

SENATO DELLA REPUBBLICA

——— XVII LEGISLATURA ———

Giovedì 26 maggio 2016

635^a e 636^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

alle ore 9,30

I. Seguito della discussione dei disegni di legge:

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave, prive del sostegno familiare (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(2232)**

- BARANI. - Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare e istituzione del fondo "Dopo di noi" **(292)**

- *Relatrice* PARENTE (*Relazione orale*)

II. Discussione dei disegni di legge:

1. Deputato BOLOGNESI ed altri. - Introduzione nel codice penale del reato di inquinamento processuale e depistaggio (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(1627)**

- LO GIUDICE ed altri. - Introduzione dell'articolo 372-bis del codice penale, concernente il reato di depistaggio **(984)**
- *Relatore CASSON (Relazione orale)*

2. LO MORO ed altri. - Disposizioni in materia di contrasto al fenomeno delle intimidazioni ai danni degli amministratori locali - *Relatore CUCCA (Relazione orale)* **(1932)**

III. Discussione di mozioni sulle concessioni demaniali marittime e lacuali
(testi allegati)

IV. Discussione della mozione n. 293, Cappelletti, su iniziative contro la corruzione negli appalti nelle grandi opere pubbliche *(testo allegato)*

alle ore 16

Interrogazioni a risposta immediata ai sensi dell'articolo 151-bis del Regolamento al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su:

- **attuazione del nuovo codice degli appalti;**

- **problematiche relative al sistema portuale e al trasporto marittimo**

MOZIONI SULLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME E LACUALI

(1-00539) (22 marzo 2016)

GASPARRI, ROMANI Paolo, BERNINI, PELINO, FLORIS, MALAN, ARACRI, CARDIELLO, FASANO, MARIN, FAZZONE, RIZZOTTI, MANDELLI - Il Senato,

premessi che:

gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, contengono le disposizioni applicabili ai regimi di autorizzazione che condizionano l'accesso alle attività di servizi o il loro esercizio. L'articolo 12, rubricato "Selezione tra diversi candidati", dispone che qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. L'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami;

il codice della navigazione italiana di cui al regio decreto n. 327 del 1942 accordava una preferenza per il concessionario esistente in caso di rinnovo della concessione. Venuta meno tale possibilità, in seguito all'avvio di un procedimento di infrazione da parte della Commissione europea, con decreti-legge emanati dal 2009 al 2012, successivamente convertiti in legge, l'Italia ha previsto la proroga automatica della durata delle concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, inizialmente sino al 31 dicembre 2012, e quindi sino al 31 dicembre 2020;

recentemente, a fine febbraio 2016, Maciej Szpunar, avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea, ha formulato delle "conclusioni" sulla questione delle concessioni demaniali, (cause riunite C-458/14 e C-67/15). Tali conclusioni non vincolano la Corte di giustizia europea a pronunciarsi con una determinata sentenza e rappresentano una valutazione giuridica sull'aderenza della legislazione di uno Stato alle norme emanate dall'Unione europea;

la prima causa riguarda Promoimpresa Srl. La società ha chiesto il rinnovo della concessione, in scadenza il 31 dicembre 2010, per lo sfruttamento di una zona demaniale della sponda del lago di Garda, domanda che è stata rigettata dal Consorzio dei Comuni della sponda bresciana del lago di Garda e del lago di Idro, con decisione del 6 maggio 2011, con la motivazione che la concessione a scadenza era limitata a una durata di 5 anni con esclusione di qualsiasi forma di rinnovo automatico, e la nuova concessione avrebbe dovuto essere aggiudicata mediante gara d'appalto. La società Promoimpresa ha allora impugnato il rifiuto di rinnovo della concessione davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. Il Tribunale ha ritenuto che la disposizione di proroga della durata delle concessioni demaniali possa determinare una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, rendendo impossibile a qualsiasi altro concorrente l'accesso alle concessioni in scadenza. In tale contesto, il Tribunale ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, ostino ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale di rilevanza economica, la cui durata viene incrementata per legge per almeno 11 anni, così conservando in via esclusiva il diritto allo sfruttamento ai fini economici del bene in capo al medesimo concessionario, nonostante l'intervenuta scadenza del termine di efficacia previsto dalla concessione già rilasciatagli, con conseguente preclusione per gli operatori economici interessati di ogni possibilità di ottenere l'assegnazione del bene all'esito di procedure ad evidenza pubblica;

