



Assemblea

**RESOCONTO STENOGRAFICO
ALLEGATI**

ASSEMBLEA

464^a seduta pubblica
giovedì 11 giugno 2015

Presidenza della vice presidente Fedeli,
indi del vice presidente Calderoli

INDICE GENERALE

RESOCONTO STENOGRAFICO Pag. 5-67

ALLEGATO B (contiene i testi eventualmente consegnati alla Presidenza dagli oratori, i prospetti delle votazioni qualificate, le comunicazioni all'Assemblea non lette in Aula e gli atti di indirizzo e di controllo) 69-103

INDICE

<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>			
SUL PROCESSO VERBALE			
PRESIDENTE	Pag. 5, 6		
SANTANGELO (M5S)	5		
Verifiche del numero legale	5		
PREANNUNZIO DI VOTAZIONI MEDIANTE PROCEDIMENTO ELETTRONICO		6	
DISEGNI DI LEGGE			
Discussione:			
<i>(1678) Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (Votazione finale qualificata, ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento) (Relazione orale)</i>			
PRESIDENTE	6, 14, 16 e <i>passim</i>		
ESPOSITO Stefano (PD), relatore	6		
ORRÙ (PD)	14, 16		
MALAN (FI-PdL XVII)	16		
MARGIOTTA (Misto)	19		
CANTINI (PD)	21		
BORIOLI (PD)	23		
CROSIO (LN-Aut)	25, 27		
SONEGO (PD)	28		
DE PETRIS (Misto-SEL)	30		
CARDINALI (PD)	32		
		LUMIA (PD)	Pag. 35
		PUPPATO (PD)	37
		SAGGESE (PD)	40
		SCIBONA (M5S)	42
		MIRABELLI (PD)	44
		CARRARO (FI-PdL XVII)	47
		VACCARI (PD)	48
		ARRIGONI (LN-Aut)	51
		BARANI (GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF))	53
		CERVellini (Misto-SEL)	55
		BLUNDO (M5S)	57
		GIBIINO (FI-PdL XVII)	59
		FILIPPI (PD)	61
		DI BIAGIO (AP (NCD-UDC))	66
		ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MARTEDÌ 16 GIUGNO 2015	67
		<i>ALLEGATO B</i>	
		INTERVENTI	
		Testo integrale dell'intervento della senatrice Orrù nella discussione generale del disegno di legge n. 1678	69
		Intervento del senatore Di Biagio nella discussione generale del disegno di legge n. 1678	72
		CONGEDI E MISSIONI	74
		COMMISSIONI PERMANENTI	
		Variazioni nella composizione	74
		REGOLAMENTO DEL SENATO	
		Proposte di modificazione	74
		DISEGNI DI LEGGE	
		Annunzio di presentazione	74

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori, Riformisti italiani: CRI; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Libertà e Autonomia-noi SUD, Movimento per le Autonomie, Nuovo PSI, Popolari per l'Italia, Italia dei Valori, Vittime della Giustizia e del Fisco): GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Federalismo Autonomie e Libertà: Misto-FAL; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL; Misto-Verdi: Misto-Verdi.

DOCUMENTIRichieste di parere *Pag.* 75**MOZIONI E INTERROGAZIONI**

Apposizione di nuove firme a interrogazioni . 75

Annunzio di risposte scritte a interrogazioni . 76

Mozioni *Pag.* 76

Interrogazioni 83

Interrogazioni con carattere d'urgenza ai sensi
dell'articolo 151 del Regolamento 88

Interrogazioni da svolgere in Commissione . . 103

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza della vice presidente FEDELI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,30*).
Si dia lettura del processo verbale.

SIBILIA, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.*

Sul processo verbale

SANTANGELO (*M5S*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANTANGELO (*M5S*). Signora Presidente, chiedo la votazione del processo verbale, previa verifica del numero legale.

Verifica del numero legale

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

(Segue la verifica del numero legale).

Il Senato è in numero legale.

Ripresa della discussione sul processo verbale

PRESIDENTE. Metto ai voti il processo verbale.

È approvato.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Preannunzio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento (ore 9,35).

Discussione del disegno di legge:

(1678) Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE

(Votazione finale qualificata, ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento) (Relazione orale) (ore 9,35)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1678.

Il relatore, senatore Esposito Stefano, ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni la richiesta si intende accolta.

Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore.

ESPOSITO Stefano, *relatore*. Signora Presidente, il lavoro che abbiamo svolto in questi mesi per il recepimento delle direttive europee ci consente, oggi, di portare in Aula un testo da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea che ci permetterà di modificare, attraverso la delega data

al Governo, uno degli strumenti principali del Paese nella gestione degli appalti pubblici.

L'8ª Commissione ha consentito ai due relatori di lavorare alla costruzione di un disegno di legge delega che indirizzi la scrittura di un nuovo codice degli appalti e del nuovo regolamento. Vorrei ricordare che sono attualmente in vigore un codice degli appalti, emanato nel 2006, e il relativo regolamento di attuazione, emanato nel 2010. Questa discrepanza di tempi è una delle ragioni principali per le quali l'attuale strumento di regolazione degli appalti ha prodotto in questo Paese molti problemi che purtroppo verificiamo quotidianamente anche grazie alle inchieste della magistratura. Pertanto, il lavoro che ci apprestiamo a fare, cioè il disegno di legge delega che quest'Assemblea si appresta a discutere e a licenziare, è uno strumento fondamentale per ridare credibilità al Paese, per avere certezza e finalmente costi certi nella realizzazione delle opere; nonché per lottare e contrastare la corruzione.

Il primo punto su cui ci siamo concentrati è avere, finalmente, quando verranno emanati i decreti – o, meglio, quando sarà emanato il decreto attuativo di questa legge delega, dopo il passaggio che ovviamente sarà fatto alla Camera dei deputati – un codice degli appalti ed un contestuale regolamento di attuazione, evitando quindi la doppia tempistica che citavo prima. Questo è fondamentale per garantire una drastica riduzione degli attuali articoli presenti nel codice degli appalti, ed è un primo elemento di semplificazione, che consentirà alle imprese di avere certezza delle norme e alle stazioni appaltanti di operare all'interno di una cornice certa di norme e regole.

Per questa ragione, la proposta di legge delega parla espressamente di abolizione dell'attuale codice degli appalti e di sostituzione con un nuovo codice. In tutto questo, noi ci siamo ovviamente orientati sui principi espressi dalle direttive europee, che si richiamano fortissimamente ai temi della concorrenza, della semplificazione amministrativa e della valorizzazione del sistema della piccola e media impresa, per andare ad un mercato che, oltre ad essere concorrente, sia anche molto più efficace ed efficiente.

Naturalmente, muovendo dalle direttive europee ci siamo poi confrontati con la realtà italiana ed abbiamo previsto di superare quella malattia tutta italiana dell'affidamento dei contratti attraverso le procedure derogatorie. Sappiamo – lo vediamo nella cronaca di questi giorni – che le procedure derogatorie, la somma urgenza e l'emergenza non producono qualità nei lavori pubblici, ma – anzi – sono soprattutto una porta spalancata alla corruzione. Ci siamo dedicati con grande attenzione – credo che tutta la Commissione abbia svolto un ottimo lavoro – al riconoscere casi molto, ma molto limitati, in cui queste procedure emergenziali possono essere utilizzate. Si tratta, naturalmente, dei casi legati ad urgenze di protezione civile. Anche in questo caso, però, proponiamo adeguati meccanismi di controllo pubblico e di tracciabilità degli atti compiuti attraverso le procedure di emergenza per le calamità naturali.

Il tema che viene immediatamente dopo è l'armonizzazione delle norme in materia di trasparenza e di pubblicità degli atti di procedura e di gara. La tracciabilità è un elemento su cui ci siamo molto concentrati: una tracciabilità che consenta di seguire l'appalto dal momento della sua indizione fino al termine dei lavori. Se questa proposta verrà approvata, il cambiamento sarà epocale. Noi scegliamo, come meccanismo di appalto in via non solo preferenziale, ma anche ordinaria, la logica della gara con l'offerta economicamente più vantaggiosa. E lasciamo al Governo, che dovrà scrivere i decreti che costituiranno il nuovo codice degli appalti, un margine stretto e definito per l'utilizzo della procedura del massimo ribasso che – come sapete – in questo Paese, per gli appalti di lavoro, ha generato tanti, ma davvero tanti guasti.

Si tratta di un punto decisivo nella scrittura del nuovo codice degli appalti. Riteniamo che sia necessario spiegare con attenzione che la procedura dell'offerta economicamente più vantaggiosa consentirà una qualità nella realizzazione delle opere nettamente superiore a quella che oggi vediamo esserci attraverso gare che, molto spesso, arrivano a ribassi del 60-70 per cento.

Per accompagnare questo processo interveniamo sulla fase progettuale, prevedendo quindi espressamente – a differenza di quanto può avvenire oggi – che i progetti messi a gara saranno esecutivi, superando quella stortura, che il nostro Paese purtroppo conosce troppo bene, degli appalti affidati attraverso progetti preliminari o definitivi. La qualità del progetto è centrale nella scrittura della nuova normativa. Si tratta di un tema che voglio sottolineare ai colleghi. Per questo motivo intendiamo superare e vietare l'utilizzo della procedura del massimo ribasso per le gare di progettazione. Se nella realizzazione di un'opera cominciamo a costruire il progetto con il massimo ribasso, è evidente che il resto della procedura non potrà che essere complicato – nella migliore delle ipotesi – o fallace, nella peggiore delle ipotesi. Quindi, offriamo anche una grande opportunità al sistema delle professioni italiane, per cimentarsi sulla qualità e non sul prezzo.

Per porre un freno alla corruzione e aiutare le stazioni appaltanti ad avere commissioni di gara qualificate, proponiamo di attribuire all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) il compito di istituire presso essa stessa un albo nazionale dei commissari di gare, quindi, di qualificare tali operatori. Detto albo sarà a disposizione delle stazioni appaltanti italiane – sulla riduzione e la qualificazione delle stazioni appaltanti tornerò successivamente, perché si tratta di un tema fondamentale – le quali, quando dovranno fare una gara, si rivolgeranno all'ANAC, chiedendo il numero di commissari necessari per comporre la commissione. L'ANAC offrirà il doppio o il triplo dei nomi necessari e, in sede locale, la stazione appaltante effettuerà il sorteggio. Ciò garantirà non solo la qualità e la qualificazione degli operatori, di cui si occuperà, a monte, la stessa Autorità nazionale, ma anche il fatto di non avere una commissione – come si dice – di parte.

Questa attribuzione all'ANAC comprende anche un lavoro per noi importantissimo, che peraltro, sotto la direzione del dottor Cantone, ha già in qualche modo avviato, che è quello di costruire degli atti di indirizzo e delle linee guida e, in particolare, dei bandi tipo, dei contratti tipo e degli strumenti di regolamentazione flessibile. Si tratta di un passaggio fondamentale: poter avere una struttura che costruisce bandi tipo e contratti tipo, a cui le stazioni appaltanti devono fare riferimento, significa terminare la giungla degli appalti fatti dalle singole stazioni appaltanti, di testa propria.

Occorre tener presente che, nel nostro Paese, il numero delle stazioni appaltanti non è conosciuto: la Commissione parlamentare antimafia parla di 27.000 stazioni appaltanti, altri parlano di 8.000 e altri ancora di 36.000. Quello della loro qualificazione e della loro riduzione è un tema centrale di discussione, che mi auguro l'Assemblea voglia affrontare. In Commissione lo abbiamo sviscerato, ci ha appassionato e riteniamo di aver avanzato una proposta, che può essere ovviamente migliorata. E ne voglio parlare, perché è uno dei temi su cui credo questa Assemblea possa dare uno straordinario contributo, per la loro riduzione. Sappiamo che da anni, in tutti i convegni e nelle varie iniziative in materia, si parla della riduzione del numero delle stazioni appaltanti. E, quindi, insieme all'altro relatore del provvedimento, il collega Pagnoncelli, abbiamo avanzato una proposta per una loro riduzione drastica consapevole naturalmente che si parte da essa per provare a costruire le condizioni per avere un sistema territoriale funzionale, magari basato su livelli provinciali, che consenta però alle stazioni appaltanti di essere altamente qualificate e per poter predisporre bandi di gara corrispondenti ai necessari elementi di semplificazione e di qualità.

Invito i colleghi davvero a leggere il provvedimento, perché su questo tema non sarà indifferente il contributo che l'Assemblea naturalmente potrà offrire alla nostra proposta iniziale.

Altro punto importantissimo è la riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti. Sappiamo che oggi le imprese sono chiamate a produrre carta, carta e carta. Ecco, noi diamo una serie di linee guida per la scrittura del nuovo codice, che parta dalla riduzione ma utilizzi il più possibile anche gli strumenti informatici. Le gare elettroniche possono essere uno strumento di grande semplificazione, ed è per questo che chiediamo una revisione importante dell'attuale sistema dell'AVC-PASS che, se funzionasse davvero, potrebbe essere di grande sostegno per il sistema delle imprese. Oggi non sempre funziona, e la revisione di detto strumento è un passaggio fondamentale per essere in perfetta linea con le indicazioni delle direttive europee e per fare dell'Italia un Paese che non tartassa le imprese e garantisce qualità negli appalti dei lavori, di forniture e di servizi. Per questa ragione, le procedure di appalto della più grande stazione appaltante italiana, la CONSIP, richiedono un efficientamento.

Oggi sappiamo che la più grande stazione appaltante italiana stenta a garantire un servizio efficace, e soprattutto in tempi certi. Questo è un

tema sul quale, naturalmente, è necessario che si cimenti il Parlamento, ma anche chi oggi ha il compito e l'onore di dirigere quella struttura.

L'altro grande tema che interessa anche la cronaca quotidiana concerne le misure volte a contenere drasticamente le variazioni progettuali in corso d'opera, sapendo che noi dobbiamo distinguere le varianti progettuali legate ad una cattiva progettazione, come oggi avviene. È inutile lamentarsi delle varianti quando si porta in gara un progetto preliminare o un progetto definitivo di scarsa qualità. Su questo interveniamo – come ho detto – inserendo il progetto esecutivo come unico progetto da poter portare in gara, ma è evidente che oggi le varianti sono figlie anche di una cattiva progettazione. Con una migliore qualità del progetto, con una migliore qualificazione delle stazioni appaltanti e con i bandi tipo scritti in maniera puntuale, le varianti si possono ridurre. Tuttavia – lo voglio dire anche per evitare campagne giornalistiche che molto spesso tendono a dare un'idea sbagliata – ci sono varianti progettuali che servono, ma devono essere puntualmente dimostrate e giustificate.

Oggi, nel *mare magnum* in cui i progetti preliminari e definitivi vanno a gara, la variante è lo strumento principale. Con progetti migliori sarà un'eccezione. Il Governo ha un compito importante nella scrittura del codice, nel definire con puntualità quali sono queste possibilità.

Vi ho detto che il tema del rapporto qualità-prezzo, e quindi del superamento del massimo ribasso, è uno dei punti qualificanti, soprattutto per quanto riguarda il superamento del massimo ribasso per i contratti pubblici relativi alle forniture ai servizi sociali. Faccio un esempio.

Con molti colleghi in Commissione – alcuni naturalmente erano più informati – abbiamo scoperto che il massimo ribasso in questo Paese è utilizzato anche per la fornitura dei pasti per le scuole, per le mense, per gli ospedali, e questo non è accettabile. Permettetemi, allora, di darvi un elemento: è evidente che il superamento del massimo ribasso per tutta una serie di appalti di lavoro, di fornitura di beni e servizi produce e produrrà un aumento del costo per la pubblica amministrazione, la quale sta utilizzando a piene mani il massimo ribasso per servizi che non dovrebbero essere trattati in tal modo.

Ma attenzione: l'apparente aumento di costi iniziale garantisce un risparmio a valle, ma soprattutto noi – la Commissione lo ha riconosciuto unanimemente – da legislatori non possiamo permetterci l'idea che, dietro ad una logica economica, facciamo passare servizi indispensabili per i cittadini di scarsa qualità. Per questo cancelliamo il massimo ribasso anche per gli appalti di servizio ad alta intensità di manodopera. Questo è stato uno dei problemi italiani degli ultimi anni, e anche in questo caso la pubblica amministrazione non ha dato una grande prova. Sappiamo che sono stati appaltati servizi che riguardavano, in particolare, la pulizia nelle scuole, i servizi di controllo negli ospedali o i servizi di assistenza alla persona con il massimo ribasso. Si tratta di servizi in cui la qualità è importante, ma il vero cuore dell'appalto sono le persone, coloro che lavorano e, quindi, il loro stipendio. Quando c'è un ribasso, in quegli appalti, del 60-70 per cento, significa che si scarica esclusivamente sulla paga ora-

ria di chi lavora, oltre ovviamente ad incidere sulla qualità del servizio. Si è arrivati a situazioni nelle quali lavoratori svolgono la propria attività a 2,50 euro l'ora.

Con l'approvazione di questa disegno di legge, se quest'Aula ed il Parlamento la riterranno accettabile, non avremo più una tale vergogna. E soprattutto, poiché nella giungla dei contratti che consente di arrivare a paghe da terzo mondo le responsabilità sono diffuse, e anche tra le associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese, al fine di aiutare il loro percorso inseriamo una norma che prevede l'applicazione del miglior contratto che tutela il lavoratore, il contratto nazionale sul settore merceologico più favorevole al lavoratore. Questo è un passaggio importante, perché ricorderete tutti il tema del sistema della cooperazione che ha dato il proprio contributo, negli anni, sulla pulizia nelle scuole – tema sul quale un anno e mezzo fa ci fu una violenta discussione – ma soprattutto ridiamo a centinaia di migliaia di lavoratori la dignità di un lavoro pagato degnamente.

È un punto sul quale c'è stata una discussione non semplice con il sistema di rappresentanza della pubblica amministrazione. Ma dobbiamo decidere se fare la *spending review* in questo Paese sulle spese superflue o sulla pelle di chi lavora e, soprattutto, sulla pelle dei cittadini che di quei servizi si trovano a dover usufruire. Questo è il punto su cui siamo chiamati a svolgere una discussione e a fare una scelta. In Commissione la scelta è stata fatta, come dimostra il testo a vostra disposizione.

Un altro grande tema che pure è stato oggetto, purtroppo, di cronache giudiziarie è l'affidamento dei lavori attraverso il contraente generale. È una procedura che esiste e, rispetto alla quale, abbiamo fatto una scelta drastica. Come sapete, oggi il contraente generale che riceve un affidamento si sceglie direttamente il direttore dei lavori. Con l'approvazione di questo provvedimento – sottolineo della legge delega e non del decreto attuativo – non sarà più possibile per i lavori affidati attraverso il contraente generale che lo stesso si scelga il direttore dei lavori. Per questo costituiamo un albo presso il Ministero delle infrastrutture, che qualificherà il direttore dei lavori e le stazioni appaltanti che decidessero di affidare, attraverso il contraente generale, la realizzazione di un'opera dovranno individuare in quell'albo il direttore dei lavori, con un'ampia rotazione: non sarà più possibile avere un direttore dei lavori impegnato su cinque cantieri diversi, nominato dalla stessa stazione appaltante.

Questo è un punto qualificante, un punto di innovazione fondamentale e ad esso si accompagna anche l'albo dei collaudatori delle opere. Sappiamo, infatti, cosa avviene quando i collaudatori sono figure che non hanno tutte le necessarie qualità. E gli albi nazionali che andiamo a costituire sui diversi segmenti possono apparire uno strumento pesante, ma esso garantirà la qualità e che non vi siano – ci auguriamo – i problemi che abbiamo visto negli ultimi mesi, in particolare per quanto riguarda le vicende legate all'ANAS (viadotti, strade e quant'altro).

Permettetemi ancora un passaggio sulla qualificazione. Abbiamo parlato delle stazioni appaltanti, ma noi lavoriamo anche sulla qualificazione

degli operatori economici e delle imprese. È necessario che vi sia una trasparenza rispetto alle competenze tecniche e professionali delle imprese: non possiamo più avere imprese che non siano qualificate per la partecipazione agli appalti. È uno sforzo che chiediamo al sistema delle imprese, ma sappiamo che esso è favorevole ad avere imprese che partecipano ad appalti con i giusti requisiti.

Deve essere chiaro che la qualificazione tecnica è importante, ma è importante anche avere un *rating* di legalità di queste imprese, che significa non solo il rispetto del codice penale, ma anche avere a che fare con imprese che passino il loro tempo nei cantieri e non nei tribunali amministrativi; imprese che garantiscano la certezza dei tempi di consegna dei lavori; imprese che garantiscano il pagamento ai subappaltatori; imprese che applichino i contratti nazionali di lavoro. È una richiesta che ci è arrivata fortissima.

Inseriamo, a questo proposito, un punto che riguarda l'edilizia in maniera fondamentale: non sarà più possibile l'utilizzo di contratti esteri pagati il 40-50 per cento in meno sul territorio italiano. È una norma che ci viene richiesta sia dalle organizzazioni dei lavoratori che dalle organizzazioni di imprese. E questo è un altro fatto politicamente e qualitativamente importantissimo contenuto all'interno della proposta di codice degli appalti.

Arriviamo ora ad un tema che, naturalmente, è stato molto discusso: la disciplina organica per affidare i contratti di concessione. Parliamo di tutte le concessioni, ma sappiamo bene – quest'Assemblea è stata attraversata da una discussione importante, quando discutemmo lo sblocca Italia e l'articolo 5 – che in questo caso, nel recepimento della direttiva n. 23 del 2014, che applichiamo integralmente, facciamo la scelta di dire con chiarezza che le concessioni devono essere affidate attraverso una gara. Non è nostro compito il formale superamento dell'articolo 5 dello sblocca Italia, ma è evidente che in questa proposta di legge – e devo dire che al riguardo vi è stata perfetta e totale sintonia con il Governo, con il vice ministro Nencini e con il ministro Delrio – noi diamo un segnale molto preciso: le concessioni autostradali vengono assegnate attraverso gara.

C'è un'unica possibilità alternativa, prevista dalla citata direttiva europea n. 23 – non dall'Italia – all'articolo 17: l'affidamento senza gara di concessioni a società che siano controllate al cento per cento dal pubblico. In Italia abbiamo due unici casi: lasciamo la possibilità e la valutazione al Governo di poter utilizzare l'articolo 17 su questi due casi. Ma siamo, comunque, in perfetta sintonia con quanto previsto dall'Europa. Non c'è alcuna procedura derogatoria definita dall'Italia. Per essere chiari e trasparenti, stiamo parlando, in particolare, del Brennero e di una norma contenuta nell'articolo 17. Lo sottolineo perché tutti noi colleghi della Commissione abbiamo discusso e concordiamo sul fatto che rappresenta il superamento di una situazione che ci ha creato difficoltà. Al riguardo credo che il lavoro svolto dalla Commissione e dal Governo sia stato produttivo e consegna finalmente all'Italia uno strumento chiaro e definito nel settore delle concessioni autostradali.

A questo accompagniamo un altro elemento, che è quello di istituire anche in Italia, per i concessionari pubblici e privati autostradali, l'obbligo di indire gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori sulla rete in concessione.

Come sapete, oggi vi è una normativa europea che prevede che i lavori vengano assegnati in via diretta senza gara per il 40 per cento e per il 60 per cento attraverso una gara. Ma questo strumento non ha funzionato. Attraverso esso, non si è riusciti a garantire la concorrenza e, siccome fra i più importanti principi richiamati dalle direttive europee vi è quello secondo cui è necessario garantire ed ampliare la concorrenza, prevediamo in maniera chiara, netta e indiscutibile che un mercato importante dal punto di vista economico debba essere aperto e i concessionari siano chiamati ad espletare delle gare d'appalto per l'affidamento dei lavori (escludendo i servizi), mentre per le forniture lasciamo loro uno spazio di indipendenza ed autonomia fino a 150.000 euro.

È inutile nascondere che questo è un tema che ha creato grandi tensioni e sul quale l'Assemblea è chiamata a discutere. Non nascondo neppure, pur rispettando i messaggi ed i segnali pervenuti, che sono tutti leciti e trasparenti, che al riguardo abbiamo fatto una scelta: una scelta di coerenza con quanto dicevo prima rispetto all'apertura, finalmente, del mercato delle concessioni attraverso le gare ad evidenza pubblica.

Inutile parlare di livelli minimi di concorrenzialità se non siamo in grado neanche di garantire la concorrenzialità. Noi vogliamo livelli massimi di concorrenzialità, perché questo Paese ne ha uno straordinario bisogno. Come ha bisogno di uno strumento che in alcuni Paesi già esiste e che noi abbiamo previsto nel disegno di legge in esame, dopo tanti anni di discussione: mi riferisco alla previsione di forme di dibattito pubblico, che siano certe nel loro percorso e garantiscano il confronto con le realtà locali quando si decide di realizzare sia una grande infrastruttura che opere medie.

Ci siamo cimentati in una discussione su come far sì che questo dibattito pubblico sia non solo un esercizio, ma anche uno strumento utile, vincolante sia per il proponente che per chi decide di sedersi a quel tavolo per intraprendere il percorso di analisi dell'opera.

Su questo tema disegni di legge sono incardinati in Commissione. Ovviamente, noi diamo solo un indirizzo al Governo perché non è possibile fare altro, ma è un tema di innovazione della legislazione italiana e, se riusciremo a dare una certezza, faremo compiere al nostro Paese un significativo passo in avanti rispetto a molte situazioni nelle quali risulta bloccato per incapacità, spesso per l'arroganza dei proponenti o per atteggiamenti sbagliati assunti dalle comunità locali.

Signora Presidente, concludo il mio intervento invitando i colleghi a riflettere su un punto. Purtroppo, stiamo attraversando di nuovo una fase nella quale la politica è sui giornali per l'incapacità di gestire la cosa pubblica. Noi questa mattina iniziamo la discussione su un provvedimento che può drasticamente cambiare il sistema dell'affidamento dei lavori pubblici in questo Paese.

Mi auguro, Presidente, che la passione, il tempo e la grande qualità che l'8ª Commissione ha messo in campo possano servire ai colleghi di questa Aula per licenziare e migliorare il testo, laddove è possibile, perché siamo sicuri di aver fatto molto, ma il contributo dell'Aula può essere fondamentale. Se approviamo un buon testo, la politica potrebbe dare, al di là dell'appartenenza, una risposta, che non è solo quella di dividersi i 50 centesimi o l'euro sulle persone disperate che arrivano in Italia. *(Applausi dal Gruppo PD e dei senatori Pagnoncelli, Buemi e Barani).*

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritta a parlare la senatrice Orrù. Ne ha facoltà.

ORRÙ (PD). Signora Presidente, onorevoli colleghi, rappresentante del Governo, il disegno di legge di iniziativa governativa di cui stiamo discutendo oggi e che ci apprestiamo a votare, definito più brevemente delega al Governo per la riforma del codice degli appalti, è frutto di un approfondito e lungo lavoro condotto in 8ª Commissione e per il quale ringrazio i relatori e tutti i colleghi.

Il disegno di legge, presentato dal Governo il 18 novembre 2014, è stato riformulato in un nuovo testo, adottato l'8 aprile 2015, a seguito dell'ampia discussione avvenuta in Commissione e del ciclo di audizioni dei soggetti interessati.

Il testo parte dalla necessità di dare attuazione alle direttive europee all'indomani della presentazione, nel 2011, da parte della Commissione europea del cosiddetto pacchetto direttive appalti pubblici, in materia di appalti pubblici e concessioni, allo scopo di favorire il perfezionamento ed il completamento del mercato unico, in attuazione di quanto previsto nell'Atto per il mercato unico – Dodici leve.

L'obiettivo di tali direttive è di rendere più semplici e flessibili le procedure degli appalti pubblici, di agevolare l'accesso delle imprese – in particolar modo alle medie e piccole medie imprese – agli appalti pubblici. Le tre proposte di direttive riguardanti, rispettivamente, l'aggiudicazione dei contratti di concessione, gli appalti pubblici e le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, sono state approvate prima dal Consiglio e, successivamente, dal Parlamento europeo. Entrate in vigore il 18 aprile 2014, esse dovranno essere recepite nell'ordinamento interno degli Stati membri entro il 18 aprile 2016.

Come accennavo, tuttavia, la finalità del provvedimento è più ampia del mero recepimento delle direttive. Infatti, come chiarito nella relazione illustrativa e come ben chiarito dal relatore: «Il recepimento della nuova normativa europea costituisce un'importante occasione per rivedere e razionalizzare la materia nel suo complesso, al fine di creare un sistema più snello, trasparente ed efficace, necessario per garantire la certezza giuridica nel settore e assicurare un'effettiva concorrenza e condizioni di parità tra gli operatori economie».

Tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea, la nuova disciplina mira, pertanto, ad offrire un approccio alla materia degli appalti e delle concessioni sostanzialmente diverso da quello attuale. Al fine di realizzare i suddetti obiettivi, la delega prevede la redazione di un unico testo normativo denominato «Codice degli appalti pubblici e delle concessioni», che conterrà le disposizioni legislative in materia di appalti pubblici e concessioni delle tre direttive, atteso da tempo e che finalmente normerà in maniera organica un settore per troppo tempo costretto a sottostare ad una giungla di norme non sempre coerenti fra loro.

In estrema sintesi, le principali questioni affrontate e che caratterizzano il provvedimento riguardano: la qualificazione della fase progettuale come elemento fondamentale di connotazione e qualificazione della successiva aggiudicazione; la drastica limitazione delle gare al massimo ribasso per l'opacità ed i meccanismi distortivi che esso porta con sé nel campo dei lavori pubblici e che determina frequentemente la compressione, talvolta inaccettabile, delle condizioni di lavoro nei casi di appalti di servizi in cui la componente lavoro è molto rilevante, se non prevalente; la sistematica e certa terzietà delle commissioni di gara (al riguardo è stato ipotizzato anche il criterio dell'estrazione a sorte dei nominativi attinti da un apposito registro di onorabilità e competenza); la drastica riduzione delle stazioni appaltanti, oggi in numero eccessivo (si parla di oltre 36.000), e la loro necessaria qualificazione; la revisione del sistema di certificazione e la qualificazione tramite le SOA, introducendo alla base degli elementi di valutazione criteri reputazionali oggettivi e parametri misurabili; l'introduzione di una normativa di *soft law*, essenzialmente affidata all'ANAC e dedicata espressamente alla definizione delle procedure *standard*, dai bandi tipo, al *rating* di legalità per le imprese, ad altre forme di criteri reputazionali; la tracciabilità di tutte le fasi che precedono e seguono il momento di aggiudicazione della gara; la previsione di un'autorità centrale con poteri veri e riconosciuti per intervenire e sostituirsi alla stazione appaltante, per rimuovere le cause che pregiudicano la realizzazione dei lavori, con poteri dissuasivi, ma anche sanzionatori; la non possibilità di aggiudicare l'esecuzione di un'opera sulla base di un suo progetto preliminare, attraverso i meccanismi dell'appalto integrato, che troppo spesso dà luogo a varianti in corso d'opera, contenziosi, utilizzo eccessivo di quote di riserva e così via; il superamento del meccanismo che affida al *general contractor* la individuazione del direttore dei lavori; la previsione di procedure chiuse e non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e riduzione dei tempi di realizzazione delle opere; la previsione che il ricorso alle varianti in corso d'opera debba essere sempre motivata e giustificata da condizioni impreviste ed imprevedibili; il rafforzamento dei sistemi di controllo di staticità e sicurezza delle opere pubbliche e previsione di sanzioni penali ed amministrative in caso di mancati o inadeguati controlli da parte dei soggetti preposti; la previsione del risarcimento in caso di esecuzione di opere pubbliche non conformi al progetto esecutivo e ai criteri di sicurezza e staticità delle opere; il riordino e la sempli-

ficazione delle disposizioni relative ad interventi di protezione civile (emergenze) e di mitigazione del rischio idrogeologico; la previsione per i concessionari autostradali di criteri volti a vincolare la concessione alla piena attuazione del piano finanziario e il rispetto dei tempi per la realizzazione degli investimenti; la previsione per ogni opera, nell'ambito del partenariato pubblico privato, della valutazione preventiva di fattibilità, con il ricorso a finanziamenti privati.

Più in generale, le modifiche introdotte al testo base, frutto del lavoro della Commissione, hanno riguardato i tempi, i contenuti e le modalità di esercizio della delega. Particolare rilievo assumono i principi e i criteri relativi alla semplificazione delle disposizioni legislative, di trasparenza e di contrasto alla corruzione nell'ambito degli appalti, nonché quelli volti alla valorizzazione della fase progettuale, all'affidamento dei contratti mediante procedura di evidenza pubblica, alla forte limitazione di deroghe al codice e all'esclusione delle varianti. Vengono delineati, poi, i requisiti minimi richiesti agli operatori economici per partecipare alle gare e i criteri per il ricorso al subappalto. Per rendere maggiormente efficiente il settore degli appalti, vengono previsti criteri per l'interoperabilità delle banche dati e l'utilizzo delle procedure telematiche.

PRESIDENTE. La prego di concludere, senatrice.

ORRÚ (PD). Signora Presidente, se mi autorizza ad allegare il testo integrale dell'intervento al Resoconto della seduta odierna, passo direttamente alle conclusioni.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.
Le ricordo che ha ancora a disposizione trenta secondi.

ORRÚ (PD). La ringrazio, Presidente.

Concludo dicendo che finalmente, con l'adozione del codice unico sugli appalti, si mette un ulteriore tassello all'obiettivo assunto dal Governo di far ripartire i cantieri nel Paese, dimostrando che in Italia si possono fare opere pubbliche, quelle che servono, senza corruzione e rispettando i preventivi. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Malan. Ne ha facoltà.

MALAN (FI-PdL XVII). Signora Presidente, onorevoli colleghi, voglio innanzi tutto ringraziare entrambi i relatori, i senatori Stefano Esposito e Pagnoncelli, per il lavoro svolto in Commissione e la disponibilità data ad un esame reale e approfondito delle proposte emendative presentate per l'Aula in numero tutto sommato ragionevole, considerata l'importanza di questo provvedimento.

