



## **Atto Governo n. 226**

*Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*

**8ª Commissione (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica)  
– Senato della Repubblica**

Roma, 26 novembre 2024

ASSTRA, Associazione Trasporti, è l'Associazione datoriale, nazionale, che riunisce e rappresenta a livello istituzionale le aziende di trasporto pubblico regionale e locale in Italia, sia a capitale pubblico sia a capitale privato.

Con riferimento alla materia dei contratti pubblici, le aziende rappresentate sono tenute, in qualità di Stazioni appaltanti operanti nei settori speciali, per l'affidamento dei contratti di lavoro, servizi e forniture strumentali all'attività di trasporto pubblico, all'applicazione del Libro III del nuovo Codice dei Contratti pubblici di cui al Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (di seguito Codice). In via residuale, si rapportano altresì alla materia dei contratti pubblici anche in qualità di operatori economici ai fini della partecipazione alle procedure indette dalle Pubbliche amministrazioni per l'affidamento di contratti di servizi di interesse economico generale, nonché per il solo affidamento con contratto di appalto del servizio di trasporto pubblico di passeggeri con autobus o tram.

Per la aziende rappresentate è di fondamentale importanza che la disciplina relativa ai settori speciali di cui al Libro III del Codice mantenga la sua specificità e la sua aderenza alla normativa europea e più precisamente alla Direttiva 2014/25/UE, affinché rimangano immutati e garantiti a livello nazionale gli stessi strumenti di semplificazione riconosciuti ai soggetti in essi operanti a livello europeo, evitando ingiustificate disparità di trattamento.

Pertanto, l'Associazione accoglie con favore alcune delle novità introdotte dallo Schema di Decreto legislativo contenenti disposizioni integrative e correttive all'attuale disciplina del Codice che si muovono in tal senso.

In particolare, sono in linea con le richieste dell'Associazione gli interventi dello Schema in esame in materia di **sistemi di qualificazione degli operatori economici**, sia con riferimento ai soggetti che possono istituirli e gestirli nell'ambito dei settori speciali, sia alla facoltà riconosciuta alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di ricorrere a sistemi di qualificazione altrui.

Tuttavia, si segnala la presenza nello Schema di Decreto di **tendenze volte ad uniformare i settori speciali ai settori ordinari, che ad avviso dell'Associazione rischiano di attenuare la suddetta peculiarità e specificità della disciplina dei settori speciali** cristallizzata nel Codice con la previsione di un apposito Libro ad essi dedicato.

Le suddette tendenze, come l'Associazione ha già avuto modo di evidenziare, non si registrano unicamente **a livello normativo** ma anche **a livello interpretativo**.

Invero, alcune interpretazioni delle disposizioni del Codice limitano l'applicazione della disciplina dei settori speciali, riducendo i margini di flessibilità e semplificazioni riconosciuti ai soggetti in essi operanti. A titolo meramente esemplificativo, si registrano interpretazioni restrittive con riferimento alla qualificazione delle società *in house* operanti nei settori speciali, alla previsione di obblighi di tracciabilità a soggetti espressamente esclusi dalla normativa in materia o con riguardo a contratti esclusi dall'applicazione del Codice e al ricorso a procedure semplificate negli appalti sottosoglia.

Si auspicano, pertanto, ulteriori interventi affinché le previsioni del Codice, anche alla luce delle modifiche introdotte dallo Schema di Decreto legislativo correttivo in esame, si pongano in continuità con la normativa europea garantendo **l'autoconclusività del Libro III** e affinché le previsioni vengano interpretate in conformità con la Direttiva 2014/25/UE e con gli obiettivi di semplificazione e di risultato che animano il Codice.

Ferme le suddette considerazioni di ordine generale, si sottopongono di seguito all'attenzione di codesta rispettabile Commissione, quelli che, a nostro avviso, costituiscono alcuni degli interventi, interpretativi ed

emendativi alla disciplina del Codice anche alla luce delle modifiche apportate dallo Schema di Decreto legislativo in esame, con l'auspicio che gli stessi possano essere condivisi dalla Commissione.

\* \* \*

- **Società *in house* operanti nei settori speciali**

Ai fini della corretta interpretazione e del corretto inquadramento nella definizione di organismo di diritto pubblico ai sensi del Codice, si segnala l'erronea tendenza a qualificare *tout court* come organismi di diritto pubblico le società *in house*, con ciò disconoscendo che alcune società, seppur *in house*, svolgono attività di natura industriale o commerciale, quali quelle operanti nei settori speciali, con conseguente impossibilità per queste ultime di avvalersi delle semplificazioni previste per i settori speciali dalla normativa nazionale, in continuità con quella europea.

Alla luce della chiara definizione di organismo di diritto pubblico contenuta nell'art. 1, comma 1, lett. e) dell'All. I.1 al Codice, conforme a quella europea, si ritiene opportuno un intervento a livello interpretativo, chiarendo che le società *in house* operanti nei settori speciali, quando svolgono attività di natura industriale e/o commerciale, non rivestendo i requisiti congiuntamente richiesti per gli organismi di diritto pubblico, sono correttamente qualificabili quali imprese pubbliche ai sensi della lett. f). Ciò consentirebbe a tali soggetti di usufruire degli strumenti di flessibilità previsti e riconosciuti dalla specifica disciplina in materia di contratti pubblici negli appalti sottosoglia.

