



## **PROPOSTE DI EMENDAMENTO**

### ***AL DECRETO LEGGE 14 DICEMBRE 2018, N. 135, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI SOSTEGNO E SEMPLIFICAZIONE PER LE IMPRESE E PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (A.S. 989)***

**Audizione 7 gennaio 2019**

*L'**ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE** unisce **AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP**, le più rappresentative centrali del movimento cooperativo italiano. Costituisce il più avanzato esperimento di integrazione delle associazioni di rappresentanza nella storia del Paese. Rappresenta il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL. Le imprese di Alleanza associano ben 12 milioni di soci, occupano 1.150.000 persone e producono 150 miliardi di fatturato. L'Alleanza si esprime attraverso il proprio presidente, Maurizio Gardini (presidente di Confcooperative) e due copresidenti (Brenno Begani, presidente Agci, e Mauro Lusetti, presidente di Legacoop). Ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione di Via Torino n. 146.*

<http://www.alleanzacooperative.it/>

<https://www.agci.it/>

<http://www.confcooperative.it/>

<http://www.legacoop.coop/>

## Sommario

<b>Emendamento all'articolo 1 - MISURE PER LE IMPRESE CREDITRICI DEI COMUNI DISSESTATI</b> .....	3
RELAZIONE ILLUSTRATIVA .....	4
<b>Emendamento all'articolo 3 - MISURE DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI IMPRESE E LAVORO</b> .....	5
<i>Relazione al Comma 1-bis (Codatorialità nelle cooperative agricole)</i> .....	7
<i>Relazione ai Commi 1-ter e 1-quater (Contratti agrari in deroga)</i> .....	7
<i>Relazione al Comma 1-quinquies (Abrogazione dell'obbligo di relazione annuale per le cooperative di abitazione)</i> .....	8
<i>Relazione al Comma 1-sexies (Chiarimento sul divieto di pagamento delle retribuzioni in contanti ai soci di cooperativa)</i> .....	9
<i>Relazione al Comma 1-septies (Razionalizzazione e coordinamento degli obblighi di trasparenza nella disciplina delle erogazioni pubbliche)</i> .....	9
<b>Emendamento all'articolo 5 – NORME IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI</b> .....	11
RELAZIONE ILLUSTRATIVA .....	13
<b>Emendamento all'articolo 6 – DISPOSIZIONI IN MERITO ALLA TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI</b> .....	19
RELAZIONE ILLUSTRATIVA .....	21

## **Emendamento all'articolo 1 - MISURE PER LE IMPRESE CREDITRICI DEI COMUNI DISSESTATI**

### **All'articolo 1, dopo il comma 7, sono aggiunti i seguenti commi:**

*<<7-bis. Nell'ambito delle risorse di cui al comma 1 l'intervento del Fondo di garanzia in favore delle imprese titolari di crediti nei confronti dei comuni che hanno dichiarato dissesto ai sensi dell'articolo 244 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, derivanti da prestazioni di cui all'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328, ovvero dallo svolgimento di servizi locali indispensabili, è a titolo gratuito ed ha priorità sugli altri interventi per un importo massimo garantito per singola impresa di cinquecentomila euro. Per gli interventi di garanzia diretta la percentuale massima di copertura è pari all'80 per cento dell'ammontare di ciascuna operazione di finanziamento. Per gli interventi di controgaranzia la percentuale massima di copertura è pari al 90 per cento dell'importo garantito dal confidi o da altro fondo di garanzia, a condizione che le garanzie da questi rilasciate non superino la percentuale massima di copertura dell'80 per cento.*

*7-ter. Al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, sono apportate le seguenti modifiche:*

*a) all'articolo 159, comma 2, lettera c), dopo le parole "servizi indispensabili", sono aggiunte le seguenti: ", comprese le prestazioni di cui all'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328";*

*b) all'articolo 250, comma 2, dopo le parole "servizi locali indispensabili", sono inserite le seguenti: ", comprese le prestazioni di cui all'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328";*

*c) all'articolo 257, comma 3, secondo periodo, dopo le parole "lavoro subordinato", sono inserite le seguenti: "e per i debiti relativi alle prestazioni di cui all'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328".>>*

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La proposta in esame propone un rimedio per quella che sta diventando, letteralmente, una bomba sociale ed economica: il dissesto di alcuni Comuni sta infatti aggravando gli effetti della crisi sui cittadini, le famiglie, i lavoratori e le imprese che vivono ed operano nei territori di loro pertinenza.

L'esclusione delle prestazioni sociali dal novero dei servizi indispensabili sta infatti arrecando un danno alla collettività nel suo complesso, colpendo i cittadini bisognosi ed i lavoratori degli enti erogatori, come noto ad alta intensità di lavoro; con ciò determinando una situazione complessa ed eterogenea di disagio delle popolazioni dei Comuni dissestati, ad un tempo sociale, lavorativo, economico e politico.

Ragion per cui, con la proposta in esame si intende anzitutto offrire alle imprese creditrici di tali enti, che si trovano in grande difficoltà, di godere di un canale preferenziale e agevolato nella concessione della garanzia di cui all'articolo 1 del decreto in esame (nuovo comma 17-bis).