Una disciplina efficace sulla materia relativa alle procedure di appalto è estremamente importante sotto diversi aspetti, tra i quali l'aspetto economico in se, perché un appalto ben fatto consente allo Stato e alle

pubbliche amministrazioni di avere lavori fatti meglio, più in fretta e a costo inferiore. Ma è ancora più importante l'effetto positivo sul mercato in generale, che consisterebbe nel generare la convinzione che anche in Italia, nei lavori frutto di concessione di appalti da parte del Governo, è possibile una reale concorrenza. Chi lavora meglio, e in modo più efficiente e più intelligente, in modo da rendere il servizio migliore, ha più possibilità di lavorare, e lavorare bene credo sia più importante dell'intrallazzo, dell'amicizia, dell'aggancio e di tutte quelle cose che si sentono un po' in ogni periodo, sia nelle chiacchierate quotidiane che nelle cronache e, di questi tempi, anche nelle cronache giudiziarie che parlano di arresti, indagini e quant'altro.

È estremamente importante superare tutti i nascondigli e le pieghe contenute nelle norme oggi in vigore che consentono ancora, nonostante le norme italiane ma anche europee, di affidare i lavori o senza gara d'appalto oppure con gare d'appalto sartoriali (quando, cioè, si sa già chi deve vincere, le gare vengono ritagliate, appunto, come un abito fatto da un buon sarto, che va bene ad una sola persona e chiunque altro lo indossasse apparirebbe inelegantemente vestito).

In questo senso, il lavoro svolto in Commissione e il testo che ci viene presentato fa grandi passi avanti. Non dimentichiamo, a questo proposito, una vicenda che è sotto gli occhi di tutti relativa all'Expo, dove tutti i servizi di ristorazione sono stati affidati ad una certa ditta – prestigiosissima, per carità – senza appalto. Che ciò sia stato fatto proprio per l'Expo e proprio per un servizio che attiene all'argomento centrale di detta esposizione, è emblematico di una imperfezione non soltanto nelle norme ma anche in chi dovrebbe attuarle.

Il messaggio, quindi, deve essere chiaro a tutti: la tentazione di fare le cose affidandole ad certa persona, ad una certa azienda, anche con le migliori intenzioni (si ha fiducia in tale azienda e talvolta, dietro essa, si nasconde qualcos'altro), è sempre presente e, quindi, le norme devono essere stringenti.

Per questo ho presentato anch'io, insieme a diversi altri colleghi del mio Gruppo, alcune proposte di ulteriore miglioramento del testo al nostro esame. Per esempio, una norma riguarda l'obbligo di affidare tutti i contratti per lavori relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica. Io credo che in questa previsione andrà inserita una indicazione per il periodo transitorio. Se, infatti, dalle prossime gare d'appalto si introdurrà tale previsione – ed è giusto, perché sarebbe un ulteriore stimolo alla concorrenza e all'efficienza – per gli appalti già affidati rischiamo di andare contro la libertà di contratto e anche contro la convenienza. Alla fine, infatti, rischiamo di avere un allungamento delle procedure, che poi causerebbe problemi anche in sede di completamento dell'opera.

Ci sono altre proposte che ho ritenuto di presentare – per esempio – sulla questione dell'affidamento della direzione dei lavori e di altri compiti consimili traendoli da un albo. Il problema è che si passa da un'arbitrarietà ad un'altra. Pertanto, o il sorteggio viene fatto tra tutti gli appartenenti a questi albi oppure, anziché avere l'arbitrarietà di qualcuno,

avremo in un caso l'arbitrarietà dell'Autorità nazionale anticorruzione e, nell'altro, del Ministero. Se la direzione dei lavori deve essere fatta su sorteggio e occorre sorteggiare due persone su quattro indicate dal Ministero, con tutta la fiducia nei confronti del Ministero stesso, di chi è al suo vertice e dei suoi funzionari, la scelta appare pur sempre arbitraria. Se è un sorteggio, deve essere fatto fra tutti, con ciò intendendo tutti coloro che sono qualificati per quel determinato lavoro, perché non tutti sicuramente sono qualificati per ogni tipo di lavoro.

Un'altra proposta che ho presentato, in un certo senso forse superata, è dire esplicitamente che l'articolo 5 del cosiddetto decreto sblocca Italia va soppresso. È vero che la proroga sta andando in scadenza, ma proprio in questi giorni vi potrebbe essere una clamorosa smentita di quanto si vuole stabilire con questa legge, se entro il 30 giugno viene presentata qualche proposta – e francamente non so se ne sono già state presentate – finalizzata al prolungamento di concessioni, che autorevoli fonti e centri studi (peraltro vicini agli ambienti del Partito Democratico e, quindi, non dovrebbero essere sospettati di pregiudiziale ostilità verso il Governo) calcolano in un regalo di 16 miliardi a persone che hanno in gestione importantissime strutture del nostro Paese senza aver mai vinto una gara fino ad oggi.

Credo che al riguardo vada fatta una riflessione, proprio per evitare che, mentre si sta approvando una norma che va certamente nella direzione giusta, si riesca poi a fare ancora qualche colpaccio, che magari garantisce qualche altro decennio di gestione, che va esattamente in direzione opposta.

Certamente è importante svolgere una discussione approfondita e seria. Le premesse ci sono tutte. Ringrazio ancora i relatori per il lavoro svolto. Forza Italia lavorerà per ulteriori miglioramenti del testo così importante per lo sviluppo del Paese. Il Paese non si migliora con i proclami, con i buoni intendimenti o magari tentando, con qualche pregiudizio di base, di ripartire meglio la torta della ricchezza nazionale, ma lo si fa aumentando questa ricchezza, consentendo e incoraggiando lo sviluppo, la concorrenza, il lavoro fatto bene. L'Italia riparte se ciascuno svolge bene il proprio lavoro e chi farà bene il proprio lavoro si vedrà premiato non soltanto dal mercato, ove è competente, ma anche dallo Stato, competente come in questo caso.

I primi a dover far bene il proprio lavoro sono i legislatori. Il Parlamento, e il Senato in questo caso, deve rivendicare il proprio ruolo di legislatore a tutti gli effetti, perché l'articolo 70 della Costituzione non è cambiato. È importante il ruolo del Governo, ma il Parlamento deve essere il centro della legislazione non soltanto formalmente ma anche nella sostanza. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Margiotta. Ne ha facoltà.

MARGIOTTA (*Misto*). Signora Presidente, il rilancio delle infrastrutture nel nostro Paese è una classica misura che, in momenti di crisi economica, porta benefici. È una misura che determina ripresa economica del prodotto interno lordo, tipicamente anticiclica e antirecessiva. Esistono tre problematicità perché ciò accada: mancanza di finanziamenti, ritardi di pagamenti da parte della pubblica amministrazione e farraginosità della normativa.

Dal decreto legislativo n. 163 del 2006 ad oggi vi sono stati numerosissimi interventi *spot* del Parlamento che hanno modificato la normativa sui lavori pubblici, rendendola troppe volte poco chiara da interpretare da parte della pubblica amministrazione.

È, dunque, necessario porre mano alla materia attraverso una riforma del codice degli appalti, e bene ha fatto il Governo ad approfittare delle direttive dell'Unione europea per occuparsi della materia *tout court*. Do atto per altro al vice ministro Nencini di aver lavorato benissimo insieme alla Commissione ed ai relatori, per migliorare il testo di legge pervenuto in Parlamento e credo di poter dire che molti aspetti positivi si siano aggiunti nel lavoro della Commissione.

Francamente, è ancora tutto da dimostrare se sarà vinta o meno la scommessa che a questo lavoro, ottimamente svolto sul piano della legalità massima, possano corrispondere contemporaneamente efficacia, efficienza, dinamismo e velocità nella realizzazione delle infrastrutture: su questo, forse, qualche altro piccolo miglioramento si potrà apportare in Aula.

Il relatore ha parlato degli aspetti più qualificanti, che citerò brevemente: maggiori poteri, anche sanzionatori, all'ANAC e riduzione del numero delle stazioni appaltanti (a tale proposito, spero che l'Aula trovi un *modus in rebus*, perché 36.000 stazioni appaltanti sono troppe e forse scendere a 20 significherebbe un eccesso); l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma con commissari sempre sorteggiati da un albo dell'ANAC; il ricorso a varianti in corso d'opera molto contenuto; la disciplina specifica per gli appalti ad alta intensità di manodopera; la previsione di forme di dibattito pubblico francesi o anglosassoni (aspetto sul quale tornerò); centralità, qualificazione ed autonomia della fase progettuale; superamento progressivo del *general contractor* e, comunque, con direzione dei lavori mai più affidata dallo stesso contraente generale; una distinzione precisa tra lavori, servizi e forniture; divieto di deroghe (fatti salvi i casi della protezione civile e delle emergenze ed urgenze).

Ho presentato in Commissione diversi emendamenti, alcuni dei quali hanno trovato accoglimento da parte dei relatori e del Governo, e di questo li ringrazio. Alcuni di questi emendamenti, nati più dalla mia esperienza professionale che da quella politica, sono importanti e ne cito qualcuno. Introduciamo i costi *standard*, decidendo cioè che ogni anno si debba sapere, grosso modo, quanto possa costare un'opera pubblica, in modo tale che, se si nota che costa molto di più o che la variante la porta ad un prezzo molto più elevato, scatti un allarme da parte dell'amministrazione, che possa immediatamente individuare una qualche anomalia.

Introduciamo criteri di sostenibilità energetica ed ambientale ed importanti cause d'incompatibilità e rotazione nelle Commissioni giudicatrici ed il fatto che non debbano esservi conflitti d'interesse nella validazione.

A mio parere, parimenti molto importante è l'aver stabilito, una volta per tutte, che l'avvalimento sia per servizi che per lavori possa riguardare i requisiti economici, ma mai la qualificazione professionale e l'esperienza tecnico-professionale.

Ho provato a presentare anche in Aula alcuni emendamenti, che desidero esporre brevemente prima di concludere. Il primo di essi, sul quale ho avuto anche un ufficioso incoraggiamento da parte del relatore e del Governo, riguarda le procedure decisionali, comprese forme di dibattito pubblico, come diceva prima il relatore. A me interessa che vi sia un principio, ossia che si stabilisca il massimo coinvolgimento possibile dei tecnici, delle amministrazioni, dei diversi enti locali interessati e della pubblica opinione, anche attraverso tali forme. Ad un certo punto, però, la decisione, una volta presa, dev'essere tale, perché – come direbbe Renzi, che ha usato quest'espressione in un'altra circostanza – non si tratta di un Monopoli in cui si torna sempre alla casella di partenza. Occorre, dunque, avere la certezza che, una volta che il Paese ha deciso che un'opera è strategica, la si faccia.

Ho presentato una correzione all'emendamento dei relatori, troppo tecnico da spiegare, ma che produrrebbe molti problemi, relativamente al fatto di dover indicare i subappaltatori prima della gara: in tal modo, le imprese locali non riuscirebbero mai più a lavorare, perché la grande impresa, dovendo scegliere all'inizio le imprese di cui fidarsi, non avrebbe il tempo di andarle a cercare sul territorio in cui la grande opera si deve realizzare. Spero, dunque, che su questo aspetto vi sia attenzione da parte del Governo.

Concludo anche io sul tema molto delicato delle concessioni. Bene fanno i relatori e il Governo a chiedere il massimo della trasparenza possibile nelle gare future e a dire che tutti i lavori devono essere appaltati attraverso gare ad evidenza pubblica. Quello in esame, però, è un disegno di legge delega. Si conferisca quindi al Governo, nell'atto in cui deve scrivere il decreto legislativo, la facoltà di capire di quali concessioni si tratta, distinguendo le grandi dalle piccole, e lavori e forniture da servizi. C'è una posizione dell'ANCI molto forte su questo tema e, pertanto, ho suggerito di sostituire la parola «tutti» con la parola: «prevalentemente». Si da così la possibilità, nella delega che il Governo deve esercitare, di fare pulizia sulla materia, anche distinguendo le concessioni già assunte, con piani tecnico-economici e finanziari già redatti, che con l'emendamento dei relatori vedrebbero cambiare le regole in corso d'opera, ovviamente con contenziosi immaginabili e – a mio parere – quasi sicuramente persi da parte del Paese.

Concludo con Keynes, di cui mi piace citare una frase che si adatta bene al dibattito in corso. Egli sosteneva, infatti, che la più grande difficoltà nasce non tanto dal persuadere la gente ad accettare le nuove idee,

ma dal persuaderla ad abbandonare le vecchie. Con il disegno di legge in esame speriamo di riuscirci. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Cantini. Ne ha facoltà.

CANTINI (*PD*). Signora Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, il disegno di legge che discutiamo in quest'Aula è un esempio di buona politica, qualcosa che i cittadini, le imprese e le amministrazioni aspettano da tempo. Infatti, semplificare, snellire, digitalizzare i processi che sono alla base degli appalti pubblici è un bisogno reale del Paese e non possiamo nasconderci che molti dei casi di cronaca che leggiamo sui giornali, e che riguardano sistemi corruttivi estesi, nascono e proliferano su un sistema normativo farraginoso, conflittuale e privo di trasparenza. Non possiamo neanche nasconderci che l'Italia ha peggiorato le sue *performance* nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Il codice che, con questa delega al Governo, basata sul recepimento delle direttive europee nn. 23 e 24 del 2014, vedremo nascere sostituirà una legge composta da ben 259 articoli ed un regolamento di altri 359 articoli, per un totale di 616 articoli e 58 allegati. Lo ricordo per non ripetere gli errori fatti. Questa, infatti, è la mole dell'attuale codice degli appalti, che è stato modificato 44 volte in sette anni con riferimento ad ipotesi cosiddette speciali. Si tratta di un codice che non trova confronto con altre realtà europee, dove gli articoli per trasporre la direttiva europea del 2004 erano stati invece 300 per Spagna e Francia, 49 per la Gran Bretagna e solo 38 per la Germania.

Lo stesso dottor Cantone, presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, ci ricordava, intervenendo in Commissione, che questa peculiarità del codice si è accompagnata con una serie di adempimenti che, spesso, sono apparsi burocratici agli operatori ed ha reso le procedure particolarmente lunghe, giustificando nella pratica il ricorso frequente a normative speciali, con la previsione di deroghe per molte opere e per alcune grandi opere pubbliche, come l'Expo, per la cui realizzazione vi sono state ordinanze del Presidente del Consiglio e successivamente una legge *ad hoc* che ha introdotto la possibilità di derogare ben 85 articoli del codice.

Insomma, l'eccezione allo stato attuale si è fatta regola e queste deroghe che nascono in un rivolo continuo di produzione normativa rendono il quadro normativo generale di difficilissima interpretazione e, perciò, utilizzabile dal malaffare e da chi tenta di trarre vantaggi economici, facendo lievitare i costi delle opere.

L'eccessivo formalismo, a cui spesso le procedure di aggiudicazione degli appalti sono improntate nella normativa del codice che vorremmo superare, ha inoltre incentivato il proliferare del contenzioso amministrativo legato alla violazione o falsa applicazione di regole talmente puntuali da risultare pressoché inapplicabili, senza un margine di errore. Inoltre, di frequente, regole non incidenti sugli aspetti sostanziali dell'affidamento dell'appalto spesso determinano il blocco dei cantieri per sentenze sospensive, in attesa di risolvere i numerosi contenziosi che nascono tra stazioni

appaltanti e imprese, con conseguenti danni ai territori che non ricevono in cambio le infrastrutture necessarie al benessere e allo sviluppo delle comunità.

In questo quadro voglio ricordare due principi innovativi che, come Commissione, abbiamo inserito nella delega per la trasposizione delle nuove direttive: in primo luogo come ricordato anche da altri colleghi, il divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie, ad eccezione di singole fattispecie connesse ad urgenze, che abbiamo identificato espressamente; in secondo luogo l'attribuzione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di più ampie funzioni di promozione dell'efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza. Si tratta, pertanto, non solo di poteri di controllo, ma anche di poteri di indirizzo.

Nella delega abbiamo inserito, come criterio direttivo, anche l'introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera, distinguendo, in modo dettagliato, tra variazioni sostanziali e non sostanziali. Indichiamo al Governo di inserire nel codice la previsione che ogni variazione in corso d'opera debba essere motivata e giustificata da condizioni imprevedibili e impreviste, con particolare riguardo all'effetto sostitutivo dell'approvazione della variazione rispetto a tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati e assicurando sempre – lo sottolineo – la possibilità per l'amministrazione committente di procedere alla rescissione del contratto quando le variazioni superino determinate soglie rispetto all'importo originario, garantendo al contempo qualità progettuale e responsabilità del progettista in caso di errori. Anche in questo caso, raccomando al Governo di salvaguardare sempre la priorità che deve avere in ogni caso il proseguo dell'opera, dando effettivo valore e preminenza all'interesse pubblico che all'opera è connesso. Mi riferisco a quell'interesse pubblico che oggi, purtroppo, si trova ad essere l'ultimo degli interessi tutelati, anche rispetto agli interessi, seppur legittimi, dei singoli. Basta riferirsi agli esempi degli espropri, che bloccano spesso opere necessarie ai territori.

L'altro rilevante oggetto che ho cercato di mettere in evidenza anche con un emendamento a mia prima firma, approvato nel corso della discussione in Commissione, è quello relativo ai tempi, aggiungendo, come criterio qualificante da inserire nella costruzione del nuovo codice, quello temporale, affinché la semplificazione ed il riordino del quadro normativo vigente portino a procedure chiuse e non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione e ad una significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alla realizzazione delle opere stesse. Infatti, un territorio, un Comune e i cittadini che vi abitano non possono aspettare per decenni che un'opera si compia. È giusto che tutti siano responsabilizzati in materia di tempistica. Deve esserci certezza di una conclusione.

In ultimo, e molto sommariamente, voglio ricordare quanto la trasparenza e la digitalizzazione in tema di procedure di gara siano importanti,

perché conoscenza e trasparenza sono terreno arido per fenomeni di corruzione.

Con questa legge delega ci proponiamo obiettivi ambiziosi, ma solo attraverso la loro realizzazione, che sono sicura il Governo saprà conseguire, l'Italia potrà recuperare i molti punti di PIL persi per opere bloccate o mai iniziate, facendo invece degli appalti pubblici una leva strategica della politica economica, che è elemento essenziale di tutto il sistema Paese.

Infine, una discussione rimasta aperta in Commissione è quella del numero delle stazioni appaltanti. Concordo con la necessità di ridurre sensibilmente il numero, ma passare dalle 36.000 circa a poche decine rischia di far naufragare il nuovo codice nell'inapplicabilità o, peggio ancora, di rallentare ulteriormente la realizzazione delle opere pubbliche, di cui invece il Paese ha bisogno per la sua ripresa economica, sapendo che, per come è fatta l'Italia, la ripresa economica non può che avvenire se non grazie al concorso di investimenti piccoli, medi e grandi, diffusi su tutto il territorio nazionale. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Borioli. Ne ha facoltà.

BORIOLI (*PD*). Signora Presidente, desidero iniziare il mio intervento con una noterella: anche guardando l'Assemblea questa mattina, mi viene infatti da dire che a volte è molto più succulento e appare più stimolante discutere della materia degli appalti quando si ha a che fare con le sanzioni penali e con i reati, mentre anche i *media* dedicano minore attenzione a questa materia quando si tratta di parlarne per cercare di correggere il sistema e individuare quei meccanismi che possano prevenire ed evitare di precipitare verso esiti di illegalità e verso le conseguenti sanzioni di carattere penale.

È già stata sottolineata da chi mi ha preceduto l'importanza del provvedimento, per il quale credo debba essere rivolto un ringraziamento non retorico, ma sincero, nei confronti dei relatori, di tutta la Commissione e – mi si lasci dire – anche del Presidente, che ha guidato un lavoro importante, che ha consentito di consegnare all'Assemblea un testo che ha una sua coerenza, percepibile e leggibile, laddove una materia come questa, per l'addensarsi di interessi convergenti e allo stesso tempo divergenti (se mi si passa l'ossimoro) che si concentrano intorno al tema degli appalti, avrebbe potuto implodere in un coacervo di norme senza una loro chiara fisionomia e identità. Invece non è così e credo che la legalità, la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza e la qualità siano i pilastri fondamentali che questo testo consegna alla nostra discussione e spero anche alla nostra approvazione.

Negli interventi che mi hanno preceduto sono già stati ricordati alcuni elementi. Ne voglio evidenziare alcuni: per ciò che riguarda la legalità e la trasparenza è importante aver eliminato alcuni dei meccanismi che giustamente il dottor Cantone ha definito criminogeni, quali la facoltà del *general contractor* di nominare la direzione dei lavori nelle grandi opere

o il ricorso sistematico al meccanismo del massimo ribasso. Si sono dunque intaccati gli ingranaggi che hanno consentito il proliferare degli elementi corruttivi e il moltiplicarsi dei costi delle opere. Naturalmente il provvedimento non riguarda solo le opere pubbliche, ma mi soffermo particolarmente su questo aspetto, perché è quello che conosco meglio.

Altrettanto importante, come è già stato ricordato, è la parte del provvedimento che mira, non solo a diminuire il numero delle stazioni appaltanti e a spezzare la catena che molto spesso lega le commissioni giudicatrici a coloro che presentano domanda nei bandi per ottenere l'aggiudicazione dei lavori, ma a conseguire l'obiettivo di diminuire e al tempo stesso riqualificare le stazioni appaltanti. Perché la grande questione posta dal provvedimento non ha soltanto a che fare con la prevenzione dei fenomeni di corruzione e di contiguità tra malavita, criminalità organizzata e sistema degli appalti, ma mira anche a restituire efficacia ed efficienza ad un sistema che purtroppo ci vede, per molti aspetti, delle cenerentole nel panorama europeo. Quindi, lo sforzo compiuto nella direzione della qualificazione delle stazioni appaltanti è davvero molto rilevante.

Le cose da ricordare sarebbero moltissime: mi voglio soffermare, per concludere, su un paio di aspetti che ritengo cruciali. Il primo riguarda un passaggio a mio giudizio molto rilevante contenuto nel provvedimento in esame. Mi riferisco – e ne parlo, perché fui io a svolgere la dichiarazione di voto del Gruppo del Partito Democratico sul cosiddetto sblocca Italia – al salto di qualità che oggi viene compiuto rispetto al sistema delle concessioni autostradali, che costituisce certamente una grande questione per questo Paese, anche se non la sola. Ora, aver coraggiosamente deciso di introdurre sostanzialmente il 100 per cento dell'evidenza pubblica in tutti i meccanismi che i concessionari in esercizio pongono in essere per effettuare i lavori, credo sia un salto di qualità nel segno della trasparenza molto importante, ma che aiuta anche l'organizzazione e la crescita del sistema delle imprese, questione altrettanto rilevante: sollecita, cioè, le imprese a confrontarsi con il mercato, a rafforzarsi e a crescere, anziché dedicare il proprio tempo a rintracciare i percorsi più utili per legarsi a cordate predeterminate che le collochino nella condizione di poter lavorare. Questo è un elemento fondamentale per il salto di qualità del nostro sistema.

È molto importante anche avere stabilito che questo Paese deve arrivare a regime ad affidare le concessioni autostradali attraverso gare ad evidenza pubblica. Mi permetto di sottolineare, però, su questo punto, una necessità al Vice Ministro. Noi abbiamo bisogno di ripristinare con più solidità ed efficacia il sistema dei controlli e della vigilanza sulle concessioni autostradali; un sistema che, da quando è stato smantellato IVCA, è di fatto dormiente. Lo dico perché altrimenti possiamo prevedere i migliori meccanismi per l'affidamento delle concessioni, ma se poi nessuno controlla in maniera incisiva come le concessioni vengono svolte non risolviamo il problema.

Affronto un ultimo aspetto, e concludo. Come credo si sarà notato – e io condivido questo approccio – in questo testo si affida un ruolo rilevante

all'Autorità anticorruzione, e credo sia importante perché il sistema degli appalti purtroppo oggi registra una patologia grave che richiede questo esubero del ruolo di ANAC rispetto alle normali funzioni di controllo e di vigilanza, anche nel concorrere operosamente allo svolgimento e al funzionamento del sistema. Poiché le norme si fanno anche nella situazione contingente, condivido moltissimo questo approccio, ma voglio riprendere un'osservazione che ho fatto anche in Commissione. L'auspicio che io formulo è che questa terapia intensiva, cui oggi si ricorre mettendo mano a questo strumento e a questo coinvolgimento di ANAC, serva a portare nel più rapido tempo possibile il paziente fuori dalla condizione di malattia grave in cui oggi si trova per ritornare ad un sistema in cui oggi chi deve vigilare e controllare fa quello, e complessivamente un migliorato, semplificato e riqualificato sistema di stazioni appaltanti riesce a svolgere con piena autonomia il proprio mestiere.

Questo sarebbe, infatti, l'indicatore migliore che l'Italia è guarita da una malattia che la trascina in fondo alle classifiche dell'Europa anche su questo versante, e finalmente è diventato un Paese normale in cui le imprese possono competere su un mercato trasparente e concorrere con l'amministrazione pubblica alla crescita complessiva del Paese e alla realizzazione di opere di buona qualità fatte in tempi certi, con costi certi e nella migliore armonizzazione con i territori in cui si vanno a collocare. Il provvedimento al nostro esame ci aiuta ad andare in questa direzione, e quindi mi pare vada accolto con tutta la positività del caso. *(Applausi dal Gruppo PD e del senatore Pagnoncelli).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Crosio. Ne ha facoltà.

CROSIO *(LN-Aut)*. Signora Presidente, la prima cosa che mi viene da dire su questo provvedimento è: era ora che anche il nostro Paese scendesse su questa terra! Tuttavia, pur condividendo le affermazioni del relatore Stefano Esposito, io sarei cauto nel suonare la grancassa, perché, appunto, arriviamo in ritardo su tutto per quanto riguarda il codice degli appalti. Personalmente sono sempre stato critico da questo punto di vista, anche rispetto al precedente Governo e a quelli che sono venuti prima. È un po' come quando ANAS ti invita ad inaugurare una galleria, com'è stato fatto dalle mie parti: una galleria di quattro chilometri per la quale ci sono voluti vent'anni. Se si fa il calcolo, sono 50 centimetri al giorno: invece di inaugurarla forse bisogna chiedere scusa ai cittadini; probabilmente sarebbe stato meglio appaltarla ai sette nani e avremmo fatto prima.

Battute a parte, è un momento importante per il Parlamento che vuole conferire questa legge delega al Governo, un Governo al quale riconosco che ha avuto un approccio che definirei onesto. Credo che il vice ministro Nencini abbia ben interpretato la volontà della Commissione, e di conseguenza del Parlamento, di compiere questo importante passo. Per quanto ci riguarda, posso affermare che il Gruppo della Lega Nord ha dato un contributo fondamentale nello scrivere e nel riscrivere questa legge delega e lo vedremo magari più avanti nel prosieguo del nostro dibattito.

È importante che il nostro Paese esca da questo che io definirei ginepraio unico di norme e normative che hanno caratterizzato tutto il sistema pubblico e tutto il sistema imprenditoriale specialmente nella realizzazione delle grandi infrastrutture del nostro Paese. Basti pensare che sicuramente non esiste – lo dico sommessamente, non come politico ma come professionista – in Europa una condizione come quella che abbiamo nel nostro Paese, dove ci sono imprese e studi di progettazione che hanno più avvocati che tecnici. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*). Questa è la verità, questa è la realtà plastica del nostro Paese e non va bene, perché da professionista posso dire che l'avvocato lo assumo come ultima *ratio* se ho un problema. In Italia invece questa è una consuetudine, infatti arriveremo a dire che è l'unico Paese dove esiste la professione del riservista, che è il soggetto pagato dalle imprese per fare le riserve e su questo punto tornerò più avanti.

Vorrei fare una puntualizzazione per quanto riguarda il disastro che il sistema degli appalti nel nostro Paese ha creato anche sull'economia pubblica. Vi sembra normale che sia consuetudine che nel nostro Paese i ribassi d'asta si aggirino tra il 40 ed il 50 per cento? C'è qualcosa che non funziona: o è sbagliato il progetto o non so che cosa. Tra l'altro questo genera un problema di economie all'interno delle amministrazioni dello Stato, perché sappiamo che per fare un appalto c'è bisogno della copertura finanziaria e non è logico che si metta a disposizione un miliardo di euro per realizzare un'opera quando si sa già in partenza che se ne useranno 500 o 600 milioni. Questo crea un grande problema, perché non essendo nel privato bisogna spostare risorse da una parte all'altra e questo ha generato, nel corso degli anni, un disastro ed ha tra l'altro creato la possibilità di effettuare manovre ben poco chiare. Questa è una condizione unica, presente solo nel nostro Paese.

Parlavo prima dei riservisti. Il relatore, probabilmente per pudore, ma anche per onestà intellettuale, ha omesso di parlare della legge obiettivo ed è stato bravo, ma ne parlerò io. La legge obiettivo, che alla sua nascita avevo condiviso, ha generato – anche questa – un delirio nel nostro Paese e noi vogliamo superarla, perché riteniamo che sia giusto farlo, ma è chiaro che dobbiamo creare le condizioni affinché le opere seguano una procedura umana, la definisco così perché altrimenti non ci capiamo.

Credo che la *mission* sia quella di riuscire ad avere delle procedure sufficientemente snelle e trasparenti e ce lo chiede l'Europa (una delle poche cose che l'Europa ci chiede seriamente) di adeguarci a uno *standard* più europeo.

Su questo punto, mi preme sottolineare un importante contributo che abbiamo portato e che all'inizio ha generato una sorta di *impasse* generale, quando abbiamo evidenziato come sia importante che l'utilizzo dell'appalto integrato in questo Paese venga limitato il più possibile. Credo sia fondamentale – e su questo abbiamo posto l'accento – che il primo appalto, il primo incarico che viene conferito per un'opera sia quello della progettazione. Non si può demandare a chi deve realizzare l'opera – nell'appalto integrato, in modo particolare – il compito di definire in maniera

puntuale quali saranno le lavorazioni e la qualità finale della progettazione dell'opera (a suo uso e consumo, alla fine), perché all'interno delle amministrazioni pubbliche non vi è qualcuno che possa dare certezza (anche se ci sono le validazioni del progetto) che il progetto venga analizzato in maniera seria. Siccome il nostro Paese istruisce e crea professionisti seri, che all'estero lavorano seriamente, perché non li facciamo lavorare, invece di metterli sotto il giogo delle imprese che andranno a fare le opere? Rendiamoli responsabili su tutto.

Per quanto concerne i riservisti, non è possibile che in un Paese come il nostro, su un appalto di 480 milioni di euro, come le due gallerie della Variante di valico, siamo in ritardo di un anno e mezzo e abbiamo riserve per 530 milioni di euro, senza avere la certezza che quest'opera abbia le qualità che sono state richieste e la durabilità che è stata richiesta e senza sapere bene quanti soldi spenderemo. Queste cose non possono e non devono più succedere.

Non deve succedere che per opere a ridosso del confine (mi riferisco ad una fondamentale opera ferroviaria del nostro Paese, una adduttrice alla grande linea *Alp transit* del Gottardo) una certa impresa realizzi l'opera nella Confederazione elvetica, la termina in minor tempo, addirittura portando a casa un *bonus* (perché in un Paese serio è previsto un *bonus* e un *malus* per la realizzazione di un'opera) e la stessa impresa nel nostro Paese sia ancora all'età della pietra nella progettazione. Ma non è colpa dell'impresa; non voglio difendere l'impresa, ci mancherebbe, ma chi conosce i fatti – e mi dispiace che si sia allontanato il vice ministro Nencini che conosce bene questa problematica – sa che si tratta di una questione paradossale. Non so dove andremo a finire.

Mi resta poco tempo. Ho parlato della questione dell'appalto integrato ed è bene sottolineare che è ora di finire in questo Paese di parlare di massimo ribasso, che è stata l'origine di tutti i problemi; forse è bene che l'offerta più vantaggiosa, ma sulla base di una progettazione seria, possa essere attuata.

Non ho mai visto, anche per esperienza personale, che quello che deve controllare, ossia il direttore dei lavori, sia nominato da chi fa il lavoro. Una volta – quando mio nonno faceva il capomastro – esisteva l'assistente contrario, che era quello che garantiva alla committenza la qualità del lavoro. Dobbiamo adeguarci, perché tutto il mondo è così. Non esiste che il direttore del lavoro venga nominato dall'impresa, magari per tutti i cantieri: è fuori di testa.

Siamo contenti che venga istituito un albo nazionale dei commissari di gara. Abbiamo chiesto – forse non sarà possibile, lo vedremo con il relatore – una *bad list* per le imprese che ricorrono, ad uso e consumo, alle riserve...

PRESIDENTE. Senatore, concluda.

CROSIO (*LN-Aut*). Vado a concludere, signora Presidente. Voglio solo fare una considerazione e la ripeterò anche in dichiarazione di voto.

Abbiamo lavorato a quattro mani su questo importante passaggio, dando una temporanea fiducia al Governo, nella persona del vice ministro Nencini; in Commissione è stato fatto un lavoro serio, per il quale ringrazio il presidente Matteoli e tutti i colleghi. Abbiamo veramente lavorato con la volontà di dare una svolta a questo Paese, che riteniamo fondamentale, e abbiamo portato il nostro importante contributo. Io mi auguro che non verremo delusi, e vedremo nel nostro percorso cosa vorrà fare il Governo. Dico però, in maniera molto distaccata, che abbiamo l'occasione di uscire da una situazione veramente, non solo imbarazzante, ma davvero molto pericolosa per il nostro Paese. Pertanto, il Governo faccia buon uso del lavoro svolto in Commissione, e comunque, lo verificheremo alla prova dei fatti. *(Applausi dal Gruppo LN-Aut)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Sonogo. Ne ha facoltà.

SONOGO (PD). Signora Presidente, egregi colleghi, voglio esordire dando innanzitutto atto al Governo e al relatore di un lavoro importante compiuto in queste settimane, certo con il conforto consistente e appassionato della Commissione; quel conforto, però, nulla toglie all'impegno dell'Esecutivo e del collega Stefano Esposito.

