenere conto che la legislazione francese (legge 27 marzo 1948) esonera le cooperative dal versamento della cauzione provvisoria per qualsiasi importo di lavori, nonché dal

versamento di quella definitiva sino alla concorrenza di un milione di franchi. Superfluo è quindi dire ulteriormente sulla validità e sulla giustezza delle proposte formulate.

*Articoli 9 e 10.* — Correlativa alla prestazione della cauzione provvisoria e definitiva è quella della ritenuta di garanzia del decimo e del ventesimo prevista dall'articolo 38 del capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici, ritenuta che per le cooperative dovrebbe ritenersi sostituita dai depositi cauzionali costituiti ai sensi del vigente regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422.

La prassi normativa in uso, confermata dallo stesso Ministero dei lavori pubblici con sua circolare n. 2842 del 16 febbraio 1949, estende tuttavia alle cooperative l'obbligo della prestazione di questo rilevante onere di appalto, senonché, avuto presente come anche la modifica delle norme relative alla prestazione delle cauzioni debba essere per quanto possibile esauriente, è di conseguenza necessario addivenire nei riguardi delle cooperative all'esonero delle trattenute di garanzia del decimo previste dal ripetuto articolo 38 del capitolato generale.

In coerenza a tale principio è analogamente opportuno modificare anche l'articolo unico del decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 333, nel senso che la facoltà dell'Amministrazione di provvedere alla anticipata restituzione della cauzione definitiva, salvo opportune cautele, è diritto acquisito delle cooperative e non già, come ora, titolo discrezionale da parte dell'Amministrazione, titolo che l'esperienza ha dimostrato essere prerogativa di scarsa utilità pratica.

*Art. 11.* — Una delle cause che maggiormente ostacolano l'attività delle cooperative, è rappresentata dal considerevole ritardo con cui le Amministrazioni appaltanti; nonostante le vigenti disposizioni in materia, provvedono al pagamento degli acconti in corso d'opera e alle revisioni dei prezzi contrattuali. La regolarità del pagamento dei crediti maturati rappresenta ovviamente per le cooperative esecutrici di lavori, cardine fondamentale su cui esse poggiano e sviluppano il loro sistema economico e ogni loro conseguente attività. Analogamente, sebbene senza plausibili motivi, le Amministrazioni provvedono raramente all'espletamento delle operazioni di collaudo nei termini contrattuali sicché le cooperative debbono forzatamente sottostare ad impreviste, non indifferenti spese generali che a

volte possono mettere anche in forse la loro situazione finanziaria.

Ad ovviare a tale pregiudizio si rende pertanto necessario che il contratto di appalto da stipularsi con le cooperative di lavoro contenga precisa ed inoppugnabile clausola di obbligatorietà per l'espletamento da parte delle stazioni appaltanti delle formalità amministrative ((pagamento degli acconti, liquidazione finale, collaudo, revisione dei prezzi, ecc.) nei modi e nei termini contrattualmente stabiliti e concordati, termini che trovati opportuno siano stabiliti nella misura fissata dal titolo V della circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 2842 del 16 febbraio 1949.

I proposti limiti di importo e di tempo, entro i quali debbono avere corso determinati provvedimenti amministrativi nei confronti delle cooperative di lavoro, sono, come detto in sede di commento dell'articolo, quegli stessi fissati dalla circolare del Ministero dei lavori pubblici 16 febbraio 1949, n. 2842, e quelli richiamati nuovamente dalla circolare 7 giugno 1950, n. 5145, con la quale l'onorevole Ministro esprime « il preciso intendimento che quei limiti siano rigorosamente rispettati ». Detti limiti, quindi, non costituiscono innovazione vera e propria nella prassi amministrativa, trovando essi conferma normativa nelle stesse disposizioni ministeriali. Ora perché il voto, come sopra formulato, abbia il voluto, concreto seguito, necessita la relativa sanzione legislativa poiché, come è ovvio, precise norme di legge impegneranno gli Uffici interessati alla stretta rigorosa osservanza dei criteri sopra accennati. A titolo di esempio, giova al riguardo ricordare che la legge 9 maggio 1950, n. 329, portante norme per la revisione dei prezzi contrattuali, ha introdotto nella regolamentazione della materia il principio che le cooperative di lavoro hanno la precedenza, sia per la revisione dei prezzi, sia per la corresponsione degli acconti, il che sta sostanzialmente a dimostrare come la possibilità di inserire norme preferenziali amministrative nel trattamento giuridico e normativo riservato alle cooperative, non contrasti o altrimenti sia incompatibile con le disposizioni ora vigenti in materia di pubblici appalti.

