

SENATO DELLA REPUBBLICA

——— XVII LEGISLATURA ———

Mercoledì 8 giugno 2016

alle ore 9,30 e 16,30

638^a e 639^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

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

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

III. Discussione di mozioni su iniziative contro la corruzione negli appalti nelle grandi opere pubbliche (*testi allegati*)

IV. Discussione dei disegni di legge:

Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione

internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015 (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(2223)**

- ORELLANA ed altri. - Ratifica ed esecuzione della convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005 **(1662)**

- *Relatori* CORSINI e LO GIUDICE (*Relazione orale*)

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, GALIMBERTI - 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,

premesse 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.

(1-00580) (26 maggio 2016)

DE PETRIS, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVELLINI, DE CRISTOFARO, MINEO, PETRAGLIA, BENCINI - Il Senato,

premessi che:

la direttiva 2006/123/CE, cosiddetta Direttiva Servizi, ha individuato il regime concorrenziale, come il sistema attraverso cui erogare i servizi e svolgere le attività commerciali e intellettuali, con l'obiettivo di consentire una libera circolazione dei servizi e di garantire la libertà di stabilimento;

in particolare, la direttiva contiene disposizioni volte a favorire una competizione trasparente e accessibile ai diversi operatori, anche nel settore delle imprese balneari, che viene considerato assoggettabile a gare e, dunque, a procedure ad evidenza pubblica;

la normativa italiana si è dimostrata, da subito, come confligente con le disposizioni comunitarie, a causa di una norma contenuta nel Codice della navigazione, di cui al Regio decreto n. 327 del 1942 e successive

modificazioni e integrazioni. All'articolo 37, comma 2, era prevista, infatti, una preferenza per il concessionario uscente, in caso di rinnovo della concessione;

il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25 e recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", nell'abrogare (all'articolo 1, comma 18) tale disposizione, ha previsto altresì una disposizione transitoria, che ha comportato il rinnovo automatico delle concessioni esistenti. Si è dato in tal modo avvio a un meccanismo, ripetuto nuovamente nel 2012 attraverso la legge di Stabilità 2013, che ha condotto a fissare la scadenza delle attuali concessioni all'anno 2020;

è evidente come interventi di proroga, privi, non soltanto di legittimità, ma anche di una visione di lungo periodo, abbiano creato un regime ambiguo per gli operatori economici, provocando conflitti e contenziosi giudiziari in occasione del rinnovo automatico delle concessioni;

in più di un'occasione, dunque, i tribunali amministrativi, aditi per disciplinare i contenziosi, hanno rilevato nei rinnovi automatici una possibile restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, non consentendo agli operatori di competere in condizioni di equità, attraverso procedure di selezione imparziali e trasparenti. Il riferimento è, nello specifico, al Tar Sardegna e al Tar Lombardia, che hanno ritenuto i rinnovi automatici molto estesi e potenzialmente colpevoli di sottrarre al mercato beni di notevole rilievo economico;

i giudici amministrativi hanno, a loro volta, adito la Corte di giustizia dell'Unione europea, sollevando 2 questioni pregiudiziali, per verificare la compatibilità della normativa nazionale concernente il rinnovo automatico delle concessioni con gli articoli 49, 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con i principi, dunque di libertà di stabilimento, protezione della concorrenza e eguaglianza di trattamento tra operatori economici, nonché con i principi di proporzionalità e ragionevolezza;

in merito alla questione (cause riunite C-458/14 e C-67/15), si è già espresso l'Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea, Maciej Szpunar, il quale ha formulato le conclusioni generali sul caso alla fine del mese di febbraio 2016;

le conclusioni dell'Avvocato generale non costituiscono un atto giuridicamente vincolante. Tuttavia, nella grande maggioranza dei casi

trattati, costituiscono la base della successiva sentenza della Corte di giustizia;

l'Avvocato ha confermato i dubbi dei tribunali amministrativi circa la compatibilità dei rinnovi automatici con la normativa comunitaria, affermando come la direttiva 2006/123/CE non consenta tale tipo di operazioni. Lo sfruttamento del demanio pubblico marittimo e lacustre viene infatti ricompreso tra i servizi di cui si occupa direttamente la direttiva: in ragione del numero limitato delle autorizzazioni disponibili a causa della limitatezza delle risorse naturali, esso deve essere gestito attraverso procedure di selezione imparziali e trasparenti, con una durata limitata;

si sottolinea come la materia trattata concerna beni e risorse di particolare rilievo nel nostro Paese, quali le spiagge, i mari e i laghi. Oltre alla necessità di assicurare la concorrenza, come previsto dalla normativa comunitaria, altre considerazioni dovrebbero spingere il Governo ad intervenire per modificare la normativa vigente, al fine di garantire non soltanto la maggiore trasparenza possibile nelle procedure di selezione pubbliche, ma anche la garanzia di una piena accessibilità per tutti i cittadini al demanio pubblico marittimo e lacustre e la tutela dell'ambiente e del mare,

impegna il Governo:

- 1) ad attivarsi, con successivi interventi normativi, al fine di modificare la normativa nazionale, che ha rinnovato in modo automatico le concessioni in scadenza fino all'anno 2020, in modo da evitare una nuova, ennesima, procedura di infrazione per il nostro Paese;
- 2) a stabilire un termine breve per la scadenza delle concessioni che sono state oggetto di rinnovo automatico, in modo da procedere il prima possibile all'espletamento di gare ad evidenza pubblica, come richiesto dalla direttiva 2006/123/CE;
- 3) ad attivarsi, affinché nelle suddette gare vengano introdotti criteri in grado di garantire la piena accessibilità da parte dei cittadini al demanio pubblico marittimo e lacustre e la tutela dell'ambiente e del mare, risorse di eccezionale importanza per il nostro Paese.

BONFRISCO, BRUNI, AUGELLO, COMPAGNA, D'AMBROSIO
LETTIERI, DI MAGGIO, LIUZZI, PERRONE, TARQUINIO, ZIZZA,
BIGNAMI - Il Senato,

premessi che:

nel gennaio 2009, la Commissione europea trasmise al Governo italiano una comunicazione di infrazione relativa alla normativa in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, in quanto contrastante con la direttiva "Bolkestein" 2006/123/CE, sia per il diritto preferenziale di insidenza, di cui all'articolo 37 del codice della navigazione, di cui al regio decreto n. 327 del 1942 e successive modificazioni e integrazioni, sia per il rinnovo automatico della concessione, alla scadenza sessennale, di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni;

al fine di chiudere la procedura di infrazione n. 2008/4908, avviata ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché al fine di rispondere all'esigenza degli operatori del mercato di usufruire di un quadro normativo stabile che, conformemente ai principi comunitari, consentisse lo sviluppo e l'innovazione dell'impresa turistico-balneare-ricreativa, superando così i rilievi della Commissione, l'articolo 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217, sopprimeva il rinnovo automatico e delegava il Governo ad emanare, entro il 17 aprile 2013, un decreto legislativo, avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime. In virtù dell'entrata in vigore della citata norma, la procedura di infrazione venne chiusa e con il comma 732 dell'articolo unico della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), il termine precedentemente fissato per l'emanazione del decreto legislativo venne prorogato al 15 ottobre 2014;