Si tratta di un impegno importante, per un provvedimento destinato a influire in maniera significativa sulla vita dell'intero Paese, perché la materia della quale stiamo parlando concerne l'attività dello Stato centrale, delle Regioni, delle Province autonome e di tutti gli enti locali.

Stiamo parlando di una materia che è, in maniera diretta ed esplicita, oppure indiretta ed implicita, motivo di cronaca, non sempre commendevole, ogni giorno sugli organi di stampa. Stiamo parlando di una materia che influisce in maniera significativa sulle possibilità di crescita economica, di sviluppo dell'occupazione in tutto il Paese. Dunque, il provvedimento che ci accingiamo a licenziare oggi è una grande riforma economica e sociale della Repubblica.

È in questo spirito e con questa prospettiva che si svolge la discussione odierna, che sta per svolgersi anche il dibattito e stanno per svolgersi le operazioni di votazione sugli emendamenti, oltre che sul provvedimento nel suo complesso.

Desidero sottolineare alcuni aspetti, sui quali si sono già soffermati altri colleghi, ma che a me pare importante tornare a percorrere, con lo scopo di enfatizzarne il rilievo. In primo luogo, noi introduciamo delle norme, seppure con la procedura della delega al Governo, che oggettivamente semplificano le modalità con le quali la pubblica amministrazione del nostro Paese assegna gli appalti di opere pubbliche, le concessioni e gli appalti dei servizi. Semplificazione in primo luogo, e questo è un passo importante. In secondo luogo, facciamo un passo che consente all'ordinamento giuridico del nostro Paese in questa materia di essere maggiormente europeo. Questo, da un lato, ci inorgoglisce. Da un altro lato, invece, dobbiamo essere consapevoli che ciò implica il fatto che saremo maggiormente esposti alla competizione europea. Ovvero, con queste norme noi

diventiamo un Paese nel quale anche imprese di altri Paesi membri possono contendere, con maggiore facilità e maggiore trasparenza, le procedure e le assegnazioni degli appalti di lavori pubblici, di servizi e le concessioni che vengono bandite nel nostro Paese. Siamo dunque orgogliosamente più europei e questo, ovviamente, implica da parte nostra la consapevolezza che le risorse pubbliche stanziare per lavori, concessioni e servizi potranno essere più facilmente contendibili da parte di imprese non italiane.

Ulteriore elemento è l'introduzione delle regole che disciplinano (e a me sembra un grande salto di civiltà) in maniera più convincente la materia delle assegnazioni in ambiti nei quali il costo del lavoro ha un peso importante rispetto al volume complessivo delle assegnazioni messe in gara. Lo facciamo introducendo due tipi di garanzia: in primo luogo, il ricorso, *erga omnes*, alla procedura della condizione economica maggiormente favorevole, dell'offerta economicamente più vantaggiosa; dall'altro lato, si prevedono specifiche garanzie – si è parlato di clausola sociale – per le assegnazioni nelle quali il costo del lavoro supera, rispetto all'importo di gara, il 70 per cento.

Dunque, si compie un salto di civiltà. Questo implicherà nuove opportunità e l'innalzamento del livello della sfida, perché – lo ha sottolineato il relatore Stefano Esposito nella sua introduzione – tutto questo significa che – non è scontato ma è possibile – che ci possa essere, soprattutto nella fase di prima applicazione di questo nuovo ordinamento, un aumento dei costi di qualche servizio pubblico. Il risultato complessivo però sarà nettamente positivo.

In questa dicotomia tra opportunità e rischi introduciamo un elemento di maggior certezza nelle procedure di assegnazione delle concessioni, dei lavori e dei servizi, però il regime che stiamo per inaugurare implica anche una sfida per il mondo delle imprese. Ci saranno meno nicchie protezionistiche; le imprese dovranno essere in grado di manifestare una maggior capacità di competizione, non solo perché le assegnazioni avranno una maggior contendibilità per quanto riguarda la partecipazione di imprese straniere, ma anche perché ci saranno meno protezionismi anche nell'ambito nazionale.

Dunque, il provvedimento per molti aspetti fa fare un passo avanti. Si tratta di una legge delega effettivamente riformatrice e credo che il sistema Paese debba premere il pedale dell'acceleratore proprio con l'intento di cogliere l'opportunità, minimizzando i rischi.

Concludo associandomi a considerazioni che anche altri colleghi hanno fatto e aggiungo due brevissime notazioni. Mi pare utile la disciplina che viene introdotta per le regole che presiederanno al rinnovo delle concessioni delle autostrade a totale controllo pubblico; anche qui siamo nuovamente nell'ambito della dicotomia tra opportunità e rischi. Quella che si sta per varare è una disciplina con molte opportunità. Gli enti territoriali – parlo delle Regioni e delle Province autonome interessate – che potranno avvalersi di questa facoltà lo potranno fare, ma deve essere chiaro che questa facoltà implica per quelle Regioni e Province autonome

un innalzamento del livello della sfida di Governo. Dobbiamo esserne consapevoli. È una grande opportunità che richiede una grandissima e intelligente capacità di Governo. Torniamo alla pubblicità degli aspetti cui ho fatto riferimento.

Non voglio aggiungere altro. Ringrazio per l'attenzione. Credo che la fase degli emendamenti potrà consentirci di fare qualche ulteriore miglioramento accettando alcune delle proposte che sono già state presentate.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice De Petris. Ne ha facoltà.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Signora Presidente, oggi arriva in Aula un disegno di legge delega. Avremmo preferito che non si trattasse di una delega, ma il provvedimento è molto atteso perché, dopo tanta discussione sul nuovo codice degli appalti, sulla necessità e l'urgenza per il nostro Paese di mettere mano a tutte le procedure, è certamente un momento importante.

Vorrei anche dire che è un elemento che può sicuramente dare un impulso – questo sì – a porre mano finalmente in modo chiaro e trasparente alla materia, tenuto conto di tutti i punti critici che le stesse indagini della magistratura ci hanno segnalato anche con riferimento alle vicende degli ultimi tempi. Oltre al discorso della trasparenza, penso che tutto questo possa poi dare un impulso vero anche dal punto di vista della ripresa economica del Paese, perché dovrebbe metterci nella condizione di essere allineati con tutte le normative europee.

Il testo che è uscito dalla Commissione – lo voglio dire con molta chiarezza – contiene certamente degli spunti molto interessanti. È stato fatto un lavoro importante; sono state recepite anche alcune richieste e si è tenuto conto di alcune precise esigenze che erano emerse, tra l'altro, anche durante le audizioni, nonché per sollecitazione del mio Gruppo. Rimangono tuttavia due punti critici – ed arrivo così al dunque, rivolgendomi al Vice Ministro e al relatore, che mi spiace in questo momento non sia presente – che non sono banali o secondari.

Per quanto riguarda la prima questione, abbiamo ascoltato in tutti questi mesi le dichiarazioni di Cantone, ma anche le dichiarazioni programmatiche del nuovo ministro alle infrastrutture Delrio che nelle settimane scorse ha detto – e questo ci lasciava ben sperare – che ci sarebbe stato indubbiamente il superamento della legge obiettivo e la sua abrogazione. Si tratta di una questione non banale e non secondaria perché, com'è evidente a tutti – per la verità noi lo diciamo da molto tempo e la stessa definizione di legge criminogena è nostra, ancor prima che Cantone la riprendesse e l'ampliasse – le procedure e i meccanismi messi in campo con quella legge hanno portato a delle conseguenze che era fatale che si verificassero. A voler essere eufemistici potremmo parlare di scarsa trasparenza degli appalti, ma, come abbiamo visto dalle inchieste – penso al MOSE, all'Alta velocità – proprio i meccanismi che si sono determinati

sono stati l'elemento su cui si è innescata, come conseguenza, non solo la corruzione, ma anche e soprattutto la mancata realizzazione delle opere.

Voglio ricordare che la legge obiettivo fu presentata all'epoca come quella che avrebbe dato finalmente al Paese la possibilità di fare le opere bene e rapidamente. È successo esattamente il contrario, per cui dell'iniziale elenco – tra l'altro sterminato – di opere, ne abbiamo visto alla fine realizzate solo l'8-10 per cento; in compenso, abbiamo avuto un meccanismo pazzesco di lievitazione dei prezzi, con tutte le varianti in corso d'opera, cui si sono affiancati meccanismi di corruzione molto estesa. In particolare, per il meccanismo fondamentale del *general contractor* non vi era ovviamente più distinzione tra controllato e controllore, visto che era tra l'altro lo stesso *general contractor* al quale era affidata l'opera a nominare il direttore dei lavori.

Il testo in esame contiene una delega fatta di principi e di altro, ma non riteniamo che con il testo che è oggi alla nostra attenzione, per quanto migliorato, si sia intervenuti sulla legge obiettivo. Tra i criteri di delega non è assolutamente chiaro, infatti, quanto è stato invece dichiarato sul piano programmatico dal Ministro stesso circa il superamento e l'abrogazione della legge obiettivo.

Nel testo, a conferma dell'ambiguità, alle lettere *f*) e *v*) si chiede addirittura di distinguere, per i limiti alle varianti in corso d'opera, tra opere strategiche e non, quindi si vuole confermare, di fatto, il mantenimento della legge obiettivo. Dunque non solo non è indicato come principio direttivo chiaro il superamento di questa legge, nonostante tutte le dichiarazioni, ma addirittura, nelle pieghe del testo, permangono delle ambiguità che fanno chiaramente pensare che invece si voglia addirittura confermare il mantenimento della legge stessa. Per questo motivo noi riteniamo questo punto, per quanto ci riguarda, uno degli elementi discriminanti per giudicare, poi, il testo al nostro esame. In questo senso abbiamo presentato alcuni emendamenti e ovviamente torneremo sulla materia.

Legato al superamento e all'abrogazione della legge obiettivo vi è un altro elemento fondamentale che riguarda, in generale, l'elenco delle opere che sarebbe necessario ripulire per effettuare una selezione vera che individui quelle che sono effettivamente prioritarie.

Inoltre, nel momento in cui andiamo verso il recepimento della direttiva europea, vi è una questione relativa alla valutazione ambientale strategica sulle grandi opere. Questo è l'altro elemento che noi riteniamo assolutamente fondamentale.

Vi è poi un altro punto, nel testo che ci è pervenuto, che contiene riferimenti relativi alle concessionarie autostradali e che, secondo noi, non è ambiguo ma qualcosa di più: non funziona. Infatti, anche in questo caso, sono stati fatti alcuni passi in avanti ma l'obbligo di gara – così è indicato nel testo – vale sempre tranne in regime transitorio per le gare già scadute o di imminente scadenza. Questo non va bene. Questo non è affatto, parliamoci chiaro, il superamento del famoso articolo 5 del cosiddetto sblocca Italia. Non è così per ovvi motivi.

Sapete perfettamente, infatti, che nel testo si parla chiaramente del fatto che debbano essere avviate le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni autostradali ma, nella lettera successiva, *bbb*), si prevede un regime transitorio specificatamente per quelle in scadenza o che siano già scadute. A questo punto, dato che ce ne sono molte e ne potrei fare un lungo elenco, distinguere il regime transitorio equivarrebbe a dire (e anche in questo caso entriamo in contrasto con l'Europa) che su alcune opere contenute nell'elenco – è chiaro, è davanti ai nostri occhi – in qualche modo si arriverà ad un regime che non è certamente quello della gara e si rischia di prefigurare ancora una volta una possibilità di proroga.

Vorrei chiedere ora, proprio perché il regime transitorio credo debba essere cancellato, come si possa pensare ad una possibilità di proroga per alcune concessioni in scadenza. Quelle concessioni, quelle proroghe, infatti, lo dico anche al Vice Ministro, non erano previste nei bandi di gara e nei contratti conseguenti che, tra l'altro, contenevano già un'ampia possibilità di proroga. Da questo punto di vista – vedo che il relatore fa cenni – è chiaro a tutti che quando si dice che valgono per quelle future e si prevede un regime transitorio per quelle in scadenza o che stanno per scadere, è evidente che su questo non ci siamo.

Infatti, nell'indicare gli obiettivi, se vogliamo davvero cambiare completamente pagina, le concessioni autostradali devono essere tutte quante sottoposte, senza ombra di dubbio e senza regime transitorio, a procedura di evidenza pubblica. *(Applausi dal Gruppo Misto-SEL)*

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Cardinali. Ne ha facoltà.

CARDINALI (*PD*). Signora Presidente, finalmente arriva in Aula un provvedimento molto atteso non soltanto perché recepisce direttive europee, seppure questo sia importante, ma perché utilizza recepimento e direttive – e bene ha fatto il Governo – per andare a riscrivere il nostro codice appalti che, come diceva poc'anzi la collega Cantini, è stato modificato in 44 occasioni in pochi anni, producendo oltre 600 modifiche, e in presenza di un regolamento ancora più corposo del codice. Quindi è un'ulteriore contraddizione.

Interveniamo sul codice sapendo bene che la farraginosità della normativa, lo dicevano prima i colleghi, ha peraltro prodotto un altro dato, da molti rilevato, che è l'aumento del contenzioso, che risulta anche inefficace.

Vorrei si sottolineasse che parliamo per lo più di spesa pubblica e quindi, poiché il tema dell'efficientamento della spesa pubblica è serio e importante, avere contraddittori e contenziosi che si protraggono nel tempo (interruzioni di lavoro, blocco di alcuni servizi) significa andare contro uno dei nostri obiettivi fondamentali; l'efficienza della spesa.

Le direttive si prefiggono sostanzialmente, come molti hanno già detto, di rendere più semplici e flessibili le procedure, di agevolare l'ac-

cesso soprattutto di piccole medie imprese e di favorire anche l'interoperabilità elettronica nel mercato. È evidente che questo non può che avere un effetto positivo.

Il lavoro svolto in Commissione ha cercato di tenere insieme due cose apparentemente contraddittorie: da un lato, l'esigenza dello snellimento e della semplificazione, dall'altro, l'esigenza di intervenire per arginare fenomeni di corruzione purtroppo molto spesso presenti in questo settore. Non sono invece contraddittorie se pensiamo agli interventi della Commissione sul testo del Governo che, attraverso emendamenti in parte accolti dalla Commissione, sono stati anche amplificati. Per fare ciò interveniamo su tutti i soggetti che hanno a che vedere non solo con le opere pubbliche ma con la concessione di servizi, su cui vorrei porre l'accento trattandosi di un altro tema importante. Andremo a realizzare infatti un unico codice che racchiuderà le opere pubbliche e le varie concessioni. Anche questa è una semplificazione non di poco conto.

Come dicevo, interveniamo su tutti i soggetti interessati, quindi enti pubblici, imprese, ma anche professionisti. Qualcuno diceva – mi sembra fosse il collega Crosio – che anche i professionisti vengono spinti positivamente in questa direzione al fine di migliorare in termini di competitività, dal momento che si dà molta importanza all'aspetto progettuale. Il progetto assume una dimensione importante in alcuni tratti e al riguardo si cita anche la valenza architettonica. Credo che questo sia rilevante.

Quanto al tema delle piccole e medie imprese, relativamente ai limiti di fatturato per accedere agli appalti, sosteniamo che questo limite non può essere più del doppio del valore del contratto. Sosteniamo la necessità della certezza dei tempi, che per un'impresa che vuole investire – ricordo che in questo codice lavoriamo anche sull'incentivazione del rapporto pubblico-privato – è fondamentale. Molti di voi avranno sentito tante imprese lamentarsi di questo. Tempi certi significa determinazione certa dei costi.

Un altro elemento da rilevare è il fatto che il progetto deve arrivare in fase esecutiva per l'appalto. Troppo spesso infatti i costi lievitano e i tempi si allungano perché ci sono troppe varianti in corso d'opera: si parte con un costo ed una previsione iniziali e si arriva con un progetto completamente diverso. Arginare tutto questo, come diceva bene il relatore in relazione al tema delle deroghe, è necessario. Troppe deroghe difficilmente riescono a produrre un buon lavoro, non solo in termini di costi ma anche perché nelle pieghe delle deroghe si possono annidare tentazioni pericolose.

Prevedere quindi che le deroghe siano possibili solo per casi specifici – e penso al tema della protezione civile, quindi ai casi di calamità naturali – credo sia un altro passo in avanti molto importante. La valorizzazione del progetto e l'offerta economicamente più vantaggiosa, invece del massimo ribasso, sappiamo tutti cosa possano rappresentare nella scelta e nell'aggiudicazione di un appalto. La qualificazione delle imprese passa, sì, per la digitalizzazione del progetto e della sua qualità, ma anche per il riconoscimento di alcuni valori e parametri oggettivamente misura-

bili, ma meritori: il fatto che un'impresa consegni il lavoro in tempo e che rispetti i contratti costituiscono per gli enti una serie di elementi riconoscibili – non scontati e che già vigono, perché sappiamo che chi non rispetta il contratto nazionale non può neanche partecipare – come quelli che l'Europa ci dice (mi riferisco al limite di non prevedere ulteriori norme rispetto a quelle che la normativa europea già pone, in base al cosiddetto *gold plating*). Seguono l'unico testo, il riordino delle norme, la pubblicità e la tracciabilità di quello che si fa non solo in fase di aggiudicazione, bensì in tutte le fasi che accompagnano la realizzazione dell'opera o l'espletamento di un servizio, che spesso appunto passa in secondo piano.

Certamente vi sono ancora nodi da sciogliere, come ha detto il relatore: sul tema delle stazioni appaltanti ci vuole un po' di coraggio perché è evidente che, se sono 36.000, diventa assolutamente complicato controllarle tutte, anche a voler fare un lavoro certosino. Non so se la dimensione regionale sia eccessivamente ristretta, ma forse su quella provinciale si può lavorare, altrimenti ci prendiamo in giro e non è possibile farlo.

Non sono d'accordo con chi ha detto che il potenziamento del ruolo dell'ANAC rende discrezionale l'albo, fatto da un altro soggetto, perché ci si atterrà a determinati criteri circa le caratteristiche dei progettisti, ma non solo; penso ad esempio all'albo che sarà in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sui vari soggetti che si occuperanno delle varie fasi, dalla direzione dei lavori alla responsabilità dei lavori. Anche su questo, infatti, alcuni nodi devono essere sciolti, come l'accentramento di incarichi in un'unica persona.

Desidero infine concludere su un paio di aspetti che mi sembrano interessanti, legati alla concessione di servizi. Penso a tutti quei servizi in cui la manodopera ha un ruolo importante, in cui vi è un 50 per cento di manodopera con utilizzo di personale: il tema della clausola sociale, quando si dice di garantire il posto di lavoro a quelle persone e che si sceglierà il contratto più favorevole al dipendente, non è cosa di poco conto. Anche in questo caso, tra realtà e leggenda si dice che, se paghiamo X ad una determinata cooperativa, poi il lavoratore prende una miseria. Incidere e agire su questo credo sia una tutela importante.

Lo stesso vale per quanto riguarda l'aspetto legato alla comunità ed al rapporto con essa: nella mia esperienza amministrativa ho compreso l'importanza del rapporto con le comunità. Voglio affermare con chiarezza che valutare, sentire ed ascoltare la comunità sull'impatto di un'opera che si va a realizzare non vuol dire però, per chi si assume la responsabilità di governare e di fare opere, andare dietro alle spinte del comitato sotto casa che tende a far prevalere l'obiettivo del proprio orto – mi si passi la dizione – per bypassare invece quello più generale. Sull'introduzione del *débat public*, però, alcuni colleghi – i senatori Borioli, in testa, e Vaccari – hanno presentato un disegno di legge, perché si introduca anche questo elemento di partecipazione e condivisione, che non significa un altro ostacolo. Non dobbiamo vederlo come tale, ma come un momento di ascolto che non ci deve però sottrarre alle nostre responsabilità di decidere e portare avanti le opere pubbliche.

Desidero infine concludere con un ringraziamento non formale, ma sostanziale al Presidente della Commissione e ai relatori. Abbiamo ascoltato oltre cinquanta soggetti e potete ben immaginare quanto ciascuno di questi abbia provato a portare il proprio interesse. Dico purtroppo, signora Presidente, con un po' di tristezza: in un momento in cui ognuno di noi deve fare la propria parte per un obiettivo comune, che è quello di portare a casa il risultato, le opere e i servizi, e di lavorare al meglio, troppe volte in audizioni di ogni ambito e ordine ho sentito dire: «Sì, va bene, dobbiamo migliorare, però comincia dal mio vicino». Questo non può più funzionare. È stato dunque complicato e complesso per il Presidente e i relatori anche provare a coordinare tutto questo lavoro.

Ringrazio anche il Governo non solo per la sua presenza, ma anche per la collaborazione vera: non dimentichiamoci che parliamo di una delega che diamo al Governo; nonostante ciò, siamo andati molto nel dettaglio, senza sconfinare nell'eccesso di delega. Però il Governo ci ha permesso, con il suo accordo e il suo lavoro costante e quotidiano, di far dare alla Commissione tanti indirizzi, di scendere nelle pieghe del provvedimento, come raramente si fa nelle deleghe e di ciò lo ringrazio.

Spero che in Senato riusciremo ad approvare velocemente questo testo e che anche alla Camera il suo esame venga portato a termine, perché il Paese e le imprese lo aspettano con ansia per la ripresa dell'economia. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lumia. Ne ha facoltà.

LUMIA (PD). Signora Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, vorrei preliminarmente esprimere il mio apprezzamento per l'ottimo cammino che il Governo, la Commissione, i relatori e tutti i Gruppi parlamentari, di maggioranza e opposizione hanno saputo seguire, sia nel metodo che nei contenuti. Certo, colleghi, la sfida non è facile: sembra una sorta di missione impossibile, guardando il panorama del sistema degli appalti nel nostro Paese, dove albergano mafia e corruzione e spesso anche opere fatte male e con ritardi paurosi. Dobbiamo però avere la convinzione che questa è una sfida avvincente e decisiva per il futuro del nostro Paese.

Nel sistema degli appalti, colleghi, più leggi, più autorizzazioni, più deroghe, più riserve, più varianti, più somme urgenze spalancano porte e finestre alla intermediazione, alla maledetta intermediazione burocratica e politica, che si trasforma in intermediazione spesso affaristico clientelare o corruttiva e mafiosa. Dicevo che bisogna voltare pagina con coraggio e sistematicità ed il lavoro svolto è in grado di fare questo salto di qualità. Ho notato che il principio base è quello di sottoporre il sistema degli appalti al criterio della legalità e dello sviluppo.

Collegli, parto dallo sviluppo: bisogna fare bene e in modo veloce. Dobbiamo riportare le nostre imprese nei cantieri, all'ingegno ed alla capacità di progettare e realizzare l'opera: ingegneria e ingegneri, produttività e lavoratori; basta con gli avvocati, con le riserve, i contenziosi infi-

niti e ricattatori. E mi fermo qui. Naturalmente ci sono delle proposte, già valutate ed inserite, che chiedo ai relatori e al Governo di prendere in considerazione in dettaglio. È stato un bene eliminare il massimo ribasso, ma anche nell'offerta economicamente più vantaggiosa c'è giustamente un certo ribasso: è inevitabile, è giusto che ci sia.

Governo, relatori, proviamo a dividere in tre quote e restituiamo all'impresa quando essa è capace di accorciare, in quota ogni tre mesi, i tempi di realizzazione. In questo modo la realizzazione dell'opera diventa più veloce, così il sistema del cantiere diventa protagonista dell'opera e si sposta l'interesse concreto dell'impresa dagli uffici legali al cantiere.

Per quanto riguarda i subappalti, ho molto apprezzato la disciplina che è stata prevista: segnalare prima, fare in modo che anche loro siano responsabilizzati, ma bisogna anche rendere conveniente questa presenza sul piano dello sviluppo; bisogna riconoscere alle imprese subappaltatrici i costi fissi per il lavoro, per i costi d'azienda e prevedere un minimo riconoscimento del profitto d'impresa. In questo modo quel sistema si qualifica, diventa produttivo e le piccole imprese sono in grado di fare il salto di qualità e non, come oggi, di essere loro a finanziare fallendo, specialmente con il sistema oggi previsto dalla legge obiettivo.

Inoltre, bisogna fare in modo che l'opera sia fatta bene, rafforzando la qualità, ponendo i direttori dei lavori sotto il controllo dell'ANAC; penso ad una squadra di ingegneri che bisogna sì dare all'ANAC da utilizzare per poter controllare la qualità dell'opera ed evitare quei ribassi che in questo momento – invito il Governo a monitorare – si stanno realizzando per le imprese che devono controllare, ad esempio, la qualità del cemento, della terra che bisogna utilizzare, del materiale. È per questo che anche su questo punto bisogna fare un salto di qualità.

Adesso faccio delle proposte per quanto riguarda l'aspetto legale delle opere, che mi provengono anche dalla mia esperienza nella Commissione antimafia. Chiedo ai relatori un po' di attenzione per quanto riguarda, anzitutto, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti. Sono d'accordo con l'impostazione che hanno dato i relatori: meno stazioni appaltanti meglio è. Ad esempio, relatori, la proposta che potete prendere in considerazione è quella di radicare queste stazioni appaltanti nelle prefetture (nella versione ridotta di prefetture su cui oggi il Governo sta lavorando), facendo in modo che l'ANAC qualifichi queste stazioni appaltanti con dei funzionari specificatamente formati ed addestrati, con un raccordo specifico con la DIA, in modo tale che, con le centrali ridotte interconnesse con un sistema informatizzato omogeneo, si possa avere un controllo di legalità adeguato alle forze e alle energie che il nostro Paese ha.

Inoltre, ho apprezzato molto, per quanto riguarda l'ANAC, il potenziare la sua funzione con contratti tipo, bandi tipo, poteri diretti, qualificazione dei commissari di gara e intervento sulle stazioni appaltanti. Chiedo al Governo di prestare attenzione, in modo particolare, su due questioni. Anzitutto, nei vari punti non è prevista la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive. Penso che vada prevista una fattispecie di questo tipo e mi sono permesso anche di sottoporre alla valutazione

dei relatori una previsione di questo tipo, di cui do lettura: «Previsione di un sistema amministrativo, regolato sotto la direzione dell'ANAC, di penalità e premialità della denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di appalti pubblici e di servizi, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi». Consegnerò questa formulazione ai relatori.

Allo stesso modo, un altro punto molto importante e delicato è quello che in Commissione antimafia abbiamo da tempo sottoposto ad esame, che oggi è legge e che deve essere ripreso nella delega. Faccio riferimento al cosiddetto conto dedicato dei flussi, su cui poi le imprese debbono trarre tutte le operazioni che devono fare verso i fornitori, le imprese e i lavoratori. Anche su questo tema do lettura di una formulazione: «prevedere ricorso a conti delicati per le imprese aggiudicatrici di appalti pubblici da dove regolare tutto il flusso finanziario dei pagamenti verso tutti i prestatori d'opera e di lavoro e verso tutte le imprese che entrano a vario titolo in rapporto con l'impresa aggiudicatrice in relazione all'appalto».

Si tratta di proposte che potrebbero potenziare il controllo di legalità senza metterlo in contrapposizione con l'altra grande sfida, che è quella dello sviluppo del nostro sistema di appalti. Con queste proposte potremmo superare quella soglia e vincere, finalmente, questa sfida. Lo dobbiamo al Paese. Questo Parlamento deve avere questo coraggio. Penso che le condizioni ci siano tutte e, con fiducia, consegno anche queste proposte ai relatori.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Puppato. Ne ha facoltà.

PUPPATO (PD). Signora Presidente, anch'io mi associo a quanto detto adesso dai colleghi, con un ringraziamento non formale a tutti i colleghi che hanno collaborato alla stesura di questa delega al Governo per la realizzazione del codice degli appalti, con il richiamo ad alcune direttive molto importanti, che credo siano state messe molto bene in luce finora.

Per parte mia, quindi, cercherò di recuperare una parte del tempo, andando ad elencare tre questioni che mi pare siano state non sufficientemente sottolineate.

Inizierei con il dire che è vero che l'abito non fa il monaco e che, quindi, la corruzione non si annida automaticamente in relazione al sistema degli appalti che si sceglie. Questo certamente no; però i dati, oggi, ci dicono che la corruzione viene favorita da un sistema che mette in campo appalti farraginosi, opachi, poco accurati in fase di stesura e troppo leggeri e, magari, un sistema di concessioni che parte dal favorire l'uno piuttosto che l'altro. Un collega ha correttamente parlato stamattina di abiti su misura, cioè di appalti formulati proprio per l'azienda che si vuole garantire.

Per ciò che riguarda gli affidamenti diretti, abbiamo visto i casi dei progetti di finanza o del MOSE. Tutto ciò ha reso evidente un sistema di corrottele nel Paese che ci ha portato decisamente agli ultimi posti in

Europa e tra i Paesi occidentali – come è stato ricordato – per ciò che riguarda il sistema dei servizi e degli appalti.

Senza gara, troppa gara: queste sono le due misure che sono state individuate come responsabili di tale sistema, dell'aumento dei costi pubblici e del malaffare, secondo un'assodata analisi, che ha portato a sovracosti, ad aumenti e a un'*escalation* che ha investito il nostro Belpaese in questi decenni, via via, in modo sempre più evidente. Grazie a queste tre direttive europee – le nn. 23, 24 e 25 del 2014 – che accogliamo nel nostro ordinamento legislativo, attueremo un sistema che blocca l'attuale legge sugli appalti e consentiremo al Governo di mettere in fila le condizioni per realizzare un nuovo testo normativo, denominato codice degli appalti pubblici e delle concessioni.

In un recente convegno, alla presenza di molti esperti, dei rappresentanti del Governo e del rappresentante dell'ANAC, Cantone, ci si è chiesto quanto possano fare modelli di appalto diversi, che tengano in adeguato conto la prevenzione, la trasparenza e la semplificazione, associati a progetti esecutivi, rispetto alle modalità con cui si è proceduto fino ad ora. La risposta, alla fine di questo incontro, in cui si sono succedute diverse voci, è stata che possono fare praticamente tutto. C'è infatti una relazione strettissima tra cattiva esecuzione delle opere, grande speculazione e rete di corrotte. I casi sono talmente numerosi, che non è il caso di elencarli, ma l'esempio che voglio citare è quello relativo ai recenti e ripetuti crolli nella costruzione di viadotti dell'autostrada siciliana, che dimostrano anche l'importanza, enormemente sottovalutata nel nostro Paese, delle analisi stratigrafiche di suolo e sottosuolo. La mancanza di analisi geologiche è spesso la responsabile delle peggiori tragedie del nostro Paese. Proprio la fragilità del sistema Italia, dovuta anche alla diversità del territorio anche tra luoghi molto vicini, è tale che ci obbliga a considerarlo come un fatto preventivo e obbligatorio.

Presidenza del vice presidente CALDEROLI (ore 11,45)

(*Segue PUPPATO*). Come è stato già detto dai colleghi, è importante aver inserito in questa legge delega il no al massimo ribasso e alla giungla degli appalti. Ad esempio è stata appaltata un'opera, facendo riferimento ad una legge del 1908. È veramente un panorama impressionante di varietà legislativa quello che dobbiamo mettere a punto e rettificare. Voglio ricordare ancora l'importanza, evidenziata poco fa dalla collega senatrice Cardinali, che questa legge può avere per eliminare la riduzione di reddito dei lavoratori, messa in campo da molti appalti.

Voglio inoltre soffermarmi su due elementi, non scontati e non sufficientemente pubblicizzati in questo dibattito, il primo dei quali riguarda

la reputazione. A me ha fatto particolare piacere che si richiami questo termine – che in fondo è un termine antico – ponendolo a garanzia della qualità della realizzazione. Oggi, in termini moderni, si parla di *rating* di qualità, che vale per i progettisti e per le imprese, ma che vale anche per il committente. Faccio in questo caso riferimento al ritardo, in qualche caso persino mortale per le imprese italiane, dei pagamenti della pubblica amministrazione. Il fallimento viene considerato un atto persino penalmente perseguibile negli altri Paesi europei, perché sintomatico di sprovvedutezza, di inaccettabile rischio fatto pagare agli altri, ai committenti e al cittadino. In Italia, al contrario, in moltissimi casi il fallimento delle imprese è troppo spesso da mettere in relazione al mancato pagamento delle pubbliche amministrazioni.

I suicidi di imprenditori, a questo dovuti, fanno riflettere e obbligano ad un pesante cambiamento di passo, con l'impegno e la determinazione, che il Governo sta portando avanti da tempo, da mesi, da due anni, di portare a zero il debito accumulato nel corso di questi anni nei confronti delle imprese: altra causa di ritardi, contenziosi, tensioni sociali, mancato interesse da parte delle imprese sane, degli investitori stranieri al nostro mercato degli appalti; cosa nient'affatto neutra, se ci ha permesso di essere sollecitati da parte dell'Unione europea a quella sana concorrenza a cui oggi ci si richiama in forza di volere realizzare.

Altro tema contenuto in questo disegno di legge è l'istituzione di un albo dei commissari di gara, direttori dei lavori e progettisti, dai quali recuperare il *know-how* che serve senza più le commistioni nei conflitti di interesse, troppe volte causa di sovraccosti e corruzione; ancora, la partecipazione come elemento produttivo, elemento nel quale gli *stakeholder*, ovvero i portatori di interessi qualificati, possono portare un incremento di qualità ai progetti che si vanno a fare.

Come diceva prima anche il collega Crosio – i dati sono spaventosi – nel decennio 2001-2011 la legge obiettivo ha fatto passare la consegna di opere oltre i 200 milioni di euro dagli undici anni ai quattordici anni di media, con solo l'otto per cento delle opere eseguite. Una finta scorciatoia ha avuto il demerito di allungare i tempi, dare origine a contenziosi infiniti e fare annidare il peggiore dei malaffari.

Si è parlato di ANAC. Bene, dunque, che ci sia il timbro e la verifica di ANAC sui grandi interventi. I commissariamenti recentemente avvenuti – il caso di Expo lo cito solo per il nome – hanno dimostrato che, per esempio, piccole e medie imprese che non si erano mai avvicinate alla pubblica amministrazione, specialisti che magari oggi, presentandosi in ATI hanno trovato uno spazio di ascolto, hanno potuto favorire grande esperienza e qualità. Questo è il compito del nuovo codice degli appalti.