la seconda causa riguarda alcuni gestori di attività turistico-ricreative (Mario Melis, Tavolara Beach Sas, Dionigi Pirredda, Claudio del Giudice) di aree demaniali marittime, e quale convenuto il Comune di Loiri Porto San Paolo (Olbia Tempio). L'11 maggio 2012, il Comune ha pubblicato un bando per l'aggiudicazione di 7 nuove concessioni, alcune delle quali relative ad aree che costituivano già oggetto delle concessioni rilasciate ai ricorrenti e con successiva decisione dell'8 giugno 2012 ha proceduto all'aggiudicazione delle concessioni a persone diverse dai ricorrenti nel procedimento principale. I gestori decaduti hanno allora presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, contestando al Comune di non aver tenuto conto della proroga automatica delle

concessioni prevista dalla normativa nazionale e impugnato i provvedimenti con i quali la Polizia municipale aveva ordinato loro di rimuovere le attrezzature. Il Tribunale ha chiesto alla Corte se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ostino ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, di rilevanza economica; se l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE osti ad una disposizione nazionale, quale l'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e successive modifiche ed integrazioni, che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere per attività turistico-ricreative, fino al 31 dicembre 2015, ovvero fino al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;

l'avvocato generale ha ritenuto che sulla questione della libertà di stabilimento su demanio pubblico, quando le concessioni sono limitate a causa della scarsità delle risorse naturali, la direttiva impedisca, a qualsiasi normativa nazionale, di prorogare in modo automatico la data di scadenza delle concessioni per lo sfruttamento economico del demanio pubblico marittimo e lacustre (acque interne). L'avvocato generale ha specificato che le convenzioni in questione non costituiscono "servizi" ai sensi delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, ma "servizi" ai sensi della direttiva, secondo la quale, allorché il numero di autorizzazioni disponibili sia necessariamente limitato in ragione della rarità o comunque della limitatezza delle risorse naturali, tali autorizzazioni devono essere concesse secondo una procedura di selezione imparziale e trasparente, per una durata limitata, e non possono essere oggetto di una proroga automatica;

l'avvocato generale ha fatto rilevare che i ricorrenti nel procedimento principale, in entrambe le cause, sostengono che le concessioni demaniali marittime e lacuali costituiscono locazioni commerciali che attribuiscono a un individuo la possibilità di godere del bene pubblico, senza costituire un'autorizzazione che condiziona l'accesso all'attività di servizio. L'avvocato generale ha posto in evidenza, tuttavia, che l'accesso all'attività relativa allo sfruttamento dei beni del demanio pubblico marittimo o lacuale in Italia necessita del rilascio di un atto di concessione da parte dell'autorità comunale competente, come infatti dimostra l'azione dei

ricorrenti innanzi al Tribunale che impugna gli atti di diniego della proroga di autorizzazione;

la questione che si pone è la medesima da anni e riguarda il bene pubblico concesso in godimento per un determinato numero di anni (quindi non per sempre), dal quale il gestore ricava un guadagno, indipendentemente dal fatto che investa o meno nella concessione, che vorrebbe comunque per sempre, con passaggio del bene, in futuro, anche ad eventuali eredi;

la Corte di giustizia dell'Unione europea dovrà pronunciarsi sui seguenti aspetti: a) se la legislazione italiana in materia di concessioni demaniali per finalità economiche, per la sua idoneità a sottrarre dal mercato beni produttivi al di fuori di ogni procedimento concorsuale, possa ritenersi compatibile con i principi di libertà di stabilimento, di protezione della concorrenza e di eguaglianza di trattamento tra operatori economici, così come con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza; b) se la generalizzazione del termine di durata della concessione faccia venire meno il principio di proporzionalità; c) se l'automatismo della proroga sia da considerarsi come una sottrazione al mercato, per un periodo molto lungo, delle concessioni di beni; d) se il meccanismo della proroga determini una discriminazione tra gli operatori economici e incida in modo eccessivamente penalizzante sui diritti degli operatori del settore, che non hanno la possibilità di ottenere una concessione, malgrado l'assenza di concrete esigenze che giustifichino il protrarsi delle proroghe;

l'avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea ha proposto alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dai due TAR dichiarando che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che proroga automaticamente la data di scadenza delle autorizzazioni relative allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo e lacuale;

evidenziato che, per l'Unione europea, l'Italia deve giungere, definitivamente, ad una soluzione che: a) interrompa, in materia, l'emanazione di disposizioni legislative di differimento del termine di scadenza della concessione; b) eviti al Governo italiano il pagamento di sanzioni economiche per il mancato rispetto e la mancata applicazione del diritto comunitario, dove le sanzioni potrebbero risultare di gran lunga superiori al valore generato della concessione; c) garantisca a nuovi operatori economici di concorrere all'assegnazione di aree demaniali per il loro utilizzo a fini turistici;