il comma *9-septiesdecies* dell'art. 7 del decreto-legge n. 78 del 2015 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2015) demanda poi alle Regioni una ricognizione delle rispettive fasce costiere, finalizzata anche alla proposta di revisione organica delle zone di demanio marittimo ricadenti nei propri territori. La proposta è inviata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'Agenzia del demanio, che nei 120 giorni successivi al ricevimento della proposta, attivano, per gli aspetti di rispettiva competenza, i procedimenti previsti dagli articoli 32 (Delimitazione di zone del demanio marittimo) e 35 (Esclusione di zone dal demanio marittimo) del codice della navigazione, anche convocando apposite Conferenze di servizi. Tale procedimento è

propedeutico alla revisione della disciplina relativa alle concessioni demaniali marittime, previsto dall'art. 11 della legge n. 217 del 2011 (legge comunitaria 2010);

il decreto legislativo di cui all'articolo 11 della legge n. 217 del 2011 non risulta emanato, lasciando nell'incertezza gli operatori del settore;

qualora il Governo avesse adempiuto all'esercizio della delega legislativa, in ragione dei principi ivi previsti, che, tra gli altri, prevedevano in particolare al comma 2: alla lettera *b)* di prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti", punto quest'ultimo di fondamentale importanza per gli operatori del settore che in tal modo non vedrebbero vanificato il loro lavoro allo scadere della concessione, o nel caso non risultino assegnatari di una nuova concessione secondo le procedure di affidamento individuate nel rispetto della normativa europea; alla lettera *f)* di prevedere criteri per l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale, nei casi previsti dall'articolo 42 del codice della navigazione", punto altrettanto importante per gli operatori del settore e posto a completamento del precedente punto *b)*, il settore turistico-balneare-ricreativo oggi non si troverebbe il limite del 2020 per progettare, sviluppare e consolidare le proprie attività;

pur troppo, il Governo allora in carica e i due che gli sono succeduti sino ad oggi non hanno provveduto a formulare una soluzione legislativa che contemperi le esigenze di circa 30.000 aziende operanti in Italia, che danno vita al settore turistico balneare che rappresenta una fondamentale leva economica delle zone costiere del Paese, con il rigoroso rispetto del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle norme sulla concorrenza e sul libero stabilimento. Questo, nonostante con l'articolo 34-*duodecies* del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012, sia stata prorogata di 5 anni, dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2020, la scadenza delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, sportive, nonché destinate a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto;

con cadenza annuale, in prossimità dell'inizio della stagione estiva, riaffiorano, pur troppo, le medesime problematiche che affliggono da anni il settore turistico-balneare e che in altri Paesi dell'Unione, destinatari come l'Italia di procedimenti di infrazione alla normativa, in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, in quanto contrastante

con la direttiva Bolkestein 2006/123/CE, sono state risolte per via legislativa, con piena approvazione da parte dell'Unione europea;

per quanto riguarda il nostro Paese, si sarebbe potuta rinnovare la delega, di cui all'articolo 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217, seguendo l'esempio di quanto già fatto ad esempio dalla Spagna, dove è stata adottata il 5 ottobre 2012 la riforma della legge costiera ("Ley de costas") centrata sulla salvaguardia di circa 3.000 imprese, che operano sulle spiagge spagnole;

considerato inoltre che:

la Corte di giustizia europea, in relazione alla disciplina degli affidamenti del servizio pubblico di distribuzione del gas naturale, sottoposto a cessazione anticipata in quanto compiutosi senza gara, aveva già affermato la compatibilità della normativa interna di carattere transitorio e della successiva proroga del medesimo regime, ciò in quanto andava riconosciuto alla disciplina nazionale il principio prioritario di tutelare il legittimo affidamento degli operatori economici e il principio di certezza del diritto di cui il medesimo diritto comunitario è portatore;

applicando in via analogica tali principi per la soluzione delle problematiche legate al settore turistico-balneare, è dunque legittima la normativa interna che consenta alle parti di un contratto, destinato a cessare per incompatibilità con lo *jus superveniens*, di disporre del tempo necessario per sciogliere il loro vincolo negoziale, onde poter regolare, in modo soddisfacente, sul piano economico i loro reciproci rapporti, ovvero appare plausibile la previsione legislativa di un periodo transitorio adeguato a ridurre gli impatti negativi derivanti da un repentino mutamento della disciplina di settore, anche in relazione alle prospettive di remunerazione del capitale investito;

la proroga, secondo la disciplina transitoria, purché sia eccezionale e temporanea, della durata delle concessioni in essere non si configura come un rinnovo automatico. Il legislatore, nel dettare la disciplina transitoria, non attua un "rinnovo" della concessione, ma allunga il termine di efficacia della precedente. Di talché, la disciplina transitoria appare frutto «di una scelta ragionevole del legislatore nazionale, finalizzata non all'elusione della disposizione comunitaria, ma ad una più efficace attuazione (da realizzarsi attraverso l'emanazione di una completa ed organica regolamentazione nazionale della materia) dei principi da essa affermati, nel contempo consentendo agli attuali concessionari anche l'ammortamento degli investimenti, interesse quest'ultimo, per come si è sopra detto, comunque non estraneo alle valutazioni dell'organo comunitario» (VI

sezione del Consiglio di Stato, sentenza n. 6682 del 2012, successivamente confermata dalla sentenza n. 1307 del 2014 del medesimo Consiglio);

nella citata sentenza del Consiglio di Stato del 2012, il bene demaniale "non è *ex se* un bene produttivo ma è l'azienda del concessionario ad imprimere al bene pubblico una destinazione produttiva o, *melius*, a incorporare il bene pubblico nell'azienda privata". Appare chiaro che, anche dopo l'incorporamento del bene demaniale nell'azienda del concessionario, il primo continua a restare area di sedime. È dunque l'azienda del concessionario, e non la zona demaniale, su cui tale azienda insiste, a produrre servizi. La concessione di beni del demanio marittimo non avviene infatti per l'acquisizione di servizi da parte dell'autorità concedente,

impegna il Governo:

1) ad attuare ogni iniziativa utile, nel rispetto dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, al fine di garantire l'esercizio, lo sviluppo, la valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti del settore turistico-balneare-ricreativo, anche al fine di salvaguardare gli attuali livelli occupazionali;

2) a prevedere, con il primo provvedimento utile, il rinnovo della delega legislativa non esercitata al 15 ottobre 2014 e prevista all'articolo 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217, e successive integrazioni e modificazioni.

(1-00586) (7 giugno 2016)

TOMASELLI, MARINO Luigi, ZELLER, GRANAIOLA, SAGGESE, MORGONI, VATTUONE, FABBRI, VALDINOSI, PADUA, ALBANO, VALENTINI, BERGER - Premesso che:

in Italia, gli stabilimenti balneari costituiscono una realtà fondamentale per il sistema turistico nazionale, una vera e propria eccellenza dell'offerta turistico-ricettiva italiana;

gli stabilimenti balneari sono diffusi in tutto il territorio costiero del Paese ed in alcune particolari aree hanno raggiunto livelli di significatività economica paragonabile a quella di veri e propri distretti produttivi manifatturieri. Sono, inoltre, fortemente integrati con l'offerta alberghiera, contribuendo significativamente al PIL turistico nazionale;

si tratta di oltre 30.000 imprese, che in media occupano durante la stagione estiva non meno di 300.000 addetti, ai quali vanno aggiunti gli addetti occupati nell'indotto, ovvero dagli esercizi pubblici e dagli esercizi commerciali che vivono a stretto contatto con gli stabilimenti balneari. In buona sostanza si tratta di imprese di tipo familiare che, negli anni, hanno effettuato consistenti investimenti per offrire servizi migliori, contribuendo ad elevare la qualità dell'accoglienza turistica e dando vita ad un settore trainante dell'economia delle coste italiane;

