

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Atto 283 (*Seguito esame, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del Regolamento, e rinvio*) 46

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo. Atto n. 279 (*Seguito esame, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del Regolamento, e rinvio*) 48

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015. Emendamenti C. 3540 Governo. (Alla XIV Commissione) (*Esame e rinvio*) 49

COMITATO DEI NOVE:

Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque. C. 2212-A Mariani .. 52

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 31 marzo 2016. — Presidenza del presidente Ermete REALACCI. — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'ambiente, la tutela del territorio e del mare, Silvia Velo.

La seduta comincia alle 15.15.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente

in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Atto 283.

(Seguito esame, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica rinviato nella seduta del 23 marzo scorso.

Tino IANNUZZI (PD) fa presente che la copiosa e significativa mole di documenti scritti ed elementi informativi inviati da parte dei numerosi soggetti interessati alla tematica oggetto del provvedimento, impegnerà la Commissione in un complesso ed arduo sforzo di sintesi. Si sofferma, quindi, in questa sede, su un solo punto,

che riguarda il complessivo assetto normativo scaturente dall'entrata in vigore, il prossimo 18 aprile, del nuovo codice degli appalti. Nel ricordare i positivi giudizi riscontrati nel corso dei lavori preparatori della legge delega n. 11 del 2016, di riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, evidenzia che debbono concorrere agli obiettivi fondamentali della semplificazione normativa, della trasparenza e dell'efficienza amministrativa sia il nuovo codice degli appalti, destinato a includere tutte le disposizioni di rango legislativo – con una positiva e considerevole riduzione dell'articolato rispetto alla vecchia disciplina – sia le linee guida, elaborate secondo un modello di *soft law*, ben più agile e snello e di più immediata applicazione per le imprese e per le amministrazioni, rispetto al macchinoso e iper-burocratico modello del tradizionale e superato regolamento di esecuzione ed attuazione dei lavori pubblici.

Ricorda, quindi, la ricostruzione svolta, nel corso dell'audizione tenutasi la scorsa settimana, dal presidente Cantone, che ha ricondotto le linee guida nell'alveo di tre tipologie: 1) le linee guida previste dall'articolo 1, comma 5, della citata legge n. 11 del 2016, a carattere generale e vincolante, proposte dall'ANAC e approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base del decreto di riordino; 2) le linee guida previste dall'articolo 1, comma 1, lettera t), della legge n. 11 del 2016, che, nell'attribuire all'ANAC più ampie funzioni di promozione dell'efficienza, di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, attribuisce all'ANAC medesima il potere di adottare atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante e fatta salva l'impugnabilità innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa, quasi una sorta di atti di indirizzo e di cornice di

orientamento; 3) le linee guida valide ed efficaci esclusivamente *inter partes* per singole e specifiche fattispecie.

Nell'esprimere preoccupazione per l'eccessivo e dannoso numero di rinvii – sovente per di più senza la fissazione di alcun termine per l'adozione – a provvedimenti attuativi di secondo livello di diversa tipologia (decreti ministeriali di varia natura e con differente procedimento; le differenti linee guida), che rischia di bloccare il sistema e di determinare incertezza applicativa e negativa precarietà, auspica che, per garantire agli operatori certezza delle situazioni giuridiche, si provveda nel codice a normare espressamente in un apposito articolo le diverse tipologie di linee guida, tipizzandole con precisione e specificando *apertis verbis* gli oggetti su cui debbono o possono intervenire e la loro efficacia giuridica. Sottolinea, inoltre, che, a suo avviso, occorre estendere le ipotesi nelle quali tali linee guida debbano avere efficacia vincolante, atteso che, ad esempio, esse debbono con le disposizioni legislative del Codice integrare la *lex specialis* per le procedure di gara, che, come tale, non può essere rimessa ad un generico apprezzamento discrezionale delle stazioni appaltanti. Così ritiene debbano avere efficacia vincolante atti come i bandi-tipo.

Ermete REALACCI, *presidente*, ricorda che, considerata la complessità della tematica affrontata nel provvedimento in esame, i membri della Commissione sono stati invitati a far pervenire per le vie brevi ai relatori rilievi ed osservazioni ai fini della predisposizione della proposta di parere.

Patrizia TERZONI (M5S), nel far presente i contributi pervenuti da parte di numerosi soggetti, chiede alla presidenza di valutare la possibilità di richiedere al Governo un tempo ulteriore rispetto alla scadenza prevista per il 6 aprile prossimo per l'espressione del parere da parte della Commissione, al fine di approfondire ulteriormente le numerose problematiche emerse nella complessa tematica affrontata.

