

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 32/2019: 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. C. 1898 (Parere alla VIII Commissione) (*Esame e rinvio*) ... 76

SEDE CONSULTIVA:

DL 32/2019: 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. C. 1898 (Parere alla VIII Commissione) (*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*) 81

SEDE CONSULTIVA

Martedì 11 giugno 2019. — Presidenza della presidente Francesca BUSINAROLO.

La seduta comincia alle 10.15.

DL 32/2019: 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. C. 1898.

(Parere alla VIII Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Mario PERANTONI (M5S), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare, nella seduta odierna, il disegno di legge C. 1896, di conversione in legge, con modificazioni, 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, approvato dal Senato il 6 giugno scorso.

Rammenta che nel corso dell'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento sono stati introdotti numerosi articoli aggiuntivi. Il provvedimento all'esame della Camera, infatti, consta di 49 articoli, a fronte dei 30 iniziali.

Nel soffermarsi sugli aspetti di competenza della Commissione Giustizia, segnalo che l'articolo 1, comma 22, del decreto-legge, recando modifiche al Codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010, disciplina il rito applicabile ai giudizi inerenti alle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture eliminando il c.d. rito super accelerato.

Evidenzia, in particolare, che il decreto-legge (lettera *a*) del comma 22 dell'articolo 1) abroga i commi *2-bis* e *6-bis* dell'articolo 120 del Codice del processo amministrativo, introdotti dal Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legisla-

tivo n. 50 del 2016, che prevedevano l'immediata impugnazione dei provvedimenti relativi all'ammissione alle gare per motivi inerenti ai requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico professionali, disciplinando uno specifico e accelerato procedimento in camera di consiglio. L'abrogazione di tali disposizioni è finalizzata consentire di far valere nelle forme ordinarie i vizi relativi alla fase di ammissione alla gara.

Le successive lettere da *b)* a *e)* del comma 22 apportano modifiche di coordinamento all'articolo 120 del Codice del processo amministrativo, derivanti dall'abrogazione dei commi *2-bis* e *6-bis*. In particolare, al comma 9 dell'articolo 120 del Codice del processo amministrativo sono soppresse le disposizioni che imponevano al TAR, nei casi previsti al comma *6-bis*, di depositare la sentenza entro 7 giorni dall'udienza di discussione e consentivano alle parti di chiedere l'anticipata pubblicazione del dispositivo, entro 2 giorni dall'udienza.

Fa presente che il comma 23 introduce una disposizione transitoria, prevedendo che le modifiche previste all'articolo 120 del Codice del processo amministrativo si applichino ai processi iniziati dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame.

Rileva che l'articolo 2, modificato nel corso dell'esame in Senato, reca disposizioni sulle procedure di affidamento in caso di crisi di impresa. Tale articolo sostituisce l'articolo 110 del Codice dei contratti pubblici in tema di affidamento dei lavori ad impresa soggetta a procedura concorsuale, anticipando i contenuti della riforma prevista codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto n. 14 del 2019, la cui entrata in vigore è fissata per il 15 agosto 2020. La disposizione, inoltre, con finalità di coordinamento interviene anche su alcune disposizioni della legge fallimentare. In particolare, il comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge, anticipando quanto previsto dall'articolo 372 del citato codice della crisi d'impresa, modifica l'articolo 110 del codice dei contratti pubblici.