In secondo luogo, si intende disciplinare in maniera specifica il pagamento e lo svolgimento degli interventi e servizi sociali nei comuni dissestati affinché i cittadini e i lavoratori non subiscano le conseguenze della *mala gestio* dell'ente pubblico. Nello specifico, il nuovo comma 17-ter mira:

- anzitutto ad inserire i servizi e gli interventi sociali di cui all'art. 22 della L. 328/2000, tra i "servizi indispensabili", rispetto ai quali, come noto, vige il divieto di esecuzione forzata sulle somme destinate al loro svolgimento;
- in secondo luogo, chiarisce che sono tra i servizi per i quali l'ente dissestato deve comunque assicurare lo svolgimento anche in fase di dissesto;
- in ultimo, si previene il rischio che in ipotesi di liquidazione con modalità semplificata i debiti relativi alle prestazioni subiscano una falciatura che esporrebbe i lavoratori dei soggetti erogatori ad una lesione assolutamente intollerabile.

La proposta non determina ammanchi di gettito per l'Erario, operando per un verso nell'ambito di risorse già stanziare (nuovo comma 17-bis), per altro verso avendo mera rilevanza ordinamentale (nuovo comma 17-ter). Non necessita, per l'effetto, di copertura finanziaria.

## **Emendamento all'articolo 3 - MISURE DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI IMPRESE E LAVORO**

**All'articolo 3, dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti commi:**

*<<1-bis. Le disposizioni di cui all'articolo 30, comma 4-ter, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si applicano anche ai rapporti tra il socio imprenditore agricolo e la società cooperativa agricola, anche in assenza di contratto di rete, secondo le regole stabilite nello statuto o nei regolamenti della cooperativa.*

*1-ter. L'articolo 23 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, è abrogato.*

*1-quater. All'articolo 58 della legge 3 maggio 1982, n. 203:*

- a) nella rubrica, le parole "Inderogabilità delle norme della presente legge e" sono soppresse;*
- b) il comma 1 è abrogato.*

*1-quinquies. La disposizione di cui all'articolo 13, comma 10, lettera c), della legge 31 gennaio 1992, n. 59, è abrogata.*

*1-sexies. All'articolo 1, comma 912, della legge 27/12/2017, n. 205, le parole "e dai contratti di lavoro instaurati in qualsiasi forma dalle cooperative con i propri soci ai sensi della legge 3 aprile 2001, n. 142", sono sostituite dalle seguenti: "e dai contratti di lavoro di tipo subordinato o di collaborazioni coordinate e continuative instaurati in qualsiasi forma dalle cooperative con i propri soci, ai sensi della legge 3 aprile 2001, n. 142".*

*1-septies. All'articolo 1, comma 125, della legge 4 agosto 2017, n. 124, così come modificato dall'articolo 12-ter, comma 1, del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, sono apportate le seguenti modifiche:*

- a) al primo periodo, le parole "2018" sono sostituite dalle parole "2019" e le parole "entro il 28 febbraio di ogni anno, nei propri siti o portali digitali" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 30 giugno di ogni anno, nei propri siti o portali digitali ovvero, in loro mancanza, nei siti o portali digitali delle associazioni, delle società o dei consorzi ai quali aderiscono";*
- b) al secondo periodo, le parole "trimestralmente nei propri siti internet o portali digitali, l'elenco dei soggetti" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 30 giugno di ogni anno, nei propri siti internet o portali digitali ovvero, in loro mancanza, nei siti o portali digitali delle associazioni, delle società o dei consorzi ai quali aderiscono, l'elenco dei fornitori";*

- c) *al quarto periodo, le parole "la restituzione delle somme" sono sostituite dalle seguenti: "la restituzione del dieci per cento delle somme, e comunque non oltre euro 5.000,";*
- d) *dopo l'ultimo periodo, aggiungere infine il seguente: "Ai fini dell'applicazione del presente comma non si considerano incarichi retribuiti, né vantaggi economici di qualunque genere i pagamenti costituenti corrispettivi per lo svolgimento di prestazioni professionali ovvero per l'esecuzione di opere, lavori, servizi o forniture">>.*

## **RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

### ***Relazione al Comma 1-bis (Codatorialità nelle cooperative agricole)***

L'articolo 30, c. 4-ter, d.l.vo 276/2003, consente alle imprese agricole di puntualizzare l'interesse al distacco ed essere ammesse alla cd codatorialità mercé la stipulazione di un contratto di rete.

La proposta in esame attribuisce al legame tra socio e cooperativa la stessa valenza del contratto di rete ai fini dell'operatività degli istituti del distacco e della codatorialità, con ciò introducendo una significativa semplificazione per i produttori agricoli associati in cooperativa che, in tal modo, non sono costretti a siglare un distinto e superfluo contratto di rete con la cooperativa. Infatti, la causa e lo scopo del contratto di rete, di cui all'art. art. 3, commi 4-ter, 4-quater, 4-quinquies, della Legge n. 33 del 9 aprile 2009 (impegno di più imprenditori a collaborare o mettere in comune fasi dell'attività d'impresa al fine di accrescere la capacità innovativa e la competitività sul mercato), si sovrappongono e coincidono con la causa tipica e le finalità del contratto di società cooperativa agricola. Sarebbe quindi paradossale per un imprenditore agricolo, già associato in cooperativa con altri produttori per i medesimi fini di sviluppo dell'impresa, dover sottostare all'obbligo di un distinto contratto di rete ai fini dell'ammissione ai benefici previsti per tale figura.