Ermete REALACCI, *presidente*, fa presente che la legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, prevede quale termine di scadenza per l'adozione del decreto legislativo il prossimo 18 aprile e che, pertanto, non vi sono le condizioni per chiedere al Governo tempo ulteriore per l'espressione del parere da parte delle Commissioni.

Claudia MANNINO (M5S), nell'evidenziare la complessità del provvedimento in esame, riguardo al quale sono tra l'altro pervenuti numerosi contributi, fa presente che la predisposizione da parte del Governo, di due decreti legislativi, uno volto a recepire le direttive comunitarie, l'altro recante il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, anziché di un unico provvedimento, avrebbe consentito di approfondire più dettagliatamente le varie problematiche connesse alla materia trattate. Nel far presente inoltre che la sua parte politica farà pervenire ai relatori le proprie osservazioni sul provvedimento in esame, evidenzia alcuni aspetti sui quali giudica opportuna una più compiuta riflessione; in particolare esprime perplessità sul contenuto dell'articolo 20, riguardante l'opera pubblica realizzata a spese del privato, che rischia di riprodurre il meccanismo della « legge obiettivo », nonché sulla disciplina delle procedure negoziate senza pubblicazione del bando e sui sorteggi delle offerte anormalmente basse, considerate le note segnalazioni di manipolazioni della correttezza della procedura in tali fasi.

Non giudica condivisibile il limite del numero delle imprese che possono essere invitate alla procedura di gara, che ritiene, peraltro, in contrasto con i principi stabiliti nella direttiva 2014/24/UE a favore delle piccole e medie imprese, sottolineando la necessità che venga garantito che tutte le imprese, che hanno i prescritti requisiti, devono poter presentare la propria offerta. Reputa inopportuno, con riferimento alle centrali di acquisto, che devono qualificarsi, escludere dalla qualificazione le regioni e CONSIP.

Rileva, inoltre, per quanto attiene alla procedura di dibattito pubblico la cui attuazione viene demandata ad un decreto del Ministero delle infrastrutture senza prevedere alcuna scadenza, che la Commissione debba avviare un costante monitoraggio al fine di controllare eventuali ritardi.

Nell'evidenziare la necessità che le sanzioni debbano essere comminate anche alle stazioni appaltanti e non solo alle imprese e ai progettisti, ritiene, inoltre, che il provvedimento in esame rappresenti un'occasione mancata per quanto riguarda la tematica relativa alle concessione demaniali.

Sottolinea, infine, l'importanza, nell'ottica di realizzazione dei principi di semplificazione e di garanzia della trasparenza delle procedure, della predisposizione del sito unico di pubblicazione dei documenti, auspicando che esso venga predisposto prevedendo il necessario coordinamento tra le diverse banche dati già esistenti.

Filiberto ZARATTI (SI-SEL) rileva che, alla luce della copiosità del materiale pervenuto e della ristrettezza dei tempi a disposizione, il suo gruppo potrà far pervenire ai relatori contributi e osservazioni ai fini della predisposizione del parere solo entro la giornata di domani.

Ermete REALACCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo.

Atto n. 279.

(Seguito esame, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica, in titolo rinviato nella seduta del 30 marzo scorso.

Piergiorgio CARRESCIA (PD), *relatore*, nel ricordare che la Commissione ha acquisito contributi scritti dai soggetti interessati dalla tematica oggetto del provvedimento, nonché da associazioni di categoria e da ordini professionali, sottolinea che, nella predisposizione della proposta di parere, terrà conto di tali contributi, così come dei rilievi formulati dai colleghi Pastorelli, De Rosa e Matarrese nel corso del dibattito svolto. Evidenzia, inoltre, i principali aspetti sui quali si concentrerà la proposta di parere: l'opportunità di un aumento della concentrazione soglia di contaminazione per l'amianto da 100 mg/kg a 1.000 mg/kg; la disciplina in materia di normale pratica industriale e stabilizzazione a calce; la necessità di una disciplina specifica per i « micro-cantieri », nei quali sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità non superiori a 300 metri cubi; le norme relative al limite massimo del 20 per cento in peso dei materiali di origine antropica rinvenibili nella matrice di riporto, frammisti al suolo e sottosuolo; la necessità di un coordinamento normativo con riferimento alla definizione del materiale di riporto conforme, all'esito del test di cessione; la necessità di una puntuale definizione del regime transitorio.