Segnala che rispetto alla formulazione previgente del citato articolo 110, il decreto-legge: conferma, salvo piccole variazioni terminologiche, i primi due commi dell'articolo 110 e dunque che le stazioni appaltanti, in caso di liquidazione giudiziale, di liquidazione coatta e concordato preventivo, ovvero di risoluzione o di recesso dal contratto, ovvero ancora in caso di dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto, hanno l'obbligo di interpellare progressivamente i soggetti che hanno preso parte all'originaria procedura di gara, seguendo la relativa graduatoria (c.d. scorrimento delle graduatorie), al fine di stipulare un nuovo negozio di affidamento alle medesime condizioni già proposte dall'originario aggiudicatario in sede in offerta; precisa che l'obbligo di procedere allo scorrimento della graduatoria si applica a patto che non sia stata autorizzata la prosecuzione dei contratti stipulati dall'impresa in crisi (originaria aggiudicataria), come previsto dal comma 3 dell'articolo 110; conferma, al comma 3, che il curatore della procedura di fallimento, autorizzato all'esercizio provvisorio dell'attività imprenditoriale dal giudice delegato, può eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita. Rispetto alla formulazione previgente non si fa più menzione della possibilità di «partecipare a procedure di affidamento di concessioni e appalti di lavori, forniture e servizi ovvero essere affidatario di subappalto»; conseguentemente, previa autorizzazione, l'impresa fallita potrà eseguire i contratti già stipulati ma non partecipare a nuove gare; consente invece all'impresa che ha fatto domanda di concordato in bianco di partecipare alle gare, risolvendo un contrasto giurisprudenziale circa la persistente ammissibilità della partecipazione alle gare delle imprese che ai sensi dell'articolo 161, sesto comma, della legge fallimentare, hanno presentato solamente una domanda di ammissione all'istituto del concordato preventivo, riservandosi di presentare la proposta concordataria ed il relativo piano. Il nuovo comma 4 dell'articolo 110, nel testo originario del decreto-legge, prevede infatti che, nell'intervallo di tempo

intercorrente tra il deposito della domanda di concordato « in bianco » (ex articolo 161, sesto comma, della legge fallimentare) ed il deposito del decreto di apertura del procedimento, ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici, sia sempre necessario l'avvalimento dei requisiti di un altro soggetto. Al contrario, una volta ottenuta l'ammissione al concordato preventivo, in base al comma 5 l'impresa non necessita di ricorrere all'avvalimento. Sul nuovo comma 4 è intervenuto in sede di conversione il Senato, per specificare che la partecipazione alle gare è consentita a tutte le imprese che hanno presentato domanda di concordato, non solo a quelle che hanno presentato domanda di concordato « in bianco »; conferma, al comma 6, che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) possa subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti ad una impresa in concordato ad una sorta di avvalimento rinforzato.

Sottolinea che il comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge in commento, nel chiarire l'ambito temporale di applicazione della riforma, stabilisce che la nuova formulazione dell'articolo 110 del Codice degli appalti si applica alle procedure di affidamento lavori in cui il bando o l'avviso di indizione della gara è pubblicato tra la data di entrata in vigore del decreto-legge in esame (19 aprile 2019) e quella dell'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (15 agosto 2020). A decorrere dal 15 agosto 2020, in base al comma 3, si applicheranno le disposizioni dell'articolo 372 del Codice della crisi d'impresa.

Fa notare che il comma 4 modifica due disposizioni della legge fallimentare, gli articoli 104 e 186-*bis*, anch'esse oggetto di riforma ad opera del Codice della crisi d'impresa. In particolare, tale comma: intervenendo sull'articolo 104 della legge fallimentare, relativo all'esercizio provvisorio dell'impresa del fallito, il decreto-legge precisa che si tratta di disposizioni che si applicano facendo salvo l'articolo 110, comma 3, del Codice dei contratti

pubblici. Tale precisazione è importante in quanto la disposizione della legge fallimentare prevede che durante l'esercizio provvisorio i contratti pendenti proseguano, salvo che il curatore non intenda sospenderne l'esecuzione o scioglierli. Il comma 3 dell'articolo 110, che viene fatto salvo, prevede che il curatore fallimentare può eseguire i contratti pendenti solo con l'autorizzazione del giudice delegato; modificando il comma terzo dell'articolo 186-*bis* della legge fallimentare, relativo al concordato con continuità aziendale, in base al quale i contratti in corso di esecuzione, anche stipulati con pubbliche amministrazioni, non si risolvono se il professionista designato dal debitore ha attestato la conformità al piano e la ragionevole capacità di adempimento. Il decreto-legge precisa che l'esecuzione del contratto prosegue non solo in caso di concordato con continuità aziendale, ma anche in caso di concordato liquidatorio quando il professionista attesti che l'esecuzione del contratto è necessaria alla migliore liquidazione dell'azienda; sostituendo il quarto comma dell'articolo 186-*bis* della legge fallimentare, individua l'autorità giudiziaria competente ad autorizzare la partecipazione dell'impresa in concordato a procedure di affidamento lavori: tale autorità è individuata nel tribunale, dopo il deposito della domanda di concordato, e nel giudice delegato, previo parere del commissario giudiziale ove già nominato, dopo il decreto di apertura del concordato stesso.