### ***Relazione ai Commi 1-ter e 1-quater (Contratti agrari in deroga)***

Attualmente per principio generale non è possibile sottoscrivere contratti agrari che derogano alle normative specifiche vigenti in materia (art. 23 comma 1 e 2 della L. n. 11 del 1971 e art. 58 della L. n. 203 del 1982).

È tuttavia ammessa la possibilità per le parti di sottoscrivere accordi, anche di natura transattiva, che derogano ai precetti normativi vigenti in materia di contratti agrari, solo previa assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale (art. 23, comma 3, della L. n. 11 del 1971). La ragione di tale previsione normativa risiede nella volontà di tutelare i contraenti contro eventuali pregiudizi che potrebbero subire nello stipulare contratti contenenti disposizioni che derogano ai precetti normativi.

Nel concreto, tuttavia, la disposizione normativa comporta che, ad esempio, due imprenditori agricoli che abbiano la volontà di sottoscrivere un contratto di affitto avente ad oggetto un fondo rustico di durata inferiore a quella minima stabilita *ex lege* (15 anni), si vedono costretti a richiedere l'assistenza della propria associazione di

categoria e, conseguentemente, a sopportare un costo di circa 100,00 euro per tale servizio.

Orbene, l'assistenza della associazione di categoria dovrebbe consistere in una attività di effettiva consulenza e di indirizzo che chiarisca alle parti il contenuto e lo scopo delle singole clausole contrattuali che si discostano dalle disposizione di legge.

Nell'esempio di cui sopra ed in altre innumerevoli circostanze l'assistenza si traduce, in realtà, in una semplice presa d'atto della volontà delle parti contraenti che si è formata in maniera libera e consapevole.

Pensare che oggi, gli imprenditori agricoli, anche di piccole dimensioni, non siano in grado di comprendere, ad esempio, gli effetti di una clausola che agisce sulla durata del contratto è difficile sostenerlo.

Appare evidente dunque come il precetto normativo in commento sia anacronistico e, seppur nato con nobili e condivisibili finalità, si traduca oggi in un inutile e costoso ostacolo alla libertà di autodeterminazione delle parti contrattuali.

Si propone dunque un intervento legislativo che, abrogando l'obbligo di assistenza, consenta agli imprenditori agricoli la massima libertà di concludere accordi, anche di natura transattiva, in deroga alle normative vigenti in materia di contratti agrari.

In tal modo l'imprenditore agricolo sarà libero di valutare se e da chi farsi assistere nella stipula di un contratto agrario, rivolgendosi liberamente alla propria associazione di categoria ovvero a professionisti abilitati ritenuti idonei a tutelare i loro interessi oppure di procedere alla conclusione del contratto in maniera autonoma.

### ***Relazione al Comma 1-quinquies (Abrogazione dell'obbligo di relazione annuale per le cooperative di abitazione)***

La proposta (che mira a sopprimere l'obbligo previsto dal comma 10, lett. c), dell'articolo 13 della legge 31 gennaio 1992, n. 59) costituisce un classico esempio di semplificazione burocratica consistente nell'eliminazione di un onere informativo pleonastico rispetto alla frequenza dei controlli cui soggiacciono le cooperative edilizie di abitazione. Si chiede infatti la soppressione dell'obbligo di presentare alla Direzione Generale della Cooperazione, entro il 30 giugno di ciascun anno, una relazione che documenti l'attività svolta nel corso dell'anno precedente. L'obbligo è infatti superfluo dal momento che la legge prevede che le cooperative di abitazione siano assoggettati ad ispezione ordinaria annuale, nel corso della quale il revisore documenta, nell'apposito verbale, l'attività effettivamente svolta.



### ***Relazione al Comma 1-sexies (Chiarimento sul divieto di pagamento delle retribuzioni in contanti ai soci di cooperativa)***

Le recenti disposizioni in materia di divieto delle retribuzioni in contanti, in vigore come noto dal 1° luglio 2018, per come formulate configurerebbero una sorta di discriminazione e un regime differenziato per tutti i rapporti di lavoro instaurati dalle cooperative con i propri soci ai sensi della legge n. 142/2001.

In particolare, secondo quanto disposto dall'art. 1, cc. 910 e seguenti della legge 205/2017, l'ambito di applicazione di tale divieto riguarda in via generale i rapporti di lavoro subordinato e le collaborazioni coordinate e continuative, mentre invece con riferimento ai soci-lavoratori il comma 912 prevede che ne sono ricompresi i "contratti di lavoro instaurati in qualsiasi forma dalle cooperative con i propri soci, ai sensi della legge 3 aprile 2001, n. 142".