gli stabilimenti balneari, oltre a rappresentare un settore primario della nostra economia, svolgono un'imprescindibile attività a tutela dei turisti garantendo le informazioni quotidiane sulla balneabilità, la sorveglianza delle coste, l'assistenza immediata in caso di emergenza in mare, nonché a tutela dell'ambiente naturale costiero ed in particolare nelle operazioni di manutenzione degli arenili;

proprio per tali caratteristiche, gli stabilimenti balneari italiani si distinguono profondamente da quelli del resto dei Paesi mediterranei a maggiore vocazione turistica, come Francia, Spagna e Grecia, dove la diffusione è assai più contenuta e che in molti casi sono gestiti direttamente dagli alberghi e a disposizione esclusivamente della loro clientela;

considerato che:

l'attività imprenditoriale di gestione degli stabilimenti balneari nasce con il rilascio di una concessione demaniale marittima, valida per un determinato periodo di tempo, e gli investimenti e la continuità operativa dell'attività dipendono essenzialmente dalla durata, dalle condizioni di esercizio, ovvero dai canoni concessori, e dalla possibilità di rinnovo della concessione;

in data 2 febbraio 2009, l'Unione europea ha aperto nei confronti dell'Italia la procedura d'infrazione n. 2008/4908 per il mancato adeguamento della normativa nazionale in materia di concessioni demaniali marittime ai contenuti previsti dalla "direttiva servizi", meglio conosciuta come direttiva Bolkenstein (direttiva 123/2006/CE);

la direttiva servizi, infatti, all'articolo 12, prevede, in via generale, l'esplicito divieto di qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. Di conseguenza, le autorità competenti, che concedono autorizzazioni disponibili in numero limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, sono tenute ad applicare una procedura di selezione che garantisca la trasparenza e la parità di trattamento dei

candidati potenziali; tali concessioni non possono, dunque, prevedere un rinnovo automatico, né accordare particolari vantaggi al prestatore di turno; il combinato disposto dell'articolo 12 con le altre disposizioni della medesima direttiva, relative alla libera prestazione dei servizi e al diritto di stabilimento, ha aperto una serie di problematiche per il settore delle concessioni demaniali rilasciate alle imprese balneari con evidenti ricadute dirette sul settore e la conseguente apertura della procedura d'infrazione per il nostro Paese;

per effetto del recepimento della direttiva Bolkestein, dal 1° gennaio 2016 le concessioni demaniali non potranno più essere rinnovate automaticamente (non valendo più il diritto di insistenza) ma dovranno essere oggetto di un bando di gara alla scadenza;

facendo seguito all'avvio della procedura di infrazione, il 21 gennaio 2010 il Governo italiano ha notificato alla Commissione l'articolo 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 2010 volto ad adeguare le disposizioni del codice della navigazione (di cui al regio decreto n. 327 del 1942) oggetto di rilievi. Dopo aver esaminato la disposizione, la Commissione ha tuttavia tenuto ferma la procedura di infrazione, formulando ulteriori contestazioni all'Italia. In seguito agli ulteriori rilievi, con l'articolo 11 della legge n. 217/2011 (legge comunitaria 2010), è stato abrogato il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge n. 400 del 1993. Lo stesso articolo 11, inoltre, ha delegato il Governo ad adottare, entro il 17 aprile 2013, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime;

in conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa in data 27 febbraio 2012;

successivamente alla chiusura della procedura di infrazione, con l'articolo 34-*duodecies* del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012, novellando il citato articolo 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, è stata disposta la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015;

tale periodo transitorio fu previsto allo scopo di realizzare una complessa serie di attività, solo in parte concretizzate nel frattempo: consentire all'Agenzia del demanio di effettuare una ricognizione su tutto il territorio nazionale dei beni demaniali marittimi disponibili e non ancora utilizzati a fini turistico-ricreativi; consentire ai Comuni costieri e rivieraschi di

aggiornare o predisporre i piani di utilizzo degli arenili (PUA), consentendo così di assentire nuove concessioni e quindi di incassare nuovi canoni e imposte regionali inerenti; definire canoni equi e sostenibili per tutte le imprese balneari, risolvendo una volta per tutte il drammatico problema degli attuali "concessionari pertinenziali", eliminando dal calcolo di questi ultimi il coefficiente OMI, anche attraverso l'introduzione di criteri di solidarietà; consentire al Governo di agire in sede comunitaria, sensibilizzando l'Unione europea sulle peculiarità che caratterizzano le imprese del settore turistico-balneare in Italia e per le quali potrebbero essere individuate soluzioni differenti rispetto a quelle previste dalla "direttiva servizi", ottenendo dalla Commissione europea il via libera per l'applicazione della fase transitoria in virtù della specificità del settore, caratterizzato da rilevanti investimenti materiali e occupazionali, della sua unicità a livello europeo, dei motivi di interesse generale, di sicurezza e tutela ambientale previsti dalla direttiva medesima quali fattori di esclusione, del sussistere della libertà di stabilimento in ragione della vastità delle risorse naturali presenti lungo le coste italiane e della conseguente possibilità di rilascio di nuove concessioni; far ripartire gli investimenti e creare occupazione in un comparto fondamentale per la crescita dell'economia turistica della costiera italiana; evitare drammatici contenziosi, insostenibili per tutti;

rilevato che:

il tema delle concessioni demaniali marittime si trascina ormai da troppi anni e le imprese che operano nel comparto sono soggette da tempo ad una situazione di profonda incertezza normativa;

a complicare ulteriormente la situazione, si attende anche il responso della Corte di giustizia europea interpellata dal Tar Sardegna e dal Tar Lombardia per verificare l'automatismo della proroga al 31 dicembre 2020 con la compatibilità con il diritto comunitario;

il parere dell'avvocatura generale della Corte di giustizia europea, secondo cui l'attuale proroga delle concessioni balneari al 2020 non sarebbe compatibile con il diritto europeo, esprime una posizione che, se assunta in via definitiva dalla Corte, negherebbe il diritto alla permanenza degli attuali gestori nella titolarità della concessione al momento del rinnovo, confermando l'obbligo di evidenza pubblica allo scadere della concessione stessa;

aspettare l'esito delle cause pendenti presso la Corte di giustizia europea relative allo sfruttamento di una concessione sul lago di Garda e di alcune

concessioni in Sardegna costituirebbe un atteggiamento rinunciatorio del nostro Paese per la tutela delle imprese turistico-balneari;

la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in data 25 marzo 2015, ha approvato un documento sulla revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime (12/22/CR09/C5). La posizione è stata formalizzata al Governo nel corso della Conferenza Stato-Regioni dello stesso giorno;

il documento riconosce che la necessità di adeguare il quadro normativo italiano in materia di demanio marittimo ai principi comunitari in materia di trasparenza, non discriminazione, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi è un'esigenza indifferibile, anche in riferimento al vuoto normativo che una pronuncia negativa delle Corte di giustizia potrebbe comportare, e può costituire l'occasione per riformare ed aggiornare l'intera materia, con ciò venendo anche incontro alle richieste delle varie categorie economiche che operano sul demanio marittimo;

