

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2756

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BESOSTRI, FERRANTE, DUVA,
DE CAROLIS, MAZZUCA POGGIOLINI, PIATTI, MONTAGNA,
MURINEDDU e SQUARCIALUPI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 SETTEMBRE 1997

—————

Istituzione delle Commissioni per la qualificazione
delle imprese di costruzione private

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 5

ONOREVOLI SENATORI. - Nella vigente normativa, manca una disciplina della qualificazione delle imprese private per l'esecuzione di lavori edili in conto proprio o per conto di terzi privati.

Mentre la legge 10 febbraio 1962, n. 57, prevede l'obbligatorietà di iscrizione nell'Albo nazionale dei costruttori per chiunque esegua lavori pubblici di importo superiore a 75 milioni di lire, nulla del genere viene previsto per gli appalti privati. Lo stesso vale anche per i criteri di qualificazione, alla singola gara, che sono disciplinati minuziosamente solo per quanto riguarda le imprese appaltatrici di lavori pubblici (articoli 8-10 della legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109, in materia di lavori pubblici ed articoli 13-15 del decreto attuativo della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti di pubblici servizi).

Va anche ricordata la definitiva attuazione, con l'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, sul riordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ed il regolamento attuativo emanato con decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, di un organico regime di pubblicità delle imprese, che era rimasto a lungo sulla carta.

Ciò dimostra come la trasparenza ed il mercato, due valori avvertiti in modo sempre più pressante nelle società contemporanee, si stiano affermando anche in sede normativa.

Tali tendenze rendono ancor più evidente le lacune registrabili in materia di qualificazione delle imprese operanti nel mercato degli appalti privati. Ad esse devono farsi risalire le attuali distorsioni di questo mercato, caratterizzato da operatori che veri costruttori non sono, e che agiscono al di fuori dell'osservanza degli obblighi contrattuali, fiscali, previdenziali e assicurativi, falsando le regole della concorrenza a danno

delle imprese professionali, che ovviamente devono sopportare gli oneri e i costi derivanti dal rispetto delle leggi e dei contratti di lavoro. Si sta assistendo all'instaurarsi di un mercato parallelo, caratterizzato da un'offerta prezzi con ribassi anomali, che alletta la piccola committenza, ma anche i grandi investitori privati.

Da molteplici indicatori, infatti, si desume l'esistenza di una miriade di strutture produttive sommerse che agiscono nella totale evasione fiscale e contributiva. Nel solo settore degli interventi sul patrimonio edilizio esistente risulta, da recenti indagini, un volume di investimenti pari a 55.000 miliardi di cui 40.000 miliardi totalmente ignorato dal fisco.

Ove tale mercato emergesse alla legalità, si avrebbe il recupero complessivo di 18.000 miliardi di fiscalità diretta, contributi previdenziali ed IVA.

A parte i notevoli benefici per la legalità, il presente disegno di legge risponde da un lato ad imprescindibili esigenze di garanzia dei committenti privati e degli utenti del prodotto edilizio, dall'altro a responsabilizzare gli operatori e quindi a creare le premesse migliori per un autentico mercato.

Il sistema di cui si propone l'introduzione, proprio perchè prevede misure di trasparenza, soddisfa il requisito dell'utilità sociale enunciato dall'articolo 41, secondo comma, della Costituzione, e, quindi, non configura limiti ingiustificati all'autonomia privata, ponendo al contrario tutte le imprese in condizioni di parità fra lodo, e dunque consentendo una competizione finalmente corretta.

Al fine di garantire l'autonomia privata, si è altresì evitato di estendere in via analogica la disciplina dettata in tema di qualificazione all'esecuzione di lavori pubblici, che avrebbe configurato una indebita forma di ingerenza dei pubblici poteri. Si è invece

introdotto un sistema di qualificazione gestito dalle stesse associazioni di categoria e dagli ordini professionali, e fondato su criteri legislativamente predeterminati.

Il disegno di legge prevede che per l'esecuzione dei lavori edili per conto proprio o per conto di terzi privati, pari o superiore a 75 milioni, le imprese debbano essere qualificate (articolo 1). È stato pure previsto che le imprese iscritte all'albo nazionale dei costruttori siano qualificate nelle corrispondenti classi previa esibizione, oltre al certificato di iscrizione all'albo stesso, dei dati relativi all'entità del costo del personale, alla misura del capitale netto, alle referenze bancarie o assicurative attestanti la capacità dell'impresa di ottenere fidejussioni.