Pertanto, l'interpretazione letterale della norma porta ad un campo di applicazione più ampio di quello previsto per i contratti stipulati dalla generalità dei datori di lavoro e committenti, giungendo a ricomprendervi ogni altro rapporto di lavoro, anche autonomo, diverso da quello coordinato e continuativo.

### ***Relazione al Comma 1-septies (Razionalizzazione e coordinamento degli obblighi di trasparenza nella disciplina delle erogazioni pubbliche)***

Secondo quanto disposto dall'art.1, comma 125 della L. 124/2017 (cosiddetta legge sulla concorrenza), le associazioni, le onlus e le imprese sono tenute a comunicare gli importi relativi a qualunque tipo di "sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque vantaggi economici di qualunque genere" ricevuti da amministrazioni e da altri soggetti pubblici.

Più precisamente, la disposizione citata profila tre distinti obblighi di trasparenza concernenti:

- A) un obbligo di pubblicazione su siti o portali internet posto in capo ad associazioni, Onlus ed altri soggetti;
- B) un obbligo di pubblicazione su siti o portali internet posto in capo alle sole cooperative sociali che svolgano attività a favore degli stranieri;
- C) un obbligo di comunicazione in nota integrativa per le imprese (ovviamente, in tal caso il termine non è quello del 28 febbraio, bensì quello previsto per la redazione dei bilanci).

Si tratta di adempimenti imposti da norme che hanno caratteri di estrema genericità e che quindi risultano poco chiare sotto molteplici profili, avendo vieppiù generato

prassi ministeriali contraddittorie. Ad onta del fatto che le eventuali conseguenze possono essere tutt'altro che trascurabili: ad esempio, per il solo inadempimento dell'obbligo di comunicazione in nota integrativa si prevede la restituzione integrale del vantaggio economico ricevuto dalla P.A.

Il tema più complesso e delicato, per il quale si propone l'emendamento di cui alla **lettera d)**, è quello relativo al tipo di erogazioni per le quali è previsto l'obbligo di comunicazione. È stata considerata la possibilità che anche i corrispettivi derivanti da transazioni con la P.A. siano compresi nell'obbligo di pubblicazione. Tuttavia, tale orientamento si rivela, oltre che sproporzionato rispetto al disvalore, incoerente con il sistema delle comunicazioni e delle norme in tema di trasparenza di cui alla legge 190/2012 e al decreto legislativo 33/2013, laddove i corrispettivi per contratti sono distinti in maniera rigorosa dalle sovvenzioni, dai contributi e dai vantaggi di ogni genere. È altresì ovvio che la trasparenza dei corrispettivi relativi ai contratti pubblici sia già assicurata dalle disposizioni ordinamentali che regolano il comportamento delle P.A.

Le proposte di cui alle **lettere a)** e **b)** rispondono alla necessità di coordinare l'adempimento comunicativo con il termine per l'approvazione ed il deposito dei bilanci dei soggetti destinatari della sovvenzione, nonché con la necessità di semplificare le modalità di esecuzione dell'adempimento in favore di quegli enti che non hanno ancora attivato siti o portali digitali, consentendo loro di procedere alla pubblicazione attraverso il sito delle associazioni o dei soggetti collettivi cui aderiscono.

L'ultima proposta di cui alla **lettera c)** ha il solo scopo di rendere proporzionata la sanzione prevista nel caso in cui le imprese non ottemperino all'obbligo comunicativo in nota integrativa, sostituendo l'obbligo di restituzione delle somme nella loro integralità, evidentemente irragionevole e sproporzionato, con la restituzione parziale e comunque non oltre il limite di cinquemila euro.

## Emendamento all'articolo 5 – NORME IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

### **L'articolo 5 è sostituito dal seguente:**

<<1. Al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 48, comma 5, il primo periodo è sostituito dal seguente: "L'offerta degli operatori economici raggruppati o dei consorziati determinala loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti dei lavoratori che, a qualsiasi titolo, siano intervenuti, in cantiere, per l'esecuzione dell'opera.";
- b) all'articolo 80:
  - 1) al comma 1, le parole: "anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6," sono soppresse;
  - 2) al comma 5, le parole: "anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6" sono soppresse e la lettera c) è sostituita dalle seguenti: "c) la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità; c-bis) l'operatore economico abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un requisito sostanziale nel quadro di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili, non contestate in giudizio, ovvero confermate all'esito di un giudizio; su tali circostanze la stazione appaltante motiva anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e alla gravità della stessa; c-ter) l'operatore economico abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a fini di proprio vantaggio oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;
  - 3) la lettera f-bis è soppresa;
- c) all'articolo 105:
  - 1) al comma 4, lettera b), aggiungere, in fine, le seguenti parole: "e sia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 80" e sopprimere la lettera d);
  - 2) al comma 6, primo periodo, le parole: "È obbligatoria l'indicazione della" sono sostituite dalle seguenti: "Le stazioni appaltanti possono chiedere agli

*operatori economici di indicare una", al secondo periodo, le parole: "la terna dei subappaltatori" sono sostituite dalle seguenti: "l'eventuale terna di subappaltatori", al terzo periodo, le parole: "Nel bando o nell'avviso di gara" sono sostituite dalle seguenti: "Nel caso di richiesta di indicazione della terna, nel bando o nell'avviso di gara";*