Rammenta che in sede di conversione, il Senato ha previsto inoltre l'abrogazione della lettera *b*) del quinto comma dell'articolo 186-*bis* della legge fallimentare che attualmente consente la partecipazione all'appalto di imprese in concordato preventivo che presentino in gara la dichiarazione di altro operatore in possesso dei requisiti di carattere generale, di capacità finanziaria, tecnica, economica nonché di certificazione, richiesti per l'affidamento dell'appalto, che si impegni nei confronti del concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione, per la durata del contratto, le risorse necessarie all'esecu-

zione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata nel caso in cui questa fallisca nel corso della gara. Per la partecipazione delle imprese in concordato a procedure di affidamento lavori è ora richiesta sempre e soltanto la relazione del professionista che attesta la ragionevole capacità di adempimento del contratto.

Fa presente che l'articolo 2-bis, introdotto nel corso dell'esame in Senato, reca norme urgenti in materia di soggetti coinvolti negli appalti pubblici. Il comma 2, introdotto nel corso dell'esame in Senato, prevede la modifica dell'articolo 379 del nuovo Codice della crisi di impresa (D.lgs. n. 14 del 2019) che a sua volta ha novellato l'articolo 2477 del codice civile in tema di nomina dei revisori e del collegio sindacale nelle società a responsabilità limitata. La modifica è volta a limitare le ipotesi in cui le società a responsabilità limitata sono obbligate a nominare l'organo di controllo o il revisore. Più specificamente, rispetto al testo vigente dell'articolo 2477 del codice civile, sono innalzate le soglie – di totale dell'attivo dello stato patrimoniale, di ricavi delle vendite e delle prestazioni e di dipendenti occupati in media durante l'esercizio – che non devono essere superate ai fini dell'esenzione dall'obbligo. Le soglie sono così rideterminate: il totale dell'attivo dello stato patrimoniale è ampliato dagli attuali 2 milioni di euro a 4 milioni di euro; i ricavi delle vendite e delle prestazioni sono ampliati dagli attuali 2 milioni di euro a 4 milioni di euro; il numero dei dipendenti occupati in media durante l'esercizio è ampliato dalle attuali 10 unità a 20 unità.

Segnala che non è oggetto di modifica la norma che prevede che l'obbligo di nomina del revisore scatta quando si supera per due anni consecutivi anche uno solo dei parametri indicati. Resta altresì inalterata la disposizione che prevede che l'obbligo di nomina dell'organo di controllo o del revisore di cui alle suddette ipotesi cessa quando, per tre esercizi consecutivi, non è superato alcuno dei predetti limiti. Nulla è disposto con riguardo alle società che hanno già adempiuto all'obbligo di nomina del revisore o dell'or-

gano di controllo, in ottemperanza ai limiti più stringenti stabiliti dall'articolo 379 del codice della crisi di impresa (entrato in vigore il 16 marzo 2019).

Rileva che Il comma 3 apporta un coordinamento di natura formale al quinto comma dell'articolo 2477 del codice civile, il quale dispone che l'assemblea – che approva il bilancio in cui vengono superati i limiti sopra i quali scatta l'obbligo di nomina dei revisori – deve provvedere, entro trenta giorni, alla nomina dell'organo di controllo o del revisore.

Segnala che l'articolo 4 del decreto-legge dispone in materia di Commissari straordinari, interventi sostitutivi e responsabilità erariali. In particolare, il comma 12-ter, introdotto nel corso dell'esame da parte del Senato, novella l'articolo 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, che disciplina la responsabilità amministrativa del dipendente delle pubbliche amministrazioni che causa ad esse un danno, conseguente a fatti od omissioni commessi con dolo o colpa grave. In particolare, l'intervento legislativo attuato con il comma in esame introduce una esclusione di colpa grave e di conseguente responsabilità amministrativa qualora il danno cagionato all'amministrazione abbia origine da decreti che determinano per qualsiasi ragione la cessazione anticipata delle concessioni autostradali, a condizione che i relativi decreti siano stati visti e registrati dalla Corte dei Conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente.