Le imprese sono qualificate ad eseguire lavori edili per la costruzione, la manutenzione ed il recupero di opere ed edifici civili ed industriali per conto di committenti privati od in proprio, completi di impianti (comprese le opere di urbanizzazione connesse ed accessorie) in base a cinque classi di intervento da 75 milioni fino ad oltre i 15.000 milioni di lire (articolo 2).

Per il rilascio delle certificazioni si è evitata la strada di preconstituire un'autorità *ad hoc* e si è fatto ricorso alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, struttura terza, che fornisce adeguate garanzie di neutralità ed efficienza.

La qualificazione nelle varie classi previste dalla legge è effettuata da una Commissione costituita presso ogni Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e composta da rappresentanti sia delle stesse Camere di commercio che dei Consigli degli ordini, dell'Associazione nazionale dei costruttori edili, delle Associazioni degli artigiani e della proprietà edilizia maggiormente rappresentative sul piano nazionale (articolo 2).

Il procedimento di qualificazione è disciplinato dalle seguenti disposizioni.

La qualificazione è riconosciuta in base al possesso di requisiti soggettivi, che atten-

gono alla struttura legale e professionale dell'impresa, tecnico-economici, i quali attingono alla capacità realizzativa, e finanziari, provati attraverso volume di affari, fatturato, patrimonio netto, referenze bancarie e assicurative (articoli 5, 6 e 7).

La qualificazione dell'impresa ha validità quinquennale e per essere iscritte nella prima classe, o per passare ad una classe superiore, le imprese devono avere eseguito, nel periodo di validità della qualificazione, lavori che, sommando i singoli importi, raggiungano importi coerenti con la classificazione richiesta (articolo 8).

Il committente o l'impresa, nel caso di lavori per conto proprio, è tenuto a comunicare alla Commissione la data di inizio dei lavori, il loro importo, il nominativo o la classificazione dell'impresa esecutrice (articolo 9).

Sono previste sanzioni amministrative e pecuniarie per le imprese che eseguono lavori senza la qualificazione prescritta ovvero di importo superiore a quello per le quali sono certificate, e per il committente che affida i lavori ad un'impresa non qualificata (articolo 11).

Il rispetto delle regole imposte è affidato non solo all'entità delle sanzioni estese, ma anche al meccanismo di contrapposizione di interessi sul quale si fonda. Infatti l'impresa che, per compiacere il proprio committente, volesse dichiarare un valore di importo inferiore al reale non conseguirebbe la qualificazione per i lavori realmente eseguiti.

Al contrario l'impresa che, con iscrizione inferiore, eseguisse lavori di importo superiore a quello dichiarato verrebbe penalizzata con una sospensione temporanea della validità dell'iscrizione e, quindi, si troverebbe nell'impossibilità di eseguire lavori di qualsiasi importo in quel periodo. D'altra parte, anche il committente sarebbe soggetto a sanzione pecuniaria, che annullerebbe gli eventuali vantaggi economici conseguiti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Qualificazione delle imprese edili)

1. Per l'esecuzione di lavori edili in conto proprio o per conto di terzi privati, di importo pari o superiore a 75 milioni di lire, le imprese devono essere qualificate ai sensi della presente legge.

Art. 2.

(Classi di intervento)

1. Le imprese sono qualificate ad eseguire lavori edili per la costruzione o la manutenzione ed il recupero di opere ed edifici civili e industriali per conto di committenti privati od in proprio, completi di impianti, comprese le opere di urbanizzazione connesse ed accessorie, per le seguenti classi di intervento:

a) classe A da 75 milioni di lire a 300 milioni di lire;

b) classe B - fino a 1.500 milioni di lire;

c) classe C - fino a 6.000 milioni di lire;

d) classe D - fino a 15.000 milioni di lire;

e) classe E - oltre i 15.000 milioni di lire. Ai fini dell'applicazione delle norme di cui agli articoli 6, comma 2, lettera a) e 7, lettere d) ed e), viene assunto il valore convenzionale di 20.000 milioni.