**d)** *all'articolo 174:*

**1)** *al comma 2, terzo periodo, le parole: "In sede di offerta gli operatori economici" sono sostituite dalle seguenti: "In sede di offerta agli operatori economici", e la parola: "indicano" è sostituita dalle seguenti: " può essere chiesto di indicare";*

**2)** *il comma 3 è sostituito dal seguente: "3. L'affidatario, previa autorizzazione della stazione appaltante, può affidare in subappalto le prestazioni comprese nel contratto. L'affidatario provvede a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali apposita verifica abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80.";*

**e)** *all'articolo 151, il comma 3 è sostituito dal seguente: "Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e gli enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con altri enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1";*

**f)** *all'articolo 177, comma 1, primo periodo, dopo le parole "articolo 7," inserire le seguenti: "e con esclusivo riferimento alle attività non svolte con personale o mezzi propri,".*

**2.** *Le disposizioni di cui alle lettere **b), c), d) ed e)** del comma 1 si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi, con i quali si indicano le gare, sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non sono ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.*

**2-bis.** *Fatte salve le situazioni definite o esaurite sotto la disciplina precedentemente vigente, le modifiche di cui al comma 1, lettera a) si applicano anche ai contratti di lavori già sottoscritti e a quelli affidati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al fine di garantire la completa esecuzione delle opere.>>*

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### Comma 1, lettera a)

Con la proposta di modifica si intende modulare diversamente la responsabilità dei componenti del raggruppamento di impresa verso terzi, dal momento che una responsabilità solidale tout court verso i fornitori e subappaltatori delle imprese associate determina un ingiustificato aggravio della posizione dei concorrenti, in considerazione della specifica natura di tale forma associativa.

Come è noto, infatti, il raggruppamento di imprese non è un'impresa in senso tecnico e giuridico, ma è uno strumento temporaneo, occasionale e limitato di cooperazione o di integrazione messo in opera, di volta in volta, per consentire a più imprese, tra cui una capogruppo, di presentare un'offerta unitaria in gare di appalto.

La riunione di imprese, pertanto, non ha soggettività giuridica unitaria: ciascuna impresa, pur operando all'interno della riunione, si presenta munita della propria esperienza, dei propri mezzi economici, tecnici e finanziari, delle proprie metodologie applicative e di condizioni personali di affidabilità e ciò non consente alla stessa di creare un nuovo soggetto giuridico, né una nuova associazione.

Dunque, ogni concorrente conserva la propria autonomia economica, finanziaria e, soprattutto, la propria autonomia in sede di esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza: una volta consentito l'accesso dei diversi concorrenti alla gara pubblica, sulla base della dimostrazione rigorosa circa il possesso dei requisiti oggettivi atti a dimostrare l'idoneità dell'impresa all'esecuzione dell'appalto, è fortemente iniquo che ciascun operatore venga chiamato a sopperire alle mancanze di altre imprese soltanto perché associate nel medesimo raggruppamento.

Tale responsabilità verso terzi per i contratti sottoscritti da altri componenti del raggruppamento deve essere semmai limitata ai lavoratori che, a qualsiasi titolo, siano intervenuti, in cantiere, per l'esecuzione dell'opera.

Risulta infatti di palmare evidenza la sproporzione di una disposizione che consente a tutti i dipendenti di qualunque fornitore e subappaltatore di uno dei componenti del raggruppamento, in caso di inadempimento, di imporre alle altre imprese non inadempienti – che si ricorda essere soggetti terzi ed assolutamente non avente alcun legame stabile – l'esecuzione delle medesime prestazioni, sebbene le stesse siano ulteriori ed eccedenti rispetto a quelle derivanti dai contratti sottoscritti dal singolo componente.

### **Comma 1, lettera b)**

Le modifiche di cui al punto 1), inerenti all'articolo 80 del codice, si riferiscono ai motivi di esclusione riferite ai subappaltatori e sono necessarie per coordinare la norma con le proposte di modifica delle disposizioni concernenti l'articolo 105 del codice e, soprattutto, per allineare la disposizione alle direttive comunitarie che non prevedono l'esclusione del concorrente per carenza di requisiti del subappaltatore.

Rappresentano infine una misura di buon senso considerando che, ad oggi, a tale corresponsabilità non corrisponde una possibilità di verifica per il concorrente della veridicità di tali dichiarazioni.

In linea con quanto affermato nella relazione illustrativa al decreto, si reputa opportuno proporre le modifiche all'articolo 80 di cui al punto 2) al fine di allineare completamente il testo dell'art. 80, comma 5, lett. c), c-bis) e c-ter) del codice alle disposizioni contenute nell'art. 57, par. 4) della direttiva comunitaria 2014/24/UE (eliminando, di conseguenza, la lettera f-bis del medesimo comma 5).

Inoltre, la modifica mira a coordinare la disposizione con quanto previsto dal comma 10, reintroducendo la necessità della presenza di un giudizio, come originariamente previsto dalla lettera c). Tale disposizione non risulta in contrasto con quanto previsto dalla direttiva europea, che rinvia tale decisione agli stati membri.