- **Definizione di impresa pubblica – Allegato I.1, Articolo 1 “Definizione dei soggetti”**

In conformità con la definizione contenuta nella Direttiva 2014/25/UE (articolo 4, paragrafo 2) si ritiene opportuno modificare la definizione di impresa pubblica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f) dell'Allegato I.1, prevedendo che per imprese pubbliche si intendono le imprese sulle quali le “amministrazioni aggiudicatrici” - e non più genericamente, le “stazioni appaltanti” - possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano detta impresa. Invero, il riferimento alle stazioni appaltanti rischia di ingenerare fraintendimenti circa l'individuazione dei soggetti qualificabili come imprese pubbliche, in quanto la definizione di stazione appaltante ricomprende in termini più ampi qualsiasi soggetto anche privato che nella scelta del contraente è comunque tenuto all'applicazione del Codice.

**Proposta emendativa**

«All'articolo 1, comma 1, lettera f) le parole “stazioni appaltanti” sono sostituite con “amministrazioni aggiudicatrici”».

**Testo coordinato**

**Articolo 1. Definizioni dei soggetti**

«1. Nel codice si intende per:

f) «impresa pubblica», l'impresa sulla quale le ~~stazioni appaltanti~~ **amministrazioni aggiudicatrici** possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi

hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano detta impresa. L'influenza dominante è presunta quando le stazioni appaltanti, direttamente o indirettamente, riguardo all'impresa, alternativamente o cumulativamente:

- 1) detengono la maggioranza del capitale sottoscritto;
- 2) controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le azioni emesse dall'impresa;
- 3) possono designare più della metà dei membri del Consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa;

• **Qualificazione delle Stazioni appaltanti operanti nei settori speciali e aggregazione delle committenze - Articolo 62 "Aggregazioni e centralizzazione delle committenze"**

L'art. 62 disciplina le aggregazioni e le centralizzazioni delle committenze con riguardo unicamente ai settori ordinari. Si prende atto della modifica apportata dal Correttivo al comma 17 dell'art. 62 e, ferma restando la corretta esclusione dal sistema di qualificazione dei settori speciali, si ritiene necessario un ulteriore intervento chiarificatore allo scopo di evitare interpretazioni restrittive in contrasto con il *favor* della normativa europea per le aggregazioni delle stazioni appaltanti, utili ad ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transizioni più bassi nonché un miglioramento e una maggiore professionalità nella gestione degli appalti, e con la flessibilità riconosciuta ai soggetti operanti nei settori speciali.

Si ritiene, pertanto, opportuno esplicitare che due o più stazioni appaltanti operanti nei settori speciali possano comunque decidere di svolgere congiuntamente una o più fasi della procedura di affidamento o di esecuzione di un appalto o di un accordo quadro di lavori, servizi e forniture oppure decidere di aggregarsi in un soggetto terzo dotato di rilevanza esterna, il quale può operare quale centrale di committenza, pur se non qualificato come tale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera i) dell'Allegato I.1.

Infine, nell'ottica di garantire e salvaguardare il potere di autorganizzazione dei soggetti operanti nei settori speciali, si ritiene debba essere eliminata la previsione secondo la quale sarà possibile definire, con successivi interventi sull'Allegato II.4, criteri di qualificazione "alternativi". Invero, l'organizzazione di tali soggetti, che nella totalità dei casi sono società gerenti servizi pubblici locali, già risponde indubbiamente alle esigenze perseguite del legislatore, a cui si aggiunge la difficoltà di individuare univocamente parametri per la qualificazione di tali soggetti tra loro differenti.

**Proposta emendativa**

«All'articolo 62, comma 17 si apportano le seguenti modifiche:

- a) Dopo il primo periodo, aggiungere il seguente: "Due o più stazioni appaltanti di cui al primo periodo possono decidere di svolgere congiuntamente una o più fasi della procedura di affidamento o di esecuzione di un appalto o di un accordo quadro di lavori, servizi e forniture, nonché aggregarsi in un soggetto anche non qualificato, purché dotato di rilevanza esterna. Tale soggetto opera quale centrale di committenza ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera i) dell'Allegato I.1.";
- b) Il secondo periodo è soppresso.».

**Testo dello Schema di Decreto legislativo coordinato con le modifiche proposte**  
**Articolo 62. Aggregazioni e centralizzazione delle committenze**

«17. Dall'applicazione del presente articolo e dell'articolo 63 sono esclusi le imprese pubbliche e i soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi quando svolgono una delle attività previste dagli articoli da 146 a 152, nonché gli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del codice. **Due o più stazioni appaltanti di cui al primo periodo possono decidere di svolgere congiuntamente una o più fasi della procedura di affidamento o di esecuzione di un appalto o di un accordo quadro di lavori, servizi e forniture, nonché aggregarsi in un soggetto anche non qualificato, purché dotato di rilevanza esterna. Tale soggetto opera quale centrale di committenza ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera i) dell'Allegato I.1. ~~Con modifiche e integrazioni all'allegato II.4 possono essere disciplinati i criteri di qualificazione per gli enti e i soggetti di cui al primo periodo e le regole di iscrizione nell'elenco ANAC, oltre che le regole di funzionamento e gli ambiti di riferimento delle relative centrali di committenza.~~**».

- **Trasparenza nei Contratti pubblici**

L'articolo 28, comma 2, collocato nel Libro I, parte II del Codice prevede il collegamento tra la sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale della Stazione appaltante e la Banca dati Nazionale dei contratti pubblici, ai sensi del D.lgs. n. 33/2013. Poiché le società quotate risultano espressamente sottratte agli obblighi in materia di amministrazione trasparente ai sensi dell'art. 2-bis, comma 2, del D.lgs. n. 33/2013, si ritiene necessario chiarire che le stesse non risultano parimenti soggette a quanto stabilito dalla previsione di cui all'art. 28, comma 2, citata.