tenuto conto che:

vi è tempo residuo sufficiente, dal 2016 al 2020, per il superamento delle contestazioni rivolte all'Italia dall'Unione europea sulle modalità di concessione del demanio pubblico;

sino ad oggi, comunque, le concessioni hanno determinato un introito per il bilancio dello Stato;

le concessioni riguardano i beni e non lo svolgimento di servizi, cioè concernono il conferimento in uso di una superficie e non l'autorizzazione a svolgere un servizio (ad esempio, il servizio effettuato attraverso una concessione per il trasporto dei passeggeri da una sponda ad un'altra di un lago);

i beni demaniali costieri non sono esauriti, ma vi è ancora disponibilità di superfici, da concedere, tramite bando, in nuova concessione; e ciò deve essere considerato come motivo per l'esclusione dall'applicazione della cosiddetta direttiva servizi;

occorre considerare che, in ambito europeo, altri Paesi hanno legiferato in materia, e, a seguito dell'indagine svolta presso altri Paesi da Assobalneari Italia Federturismo Confindustria, si evidenzia in particolare: la Spagna (legge 28 luglio 1988, n. 22, come modificata dalla legge 29 maggio 2013, n. 2, di protezione e uso sostenibile del litorale, e con il reale decreto del 10 ottobre 2014, n. 876) che ha prorogato fino a 75 anni le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo scadute o che scadranno nel 2018 (proroga straordinaria e selettiva delle concessioni in essere che permette la trasmissione delle concessioni *mortis causa*) notifica in 4 anni, e tra viventi, previa autorizzazione; il Portogallo nel 2007 ha emanato una disciplina che ammette che il precedente concessionario possa esercitare un diritto di prelazione nel momento in cui si procede alla riassegnazione della concessione. Ambedue gli interventi normativi riguardano l'impulso ad attività economiche e la generazione di occupazione, che siano compatibili con la protezione delle coste, sostenuti dalla volontà politica di questi Paesi a difesa del loro comparto balneare che copia quello italiano,

impegna il Governo:

1) ricordato quanto disposto dalla normativa della Spagna e del Portogallo, a sostenere in sede Europea che l'Italia non sia imputabile di un procedimento di infrazione nel caso di disapplicazione della direttiva 2006/123/CE per quanto concerne la concessione in uso di beni demaniali, anche alla luce del fatto che le concessioni riguardano beni e non lo svolgimento di servizi, e che le risorse non sono esaurite permettendo il

rilascio di nuove concessioni attraverso un'evidenza pubblica, che le concessioni esistenti hanno già sostenuto all'origine;

2) ad estendere, ai fini della tutela delle proprie aziende, come fatto dal Regno di Spagna, per la salvaguardia ai fini occupazionali, economici, sociali e culturali, alle concessioni demaniali marittime turistico-ricreative in essere un periodo di "proroga" di almeno 30 anni a partire dall'anno 2020;

3) a riconoscere alle aziende che hanno esercitato l'attività in regime concessorio il valore commerciale a tutela degli investimenti e dell'attività svolta, attraverso l'acquisizione dal concessionario originario di una perizia giurata svolta da un professionista abilitato, nella quale venga evidenziato il valore economico aziendale dell'impresa;

4) a riconoscere al concessionario attuale la "competenza o professionalità" nel condurre la sua azienda, che, insieme a tutte le aziende balneari italiane, ha contribuito a congegnare un sistema che ha creato e sviluppato la più importante economia costiera nazionale.

(1-00579) (25 maggio 2016)

CENTINAIO, CONSIGLIO, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, COMAROLI, CROSIO, DIVINA, STEFANI, STUCCHI, TOSATO, VOLPI - Il Senato,

premessi che:

nel 2006, il Parlamento europeo ha approvato, con non poche difficoltà, la direttiva 2006/123/CE, meglio nota come «direttiva Bolkestein», relativa ai servizi nel mercato interno. La direttiva, recepita in Italia con il decreto legislativo n. 59 del 2010, ha stabilito che le concessioni demaniali marittime, in quanto rientranti nel settore dei servizi turistici, dovessero essere obbligatoriamente affidate, al momento del rinnovo della concessione, con gare ad evidenza pubblica;

il provvedimento, che non tiene assolutamente conto della peculiarità del settore balneare nel nostro Paese e dell'importanza strategica che lo stesso riveste per il turismo italiano, è stato oggetto di un lunga contrattazione tra le istituzioni europee e quelle italiane, tanto che, ancora oggi, il settore è privo di un quadro normativo stabile, a discapito di circa 30.000 imprese concessionarie in Italia e di migliaia di lavoratori;