*Art. 12* — L'importanza e la portata del trattamento giuridico ed economico che viene a determinarsi dal complesso della auspicata nuova regolamentazione non può esimere dall'introdurre in essa opportune cautele atte a meglio garantire sulla natura mutualistica delle cooperative che verranno a beneficiare

delle nuove provvidenze di legge e ciò, sia nell'interesse dello stesso genuino movimento cooperativistico, che in quello della pubblica Amministrazione, la quale non può giustamente non preoccuparsi di evitare che i benefici di una provvida legislazione vadano a vantaggio di organismi immeritevoli od inefficienti.

A questo riguardo, pertanto, è sembrato opportuno stabilire che le facilitazioni di cui trattasi siano applicabili alle sole cooperative che effettivamente siano provviste dei necessari requisiti tecnici, economici, e morali, previamente ed accuratamente accertati e controllati a norma delle vigenti leggi sulla cooperazione, e cioè soltanto alle cooperative iscritte nel Registro prefettizio e ai consorzi iscritti nello Schedario generale della cooperazione.

*Art. 13.* — È noto come il campo di attività delle cooperative interessi non solo la Pubblica Amministrazione, ma anche, in generale, i vari enti pubblici i quali, purtroppo, non sono generalmente propensi a fare uso delle norme discrezionali consentite dalle vigenti disposizioni quando non le ignorino o le interpretino in senso limitato e contrastante con la loro lettera e il loro spirito.

Per ovviare ai pregiudizievoli orientamenti e alle lacune esistenti, è indispensabile, pertanto, che le disposizioni previste nella presente proposta di legge si applichino nella loro letterale integrità a tutte indistintamente le Amministrazioni elencate, realizzandosi con ciò la legittima aspirazione dei operatori di vedere allargata sempre più la sfera della loro attività.

*Art. 14.* — Si è ritenuto opportuno inserire nella proposta di legge anche questo articolo per evitare che il susseguirsi di una legislazione non coordinata sulla materia dei pubblici appalti possa col tempo provocare possibili conflitti interpretativi i quali, in pratica, potrebbero risolversi in una paralisi più o meno totale delle giuste agevolazioni che, con la presente proposta di legge, sono rivendicate per aiutare in modo concreto e differenziato gli enti cooperativistici a carattere mutualistico operanti nel particolare settore.

I proponenti, sottoponendo all'esame e all'approvazione del Parlamento la presente proposta di legge, intendono soddisfare a una esigenza concreta di un settore che già nel primo ventennio di questo secolo ha dimostrato di sapersi inserire nella attività

economica e sociale del nostro Paese, rispondendo a profonde esigenze di larghi strati di piccoli produttori e di lavoratori che, con il lavoro associato, intesero contribuire a risolvere problemi, non soltanto legati alle esigenze inderogabili della propria esistenza, ma volti a inserire nell'attività produttiva della Nazione un elemento nuovo di progresso e di superiore interesse collettivo: al profitto e alla speculazione individuale contrapposero, infatti, l'interesse generale che aveva come mira fondamentale l'elevamento sociale dei lavoratori e la difesa degli interessi pubblici.

Ove si rievochino le proposte legislative e i dibattiti parlamentari degli ultimi cinquant'anni della nostra vita parlamentare, vediamo come tali rivendicazioni, tali esigenze sociali siano state poste al nostro Parlamento dai settori più vari e dagli esponenti più autorevoli: da Andrea Costa a Luigi Luzzatti, da Camillo Prampolini ad Antonio Maffi, da Nullo Baldini a Francesco Saverio Nitti, da Vittorio Emanuele Orlando a Meuccio Ruini, per non ricordare che alcuni tra tutti coloro che di tali esigenze e di tali rivendicazioni vollero rendersi interpreti.

Ma ai nostri giorni, mentre la Costituzione solennemente ha inteso plasmare il nuovo volto della Repubblica democratica

fondata sul lavoro e l'articolo 45 della Costituzione riconosce la funzione sociale della cooperazione e vuole che la legge ne promuova e ne favorisca l'incremento con i mezzi più idonei per assicurarne, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità, pare ai proponenti che sia dovere dei legislatori fornire alla cooperazione gli strumenti necessari perché i principi costituzionali trovino sollecita e concreta attuazione.

E ciò il Parlamento può concedere al settore della cooperazione del lavoro e produzione, in tutta tranquillità e in piena coscienza, poiché davanti a tutti noi è ancora viva l'azione svolta dalla cooperazione all'indomani stesso della Liberazione del nostro Paese, mentre uscivamo da una guerra estenuante e distruttrice. Nell'opera di ricostruzione materiale della Nazione, il movimento cooperativo si è prodigato come nessun altro, e la sollecita rinascita italiana ha trovato all'avanguardia delle forze vive del Paese il risorgente movimento cooperativo.

Consentendo alla cooperazione un più aperto inserimento nell'attività economica della Nazione, il Parlamento autorevolmente confermerà il doveroso riconoscimento ad un movimento che si è conquistato legittimamente il diritto di esistere e di operare nell'interesse della collettività repubblicana.



## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

L'importo massimo degli appalti di opere pubbliche, di lavori di manutenzione, di fornitura e di servizi pubblici che possono essere affidati per licitazione o per trattativa privata a società cooperative di produzione e lavoro e loro consorzi, è fissato rispettivamente in lire 100 milioni e in lire 500 milioni.

### ART. 2.

I limiti di importo massimo di cui all'articolo 1 sono applicabili in tutti i casi in cui le Amministrazioni interessate procedano ad appalti per licitazione o per trattativa privata soltanto fra cooperative e loro consorzi a termini degli articoli 42 e 74 del regio decreto 12 febbraio 1911, n. 278.

Quando invece le cooperative e i loro consorzi partecipano a normali appalti in concorrenza con imprese private, l'importo massimo degli appalti che possono essere loro affidati è quello per cui ognuno risulta iscritto negli elenchi e negli albi delle imprese di fiducia, salva sempre l'applicazione dei benefici fiscali ed altri previsti dalla legge.

### ART. 3.

Ogni singola Amministrazione dello Stato disporrà che una quota parte dei lavori o delle opere da appaltarsi nell'ambito della propria competenza, venga riservata di diritto a cooperative e loro consorzi per licitazione o per trattativa privata senza pregiudizio della facoltà da parte delle cooperative e dei loro consorzi di potere ugualmente partecipare in concorrenza con imprese private ad ogni altra normale licitazione per lavori ad opere eccedenti la detta quota di riserva.

La quota parte riservata da assegnarsi di diritto alle cooperative e ai loro consorzi è fissata in misura non inferiore al 25 per cento del corrispondente programma esecutivo che, di volta in volta, potrà essere stabilito dalle competenti amministrazioni per ogni comune, provincia, regione o compartimento.

### ART. 4.

Qualora nell'ambito della circoscrizione delle Amministrazioni appaltanti non vi siano cooperative e loro consorzi in grado di assor-

bire la quota parte riservata di cui all'articolo 3, le Amministrazioni appaltanti si avvarranno degli enti cooperativi similari delle provincie viciniori o di altre regioni, sentite le Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo debitamente riconosciute dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

ART. 5.

Quando l'importo singolo o complessivo dei lavori e delle opere compresi nella quota parte da riservarsi alle cooperative e ai loro consorzi superi nel suo definitivo ammontare i limiti di importo massimo previsti per gli stessi dall'articolo 1 della presente legge, le Amministrazioni appaltanti, onde agevolare la loro partecipazione agli appalti pubblici, sono autorizzate a suddividere gli appalti relativi a norma dell'articolo 40 del regio decreto 12 febbraio 1911, n. 278.

ART. 6.

Presso ogni Ufficio provinciale del Genio civile è istituita apposita Commissione della quale fanno parte:

1°) l'ingegnere capo dell'Ufficio del Genio civile in qualità di presidente ed un funzionario di gruppo A dello stesso Ufficio.

2°) un delegato dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali;

3°) un delegato dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato;

4°) un rappresentante designato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

5°) due rappresentanti di ciascuna Associazione nazionale di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo riconosciuta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La Commissione ha il compito di procedere alla selezione delle cooperative e dei loro consorzi ai fini della iscrizione negli elenchi e negli albi delle cooperative e dei consorzi di fiducia, alla variazione degli importi di iscrizione, alla sospensione e cancellazione nei casi di riconosciuti demeriti, nonché alla compilazione dell'elenco nominativo delle cooperative e dei consorzi da invitare alle gare loro riservate.

Alla stessa Commissione è altresì affidato il compito di scegliere i lavori e le opere che ai sensi del precedente articolo 3 dovranno essere riservati ed aggiudicati di diritto alle cooperative e ai loro consorzi.

La Commissione terrà conto delle proposte delle Amministrazioni e delle richieste delle cooperative e dei loro consorzi. Le sue indicazioni hanno efficacia vincolante per le Amministrazioni interessate.

Le funzioni di Segreteria della Commissione saranno disimpegnate direttamente dal personale del competente Ufficio provinciale del Genio civile e le spese relative saranno iscritte nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

Uguali Commissioni sono contemporaneamente costituite presso ogni Provveditorato alle opere pubbliche e presso l'Amministrazione centrale dei lavori pubblici per i lavori e le opere di loro competenza.

Presso i Provveditorati aventi sede in regioni con statuto autonomo, la Commissione è integrata da un rappresentante dell'Assessorato regionale per i lavori pubblici.

#### ART. 7.

Le citate Amministrazioni dello Stato provvederanno a che gli appalti di lavori che riguardino prevalentemente forniture di mano d'opera e non richiedano specifica dotazione di attrezzature meccaniche vengano riservati e aggiudicati di diritto solo a società cooperative e loro consorzi anche se l'importo delle prestazioni risulti nel complesso superiore a quello massimo previsto dall'articolo 1 della presente legge.