### **Comma 1, lettere c) e d)**

Con le proposte di modifica, riferite agli artt. 105 e 174 del codice e concernenti il subappalto nell'ambito, rispettivamente, dei contratti di appalto e di concessione, si intende, sempre in un'ottica di semplificazione, rendere facoltativo l'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori (non previsto a livello europeo), rimettendo la scelta in merito alle stazioni appaltanti, atteso che, in ogni caso, le verifiche sul possesso dei requisiti dei subappaltatori sono effettuate in occasione della richiesta di autorizzazione alla stazione appaltante da parte dell'appaltatore.

### **Comma 1, lettera e)**

La proposta modifica l'art. 151, comma 3, del Codice, vale a dire la disciplina delle forme speciali di partenariato, per il momento poco utilizzate (anche per la formulazione attuale dell'articolo), ma a nostro avviso con grandi potenzialità. L'attuale formulazione del comma 3 dell'art. 151 circoscrive al solo Ministero dei beni e delle attività culturali la possibilità di attivare forme speciali di partenariato. Tale opportunità dovrebbe invece essere prevista anche per gli altri enti pubblici, le

Regioni, gli enti locali, nonché per i soggetti in loro controllo analogo che, come noto, gestiscono un numero consistente di beni e luoghi culturali suscettibili di pubblica fruizione e di valorizzazione.

In secondo luogo, si ritiene più opportuno che la disposizione faccia riferimento ai beni culturali materiali e immateriali e non si limiti ai soli beni culturali immobili.

Infine, sarebbe più attinente all'attuale realtà del Paese non menzionare la ricerca scientifica solo in ordine alla tutela, visto che oggi può essere connessa anche ad azioni di valorizzazione del bene culturale, ma fare un più ampio riferimento alla "ricerca e alla innovazione".

### **Comma 1, lettera f)**

La disposizione che il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016) in tema di affidamenti dei concessionari (art. 177) è oscura ed incerta per giudizio unanime della dottrina, degli operatori e del Consiglio di Stato. Per giunta, segnatamente all'ambito oggettivo di applicazione, si ritiene necessario e urgente un intervento legislativo di chiarimento circa le prestazioni interessate dall'obbligo di esternalizzazione.

Difatti, sebbene l'art. 177, come pure la legge di delega, si riferisca a "contratti" e non a prestazioni – essendo quindi circoscritta alle sole attività "esternalizzate" e non riguardando l'attività che il concessionario intende eseguire direttamente – la disposizione è stata tuttavia interpretata alla stregua di un vero e proprio obbligo di esternalizzazione di tutte le prestazioni inerenti la concessione, anche quelle che il concessionario svolge direttamente con propri mezzi e risorse.

Tale interpretazione non può essere condivisa, e lo stesso Consiglio di Stato ha avuto modo di rilevarne la contraddittorietà rispetto ai principi di cui all'art. 41 Cost., sollecitando una revisione o interpretazione della norma "alla luce di una più attenta lettura dell'art. 41 della Costituzione" (*"non si può al contempo non segnalare la sussistenza di alcuni dubbi di costituzionalità della norma così interpretata. In particolare l'obbligo di esternalizzare, per raggiungere la soglia dell'80%, anche attività che potrebbero essere eseguite in proprio avvalendosi esclusivamente della propria organizzazione aziendale, e dei mezzi, strumenti e risorse esclusivamente appartenenti al concessionario, sembra in contraddizione con i principi scaturenti dall'art. 41 Cost."*, così C.d.S. Commissione speciale 20/06/2018, n. 1582, n.aff. 547/2018).

Riferire le percentuali a tutte le attività e le prestazioni oggetto della concessione, ricomprendendovi anche quelle eseguite direttamente dal concessionario, trasforma l'obbligo di ricorrere alla gara (in caso di esternalizzazione) (i) in un vero e proprio

obbligo di esternalizzare tutte quelle attività che sono svolte autonomamente dal concessionario sulla base della propria organizzazione aziendale (ii). In tal modo, i concessionari sono espropriati delle attività inerenti la concessione, che ne risulterebbe del tutto svuotata, e divengono mere stazioni appaltanti, prive di ruoli operativi e gestionali.

Una siffatta decisione avrebbe delle conseguenze relevantissime: anzitutto, si traslerebbe sostanzialmente in capo ad uno o più soggetti terzi, non previamente individuati (quindi in controtendenza rispetto agli orientamenti attuali, ad esempio in tema di subappalto), la responsabilità materiale dell'esecuzione della concessione; in secondo luogo, la completa esternalizzazione delle attività (a mezzo di gara per l'80 per cento o a società in house/collegate per il restante 20 per cento) determinerebbe un esubero di risorse nell'organizzazione aziendale del concessionario, risorse che dovrebbero accedere agli strumenti degli ammortizzatori sociali per scongiurare il licenziamento. Il processo di esternalizzazione avrebbe un costo economico e sociale elevato, comportando la necessità, da parte delle imprese - nei settori del servizio rifiuti, distribuzione di energia elettrica e gas - di operare una riduzione della forza lavoro a fronte della esternalizzazione delle attività compresa fra l'80% ed il 95% precedentemente operativo, questo significherebbe la perdita di circa 145.000/170.000 posti di lavoro nel breve-medio periodo. In tal senso, infatti, le principali sigle sindacali hanno indetto uno sciopero per il 17 dicembre u.s.