infatti, a seguito dell'apertura della procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908 da parte della Commissione europea, che ha rilevato l'incompatibilità della normativa italiana ai principi di cui alla citata direttiva, il legislatore italiano è intervenuto, dapprima, abrogando con il decreto-legge n. 194 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 2010, l'articolo 37 del Codice della navigazione, di cui al Regio decreto n. 327 del 1942 e successive modificazioni e integrazioni, nella parte inerente al " diritto di insistenza", ossia il diritto di preferenza accordato al cessionario uscente, e successivamente, eliminando con la legge comunitaria del 2010, in risposta ad una seconda procedura di infrazione comunitaria n. 2010/2734, "accessoria" alla prima, il rinnovo automatico delle concessioni, previsto dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 400 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494 del 1993;

in questo arco temporale, le imprese balneari hanno potuto usufruire di un periodo di proroga della concessione, da ultimo rinnovato con il decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012, che ha rinviato al 31 dicembre 2020, la scadenza delle concessioni in essere al 31 dicembre 2015;

sulla questione è recentemente intervenuto l'avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea, Maciej Szpunar, ritenendo che: "la legge con cui l'Italia ha previsto la proroga automatica della durata delle concessioni demaniali marittime e lacustri per attività turistico-ricettive fino al 2020, sia contraria al diritto europeo"; e ancora: " si tratta di servizi che vanno concessi secondo una procedura di selezione imparziale e trasparente, per una durata limitata e non possono essere oggetto di automatismi";

il pronunciamento dell'Avvocatura è reso in merito alle cause che coinvolgono 2 aziende balneari, una ubicata sul litorale sardo e l'altra sul lago di Garda, che hanno fatto ricorso al TAR, a seguito della decisione dei Comuni interessati di non riconoscere la proroga automatica della concessione e quindi di pubblicare gli avvisi di gara per le nuova assegnazione, senza diritto di prelazione al concessionario uscente;

secondo l'Avvocatura, ritenuti fondati i dubbi espressi dai tribunali della Sardegna e della Lombardia che hanno rivolto una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia europea per verificare la compatibilità dell'ordinamento italiano con il diritto comunitario, la citata direttiva 2006/123/CE impedisce alla normativa nazionale di prorogare in modo automatico la data di scadenza delle concessioni per lo sfruttamento

economico del demanio pubblico marittimo e lacustre. Si tratta, secondo l'avvocato della Corte, di "servizi su suolo pubblico", e pertanto, quando le concessioni sono limitate a causa della scarsità delle risorse naturali, debbono essere aperti alla libera concorrenza;

qualora tale indirizzo fosse assunto in via definitiva dalla Corte di giustizia europea, questo confermerebbe l'obbligo di evidenza pubblica per le concessioni in scadenza, negando il diritto alla permanenza degli attuali gestori, al momento del rinnovo della concessione stessa, con il rischio che il mancato adeguamento della normativa nazionale al dettato europeo, possa dar luogo ad una nuova e onerosa procedura di infrazione per l'Italia;

in molti sostengono la necessità di escludere le concessioni demaniali dall'ambito di applicazione della stessa direttiva 2006/123/CE, rilevando che le autorizzazioni sono concesse in riferimento ai "beni" demaniali e non ai "servizi", e perciò riguardano il conferimento in uso di una superficie e non l'autorizzazione a svolgere un servizio. Tale orientamento porterebbe ad individuare soluzioni alternative rispetto a quanto stabilito dalla "direttiva Bolkestein", prevedendo un prolungamento delle concessioni in essere, per un periodo idoneo a remunerare gli investimenti sostenuti dagli operatori e la messa a gara per l'assegnazione delle nuove concessioni;

dubbi emergono anche in merito alla questione relativa all'esaurimento delle risorse naturali, e quindi dei beni demaniali costieri, i quali ultimi risultano ancora disponibili e pertanto assegnabili, tramite bando di gara, in nuova concessione;

le citate ipotesi trovano conferme nelle recenti posizioni assunte da altri Paesi europei. La Spagna, ad esempio, con la legge sulla protezione del litorale e di modifica della legge costiera, ha elevato il termine massimo di durata delle concessioni da 70 a 75 anni, per quelle scadute o in scadenza nel 2018, prevedendo, inoltre, la possibilità di trasmissione delle stesse, oltre che per *mortis causa*, anche tra viventi; il Portogallo nel 2007 ha emanato una disciplina che accorda al concessionario uscente il diritto di prelazione in caso di riassegnazione della concessione;