2. Nel determinare l'importo dell'intervento si tiene conto anche dei lavori effettuati da imprese sub-contraenti, anche se per importi inferiori a quelli della classe A di cui al comma 1.

3. Per l'esecuzione dei lavori effettuati da imprese subcontraenti di importo supe-

riore a quello della classe A, è richiesto che queste ultime siano qualificate per la classe corrispondente all'importo dei lavori.

4. Le imprese già classificate ai sensi dei commi da 1 a 3 ed in possesso dei certificati di qualità rilasciati da enti certificatori riconosciuti ai sensi delle norme UNI-EN-ISO della serie 9.000 sono iscritte, previa esibizione dei certificati stessi, in apposita classe. Di tale classificazione è fatta menzione nella certificazione di cui al presente articolo.

Art. 3.

(Costituzione delle Commissioni e loro composizione)

1. Presso ogni Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura è costituita la Commissione per la qualificazione delle imprese edili, di seguito denominato «la Commissione».

2. La Commissione è composta da un rappresentante della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che la presiede, nominato dal presidente della stessa Camera, e dodici membri, pure nominati dal presidente della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura e designati rispettivamente:

a) uno dal Consiglio dell'ordine degli ingegneri;

b) uno dal Consiglio dell'ordine degli architetti;

c) uno del Consiglio dell'ordine dei geometri;

d) quattro dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE);

e) uno designato dal Movimento delle cooperative di costruzione;

f) tre delle Associazioni degli artigiani maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

3. La segreteria tecnica della Commissione è affidata alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

4. Le riunioni della Commissione sono valide quando sia presente almeno un terzo dei membri che la costituiscono.

5. L'organizzazione degli uffici e le modalità di funzionamento della Commissione, compresa la determinazione della periodicità delle riunioni, nonché le modalità di presentazione della documentazione necessaria ai fini della qualificazione delle imprese e delle successive revisioni quinquennali, sono disciplinate con regolamento dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1954, n. 709.

6. Il rilascio del certificato di qualificazione, avente validità annuale, è subordinato solo alla corresponsione di diritti di segreteria determinati annualmente dalla Unioncamere in modo da coprire i costi del funzionamento della Commissione.

Art. 4.

(Requisiti)

1. La qualificazione delle imprese è riconosciuta in base al possesso di requisiti soggettivi, tecnico-economici e finanziari.

2. La sussistenza in capo alle imprese richiedenti dei requisiti di cui al comma 1 è accertata dalla Commissione, di cui all'articolo 3, istituita presso la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in cui è collocato il registro nel quale l'impresa è iscritta ai sensi dell'articolo 2196 del codice civile.

3. Ai fini della presente legge, le imprese iscritte all'Albo nazionale dei costruttori sono qualificate nelle corrispondenti classi di cui all'articolo 2, previa trasmissione, alla Commissione di cui all'articolo 3, del certificato di iscrizione all'Albo stesso nonché previa prova documentale del possesso dei requisiti di cui al comma 2, lettera *a*) dell'articolo 6, e di cui alle lettere *d*) ed *e*) dell'articolo 7.

Art. 5.

(Requisiti soggettivi)

1. I requisiti soggettivi attengono alla struttura legale e professionale dell'impresa.

2. Al fine di provare il possesso dei requisiti soggettivi, l'impresa deve esibire:

a) elenco dei rappresentanti legali e dei direttori tecnici, con i relativi titoli di studio e l'indicazione delle loro esperienze professionali;

b) certificati di iscrizione agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi ed antinfortunistici, nonchè attestazione del regolare versamento dei contributi ad essi dovuti;

c) certificato del casellario giudiziale, dal quale risulti l'assenza di provvedimenti definitivi a carico dei rappresentanti legali, che incidano gravemente sull'esercizio della propria professione, con esclusione di quelli conseguenti all'applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi degli articoli 44 e seguenti del codice di procedura penale.

3. I certificati possono essere sostituiti da dichiarazioni o attestazioni previste dalle norme di attuazione dell'articolo 1 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Art. 6.