il documento, inoltre, contiene una serie di richieste, tra le quali: la convocazione urgente di un tavolo di confronto con il Governo e gli enti locali richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni del 22 gennaio 2015, per favorire per il futuro una migliore sinergia tra le diverse istituzioni che hanno il compito di gestire questa materia così strategica per il Paese; chiarezza con la Commissione europea sulla possibilità di un regime transitorio delle attuali concessioni demaniali marittime, così come già accaduto in altri Paesi dell'Unione dove le concessioni demaniali marittime sono state prolungate di 75, 50 o 30 anni, a seconda della tipologia (Spagna), oppure che sono state mantenute forme di preferenza in favore del concessionario uscente (Portogallo); che sia confermata la possibilità di attivare un "doppio binario" che distingua le concessioni attualmente in vigore da quelle nuove, con una proroga di congrua durata per le prime, anche attraverso investimenti e procedure di evidenza pubblica subito applicati per le seconde;

le associazioni di categoria sono concordi sulla necessità di adottare il "doppio binario" che preveda un periodo transitorio massimo di 30 anni per le concessioni in essere e procedure di evidenza pubblica per le nuove concessioni;

la Regione Toscana ha recentemente approvato la legge n. 31 del 2016, contenente "Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime", con lo scopo di valorizzare il paesaggio e gli elementi identitari della fascia costiera attraverso la qualificazione dell'offerta turistico-

balneare e creare adeguate ed omogenee condizioni di sviluppo per le micro, piccole e medie imprese turistico-ricreative operanti in ambito demaniale marittimo. Tale legge sta riscuotendo il consenso di molte altre Regioni;

constatato che:

in alcuni Paesi membri dell'Unione europea, in particolare Spagna e Portogallo, sono state approvati provvedimenti che non tengono in alcun conto la direttiva 2006/123/CE. In particolare, in Spagna ha avuto luogo un'evoluzione delle norme che regolamentano l'uso delle spiagge che si è largamente basata sull'esperienza italiana, in particolare per quanto riguarda le attività denominate "*chiringuitos*", vere e proprie strutture come gli stabilimenti balneari italiani che, al contrario dell'Italia, hanno goduto di una lunga proroga delle concessioni e che, nonostante ciò, non hanno subito, come invece è accaduto all'Italia, alcuna procedura d'infrazione. Inoltre, con l'articolo secondo, comma 3, della Ley de Costas n. 2 del 29 maggio 2013, la Spagna ha modificato la legge n. 22 del 1988, prevedendo una proroga delle concessioni demaniali in essere di un massimo di 75 anni, con il tacito assenso dell'Unione europea;

l'Unione non ha inteso riconoscere in questi anni la specificità del caso italiano mantenendo l'intenzione di applicare la direttiva servizi agli stabilimenti balneari italiani;

il Governo ha avviato un percorso di negoziazione con la Commissione europea per verificare la applicabilità al tema delle concessioni demaniali balneari del criterio del doppio binario. La strategia proposta dal Governo, fondata anche sul documento approvato della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, risponde alle richieste della Commissione europea ed è indirizzata a tutelare, allo stesso tempo, il modello dell'impresa balneare italiana che è stato realizzato nel corso degli anni;

data l'imminenza della stagione balneare bisogna restituire alle imprese del settore un minimo di serenità, anche al fine di effettuare gli investimenti necessari sia strumentali che in risorse umane,

impegna il Governo:

1) ad utilizzare il periodo rimanente fino alla scadenza del 31 dicembre 2020, prevista dalla legge n. 221 del 2012, esprimendo in Europa una forte posizione politica tesa a riaprire una negoziazione, anche attraverso alleanze con altri Paesi che si sono già attivati sulla questione, per tutelare il nostro sistema balneare, difendendo la legittimità della proroga al 2020, in linea con la difesa effettuata dalla stessa Avvocatura dello Stato;

2) a valutare con la Commissione europea le motivazioni del diverso trattamento riservato al nostro Paese per le attuali concessioni demaniali marittime, in rapporto a quanto sta accadendo in altri Paesi dell'Unione dove le concessioni demaniali marittime sono state prolungate di 75, 50 o 30 anni, a seconda della tipologia, oppure sono state mantenute forme di preferenza in favore del concessionario uscente, senza che siano state aperte procedure di infrazione per mancato rispetto della direttiva servizi;

3) a verificare con la Commissione europea la possibilità di distinguere, nell'ambito dei propri indirizzi, le concessioni attualmente in vigore da quelle nuove, in relazione in particolare alla durata delle prime e alla definizione di procedure di selezione da applicare da subito per le seconde;

4) a convocare un tavolo di confronto con le Regioni e gli enti locali, allo scopo di favorire una migliore sinergia tra le diverse istituzioni che hanno il compito di gestire una materia di rilevanza strategica per il Paese;

5) ad adottare al più presto un intervento normativo di riordino della materia che, tenendo conto delle intese raggiunte in sede europea:

a) preveda criteri e modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale, mediante procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza, di valorizzazione della qualità paesaggistica e di sostenibilità ambientale, e che prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e tengano conto della professionalità acquisita nell'esercizio delle concessioni medesime;

b) preveda, in relazione alle suddette innovazioni, un periodo transitorio adeguato per le concessioni in essere di beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative, che tenga conto degli investimenti immobiliari e infrastrutturali già effettuati, dei beni aziendali e della professionalità acquisita in tutti questi anni e ne garantisca il loro riconoscimento e ristoro al termine della concessione;

c) stabilisca i criteri per fissare i limiti minimi e massimi di durata delle nuove concessioni da parte delle Regioni, nonché il numero massimo di concessioni di cui un operatore può essere titolare, al fine di garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta, nell'ambito territoriale di riferimento;

- d) stabilisca per i concessionari requisiti e adempimenti volti a comprovare il rispetto delle norme e delle prescrizioni in materia edilizia, urbanistica, paesaggistica, igienico-sanitaria, di pubblica sicurezza, di prevenzione degli incendi, nonché di quelle di destinazione d'uso dei locali e di regolare accatastamento degli immobili facenti parte della concessione, del possesso dei requisiti professionali e morali da parte del concessionario; la regolarità contributiva e assicurativa del personale e il rispetto della disciplina in materia di sicurezza sul lavoro;
- e) preveda che la concessione sia revocata o non possa essere rinnovata nel caso in cui il concessionario non possa dimostrare il rispetto del requisito relativo alla moralità e all'assenza di rapporti con organizzazioni di stampo mafioso o criminale;
- f) stabilisca le modalità procedurali per l'eventuale decadenza delle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso nelle ipotesi di vendita o affitto d'azienda;
- g) individui i criteri e le modalità di assegnazione delle concessioni decadute o revocate;
- h) individui le modalità per la riscossione e per la suddivisione dei proventi derivanti dai canoni tra Comuni, Province e Regioni;
- i) disciplini, fermo restando l'accesso libero alla battaglia, le ipotesi di uso o di utilizzo delle aree demaniali.