è necessario dunque che l'Unione europea venga sollecitata a fare chiarezza sulle questioni esposte, a tutela di un settore, quello degli stabilimenti balneari e delle imprese turistiche ad uso turistico-ricreativo, che rappresenta una realtà fondamentale per il sistema turistico italiano,

impegna il Governo:

- 1) ad attivarsi presso le istituzioni comunitarie per fare in modo che le concessioni demaniali siano estromesse dall'applicazione della "Direttiva Bolkestein", tenuto conto che le stesse si riferiscono ai "beni" e non allo svolgimento di "servizi" e che le risorse naturali non sono esaurite, permettendo quindi il rilascio di nuove concessioni attraverso procedure di gara;
- 2) a presentare al Parlamento, nel più breve tempo possibile, una proposta normativa che permetta all'Italia di derogare alla normativa in vigore, da un lato prorogando le concessioni in essere di almeno trent'anni, in considerazione degli investimenti in corso eseguiti dagli attuali concessionari, e dall'altro, affidando le nuove concessioni attraverso procedure ad evidenza pubblica;
- 3) ad accordare alle imprese che hanno esercitato l'attività in regime concessionario un equo indennizzo, pari al valore commerciale dell'azienda, a tutela degli investimenti sostenuti e dell'attività svolta;
- 4) a riconoscere al concessionario attuale le competenze e la professionalità acquisite nell'esercizio dell'attività turistico-ricreativa in area demaniale marittima.

MOZIONE SU INIZIATIVE CONTRO LA CORRUZIONE NEGLI APPALTI NELLE GRANDI OPERE PUBBLICHE

(1-00293) (Testo 2) (25 maggio 2016)

CAPPELLETTI, AIROLA, BERTOROTTA, BLUNDO, BOTTICI, BUCCARELLA, BULGARELLI, CASTALDI, CATALFO, CIAMPOLILLO, CIOFFI, COTTI, CRIMI, DE PIETRO, DONNO, ENDRIZZI, FATTORI, FUCKSIA, GAETTI, GIARRUSSO, GIROTTO, LEZZI, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MOLINARI, MONTEVECCHI, MORONESE, MORRA, NUGNES, PAGLINI, PETROCELLI, PUGLIA, SANTANGELO, SCIBONA, SERRA, SIMEONI, TAVERNA, VACCIANO, BENCINI, ROMANI Maurizio, MASTRANGELI, PEPE, DE PETRIS, BAROZZINO, DE CRISTOFARO, GAMBARO, MUSSINI, PALERMO, PETRAGLIA, SCILIPOTI ISGRO', URAS, ZIN - Il Senato,

premessi che:

le risultanze delle recenti inchieste della magistratura hanno evidenziato diffuse, pluriennali e capillari illegalità nel sistema degli appalti pubblici relativo al sistema delle dighe mobili del modulo sperimentale elettromeccanico (Mose) di Venezia. La complessità tecnico-scientifica dell'intervento, la valenza ambientale degli obiettivi asseritamente perseguiti dall'opera strategica di interesse nazionale per la salvaguardia lagunare, l'ingentissima e crescente quantità di denaro pubblico profusa nel corso dei decenni per i lavori connessi e il coinvolgimento degli stessi livelli di controllo nelle illegalità riscontrate dalla magistratura rendono ancor più evidente la valenza negativa del pervasivo sistema di corruzione che la Procura della Repubblica di Venezia ha portato alla luce e tuttora in via di disvelamento, nell'ambito del quale sono risultate indagate o sottoposte a misure cautelari personali decine di amministratori pubblici, funzionari, uomini politici ed imprenditori, a marcare l'inusitata trasversalità e ampiezza del consolidato sistema corruttivo formatosi intorno alle "grandi opere" come il Mose;

sin dall'istituzione, nel 1984, del comitato di indirizzo, coordinamento e controllo di questi interventi (il «comitatone»), la progettazione e l'esecuzione delle opere venne affidata ad un unico soggetto, il consorzio "Venezia nuova", ma soltanto nel 1992, in seguito all'approvazione del progetto preliminare da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Mose venne sottoposto a procedura di valutazione di impatto ambientale