Alberto ZOLEZZI (M5S) fa presente che la propria parte politica ha già fatto pervenire al relatore le proprie osservazioni sul provvedimento in esame, riservandosi di integrarle quanto prima con ulteriori rilievi, considerata la complessità della tematica trattata.

Ermete REALACCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.45.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 31 marzo 2016. — Presidenza del presidente Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 15.45.

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015.

Emendamenti C. 3540 Governo.

(Alla XIV Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame degli emendamenti presentati al disegno di legge in titolo.

Alessandro MAZZOLI (PD), *relatore*, comunica che la XIV Commissione ha trasmesso, ai fini dell'acquisizione del prescritto parere, le proposte emendative riferite alla legge di delegazione europea 2015 (C. 3540 Governo) presentate direttamente presso la XIV Commissione e afferenti ad ambiti di competenza della VIII Commissione. In particolare, le proposte emendative trasmesse sono 26. Gli emendamenti riferiti all'articolo 1, comma 1, sono i seguenti: Mazzoli 1.7, gli identici Capelli 1.6, Castricone 1.8, Piso, 1.9 e Giammanco 1.10, Piccone 1.11, Taglialatela 1.12, gli identici Capelli 1.13, Piccone 1.14, Piso 1.15, Giammanco 1.16 e Taglialatela 1.17, Guidesi 1.18, gli identici Capelli 1.19, Piso 1.20 e Giammanco 1.21, Piccone 1.22, Taglialatela 1.23 e, infine, Guidesi 1.24.

Gli emendamenti sono tutti volti ad aggiungere all'allegato B – che contiene l'elenco delle direttive alla cui attuazione il Governo è delegato – la direttiva 2015/1513/UE, che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (termine di recepimento: 10 settembre 2017). Conseguentemente, gli emendamenti inseriscono nel testo del provvedimento il nuovo articolo 15, che reca ulteriori principi e criteri direttivi per il recepimento della suddetta direttiva, oltre a quelli indicati nell'articolo 1, comma 1.

In particolare, l'emendamento Mazzoli 1.7 indica i seguenti principi e criteri direttivi: *a)* adottare le definizioni di residui di processo e di residui dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e della silvicoltura come introdotte dalla Direttiva (EU) 2015/1513 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015, al fine di consentire di massimizzare le opportunità di impiego di residui per produrre biocarburanti; *b)* prendere in considerazione la possibilità di concorrere al raggiungimento degli obblighi di cui alla Direttiva 98/70/CE anche per mezzo dei biocarburanti utilizzabili per il settore del trasporto aereo civile, come previsto dalla Direttiva 98/70/CE modificata dalla direttiva 2015/1513/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, attraverso una regolamentazione specifica che eviti la competizione tra biocarburanti e risorse alimentari.

Gli identici emendamenti Capelli 1.6, Castricone 1.8, Piso, 1.9 e Giammanco 1.10 riportano analogo contenuto, differendo dall'emendamento Mazzoli 1.7 unicamente in quanto non riportano l'inciso, di cui alla lettera *b)*, che richiama «una regolamentazione specifica che eviti la competizione tra biocarburanti e risorse alimentari».

I successivi due emendamenti Piccone 1.11 e Tagliatalata 1.12 differiscono dai precedenti unicamente per la formulazione iniziale della lettera *b)*: anziché «prendere in considerazione la possibilità», le proposte emendative prevedono, rispettivamente, le formulazioni «prevedere la possibilità» e «valutare la possibilità».

Gli identici emendamenti Capelli 1.13, Piccone 1.14, Piso 1.15, Giammanco 1.16 e Tagliatalata 1.17 si limitano ad indicare quale principio e criterio direttivo quello di cui alla lettera *a)* delle precedenti proposte emendative («adottare le definizioni di residui di processo e di residui dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e della silvicoltura come introdotte dalla Direttiva (EU) 2015/1513 del Parla-

mento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015, al fine di consentire di massimizzare le opportunità di impiego di residui per produrre biocarburanti»).

L'emendamento Guidesi 1.18 differisce dai precedenti solo per una variazione di forma nella formulazione («adottare una definizione di residui utilizzabili per produrre biocarburanti conforme alla definizioni di cui alla direttiva (EU) 2015/1513 »).