Tali appalti saranno in ogni caso aggiudicati con la procedura della licitazione o della trattativa privata e secondo le norme di cui all'articolo 4 della presente legge.

#### ART. 8.

Il terzo e quinto comma dell'articolo 7 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, è sostituito dal seguente:

« L'ammontare della cauzione provvisoria è fissato nella misura del mezzo per cento quando l'importo dei lavori da appaltarsi non superi i 100 milioni per le cooperative e i 500 milioni per i consorzi. Quando tale importo superi rispettivamente le somme anzidette l'ammontare della cauzione provvisoria sarà calcolato in ragione dell'uno per cento sulla somma eccedente l'importo stesso.

È tuttavia data facoltà all'Amministrazione di dispensare dal versamento della cauzione provvisoria nel caso di lavori da eseguirsi da cooperative o da consorzi di notoria solidità finanziaria ovvero quando si tratti

di lavori di non rilevante importo che non comportino determinate specializzazioni.

La cauzione definitiva sarà costituita mediante ritenuta del 5 per cento dell'importo di ciascuna rata di pagamento qualunque sia l'ammontare dei lavori e verrà restituita con le modalità previste dall'articolo 10 della presente legge.

ART. 9.

In sede di applicazione del disposto dell'articolo 38, comma terzo, del Capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici, alle cooperative e ai loro consorzi sarà praticata la sola ritenuta di un ventesimo dell'importo dei lavori.

ART. 10.

L'articolo unico del decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 333, è sostituito dal seguente:

« Ove non sussistano fondati motivi in contrario, l'Amministrazione, in base ad analogo parere dell'ingegnere direttore, provvederà ancora prima dell'ultimazione dei lavori alla restituzione totale o parziale alle cooperative e ai loro consorzi delle ritenute operate a termini dell'articolo 7, comma quinto del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, per la costituzione della cauzione a garanzia dei lavori appaltati ».

ART. 11.

Nei contratti per appalti di lavori o di opere da stipularsi con cooperative e loro consorzi sarà stabilito:

1°) che i pagamenti vengano fatti in proporzione del lavoro eseguito, nonché dei materiali a piè d'opera e a periodi di 14 o 21 giorni:

2°) che fra la emissione dei singoli certificati di pagamento e quella dei rispettivi mandati non dovrà trascorrere un intervallo di tempo superiore a 15 giorni;

3°) che in caso di consegna o di inizio immediato dei lavori, in pendenza della stipula e dell'approvazione formale del contratto, i pagamenti in corso d'opera siano effettuati direttamente dalle Stazioni appaltanti a mezzo di buoni su mandati provvisori emessi su fondi somministrati come anticipazione alle stazioni stesse;

4°) che fra la data di ultimazione dei lavori e la compilazione dello stato finale non dovrà intercorrere un periodo di tempo supe-

riore a due mesi e che il termine utile per l'emissione del mandato, ultima rata, non sia superiore a giorni 15 dal rilascio del relativo certificato di pagamento;

5°) che la nomina dei collaudatori e le conseguenti operazioni di collaudo dei lavori eseguiti, salvo particolari ragioni tecniche in contrario, siano di regola effettuati entro il termine massimo di mesi quattro dall'ultimazione dei lavori medesimi;

6°) che entro lo stesso termine massimo di quattro mesi sia espletata altresì la pratica riflettente la revisione definitiva dei prezzi.

ART. 12.

Possono fruire delle disposizioni della presente legge le cooperative e i loro consorzi rispettivamente iscritti nel Registro prefettizio e nello Schedario generale della cooperazione.

ART. 13.

Le disposizioni della presente legge saranno applicate in ogni loro parte da tutte le Amministrazioni dello Stato, comprese le autonome, dalle Province, dai Comuni, dagli Istituti delle case popolari, dai Consorzi di bonifica, nonché da ogni altra Amministrazione o altri Enti o Istituti che per legge siano comunque soggetti a vigilanza governativa ovvero operino con fondi impegnati nel bilancio dello Stato.

ART. 14.

Le disposizioni della presente legge non possono essere abrogate o modificate da leggi posteriori concernenti la cooperazione od anche gli appalti di opere pubbliche se non per dichiarazione espressa del legislatore con specifico riferimento alle singole disposizioni abrogate o modificate.

ART. 15.

Per tutto quanto non previsto o non contemplato specificatamente dalla presente legge, sono applicabili le norme e le disposizioni generali e speciali delle singole Amministrazioni nell'interesse delle quali ha luogo l'appalto purché non contrarie o incompatibili nello spirito e nella lettera con quelle contenute nella stessa presente legge.