(1-00587) (7 giugno 2016)

URAS, DE PETRIS, FLORIS, DE CRISTOFARO, BAROZZINO, CERVELLINI, PETRAGLIA, MUSSINI - Il Senato,

premesso che:

la normativa contenuta negli articoli 9-13 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio datata 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, disciplina il regime di autorizzazioni che condizionano l'accesso alle attività di servizi o il loro esercizio. Nel dettaglio, 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 disporre 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. Tale possibilità è venuta meno, in seguito all'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, e attualmente il nostro ordinamento prevede la proroga automatica della durata delle concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative sino al 31 dicembre 2020;

l'avvocato generale della Corte di giustizia europea, interpretando la normativa europea in vigore, 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 lacuale (acque interne). Le convenzioni non costituirebbero "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;

si attende che la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronunci definitivamente sulla compatibilità della normativa italiana 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 e sulla sua legittimità in relazione al principio di proporzionalità, ed inoltre che stabilisca 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;

il settore turistico nazionale poggia parte importante delle proprie attività in relazione alla presenza e buona gestione di stabilimenti e aziende balneari, anche di piccola e micro dimensione, che integrano e valorizzano l'offerta

turistico-ricettiva italiana, e in particolare quella del Mezzogiorno e l'Italia, delle isole, Sardegna e Sicilia soprattutto, qualificandola come tra le più competitive in Europa con i suoi 7.458 chilometri di costa, di cui 3.500 circa tra Sicilia e Sardegna (comprese le relative isole minori);

la questione riveste una notevole importanza anche per tutti quei soggetti che operano nel settore dello sfruttamento idrico e delle zone lacustri, e, inoltre, nel settore delle risorse minerarie e del sottosuolo, che costituiscono anch'essi una relevantissima risorsa economica per il nostro Paese, e una necessaria base di attività d'impresa ecosostenibile e di lavoro ai fini di buona occupazione;

altri Paesi hanno legiferato in materia, e, a seguito dell'indagine svolta da Assobalneari Italia Federturismo Confindustria, si evidenzia in particolare che la Spagna 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*); 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,

impegna il Governo:

- 1) a riferire al Senato su tutte le iniziative che intenda assumere per sostenere, in sede europea, le legittime istanze degli operatori dei settori, anche sostenendo 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, 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) a valutare l'introduzione di una normativa che consenta di privilegiare, a parità di offerta, il gestore locale rispetto ad altro proveniente da altra zona europea;
- 3) a valutare nel frattempo, laddove tali modifiche normative non intervengano prima della scadenza contrattuale attualmente prevista per il 2020, di prorogare le concessioni attualmente in corso;

4) in ultimo, a promuovere nelle sedi europee competenti il processo di uniformazione attraverso una normativa che preveda le medesime procedure di assegnazione e lo stesso regime in materia di proroghe e cessazioni delle concessioni demaniali per tutti gli Stati membri. E a valutare l'ipotesi di prorogare le concessioni attualmente in corso sino alla avvenuta uniformità dei sistemi.

MOZIONI 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, CERVELLINI - 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.

(1-00584) (7 giugno 2016)

FILIPPI, BORIOLI, CANTINI, CARDINALI, ESPOSITO Stefano, MARGIOTTA, ORRU', RANUCCI, SONEGO - Il Senato,

premessi che:

la laguna e la città di Venezia sono un patrimonio storico, culturale, architettonico ed ambientale del nostro Paese, di inestimabile valore, conosciuto ed apprezzato in tutto il mondo ed in quanto tale meritevole di interventi per la sua valorizzazione e conservazione. Nel 1987, Venezia, con la sua laguna, è stata iscritta nella lista del patrimonio mondiale UNESCO;

la problematica della salvaguardia del sito è emersa in tutta evidenza a partire dagli anni '60 del secolo scorso, a seguito dell'osservazione dei fenomeni dell'innalzamento dei livelli del mare e dell'erosione delle coste e del crescente verificarsi del fenomeno dell'acqua alta nel centro urbano di Venezia, in particolare quella del 1966 che fu causa ingenti danni e fece

emergere evidenti problemi di sicurezza degli edifici urbani e dell'ecosistema lagunare;

in conseguenza di tali eventi, al fine di salvaguardare la laguna e la città di Venezia, sono stati approvati diversi interventi normativi nel corso del tempo, a partire dalla legislazione speciale per Venezia prevista dalla legge n. 171 del 1973, che ha dichiarato la salvaguardia di Venezia e della sua laguna problema di preminente interesse nazionale, a cui hanno fatto seguito la legge n. 798 del 1984 e la legge n. 139 del 1992: un sistema normativo complesso che ha definito nel tempo gli obiettivi generali degli interventi di salvaguardia del sito, le procedure più opportune per realizzarli e le competenze dei diversi soggetti attuatori;

in particolare, la legge n. 798 del 1984 ha previsto per la prima volta in maniera unitaria una serie di interventi a salvaguardia di Venezia e dell'ecosistema della laguna, sia sotto il profilo di difesa della città dal mare sia sotto il profilo ambientale. Per coordinare e promuovere tali interventi fu istituito un apposito "Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo";

la parte progettuale ed esecutiva degli interventi a difesa della città di Venezia e della laguna fu affidata inizialmente al magistrato alle acque e poi al consorzio "Venezia nuova", in possesso delle competenze tecniche e professionali adeguate a gestire il complesso degli interventi di salvaguardia;

fra le diverse idee progettuali di difesa dal mare della città di Venezia e della laguna, il progetto "REA riequilibrio ambientale" prevedeva un articolato sistema di interventi per la salvaguardia di Venezia consistente in opere mobili alle bocche di porto per la regolazione della marea in laguna, da utilizzare come barriera all'innalzamento delle acque marine e a protezione del centro storico;

tra il 1988 e il 1992 furono avviati i primi interventi sperimentali di salvaguardia del sito tramite il prototipo di paratoia denominato "modulo sperimentale elettromeccanico", da cui l'acronimo MOSE. Nel 1989, venne redatto il progetto preliminare di massima del MOSE che fu ultimato nel 1992, e successivamente fu sottoposto a procedura di valutazione di impatto ambientale e agli ulteriori approfondimenti richiesti dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo;

la realizzazione del sistema MOSE non prevedeva in origine, *ope legis*, lo sviluppo di una valutazione di impatto ambientale dell'opera, che è stata introdotta solo successivamente alla richiesta in tal senso intervenuta da parte del Comune di Venezia. Su tale materia, accanto alle competenti

strutture ministeriali, fu chiamato ad esprimersi un collegio internazionale di esperti, alle cui valutazioni fu conferito valore efficace nello svolgersi della procedura. Come conseguenza della significativa difformità tra le valutazioni espresse sul progetto dalla Commissione VIA istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e quelle rilasciate invece dagli esperti del collegio, come puntualmente ricorda nella sua relazione del novembre 2006 il Ministro dei lavori pubblici *pro tempore*, Antonio Di Pietro, "stante una posizione di contrasto tra il Ministero dei lavori pubblici (Ente proponente l'opera) e il Ministero dell'ambiente, la decisione è stata deferita al Consiglio dei ministri ai sensi della L. 349/86 che, nel merito, ha deliberato nell'adunanza del 15.03.2001 di procedere con la progettazione delle opere";

il progetto definitivo del sistema MOSE è stato presentato solo nel 2002. Esso comprende tutte le opere previste nell'ambito del piano per la salvaguardia di Venezia che devono essere realizzate alle bocche di porto e che sono state giudicate essenziali per difendere i centri abitati sia dagli allagamenti più frequenti che da quelli eccezionali. Le opere consistono in: 1) 4 barriere mobili da realizzare alle bocche lagunari di Lido, Malamocco e Chioggia per la regolazione delle maree, per complessive 78 paratoie; 2) conche di navigazione per assicurare, anche ad opere mobili sollevate, il transito delle navi alla bocca di Malamocco e il transito dei mezzi di sicurezza e delle piccole imbarcazioni attraverso ciascuna bocca; 3) opere complementari, quali scogliere, per aumentare le capacità dissipative nei canali alle bocche di porto. All'intervento del sistema MOSE si aggiunge, poi, un'altra serie di opere, riguardanti la realizzazione di interventi a carattere ambientale, di protezione dell'ecosistema lagunare e di compensazione dell'impatto territoriale, nonché gli interventi complementari all'opera e di sistemazione degli spazi dove saranno collocate le attività di gestione e manutenzione del MOSE;