Gli identici emendamenti Capelli 1.19, Piso 1.20, Giammanco 1.21 indicano, invece, quale unico principio direttivo quello di cui alla lettera *b)* della iniziale serie di identici emendamenti («prendere in considerazione la possibilità di concorrere al raggiungimento degli obblighi di cui alla Direttiva 98/70/CE anche per mezzo dei biocarburanti utilizzabili per il settore del trasporto aereo civile, come previsto dalla Direttiva 98/70/CE modificata dalla direttiva 2015/1513/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 Settembre 2015 allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra »).

Il successivo emendamento Piccone 1.22 differisce solo perché invece delle parole «prendere in considerazione» è prevista la parola: «prevedere», mentre l'emendamento Tagliatalata 1.23 reca la formulazione: «valutare».

L'emendamento Guidesi 1.24, infine, indica quale criterio direttivo, la previsione per il settore del trasporto aereo civile del perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra previsti dalla Direttiva 98/70/CE.

Sono poi stati presentati articoli aggiuntivi riferiti all'articolo 3.

L'articolo aggiuntivo Stella Bianchi 3.08 riguarda i termini, le procedure, i principi e criteri direttivi specifici per l'attuazione della Direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero. Esso dispone che il Governo

è delegato ad adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di delegazione, il decreto legislativo di attuazione della suddetta direttiva, rispondente prioritariamente ai seguenti principi e criteri direttivi specifici, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 1, comma 1 in quanto compatibili: *a)* garanzia del medesimo livello di tutela ambientale assicurato dalla legislazione attualmente vigente in materia, mantenendo il divieto di commercializzazione, le tipologie di sacchi in plastica commercializzabili e gli spessori ivi previsti; *b)* divieto di fornitura a titolo gratuito dei sacchi in plastica ammessi al commercio; *c)* progressiva riduzione della commercializzazione dei sacchi in plastica forniti a fini di igiene o come imballaggio primario per alimenti sfusi diversi da quelli compostabili e realizzati, in tutto o in parte, con materia prima rinnovabile; *d)* abrogazione espressa, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo recante attuazione della predetta Direttiva (UE) 2015/720, dei commi 1129, 1130 e 1131 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n.28 e successive modificazioni.

I successivi articoli aggiuntivi Gianluca Pini 3.02, 3.03, 3.04, 3.05, 3.06 e 3.07 intendono aggiungere l'articolo 3-*bis*, recante principio e criterio direttivo per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

Più dettagliatamente, essi prevedono che, nell'esercizio della delega per l'attuazione della sovra citata direttiva, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici: prevedere l'esclusione delle borse di plastica in materiale ultraleggero dagli obiettivi di utilizzo nazionali adottati ai fini del contenimento

dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero (l'articolo aggiuntivo 3.02); prevedere l'esclusione delle borse di plastica in materiale ultraleggero dal divieto di fornire gratuitamente nei punti vendita di merci o prodotti di borse di plastica in materiale leggero (l'articolo aggiuntivo 3.03); prevedere una campagna di informazione dei consumatori diretta ad aumentare la consapevolezza del pubblico in merito agli impatti sull'ambiente delle borse di plastica e liberarsi dall'idea ancora diffusa che la plastica sia un materiale innocuo e poco costoso, in questo modo favorendo il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica (l'articolo aggiuntivo 3.04); prevedere programmi di sensibilizzazione per i consumatori in generale e programmi educativi per i bambini diretti alla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica (l'articolo aggiuntivo 3.05); prevedere di esonerare le borse di plastica con uno spessore inferiore a 15 micron (« borse di plastica in materiale ultraleggero ») fornite come imballaggio primario per prodotti alimentari sfusi ove necessario per scopi igienici oppure se il loro uso previene la produzione di rifiuti alimentari (l'articolo aggiuntivo 3.06); nelle more dell'adozione da parte della Commissione UE di atti di esecuzione che stabiliscono il disciplinare delle etichette o dei marchi diretti a garantire il riconoscimento a livello di Unione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, prevedere programmi di sensibilizzazione per i consumatori che forniscono le informazioni corrette sulle proprietà e smaltimento delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, di quelle oxo-biodegradabili o oxo-degradabili e delle altre borse di plastica (articolo aggiuntivo 3.07).

Gli articoli aggiuntivi Gianluca Pini testé enunciati contengono tutti la previsione che dall'attuazione di tale articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente arti-

colo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Si riserva, pertanto, di presentare una proposta di parere nella prossima seduta.

Ermete REALACCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.50.

COMITATO DEI NOVE

Giovedì 31 marzo 2016.

Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque.

C. 2212-A Mariani.

Il Comitato dei nove si è svolto dalle 15.50 alle 16.