che diede, peraltro, esito negativo, come si rileva dallo specifico decreto del Ministero dell'ambiente del 24 dicembre 1988 con cui si esprimeva "giudizio di compatibilità ambientale negativo". A questo non è mai seguito un altro decreto conseguente ad una nuova e ulteriore valutazione favorevole dell'opera, come confermato recentemente dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in risposta all'atto di sindacato ispettivo della Camera 3-00876 durante la seduta dell'11 giugno 2014. Nel 2002 venne presentato il progetto definitivo, mentre solo nell'aprile 2003 se ne avviò la realizzazione. Sono quindi stati registrati ritardi e aumenti considerevoli nelle spese, tanto che il Mose rientra tra le più costose opere pubbliche mai commissionate in Italia, il cui onere viene sostenuto pressoché interamente dallo Stato. Il progetto è stato puntualmente ed analiticamente criticato da associazioni ambientaliste e comitati di cittadini, per l'impatto ambientale, l'inutilità ed inefficacia e per gli eccessivi costi di realizzazione. Attualmente l'opera non risulta ultimata, dal momento che si ipotizza di procedere all'installazione delle paratoie mobili nel 2016;

il consorzio Venezia nuova, concessionario per conto del Magistrato alle acque di Venezia dei lavori per la progettazione e la realizzazione del sistema Mose rappresenta il soggetto attuatore che, sulla base di un contratto di programma pluriennale, stipula gli atti necessari alla realizzazione dei singoli interventi, tra i quali si inseriscono le destinazioni dei finanziamenti istruiti dalla struttura tecnica di missione, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi della legge n. 443 del 2001 (la "legge obiettivo") approvati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica;

particolarmente inquietante è il lievitare dei costi dell'opera. Il totale delle assegnazioni finanziarie destinate al complesso degli interventi riguardanti il sistema è di poco inferiore a 5 miliardi di euro, gestiti in base al contratto stipulato nel 2005 tra il Magistrato alle acque di Venezia del Ministero delle infrastrutture e l'ente attuatore consorzio Venezia nuova. Il valore complessivo del Mose ammonta a quasi 5 miliardi e mezzo di euro, la gran parte dei quali riferita ai lavori, mentre mezzo miliardo di euro è ascrivibile alle piattaforme informatiche per la gestione delle informazioni connesse all'idrografia della laguna ed alla manutenzione fisica del sistema, nonché agli interventi previsti nel piano delle misure di compensazione, conservazione, riqualificazione ambientale e monitoraggi imposte dalla Commissione europea. Circa 560 milioni di euro risultano essere oggetto di approfondimento ai fini dell'assegnazione. Tali risorse derivano solo in minima parte da un'originaria assegnazione derivante dal complesso

normativo che costituisce la legge speciale per Venezia, essendo state integrate ripetutamente mediante il ricorso alle leggi finanziarie annuali e con le relative deliberazioni del CIPE. Dei quasi 5 miliardi, 600 milioni di stanziamento sono stati oggetto di revoca nell'ambito delle recenti misure di contenimento della spesa pubblica ma la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) ha autorizzato la spesa complessiva di oltre 400 milioni di euro per il periodo 2014-2017 per la prosecuzione immediata dei lavori (comma 71 dell'art. 1);

gravemente carente si è dimostrato il sistema di vigilanza e controllo esercitato dalle amministrazioni pubbliche, comprese le strutture ministeriali, tra le quali il Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere e il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (CCASGO) presso il Ministero dell'interno. Tale sistema, che pure prevede un'articolata filiera di comunicazioni per il monitoraggio degli interventi, la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa, un sistema informatico di vigilanza relativo ai dati di tutti i contratti e subcontratti della filiera delle lavorazioni, un sistema di interconnessione dei dati da parte delle amministrazioni interessate, nonché una banca dati delle informazioni interdittive previste dal codice antimafia (di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011), unitamente alla possibilità di effettuare sopralluoghi tecnico amministrativi presso i cantieri, non ha impedito il verificarsi di irregolarità che, a parte le eventuali responsabilità penali personali dei soggetti coinvolti, disvela in tutta la sua gravità le criticità della legislazione vigente in materia di grandi opere strategiche, introdotta con l'esplicito fine di derogare alla normativa ordinaria e ai relativi sistemi di controllo;

lo stesso atto contrattuale fra lo Stato (Magistrato alle acque) ed ente attuatore, che stabilisce costi e tempi per la realizzazione delle opere, si è rivelato palesemente inidoneo a prevenire e svelare per tempo, bloccandole alle origini, le sistematiche interposizioni corruttive che nel corso dei decenni hanno accompagnato lo sviluppo del Mose, in spregio del superiore obiettivo di salvaguardia dell'intera laguna di Venezia e con gravissimo danno per la stessa immagine internazionale dell'Italia. Solo a seguito dell'inchiesta si è prospettata la necessità di un intervento straordinario di controllo avente ad oggetto la coerenza fra spese e lavori eseguiti. Tale tardiva iniziativa è peraltro ben lungi dall'essere concretamente e speditamente portata a termine, con l'adozione dei provvedimenti necessari e conseguenti nei confronti dell'ampia rete di persone dedite alla distrazione di risorse pubbliche mediante corruzione,