Rammenta che tale esclusione si affianca ad altra, di carattere generale, già oggi prevista dall'articolo 1, comma 1, della citata legge n. 20 del 1994 che esclude il dipendente da responsabilità per colpa grave laddove « il fatto dannoso tragga origine da un atto sottoposto a visto e registrazione in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili di pertinenza del controllo ». Secondo la Corte dei conti « detta formulazione vale ad escludere che la norma operi come generale clausola di esenzione, ancorandone il funzionamento a procedimenti di

controllo che si concludano con giudizi argomentati, e nei limiti delle argomentazioni prospettate». A differenza della disposizione citata, che limita l'esclusione della gravità della colpa ai « profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo », la fattispecie che si intende introdurre con la norma in esame per le concessioni autostradali esclude la gravità della colpa, in presenza di un decreto vistato e registrato, « per ogni profilo ».

Fa presente, in fine, che l'articolo 5-*sexies*, introdotto nel corso dell'esame in Senato, detta disposizioni per gli edifici condominiali degradati o ubicati in aree degradate. In particolare, il comma 1 prevede la possibilità per il sindaco del Comune in cui siano ubicati edifici condominiali dichiarati degradati dal Comune stesso, di richiedere la nomina di un amministratore giudiziario, che assuma le decisioni indifferibili e necessarie in funzione sostitutiva dell'assemblea condominiale. Tale richiesta può essere effettuata ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 1105, quarto comma, del codice civile, e dunque nelle situazioni in cui non si prendono i provvedimenti necessari per l'amministrazione della cosa comune o non si forma una maggioranza, ovvero se la deliberazione adottata non viene eseguita. Il comma 2 specifica che le dichiarazioni di degrado degli edifici condominiali (adottate ai sensi del comma 1) sono effettuate dal sindaco del Comune con ordinanza resa ai sensi dell'articolo 50, comma 5, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel quadro della disciplina in materia di sicurezza delle città, di cui al decreto-legge n. 14 del 2017.

A tale riguardo, rammenta che l'articolo 50, commi 4 e 5 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come modificati da ultimo dal citato decreto-legge n. 14 del 2017, prevedono che il sindaco eserciti le funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusiva-

mente locale sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, le ordinanze contingibili e urgenti. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

Ciò premesso, preannuncia la presentazione di una proposta di parere favorevole.

Francesca BUSINAROLO, *presidente*, nel ricordare che è prevista nella giornata odierna, alle ore 12.45, la deliberazione sul prescritto parere, chiede se vi siano richieste di intervento.

Pierantonio ZANETTIN (FI), con spirito di collaborazione, rammenta che l'articolo 5-*sexies*, introdotto durante l'esame del provvedimento da parte dell'altro ramo del Parlamento, detta disposizioni per gli edifici condominiali degradati o ubicati in aree degradate. A suo avviso, tale articolo stravolge i principi del nostro ordinamento in materia di amministrazione di condominio, imponendo oneri straordinari a carico dell'amministratore e dei condomini. Chiede, pertanto, al relatore di valutare l'opportunità di inserire nel parere della Commissione un'osservazione che evidenzi tale aspetto.

Mario PERANTONI (M5S), *relatore*, si riserva di fornire una risposta ai rilievi

evidenziati dal collega Zanettin nella successiva seduta.

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

La seduta termina alle 10.25.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 11 giugno 2019. — Presidenza della presidente Francesca BUSINAROLO. — Interviene il sottosegretario di Stato alla Giustizia, Jacopo Morrone.

La seduta comincia alle 12.50.

DL 32/2019: 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. C. 1898.

(Parere alla VIII Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta antimeridiana.

Francesca BUSINAROLO, *presidente*, rammenta che nella seduta odierna delle ore 10 il relatore, onorevole Perantoni, ha svolto la relazione illustrativa del provvedimento e ha preannunciato la presentazione di una proposta di parere favorevole.

Mario PERANTONI (M5S), *relatore*, in riferimento ai rilievi del collega Zanettin, fa notare come l'articolo 5-*sexies* del decreto-legge in esame, introdotto dal Senato, preveda esclusivamente la possibilità per il sindaco del comune in cui siano ubicati edifici condominiali dichiarati degradati di nominare un amministratore giudiziario, che assume le decisioni indifferibili e necessarie in funzione sostitutiva dell'assemblea condominiale. Sottolinea, quindi, che tale disposizione non determina alcun stravolgimento dei principi dell'ordinamento in materia di condominio. Ciò premesso, ribadisce di esprimere sul provvedimento in discussione parere favorevole.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole avanzata dal relatore.

La seduta termina alle 12.55.