Da ultimo – e concludo – l'appalto innovativo. Mi preoccupa perché ho visto alcuni emendamenti volti ad eliminarlo. L'Europa ci chiede di inserire l'appalto innovativo tra i sistemi di appalto che noi dobbiamo andare ad istituire. Per appalto innovativo si intende il pre-appalto commerciale, ovvero sia quel modello di appalto che preventivamente mette in gara più imprese capaci di realizzare ricerca, sviluppo e innovazione al

fine di determinare poi un affidamento all'impresa che è riuscita, attraverso questo meccanismo, a creare le migliori opportunità. Voglio solo ricordare che la Spagna, solo su questo elemento, è riuscita a fare crescere la propria ricerca dall'1,8 al 3 per cento.

I nemici di questo disegno di legge credo siano diversi: alcuni sono anche tra di noi, altri sono dentro il mercato. Direi che hanno un nome, anzi due: uno si chiama conservazione, l'altro si chiama grande convenienza personale. Il prezzo – abbiamo detto – è troppo alto, e noi non siamo più disponibili a pagarlo. Da qui il modello molto rivoluzionario che vorremmo vedere finalmente applicato in questo Paese, dove l'onestà divenga anche merito. (*Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Saggese. Ne ha facoltà.

SAGGESE (PD). Signor Presidente, rappresentante del Governo, colleghi, in un momento così importante e delicato per la politica italiana, siamo chiamati ad esaminare una materia che – penso – rappresenti una sfida per il Governo, per la maggioranza, ma oserei dire più in generale per l'intera legislatura.

Il testo su cui l'Assemblea del Senato è chiamata ad esprimersi non si limita solo all'attuazione delle direttive europee, ma l'occasione è ghiotta – e la stiamo utilmente sfruttando – per il riordino complessivo di una materia, quella degli appalti, che rappresenta circa il 19 per cento dell'intero PIL europeo e che quindi diventa strategico soprattutto in un periodo di crisi economica.

Anch'io voglio associarmi al ringraziamento che i colleghi hanno fatto prima di me al relatore, alla Commissione ed al Governo per l'eccellente lavoro svolto. Il testo del disegno di legge predispone una disciplina ricca e complessa e per tale ragione limiterò il mio intervento ad alcuni aspetti che riguardano in particolare la semplificazione e gli enti locali.

Per quanto riguarda il tema della semplificazione, innanzitutto il recepimento delle direttive deve essere l'occasione per un nuovo approccio alla materia degli appalti. Lo hanno detto i colleghi prima di me: stiamo intervenendo su un tessuto normativo costituito da una disciplina pregressa molto minuziosa, che ha dato luogo ad un codice pesante che ha irrigidito i comportamenti delle pubbliche amministrazioni, completato a distanza di ben quattro anni da un regolamento altrettanto farraginoso ed entrambi – codice e regolamento – volti a fornire una disciplina minuta e particolarizzata. Le nuove direttive, invece, esprimono un orientamento più favorevole verso una maggiore flessibilità dell'azione pubblica, perciò dobbiamo fare uno sforzo per scrivere un codice che contenga disposizioni generali, chiare ed organiche e che riduca massimamente i formalismi non strettamente necessari.

Nel disegno di legge questo principio di riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti è stato ben

recepito sia con la previsione chiara ed esplicita del cosiddetto soccorso istruttorio e addirittura con la previsione di un'unica banca dati centralizzata relativa ai requisiti generali di qualificazione.

Sempre nella medesima direzione vanno anche le norme che prevedono il riordino del quadro normativo con l'obiettivo di predisporre procedure chiuse e non derogabili e di conseguire una significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alla realizzazione delle opere pubbliche. Va infatti evidenziato che il Codice degli appalti è stato sinora utilizzato essenzialmente per le gare di scarso valore; per il resto ci è stato un eccessivo ricorso a deroghe e procedure speciali. Tuttavia, la logica della semplificazione esige esattamente l'opposto, e cioè che si codifichino norme chiare, semplici, facilmente comprensibili ad operatori e cittadini, universalmente applicabili e che quindi possano trovare spazio nella generalità dei casi, senza deroghe ed eccezioni.

Un secondo aspetto sul quale desidero soffermarmi è la lotta alla corruzione. Come hanno detto i colleghi intervenuti prima di me, non soltanto si assegnano all'ANAC maggiori poteri di vigilanza sulla regolarità delle procedure, anche attraverso l'adozione di atti di indirizzo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, ma ritrovo la ferma volontà di combattere la corruzione anche in altri aspetti apparentemente di dettaglio, ma che a mio parere sono in realtà di primaria importanza. Mi riferisco, in particolare, alle norme in materia di trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedura di gara e di tutte le fasi prodromiche e successive. A tal fine, è previsto che solo in casi tassativamente indicati la procedura possa avviarsi senza la previa pubblicazione di un bando di gara, che le banche dati operanti nel settore debbano essere unificate e che le procedure di gara debbano essere disciplinate con l'obiettivo di evitare i conflitti di interesse, nonché garantire la trasparenza, la digitalizzazione e la tracciabilità, elementi a mio parere fondamentali per una vera lotta alla corruzione.

Altro elemento fondamentale è la fase di progettazione. Uno dei principali motivi che in questi anni hanno determinato inefficienze, sprechi e scarsa trasparenza negli appalti è proprio la frequente mediocre progettazione non solo per i lavori ma anche per i servizi. Serve perciò necessariamente che alla base di ogni appalto vi sia una progettazione certa e credibile (ciò ovviamente ridurrebbe anche il ricorso alle famigerate varianti). Anche questo criterio mi sembra ben definito nel testo che stiamo per approvare, laddove si prevede la promozione della qualità architettonica e tecnico-funzionale, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione, ma limitando il ricorso all'appalto integrato e privilegiando la messa a gara del progetto esecutivo o definitivo.

Vorrei fare un'ultima riflessione sul tema della centralizzazione delle committenze: è sicuramente utile favorire la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, sia per ottenere economie di scala sia per agevolare i controlli (in funzione antimafia ed anticorruzione) sia perché l'accresciuta discrezionalità prevista dalle nuove direttive richiede alle stazioni appaltanti maggiori conoscenze e competenze che difficilmente si possono riscontrare nelle migliaia di stazioni appaltanti operanti nel nostro ordina-

mento. Bene, quindi, lo sviluppo dell'istituto delle centrali di committenza con la previsione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine della gestione di appalti di maggiore e minore complessità. Qui faccio un appunto: occorre scrivere norme chiare ed esaurienti che consentano di individuare i soggetti titolari delle funzioni e delle materie da accentrare ed aggregare, superando ambiguità normative che si riflettono sul corretto funzionamento delle aggregazioni. Su questo dobbiamo essere attenti.

Ovviamente il risvolto della medaglia è che il criterio dell'aggregazione potrebbe implicare un limite per le piccole e medie imprese locali (a causa della maggiore portata dei contratti), ma la direttiva va nella direzione di tentare anche di preservare e tutelare le piccole e medie imprese nella partecipazione alle selezioni. A questo proposito, il disegno di legge ha una previsione, a mio avviso molto utile, ossia l'introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti di imprese che operano nel proprio territorio. Si privilegiano così gli aspetti della territorialità e della filiera corta, mostrando sensibilità ed attenzione verso le tante piccole e medie imprese che rappresentano il vero tessuto produttivo e la vera forza dell'Italia.

Concludo con la consapevolezza che l'occasione che abbiamo davanti è davvero importante. È una sfida importantissima, l'invito a tutti noi è a non sprecarla. (*Applausi dai Gruppi PD e AP (NCD-UDC)*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Scibona. Ne ha facoltà.

SCIBONA (*M5S*). Signor Presidente, colleghi, abbiamo appena concluso in 8ª Commissione la trattazione del codice appalti e già siamo in Aula a discuterlo; una volta avrei detto: «Bene, finalmente efficienza parlamentare»; ora invece mi chiedo: «Per quale motivo si corre così veloci su un tema tanto delicato?». Sì, perché in questi due anni di attività, in cui noi, Movimento 5 Stelle, siamo per la prima volta nelle Aule parlamentari, abbiamo visto utilizzare regolamenti, procedure e prassi diverse, a seconda che una norma toccasse certi interessi o non ne toccasse affatto. Alcune cose sono state licenziate alla velocità della luce, altre ristagnano da anni in chissà quali cassetti, ormai indirizzate verso un binario morto, prossime all'insabbiamento totale.

Certamente la legge sugli appalti pubblici interessa molto il mondo imprenditoriale e delle grandi aziende. Infatti, con gli ingenti tagli orizzontali a sanità *welfare* e trasporti, gli appalti rappresentano ormai una delle poche voci di uscita per investimenti dello Stato e quindi fonte di reddito per molte realtà.

Ma non sono soltanto i grandi interessi mossi da questo tema a preoccuparci; ormai siamo anche stufi di continuare a dirlo, perché siamo all'ennesima legge delega: viene chiesto alle Commissioni di trattare una questione, ma senza andare troppo nei particolari (quelli spettano al legislatore, cioè al Governo). Ma non era compito delle Camere? Almeno a

Costituzione vigente, ben inteso, non a quella schifezza che vorreste approvare.

Invece no. Non si vorrà mica che il sindaco d'Italia non possa dettare legge in Parlamento? Non sia mai! Se una volta c'era l'unto dal Signore ora abbiamo l'unto e basta: è lui stesso a produrre tutto, unto compreso. E poi sotto a scendere, tutti i suoi fidi scudieri (qui e in Commissione ne abbiamo degni rappresentanti).

Polemiche a parte – che poi è la pura e semplice verità – torniamo a parlare del codice degli appalti. Come detto, gli appalti sono ormai l'unico capitolo di spesa consistente dello Stato e, considerando tutte le vicende che segnaliamo da anni e che puntualmente riecheggiano agli onori delle cronache, sono un problema da attenzionare con molta cura. Infatti, bisogna correre perché i tempi sono stretti; non si vorrà mica che il Parlamento e le opposizioni riescano a fare il loro lavoro? Ah no, scusate avevo detto niente polemiche, ma ve le tirate quindi non ci riesco tanto.

Il codice appalti tratta un grandissimo spettro di gare, appalti e contratti. Pensiamo al fatto che si passa dal cerotto, alla matita e alla gomma per cancellare, fino all'autostrada a tre corsie, passando per un inutile foro sotto le Alpi, oppure alle mense o alle pulizie; ovvero una varietà di lavorazioni e impegni finanziari diversi e specifici che quasi sembrano non avere la stessa paternità, ma che soggiacciono – o dovrebbero soggiacere – tutti ad una procedura di evidenza pubblica. La richiesta del Governo, cioè semplificare, è giusta ma bisogna stare attenti ai famosi problemi di cecità felina.

Dalle innumerevoli audizioni, in verità spesso quasi individuali, vista la scarsa presenza di commissari che evidentemente preferivano dialoghi diretti, ci è stato rappresentato un quadro eterogeneo e denso di problematiche diversificate. Non è il caso ora di tediare i (pochi) presenti (perché stiamo già scappando) con una disamina del lavoro di Commissione, ma le questioni in gioco sono molteplici e di difficile soluzione.

Visti i continui, quasi quotidiani, interessamenti della magistratura sui contratti pubblici, qualcosa andava fatto, ma chi decide fino a che punto è lecito fare varianti, ribassi? Come scegliere la ditta che porterà avanti il lavoro? Chi segue la cronaca giudiziaria con più attenzione potrebbe dire: facile, si danno lavori agli onesti.

Ce ne fossero! No, ci mancherebbe altro, in Italia operano un sacco di onesti, ma il problema è che spesso sono le modalità di appalto a rendere impercorribile l'onestà. Ovvero, manca l'onesta di chi appalta. Spesso, a risalire la catena ci troviamo il politicante di turno che deve distribuire prebende, deve ungere la macchina elettorale oppure sistemare qualche amico. Ma queste sono cose che sappiamo già.

Se si accettano per legge prezzi troppo bassi o progetti troppo superficiali, è normale che poi ci si ritrovi con aziende che falliscono o con le varianti in corso d'opera che superano in costo la cifra totale delle lavorazioni battute in partenza. Parliamo, quindi, di offerta economicamente più vantaggiosa, che è poi la linea passata in delega. Benissimo, noi concordiamo, ma chi decide i parametri? Una autorità, il Ministero? Vista

l'attualità, meglio un organo terzo. Si è parlato molto di ANAC. Al di là dei componenti (bisogna affrontare gli organismi per quello che sono e non per chi li compone), ANAC è sicuramente un soggetto che potrebbe seguire e sciogliere molte delle problematiche di questo campo.

Ma attenti a dare troppi compiti ad uno stesso soggetto. Verrebbe, a pensare male, che si vuole intasare una *authority* in modo da bloccare il lavoro che ha fatto e che deve fare, facendogli fare tutto da sola fino ad arrivare all'intasamento e alla capitolazione del sistema.

Molto meglio riequilibrare, suddividere tra più soggetti e fare in modo che le sviste di uno possano essere notate da un altro. Ben venga un percorso semplificato e standardizzato il più possibile. *Soft law* e bandi tipo possono essere la soluzione ma, come dicevo prima, attenzione che l'onere di controllo non ricada tutto sugli stessi tavoli.

Molto si potrebbe ancora dire, effettivamente, partendo dall'inadeguatezza della legge obiettivo, passando per le concessioni autostradali, fino alle proroghe selvagge, come procedure di gara, alle autorizzazioni semplificate, alle garanzie per i lavoratori e alle classificazioni qualificative aziendali. Ma avremo modo di parlarne in sede di voto. Io voglio sottolineare che, comunque, al di là dei risultati ottenuti, il lavoro di Commissione è stato costruttivo e che molte proposte esterne alla maggioranza e ai relatori, non solo nostre, sono state accolte e fatte proprie dai relatori.

Rimane il fatto che stiamo parlando di una legge delega. Noi abbiamo imparato, esattamente come chi sta fuori dal Palazzo, a non fidarci di questo Esecutivo. Quello che uscirà da quest'Aula verrà sicuramente stravolto e questo a noi non piace, ma non dovrebbe piacere neanche ai colleghi che si sono impegnati affinché un tema tanto importante come gli appalti fosse blindato dal malaffare e reso funzionale alle necessità della collettività. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mirabelli. Ne ha facoltà.

MIRABELLI (*PD*). Signor Presidente, arriva in Aula oggi un testo importante, proposto dal Governo e migliorato dalla Commissione, che mi pare abbia in sé molte norme largamente condivise.

Prendo atto del fatto che anche l'ultimo intervento del senatore Scibona discuta il metodo, ma non il merito, di questo provvedimento. Un provvedimento importante per tante ragioni, che può dare più certezze al mondo economico, alle imprese, ma anche un provvedimento che svolge un'opera importante, rivolta verso la trasparenza e tesa ad affrontare davvero la questione della pulizia degli appalti.

Noi, di fronte alle inchieste che continuano a dimostrare quanto siano diffuse la corruzione e l'illegalità nel nostro Paese, credo che dobbiamo sapere che la politica e le istituzioni devono dare risposte ai cittadini, dimostrare di essere capaci di affrontare concretamente i guasti che tormentano la nostra vita pubblica. Anche le ultime elezioni ci raccontano di una diffusa disaffezione, di una delusione e di una sfiducia che sicuramente

trovano origine anche negli spettacoli indecenti che emergono troppo spesso dalle cronache. Il nostro compito non è cercare di cavalcare le inchieste per qualche voto in più; il compito di tutti noi in questa Aula deve essere quello di ridare credibilità alla politica e alle istituzioni. In queste Aule serve approvare norme che prevengano e colpiscano i reati e che producano trasparenza e legalità.

Questo è il compito che abbiamo. Questo compito lo abbiamo spesso svolto bene in questi mesi insieme al Governo. Lo abbiamo fatto approvando la legge sull'autoriciclaggio, votando le nuove norme contro la corruzione. Lo abbiamo fatto. So bene che è più facile comunicare problemi e scandali che le cose fatte, ma queste sono cose fatte e importanti. Lo stiamo facendo oggi discutendo e, spero, approvando questo disegno di legge che finalmente, dopo anni di tentativi, porta in Parlamento la questione della regolamentazione degli appalti, che è stata complicata e resa incomprensibile da decine di aggiustamenti che non hanno aiutato né la trasparenza né la chiarezza.

È vero: tutto ciò si sta facendo in ritardo, ma è anche vero – e va valorizzato il fatto – che si sta facendo oggi. Oggi discutiamo di una legge delega che finalmente darà ordine e certezze su una materia su cui è decisivo intervenire per alzare le barriere contro la corruzione e il malaffare, una legge che descrive percorsi chiari, trasparenti e semplificati e insieme norme e strumenti che contrastano la corruzione, gli sprechi e le illegalità. La proposta che arriva in Aula fa giustizia innanzitutto di un'idea sbagliata, che vuole contrapposte tra loro l'esigenza di legalità e trasparenza da una parte e la necessità di realizzare le opere pubbliche in tempi rapidi e certi dall'altra. Oggi ragioniamo su un testo che, proprio semplificando le procedure e rendendole univoche e dando certezza sui tempi, dà più garanzie contro infiltrazioni, inquinamenti e trucchi, riducendo gli spazi per le deroghe, per le modifiche e per le varianti. Non solo si interviene su un punto che causa spesso gli enormi aumenti di spesa sulle opere pubbliche, ma si interviene anche su un punto che spesso – perché questo succede – annidandosi nelle varianti e nelle deroghe produce corruzione e illegalità. Questa è la prima cifra importante che voglio sottolineare. È la prima sfida che questa disegno di legge delega affronta.

Accanto a ciò, voglio insistere sui numerosi interventi previsti che vanno nella direzione giusta, anche per il contrasto delle attività illecite e illegali. Sicuramente non sconfiggiamo le mafie solo con la legge sugli appalti pubblici. Ormai lo sappiamo e ce lo dicono le recenti inchieste sul Nord: la criminalità organizzata si sta infiltrando nell'economia privata in maniera significativa, ma certo combattere la corruzione è una faccia importante della battaglia che dobbiamo fare per sconfiggere le mafie perché c'è un legame stretto tra corruzione, illegalità e mafie. Ebbene, sugli interventi messi in campo da questa legge voglio velocemente concludere il mio intervento.

Innanzitutto voglio sottolineare l'importanza di mettere al centro la questione dell'Autorità nazionale anticorruzione. Questa legge riconosce definitivamente il ruolo che sta assolvendo dalla sua costituzione tale

Autorità. Il punto – è vero – non sono le persone, ma il ruolo, che va chiarito, e questa legge lo fa: chiarisce i poteri di vigilanza, di controllo e di raccomandazione dell’Autorità.

La costituzione dell’ANAC ha rappresentato dall’inizio una novità che ha consentito di fare un importante salto di qualità perché, com’è unanimemente riconosciuto, l’istituzione dell’Autorità nazionale anticorruzione, con la sua attività, è stato l’intervento più forte contro la corruzione posto in essere dal nostro Paese in tanti anni. La novità è rappresentata dal fatto che si mette in campo un’Autorità che ha i poteri e le funzioni per svolgere un intervento preventivo, per fare quelle verifiche di cui parlava il senatore Scibona rispetto alle varianti e alle deroghe, guardando prima gli appalti, guardando prima i percorsi ed intervenendo per prevenire la corruzione.

In secondo luogo, credo che sia importante anche da questo punto di vista il ragionamento che è contenuto nella legge per ridurre di molto gli spazi per le gare al massimo ribasso. Non c’è infatti solo il problema di garantire la qualità delle opere pubbliche; non c’è solo il problema di tutelare il lavoro e i lavoratori: bisogna sapere, infatti, che spesso le gare al massimo ribasso, in tutti i settori, sono una porta aperta per la criminalità perché chi ha più soldi – magari da riciclare – più facilmente riesce ad accedere agli appalti pubblici.

Voglio poi richiamare – ed ho finito, Presidente – la questione della trasparenza. In molti interventi si è fatto riferimento alle norme per la trasparenza contenute in questo disegno di legge: mi riferisco a quelle sull’evidenza pubblica, sulla tracciabilità in tutte le fasi dei procedimenti, sulle banche dati, sulla digitalizzazione, sugli aspetti reputazionali, nonché alle proposte sui conti dedicati per il controllo dei flussi di denaro, che spero vengano accolte dal relatore.

Per concludere, voglio dire che credo sia bene ragionare sull’accreditamento delle stazioni appaltanti come fa questo provvedimento. Se c’è un dibattito sulla necessità di ridurre le stazioni appaltanti, mi schiero tra coloro che dicono che bisogna ridurle e di tanto. Noi oggi stiamo affrontando una vicenda come quella del Comune di Roma che non credo sia estranea al fatto che nel Comune di Roma ci sono 290 centrali appaltanti, 290 uffici e persone che possono attribuire incarichi ed affidare appalti. È evidente che questo rischia di essere un sistema criminogeno e su questo bisogna intervenire.

Con questo provvedimento facciamo un altro pezzo di quello che stiamo cercando di realizzare insieme al Governo in questi mesi: alzare le barriere contro la corruzione e contro l’illegalità. Questo disegno di legge, voluto dal Governo e sostenuto dal Parlamento, è un progetto che serve al Paese, serve a ridare fiducia ai cittadini e a rilanciare la crescita, resa spesso più difficile dal prezzo che dobbiamo pagare alla corruzione. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Carraro. Ne ha facoltà.

CARRARO (*FI-PdL XVII*). Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghe e colleghi, ringrazio il relatore per l'appassionata seppur pacata relazione, così come ringrazio la Commissione che ha lavorato.

Vorrei soffermarmi soprattutto su un punto. Sono molto rammaricato – dico la verità – dello strumento che il Governo ha deciso di usare, quello cioè della legge delega. Ricordo quando nel febbraio 2014 il Presidente del Consiglio venne in Senato a presentare il suo Governo. In quell'occasione fece un discorso che apprezzai e che mi sembrava felice, dicendo che bisognava smetterla col fatto che le imprese, una volta aggiudicatisi i lavori, si occupassero poi in realtà più della parte legale, vedendo più impegnati i legali a fare vertenze con il committente che non gli ingegneri che dovevano pensare a fare i lavori.

In effetti in problema è reale. Allora io mi chiedo perché il Governo ha usato questo strumento. Il collega Scibona ha detto che non si fida del Governo. Io non ne faccio una questione di fiducia, ne faccio una questione di tempistica. Infatti se il Governo invece che presentarci questo disegno di legge nel novembre 2014 avesse aspettato due o tre mesi in più e si fosse presentato con un disegno di legge sugli appalti, la Commissione ci avrebbe messo un po' più di tempo, l'Aula avrebbe discusso (il Governo avrebbe anche potuto mettere la fiducia su un normale disegno di legge, cosa che non potrebbe fare con un disegno di legge delega) ma una volta presa la decisione, qui e alla Camera, avremmo avuto la legge.

Oggi noi stiamo discutendo su una delega. Quando avremo dato la delega il lavoro non sarà terminato, ma comincerà. Tra l'altro, abbiamo acclarato in questi mesi, e credo se ne siano accorti tutti, che la struttura del Ministero, almeno secondo me, è molto meno affidabile del Governo perché devo dire che quello che abbiamo letto non è edificante. E allora dovranno poi realizzare questa delega la quale, in seguito, arriverà in Commissione e poi comincerà un rimpallo. Il Paese, quindi, avrà la nuova normativa nel giro di circa due anni mentre ne avrebbe bisogno in fretta. In questo modo, infatti, non andiamo avanti, non solo per gli scandali, ma soprattutto perché siamo bloccati.

Abbiamo norme che rendono complicata la realizzazione di qualsiasi cosa. C'è lo strumento della Conferenza dei servizi; si fa una Conferenza dei servizi, si decide qualcosa, dopo di che un'impresa, per impiantare un cantiere, ha bisogno dell'autorizzazione per l'occupazione di suolo pubblico. Ma nel frattempo per ottenere tale permesso magari si ritrova con una causa intentata dal comitato di quartiere per cui è costretto ad affrontare altre discussioni e i lavori che si dovevano cominciare in un determinato giorno, in realtà iniziano due o tre mesi dopo solo per questo. Tutto questo significa non solo che le opere iniziano in ritardo ma che i costi si moltiplicano perché poi, come ha giustamente detto il Presidente del Consiglio nel febbraio 2014, le imprese di costruzioni, piccole, medie o grandi, non sono delle ONLUS, cercano di approfittare il più possibile e pertanto fanno riserve, riserve e riserve, dopo di che, sistematicamente,

l'opera che doveva costare 10 in realtà viene a costare come minimo 20. I tempi si allungano e i cittadini si arrabbiano, giustamente.

Mi sono soffermato su questo punto perché non è secondario. Spero di poter essere smentito sulla tempistica. Grosso modo, comunque, il lavoro che è stato fatto è serio. Penso che in fase di emendamenti discuteremo di alcuni aspetti e avremo la possibilità di approfondire alcuni dettagli. Mi auguro di essere smentito e che una volta approvata la delega, essa venga esercitata rapidamente. Per esempio, in alcuni settori del cosiddetto *jobs act*, al di là del merito, la delega è stata realizzata rapidamente. In questo caso, però, non si può procedere per settori perché c'è bisogno di una revisione globale della materia.

Non vi è dubbio, infatti, che è stata sbagliata la legge sui lavori pubblici promulgata nel 1993 ed è stato anche probabilmente sbagliato, lo dobbiamo dire a posteriori, il fatto che invece di rifare la normativa, ogni volta si è cercato, o attraverso una legge obiettivo o attraverso una serie di marchingegni, di bypassare le norme. In questa materia va operata una revisione globale. Da questo punto di vista penso sia giusto accingerci a tale revisione. Temo – ripeto – che lo strumento alla fine porterà ad una tempistica più lunga di quella che si sarebbe avuta seguendo la via maestra di un disegno di legge che entrasse nel dettaglio: avremmo impiegato sicuramente un po' più di tempo, ma la questione si sarebbe conclusa e chiarita definitivamente.

Ringrazio la Commissione per il lavoro che è chiamata a svolgere e soprattutto spero che la delega, una volta operativa, venga esercitata rapidamente. Temo tuttavia che il Governo non avrà una grande struttura ministeriale su cui basarsi perché qualche problemino mi sembra che ci sia. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Vaccari. Ne ha facoltà.

VACCARI (PD). Signor Presidente, rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, anch'io voglio unirmi, all'inizio del mio intervento, ai ringraziamenti al relatore, al Presidente della Commissione e a tutti i suoi componenti per il prezioso e importante lavoro svolto sul testo del provvedimento proposto dal Governo.

La delega appalti, che quest'Aula ha iniziato a discutere e che rappresenta un provvedimento rivoluzionario in materia, come lo ha definito il relatore, tra i numerosi principi di cui i colleghi hanno parlato in relazione ai criteri direttivi contiene anche quello relativo alla revisione di forme di dibattito pubblico che coinvolgano le comunità locali e i portatori di interessi collettivi dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali aventi impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio.

È un principio che è stato fortemente voluto dal relatore e che rappresenta indubbiamente un'assoluta novità nell'ambito delle procedure di realizzazione delle opere pubbliche nel nostro Paese. Un punto importante e qualificante, a mio avviso, come altri citati dai colleghi che sono intervenuti prima di me. Infatti, quando parliamo di politiche infrastrutturali in

Italia, l'origine e lo sviluppo di situazioni di elevata conflittualità costituiscono un fenomeno ormai fisiologico: dove c'è un'opera potenziale c'è una contestazione, legittima sia chiaro, ma non sempre di merito. Siamo insomma davanti ad una delle cause dello stallo nella realizzazione dei progetti, siano essi impianti o infrastrutture, regolarmente approvati dalle istituzioni competenti, ma spesso mai realizzati perché frutto di decisioni calate dall'alto nonostante siano state assunte da rappresentanze democraticamente elette dai cittadini.

Bastano alcuni dati per rendere evidente l'ampiezza del fenomeno. Secondo il rapporto 2014 su «I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche», elaborato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, negli ultimi tre anni i tempi di realizzazione delle opere sono in generale aumentati, passando in media da 4,4 a 4,5 anni. L'aumento però non è omogeneo e cresce al crescere dell'importo complessivo delle opere, arrivando a pesare per circa il 30 per cento in più negli interventi dal costo maggiore, cioè quelli d'importo superiore ai 100 milioni di euro, i cui tempi di realizzazione sono passati da 11,1 a 14,6 anni. Ed è paradossale che queste difficoltà si manifestino non solo verso le più tradizionali industrie inquinanti, ma anche per quelle che in teoria dovrebbero essere le industrie verdi e sostenibili del futuro.

Alcuni recenti dati ci dicono che il 62,7 per cento delle opere contestate appartiene al comparto elettrico e che il fronte di opposizione più caldo è rappresentato dagli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili: tra le opere più controverse si annoverano le centrali a biomasse, le centrali idroelettriche e i parchi eolici

Inoltre, è stato stimato che i costi del non fare ammonteranno tra il 2012 e il 2027 a complessivi 474 miliardi di euro, pari al 30 per cento del PIL.

Si tratta di un costo che il nostro Paese non può e non deve permettersi e che sconta ogni giorno in termini di competitività rispetto a chi, invece, negli altri Paesi europei riesce a realizzare le opere progettate.

È da qui che occorre ripartire, se davvero vogliamo colmare il *gap* infrastrutturale – non solo strade, ma ferrovie e impianti di energia da fonti rinnovabili – che, secondo i più accreditati osservatori, affligge il nostro Paese e rimettere così in moto la nostra economia, creando occupazione e stabilendo un nuovo clima di fiducia fra cittadini e amministratori. Si tratta di chiudere un'epoca per aprirne un'altra, attraverso la presa d'atto che il modello, asettico e tecnocratico, delle procedure autorizzative previste dalla normativa vigente (Conferenza dei servizi, VIA, AIA) è divenuto da solo insufficiente a dare garanzie sulla fattibilità concreta di un progetto e sulla sua sostenibilità. Quel modello riesce oggi – e non sempre – a garantire la legittimità di un *iter* e di una decisione finale, ma non anche l'effettiva completa realizzazione del progetto approvato.

Consapevole di questo scenario e come corollario alla delega appalti che si stava discutendo in 8ª Commissione, ho presentato con il relatore Esposito ed il collega Borioli uno specifico disegno di legge, con l'intento d'introdurre anche nel nostro Paese procedure obbligatorie di consulta-

zione dei territori su cui andranno ad insistere infrastrutture e opere pubbliche. Lo abbiamo fatto prevedendo l'introduzione dello strumento del *débat public* francese, un dispositivo senza dubbio innovativo, che riconosce negli attori coinvolti non solo preferenze in conflitto, ma anche diverse logiche di azione, ipotizzando che, qualora esse siano riconosciute e fatte interagire, si possa aprire la strada a processi di progettazione più inclusivi e meno conflittuali rispetto ai classici. Nondimeno, il dibattito riesce a fare sintesi tra i territori e i proponenti l'opera, che vogliono conoscere in anticipo dove e come si può realizzare. È chiaro che il luogo ideale dove costruire questa sintesi non è durante il procedimento amministrativo, ma nella fase precedente, in cui il dibattito pubblico può creare una rappresentazione anticipata di quello che avverrà dopo.

La buona prova di sé che il *débat public* ha dato nell'esperienza francese – da individuare nella sua capacità di superare momenti di conflitto, talora strumentale, tra le parti, conducendo ad esiti il più possibile costruttivi – lo rende conclusivamente un dispositivo partecipativo solido, facendone il luogo istituzionale ideale nel quale i soggetti in qualche modo coinvolti nella decisione finale si confrontano per selezionare le opzioni che meglio soddisfano le finalità pubbliche nel senso più alto, e allo stesso tempo più ampio, dell'espressione. Vi è anche l'esperienza inglese, naturalmente, a cui guardare.

Naturalmente, non tutti gli interventi destinati a realizzarsi sul territorio scontano in egual misura prevedibili difficoltà di accettazione da parte delle popolazioni locali. Per questo motivo, il disegno di legge che abbiamo presentato rende obbligatorio indire un dibattito pubblico solo per le grandi opere e per quegli interventi che, pur non essendo dal legislatore individuati come grandi opere, comportano egualmente un forte impatto sociale, economico o ambientale (si pensi alle discariche e ai termovalorizzatori, solo per citare alcuni casi).

Mirando a superare lo stallo decisionale che affligge la nostra economia, il dibattito pubblico può divenire uno degli elementi essenziali di un nuovo patto sociale che raccolga la sfida di tenere assieme ambiente, sviluppo, salute e lavoro.

Vantaggi per i territori e i proponenti l'opera, dunque, procedure certe nei tempi – come ha sottolineato in precedenza la collega Cardinali – decisioni più consapevoli e condivise, aumento delle conoscenze da parte di tutti i soggetti coinvolti: ecco perché nel nostro Paese è fondamentale e non più rimandabile l'introduzione di norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche. Perché il legislatore, già passato dai procedimenti di VIA a quelli di VAS, ha compreso che adesso è giunto il momento di passare dalla VAS alla VIS, ossia la valutazione d'impatto sociale. Ci auguriamo che il Governo, nell'esercizio della delega che con questo provvedimento gli stiamo conferendo sul tema del dibattito pubblico, prenda a riferimento il nostro disegno di legge, così come quelli di altri gruppi parlamentari, per riuscire a definire in tempi rapidi per il nostro Paese una norma avanzata che lo collocherebbe pienamente in Eu-

ropa, assieme a tutte le altre misure straordinarie e rivoluzionarie che questo disegno di legge contiene. (*Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Arrigoni. Ne ha facoltà.

ARRIGONI (*LN-Aut*). Signor Presidente, colleghi, signor Vice Ministro, la delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo volto a dare attuazione alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE concerne rispettivamente la disciplina dell'affidamento dei contratti di concessione – ed è la prima volta – le procedure relative agli appalti pubblici del settore ordinario (i servizi, i lavori e le forniture) ed inoltre le procedure d'appalto nei settori speciali (quali acqua, energia, trasporti e servizi postali): tutto ciò, abrogando le precedenti direttive, per giungere ad una riscrittura e dunque all'abrogazione dell'attuale codice dei contratti pubblici.