Anche sulla scorta della segnalazione effettuata dal Consiglio di Stato, molti concessionari interessati dalla norma, attivi nei servizi di interesse economico generale (ed in particolare, distribuzione energia elettrica, distribuzione gas, gestione rifiuti, etc.) hanno impugnato le linee guida innanzi al Tar Lazio. I ricorsi, attualmente pendenti (più di 60), recano anche la richiesta di rinvio alla Corte Costituzionale della questione di legittimità della norma. Poiché ciò contribuisce ad aumentare lo stato di incertezza normativa, si propone la proroga del termine come sopra precisato, al fine di dar tempo alla magistratura di completare il proprio iter.

È altresì evidente, per le medesime ragioni, che la questione - che la proposta in esame ambisce a risolvere - rivesta i caratteri della estrema urgenza e sia coerente con gli obiettivi del disegno di legge di conversione in esame.

La proposta non determina alcun effetto finanziario e non richiede coperture di sorta.

### **Comma 2-bis**



Il settore delle costruzioni, e, in particolare, il mercato delle opere pubbliche, sta vivendo la peggiore crisi economica mai verificatasi dal dopoguerra ad oggi; crisi che, negli ultimi dieci anni, ha colpito tutti gli operatori del mercato, siano essi piccoli, medi o grandi, ed ha completamente compromesso il tessuto produttivo del Paese, generando una mancanza di liquidità che ha già messo in ginocchio la maggior parte delle imprese.

Oggi, le poche imprese che sono riuscite “faticosamente” a rimanere sul mercato stanno vedendo definitivamente compromessa la loro sopravvivenza, anche a fronte dell’affidamento di commesse pubbliche importanti, per ragioni del tutto estranee alla loro capacità economica, finanziaria e tecnica, bensì connesse all’attuale regime di responsabilità solidale verso i terzi che contraddistingue la partecipazione alle gare in raggruppamento temporaneo.

Con l’attuale disciplina, infatti, la crisi finanziaria di uno solo dei componenti dell’ATI - che si ricorda essere uno strumento temporaneo, occasionale e limitato di cooperazione o di integrazione tra imprese che mantengono l’autonomia giuridica, economica e finanziaria - rischia di generare una crisi di liquidità “ a valle” nei confronti degli altri soggetti del raggruppamento, con l’effetto di paralizzare l’intera esecuzione dei lavori.

Ciò in ragione del fatto che gli altri componenti dell’ATI sono chiamati a rispondere di tutti i debiti contratti dal componente in crisi nei confronti dei subappaltatori e fornitori, a prescindere dal fatto che i relativi contratti siano stati sottoscritti dagli stessi.

Ora, tale effetto “a cascata” rischia di compromettere definitivamente la realizzazione delle principali opere in corso di esecuzione, e quindi il processo di ammodernamento del Paese, poiché la crisi economica, oggi, sta colpendo anche le imprese più grandi e strutturate - come dimostrano le recenti cronache giornalistiche - con inevitabile effetti negativi su tutta la filiera delle costruzioni, ed, in particolare, sui soggetti più piccoli chiamati a rispondere dei debiti nei confronti di tutti i subappaltatori e fornitori.

Occorre quindi intervenire, immediatamente, prima che venga compromesso l’intero tessuto produttivo del paese e si blocchino tutte le opere, applicando in via emergenziale e straordinaria la modifica del regime di responsabilità verso terzi anche agli appalti pubblici in corso di esecuzione.

Ciò, al fine di tutelare l'interesse generale alla prosecuzione delle opere che servono al Paese.

## **Emendamento all'articolo 6 - DISPOSIZIONI IN MERITO ALLA TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI**

*<<1. All'articolo 6 sono apportate le seguenti modifiche:*

**a)** *al comma 2, dopo la lettera c) è inserita la seguente: " d) l'articolo 14, comma 8-bis, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 116";*

**b)** *dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti commi:*

- *<< 2-bis. All'articolo 190 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 1 è inserito il seguente comma: 1-bis. Sono esclusi dall'obbligo della tenuta dei registri carico e scarico le attività di raccolta e trasporto di propri rifiuti speciali non pericolosi effettuate dagli enti e imprese produttori iniziali. Gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile produttori iniziali di rifiuti pericolosi adempiono all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico con la conservazione progressiva per tre anni del formulario di identificazione di cui all'articolo 193, comma 1, ovvero con la conservazione per tre anni del documento di conferimento di rifiuti pericolosi prodotti da attività agricole rilasciato dal soggetto che provvede alla raccolta di detti rifiuti nell'ambito di un circuito di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera pp)>>;*

- *<< 2-ter. All'articolo 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 il comma 4 è sostituito dal seguente: 4. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, ne' ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, ne' al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lett. mm). Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno>>;*