il progetto definitivo del sistema MOSE è stato scelto al termine di un lungo *iter* progettuale e decisionale durante il quale il sistema di paratoie alle bocche di porto è stato confrontato con numerose soluzioni alternative. L'opera, rispondendo a precisi vincoli e requisiti: assicura la difesa del territorio dagli allagamenti; non modifica gli scambi idrici alle bocche di porto; non ha pile intermedie fisse nei canali alle bocche di porto; non interferisce con il paesaggio; non interferisce con le attività economiche che si svolgono attraverso le stesse bocche. Essa è in grado di proteggere Venezia e la laguna da maree alte fino a 3 metri e da un innalzamento del livello del mare fino a 60 centimetri nei prossimi 100 anni;

il Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo diede il via libera alla realizzazione del sistema MOSE nell'aprile 2003. Nello stesso anno, vennero aperti i primi cantieri alle 3 bocche di porto di Lido, Malamocco e Chioggia;

il consorzio Venezia nuova (CVN), costituito da imprese di costruzione italiane, cooperative e imprese locali, è stato individuato dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (ex magistrato alle acque di Venezia, ora Provveditorato interregionale per le opere pubbliche del Triveneto) come concessionario per la realizzazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna veneta di competenza dello Stato italiano. Come soggetto attuatore il CVN opera, attraverso lo strumento delle convenzioni (contratti stipulati con l'amministrazione concedente) sulla base di un piano generale degli interventi definito dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo;

per assolvere i propri compiti di concessionario dello Stato per la realizzazione di studi, attività sperimentali, progettazioni e opere, il CVN si è dotato nel tempo di una struttura di pianificazione, organizzazione, gestione e controllo dei vari interventi di salvaguardia nelle diverse fasi attuative, fungendo nel contempo, operativamente, da interfaccia con l'amministrazione concedente da una parte (ex magistrato alle acque di Venezia, ora Provveditorato interregionale per le opere pubbliche del Triveneto) e con gli esecutori delle attività dall'altra, progettisti, esecutori specializzati di studi e attività sperimentali, imprese esecutrici di opere. Il CVN ha seguito, pertanto, lo sviluppo degli interventi, dalla loro definizione nell'ambito della contrattualistica con l'autorità concedente, alla loro progettazione, al loro completamento;

ad oggi, lo stato di avanzamento dei lavori per la realizzazione del MOSE è pari ad oltre l'85 per cento di quanto programmato ed ha rappresentato nel corso degli ultimi anni un importante volano per l'economia nazionale e locale e fonte di occupazione per migliaia di lavoratori, in via diretta e indiretta;

la conclusione dei lavori, prevista inizialmente per il 2016, è stata recentemente posticipata. Il cronoprogramma ufficiale è stato revisionato con l'atto integrativo e modificativo del 14 maggio 2015 con la previsione del termine dei lavori nel 2018;

considerato che:

il progetto del sistema MOSE rappresenta un'opera ingegneristica e tecnologica di elevata complessità, paragonabile alle più importanti opere ingegneristiche realizzate e in via di realizzazione nel resto del mondo;

per tale opera, l'Italia è stata inserita tra i Paesi membri del *network* internazionale di gestori di barriere mobili "International network for storm surge barrier management" (I-STORM), di cui fanno parte anche l'Inghilterra, l'Olanda, la Russia, la Germania e gli Stati Uniti d'America e il cui obiettivo fondamentale è la condivisione delle informazioni, delle esperienze e delle buone pratiche, in fase sia di esercizio sia di costruzione, tra i gestori delle varie barriere dei Paesi associati. In tale ambito, l'opera del sistema MOSE è considerata tra le più complesse da realizzare e oggetto di approfonditi studi;

recentemente, la città e lo Stato di New York e la città di Washington hanno promosso confronti con Venezia, riconosciuta come modello di territorio resiliente e come punto di riferimento imprescindibile per l'attuazione di misure adattative e difensive dal mare. Alcune delegazioni del CVN sono state invitate negli Stati Uniti per conoscere nel dettaglio e discutere della possibilità di adottare, in quei contesti, le misure di difesa dal mare attuate a Venezia, con opere di rinforzo costiero, di ripristino e difesa degli *habitat*, di messa in sicurezza delle aree urbane più fragili e allagabili e dei siti inquinati;

rilevato che:

il costo di realizzazione dell'opera, lievitato nel corso del tempo, è stato determinato dall'elevata complessità della realizzazione, dai problemi riscontrati durante la realizzazione e dall'elevato contenuto tecnologico dell'opera, nonché da una serie di altri costi connessi ad opere complementari;

il costo presunto dell'opera al 21 dicembre 2001, come rilevabile dalla delibera CIPE n. 121 del 2001, era previsto in 4.131,655 milioni di euro. Esso rimane confermato in tale entità fino alla delibera CIPE n. 40 del 2004;

la delibera CIPE n. 130 del 2006 ha previsto il costo presunto dell'opera in 4.271,626 milioni di euro, rimanendo confermato su tali livelli fino alla delibera CIPE n. 115 del 2008. Successivamente, come riportato nel documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013, il costo presunto al 30 aprile 2010 è stato previsto in 4.677,626 milioni di euro;

con il documento di economia e finanza 2011, il costo presunto dell'opera viene previsto a 5.496,190 milioni di euro, mentre con il documento di

economia e finanza 2012 lo stesso è stato ridotto a 5.493,160 milioni, rimanendo su tali livelli fino al 31 dicembre 2014 e da ultimo confermata anche nell'allegato VI al documento di economia e finanza 2016;

la disponibilità delle risorse, come evidenziato nell'allegato VI al documento di economia e finanza 2016, è pari a 5.272,526 milioni di euro, con un fabbisogno residuo di circa 220 milioni di euro;

osservato che:

il cronoprogramma di realizzazione dell'opera è stato ritardato, oltre che dalla complessità dell'opera, anche da recenti fatti di frode fiscale e per presunte tangenti e finanziamenti illeciti che hanno coinvolto a vario titolo il CVN, ora al vaglio dei competenti organi giudiziari;

anche in ragione di tali fatti, dal 1° dicembre 2014, il CVN è stato posto in amministrazione straordinaria e temporanea in attuazione di quanto previsto dall'articolo 32, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014. Tale norma conferisce al presidente dell'ANAC, in presenza di fatti gravi e accertati, il compito di informare il procuratore della Repubblica e la facoltà di proporre al prefetto competente del luogo in cui ha sede la stazione appaltante di intimare all'impresa il rinnovamento degli organi sociali o di assumere direttamente il controllo dell'impresa attraverso un'amministrazione straordinaria temporanea fino all'esecuzione del contratto. L'ANAC, pertanto, ha proposto di adottare le misure per la straordinaria gestione del CVN e il prefetto di Roma, autorità competente, ha dunque proceduto alla nomina di 3 amministratori straordinari, allo scopo di assicurare il proseguimento dei lavori e la conclusione dell'opera MOSE;

l'amministrazione straordinaria del consorzio sta attuando il proprio compito di garanzia della corretta ultimazione delle opere per arrivare alla completa realizzazione del sistema di difesa di Venezia e della sua laguna entro il 2018;