Tra gli obiettivi principali delle nuove direttive si ritengono fondamentali: la semplificazione dell'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche, anche attraverso l'autodichiarazione sul possesso dei requisiti; l'accesso più facile per le piccole e medie imprese, attraverso la suddivisione in lotti delle commesse pubbliche, un obiettivo – questo – che a noi della Lega Nord sta molto a cuore; una maggiore efficienza nella spesa pubblica. Inoltre, come già detto, altri obiettivi riguardano la disciplina delle concessioni dei lavori pubblici e dei servizi sinora non disciplinate dalle direttive comunitarie; l'espressa preferenza per il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, basato sul rapporto qualità/prezzo e non solo sul criterio del maggiore ribasso economico, consapevoli però che questa modalità abbatte, ma non azzerava il rischio di corruzione e di pratiche opache, come diversi magistrati, anche antimafia, hanno ammesso.

Ben vengano dunque i criteri che tengano anche conto di elementi come la qualità della prestazione, la sostenibilità ambientale e sociale, il costo relativo al ciclo di vita del prodotto.

Infine, come ultimo obiettivo segnaliamo la preferenza per gli istituti connessi ai mezzi di aggregazione della domanda, come le centrali di committenza, per prevenire fenomeni di condizionamento da parte della criminalità organizzata.

Da segnalare, come ha già fatto il mio collega Crosio, come il testo presentato dal Governo, che si compone di un unico articolo, in 8ª Commissione sia stato molto arricchito con ulteriori criteri di delega, approvati con una proficua collaborazione tra Gruppi di maggioranza e di opposizione e a questo proposito certamente la Lega Nord non è mancata in fatto di contributi!

Gli scandali cui abbiamo assistito negli ultimi tempi, anche quelli delle ultime ore, dove mediante l'istituto della trattativa privata si è arrivati persino a compiere illeciti nella ristrutturazione della sala consigliare

del Campidoglio (è una vergogna!) (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*), le ripetute notizie su indagini della magistratura, dal G8 dell'Aquila, alla TAV, al MOSE, all'Expo, a Mafia Capitale, richiedono interventi urgenti e improcrastinabili per correggere quelle norme che permettono l'insinuarsi della criminalità e della collusione nelle opere pubbliche.

I *media* evidenziano un mercato della corruzione e dei cartelli collusivi nel quale diversi attori (politici, amministratori e funzionari pubblici, imprenditori e professionisti) allacciano rapporti di scambio che hanno per oggetto la trasmissione di risorse, informazioni e decisioni relative all'esercizio dell'autorità pubblica. Negli ultimi tempi abbiamo avuto modo di conoscere una serie di espedienti utilizzati dalle imprese corrotte per truccare le gare attraverso cartelli di concorrenti che si mettono d'accordo per suddividersi le gare e aggiudicarsele, a rotazione, ad un prezzo più elevato, senza poi tralasciare le riserve o le varianti in corso d'opera, che oggi giorno raddoppiano, triplicano o perfino quadruplicano i costi iniziali degli appalti. In particolare, è stato evidenziato che sono le grandi opere strategiche e le ampie competenze attribuite al contraente generale ad agevolare il sistema fuori legge.

Qualificanti, nel nuovo testo uscito dai lavori della Commissione, sono le seguenti disposizioni: al comma 8 viene introdotto, già dall'entrata in vigore della legge delega, il divieto di attribuire al contraente generale compiti di responsabile o di direttore dei lavori, un palese conflitto di interessi.

Un'altra disposizione riguarda la creazione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un albo nazionale dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i ruoli di responsabile dei lavori, di direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, tutto ciò prevedendo specifici requisiti di moralità, competenza e professionalità.

Un'ulteriore disposizione vedrà in ANAC il fulcro del sistema. Infatti, all'ANAC vengono attribuite funzioni di vigilanza e di controllo, poteri di raccomandazione e di intervento cautelare, oltre alla possibilità concreta di intervento di deterrenza e sanzionatorio. L'ANAC, infatti, fino ad oggi poteva solamente segnalare un illecito, ma non aveva strumenti per obbligare la pubblica amministrazione ad allinearsi alla legalità e non poteva applicare sanzioni.

Inoltre, in altre disposizioni sono poste come priorità la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, la semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti, il rafforzamento della progettazione e la valorizzazione delle qualità architettoniche e, soprattutto, il divieto di ricorrere a procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie. Inoltre, si prevede la limitazione degli appalti integrati, la tracciabilità e la semplificazione delle procedure, nonché criteri reputazionali e meccanismi premiali per le imprese che abbiano sempre rispettato i tempi di consegna senza generare contenziosi.

Prima di concludere, vorrei sottolineare, tra le proposte del Gruppo della Lega Nord accolte dalla Commissione lavori pubblici, le seguenti tre, che riteniamo più importanti rispetto ad altre.

Quanto alla prima, faccio riferimento all'introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte presentate da imprese che operano nel proprio territorio, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, semplificazione, territorialità, filiera corta e aumento dell'occupazione. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*). Ciò per una maggiore garanzia di convenienza economica e di responsabilizzazione delle imprese nello svolgimento dei lavori. Si tratta, in sostanza, del principio dell'impresa «a chilometri zero». (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*).

La seconda proposta è la possibilità, per i Comuni diversi dai capoluoghi di Provincia, di appaltare lavori, forniture e servizi di importo inferiore a determinate soglie, nonostante la riduzione del numero delle stazioni appaltanti. Infatti, desidero segnalare che è assurdo, per esempio, quanto accade oggi nei piccoli Comuni sotto i 10.000 abitanti, i quali non possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni e servizi di minima entità. La soglia di 40.000 euro, infatti, vale solo per i Comuni più grandi. Questo per i piccoli Comuni rappresenta la paralisi.

La nostra terza proposta accolta riguarda la revisione radicale del sistema della garanzia globale di esecuzione, sulla base del principio del divieto dell'introduzione di regolazioni superiori a quanto previsto dalle direttive comunitarie. È stato infatti verificato che l'introduzione di tale sistema si traduce in un onere economico aggiuntivo a carico delle imprese, assolutamente non previsto dalla nuova normativa comunitaria. Pertanto, è importante e fondamentale che questa disposizione venga superata.

Insomma, anche grazie al recepimento di molte – ripeto: molte – proposte del Gruppo della Lega Nord, riteniamo che il testo uscito dalla Commissione sia equilibrato e positivo. Pertanto, riteniamo di esprimere su tale testo un parere tecnico complessivamente favorevole. Certamente, però, non faremo mancare il nostro controllo sull'esercizio della delega affidata al Governo, nell'auspicio che il prodotto finale, che si auspica pervenga in tempi congrui, persegua efficacemente gli obiettivi prefissi, che sono un'assoluta esigenza del Paese: la semplicità, l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza, la legalità e la certezza del diritto. Giova ricordare che il Paese ha assolutamente bisogno di sviluppo, attraverso nuove infrastrutture e impianti, ma anche di manutenzioni, straordinarie e ordinarie, e, soprattutto, di interventi a difesa del suolo per ridurre il rischio di dissesto idrogeologico. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Barani. Ne ha facoltà.

BARANI (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF)*). Signor Presidente, anche per noi il giudizio su questa delega è positivo, anche perché viene da un ottimo lavoro fatto in Commissione. I relatori, senatori Stefano Esposito e Pagnoncelli, insieme alla Commissione e al suo Presidente, hanno ben lavorato.

Devo fare i complimenti anche al Governo e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si è avvalso di consulenti preparati e tecnicamente all'altezza per risolvere un grosso problema; ne cito uno fra i tanti: il professor Chiti, che è stato un ottimo consulente, il quale ha portato degli ottimi suggerimenti che ho visto essere stati recepiti dalla Commissione.

Di certo crediamo che la delega debba essere portata avanti con celerità. Sono convinto che, in tempi breve, una volta che il Senato e la Camera dei deputati l'abbiano approvata, il Governo si debba rimboccare le maniche per emanare il codice degli appalti. Sono tra coloro che giudicano positivamente anche la legge obiettivo, che ha fatto ripartire il Paese, perché un Paese senza infrastrutture e lavori pubblici è un Paese morto. Anche la penicillina, che ha debellato le malattie infettive, in alcuni casi può aver portato a intolleranza, ad allergia o addirittura a morte e anche se in alcuni casi sporadici essa è servita per commettere dei reati, non si può fare di ogni erba un fascio. Il Paese è ripartito ed è andato avanti: se abbiamo l'alta velocità lo dobbiamo alla legge obiettivo e se esso, a livello europeo, è stato all'altezza nelle sue opere pubbliche lo si deve sempre alla legge obiettivo.

Critico invece la legge del 1993, che è stata una legge sbagliata, perché è venuta dalla pancia: si è seguita la falsa rivoluzione mediatico-giudiziaria chiamata Tangentopoli, guidata da Paesi stranieri che hanno voluto occupare l'Italia con i loro capitali e le loro imprese, e ci sono riusciti con la complicità di Presidenti della Repubblica, di Presidenti del Consiglio dei ministri e di partiti politici.

Quella è stata una legge sbagliata, ma noi stiamo adesso ponendo rimedio a quegli errori, perché è una vergogna fare le gare al massimo ribasso. Nei servizi, soprattutto dove c'è prestazione d'opera, come si fa ad andare sotto il minimo sindacale che va dato ai lavoratori? È ovvio che alcune imprese italiane, che si aggiudicano più di ogni altra i lavori pubblici, hanno in organico più avvocati che personale tecnico, perché riescono a lucrare attraverso le riserve, le riserve delle riserve e le varianti in corso d'opera, vincendo gare al massimo ribasso ed essendo strutturalmente più competitive di tutte le altre. Il fatto di togliere il meccanismo del massimo ribasso sull'acquisto di beni e servizi credo sia qualificante. Credo che per molti Comuni sia necessario togliere la possibilità di dare il cottimo fiduciario, per certe cifre, per realizzare subito le opere.

Concludendo, per questi motivi diamo un giudizio nettamente positivo al provvedimento e crediamo che il Governo, nell'attuazione della delega, debba porre attenzione ai progettisti. Vediamo infatti dei progettisti indicati come fiduciari, che sono incapaci e incompetenti, ed è proprio dal progetto sbagliato che arriva a cascata una serie di aumenti, di riserve, di varianti e di aumenti dei costi. Per i progettisti voglio richiamare uno *slogan* famoso, in cui credo: «meriti e bisogni». Bisogna puntare sui meriti di chi ha le qualità per progettare, la serietà e le competenze, scegliendo davvero progettisti capaci: credo che nella pubblica amministrazione ce ne siano veramente pochi e quindi occorre cercare di assegnare il più possi-

bile tali compiti all'esterno, ma con la responsabilità civile per ogni variante che si dovesse rendere necessaria. Il mio giudizio sulla delega in esame, *in toto*, è dunque straordinariamente positivo.

PRESIDENTE È iscritto a parlare il senatore Cervellini. Ne ha facoltà.

CERVELLINI (*Misto-SEL*). Signor Presidente, anzitutto ringrazio davvero il relatore, per il lavoro che abbiamo svolto in Commissione, per la qualità del confronto e dell'ascolto reciproco, così come anche il vice ministro Nencini, la cui presenza – non c'è dubbio – non è stata formale, ma anzi densa anche di criticità esplicite su passaggi non secondari. Però c'è un «ma» – lo dico apertamente – perché qui non stiamo stabilendo come partecipare ad un pranzo di gala, bensì come tagliare rispetto al sistema che ha caratterizzato il potente Ministero dei lavori pubblici, il cosiddetto sistema Incalza.

Stiamo ragionando e legiferando su come porre rimedio all'azione, in alcuni casi scellerata, prodotta dall'ANAS specialmente negli ultimi anni, che è sorda ad ogni puntuale critica, in speciale modo dell'opposizione, e che, fino a pochi mesi fa, per bocca del suo presidente, in audizioni ufficiali minimizzava rispetto ad uno squadernato orizzonte di disastri. Stiamo parlando di quei viadotti, che, come diceva la mia povera madre, hanno retto da Natale a Santo Stefano: inaugurati pochi giorni prima di Natale e crollati pochi giorni dopo, nello stesso anno; piloni crollati. Rispetto agli incidenti sulla Salerno-Reggio Calabria, dove recentemente sono crollati piloni causando la morte di lavoratori stranieri, il nostro cinismo ce li ha resi forse meno drammatici? Tutto ciò è avvenuto nel 2015. Oppure, pensiamo alla Tirrenica: nonostante il parere vasto, esteso, se non unanime, delle comunità locali, e le criticità esposte, si procede ottusamente, fino a prenderci le tirate d'orecchie dell'Unione europea, che noi siamo sempre pronti ad ascoltare, tranne che quando dice cose giuste.

Quello che devono fare adesso la politica e le istituzioni non possono affidarlo alla magistratura, che sta lavorando e, io mi auguro, noi ci auguriamo, continui a farlo. C'è un'emergenza, cioè quella di superare l'emergenza, le procedure in deroga che hanno segnato tutto questo comparto strategico per il sistema Italia, per la capacità di sviluppo del nostro Paese.

Il capolavoro lo avete fatto con lo sblocca Italia, e anche in quel caso ci sono state osservazioni, e non di maniera, da parte dell'Unione europea. Noi denunciavamo i nomi, i cognomi, le contraddizioni che conteneva quel decreto sulle concessioni; lo ha detto prima di me la Presidente del nostro Gruppo, quindi non mi ci attardo. Dico solo che noi, in tempi non sospetti, abbiamo chiesto dei *focus* da parte dell'Autorità anticorruzione e del suo presidente, a cominciare dalla Tirrenica e passando per tutta una serie di opere cosiddette strategiche.

È chiaro che tanta polvere è stata messa sotto il tappeto, perché altrimenti non si capisce l'ennesimo scandalo della legge obiettivo. Non si può venire qui a dire che si vuole superare il problema e poi però nella

stessa Commissione – nel cui ambito ho appena finito di riconoscere il lavoro della Presidenza e del Vice Ministro – rispetto alle opere strategiche tagliate per fare fronte al malumore di pezzi ed esponenti della maggioranza, prevedere che a settembre saranno ripristinate. Non parlo di allusioni, ma di affermazioni che sono state fatte. Allora non ci siamo.

In questo senso concordo con il senatore Carraro, quando parlava di debolezza rispetto al fatto di aver scelto lo strumento della delega. Non c'è dubbio che se ricorriamo a questo procedimento, ci affidiamo ad un Governo che aveva presentato un testo assai modesto, che è stato migliorato dal lavoro di tutta la Commissione, principalmente, com'è ovvio, degli esponenti della maggioranza, ma qualche contributo di merito mi pare che l'abbiamo dato anche noi e continuiamo a farlo in Aula. Se si è scelta la strada della delega, è del tutto evidente che non possiamo essere generici, perché dobbiamo dare un indirizzo chiaro che non può essere soggetto ad interpretazioni contraddittorie, che fanno sì che poi il testo debba tornare in Commissione e che si debba ricominciare daccapo quel lavoro prezioso ed utile, sebbene ancora limitato, che si è svolto in Commissione.

Non posso perciò non ricordare che per contrastare a tutti gli effetti la corruzione è necessario separare nettamente la figura del controllore da quella del controllato, abolire quindi la legge obiettivo, assorbita dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il cosiddetto codice degli appalti, condizione *sine qua non* per una riforma di reale impatto sistemico. Infatti, la definizione del contraente generale che propone la legge obiettivo è chiaramente una concessione, senza però responsabilità sulla gestione.

Mi chiedo però perché non ci sappiamo liberare di tutto quello che ciò comporta, come le famose varianti di cui sempre si parla e di cui diciamo in tutte le occasioni: forse perché ce ne si dimentica? Occorre legare fortemente, in maniera indissolubile, qualità del progetto e definizione. Bene la riduzione delle stazioni appaltanti, assolutamente sì e in maniera drastica, a cominciare dall'efficientamento della CONSIP, come veniva ricordato dal relatore, e – aggiungo – dei controlli. Bene il superamento della logica del massimo ribasso: quando si hanno fenomeni diffusi come quello del ribasso del 60 per cento, a sbagliare sono o la società o il progettista. Non servirebbe nemmeno una legge, basterebbe il buon senso, ma il nostro non è il Paese del buon senso e allora dobbiamo avere leggi chiare, almeno al livello degli altri Paesi civili, fatte di poche norme, quindi drasticamente tagliate.

È stato detto che siamo un Paese di avvocati, e devo dire che è abbastanza curioso, con tutto il rispetto per la professione e per chi la esercita: quando vengono importanti soggetti pubblici e privati che realizzano opere importanti e strategiche nel nostro Paese sono quasi tutti avvocati?

Ci sono questioni che non sono di contorno, come la clausola sociale di salvaguardia, altrimenti vedremo ripetersi vicende come quella della Multiservizi di Roma, lo smantellamento sistematico nei confronti e a danno di migliaia di lavoratrici e lavoratori. A volte ci siamo occupati – e giustamente – di qualche decina o, al più, di qualche centinaio di soggetti produttivi. In questo caso parliamo di 2.700 lavoratrici e lavoratori in

un settore delicatissimo, quale è il mondo dell'educazione e dell'istruzione, che non hanno salvaguardia, da questo punto di vista, rispetto alle leggi e alle gare che verranno poste in essere.

È questo il luogo e il Governo ha la responsabilità di dare delle risposte, oggi che discutiamo di riforma del codice degli appalti; oggi, perché questa è la responsabilità che spetta alla politica e alle istituzioni. (*Richiami del Presidente*).

Per questo abbiamo accolto, in sede di elaborazione delle proposte emendative in Commissione lavori pubblici, tra le altre, anche le istanze del decalogo «Legalità e qualità nelle opere pubbliche» sottoscritto da Legambiente, Libera e CGIL, CISL e UIL, perché è un fatto non secondario, ma fondamentale. Occorre sfozzire, andarci giù forte, con il *machete*, perché è una delega e al Governo deve arrivare un segnale forte e chiaro.

È anche nelle tante norme, nelle migliaia di norme, come è stato detto da qualche senatore che mi ha preceduto, che si annida la corruzione, l'impossibilità di accesso per una vera e libera concorrenza; anche lì si annidano le mafie, gli interessi, le organizzazioni criminali: altro che storie! Ci vuole coraggio, qui, oggi, ora, nei giorni che ci separeranno dall'approvazione di questa delega, per mandare un segnale al Governo chiaro, netto, preciso, che non possa essere equivocado nella stesura – che mi auguro non impieghi i due anni ricordati dal senatore Carraro – veloce e coerente della norma, rispetto alle indicazioni che questa delega dà.

Infine, si è parlato di dibattito pubblico. Vi è un disegno di legge presentato e se ne potranno aggiungere altri. Io però dico subito una cosa: non c'è solo l'elemento vincolante. Discutere è bello per tutti, ma poi bisogna capire che coerenza diamo all'interlocuzione nei confronti delle associazioni e delle popolazioni. Occorre soprattutto far discutere e decidere, in maniera vincolante, rispetto a progetti chiari, che non cambino nel corso del loro percorso, come spesso è accaduto. Un esempio per tutti: l'autostrada tirrenica. Le amministrazioni, i Comuni, le Province che sono stati consultati intorno a un progetto, sul quale magari possono anche aver espresso pareri positivi, poi si trovano tutto un altro progetto. Non parliamo di ideologia, ma di un'autostrada: se un progetto è assolutamente diverso, possiamo pure continuare a chiamarla autostrada, ma è un'altra cosa; se il suo impatto sul territorio è devastante, è un'altra cosa. (*Applausi del senatore Barozzino*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Blundo. Ne ha facoltà.

BLUNDO (*M5S*). Signor Presidente, oggi parliamo della riscrittura di questo codice dei contratti pubblici, un testo che, seppur adottato da poco meno di dieci anni, ha fin dall'inizio fortemente deluso le aspettative, non assicurando né l'efficienza, né la trasparenza nelle procedure di affidamento, non penalizzando le opere incomplete, anzi favorendo questa tipologia, e dando spazio a vergognosi episodi di corruzione che hanno colpito

tutte le grandi opere del nostro Paese. Basti pensare alla TAV, all'Expo e al MOSE.

Fatta questa breve ma dovuta premessa, ciò che lascia perplessi è lo strumento utilizzato per recepire tali direttive, cioè quello della delega, che riconosce al Governo una libertà e una discrezionalità politica che francamente non meriterebbe, alla luce soprattutto degli innumerevoli scandali e corrottele che hanno recentemente investito il Ministero delle infrastrutture, con il coinvolgimento dell'ex ministro Lupi, di Ercole Incalza & company.

La versione originaria della delega era estremamente ampia e riconosceva di fatto all'Esecutivo ampi margini di discrezionalità nella riscrittura del nuovo codice. L'esame parlamentare ha poi permesso, anche grazie al lavoro svolto dalla Commissione e all'importante contributo dei colleghi del M5S, di introdurre criteri e paletti più stringenti e di indirizzare più efficacemente il lavoro dell'Esecutivo in fase di scrittura dei decreti delegati.

In quest'ottica, la direttiva regola anche la fattispecie del subappalto della concessione, stabilendo che l'osservanza da parte dei subappaltatori degli obblighi vigenti in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro, deve essere assicurata attraverso azioni appropriate da parte delle autorità nazionali competenti nell'ambito delle proprie responsabilità e competenze, come le agenzie di ispezione del lavoro o agenzie di protezione ambientale.

Si tratta di norme che calzerebbero a pennello per numerosi servizi pubblici nazionali, ad esempio le concessioni autostradali, ma così non è, visto che nell'articolo 5 del decreto-legge n. 133 del 2014, meglio conosciuto come sblocca Italia, il Governo ha assicurato alle *lobby* dei concessionari un rinnovo automatico delle concessioni, impedendo che le stesse fossero oggetto di gara pubblica.

Non è solo l'Europa a reclamare una riforma del settore delle concessioni autostradali, chiedendo una maggiore trasparenza nelle modalità di assegnazione e gestione delle concessioni, ma anche il presidente della Autorità nazionale anticorruzione, Cantone, che già nelle settimane che portarono all'approvazione dello sblocca Italia chiese espressamente al Governo di rivedere le norme del rinnovo automatico delle concessioni, perché contraria alla richiesta dell'Unione europea di una loro assegnazione con gara pubblica.

Il settore, durante la legislatura, è stato al centro di numerose interrogazioni parlamentari, anche da parte mia, per i continui e pesanti incrementi delle tariffe, in media il 15 per cento, con il non rispetto dei contratti di servizio da parte dei concessionari.

In Italia siamo – come dire – refrattari ad assegnare mediante regolari gare pubbliche gli appalti sui lavori pubblici e i servizi, e si continuano a privilegiare il sistema della trattativa privata, del rinnovo automatico delle concessioni, in deroga a quanto richiesto dall'Unione europea. Secondo l'Unione europea le gare sono assegnate con trattativa privata solo in situazioni di particolare eccezionalità. Se non riusciamo a dissociarci da

questo *modus operandi* non potremo assolutamente evitare che avvengano corruzione e malaffare.

La stessa ANAC ha denunciato questa cattiva pratica, rilevando, su un campione di 20 Comuni capoluogo di Regione, che l'80 per cento delle commesse di importo superiore ai 40.000 euro sono assegnate con trattativa privata, contravvenendo a quanto stabilito dalla norma europea.

Il presidente del Consiglio Renzi continua, un giorno sì e l'altro pure, a propagandare il cambio di vento della politica e a sottolineare che c'è un cambiamento. Bene, è su questi rilievi mossi dall'ANAC che dovrebbe intervenire quando dovrà esercitare questa delega, ma le premesse non sono quelle giuste, se continuiamo ad andare avanti lungo il cammino avviato con lo sblocca Italia. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Gibiino. Ne ha facoltà.

GIBIINO (*FI-PdL XVII*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, oggi in quest'Aula si discute della delega che il Senato conferisce al Governo al fine di recepire le tre direttive adottate in sede europea concernenti l'aggiudicazione dei contratti di concessione, gli appalti pubblici e le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. La delega è volta infatti al riordino della disciplina vigente nel nostro ordinamento in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. L'*iter* legislativo ha visto coinvolti tutti gli organi dell'Unione europea: la Commissione come proponente, il Parlamento europeo e il Consiglio come colegislatori. L'*iter* in parola si è concluso con l'entrata in vigore delle direttive il 18 aprile 2014.

Il provvedimento, se da un lato presenta elementi certamente condivisibili, dall'altro evidenzia rilevanti criticità. Delle direttive che verranno recepite nel *corpus* normativo interno ne condivido l'esigenza, ovvero quella di rivedere e razionalizzare la materia nel suo complesso, che peraltro nel nostro Paese spesso diventa un tema sensibile riconducibile a spiacevoli accadimenti; ne condivido l'obiettivo, che è quello di creare un sistema più snello, trasparente ed efficace, necessario per garantire la certezza giuridica nel settore e assicurare un'effettiva concorrenza e condizioni di parità tra gli operatori economici.

La *ratio* che sta a fondamento degli atti europei, ovvero quella di modernizzare il settore degli appalti e delle concessioni, è sicuramente condivisibile, traccia la giusta strada per creare un sistema efficace ed efficiente, capace di contribuire alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, garantendo al tempo stesso l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici.

L'ottimizzazione dell'utilizzo di risorse pubbliche è una priorità assoluta. Ciò si comprende meglio se si considerano i dati che emergono da uno studio comparato secondo cui le autorità pubbliche spendono circa il 18 per cento del PIL nazionale per appalti di forniture, opere o servizi. In tal senso, appare necessario garantire che i finanziamenti pubblici siano ben spesi, soprattutto agli occhi dei nostri cittadini che hanno il diritto di

vedere il denaro pubblico utilizzato in modo efficiente. Al riguardo, accolgo con favore la previsione contenuta nella delega di predisporre forme di dibattito pubblico, ispirate al modello del *débat public* francese, delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali aventi impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio. Ne condivido l'intenzione, in quanto ritengo sia giusto e opportuno consultare e coinvolgere l'opinione pubblica. Certamente dovrebbero essere predisposti meccanismi idonei a garantire, da un lato, che venga presa in considerazione la voce delle comunità locali e, dall'altro, che il parere delle comunità non si traduca in sterili e strumentali contestazioni, il cui fine sarebbe esclusivamente quello di interrompere la realizzazione di grandi opere strategiche.

Ulteriori aspetti positivi, che derivano dal dispositivo delle direttive e che trovano specifico riferimento nei principi e criteri direttivi cui deve attenersi il Governo nell'esercizio della delega, riguardano in primo luogo la partecipazione delle piccole e medie imprese grazie allo spacchettamento dei grandi appalti; in secondo luogo, lo snellimento degli oneri burocratici a carico degli operatori economici; infine, la stesura di un testo unico denominato codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione. Dividere i lavori in lotti più piccoli fa sì che anche le aziende minori possano partecipare alle gare. Nel testo della direttiva si legge che è opportuno che gli appalti siano adeguati alle necessità delle PMI. Più nello specifico, nella delega si fa riferimento anche alle microimprese e alle imprese di nuova costituzione, prevedendo, al fine di migliorare le condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici, il divieto di aggregazione artificiosa degli appalti al fine di garantire la loro effettiva possibilità di partecipazione.

Riguardo agli oneri, nella delega si stabilisce la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti. Vengono anche stabiliti criteri per il ricorso in via principale a strumenti di pubblicità di tipo informatico degli avvisi e dei bandi di gara; è inoltre previsto il ricorso alle aste telematiche. Infine, trovo un'esigenza non più procrastinabile la stesura del testo unico. È un dato di fatto e coloro i quali hanno modo di seguire l'aggiudicazione degli appalti ne sono pienamente consapevoli. La stragrande maggioranza degli appalti pubblici in Italia avviene solo dopo aver apportato centinaia e centinaia di deroghe al codice degli appalti attualmente in vigore; si tratta di un codice di oltre trecento articoli ed un altrettanto corposo e complesso *corpus* di disposizioni contenute nel regolamento d'attuazione, a loro volta, corrette e modificate. È dunque necessario predisporre un testo snello, di facile consultazione, che non si perda in disposizioni farraginose destinate ad essere derogate.

Se, da un lato, quanto detto finora fa sostanzialmente emergere una nostra apertura con riguardo al testo predisposto dalla Commissione (che contiene diversi emendamenti da noi proposti), dall'altro appare opportuno presentare in Aula ulteriori modifiche migliorative. Una tra le più importanti, oggetto di un nostro emendamento che a breve verrà votato, è quella relativa ai subappalti. Nel disegno di legge del Governo si legge

che il concorrente ha l'obbligo di indicare in sede di offerta sia le parti dei lavori che intende subappaltare sia una terna di nominativi di subappaltatori per ogni tipologia di lavori prevista in progetto. Nella nostra proposta emendativa, invece, l'appaltatore è tenuto ad indicare il nominativo dei subappaltatori dopo l'aggiudicazione dell'appalto e, al più tardi, all'inizio dell'esecuzione del contratto di subappalto, in quanto è controproducente indicare già in fase di gara i subappaltatori, perché significa addossare agli operatori economici – soprattutto le piccole e medie imprese – un notevole onere, atteso altresì il notevole lasso di tempo che può intercorrere tra l'aggiudicazione del contratto e l'esecuzione dei lavori in subappalto.

Urge definire i requisiti di capacità economico-finanziaria che gli operatori economici devono possedere per partecipare alle procedure di gara. A nostro avviso, occorre specificare che la possibilità di disciplinare i requisiti di qualificazione caso per caso, ovvero gara per gara, riguardi unicamente i contratti di servizi e forniture, per i quali, a differenza degli appalti di lavori, non esiste un sistema unico di qualificazione SOA che ha validità generale e pluriennale. D'altra parte è opportuno specificare i requisiti economico-finanziari degli operatori economici solo con riferimento agli appalti che superano la soglia dei 20 milioni di euro.

Ancora da chiarire il sistema di qualificazione degli operatori economici. La delega traccia una linea che va verso la revisione del sistema vigente, in base, tra gli altri, ai criteri di trasparenza e verifica delle reali capacità organizzative, nonché criteri relativi alle attività effettivamente eseguite. Ebbene, la nostra proposta intende eliminare l'aggettivo «reali», con riferimento alle capacità realizzative dell'impresa, poiché sembrerebbe riferirsi al reale possesso di attrezzature specifiche, mentre per l'impresa potrebbe essere anche conveniente locare le attrezzature necessarie; inoltre intende eliminare l'avverbio «effettivamente», poiché potrebbe prestarsi ad un'interpretazione distorta volta a impedire che i lavori eseguiti tramite subappalto non possano essere utilizzati per la qualificazione.

In conclusione, il nostro giudizio sui contenuti della delega è largamente positivo. L'auspicio è che il Governo nei decreti delegati si attenga ai principi e criteri direttivi e non stravolga l'impianto e gli obiettivi delle direttive europee, che rappresentano un volano da cui bisogna ripartire per riformare il nostro settore degli appalti pubblici. Infine, attraverso il controllo parlamentare faremo in modo che non vada sprecata l'occasione per rendere la disciplina più coerente con il contesto economico, e più efficace per garantire l'accesso alle piccole e medie imprese. (*Applausi del senatore Pagnoncelli*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Filippi. Ne ha facoltà.

FILIPPI (*PD*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Vice Ministro, confesso anch'io che è un po' desolante, oltre che deprimente, intervenire in un'Aula pressoché deserta in occasione dell'esame di un provvedimento, quale la riforma del codice degli appalti, che costituisce un atto di delega al Governo in grado di connotare davvero un processo di

riforma strutturale importante per il nostro Paese e di suscitare uno sviluppo più trasparente e più efficiente rispetto a quanto fino ad oggi, purtroppo, abbiamo registrato.

Il lavoro fin qui condotto in Commissione e con il Governo si è mosso lungo due direttrici fondamentali: da un lato, riscrivere le norme per un'effettiva legalità nei processi di affidamento di lavori, servizi e forniture che avvengono con denaro pubblico, ed un effettivo maggiore controllo nella realizzazione delle prestazioni ottenute come corrispettivo; dall'altro, determinare un sistema di regole che produca maggiore efficienza nelle realizzazioni in termini di tempo e di dispendio di risorse: in una parola, lotta alla burocrazia inutile e agli sprechi e semplificazione delle norme.

Queste due convinzioni, prima di ogni altra ragione, prendono le mosse dalla consapevolezza della cattiva prova che di sé hanno dato le norme esistenti, che hanno determinato e/o consentito negli anni che ci stanno alle spalle, la proliferazione di ingiustificati e ingiustificabili sistemi corruttivi, senza peraltro realizzare le opere attese e previste.

Partire quindi dagli errori macroscopici presenti e passati per costruire un futuro sano e di speranza non è uno *slogan*, ma la condizione *sine qua non* per rimettere *in bonis* il Paese. Questa convinzione, peraltro, è stata rafforzata dal fatto che, oltre al rispetto di tempi certi in cui il processo riformatore deve avvenire, le nuove direttive comunitarie devono essere recepite entro il mese di aprile del prossimo anno.

Ciò impone anche la consapevolezza che nel quadro attuale è impensabile limitarsi a recepirle in un *corpus* normativo di fatto già oggi ingestibile. Si pensi soltanto ai sistematici ricorsi alle deroghe per aggirare norme e cavilli che non determinano per alcuno nessuna certezza del diritto. Cito, ad esempio, la vicenda dell'Expo, solo l'ultimo, in termini temporali, degli eventi straordinari per il nostro Paese. Bene, per l'Expo ne sono state contabilizzate oltre ottanta, e a ciò si aggiunga il ruolo che si è dovuto prevedere per l'ANAC di Cantone al fine di risolvere contenziosi e sistemi corruttivi divenuti strutturali al sistema realizzativo dell'evento.