concussione, riciclaggio, costituzione di fondi neri e distorsioni del sistema di appalti relativi al Mose;

l'estrema gravità delle condotte emerse è sancita dai nomi delle persone a vario titolo coinvolte nell'inchiesta, tra le quali spiccano, proprio per le funzioni ricoperte, il sindaco di Venezia, l'ex presidente della Regione Veneto, l'ex segretario del CIPE nonché stretto collaboratore di un ex Ministro dell'economia e delle finanze, 2 esponenti del Magistrato alle acque di Venezia, un magistrato della Corte dei conti, un ex generale della Guardia di finanza, un assessore regionale ed una parlamentare europea uscente. Nel 2009 fu ipotizzata, a carico di una delle aziende impegnate nei lavori di costruzione delle barriere, l'accusa di avere emesso fatture false o gonfiate per costituire fondi esteri da utilizzare a fini corruttivi, e già nel 2013 si verificarono diversi arresti che coinvolsero, tra gli altri, il presidente del consorzio Venezia nuova e collaboratori di esponenti politici locali e nazionali. Nonostante ciò ed a dispetto delle numerose denunce e degli allarmi intervenuti nel corso degli anni, nonché degli atti di sindacato ispettivo depositati in Parlamento, nessuna iniziativa di rilievo risulta essere stata assunta per bloccare l'operato del sistema corruttivo, fino all'ultima ondata di arresti del giugno 2014. Il consolidamento del sistema criminoso sarebbe testimoniato anche dal fatto che l'erogazione illecita di denaro per alcuni personaggi coinvolti prescindesse dal singolo atto per configurarsi quale sorta di rendita di posizione connessa alla carica ricoperta in funzione della realizzazione dell'opera strategica nel suo complesso. La vicenda giudiziaria del Mose è arrivata a poche settimane di distanza da quella su Expo 2015, altra opera strategica di rilevantissimo importo finanziario, che ha coinvolto funzionari, esponenti politici, vertici di enti pubblici e aziende private;

sempre nel 2009 numerose associazioni avevano presentato alla Corte dei conti e al Ministero delle infrastrutture una segnalazione-esposto che si riferiva ad uno studio eseguito da una società di consulenza tra le più qualificate ed autorevoli a livello mondiale per la modulazione numerica di sistemi marini complessi che interagiscono tra loro in modo ondoso la quale, su incarico ricevuto dal Comune di Venezia nel 2008, dimostrava che le paratoie di sollevamento del Mose presentano fenomeni di risonanza ovvero sono dinamicamente instabili. Conclusioni peraltro ribadite a seguito di dubbi avanzati dal Comitato tecnico di magistratura dello stesso Magistrato alle acque di Venezia. Le associazioni citate hanno evidenziato come sia costantemente prevalsa la volontà di proseguire in un'opera la cui funzionalità è stata più volte messa in discussione da autorevoli considerazioni tecnico-scientifiche in mancanza di adeguato dibattito sulle

possibili alternative, evidenziando i profili di responsabilità per danno erariale assumibili nei confronti dei responsabili politici ed amministrativi dell'*iter* sin qui seguito;

considerato che nella prosecuzione del progetto Mose manca ogni dimostrazione scientifica volta a superare i comportamenti di instabilità dinamica delle paratoie alla bocca di Malamocco, denunciati dal Comune di Venezia con lo studio delle società "Principia" ancora nel 2009, e che sono state rese pubbliche le progettazioni esecutive degli interventi alle bocche di Lido e Chioggia, nei cui elaborati non ci sono evidenze che possano garantire che le opere sperimentali, assunte alla base del dimensionamento, dimostrino il reale funzionamento delle paratoie;

se i soggetti preposti ai controlli e alla vigilanza dell'opera, gli organismi tecnici e gli apparati amministrativi pubblici competenti avessero prestato attenzione alle petizioni e alle documentate denunce venute dai cittadini e dalle associazioni nonché da numerosi esponenti indipendenti del mondo scientifico e professionale, l'*iter* dell'opera sarebbe stato ben diverso e minore spazio avrebbero trovato, conseguentemente, le consorterie politico-affaristiche che gravitano, in ragione delle enormi risorse mobilitate, intorno al sistema derogatorio e alla legislazione speciale delle "grandi opere". È pertanto necessaria una netta inversione di tendenza rispetto alla linea sin qui seguita dalle istituzioni, per restituire credibilità e autorevolezza all'azione pubblica ed arginare il dilagare dei fenomeni corruttivi,

impegna il Governo:

- 1) a provvedere, con riferimento al Mose, alla cancellazione dell'originaria concessione e risoluzione di ogni ulteriore contratto successivo stipulato con il consorzio Venezia nuova;
- 2) ad attivarsi al fine di bandire una gara internazionale per l'espletamento del servizio di manutenzione, inclusa la progettazione e la realizzazione degli appositi impianti;
- 3) a procedere all'immediata verifica tecnico-scientifica e contabile del progetto Mose da parte di un organismo indipendente e qualificato composto anche da esperti nel campo della progettazione e modellazione di sistemi marini complessi, con riferimento sia all'effettiva utilità ed efficacia dell'opera che alla congruità dei costi della stessa, valutando altresì la possibilità di approntare le varianti in corso d'opera ancora realizzabili al fine di ridurre l'impatto ambientale e i costi di realizzazione;

4) a disporre, specificatamente, una verifica tecnico-scientifica al fine di conoscere se il progetto esecutivo abbia confermato i dimensionamenti del progetto definitivo, oppure se ci siano state modifiche e di quale entità. Nonché a verificare le prove su modello, utilizzate per la progettazione delle paratoie delle tre bocche di porto e a verificare come sia stato valutato il cosiddetto effetto "scala";

5) ad adottare misure immediate di penalizzazione delle imprese coinvolte nel sistema corruttivo intorno al progetto Mose e nelle analoghe situazioni che dovessero emergere in relazione ad altre opere strategiche finanziate dallo Stato, valutando le opportune modalità di revoca di ogni autorizzazione, concessione, contratto, affidamento di lavori e sospendendo conseguentemente le procedure attualmente in corso ai fini del relativo approfondimento, tenuto conto del fatto che il contenzioso derivante da tale iniziativa si configurerebbe meno oneroso di quanto sta emergendo in relazione alle irregolarità, ai costi e alle criticità tecniche delle opere;

6) a riesaminare gli atti e le procedure seguite per la realizzazione delle opere strategiche deliberate o in via di autorizzazione, con riferimento sia alle problematiche tecnico-scientifiche emerse che alle risorse impiegate, valutando gli eventuali profili di responsabilità ed avviando celermente le conseguenti procedure per il recupero delle risorse sottratte alla collettività attraverso l'anomalo incremento dei costi di costruzione;

7) a riferire al Parlamento sullo stato delle commesse legate agli appalti per le grandi opere, sul sistema dei controlli e sulla trasparenza degli affidamenti in corso, valutando l'adozione di tutte le opportune iniziative, di carattere sia amministrativo che legislativo, volte a consentire la sospensione, revoca e annullamento degli atti e delle procedure viziate da eventi corruttivi;

8) a procedere, per quanto di competenza, favorendo in particolare l'esame di proposte parlamentari in tale direzione, alla revisione del quadro normativo sull'affidamento dei lavori pubblici, a tutela dei principi di trasparenza e legalità nella gestione delle gare di appalto, con l'obiettivo prioritario del superamento della legislazione speciale che, a partire dalla legge obiettivo del 2001, ha "semplificato" le procedure in materia di grandi opere derogando la normativa ordinaria e attribuendo poteri immensi ai "commissari straordinari";

9) a provvedere, nell'ambito del ripristino della legislazione ordinaria per le cosiddette opere strategiche, al ripristino delle procedure di valutazione d'impatto ambientale nonché dell'efficacia dei pareri delle istituzioni e delle

comunità locali interessate dalle stesse opere, disponendo altresì il divieto dell'affidamento di lavori senza gare e senza progetti definitivi, così come il divieto di ricorso a subappalti;

10) ad avviare conseguentemente, con pari urgenza, un processo di revisione della normativa in materia di affidamento di lavori e finanza di progetto, al fine di eliminare la concentrazione dei poteri relativi a pianificazione, valutazione, attuazione e controllo, di ricostituire organismi di valutazione e controllo ambientale pienamente indipendenti, di garantire la pubblicità e trasparenza delle procedure quale elemento essenziale per la partecipazione pubblica ai processi decisionali e al controllo dell'attività dell'amministrazione pubblica;

11) a rafforzare la normativa in materia di conflitti di interesse anche mediante divieti di contribuzione a partiti, fondazioni ed esponenti politici da parte di imprese che operano in appalti finanziati con fondi pubblici, a potenziare i requisiti soggettivi per la partecipazione alle gare, le sanzioni pecuniarie ed interdittive in caso di violazione delle normative sugli affidamenti nonché a potenziare, in termini di risorse umane specializzate e di mezzi tecnologici avanzati gli organismi di vigilanza, monitoraggio e controllo.