(Requisiti tecnico-economici)

1. I requisiti tecnico-economici attengono alle capacità realizzative dell'impresa.

2. Al fine di provare il possesso dei requisiti tecnico-economici, l'impresa deve esibire idonea documentazione attestante:

a) che il costo del personale, non è inferiore, con riferimento alla media dei bilanci di tre anni scelti dall'impresa tra gli ultimi sette al 10 per cento del limite della classe immediatamente inferiore a quella alla quale si chiede l'iscrizione;

b) la proprietà, od il possesso a titolo di locazione finanziaria, dei beni strumenta-

li necessari all'esercizio dell'attività d'impresa;

c) i lavori pubblici e privati effettuati e denunciati, salvo che in sede di prima qualificazione, ai sensi dell'articolo 8, negli ultimi cinque anni, corredati da descrizioni sintetiche e dalla dichiarazione di regolare esecuzione rilasciata dal committente o dalla direzione dei lavori.

Art. 7.

(Requisiti finanziari)

1. Al fine di provare il possesso dei requisiti finanziari, l'impresa deve esibire idonea documentazione attestante:

a) il volume di affari relativo agli ultimi cinque anni, desumibile dai bilanci, non inferiore agli importi indicati all'articolo 8;

b) il fatturato IVA, desumibile dalle dichiarazioni annuali IVA relativo agli ultimi cinque anni, per importo corrispondente a quello della lettera a);

c) che l'impresa non si trova in stato di liquidazione o fallimento e non ha presentato domanda di concordato;

d) che il patrimonio netto sia almeno pari al 10 per cento del limite della classe alla quale si chiede l'iscrizione;

e) le referenze bancarie o assicurative attestanti la capacità dell'impresa di ottenere fidejussioni per l'importo complessivo pari almeno al 20 per cento del limite della classe immediatamente inferiore a quella alla quale si chiede l'iscrizione.

Art. 8.

(Durata della qualificazione)

1. L'impresa qualificata ai sensi della presente legge è abilitata ad operare nell'intero territorio nazionale per cinque anni.

2. La Commissione esamina le richieste di qualificazione delle singole imprese entro il termine massimo di un anno dalla loro presentazione.

3. Al fine dell'iscrizione nella prima classe o per il passaggio ad una classe superiore, le imprese debbono provare di avere eseguito, nel quinquennio precedente la domanda di qualificazione o di variazione della qualificazione, lavori che, complessivamente raggiungano i seguenti importi:

a) per accedere alla fascia A, 450 milioni di lire;

b) per accedere alla fascia B, 2.250 milioni di lire;

c) per accedere alla fascia C, 9.000 milioni di lire;

d) per accedere alla fascia D, 22.500 milioni di lire;

e) per accedere alla fascia E, 36.000 milioni di lire.

Art. 9.

(Obblighi del committente)

1. L'impresa, nel caso di lavori per conto proprio, o il committente è tenuto a comunicare la data di inizio dei lavori, il loro importo, il nominativo e la classificazione dell'impresa esecutrice alla Commissione nel cui ambito di competenza territoriale è compreso il luogo dove vengono eseguite le opere, ed all'amministrazione comunale del medesimo luogo.

Art. 10.

(Regime transitorio)

1. Nel primo anno decorrente dalla data di insediamento della Commissione le imprese che hanno presentato la documentazione prevista per il conseguimento della qualificazione possono eseguire lavori per importi pari a quelli della classe richiesta.

Art. 11.

(Sanzioni)

1. Le imprese non qualificate ai sensi della presente legge che eseguono lavori

per conto di privati od in proprio non possono essere classificate dalla Commissione per un periodo di un anno dall'accertamento dell'inosservanza delle disposizioni della presente legge.

2. Le imprese che eseguono lavori di importo superiore a quello per cui sono qualificate, sono sospese dalla Commissione, per un periodo di centottanta giorni.

3. Il committente che affida l'esecuzione dei lavori ad impresa non qualificata ai sensi della presente legge, od avente qualificazione per importo inferiore, e l'impresa esecutrice stessa sono soggetti ad una sanzione pecuniaria pari al 5 per cento dell'importo dei lavori e, comunque, non inferiore a lire 10 milioni e non superiore a lire 200 milioni ciascuno. La sanzione è irrogata dal sindaco, su proposta della Commissione di cui all'articolo 3.

4. I proventi delle sanzioni, di cui al presente articolo, sono versati in un apposito conto corrente presso la Tesoreria del comune e sono destinati alla realizzazione di opere di urbanizzazione o di arredo urbano.