C'è forse allora bisogno di ricordare che l'attuale codice si compone, tra norme primarie e regolamento attuativo, di oltre 600 articoli e di migliaia di commi o che il regolamento attuativo del codice, giunto a quattro anni di distanza dall'emanazione del codice stesso, ha prodotto una commistione di norme che non definiscono compiutamente ambiti e delimitazioni tra due strumenti e quindi tra norme primarie e secondarie? Come c'è forse bisogno di ricordare che il legislatore, a vari livelli, ma di certo tra i più influenti si sono distinti i gabinetti ministeriali e le potenti *lobby* del settore, in questi anni hanno prodotto oltre 50 riscritture al testo per più di 650 modifiche complessive al codice e al regolamento? E c'è infine bisogno di ricordare che per un lungo periodo, in questo Paese, se si doveva realizzare un'opera o un evento, il ricorso alla protezione civile e al suo connesso sistema derogatorio era la regola aurea per avere la certezza del risultato, come si diceva allora, costi quel che costi, tanto a pagare erano gli italiani?

Ecco, il lavoro che oggi presentiamo è solo il primo tempo di una riforma complessa ma necessaria per cambiare le regole in un settore che, per certi aspetti, ha funzionato al contrario di come doveva.

Il provvedimento di delega al Governo, voglio ancora sottolinearlo, prevede la riscrittura integrale dell'attuale codice perché il solo recepimento delle direttive comunitarie avrebbe prodotto l'effetto di conferire maggiore discrezionalità alla pubblica amministrazione, aspetto non certo praticabile a fronte dei fenomeni di corruzione di cui ogni giorno le cronache, purtroppo, danno triste testimonianza.

Una maggiore discrezionalità nella pubblica amministrazione – come, di fatto, ci chiede l'Europa – nel nostro Paese, in questa fase, ha un senso soltanto se siamo in grado di imporre un salto culturale profondo nel *modus operandi* della nostra pubblica amministrazione. Un salto culturale che voglio riassumere così: occorre passare in fretta da una cultura degli atti ad una cultura dei fatti, dove il controllo formale degli incartamenti per le autorizzazioni a fare lasci il posto ad un controllo sostanziale delle realizzazioni e delle modalità realizzative: più controlli sui cantieri e meno carte negli uffici! È necessario passare da un formale adempimento nello svolgimento di una procedura di gara ad un sistema più complesso di trasparenza e pubblicità che sia in grado di monitorare anche *ex ante* ed *ex post* ciò che avviene a quel momento. In una parola, bisogna definire un sistema in grado di rendere tracciabili tutte le procedure di affidamento ma anche i soggetti che vi concorrono e le fasi realizzative successive, senza che ciò costituisca un dispendioso aggravio di spesa, ma che avvenga in tempi certi e con procedure semplificate.

Nel merito, il provvedimento contiene molti principi di delega su cui il Governo è chiamato a riscrivere integralmente il nuovo codice degli appalti con un unico decreto legislativo e contestualmente – voglio sollecitare su questo punto, per quanto possibile, la vostra attenzione – anche il regolamento attuativo.

Nel prendere a riferimento la relazione introduttiva del relatore, mi limito a richiamarne succintamente alcuni aspetti e a sottolineare gli elementi a mio avviso maggiormente qualificanti del provvedimento stesso, a partire da un nuovo sistema richiesto per la qualificazione delle imprese e delle stazioni appaltanti, elemento centrale del provvedimento che vuole combattere sia la compravendita dei titoli di qualificazione, come purtroppo avvenuto nella pratica corrente, ma anche ridurre significativamente i margini di discrezionalità delle stazioni appaltanti.

Il provvedimento si propone di indicare al Governo anche una drastica riduzione del numero delle stazioni appaltanti, come è stato ben ricordato da chi mi ha preceduto, di cui nessuno, oggi, conosce il numero preciso, si mentova un numero che varia da 20.000 a oltre 36.000. A nostro avviso un numero che si aggiri tra le 250 e le 300 in tutto il Paese costituirebbe un numero congruo per consentirne un effettivo controllo e una sistematica qualificazione delle stesse, senza determinare fenomeni di congestionamento nell'evasione delle richieste di affidamento lavori.

Con la delega si chiede al Governo la scrittura di norme che superino la logica diffusa nell'aggiudicazione del massimo ribasso, per accogliere il principio conforme alla direttiva, di un utilizzo prioritario dell'offerta economicamente più vantaggiosa in un quadro di chiarezza nel rapporto costo qualità della prestazione, del prodotto o del servizio, oggetto dell'affidamento.

Logica conseguenza vuole che nella delega sia contenuta una specifica attenzione alla qualificazione del momento progettuale – aspetto richiamato da molti interventi – rispondendo a specifici *standard* architettonici e urbanistici e che soprattutto non sia vittima delle dinamiche economiche delle imprese realizzatrici, ma che costituisca al contrario un fattore di qualificazione del processo di affidamento e della successiva realizzazione.

Con ciò si vuole determinare il concetto che l'affidamento non debba più avvenire sul progetto preliminare, se non debitamente motivato e giustificato da specifiche condizioni e per queste debitamente autorizzato, ma esclusivamente su progetto esecutivo o al massimo definitivo. Ne consegue che vengono limitate le varianti in corso d'opera ai soli casi per contingenze imprevedute e imprevedibili e al solito sempre debitamente giustificate e preventivamente autorizzate.

Altro aspetto qualificante del provvedimento è costituito dal principio di una maggiore selezione dei commissari di gara e della composizione delle commissioni aggiudicatrici, prevedendo per i primi la tenuta di un apposito albo presso l'ANAC, con le condizioni di competenza richieste e le condizioni di incompatibilità, per le seconde, la previsione di un sistema di sorteggio che renda imprevedibile e indeterminabile da alcuno la composizione della commissione di gara.

Altra questione indicata nel provvedimento di delega riguarda la formula della tanto discussa, in questi mesi, fattispecie di appalto integrato e *general contractor*, soprattutto in ragione degli effetti che questa pratica ha prodotto in termini di commistione e corruzione tra imprese e pubblica amministrazione. Qui mi sento di sottolineare la profonda distanza tra quanto abbiamo scritto e quanto veniva menzionato in ragione della legge obiettivo.

Le indicazioni vanno nel senso di prevedere che non sia più prerogativa del contraente generale la nomina del direttore lavori, ma torni ad essere titolarità della stazione appaltante. Lo stesso ricorso all'appalto integrato viene fortemente limitato a quelle fattispecie dove è giustificato da una presenza di lavori specialistici e ad alto valore di innovazione tecnologica superiore al 70 per cento dell'importo lavori.

Una norma introdotta di grande valore è costituita dall'aver poi previsto la cancellazione del massimo ribasso per gli appalti di servizio ad alta intensità di manodopera; aspetto su cui molti interventi si sono concentrati. Nel testo vengono indicati quelli con percentuale superiore al 50 per cento dell'importo posto a base d'asta, per i quali si prevede anche l'applicazione di un contratto collettivo nazionale corrispondente allo svolgimento delle mansioni richieste. Non c'è nessun ammiccamento

alle componenti sindacali, c'è soltanto la necessità di porre fine alla macelleria sociale di questi anni, compiuta indistintamente a destra, a sinistra e al centro.

Come grande importanza è rivestita dalla norma che chiede al Governo una revisione profonda della disciplina del subappalto, nell'ottica di tutelare maggiormente le imprese utilizzate per tali fattispecie e che in questi anni sono state quelle che più di altre hanno fatto le spese per i contenziosi nati tra la centrale di committenza e l'impresa aggiudicataria dei lavori.

Nel testo viene prevista l'indicazione della percentuale dei lavori da svolgere in subappalto, la loro tipologia e anche una percentuale in cui ci sia un esplicito riferimento alle ditte di cui s'intende avvalersi, così pure viene contemplata la possibilità di pagamento diretto della stazione appaltante alle ditte subappaltatrici ad esecuzione dei lavori avvenuti e debitamente certificati.

Elemento di assoluta novità è poi costituito dall'aver previsto l'introduzione di un regime di *soft law*, che si propone di standardizzare massimamente le procedure per migliorarne i controlli e la tracciabilità, con la previsione e l'adozione per quanto possibile di bandi tipo. Così pure più rigorosa viene indicata la disciplina che deve regolare le commissioni di collaudo, con la previsione di specifici albi la cui tenuta è curata dal Ministero e dove anche qui siano rigorosi i criteri di esclusione e incompatibilità.

Attenzione, infine, è stata posta ai tempi e ai termini in cui vengono definite – e richiamo l'intervento della collega Cantini – le procedure di affidamento e di esecuzione dei lavori, affinché il naturale processo di maggior accentramento a cui il provvedimento nel suo complesso è ispirato non faccia venire meno il presupposto dell'efficienza e dell'efficacia dei provvedimenti che vengono assunti.

In conclusione, segnalo anche la previsione di applicazione di forme e strumenti partecipativi nella progettazione delle grandi opere che si richiamino all'esperienza francese del *débat public*, ad una revisione sostanziale della disciplina dell'avvalimento per correggere le distorsioni che si sono registrate in questi anni ed al tema di un'effettiva e praticabile previsione dell'istituto della garanzia globale, oggi fortemente preclusa.

Discorso a parte meriterebbe l'istituto delle concessioni, che solo per economia di tempo risparmio alla discussione, evidenziando però che viene sancito, come ricordava il relatore, in linea ed in perfetta corrispondenza con la direttiva dell'Unione europea, il fatto che per ogni rinnovo debba essere prevista un'adeguata forma di procedura di evidenza pubblica.

Voglio dare infine conto all'Assemblea di un lavoro straordinario compiuto dal Governo, dai relatori e dalla Commissione tutta, in un clima di grande positività e di leale confronto. Credo che anche il dibattito di oggi, per quanto l'Aula in qualche modo non ci abbia onorato, abbia però dato veramente testimonianza della qualità del confronto, che ha prodotto un processo di progressivo affinamento e miglioramento del testo in

esame. Il merito è da ascrivere, prima che a tutti gli altri, al vice ministro Nencini, che ringrazio sinceramente, oltre che per la pazienza e l'assiduità della presenza, anche e soprattutto per il grande ed intelligente lavoro svolto sotto il profilo sia del metodo, con una straordinaria e inusuale disponibilità al confronto, sia del merito, con un iniziale testo – e qui mi differenzio dai colleghi ed amici di SEL – che, a mio avviso, costituiva già un'indubbia buona base di partenza.

Parimenti, desidero dare conto anche del lavoro davvero esemplare svolto dai relatori, che hanno interpretato al meglio il loro ruolo, producendo modifiche sostanziali al testo nel costante rispetto del Governo e della Commissione.

Un ringraziamento mi sia infine anche al Presidente della Commissione, non banale né scontato, che ha davvero guidato il lavoro dell'esame del provvedimento con saggezza politica, peraltro da una condizione politica di opposizione, non venendo mai al suo ruolo di garante istituzionale.

Desidero infine formulare un altro ringraziamento, anch'esso non scontato, a tutti i colleghi per l'arricchimento che hanno prodotto al testo e per il confronto sincero e leale che non fa mai velo alle differenze in campo, ma le esalta e – quando ne è capace – produce sintesi in grado di generare risultati positivi per la collettività.

Un ringraziamento doveroso agli Uffici per l'apporto fondamentale, non solo l'istruttoria impeccabile degli atti, ma anche per la loro costante affidabilità sotto il profilo della correttezza amministrativa e istituzionale.

Adesso la palla passa alla Camera e poi al Governo, per la stesura definitiva del nuovo codice, che attendiamo conforme ai principi di delega e semplificato nella forma e nella struttura. Confidiamo di non perderci di vista, signor vice Ministro, per rivederci, secondo quanto prevede la procedura, nelle Commissioni di merito per un parere che possa costituire davvero una formalità in un lavoro che, a mio modo di vedere, fino a qui è stato davvero senza macchia. (*Applausi dal Gruppo PD*).

DI BIAGIO (*AP (NCD-UDC)*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI BIAGIO (*AP (NCD-UDC)*). Signor Presidente, vice ministro Nencini, consapevole del ritardo, dovuto alla mia impossibilità di iscrivermi a parlare nei tempi dovuti, ma volenteroso di portare un mio contributo, chiedo l'autorizzazione ad allegare al Resoconto della seduta odierna il testo del mio intervento nella discussione generale sul disegno di legge delega in materia di appalti, cui mi auguro che il Governo presti attenzione.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

Dichiaro chiusa la discussione generale.

A questo punto, apprezzate le circostanze, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

Mozioni, interpellanze e interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Le mozioni, interpellanze e interrogazioni pervenute alla Presidenza saranno pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Ordine del giorno per la seduta di martedì 16 giugno 2015

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 16 giugno, alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I Seguito della discussione del disegno di legge:

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (1678) (*Voto finale con la presenza del numero legale*) (*Relazione orale*)

II Discussione dei disegni di legge:

1. PALMA. – Disposizioni in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati e di trasferimento d'ufficio (112)

2. Gianluca ROSSI ed altri. – Delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi (1259) (*Voto finale con la presenza del numero legale*) (*Relazione orale*)

La seduta è tolta (*ore 13,33*).

Allegato B

Testo integrale dell'intervento della senatrice Orrù nella discussione generale del disegno di legge n. 1678

Signora Presidente, Governo, onorevoli colleghi, il disegno di legge di iniziativa governativa di cui stiamo discutendo oggi e che ci apprestiamo a votare definito più brevemente «delega al Governo per la riforma del Codice degli appalti», è frutto di un approfondito e lungo lavoro condotto in 8^a Commissione e per il quale ringrazio i relatori e tutti i colleghi.

Il disegno di legge, presentato dal Governo il 18 novembre 2014, è stato riformulato in un nuovo testo adottato l'8 aprile 2015 a seguito dell'ampia discussione avvenuta in Commissione e del ciclo di audizioni dei soggetti interessati.

Il testo parte dalla necessità di dare attuazione alle direttive europee all'indomani della presentazione – nel 2011 – da parte della Commissione europea del cosiddetto «pacchetto direttive appalti pubblici», in materia di appalti pubblici e concessioni, allo scopo di favorire il perfezionamento ed il completamento del mercato unico, in attuazione di quanto previsto nell'Atto per il mercato unico – Dodici leve.

L'obiettivo di tali direttive è quello di rendere più semplici e flessibili le procedure degli appalti pubblici, di agevolare l'accesso delle imprese – in particolar modo alle medie e piccole medie imprese – agli appalti pubblici. Le tre proposte di direttive riguardanti, rispettivamente, l'aggiudicazione dei contratti di concessione (direttiva 2014/23/UE), gli appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE), e le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (direttiva 2014/25/UE), sono state approvate prima dal Consiglio e, successivamente, dal Parlamento europeo.

Entrate in vigore il 18 aprile 2014, esse dovranno essere recepite nell'ordinamento interno degli Stati membri entro il 18 aprile 2016.

Come accennavo, tuttavia, la finalità del provvedimento è più ampia del mero recepimento delle direttive. Infatti, come chiarito nella relazione illustrativa: «il recepimento della nuova normativa europea costituisce un'importante occasione per rivedere e razionalizzare la materia nel suo complesso, al fine di creare un sistema più snello, trasparente ed efficace, necessario per garantire la certezza giuridica nel settore e assicurare un'effettiva concorrenza e condizioni di parità tra gli operatori economici».

Tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea, la nuova disciplina mira, pertanto, ad offrire un approccio alla materia degli appalti e delle concessioni sostanzialmente diverso da quello attuale.

Al fine di realizzare i suddetti obiettivi, la delega prevede la redazione di un unico testo normativo denominato Codice degli appalti pub-

blici e delle concessioni, che conterrà le disposizioni legislative in materia di appalti pubblici e concessioni delle tre direttive, atteso da tempo e che finalmente normerà in maniera organica un settore per troppo tempo costretto a sottostare ad una giungla di norme non sempre coerenti fra loro. In sintesi, con il nuovo codice degli appalti si contemperano due apparenti contrapposte esigenze: da un lato promuovere con esso una maggiore cultura della legalità ponendo un argine robusto ai fenomeni di corruzione che hanno reso particolarmente permeabile quello attuale, e dall'altro produrre una semplificazione delle norme e delle procedure tale da produrre una maggiore efficienza delle *performance* economiche che, invece, un sistema farraginoso come quello attuale non consente se non con la forzatura delle norme che ne regolano il funzionamento ricorrendo a sistematiche deroghe.

In estrema sintesi, le principali questioni affrontate e che caratterizzano il provvedimento riguardano: la qualificazione della fase progettuale come elemento fondamentale di connotazione e qualificazione della successiva aggiudicazione; la drastica limitazione delle gare al massimo ribasso per la opacità ed i meccanismi distortivi che esso porta con sé nel campo dei lavori pubblici e che determina frequentemente la compressione, talvolta inaccettabile, delle condizioni di lavoro nei casi di appalti di servizi in cui la componente lavoro è molto rilevante se non prevalente; la sistematica e certa terzietà delle commissioni di gara, e al riguardo è stato anche ipotizzato il criterio dell'estrazione a sorte dei nominativi atinti da un apposito registro di onorabilità e competenza; la drastica riduzione delle stazioni appaltanti, oggi in numero eccessivo, (si parla di oltre 36.000), e la loro necessaria qualificazione; la revisione del sistema di certificazione e qualificazione tramite le SOA introducendo alla base degli elementi di valutazione criteri reputazionali oggettivi e parametri misurabili; l'introduzione di una normativa di *soft law*, essenzialmente affidata all'ANAC e dedicata espressamente alla definizione delle procedure *standard*, dai bandi tipo, al *rating* di legalità per le imprese, ad altre forme di criteri reputazionali; la tracciabilità di tutte le fasi che precedono e seguono il momento di aggiudicazione della gara; la previsione di una autorità centrale con poteri veri e riconosciuti per intervenire e sostituirsi alla stazione appaltante per rimuovere le cause che pregiudicano la realizzazione dei lavori, con poteri dissuasivi ma anche sanzionatori; la non possibilità di aggiudicare l'esecuzione di un'opera sulla base di un suo progetto preliminare, attraverso i meccanismi dell'appalto integrato che troppo spesso dà luogo a varianti in corso d'opera, contenziosi, utilizzo eccessivo di quote di riserva, ecc.; il superamento del meccanismo che affida al *general contractor* la individuazione del direttore dei lavori; la previsione di procedure chiuse e non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e riduzione dei tempi di realizzazione delle opere; la previsione che il ricorso alle varianti in corso d'opera debba essere sempre motivata e giustificata da condizioni imprevedute ed imprevedibili; il rafforzamento dei sistemi di controllo di staticità e sicurezza delle opere pubbliche e previsione di sanzioni penali ed amministrative in caso di mancati o inad-

guati controlli da parte dei soggetti preposti; la previsione del risarcimento in caso di esecuzione di opere pubbliche non conformi al progetto esecutivo e ai criteri di sicurezza e staticità delle opere; il riordino e la semplificazione delle disposizioni relative ad interventi di protezione civile (emergenze) e di mitigazione del rischio idrogeologico; la previsione per i concessionari autostradali di criteri volti a vincolare la concessione alla piena attuazione del piano finanziario e il rispetto dei tempi per la realizzazione degli investimenti; nell'ambito del partenariato pubblico privato, la previsione per ogni opera la valutazione preventiva di fattibilità con il ricorso a finanziamenti privati.

Più in generale le modifiche introdotte al testo base, frutto del lavoro della commissione, hanno riguardato i tempi, i contenuti e le modalità di esercizio della delega. Particolare rilievo assumono i principi e i criteri relativi alla semplificazione delle disposizioni legislative, di trasparenza e di contrasto alla corruzione nell'ambito degli appalti nonché quelli volti alla valorizzazione della fase progettuale, all'affidamento dei contratti mediante procedura di evidenza pubblica, alla forte limitazione di deroghe al codice e all'esclusione delle varianti. Vengono delineati, poi, i requisiti minimi richiesti agli operatori economici per partecipare alle gare e i criteri per il ricorso al subappalto. Per rendere maggiormente efficiente il settore degli appalti, vengono previsti criteri per l'interoperabilità delle banche dati e l'utilizzo delle procedure telematiche, in particolare per la fase degli acquisti, per la composizione e il funzionamento delle commissioni giudicatrici degli appalti e per la semplificazione delle controversie. Viene, altresì, prevista l'istituzione dell'Albo nazionale dei responsabili dei lavori e dei collaudatori. Importanti innovazioni riguardano l'avvalimento, il partenariato pubblico privato e le procedure di «dibattito pubblico» in merito alla realizzazione delle opere. Infine, specifici criteri innovativi riguardano gli appalti di servizi e le concessioni e il regolamento attuativo. Va dunque salutata con grande favore l'introduzione di un nuovo codice degli appalti pubblici e delle concessioni che sia snello e chiaro e quindi utile realmente agli operatori e va altresì fortemente sostenuto il principio che – in tema di concessioni, specialmente quelle di maggiore valore economico come quelle autostradali, aeroportuali e portuali – è essenziale che l'assegnazione avvenga sempre con procedure ad evidenza pubblica. Troppi esempi, purtroppo abbiamo nel nostro Paese di quali scempi causi l'assegnazione di gare a soggetti che – a voler essere generosi – non sempre si conformano ai criteri stabiliti dalla normativa. E di certo, non va sottovalutata l'esigenza ormai inderogabile di legalità e trasparenza – assicurata con l'attribuzione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di più ampie funzioni di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e delle concessioni – strettamente connessa ai problemi di funzionalità economica. Finalmente, con l'adozione del Codice unico sugli appalti, si mette un ulteriore tassello all'obiettivo assunto dal Governo di fare ripartire i cantieri nel Paese, dimostrando che in Italia si possono fare opere pubbliche, quelle che servono, senza corruzione e rispettando i preventivi.

Intervento del senatore Di Biagio nella discussione generale del disegno di legge n. 1678

Il testo in esame interviene per definire una delega al Governo finalizzata a rimodulare l'attuale normativa in materia di appalti e concessioni; un intervento atteso da tempo e di cui condivido pienamente la ratio che si pone in linea con le direttive europee di cui vuole essere il recepimento.

Mi preme tuttavia cogliere l'occasione di questa discussione generale per segnalare alcuni aspetti importanti, che non hanno avuto modo di essere ricompresi nel testo della Commissione e sui quali ho ritenuto di intervenire attraverso alcune proposte emendative.

Il primo è il riferimento al «ciclo vita» nella valutazione del cosiddetto «miglior rapporto qualità-prezzo» che rappresenta il parametro principale per la scelta dell'offerta economicamente vantaggiosa sia per quanto riguarda i prodotti e servizi utilizzati nell'opera oggetto di appalto e concessione, sia per la gestione intera dell'opera.

Il riferimento al ciclo vita è previsto espressamente nella normativa europea che stiamo recependo, ciclo vita che impatta proprio sull'offerta economicamente più vantaggiosa e si raccorda con il rispetto dell'Ambiente.

Di fatto l'appalto è assegnato secondo la logica UE non più in base alla offerta economicamente più vantaggiosa – in quanto tale – ma in base al costo dell'intero ciclo vita più vantaggioso in funzione degli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali.

E può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione.

Tra tali criteri possono rientrare ad esempio la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, caratteristiche sociali, ambientali e innovative e la commercializzazione e relative condizioni.

È questa la vera rivoluzione della normativa UE sugli appalti, non il solito massimo ribasso con le varianti in corso d'opera che il cittadino paga.

Altro elemento è che non vengono presi in considerazione i sistemi elettronici specifici, espressamente previsti dalle Direttive UE.

La Direttiva UE prevede, infatti, l'uso di strumenti elettronici specifici, quali gli strumenti di simulazione elettronica (o analoghi) per le informazioni edilizie e i sistemi di modellazione parametrica in grado di identificare, monitorare e verificare: la filiera degli operatori (beni e servizi) e le relative attività e responsabilità; le fasi di realizzazione-progettazione e gestione dell'intera Opera; i tempi e costi, contribuendo a valorizzare e garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e parità di

trattamento a garanzia della concorrenza, riducendo anche i rischi legati a fenomeni di corruzione.

Di questi sistemi il nostro testo non parla nonostante la progettazione di filiera e il monitoraggio di tutte le fasi siano un passaggio fondamentale per il contrasto alla corruzione e al malaffare.

In questo senso le mie proposte vanno nella direzione di evitare l'apertura di procedure di infrazione da parte UE, garantendo il recepimento pieno degli aspetti segnalati.

Condividendone la *ratio* voglio altresì sottoscrivere l'emendamento 1.357 ed il subemendamento 1.606/1 del senatore Crosio, che mi ha già autorizzato ad aggiungere la firma.

Ritengo infatti che con riferimento a quei concessionari scelti con delle gare ad evidenza pubblica di carattere europeo non possa essere introdotta una regolamentazione stringente che abbia una efficacia retroattiva che presenta forti dubbi di legittimità e che sicuramente apre il varco a numerosi contenziosi che avrebbero solo l'effetto di produrre un ingiustificato esborso di denaro pubblico.

Con riferimento a questi concessionari voglio infatti ribadire che non potrebbero porsi dei problemi di trasparenza e correttezza nell'aggiudicazione delle concessioni avendo le stesse partecipato a gare pubbliche addirittura di carattere europeo dove hanno dimostrato di avere tutti i requisiti di legge.

Nel ringraziare comunque i relatori ed il Governo per l'ottimo lavoro fatto, auspico che queste mie considerazioni possano trovare accoglimento, spinto solamente dalla volontà di portare un contributo costruttivo al miglioramento del provvedimento.

Congedi e missioni

Sono in congedo i senatori: Anitori, Berger, Broglia, Bubbico, Cassano, Casson, Cattaneo, Ciampi, Collina, Colucci, Della Vedova, De Pietro, De Poli, Dirindin, D'Onghia, Endrizzi, Fazzone, Floris, Granaiola, Minniti, Monti, Nencini, Olivero, Padua, Piano, Pizzetti, Puglisi, Quagliariello, Rubbia, Scalia, Sposetti, Stucchi, Susta, Taverna e Vicari.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Lanzillotta, per attività di rappresentanza del Senato (*dalle 10.30*); Iurlaro, Morgoni e Pepe, per attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati; Amoruso e Fattorini, per attività dell'Assemblea parlamentare del Mediterraneo; Gambaro, per attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Commissioni permanenti, variazioni nella composizione

Il Presidente del Gruppo parlamentare per le Autonomie (SVP-UV-PATT-UPT) – PSI – MAIE ha comunicato le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti:

11^a Commissione permanente: entra a farne parte il senatore Olivero, sostituito, in qualità di membro del Governo, dal senatore Romano;

12^a Commissione permanente: cessa di farne parte il senatore Olivero, sostituito, in qualità di membro del Governo, dal senatore Romano.

Regolamento del Senato, proposte di modificazione

In data 10 giugno 2015 è stata presentata la seguente proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa dei senatori:

Orellana e Gambaro – «Nuove norme in materia di trasparenza e introduzione del Codice di condotta dei senatori» (*Doc. II, n. 29*).

Disegni di legge, annuncio di presentazione

Senatori Buccarella Maurizio, Cappelletti Enrico, Puglia Sergio
Estensione dei casi di applicazione delle operazioni sotto copertura per il perseguimento di taluni nuovi delitti (1959)
(presentato in data 08/6/2015);

senatori Pezzopane Stefania, Caleo Massimo, Amati Silvana, Astorre Bruno, Cucca Giuseppe Luigi Salvatore, Cuomo Vincenzo, Fasiolo Laura, Giacobbe Francesco, Puppato Laura, Rossi Gianluca, Silvestro Annalisa, Sollo Pasquale, Spilabotte Maria, Valdinosi Mara, Valentini Daniela
Misure urgenti per la legalità, la trasparenza e l'accelerazione dei processi di ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009 e per il sostegno delle attività produttive e della ricerca (1960)
(presentato in data 10/6/2015);

senatori Lezzi Barbara, Paglini Sara, Serra Manuela, Nugno Paola, Morone Vilma, Mangili Giovanna
Disposizioni a favore dell'impresa familiare (1961)
(presentato in data 11/6/2015).

Documenti, richieste di parere

La 9ª Commissione permanente è stata autorizzata ad esprimere, ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento, il proprio parere alla 14ª Commissione permanente in ordine all'affare sull'attuazione delle iniziative della Commissione europea connesse agli aspetti istituzionali della strategia commerciale dell'Unione europea (Atto n. 440).

Interrogazioni, apposizione di nuove firme

Il senatore Lo Giudice ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-03990 del senatore Manconi ed altri.

La senatrice Lezzi ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-04074 della senatrice Donno ed altri.

I senatori Liuzzi e Petraglia hanno aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-04104 del senatore Campanella ed altri.

RISPOSTE SCRITTE AD INTERROGAZIONI

(Pervenute dal 4 al 10 giugno 2015)

SOMMARIO DEL FASCICOLO N. 87

ARACRI: su una sanzione disciplinare comminata ad una operatrice della struttura sanitaria della Fondazione IME (4-03526) (risp. LORENZIN, *ministro della salute*)

DI BIAGIO: sulla revoca delle misure di protezione per l'onorevole Gianfranco Fini (4-02650) (risp. BUBBICO, *vice ministro dell'interno*)

GIROTTO ed altri: sull'eventuale adesione dell'Italia all'impegno predisposto a Vienna in tema di divieto ed eliminazione delle armi nucleari (4-03853) (risp. PISTELLI, *vice ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale*)

LIUZZI: sulla salvaguardia del Memoriale italiano ad Auschwitz-Birkenau (4-03864) (risp. BORLETTI DELL'ACQUA, *sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali ed il turismo*)

LUCHERINI ed altri: sull'organizzazione del giubileo straordinario 2015-2016 (4-03675) (risp. BOCCI, *sottosegretario di Stato per l'interno*)

MUSSINI ed altri: sulla riorganizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (4-03325) (risp. BOCCI, *sottosegretario di Stato per l'interno*)

ZIN ed altri: sulla destinazione delle risorse derivanti dal pagamento dei diritti consolari (4-03778) (risp. GIRO, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale*)

