

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: LOREFICE)

Roma, 14 maggio 2019

Sul testo e sugli emendamenti riferiti al disegno di legge:

(1248) Conversione in legge del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici

La 14^a Commissione permanente,

esaminato, per i profili di competenza, il disegno di legge in titolo, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici;

esaminati gli emendamenti riferiti al disegno di legge;

considerato che con la procedura di infrazione n. 2018/2273, la Commissione europea ha contestato all'Italia la mancata conformità del quadro giuridico italiano con alcune disposizioni delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di appalti pubblici e 2014/23/UE in materia di concessioni;

rilevato che, al fine di sanare la procedura d'infrazione sopra menzionata, il decreto-legge in conversione ha disposto i seguenti interventi correttivi al Codice dei contratti pubblici:

- l'articolo 1, comma 1, lettera *e*), nn. 1) e 2), modificano in più punti l'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici, che disciplina le soglie di rilevanza comunitaria per l'aggiudicazione dei contratti pubblici e i metodi di calcolo del valore stimato degli appalti. Con la modifica, volta a sanare la violazione dell'articolo 5, paragrafo 9, primo comma, della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 16, paragrafo 8, primo comma, della direttiva 2014/25/UE, si prevede che, per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture,

il computo del valore complessivo stimato della totalità dei lotti si applica anche nel caso di appalti aggiudicati per lotti distinti e non solo in caso di aggiudicazione contemporanea di lotti distinti, come attualmente previsto;

- l'articolo 1, comma 1, lettera *n*), novella taluni commi dell'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici, tra cui il comma 4. La modifica, tesa a superare la violazione dell'articolo 38, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva 2014/23/UE e l'articolo 57, paragrafo 2, secondo comma, della

Al Presidente
delle Commissioni riunite 8^a e 13^a
S E D E

direttiva 2014/24/UE, prevede la possibilità di escludere un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali;

- l'articolo 1, comma 1, lettera *t*), reca modifiche all'articolo 97 del Codice dei contratti pubblici in tema di offerte anomale nei casi di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso. Tra le varie modifiche, è stata introdotta la condizione che la gara non rivesta carattere transfrontaliero, in ottemperanza alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 15 maggio 2008, nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06. L'applicazione dell'esclusione automatica alle gare di interesse transfrontaliero si giustificerebbe, secondo quanto prospettato dalla Corte, solo in presenza di un numero alto di offerte ammesse, tale da compromettere il buon andamento della gara. La novella del decreto-legge mira a superare tali criticità limitando l'applicabilità del meccanismo dell'esclusione automatica alle sole offerte che non rivestano carattere transfrontaliero;

- l'articolo 1, comma 1, lettera *v*), novella l'articolo 105, comma 2, del Codice, in materia di subappalto, innalzando dal 30 al 50 per cento l'importo complessivo del possibile ricorso al subappalto. In tal modo, ampliando il limite all'importo che può essere subappaltato, si procede nella direzione di conformarsi alle direttive UE in materia di appalti e concessioni, nonché alla giurisprudenza della Corte di giustizia al riguardo (causa C-406/14);

- l'articolo 1, comma 1, lettere *dd*), nn. 1 e 2, in materia di concessioni, elimina l'obbligo di individuazione di una terna di subappaltatori. Secondo la Commissione europea, sebbene la normativa europea consenta alle amministrazioni aggiudicatrici di chiedere agli operatori di indicare nelle loro offerte "i subappaltatori proposti", la disposizione nazionale che obbliga gli offerenti ad indicare sempre tre subappaltatori, anche qualora all'offerente ne occorran meno di tre, viola il principio di proporzionalità sancito dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE;

rilevato che i singoli interventi correttivi sopra menzionati sono necessari per conformare il Codice dei contratti pubblici alle direttive UE in materia di appalti e concessioni, sanando di conseguenza parte delle contestazioni di cui alla procedura d'infrazione n. 2018/2273;

valutato che, sotto il profilo della compatibilità con la normativa europea, vengono altresì in rilievo:

- l'articolo 9, che reca la disciplina della ricostruzione privata;

- l'articolo 15, che prevede la possibilità di assegnare un contributo a privati in caso di distruzione o danneggiamento grave di beni mobili presenti nelle unità immobiliari distrutte o danneggiate a causa degli eventi sismici e di beni mobili registrati;