in aggiunta a tali misure, il Governo ha recentemente approvato il nuovo codice degli appalti (di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016), nell'ambito del quale sono state previste adeguate misure di contrasto agli illeciti nel settore degli appalti, fra i quali si evidenziano in particolare il superamento del modello di realizzazione delle grandi opere legato alla legge obiettivo, che è stato fonte di diverse inchieste giudiziarie per fatti di frode, tangenti e finanziamenti illeciti, e fortemente limitato il ricorso alle varianti in corso d'opera che in passato è stato fonte di aumento

indiscriminato dei costi delle opere pubbliche. Accanto a queste e ad altre misure, un ruolo fondamentale è stato affidato all'ANAC, che allo stato attuale rappresenta un fondamentale presidio a garanzia della legalità nel settore degli appalti;

sempre in tema di lotta alla corruzione, nel maggio 2015, il Parlamento ha approvato la legge anticorruzione n. 69 del 2015 che ha reintrodotto il reato di falso in bilancio e aumentato le pene previste dal codice penale per fatti di corruzione. In particolare, sono state aumentate le pene per i fatti di peculato (art. 314 del codice penale), in caso di corruzione per l'esercizio delle funzioni (art. 318), di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319) e di corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter*), nonché in caso di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater*). Per chi collabora con la giustizia (per assicurare la prova dei reati, l'individuazione di altri responsabili o il sequestro delle somme) è stato previsto uno sconto della pena da un terzo a 2 terzi, mentre per i condannati per peculato, concussione e corruzione è stato previsto il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio abbiano ricevuto. In Parlamento è ora in discussione il disegno di legge AS 2067, nel quale è confluito l'AS 1844, che prevede, fra le altre misure, un ulteriore aumento delle pene per reati di corruzione;

valutato che:

il MOSE è un'infrastruttura strategica inclusa dal Governo nell'elenco delle 25 opere prioritarie individuate nell'apposito allegato ai documenti di economia e finanza 2015 e 2016;

il suo completamento rappresenta un traguardo fondamentale per la salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna, da raggiungere in quanto preminente interesse nazionale e della comunità internazionale;

la realizzazione e il completamento dell'opera rappresenta un importante traguardo ingegneristico e tecnologico, che dà lustro e valorizza le competenze professionali e imprenditoriali del nostro Paese in ambito internazionale,

impegna il Governo:

1) ad adottare ogni iniziativa necessaria finalizzata a favorire il completamento dell'opera MOSE entro il termini del 31 dicembre 2018, nel rispetto del cronoprogramma redatto con l'atto integrativo e modificativo del 14 maggio 2015 e di quanto previsto nell'allegato VI al documento di economia e finanza 2016, stanziando a tal fine le residue risorse finanziarie

necessarie al completamento dell'opera e alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna;

2) a vincolare il consorzio Venezia nuova, ancorché in fase di gestione commissariale, sia per le attività ancora da realizzare al fine del completamento delle opere, sia per la successiva loro gestione nelle more del passaggio di quest'ultima ad altro soggetto, al rispetto di quanto disposto nel nuovo codice degli appalti per le concessionarie autostradali in materia di affidamento di lavori, forniture e servizi di importo superiore a 150.000 euro, imponendo il ricorso a procedure di evidenza pubblica nella selezione degli affidatari;

3) a prevedere, in vista del completamento dei lavori e della piena funzionalità dell'opera, misure volte a superare e separare la fase di realizzazione e l'esperienza del consorzio Venezia nuova da quella della gestione successiva dell'opera, individuando una soluzione di governo per il futuro dell'infrastruttura e della città e le risorse necessarie al suo funzionamento e alla sua manutenzione;

4) a contrastare, con ogni misura ritenuta necessaria, il fenomeno della corruzione, della frode e degli illeciti, in tutti i settori dell'economia e nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate, promuovendo l'adozione di misure preventive della corruzione, l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali della pubblica amministrazione, la previsione della pubblicità e della rotazione degli incarichi e il potenziamento dell'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi;

5) a favorire il potenziamento della collaborazione tra l'ANAC e l'autorità giudiziaria, al fine di rendere più efficaci le misure volte alla prevenzione e al contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione, di rafforzare l'azione di vigilanza amministrativa in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, nonché per consentire alle Procure della Repubblica l'accesso tempestivo alle informazioni acquisite in via amministrativa;

6) a promuovere, in relazione alla realizzazione di infrastrutture pubbliche e di eventi, il ricorso costante all'adozione di protocolli che favoriscano l'adozione di modelli di cooperazione istituzionale e di vigilanza degli appalti pubblici finalizzati a massimizzare la trasparenza, la correttezza e l'efficacia dei preparativi, nonché il monitoraggio e la supervisione delle procedure di appalto, lo scambio di informazioni, e il controllo nella

realizzazione delle opere, anche dal punto di vista della qualità delle medesime;

7) a dotare le amministrazioni pubbliche delle risorse professionali adeguate ad affrontare le problematiche dell'interlocuzione con i progettisti delle opere e ad esercitare il controllo sui lavori;

8) a rafforzare il ruolo dell'ANAC quale presidio fondamentale per la prevenzione dei fenomeni di corruzione nel settore degli appalti pubblici, anche attraverso il potenziamento dell'organigramma e delle risorse messe a disposizione dell'autorità.

(1-00585) (7 giugno 2016)

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

premessi che:

gli scandali cui si è assistito leggendo i giornali, le ripetute notizie su indagini della magistratura, dal G8, alla Tav, al Mose, all'Expo, a Roma capitale, ma anche sulle indagini emerse nelle relazioni della Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati sulle attività di bonifica dei siti inquinati e sul sistema di corruzione diffuso nella gestione della rete stradale da parte dell'Anas SpA nel territorio della Toscana, richiedono interventi impellenti e improcrastinabili del legislatore per correggere quelle norme che permettono l'insinuarsi della criminalità e della collusione nelle opere pubbliche. I giornali evidenziano un mercato della corruzione e dei cartelli collusivi, nel quale diversi attori (politici, imprenditori, professionisti, burocrati) allacciano rapporti di scambio che hanno per oggetto la trasmissione di risorse, informazioni e decisioni relative all'esercizio dell'autorità pubblica;

le battaglie contro tangentopoli e l'entrata in vigore della legge n. 109 del 1994, la cui rigidità è stata molto criticata e corretta negli ultimi anni, non sono riuscite a sradicare diffuse e capillari illegalità nel sistema degli appalti pubblici;

le imprese corrotte utilizzano una serie di artifici, per truccare le gare attraverso cartelli di concorrenti che si mettono d'accordo per suddividersi tra loro le gare e aggiudicarsele a rotazione e ad un prezzo più elevato o per

conquistare gli appalti al prezzo più basso e ricorrere successivamente a varianti in corso d'opera che raddoppiano e triplicano i prezzi iniziali degli appalti pubblici, sottraendo risorse alla collettività;

recentemente, dopo le inchieste sulla sanità della magistratura di Monza, è nata in Lombardia una nuova Autorità regionale anticorruzione, l'Arac, sul modello dell'Autorità nazionale, con compiti di vigilanza e controllo, prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità in tutte le attività svolte dalle strutture della Regione Lombardia, ivi comprese le società partecipate e controllate, con particolare riferimento agli appalti pubblici e comunque a ogni attività che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi sul territorio lombardo;

per raggiungere risultati concreti serve infatti una sinergia tra amministrazioni centrali e territoriali con piani di azione immediati, ispezioni, inchieste e commissariamenti degli appalti in cui si sono verificati fenomeni illegali, per garantire comunque la prosecuzione dei servizi e non penalizzare i cittadini;