Mozioni

LEZZI, MANGILI, CIAMPOLILLO, MORONESE, SANTANGELO, SERRA, BERTOROTTA, NUGNES. – Il Senato,

premesso che:

in base a quanto stabilito dal decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175, adottato in attuazione della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante «Delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita», ha preso il via, il 15 aprile 2015, l'innovazione legislativa del 730 precompilato, quando l'Agenzia delle entrate ha reso disponibili per la prima volta le dichiarazioni dei redditi predisposte dal Fisco stesso, consentendone la consultazione. L'Agenzia delle entrate stessa ha altresì ricordato l'avvio della trasmissione del modello 730;

l'operazione vede coinvolti 20 milioni di contribuenti destinatari del 730 precompilato, tra lavoratori dipendenti e pensionati, che possono decidere di accettare, integrare o modificare la dichiarazione dei redditi predisposta dal Fisco, per poi procedere alla sua trasmissione;

il modello 730 precompilato, indipendentemente dal fatto che si invii così com'è, oppure con integrazioni o modifiche, può essere trasmesso in autonomia o delegando il proprio sostituto d'imposta, un centro di assistenza fiscale o un professionista abilitato. In ogni caso la scadenza per l'invio della dichiarazione dei redditi è fissata al 7 luglio;

il vantaggio fondamentale per il contribuente (oltre a quello relativo all'ulteriore semplificazione nella compilazione del modello) è legato ai controlli. Infatti, se il 730 precompilato viene presentato senza effettuare modifiche, direttamente oppure al sostituto d'imposta, non saranno effettuati i controlli documentali sulle spese comunicate all'Agenzia dai soggetti che erogano mutui fondiari e agrari, dalle imprese di assicurazione e dagli enti previdenziali (interessi passivi, premi assicurativi e contributi previdenziali). Se il 730 precompilato viene presentato, con o senza modifiche, al centro di assistenza fiscale o al professionista abilitato, i controlli documentali saranno effettuati nei confronti di questi ultimi;

tra le novità più rilevanti introdotte dal decreto legislativo n. 175 del 2014 nella normativa vigente, con l'introduzione del modello 730 precompilato, viene sostanzialmente modificato l'impianto sanzionatorio a carico dei CAF e professionisti abilitati e le relative garanzie richieste dall'amministrazione finanziaria. Per la prima volta è stata prevista la responsabilità di tali soggetti per le imposte dovute dal contribuente a seguito di un controllo in cui emerga l'infedeltà del visto di conformità che gli stessi abbiano apposto sulla dichiarazione. La nuova norma, però, presenta evidenti problemi di criticità;

le nuove disposizioni che hanno introdotto dal 2015 la dichiarazione precompilata con il modello 730 semplificato, intervengono rivoluzionando il sistema sanzionatorio, con pesanti ripercussioni soprattutto nei confronti dei CAF e professionisti (artt. 5 e 6 del decreto legislativo n. 175 del 2014). Come richiamato in premessa, la trasmissione della dichiarazione oltre che personalmente, può avvenire conferendo apposita delega, tramite il proprio sostituto d'imposta che presta assistenza fiscale ovvero tramite un CAF o professionista. Mentre la trasmissione da parte del proprio sostituto non ha sostanziali risvolti in tema di responsabilità (in pratica, responsabile degli eventuali errori sulla dichiarazione resta sempre il contribuente), lo stesso non vale in caso di intervento del CAF o dell'intermediario. Su questo punto la norma è chiara: la dichiarazione (accettata o modificata) trasmessa dal CAF/intermediario deve essere provvista di visto di conformità (rilasciato ai sensi dell'art. 35, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 241 del 1997) e, nel caso in cui il visto sia infedele, la responsabilità, non solo per le sanzioni, ma anche per le imposte, resta in capo al soggetto che l'ha rilasciato;

secondo quanto più volte affermato dall'Agenzia delle entrate (tra le altre, si veda la circolare 26 febbraio 2015, n. 7/E) il predetto visto di conformità costituisce uno dei livelli dell'attività di controllo sulla corretta applicazione delle norme tributarie che il legislatore ha attribuito a soggetti terzi rispetto all'amministrazione finanziaria e, in caso di sua infedeltà, occorre tutelare il principio di «legittimo affidamento» nel rapporto

tra CAF e professionista e contribuente. Pertanto, il CAF/intermediario risponde a titolo di responsabilità per l'errato controllo dei dati documentali ed è tenuto nei confronti dell'Erario al pagamento di un importo corrispondente al pagamento dell'imposta, degli interessi e della sanzione nella misura del 30 per cento (sanzione ridotta ad un ottavo, quindi al 3,75 per cento se presenta una dichiarazione integrativa entro il 10 novembre). La responsabilità, però, non scatta se l'infedeltà del visto è determinata da dolo o colpa grave del contribuente (circostanza, questa, non sempre facilmente dimostrabile);

al fine di rafforzare le garanzie per il contribuente e l'Erario, è stata modificata anche la disciplina in merito alla polizza assicurativa per la copertura dei rischi derivanti dall'assistenza fiscale riguardanti i CAF e i professionisti e certificatori (art. 6, comma 1 e art. 22, comma 1, del decreto ministeriale n. 164 del 1999). In particolare, è stato previsto l'obbligo di stipulare una polizza di assicurazione della responsabilità civile, con massimale adeguato al numero dei contribuenti assistiti, nonché al numero dei visti di conformità rilasciati. Tale massimale, in entrambe le norme, deve rispettare una soglia minima. Le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 175 del 2014, riguardano: l'innalzamento a tre milioni di euro della soglia del massimale, precedentemente fissata in due miliardi di lire (1.032.913,80 euro); l'estensione della garanzia, nel caso di visto infedele apposto su un modello 730, al pagamento di una somma pari alle imposte, interessi e sanzioni che sarebbero stati richiesti al contribuente a seguito del controllo ai sensi dell'art. 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, ove l'errore non sia imputabile a dolo o colpa grave del contribuente;

valutato inoltre che:

le nuove disposizioni recate dal decreto legislativo n. 175 del 2014 riportate in premessa hanno sollevato, sin dal loro esordio, forti dubbi che ne minano le fondamenta. La responsabilità del professionista, che non è tenuto a rispondere delle sole sanzioni, ma anche dell'imposta e interessi, costituisce una novità assoluta che non ha precedenti nel panorama legislativo italiano;

il motivo di tale innovazione legislativa risiederebbe, secondo l'Agenzia delle entrate, nella salvaguardia del legittimo affidamento dei cittadini che si rivolgono ad operatori specializzati circa la definitività del loro rapporto con il Fisco. In pratica, un terzo «estraneo» al rapporto tributario (il CAF/professionista) diventa diretto responsabile dell'imposta dovuta dal soggetto passivo (contribuente). Si assiste, dunque, all'introduzione di un principio di «sostituzione» del debitore d'imposta: costui non è più il soggetto costituzionalmente chiamato a tale funzione (il contribuente) ma un soggetto (il CAF/professionista) che, sempre costituzionalmente parlando, non può essere considerato in nessun modo debitore d'imposta;

la Costituzione, all'articolo 53, statuendo un principio cardine del diritto tributario, recita testualmente: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». Appare in-

vece evidente che con la nuova normativa si tenta una evidente forzatura di tale principio. Infatti, come è stato fatto osservare in audizione presso il Senato della Repubblica da parte dell'Associazione nazionale dei commercialisti e del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, il rapporto tributario «traslerebbe» da contribuente a professionista, con buona pace del suddetto principio costituzionale;

appare evidente che le nuove disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 175 del 2014 sono inaccettabili, così come non sembra accettabile la giustificazione fornita dall'amministrazione finanziaria che insiste sul concetto di salvaguardia del legittimo affidamento dei cittadini che si rivolgono ad operatori specializzati circa la definitività del loro rapporto con il Fisco. Infatti, parlare di «legittimo affidamento» in una ipotesi di questo tipo è anch'essa una forzatura; il principio del legittimo affidamento si propone la finalità di stabilire un giusto equilibrio nel rapporto fra l'amministrazione e gli amministrati ovvero i cittadini, finalità che, invece, non sembra minimamente sussistere nel caso in esame, dove il rapporto da «tutelare» è di tipo «privato» e non vede come controparte una pubblica amministrazione;

ad aumentare i dubbi sulla «bontà giuridica» della nuova norma interviene anche l'allargamento delle garanzie richieste al CAF/professionista. Infatti, molte compagnie assicurative hanno negato la possibilità di assicurare un rischio di natura sanzionatoria quale quello di dover rispondere anche delle sanzioni. L'art. 12 del decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209 (codice delle assicurazioni private) stabilisce che «sono vietate le associazioni tontinarie o di ripartizione, le assicurazioni che hanno per oggetto il trasferimento del rischio di pagamento delle sanzioni amministrative e quelle che riguardano il prezzo del riscatto in caso di sequestro di persona. In caso di violazione del divieto il contratto è nullo...». A tale proposito, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), in una lettera datata 19 marzo 2015 e indirizzata alle imprese di assicurazioni ha dato una dubbia interpretazione alla questione. Infatti, dopo aver interpellato l'Agenzia delle entrate, ne ha confermato il pensiero: la somma che i soggetti che prestano assistenza fiscale sarebbero tenuti a pagare in caso di errore abbia natura risarcitoria e non di sanzione amministrativa, basandosi sull'assunto, accennato, dell'affidamento dei contribuenti. Pertanto la copertura, secondo l'IVASS non è in contrasto con l'art. 12 del codice delle assicurazioni che, come detto, vieta le assicurazioni che hanno per oggetto il pagamento delle sanzioni amministrative, né con l'art. 4 del regolamento ISVAP (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private) n. 29 che, in attuazione della citata norma, ribadisce l'inassicurabilità del rischio relativo al pagamento di una sanzione amministrativa. Anche in questo caso è evidente che si tratta di una forzatura: se così fosse, come giustamente ha fatto notare l'Associazione nazionale commercialisti nel comunicato stampa del 23 marzo 2015, il risarcimento dovrebbe essere impugnato davanti al tribunale civile non presso la commissione tributaria, seguendo l'*iter* del ricorso per una classica sanzione tributaria, come invece prevede la legge in questi casi,

impegna il Governo:

1) ad adottare le necessarie modifiche dell'attuale impianto normativo adottato con il decreto legislativo n. 175 del 2014, in merito al sistema sanzionatorio a carico dei CAF e professionisti abilitati e le relative garanzie richieste dall'amministrazione finanziaria, anche al fine di evitare che in futuro la disposizione citata non incappi in qualche censura di incostituzionalità, che appare tutt'altro che infondata;

2) ad adottare ogni iniziativa utile al fine di spostare l'eventuale sanzione tributaria dal professionista a colui che ha effettivamente tratto vantaggio dal comportamento illegittimo nei confronti del Fisco;

3) ad adottare ogni iniziativa utile al fine di consentire la garanzia di una adeguata copertura assicurativa a fronte delle maggiori responsabilità previste in capo ai Caf e professionisti fiscali, che dovessero commettere in buona fede errori rilasciando il visto di conformità al nuovo 730 precompilato.

(1-00431)

BERTOROTTA, GIARRUSSO, SANTANGELO, CATALFO, DONNO, MANGILI, LUCIDI, CAPPELLETTI, CRIMI, BULGARELLI, BLUNDO, FATTORI, PETROCELLI, SCIBONA, LEZZI, MORONESE, CASTALDI, PAGLINI, SERRA, MORRA, BOTTICI. – Il Senato,

premessi che:

da notizie di stampa si apprende che l'onorevole Giuseppe Castiglione, sottosegretario di Stato alle politiche agricole alimentari e forestali, risulta indagato a Catania per turbativa d'asta e turbata libertà di scelta del contraente, puniti ai sensi degli artt. 353 e 353-*bis* del codice penale, nell'ambito della nota inchiesta «Mafia Capitale», per la gestione del centro di accoglienza richiedenti asilo (Cara) di Mineo («Il Corriere della Sera», del 6 giugno 2015, pagina 12);

già nel dicembre del 2014 il nome di Castiglione era comparso in alcune intercettazioni ambientali, avvenute nella sede della Fondazione Integra/Azione a Roma, tra Luca Odevaine e l'imprenditore Silvio Praino, amministratore della Php Srl, dalle quali emerge l'intenzione di Odevaine di voler fare pressioni a favore dell'imprenditore che, nella stessa occasione, dice di avere in programma una cena con l'onorevole Castiglione e chiede ad Odevaine cosa possa fare il Sottosegretario («Il Tempo» del 9 dicembre 2014);

la conferma dell'indagine a carico del sottosegretario è nel decreto di perquisizione degli uffici comunali di Mineo e l'accusa riguarderebbe le ipotesi di turbativa d'asta e turbata libertà di scelta del contraente, in particolare nel decreto la procura ipotizza: «turbavano le gare di appalto per l'affidamento della gestione del Cara di Mineo del 2011, prorogavano reiteratamente l'affidamento e prevedevano gara idonee a condizionare la scelta del contraente con riferimento alla gara di appalto 2014» («il Fatto Quotidiano» del 5 giugno 2015);

le stesse fonti giornalistiche riportano che l'onorevole Castiglione «nel 2014, su indicazione di Luca Odevaine, membro del Tavolo nazionale immigrazione e, secondo i pubblici ministeri, pedina di Massimo Carminati e Salvatore Buzzi, avrebbe favorito la coop «La Cascina» in un appalto da 100 milioni». «La Cascina» faceva parte di un raggruppamento d'impresе che ha vinto l'appalto in questione e in cui è compreso anche il Consorzio «Calatino Terra di Solidarietà» di cui l'onorevole Castiglione era stato presidente ed Odevaine, consulente esperto («il Fatto Quotidiano», del 5 giugno 2015);

più in particolare, sempre da notizie di stampa, si apprende che Odevaine parla di un «percorso concordato» con Castiglione e aggiunge: «Per cui alla fine lui capisce... gli dico: Noi dobbiamo creare un gruppo, poi facciamo la gara, però certo favoriamo le condizioni per cui ci sia un gruppo forte che sta roba qua vince» per cui gli presento questi dell'Arciconfraternita a Roma... e poi è nato questo, peraltro è nato e si è sviluppato poi per altri aspetti, perché Castiglione si è avvicinato molto a Comunione e Liberazione, insieme ad Alfano e adesso Comunione e Liberazione di fatto sostiene strutturalmente tutta questa roba di Alfano e del Centro Destra e Castiglione è il loro principale referente in Sicilia, cioè quello che poi gli porta i voti ». Andato via Castiglione, Odevaine ha subito trovato nuovi « referenti » nei sindaci entrati a far parte del Consorzio. « Castiglione se n'è andato e io mi sono inventato questo Consorzio di Comuni, i quali all'inizio non volevano il Centro... adesso se provi a levarglielo... te ammazzano... perché, sò soldi per loro, 350 persone ci lavorano » («la Repubblica», *on line* del 6 giugno 2015);

lo stesso Salvatore Buzzi, nel corso di una dichiarazione del 31 marzo 2015, riportata dalla stampa, ha dichiarato: «A me questa storia l'ha raccontata Luca Odevaine. So che il Comune indice la gara, il Comune, il Consorzio, indice la gara e credo che il sottosegretario Castiglione sia fortemente interessato a questa cosa, e fa sì che la gara venga aggiudicata, almeno così, venga, insomma, indicato chi è il soggetto che dovesse vincerla nel 2012». Il pm chiede: «Solo per chiarezza, è sempre stato Odevaine a dirle queste cose su Castiglione?». «Sì, risponde Buzzi.» («Il Mattino», del 9 giugno 2015);

lo scorso 27 maggio, in una lettera indirizzata al ministro Alfano, Raffaele Cantone, Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, definiva illegittimo l'appalto del Cara di Mineo vinto nell'aprile 2014 da un raggruppamento di imprese che comprende «La Cascina» e informava il ministro della scelta di ANAC di sottoporre la questione al giudice contabile per la valutazione di eventuali profili di danno erariale («il Fatto Quotidiano», del 5 giugno 2015);

considerato che:

ai sensi dell'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante « Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del

Consiglio dei ministri » i sottosegretari di Stato sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri;

prima di assumere le funzioni, i sottosegretari di Stato prestano giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri con la seguente formula: «Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione»;

considerato ancora che sono venute meno le condizioni per la permanenza dell'onorevole Giuseppe Castiglione nella carica e nelle funzioni di sottosegretario di Stato per palese inopportunità politica e in virtù del necessario principio di cautela e precauzione nell'affidamento di cariche pubbliche;

valutato che alla nomina governativa si aggiunge l'incompatibilità tra la delicatezza del mandato con la contemporanea indagine giudiziaria in corso e che la grave compromissione dell'«onorabilità» del sottosegretario e della sua attività ministeriale non consente la sua ulteriore permanenza in una delicata carica di impegno e responsabilità;

valutato ancora che:

a prescindere dall'eventuale responsabilità penale dell'onorevole Castiglione, al fine di salvaguardare le istituzioni italiane nel loro prestigio e nella loro dignità, appare necessario, che il Governo non consenta ad una persona sottoposta ad indagini per così gravi delitti, in attesa di dimostrare la sua piena innocenza, di continuare ad esercitare le proprie funzioni di Governo;

il sereno, corretto ed opportuno esercizio delle delicatissime funzioni ministeriali è del tutto incompatibile con la contemporanea veste di imputato in un procedimento penale, oltretutto nell'ambito di gravi delitti come la turbativa d'asta e la turbata libertà di scelta del contraente, quali delitti contro la pubblica amministrazione;

la situazione soggettiva dell'onorevole Castiglione è, dunque, del tutto incompatibile con la delicatezza dell'incarico ministeriale affidatogli e, per questo, non risulta idoneo al suo mandato istituzionale, che dovrebbe essere improntato all'interesse esclusivo della nazione, all'imparzialità e al buon andamento amministrativo,

impegna il Governo ad avviare immediatamente le procedure di revoca, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, della nomina a sottosegretario di Stato dell'onorevole Giuseppe Castiglione.

(1-00432)

Interrogazioni

SANTANGELO, NUGNES, MORRA, DONNO, MARTELLI, LEZZI, BERTOROTTA, MANGILI, MORONESE, BUCCARELLA, CAPPELLETTI, SERRA, CIOFFI, MARTON, CRIMI, PUGLIA, CASTALDI, MONTEVECCHI, PAGLINI. – *Ai Ministri della salute, dell'interno e dell'economia e delle finanze.* – Premesso che:

con l'entrata in vigore del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, è stato riconosciuto il gioco d'azzardo patologico (GAP), definito anche azzardopatia o, genericamente e impropriamente, ludopatia, cioè quell'attività che comporta un disturbo di natura ossessivo-compulsiva, avente molti punti di contatto con le tossicodipendenze. Il giocatore patologico tende a finalizzare tutto il suo tempo, ogni proprio interesse, risorsa economica e psicologica al gioco d'azzardo, che diviene così un comportamento monomaniacale;

secondo l'Organizzazione mondiale della Sanità sono circa 1.800.000 gli italiani a rischio di ludopatia, vale a dire più del 3 per cento della popolazione adulta, e circa un milione di persone sono già affette da tale tipo di malattia. I giovani coinvolti, secondo l'Istituto di fisiologia clinica – Cnr di Pisa, sarebbero quasi 600.000, con un incremento annuo del 13 per cento circa;

la stessa Organizzazione mondiale della Sanità considera il «gioco d'azzardo compulsivo una forma morbosa chiaramente identificata e che, in assenza di misure idonee d'informazione e prevenzione, può rappresentare, a causa della sua diffusione, un'autentica malattia sociale»;

da dati dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (Aams), nella regione Puglia si contano 2,5 sale *slot* ogni 100.000 abitanti, ovvero il 5,75 per cento delle macchine da gioco italiane. Ciò contribuisce a farne la quarta regione per numero di studenti con patologie legate al gioco d'azzardo, pari a circa il 3,8 per cento dei giocatori;

in diverse città della Puglia, tra le quali San Severo (Foggia) con una popolazione residente di 54.293 abitanti circa, si riscontra un elevato numero di attività in cui viene svolto l'esercizio del gioco d'azzardo. Si tratta di sale scommesse, luoghi in cui si gioca con superenalotto, bingo, *slot machine*, scommesse «Big Match», nuovi giochi via *sms* e *on line* in solitario, *videolottery*. – VLT, lotto istantaneo. Nella sola città di San Severo risulterebbero 41 attività in cui sono installati apparecchi per il gioco, di cui 17 con *slot machine* o addirittura con saletta dedicata, 19 sono agenzie di scommesse, 4 che svolgono sia l'attività di scommesse che quella di sala *slot machine*, 1, invece, è un circolo privato per il *poker*. Tutti i citati locali si trovano a distanze inferiori ai cinquecento metri da luoghi cosiddetti «sensibili» quali scuole, chiese, oratori, centri giovanili e sociali, ospedali. Misurati per la distanza pedonale più breve, molti di essi risultano essere distanti tra i cento e i duecento metri da scuole o luoghi di culto e in alcuni casi anche, 30, 40 o 70 metri;

nella Regione Puglia la distanza dei cinquecento metri dai luoghi sensibili, a cui devono attenersi i locali in cui si possa praticare il gioco d'azzardo al fine di tutelare i cittadini maggiormente vulnerabili, è stata introdotta con l'art. 7, comma 2, della legge regionale del 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico», pubblicata sul bollettino regionale n. 169 del 20 dicembre 2013; considerato che:

le *slot machine* sono divenute una presenza comune e capillarmente diffusa nei locali pubblici su tutto il territorio italiano, anche in contesti che, per propria natura, non garantiscono un efficace controllo. La facile accessibilità al gioco d'azzardo è, peraltro, riconosciuta come uno dei fattori di maggior rischio per la dipendenza patologica nella popolazione;

il decreto-legge n. 158 del 2012, ha previsto, tra le altre disposizioni, anche il divieto di pubblicità che inducono al gioco su ogni tipo di *media* (riviste, quotidiani, cinema, *internet*). L'articolo 7, al comma 10, demanda all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri, anche relativi alle distanze da istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centri socio-ricreativi e sportivi, definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, la pianificazione di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi;

considerato inoltre che:

la sentenza n. 300 del 2011 della Corte costituzionale riconosce ai comuni la legittimità di interventi volti a regolare e limitare l'accesso alle apparecchiature di gioco, al fine di contrastare il diffuso fenomeno del gioco compulsivo e di tutelare i soggetti psicologicamente più vulnerabili o immaturi, e quindi più esposti all'illusione di vincite e facili guadagni. Secondo la citata legge regionale della Puglia n. 43 del 2013, le amministrazioni comunali devono farsi carico di convocare, ai sensi dell'art. 16 del regolamento regionale 18 gennaio 2007 n. 4, attuativo della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19, appositi tavoli di concertazione, al fine di dare celere attuazione a quanto stabilito dalla stessa;

molti cittadini di San Severo, al pari dei cittadini residenti in molte altre località italiane, sono fortemente preoccupati per la crescente diffusione del gioco d'azzardo che porta, inevitabilmente, le persone e le famiglie della comunità a rischiare forme di vera e propria dipendenza ludopatica, con gravi ripercussioni economiche e sociali;

dal «Libro blu» dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli di Stato sul gioco d'azzardo, è emerso che tra *slot*, scommesse, lotterie e «gratta e vinci» in un anno gli italiani puntano uno stipendio medio di 1.431 euro a testa e che nel 2014 la raccolta dei giochi è stata pari a 84,4 miliardi di

euro. Dai controlli svolti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli su circa 27.428 esercizi si è registrato l'incremento maggiore dell'evasione fiscale;

inoltre, anche sul piano criminologico, come ha rilevato la dottrina, il gioco d'azzardo da attività prevalentemente ricreativa si è trasformato in patologia sociale, con significative ricadute sul piano dei costi individuali e collettivi ad esso correlati;

recenti operazioni di polizia e fonti giudiziarie documentano ampiamente l'interesse della criminalità organizzata per la distribuzione e gestione degli apparecchi elettronici da intrattenimento, meglio conosciuti come *video-lottery*, che, collocati all'interno di bar, tabaccherie e centri commerciali, garantiscono buoni introiti nonché, soprattutto, la possibilità di riciclare ingenti somme di denaro,

si chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo siano a conoscenza dei fatti esposti in premessa e quali iniziative di competenza abbiano intrapreso o intendano intraprendere per risolvere le citate criticità, al fine di assicurare che non vengano affievolite, ma puntualmente fatte rispettare, le misure limitative introdotte da alcune Regioni;

quali iniziative, nell'ambito delle proprie competenze, intendano assumere per valutare gli spazi di rafforzamento dei poteri dei comuni in materia, tenuto conto del fatto che le autorità locali, anche per la loro prossimità con i bisogni sociali, sono state le prime a tentare di dare una risposta istituzionale volta a frenare un fenomeno avente natura complessa, che a parere degli interroganti non può essere limitato al pur relevantissimo ambito della sicurezza e dell'ordine pubblico, poiché presenta, in particolare con riferimento al fenomeno della ludopatia, aspetti che interessano anche la materia della salute e dei servizi sociali, come ha confermato una significativa evoluzione giurisprudenziale che si va affermando a partire dalla sentenza n. 300 del 2011 della Corte costituzionale;

quali misure intendano intraprendere, nell'ambito delle proprie attribuzioni, affinché sia normato in tutto il territorio nazionale, anche nelle Regioni che non hanno legiferato in materia, il rispetto di una più ampia fascia di distanza delle attività legate al gioco d'azzardo dai luoghi sensibili, previa mappatura di tutti gli esercizi e attività esistenti e ferma restando la possibilità, da parte degli enti territorialmente competenti, di adottare misure ancor più restrittive alla luce delle specifiche caratteristiche del territorio, dal momento che i principi di concorrenza e libertà d'impresa non possono venire a privare lo Stato e le autorità locali di una effettiva ed efficace potestà di intervento limitativo in materia;

quali iniziative, per quanto di competenza, intendano assumere per consentire a tutti i comuni di individuare ulteriori luoghi sensibili nei quali non sia ammessa l'apertura o la prosecuzione del funzionamento di sale da gioco e di spazi per il gioco, tenuto conto dell'impatto degli stessi sul contesto urbano.

(3-01977)

BENCINI, MUSSINI, Maurizio ROMANI, MOLINARI, OREL-
LANA, SIMEONI, CASALETTO, VACCIANO. – *Al Ministro del lavoro
e delle politiche sociali.* – Premesso che:

il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro assicurativi Ania, le cui trattative sono in corso, interessa 48.000 lavoratori. Tra le categorie di lavoratori coinvolti nelle operazioni di rinnovo, vi sono anche coloro ai quali si applica la parte seconda della disciplina speciale del citato contratto, ossia il personale addetto all'organizzazione produttiva e alla produzione. Si tratta, nello specifico, di impiegati commerciali e assicuratori che, quali dipendenti di un'impresa assicuratrice, svolgono attività di vendita dei relativi prodotti assicurativi, anche (del resto, in maniera non prevalente) nel settore della gestione del risparmio e della previdenza complementare;

attualmente i lavoratori inquadrati come produttori sono, in virtù delle informazioni in possesso degli interroganti, alle dipendenze delle sole società del gruppo Assicurazioni Generali SpA. In particolare, la società Generali Italia, a fine 2014, contava 2.545 dipendenti con la qualifica di produttori, registrando un discreto incremento dei dati occupazionali rispetto all'anno precedente;

considerato che:

nel settore assicurativo, tuttavia, viene previsto l'utilizzo delle partite iva, i cosiddetti «sub agenti». Tali lavoratori, in molti casi, svolgono la loro prestazione con le medesime modalità dei colleghi inquadrati, invece, come lavoratori subordinati a tempo indeterminato: in altri termini, spesso ci si trova di fronte a finte partite iva;

conseguentemente, l'iscrizione nell'elenco degli intermediari assicurativi deroga, sostanzialmente, ai criteri che la legge n. 92 del 2012 ha posto quali indici di presunzione di fattispecie di lavoro subordinato e, dunque, enucleati al fine di individuare le «false» partite iva. Tali indici di presunzione, laddove applicati alla realtà assicurativa, come delineata, renderebbero invece irregolari un gran numero di rapporti di lavoro in essere. L'utilizzo distorto delle partite iva ha portato, quale conseguenza indiretta e paradossale, a considerare la categoria dei produttori, inquadrati come lavoratori dipendenti, quale classe privilegiata del settore assicurativo;

del resto, la circolare ministeriale (n. 32) sull'applicazione dell'art. 69-*bis* del decreto legislativo n. 276 del 2003, che riguarda la lotta alle false partite iva, ribadisce i tre indicatori per presupporre un abuso di utilizzo di lavoratori e lavoratrici con partita iva: 8 mesi di lavoro per due anni (241 giorni anche non continuativi ogni anno), l'80 per cento del fatturato con la stessa azienda per 2 anni e una postazione stabile di lavoro nella stessa impresa;

il Ministro in indirizzo, inoltre, è intervenuto con un decreto ministeriale per definire, e limitare, il perimetro d'applicazione della Riforma Fornero per ciò che riguarda le false partite iva prevedendo l'esclusione ai soli ordini e collegi elencati all'interno del decreto (Allegato 1) medesimo e tra i quali non figura l'elenco degli intermediari assicurativi;

considerato inoltre che:

sono previste per i produttori, dal contratto collettivo nazionale di lavoro assicurativi Ania, 40 ore lavorative alla settimana con una retribuzione annua fissa lorda pari a 8.414 euro per un produttore di primo livello ed una fissa lorda pari a 10.514 euro per il secondo livello. In entrambi i casi, come risulta ben evidente, la retribuzione mensile è sensibilmente inferiore alla soglia di povertà assoluta stabilita dall'Istat;

la componente variabile del reddito, composta da provvigioni e premi di produzione, diviene in tal modo parte integrante, essenziale e necessaria per gli addetti alla produzione al fine di avere una retribuzione sufficiente al proprio sostentamento. L'ammontare dei premi e delle provvigioni, unitamente alle regole per il loro ottenimento, sono però stabiliti con completa discrezione da parte dell'azienda che, annualmente, procede a modificarli senza possibilità di contrattazione da parte delle organizzazioni dei lavoratori;

negli ultimi anni, come messo in evidenza da sindacati e lavoratori, le politiche aziendali si sono distinte per un continuo incremento di *budget* ed obiettivi da raggiungere, per la scarsità di sbocchi professionali e dalle continue riduzioni provvigionali, riducendo sensibilmente, a parità di risultati ottenuti, i redditi di gran parte della categoria. Tra i parametri da soddisfare per non subire decurtazioni ai premi di produzione si annovera, da un paio di anni, anche l'obbligo di collocare prodotti di risparmio con componente azionaria con il rischio di incentivare un'offerta di tali prodotti anche a clienti con un profilo di rischio più basso;

considerato ancora che la continua pressione a cui sono sottoposti i lavoratori è dimostrata anche dall'alto *turnover* che, pur fisiologico in contesti commerciali, in Assicurazioni Generali oscilla ogni anno tra il 13 e il 14 per cento (376 produttori usciti nel 2014);

l'attività del produttore, svolta con serietà e rispetto del cliente, prevede mansioni aggiuntive alla vendita quali la consulenza post-vendita, l'assistenza in caso di sinistro, la rendicontazione degli investimenti, l'incasso delle quietanze, l'aggiornamento delle posizioni amministrative e della documentazione contrattuale per il rispetto delle nuove normative; tali mansioni, però, non ottengono alcuna gratificazione economica;

considerato infine che secondo la relazione annuale della Banca d'Italia, il 2014 è stato un anno d'oro per il risparmio gestito, ed in particolare per le compagnie assicurative, con utili e premi raccolti in crescita. Risultano anche ottime le previsioni per il 2015, confermando la capacità del settore assicurativo di resistere alla crisi: Assicurazioni Generali, in particolare, ha recentemente previsto, quanto meno nelle dichiarazioni, di distribuire dividendi cumulati per oltre 5 miliardi di euro entro il 2018,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo intenda attivarsi affinché le disposizioni della legge n. 92 del 2012 sulle cosiddette «finte Partite IVA» possano trovare applicazione, senza deroga ed eccezione alcuna, anche nel settore

assicurativo, in modo tale che venga contrastato il fenomeno in caso di eventuali abusi rilevati;

quali iniziative intenda intraprendere affinché vengano garantite, attraverso il coinvolgimento delle parti sociali impegnate nel rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro assicurativi Ania, retribuzioni minime e dignitose per i lavoratori addetti alla produzione a tutela del loro benessere psico-fisico nonché a garanzia di risparmiatori e clienti.

(3-01979)

GIOVANARDI. – *Al Ministro della giustizia.* – (Già 2-00251).

(3-01980)

Interrogazioni orali con carattere d'urgenza ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento

ORRÙ, VALENTINI, MOSCARDELLI, SOLLO, SPILABOTTE, LO GIUDICE, RICCHIUTI, GINETTI. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso che:

il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco è una delle istituzioni più importanti e significative per il nostro Paese;

numerosi sono i compiti e gli interventi che il Corpo assolve sull'intero territorio, quotidianamente, con professionalità e competenza, in soccorso ed al servizio della cittadinanza, per garantirne l'integrità operando nella gran parte dei casi in condizioni di pericolo e di alto rischio;

il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco è costituito da una componente professionista in servizio permanente (deputata a garantire la generalità degli interventi di soccorso sul territorio) e una componente volontaria, alla quale il legislatore ha affidato un ruolo concorrente e non sostitutivo. La stessa infatti è chiamata a concorrere nel garantire un primo intervento di soccorso nelle zone a più basso indice di rischio, ovvero in località non raggiungibili entro i tempi fissati come limiti per un efficace intervento operativo;

l'Associazione nazionale vigili del fuoco volontari, eretta in ente morale con decreto del Presidente della Repubblica n. 1160 del 1972, e aderente alla Federazione mondiale delle associazioni di vigili del fuoco volontari (FWVFA), è da oltre 30 anni al servizio del volontariato dei vigili del fuoco;

negli ultimi 15 anni, per sopperire alla grave carenza ed inadeguatezza di personale dei vigili del fuoco permanenti, si è assistito a un utilizzo eccezionale dello strumento di richiamo in servizio di personale volontario presso le sedi permanenti;

l'articolo 9 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, dispone sui richiami in servizio del personale volontario del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e prevede il richiamo in servizio per periodi di 20 giorni dei vigili volontari, attualmente tuttavia richiamati in servizio per disposizione dipartimentale per soli 14 giorni;

l'articolo 10 prevede che «per l'intera durata di tale richiamo, spetta il trattamento economico iniziale del personale permanente di corrispondente qualifica, il trattamento di missione, i compensi inerenti alle prestazioni di lavoro straordinario»;

l'articolo 8, comma 3, del medesimo decreto, dispone, inoltre, che «Al personale volontario nel periodo di richiamo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di doveri, attribuzioni e responsabilità previste per il personale permanente di corrispondente qualifica», stabilendo, in tal modo, netta equipollenza di doveri e di retribuzione tra il personale permanente e quello volontario;

lo stesso decreto, al comma 2, lettera *a*), dell'articolo 9 prevede inoltre che il personale volontario dei vigili del fuoco può essere richiamato in servizio «in caso di particolari necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale», specificando altresì che tali richiami «sono disposti nel limite di centosessanta giorni all'anno per le emergenze di protezione civile e per le esigenze dei comandi provinciali dei vigili del fuoco nei quali il personale volontario sia numericamente insufficiente»;

il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2013), all'articolo 8, ha previsto l'assunzione di 1.000 unità di vigili del fuoco tramite lo scorrimento delle graduatorie per la procedura di stabilizzazione del personale precario del Corpo ai sensi della legge n. 296 del 2006 e della graduatoria del concorso pubblico ad 814 posti nella qualifica di vigile del fuoco;

con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014), la validità delle graduatorie è stata prorogata al 31 dicembre 2016 e inoltre è stato previsto all'articolo 3, comma 3-*octies* un ulteriore incremento di 1.030 unità, di cui 1.000 nel ruolo operativo, utilizzando lo scorrimento delle citate graduatorie della dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

tuttavia l'incremento complessivo disposto con i citati decreti non è stato sufficiente a compensare la grave carenza di personale dell'organico dei Vigili del fuoco, ulteriormente aggravata dalle limitazioni imposte dal *turnover*;

ciò inevitabilmente sta determinando seri problemi nella gestione in tutto il Paese del servizio reso dal Corpo nonostante gli sforzi profusi dal personale attualmente in servizio;

inoltre, l'incremento di personale citato non ha risolto il problema delle sedi dichiarate disagiate, con apposito provvedimento ministeriale delle Isole Minori della Sicilia (Lampedusa, Pantelleria e Lipari) a cui ha cercato di porre rimedio il dipartimento ed il capo del Corpo con appositi provvedimenti in sede di mobilità ed assegnazione di personale nazionale o modulando l'orario di lavoro;

considerato, inoltre, che:

su tutto il territorio italiano si contano ad oggi circa 28.000 Vigili del fuoco volontari: si tratta di personale altamente qualificato che opera nel Corpo da molti anni (anche da 10-20 anni) in condizione di precarietà,

fatto che incide fortemente sulla qualità e continuità di un servizio così delicato;

il vigile del fuoco volontario svolge un'attività retribuita, rappresentando in tal modo un'eccezione all'impianto normativo italiano sul volontariato. Nonostante ciò, il richiamo in servizio del personale volontario, e soprattutto discontinuo, dei vigili del fuoco non costituisce rapporto di lavoro a tempo determinato, secondo quanto stabilito dal comma 12, dell'articolo 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che ha escluso la lettera *c-bis*) dal campo di applicazione della normativa sui contratti a tempo determinato di cui all'articolo 10, comma 1, recante «Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES»;

attualmente per i vigili discontinui non è prevista alcuna riserva di posti nei concorsi come invece avviene per altre categorie di lavoratori della pubblica amministrazione, come ad esempio i volontari delle forze armate (VFp1);

sarebbe opportuno e necessario a parere degli interroganti valorizzare le competenze, la qualificazione professionale e le esperienze maturate dai vigili del fuoco discontinui nei servizi espletati sotto il coordinamento dei comandi provinciali e del personale dei Vigili del fuoco permanente promuovendone la loro stabilizzazione;

ad oggi risulterebbe una carenza di organico nel corpo dei Vigili del fuoco pari a circa 15.000 unità necessarie a garantire il raggiungimento dei limiti minimi di efficienza del servizio;

soprattutto di fronte alle numerose emergenze spesso catastrofiche (incendi e calamità naturali) che si verificano nel nostro Paese la necessità di un potenziamento del servizio appare nella sua drammatica evidenza;

in questi anni nel Parlamento sono stati presentati numerosi atti di sindacato ispettivo, nonché disegni di legge per il riordino delle carriere del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco che vede penalizzato in particolare il ruolo apicale amministrativo dei funzionari e di tutto il personale SATI e per regolamentare l'utilizzo del personale volontario del corpo, tra cui la proposta di legge n. 1360 presentata alla Camera il 12 luglio 2013 e attualmente assegnata alla I commissione permanente (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni);

rilevato che a quanto risulta agli interroganti:

con decreto ministeriale del Ministero dell'interno n. 28/88435 del 13 dicembre 1995, è stato «istituito il distaccamento permanente dei Vigili del Fuoco di Pantelleria dipendente dal Comando Provinciale VV.F. di Trapani» tenuto conto «dello sviluppo industriale, della natura dei luoghi e della distanza dalle altre sedi di servizio antincendi»;

attualmente i Vigili del fuoco di Pantelleria sono ancora ospitati nella sede aeroportuale, unica al momento in funzione, ed utilizzata per i due distaccamenti (aeroportuale e terrestre), con i conseguenti problemi che ciò comporta per i tempi di entrata ed uscita dall'area aeroportuale per i noti motivi di sicurezza aeroportuale;

dall'istituzione del distaccamento terrestre (13 dicembre 1995), l'organico dei Vigili del fuoco permanenti di entrambi i distaccamenti (terrestre e aeroportuale) non è stato mai completato e per ciò per sopprimere alla carenza di personale è stato necessario far ricorso ampiamente all'elenco dei Vigili volontari gestito dal comando provinciale di Trapani;

spesso il distaccamento permanente terrestre dei Vigili del fuoco di Pantelleria risulta non essere operativo per mancanza di personale con gravi ripercussioni sulla sicurezza pubblica sull'isola;

da alcune recenti notizie di stampa si apprende che il sindacato autonomo dei vigili del fuoco (Conapo) avrebbe presentato un esposto alla procura di Trapani con cui veniva ipotizzata l'interruzione del servizio di pubblico soccorso al distaccamento dei Vigili del fuoco di Pantelleria in quanto gli operatori Vigili del fuoco sono costretti per carenza personale spesso a declinare richieste di intervento provenienti anche dalla locale stazione dei Carabinieri;

finora le emergenze sono state garantite dal distaccamento aeroportuale che tuttavia, ai sensi della normativa vigente in materia di sicurezza aeroportuale, durante l'orario di attività di volo non può ovviamente intervenire al di fuori dello scalo;

nel 1982 è stato bandito un concorso pubblico per Vigili del fuoco residenti nell'isola di Pantelleria,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza di quanto riportato in premessa in ordine alla grave situazione che si è venuta a verificare sull'isola di Pantelleria dove la carenza del personale dei Vigili del fuoco sta mettere a repentaglio la sicurezza degli abitanti e di tutti coloro che a vario titolo frequentano l'isola;

come intenda intervenire per risolvere tale grave problema, soprattutto in considerazione dell'imminente avvio della stagione estiva, quando il numero dei presenti sull'isola aumenta in modo esponenziale;

se non ritenga di dover incrementare urgentemente ed adeguatamente la dotazione organica del corpo nazionale dei Vigili del fuoco, al fine di garantire gli *standard* minimi di operatività sull'intero territorio italiano con particolare riguardo ai territori dove maggiore è la carenza di tale personale;

se non ritenga di dover avviare in tempi brevi una riforma del servizio volontario e discontinuo volta a stabilizzare prioritariamente gli operatori volontari e discontinui e a potenziare il servizio dei Vigili del fuoco nel suo complesso, a partire dalla stabilizzazione del personale precario che, a vario titolo, ha prestato servizio nei comandi provinciali;

quali siano le ragioni che hanno impedito fino ad oggi di prevedere una riserva di posti banditi a concorso nelle isole minori per chi ha prestato servizio nel corpo nazionale dei Vigili del fuoco come discontinuo, così come da tempo avviene per altri concorsi pubblici ed in altri corpi ed amministrazioni del comparto sicurezza e Difesa dello Stato e se non ritenga di dover intervenire per eliminare tale grave discriminazione.