- l'articolo 19, che prevede, per il 2019 e il 2020, la concessione di un contributo ad alcune categorie di imprese, insediate in alcuni comuni ricadenti nella provincia di Catania, a condizione che le stesse abbiano registrato, nei tre mesi successivi agli eventi sismici, una riduzione del fatturato annuo in misura non inferiore al 30 per cento rispetto a quello calcolato sulla media del medesimo periodo del triennio precedente;

valutato che le suddette disposizioni si applicano nei limiti e nel rispetto delle condizioni previste dal regolamento (UE) n. 651/2014, che dichiara alcune categorie di aiuti di Stato compatibili con il mercato interno. L'articolo 50 del regolamento chiarisce che i regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale sono compatibili con il mercato interno e sono esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione, purché soddisfino specifiche condizioni, tra cui il riconoscimento da parte delle autorità pubbliche competenti del carattere di calamità naturale dell'evento e il nesso causale diretto tra i danni provocati dalla calamità naturale e il danno subito dall'impresa;

esprime, per quanto di competenza:

1) parere non ostativo sul testo del disegno di legge;

2) parere contrario sugli emendamenti:

- 1.1, 1.2, 1.3, 1.7, capoverso "6.", 1.100, 1.101, 1.102, 1.290, 1.304, 1.305, 1.306, 1.307, 1.308, 1.309, 1.440, 1.441, 1.444, 1.461, 1.462, 1.479, 1.482, 1.483, 1.484, 1.485, 1.486, 1.487, 1.488, 1.501, 1.502, 1.503, 1.504, 1.505, 1.511, 1.512, 1.513, 1.514, 1.515, 1.516, 1.517, 1.579, 1.580, 1.581, 1.582, 1.583, 1.584, 1.585, 1.586 e 1.587, nella misura in cui sopprimono le disposizioni necessarie a sanare la procedura d'infrazione n. 2018/2273;

- 1.315, 1.316, 1.317. Le modifiche sono già state oggetto di censura nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2018/2273, in quanto violano gli articoli 38, paragrafo 5, primo comma, della direttiva 2014/23/UE e l'articolo 57, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2014/24/UE, nella misura in cui non consentono di escludere un operatore economico che ha violato gli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali qualora tale violazione – pur non essendo stata stabilita da una decisione giudiziaria o amministrativa avente effetto definitivo – possa comunque essere adeguatamente dimostrata dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore;

- 1.463, in quanto già oggetto di contestazione nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2018/2273 per mancata conformità all'articolo 69, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2014/24/UE e all'articolo 84, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2014/25/UE. La modifica proposta, nell'eliminare il riferimento al carattere transfrontaliero dell'appalto, appare inoltre contraria a quanto statuito dalla Corte di giustizia UE nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06, dalle quali emerge che in caso di appalti con valore inferiore alla soglia UE, le offerte anormalmente basse possono essere escluse automaticamente purché l'amministrazione aggiudicatrice abbia verificato che l'appalto non ha un interesse transfrontaliero certo;

- 1.489, 1.490, 1.495, 1.496, in quanto le modifiche suggerite ripropongono il limite obbligatorio del 30 per cento all'importo dei contratti pubblici che può essere subappaltato. Tale limite è già oggetto di censura nella procedura di infrazione n. 2018/2273;

3) parere non ostativo con osservazioni sui seguenti emendamenti, nel presupposto del rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato:

- 23.89 e 23.90, che prorogano di due anni il credito d'imposta per gli investimenti nelle regioni dell'Italia centrale colpite dagli eventi sismici;

- 23.0.4, che prevede due anni di completa defiscalizzazione e decontribuzione per i contratti di assunzione a tempo indeterminato nell'ambito dei comuni delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici del 2016;
 - 26.7, che prevede la concessione di garanzie, pari a 5 milioni di euro per gli anni 2019-2021, da parte di Cassa depositi e prestiti, per agevolare l'accesso al credito delle PMI colpite dal crollo del ponte Morandi;
 - 26.8, che prevede il ristoro delle maggiori spese, affrontate da imprese e liberi professionisti, derivanti dalla forzata percorrenza di tratti stradali aggiuntivi per raggiungere il luogo di lavoro all'interno della zona interessata dal crollo del ponte Morandi;
 - 26.0.1, che prevede l'istituzione di una zona franca urbana per alcuni comuni della regione Lombardia colpiti dal sisma del 2012;
- 4) parere non ostativo con osservazione sull'emendamento 5.0.54, che sostituisce l'articolo 184-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, in materia di cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste*), prevedendo al comma 5 la possibilità per le regioni, in assenza di provvedimenti di livello europeo o statale, di stabilire i criteri di dettaglio che consentono di dimostrare il rispetto delle quattro condizioni indispensabili per la cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi dei commi 1 e 2 dello stesso articolo. A tale riguardo, si sottolinea che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1229 del 2018, ha ritenuto che l'articolo 6 della direttiva quadro in materia di rifiuti (2008/98/CE) riservi in via esclusiva allo Stato la possibilità di determinare i predetti criteri, senza possibilità di demandarli agli enti sub-statali;
- 5) e parere non ostativo su tutti i restanti emendamenti.

Pietro Lorefice