con riferimento alle grandi opere strategiche, da più parti è stato evidenziato che sono state le ampie competenze attribuite al contraente generale, soprattutto in ordine alla responsabilità e alla direzione dei lavori, ad aver agevolato un sistema fuori legge;

la legge n. 11 del 2016, recante delega al Governo in materia di appalti, ha voluto proprio garantire specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità alle stazioni appaltanti e assicurare la trasparenza nelle procedure di gara; il Parlamento ha inteso fissare criteri e i principi direttivi chiari da far rispettare da parte del Governo, per rafforzare gli obiettivi della lotta ai conflitti di interessi, alla corruzione e ai favoritismi;

tuttavia, il nuovo codice degli appalti di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, entrato in vigore il 19 aprile 2016, continua a sollevare dubbi per una serie di criticità già evidenziate sui *media* da esperti e operatori del settore, relativamente alle norme su subappalti, procedure negoziate, opere di urbanizzazione, fasi attuative, obblighi contributivi, eccetera;

lo sforzo di superare la legislazione speciale a partire dalla legge n. 443 del 2001, la cosiddetta legge obiettivo, che, a suo tempo, in un momento di totale blocco delle opere autostradali, era riuscita a mettere in marcia il Paese verso la modernizzazione e l'infrastrutturazione, rischia ora di bloccare anche opere utili per il Paese e privare i cittadini di infrastrutture attese da anni, finanziate non solo dallo Stato ed enti territoriali, ma anche da concessionari, Anas, Rfi e imprese private;

la complessità della nuova normativa mette in crisi soprattutto le piccole realtà locali, che spesso non hanno né il personale tecnico sufficiente né il supporto legale e amministrativo su cui possono invece contare le grandi stazioni appaltanti;

le prime linee guida emanate dall'Autorità anticorruzione non hanno completato il quadro dei provvedimenti attuativi e si è ancora in attesa dell'adozione dei decreti attuativi che dovranno comporre il mosaico della nuova "*soft law*" di applicazione alla nuova disciplina;

le Commissioni Lavori pubblici della Camera e del Senato hanno programmato procedure conoscitive con lo svolgimento di audizioni, per approfondire le tematiche e proporre correzioni e implementazioni al decreto legislativo n. 50 del 2016,

impegna il Governo:

1) ad avviare ogni possibile azione diretta ad eliminare la concentrazione dei poteri relativi a pianificazione, valutazione, attuazione e controllo negli appalti e ogni altro comportamento che possa permettere l'insinuarsi della criminalità e della collusione nelle opere pubbliche;

2) a garantire la pubblicità e trasparenza delle procedure quale elemento essenziale per l'informazione e partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, ai fini del controllo dell'attività dell'amministrazione pubblica e l'utilizzo corretto delle risorse della collettività;

3) ad assumere le opportune iniziative, per esaminare gli atti e le procedure di appalto viziati da fenomeni di corruzione, rendendo pubbliche le situazioni di illegalità e provvedendo al commissariamento dei relativi appalti, per garantire comunque la prosecuzione dei servizi e dei lavori e non penalizzare i cittadini;

4) a riferire al Parlamento sulle attività in corso da parte dell'Anac verso il ristabilirsi della legalità in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento agli appalti in materia di servizi pubblici locali e alla correttezza delle procedure di affidamento dei servizi da parte dei gestori, soprattutto ai fini della tutela dell'interesse pubblico;

5) ad adottare iniziative per stimolare le Regioni a creare, sulla base dell'esempio della Regione Lombardia, autorità regionali anticorruzione, con compiti di vigilanza, controllo, prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità in tutte le attività svolte dalle strutture regionali, al fine di attuare una sinergia tra amministrazioni centrali e territoriali e

raggiungere risultati concreti contro i fenomeni di corruzione in materia di appalti;

6) a tenere in considerazione il lavoro che si apprestano a svolgere le Commissioni parlamentari nell'ambito delle procedure conoscitive per l'approfondimento, correzione e implementazione del decreto legislativo n. 50 del 2016.

(1-00588) (7 giugno 2016)

URAS, DE PETRIS, STEFANO, DE CRISTOFARO, BAROZZINO, CERVELLINI, MUSSINI, PETRAGLIA - Il Senato,

premesso che:

appare utile, per contrastare efficacemente i fenomeni di corruzione verso gli operatori, i funzionari, e i dirigenti della pubblica amministrazione, introdurre misure di riorganizzazione del sistema di funzionamento delle stazioni appaltanti finalizzate a ridurre il loro numero e la loro specializzazione, con l'obiettivo di contenere la spesa pubblica;

dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, a causa della modifica, da parte di alcune Regioni, delle forme di controllo sugli atti amministrativi, e, in particolare, con l'eliminazione dell'intervento preventivo della Corte dei conti, al fine, condivisibile, di snellire i procedimenti amministrativi, si è assistito al sostanziale smantellamento del sistema di controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi, che ha condotto, da una parte, ad un incremento esponenziale dei contenziosi amministrativi e civili, e dall'altro, ad un aumento del fenomeno corruttivo in danno agli amministratori pubblici;

considerato inoltre che:

l'aumento del contenzioso sugli atti amministrativi appare favorito da un sistema che, senza controlli forti, favorisce l'immissione nell'ordinamento di atti illegittimi che vengono fatalmente impugnati, creando ulteriori effetti a cascata, quali la paralisi dell'attività amministrativa e ingenti spese giudiziarie;

l'ipotesi che maggiori spazi di autonomia agli enti locali e un controllo di verifica della gestione complessiva avrebbero responsabilizzato maggiormente gli amministratori locali e magari ridotto la corruzione si è rivelata inesatta. L'ultimo rapporto della Corte dei conti è allarmante: la

corruzione nelle amministrazioni è aumentata, nel corso del 2011, di oltre il 30 per cento;

la mancanza di controlli preventivi sugli atti degli enti territoriali che, comunque, rassicurino gli amministratori della bontà del loro operato, più che attendere un eventuale responso di un giudice molti anni dopo, crea un effetto non voluto: molta più cautela, dilatazione dei tempi procedurali e, talvolta, nel dubbio, decisione di non adottare l'atto;

ritenuto che:

le preoccupazioni espresse, in più occasioni, dalla Corte dei conti, nelle sue varie articolazioni, dalla Sezione giurisdizionale e Procura, alla Sezione di controllo, oltre che dalla Procura generale, consigliano, per quelle Regioni che abbiano scelto altre forme di controllo, la reintroduzione immediata di attività di controllo preventivo di legittimità degli atti;

nell'ambito della materia degli appalti pubblici, è di cocente attualità la necessità di introdurre efficaci strumenti di controllo preventivo sul provvedimento di bando di gara e sull'atto di aggiudicazione, che siano in grado di evitare paralisi amministrative e limitare la spesa pubblica dovuta alla produzione di atti affetti da vizi di legittimità, e, allo stesso tempo, consentano di assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa secondo criteri di efficienza ed efficacia;

ritenuto inoltre che tale attività di controllo faciliterebbe i compiti affidati agli organismi preposti all'anticorruzione,

impegna il Governo:

1) a riferire al Senato con cadenza semestrale sulle iniziative adottate, o che intenda adottare, anche in raccordo con Regioni ed enti locali, per contrastare il fenomeno della corruzione nell'ambito delle procedure di gara relative a contratti e appalti pubblici;

2) a valutare se, nell'ambito delle predette iniziative, ritenga di dover agire per reintrodurre un sistema efficace di controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi delle pubbliche amministrazioni.