**c)** *dopo il comma 2 le parole << di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del medesimo decreto, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010 n. 205>> sono sostituite dalle seguenti: << di cui agli articoli 188,*

*189, 190 e 193 del medesimo decreto, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010 n. 205 consolidato con le disposizioni previste dai precedenti commi 2-bis e 2-ter nonché dall'articolo 28, comma 1, del decreto legge 9 febbraio 2012 convertito con modificazioni dalla legge del 4 aprile 2012 n. 35 e dall'articolo 60 comma 3 della legge 28 dicembre 2015 n. 221,>>.*

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'articolo 6 del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135 si prefigge l'obiettivo di eliminare il sistema di tracciabilità elettronica dei rifiuti (Sistri) e, nell'attesa che venga ideato un sistema elettronico alternativo di ripristinare la tracciabilità del rifiuto cartacea sulle regole previste dalla normativa esistente prima del 2010 anno in cui con il decreto legislativo n. 205 si sono apportate numerose e rilevanti modifiche al Testo Unico Ambientale riscrivendo, tra l'altro, gli articoli 188, 189, 190 e 193 del d.lgs. 152/2006.

Tuttavia i predetti articoli 188, 189, 190 e 193 del D.Lgs. 152/2006 sono stati oggetto anche di modifiche apportate successivamente al 2010 proprio nello spirito di semplificare la normativa ambientale. Alcune di queste disposizioni sono ancora vigenti, poiché non abrogate, ed attuali. Rischiano tuttavia di divenire inefficaci atteso il fatto che nella nuova tracciabilità del rifiuto occorrerebbe applicare "il testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010 n. 205". Altre disposizioni che riguardano i predetti articoli andrebbero invece o abrogate o modificate poiché non più attuali essendo collegate al sistema Sistri.

Con la proposta di emendamento si vuole dunque dare piena efficacia ad alcune semplificazioni introdotte dopo il 2010 e che, pur non avendo nulla a che vedere con il Sistri, con l'attuale formulazione dell'articolo in esame rischierebbero di venire disattese.

Di seguito in maniera analitica si provvede a descrivere le ragioni dell'emendamento.

Con la modifica introdotta alla **lettera a)**, si vuole abrogare l'articolo 14, comma 8 – bis, del decreto legge n. 91/2014 il quale modificava l'articolo 190 del d.lgs. n. 152/2006 prevedendo che gli imprenditori agricoli di cui al comma 1-ter possono sostituire il registro di carico e scarico con la conservazione della scheda SISTRI in formato fotografico digitale inoltrata dal destinatario. L'archivio informatico è accessibile on-line sul portale del destinatario, in apposita sezione, con nome dell'utente e password dedicati. Essendo tale semplificazione collegata al Sistri si ritiene non più attuale e quindi andrebbe eliminata.

Con la modifica di cui alla **lettera b)**, si vogliono ripristinare alcune semplificazioni introdotte da articoli abrogati nel comma 2 dell'articolo in commento e che rimangono attuali anche con l'eliminazione del sistema Sistri. In particolare con l'introduzione del comma 2-bis si ripristina una semplificazione prevista dal comma 12-bis dell'articolo 11 del decreto legge 101 del 2013 che esclude dall'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico chi produce rifiuti speciali non pericolosi per le attività di raccolta e

trasporto dei medesimi, in linea con la disciplina comunitaria e che consente agli imprenditori agricoli che producono rifiuti speciali pericolosi una modalità semplificata di tenuta del registro di carico e scarico. Con l'introduzione del comma 2-ter si ripristina una semplificazione relativa alla compilazione dei formulari di trasporto introdotta con l'articolo 16, comma 1, lettera e) abrogato dal comma 2 del decreto in esame. Tale semplificazione è indipendente dal Sistri ed è attuale anche in una tracciabilità cartacea del rifiuto. Essa, infatti, consiste nell'escludere dall'obbligo di accompagnare il trasporto dei rifiuti con formulario nel caso di trasporti saltuari ed occasionali di rifiuti speciali non pericolosi, specificando cosa si debba intendere per trasporto saltuario ed occasionale, ed ai trasporti di rifiuti urbani effettuati dal produttore al centro di raccolta.

Con la proposta di modifica di cui alla **lettera c)**, si intende specificare che la tracciabilità del rifiuto deve essere fatta sulla base dei testi degli articoli 188, 189, 190 e 193 del D.Lgs. 152/2006 nella versione consolidata con le modifiche apportate non solo nei commi precedenti, ma anche da norme che pur essendo in vigore rischierebbero di rimanere inefficaci in quanto hanno apportato dei correttivi dopo il 2010, in particolare dall'articolo 28, comma 1, del decreto legge 9 febbraio 2012, che ha inserito il principio per cui non è trasporto né la movimentazione del rifiuto da un fondo all'altro della medesima azienda agricola né quella dall'azienda al deposito temporaneo della cooperativa agricola di cui l'imprenditore è socio (norma fortemente voluta dal movimento cooperativo), e dall'articolo 60 comma 3 della legge 28 dicembre 2015 n. 221 che prevede una semplificazione per la tenuta del registro carico e scarico per l'attività di manutenzione del servizio idrico integrato.