(3-01978)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

DE POLI. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* – Premesso che:

l'articolo 37, comma 6, lettera *b*), del decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011) ed il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 2014 hanno previsto un contributo per gli oneri di funzionamento dell'Autorità dei trasporti, anche a carico delle imprese di autotrasporto merci, includendo, tra i soggetti obbligati al pagamento, anche le imprese di autotrasporto, definite come «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati»;

tuttavia, sulla questione, si sono espressi due autorevoli personalità, il sottosegretario di Stato ai trasporti, Umberto Del Basso De Caro e l'ex ministro Maurizio Lupi che, nelle rispettive missive indirizzate all'Autorità dei trasporti ed al suo presidente, Andrea Camanzi, hanno rilevato il fatto che le imprese di autotrasporto versano già una quota annuale all'Autorità antitrust (Autorità garante della concorrenza e del mercato) e che tale onere rappresenta quindi un ulteriore aggravio fiscale che rischia di avere ripercussioni negative in un settore che, nel nostro Paese soprattutto, fatica a uscire dalla crisi come dimostrano gli ultimi dati sui 27.000 posti di lavoro persi dal 2008 ad oggi;

infatti, «l'estraneità dell'autotrasporto alla fattispecie in commento risulta evidente, ove solo si consideri che il mercato del trasporto di merci su strada, nazionale ed internazionale, è completamente liberalizzato...» ed ancora «le imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi ... già versano una quota annuale ad organi che svolgono effettivi compiti specifici in materia, quali il comitato Centrale dell'Albo e l'Autorità Antitrust; l'ulteriore contributo richiesto dall'Autorità aggrava dunque il carico fiscale, con ripercussioni negative anche sulla finanza pubblica, incentivando di fatto la delocalizzazione delle imprese, già molto diffusa»;

nonostante tali autorevoli prese di posizione la questione è rimasta irrisolta e l'Autorità dei trasporti, con delibera n.78 del 2014 approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015, ha continuato ad includere le imprese di autotrasporto tra i soggetti tenuti al contributo sebbene, nelle premesse del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si riconosca comunque che sulla materia è in atto un contenzioso;

appare necessario, quindi, a parere dell'interrogante rivedere la questione alla luce anche delle posizioni espresse circa l'esclusione delle imprese di autotrasporto nella categoria dei «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» e risolvere le criticità sottese all'inquadramento delle imprese di autotrasporto tra i soggetti obbligati al contributo, pena la reale e pericolosa conseguenza della perdita di ulteriori posti di lavoro,

si chiede di sapere se il Governo non ritenga opportuno esaminare la delicata questione nelle appropriate sedi negoziali ed escludere le imprese

di autotrasporto dalla platea dei soggetti obbligati a pagare, duplicandone i gravami fiscali, il contributo per gli oneri di funzionamento dell'Autorità dei trasporti.

(4-04106)

GAMBARO. – *Ai Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dei beni e delle attività culturali e del turismo.* – Premesso che a quanto risulta all'interrogante:

con decreto ministeriale 24 giugno 2009, il professor Massimo Parovel fu nominato, per il secondo mandato triennale, direttore del Conservatorio di musica «Giuseppe Tartini» di Trieste fino al 31 ottobre 2012;

il 14 febbraio 2012 il tribunale di Trieste, con sentenza n. 38 del 2012, ha accolto il ricorso presentato dal professore, accertando il diritto del ricorrente all'inquadramento in apposito ruolo equiparato alla dirigenza dei capi d'Istituto, *ex art.* 25, comma 9, del decreto legislativo n. 165 del 2001, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 508 del 1999;

il decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 178 del 2 novembre 2012, dando esecuzione al provvedimento di primo grado e assicurando la piena funzionalità dell'istituzione per il corretto avvio dell'anno accademico 2012/13, attribuiva Parovel il diritto di svolgere l'incarico di direzione anche oltre il termine del 31 ottobre 2012, data di scadenza del mandato, conservando il trattamento economico in godimento, fino all'esito dell'appello proposto dal Ministero stesso;

la sentenza n. 505/2014 del 13 novembre 2014 della corte d'Appello di Trieste, sezione lavoro, ha sovvertito la decisione di primo grado, respingendo la richiesta del professor Massimo Parovel volta all'inserimento in ruolo come direttore, così come disposto erroneamente dal tribunale;

considerato che:

all'esito di tale sentenza, che ha determinato una palese situazione d'illegittimità dell'incarico attribuitogli, il professor Parovel risulta ormai privo dei poteri conseguenti la nomina temporanea di direttore, che invece dovrà cedere quanto prima al vicedirettore, pena la nullità di tutti gli atti sottoscritti dallo stesso;

numerosi solleciti di rimozione dall'incarico stesso sono stati presentati al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca dai dirigenti del comparto dell'alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM);

il regolamento del conservatorio Tartini prevede che il decano indica le elezioni del nuovo direttore entro 60 giorni dalla decadenza del direttore uscente (come da sentenza del 13 novembre 2014 richiamata evidenziando quindi un grave ritardo nell'adempimento delle elezioni del direttore del conservatorio come stabilito dalla legge nazionale di riforma del sistema AFAM 508/99),

si chiede di sapere se il Governo intenda agire, in attuazione di una sentenza immediatamente esecutiva, nel minor tempo possibile, attraverso

la disposizione di elezioni immediate del nuovo direttore del conservatorio Tartini, onde evitare che si reiteri una spiacevole situazione di fatto in cui un direttore, benché esautorato dagli organi competenti della magistratura ordinaria, continui ad esercitare una funzione che non può più ricoprire, firmando illegalmente atti di gestione dell'istituto e dunque nuocendo alla credibilità e al prestigio dello stesso.

(4-04107)

DE POLI. – *Ai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e della difesa.* – Premesso che:

da fonti della stampa locale si apprende che a Padova un disabile vive in una casa senza ascensore, struttura di proprietà del Demanio militare;

i ritardi nell'esecuzione dei lavori di riparazione dell'ascensore nell'immobile stanno comportando di fatto l'esclusione sociale della persona con disabilità;

ovviamente, al di là del caso specifico, è necessario accendere i riflettori sul problema delle barriere architettoniche, argomento studiato ed affrontato dalla Corte dei conti che, nell'ottobre 2014, ha segnalato in una sua relazione: «i finanziamenti pubblici predisposti sul capitolo 7344 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che hanno come obiettivo quello di abbattere le barriere architettoniche e favorire l'accessibilità alle persone con disabilità nei luoghi pubblici, è stato azzerato»;

dalla relazione emerge che non c'è un'adeguata copertura di spesa del reale fabbisogno per risolvere, o quanto meno arginare, tale problema: il capitolo di spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è passato da 14.100.000 di euro del 2008 all'azzeramento del 2012 e la conseguenza è che, nei luoghi pubblici, non è stato ancora possibile eliminare tutte le barriere fisiche che rappresentano il primo ostacolo all'integrazione sociale delle persone con disabilità,

si chiede di sapere se i Ministri in indirizzo non ritengano opportuno esaminare la delicata questione nelle opportune sedi, affinché si possano ripristinare i fondi per l'abbattimento delle barriere architettoniche che, ad oggi, sono stati completamente azzerati, decretando di fatto l'esclusione sociale delle persone con disabilità.

(4-04108)

SONEGO. – *Ai Ministri della giustizia e per la semplificazione e la pubblica amministrazione.* – Premesso che a quanto risulta all'interrogante:

in Friuli-Venezia Giulia l'amministrazione della giustizia impiega circa 30 tirocinanti che operano grazie al ricorso a vari istituti: lavori socialmente utili, fondi comunitari, eccetera;

tali tirocinanti risultano essenziali per mantenere l'attuale *standard* operativo degli uffici giudiziari a cominciare dalla velocità dei processi;

nonostante la rilevanza della funzione, i tirocinanti continuano ad operare in una condizione di grande precarietà e la prosecuzione di tale stato non è a parere dell'interrogante utile né condivisibile,

si chiede di sapere:

quale sia attualmente la dimensione numerica, su scala nazionale, del fenomeno dei precari tirocinanti che operano negli uffici giudiziari;

se i Ministri in indirizzo non ritengano di dover intervenire, e se sì in quale modo, per stabilizzare i tirocinanti alle dipendenze dell'amministrazione della giustizia.

(4-04109)

MUSSINI, BENCINI, BIGNAMI, Maurizio ROMANI, ORELLANA, VACCIANO, SIMEONI, GAMBARO, MOLINARI. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso che:

i matrimoni tra persone dello stesso sesso contratti all'estero non sono contrari all'ordine pubblico (come hanno chiarito da tempo le corti europee e le corti nazionali, da ultimo una sentenza della Cassazione civile, sez. I, 15 marzo 2012, n. 4184) e numerosi comuni italiani hanno provveduto alla trascrizione nei registri di Stato civile dei matrimoni tra persone dello stesso sesso stipulati all'estero;

le trascrizioni non incontrano il limite previsto dall'art.18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000 per gli atti firmati all'estero contrari all'ordine pubblico. Il sistema normativo italiano prevede che una trascrizione nel Registro degli atti di matrimonio può essere espunta e/o rettificata solo in forza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, e non anche adottando un provvedimento amministrativo. Infatti, la disciplina dello stato civile stabilisce: a) che nessuna annotazione può essere fatta sopra un atto già iscritto nei registri, se non è disposta per legge o non è ordinata dall'autorità giudiziaria (art. 453 del codice civile); b) che le registrazioni dello stato civile non possono subire variazioni se non nei casi descritti e normativamente previsti in modo espresso (art. 12, comma 1, e art. 11, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000); c) che gli atti dello stato civile, dopo la loro chiusura, non possono subire variazioni (art. 12, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000); d) che l'ufficiale di stato civile ha solo il potere di aggiornare i registri e di correggere gli errori materiali, e ogni rettificazione o cancellazione è attribuita alla sola competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria (art. 95, comma 1, e art. 109, del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000). Inoltre, gli artt. 9, 104 e 105 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000 non prevedono un potere di annullamento o di intervento diretto dell'amministrazione centrale sugli atti dello stato civile (ma solo un potere di vigilanza), né alcun intervento sostitutivo del prefetto. Manca infine una norma di rango primario che, in base al principio della riserva di legge di cui all'art. 97, comma 3, della Costituzione, conferisca espressamente all'amministrazione centrale il potere di adottare, in casi del genere, un atto di annullamento d'ufficio;

per il sistema normativo vigente, dunque, l'annullamento delle trascrizioni nel registro dello stato civile di matrimoni contratti da persone dello stesso sesso celebrati all'estero può essere disposto solo dall'autorità giudiziaria ordinaria e il Ministero dell'interno e le prefetture non hanno il potere di intervenire direttamente, annullando le trascrizioni nel registro dello stato civile di matrimoni contratti da persone dello stesso sesso, celebrati all'estero«;

tale indirizzo è stato pienamente confermato dalle autorità giudiziarie adite. Infatti la circolare del Ministro dell'interno del 7 ottobre 2014, che pretendeva di sostituire ed incidere su prerogative e compiti propri della procura della Repubblica, *ex art. 75 dell'ordinamento giudiziario* (di cui al Regio decreto n. 12 del 1942), è stata dichiarata illegittima (dalla procura della Repubblica di Udine e dai tribunale amministrativi del Lazio e del Friuli-Venezia Giulia) e annullata (dal TAR del Lazio con sentenza del 9 marzo 2015) nella parte in cui attribuisce ai prefetti un potere di intervento diretto sui registri dello stato civile, ordinando la cancellazione delle trascrizioni;

considerato che:

in data 16 aprile 2015, in risposta ad una interrogazione parlamentare dell'onorevole Gigli, lo stesso Ministro dell'interno aveva dichiarato che l'amministrazione aveva in corso gli opportuni approfondimenti volti a cogliere gli aspetti giuridici della questione;

in data 28 aprile 2015 il sindaco del Comune di Reggio Emilia ha comunicato agli organi di stampa e agli interessati di avere proceduto all'annullamento della trascrizione di 2 atti di matrimonio contratti all'estero, in esecuzione di un provvedimento del prefetto di Reggio Emilia in data 17 aprile 2015 che dispone l'annullamento delle trascrizioni, già compiute in data 25 marzo 2015;

il prefetto di Reggio Emilia ha assunto tale provvedimento in esecuzione delle direttive impartite dal Ministro dell'interno con la circolare del 7 ottobre 2014, che tuttavia non può operare nella parte in cui attribuisce ai prefetti un potere di intervento sui registri dello Stato civile, ordinando la cancellazione delle trascrizioni,

si chiede di sapere quali siano i provvedimenti che il Ministro in indirizzo intenda adottare per riparare agli effetti dell'operato illegittimo del prefetto di Reggio Emilia e del sindaco di Reggio Emilia, operato derivato dall'ordine illegittimo dello stesso Ministro riguardante l'annullamento e la cancellazione della trascrizione nei registri di Stato civile dei matrimoni contratti all'estero.

(4-04110)

TORRISI, PAGANO. – *Al Ministro della giustizia.* – Premesso che a quanto risulta agli interroganti:

presso il tribunale di Caltagirone (Catania) sussiste una grave carenza della pianta organica della magistratura e del personale amministrativo;

si verifica una eccessiva frequenza di trasferimenti dei magistrati, di cui 3, a breve, lasceranno il tribunale, il magistrato distrettuale andrà a Catania e una delle quattro unità in forza al settore civile e alla sezione lavoro verrà sottratta;

alla magistratura onoraria viene affidato un numero eccessivo ed ingiustificato di procedimenti;

le carenze di organico hanno generato palesi conseguenze deleterie, con un terzo delle cause di lavoro ed un quarto di quelle civili che non verranno trattate per un numero elevatissimo di mesi e con reiterate disfunzioni nell'attività di udienza, sia nel civile che nel penale, ed una intollerabile durata dei processi causata, spesso, da ingiustificati rinvii di ufficio;

il tribunale di Caltagirone attende, da oltre un anno e mezzo, la nomina del presidente, comparsa sul Bollettino ufficiale del Ministero della giustizia, il cui insediamento, tuttavia, non si è ancora concretizzato;

l'assemblea degli avvocati e il comitato di agitazione del comprensorio interessato, appositamente costituito, sono stati costretti a proclamare l'astensione dalle udienze per 6 giorni, nel mese di gennaio 2015, e per altri 6 giorni, nel mese di giugno, per denunciare la gravissima situazione in cui versa il tribunale,

si chiede di sapere quali iniziative il Ministro in indirizzo intenda adottare, nell'ambito delle proprie attribuzioni, per porre fine alle gravissime carenze di organico, che mettono in serio pericolo la sopravvivenza del tribunale di Caltagirone con un bacino di utenza, quello del comprensorio Calatino Sud Simeto, già pesantemente provato da una situazione socio-economica alquanto precaria, al fine di assicurare ai suoi cittadini un giusto processo e in tempi ragionevoli.

(4-04111)

ORRÙ, RANUCCI, MOSCARDELLI, FABBRI, DI GIORGI, FAVERO, SPILABOTTE, SOLLO, PUPPATO, GIACOBBE, RICCHIUTI.
– *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* – Premesso che:

il 27 maggio 2015 un tratto del viadotto «Cinque archi» al chilometro 95 dell'autostrada A19 Palermo-Catania, la principale arteria autostradale della Sicilia già interrotta a seguito al cedimento del viadotto Himerà, è stato posto sotto sequestro dai Carabinieri, che hanno aperto un'indagine a carico di ignoti per attentato alla sicurezza dei trasporti, in seguito alla situazione di pericolo per la circolazione, causato dallo stato di alcuni piloni del viadotto. Il tratto di carreggiata sequestrato, in direzione Palermo, ricade nei territori dei comuni di Caltanissetta, Santa Caterina Villarmosa (Carbonia-Iglesias) e Villarosa (Enna);

i piloni del viadotto, che poggiano sull'alveo del fiume Salso, sarebbero stati intaccati dall'azione erosiva delle acque, tanto da incidere sulla loro stabilità;

lo stesso viadotto era stato chiuso al traffico il 7 maggio scorso, ed era stato oggetto di una relazione del Genio civile di Caltanissetta del 14 aprile, che ne aveva evidenziato i rischi legati all'erosione del pilone;

da quanto si apprende da notizie di stampa, la procura della Repubblica di Caltanissetta ha ordinato perquisizioni nella sede delle direzioni regionali dell'Anas a Palermo e nell'ufficio grande viabilità dell'Anas di Enna per cercare documenti, progetti costruttivi, comunicazioni e provvedimenti di manutenzione relativi al viadotto, dal momento che lo stato di degrado strutturale dell'area era già stato denunciato nelle settimane precedenti dall'Associazione nazionale costruttori edili (Ance);

la chiusura ed il sequestro del viadotto penalizzano ulteriormente un territorio già in difficoltà, per il quale il Governo ha dichiarato il 18 maggio, a seguito del crollo del viadotto Himera, lo stato di emergenza per le province di Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina e Trapani;

successivamente al crollo del viadotto Himera, il 14 aprile la prima firmataria del presente documento aveva depositato un atto di sindacato ispettivo (3-01842) in cui si chiedeva se non fosse opportuno convocare urgentemente un tavolo di lavoro tra Ministero, ANAS, Regione, esperti e tecnici interessati per monitorare e verificare l'intero stato delle infrastrutture stradali e ferroviarie della Sicilia, con particolare riguardo ai tratti che già presentano criticità note, o che siano stati oggetto di cedimenti ed interruzioni,

si chiede di conoscere:

quali iniziative di propria competenza intenda assumere il Ministro in indirizzo per accertare le eventuali responsabilità, competenze e negligenze in relazione all'attività manutentiva del tratto indicato in premessa;

se non ritenga opportuno, accertate le eventuali responsabilità, sollecitare Regione, ANAS, e soggetti coinvolti, ognuno per le proprie competenze, a mettere in sicurezza celermente l'asse viario coinvolto e a procedere ad una verifica complessiva delle condizioni dell'intera infrastruttura stradale e ferroviaria del territorio siciliano.

(4-04112)

AUGELLO. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso che:

«Il Corriere della Sera» e «la Repubblica» dell'11 giugno 2014 riportano con grande evidenza intercettazioni telefoniche raccolte dal Raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei Carabinieri nell'ambito dell'inchiesta «Mafia Capitale», relative ad un colloquio tra Salvatore Buzzi e la segretaria del sindaco Marino, Silvia Decina;

nella registrazione si farebbe riferimento ad un'operazione, caldeggiata da Salvatore Buzzi, incentrata sull'offerta del gruppo «Le Roy Merlin» di farsi carico, in cambio dell'assegnazione di un'area adiacente al campo nomadi della Barbuta, al confine tra il Comune di Roma e quello di Ciampino, di una serie di interventi di pubblico interesse;

in particolare il gruppo francese avrebbe proposto, in un primo momento, di smantellare il campo, costruire un villaggio prefabbricato in cui trasferire i Rom e stanziare 10 milioni di euro destinati a interventi sociali da destinare alle cooperative;

l'interesse di Buzzi e del suo sodalizio criminale sarebbe stato quello, secondo quanto si evince da altre intercettazioni apparse sulla stampa, di proporsi come mediatore con il sindaco per appropriarsi dei 10 milioni destinati alle cooperative;

come si evincerebbe dalle intercettazioni, il sindaco si sarebbe messo a disposizione di Buzzi, accentrando il progetto sul suo Gabinetto, per evitare le lungaggini burocratiche dei vari assessorati competenti;

nonostante un primo passaggio in Commissione affari sociali, consumato con velocità sconosciuta rispetto ad altre pratiche similari, il progetto avrebbe registrato una battuta d'arresto per l'opposizione di una parte della stessa maggioranza e, in particolare, della presidente della Commissione affari sociali, Erica Battaglia;

la signora Erica Battaglia, oltre ad avere un rapporto di lavoro indirettamente collegato alle cooperative di Buzzi, è anche figlia di Augusto Battaglia, ex assessore regionale alla Sanità del Partito Democratico, fondatore della cooperativa «Capodarco»;

in sostanza Erica Battaglia contesterebbe, nel progetto, la legittimità di un'assegnazione di case prefabbricate ai Rom, senza applicare le norme sull'edilizia residenziale pubblica, che prevedono un bando pubblico e relative graduatorie;

la tesi della presidente della Commissioni affari sociali, in realtà priva di qualsiasi fondamento amministrativo trattandosi di prefabbricati, del tutto assimilabili sul piano giuridico ai *container*, avrebbe determinato un ripensamento da parte del gruppo Le Roy Merlin, che avrebbe condotto ad una seconda proposta;

in sintesi il gruppo francese avrebbe proposto di riservarsi 30 ettari per costruire alla Barbuta la nuova sede, destinata a sostituire lo stabilimento di viale Kennedy. Per questa finalità si sarebbe presentato in Ati con l'impresa Stradaioi, la cooperativa Hermes e la comunità di Capodarco di Roma. L'idea è quella di realizzare 217.000 metri quadri per le attività commerciali di Le Roy Merlin, 57.000 metri quadri per costruire un nuovo campo Rom, abbattendo e bonificando quello esistente, 1.180 metri quadri per la realizzazione di un centro di formazione ambientale e 5.360 metri quadri per costruire un centro di trasferta per il recupero ed il riciclo dei rifiuti;

l'Ati (associazione temporanea di imprese) stima, nel maggio 2013, il valore dell'investimento in 11,5 milioni di euro ma, nell'operazione, 600.000 euro l'anno, per 15 anni (in totale 9 milioni di euro), sarebbero destinati alla cooperativa Ermes ed alla comunità Capodarco per la gestione del nuovo campo;

va ricordato che gli investimenti di interesse pubblico di cui si farebbe carico l'Ati vengono realizzati comunque con denaro pubblico, corrispondente al valore degli oneri concessori e che pertanto le imprese sociali presenti nell'Ati guadagnerebbero, attraverso questa proposta, la possibilità di aggirare le procedure di evidenza pubblica previste per aggiudicarsi la gestione del campo;

è inoltre necessario ricordare che il campo della Barbuta, di cui il progetto prevede lo smantellamento, è di recentissima costituzione ed è costato 10 milioni di euro;

il nuovo progetto di Le Roy Merlin incontrerebbe tra il maggio ed il luglio del 2014 una forte resistenza da parte di diverse associazioni e alcuni esponenti politici dell'opposizione;

gli operatori presenti nel campo della Barbuta, con la sola eccezione della comunità di Capodarco, avrebbero iniziato a subire intimidazioni di ogni genere: il presidio della Croce Rossa viene incendiato, la vigilanza garantita fino a quel momento da Risorse per Roma viene ritirata per decisione della Giunta Marino, mentre un esponente dell'associazione «31 luglio», Carlo Stasolia, tra i principali oppositori del nuovo campo, sarebbe stato minacciato violentemente da tale Sartana Halilovic, presunto esponente di un *racket* che si è formato nel campo assumendone il controllo dopo il ritiro della vigilanza;

in questo forte clima di illegalità e di conflitto all'interno della stessa maggioranza capitolina, il progetto sarebbe finito su un binario morto, inducendo il sindaco Marino ad abbandonarlo. L'esplosione dell'inchiesta su Mafia Capitale lo seppellirà definitivamente;

al di là dell'esito finale della vicenda Le Roy Merlin, l'intera storia merita accurati approfondimenti, soprattutto rispetto alla facilità con cui tanto le cooperative riconducibili a Capodarco, quanto lo stesso Buzzi, riescono a inserire tra le priorità della Giunta Marino un'operazione evidentemente legata ai loro interessi;

la corsia preferenziale garantita dalla segreteria del Sindaco a Buzzi per un'operazione assai complessa sul piano urbanistico, con caratteri di dubbia legittimità rispetto ai meccanismi di selezione dei *partner* dell'Ati e con un rilevante costo per la pubblica amministrazione, tale da assorbire la totalità degli oneri concessori, suscita forte perplessità sia sul piano amministrativo che sul versante penale, anche alla luce delle evidenze emerse dall'inchiesta su «Mafia Capitale»,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo intenda trasmettere le informazioni richiamate in premessa agli ispettori prefettizi ed al Prefetto di Roma affinché ne valutino la rilevanza ai fini di ogni utile approfondimento nella stesura della relazione sul ventilato scioglimento per mafia del Comune di Roma.

(4-04113)

MOLINARI, VACCIANO, SIMEONI, Maurizio ROMANI, CASALLETTO, MUSSINI. – *Ai Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione e la pubblica amministrazione.* – Premesso che a quanto risulta agli interroganti:

in data 11 maggio 2015 la federazione «INTESA FUNZIONE PUBBLICA», con sede in Roma, già denominata «UGL INTESA FUNZIONE PUBBLICA», riceveva, nella persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, Francesco Prudenzano, una comunicazione a firma della dottoressa Loretta Ricci, del dipartimento dell'amministrazione gene-

rale del personale e dei servizi direzione sistemi informativi e dell'innovazione, Ufficio IV, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella quale si afferma che «...trovandosi nell'impossibilità di individuare il beneficiario legittimato a ricevere i versamenti delle quote relative alle deleghe degli iscritti all'UGL Intesa, ravvisa la necessità di sospendere tali versamenti, corrispondenti ai codici SBK e ZMD, a far data dal 1° maggio 2015. Pertanto le somme in questione continueranno ad essere trattenute sugli stipendi del personale iscritto, ma saranno accantonate in attesa della conclusione della controversia a cura degli organi competenti, affinché le stesse possano essere successivamente versate al corretto destinatario»;

considerato che:

nei giorni 10 e 11 aprile 2015 si è svolto a Montesilvano, in provincia di Pescara, il congresso della federazione UGL INTESA, indetto peraltro il 22 novembre 2014, che ha visto confermato quale segretario generale, con elezione a scrutinio segreto, il medesimo Francesco Pruden-zano, come risulta da verbale notarile redatto e sottoscritto dal notaio Verna in data 11 aprile 2015, e registrato a Pescara il 13 aprile 2015, al n. 3821/1T;

non risulta pendente nessun contenzioso diretto a mettere in discussione il congresso, non risultando alcuna impugnazione giudiziale atta ad inficiare la legale rappresentanza della federazione INTESA FUNZIONE PUBBLICA e, conseguentemente, non ci potrebbe essere alcuna «conclusione della controversia a cura degli organi competenti»;

considerato inoltre che a parere degli interroganti la sospensione dei pagamenti delle quote, in presenza dell'assenza di tali presupposti è un atto molto grave, tanto più se posto in essere da una pubblica istituzione, comporta la paralisi dell'attività sindacale, costituendo le quote sindacali l'entrata sulla quale si concretizza la libertà e l'autonomia sindacale, tutelata dalla nostra Costituzione sia come diritto collettivo che come diritto individuale;

considerato infine che come risulta dallo statuto della federazione, «Il Congresso è il massimo organo deliberante della Federazione, esso determina l'indirizzo generale della politica sindacale» e che ad esso hanno partecipato i delegati, libera espressione della volontà degli iscritti che si è fusa in una delibera congressuale mai impugnata: una volontà che può venire meno solo con il ritiro della delega alla rappresentanza alla federazione,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia al corrente delle decisioni prese dalla dottoressa Loretta Ricci;

se sia a conoscenza del fondamento giuridico sul quale riposa la decisione della dottoressa Loretta Ricci e se la condivide;

se sia consapevole del fatto che il caso che «le somme in questione continueranno ad essere trattenute sugli stipendi del personale iscritto, ma saranno accantonate in attesa della conclusione della controversia», integerebbe e costituirebbe un'azione di ingiustificato arricchimento, *ex art.*

2041 del codice civile, essendo incontestabile il grave danno che viene arrecato alla Federazione;

se sia consapevole della fondata possibilità che la sospensione dei pagamenti delle quote alla federazione, potrebbe provocare, a carico del Ministero che rappresenta *pro tempore*, il risarcimento dei danni dalla federazione ingiustamente subiti e, quindi, dei relativi costi in capo alla collettività.

(4-04114)

GASPARRI. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso che:

la città metropolitana di Roma Capitale è stata colpita da un'operazione travolgente denominata «Mondo di Mezzo», attraverso la quale si è voluto scardinare il sistema di «Mafia Capitale», operante nel territorio romano;

molteplici sono le personalità coinvolte dall'inchiesta e, da più parti, viene richiesto lo scioglimento del Consiglio comunale e le dimissioni del sindaco, Ignazio Marino;

il Partito Democratico, anche per bocca del suo segretario, Matteo Renzi, difende con grande determinazione le posizioni del sindaco e la propria onestà;

risulta all'interrogante che la delicatissima situazione, che in queste ore è al vaglio di Palazzo Chigi e della segreteria del PD, abbia determinato uno stato di allerta in attesa di possibili dichiarazioni da parte della procura e della prefettura in direzione dello scioglimento del Consiglio comunale di Roma per mafia;

da notizie riportate nell'articolo «La Trincea del Pd e il piano B sul sindaco: "Se esce altro si dimetterà"», pubblicato sul quotidiano «la Repubblica», in data 11 giugno 2015, si può evincere che alcune personalità politiche al vertice del PD ed un *pool* di tecnici avrebbero consultato anticipatamente talune carte riservate degli atti amministrativi, facenti parte del *dossier* che lunedì 15 giugno sarà consegnato al prefetto di Roma, Franco Gabrielli;

nello stesso articolo è riportato che il prefetto Gabrielli ha dichiarato che utilizzerà tutti i 45 giorni, previsti dalla legge, per studiare accuratamente e approfonditamente il *dossier*, non appena gli verrà sottoposto;

a giudizio dell'interrogante, quanto esposto è particolarmente grave e fuorviante e necessita di un'accurata analisi, perché non è concepibile la possibilità di consultare liberamente gli atti amministrativi che compongono il citato *dossier*, per tentare di tutelare il sindaco e la sua Giunta,

si chiede di sapere:

quali orientamenti il Ministro in indirizzo intenda esprimere, in riferimento a quanto esposto in premessa e, conseguentemente, quali iniziative voglia intraprendere, nell'ambito delle proprie competenze;

per quali ragioni ed in virtù di quali norme sarebbe possibile accedere agli atti amministrativi riservati del Comune di Roma, che compon-

gono uno specifico *dossier*, prossimi ad essere consegnati al prefetto dell'omonima città, riguardanti un'inchiesta giudiziaria travolgente.

(4-04115)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, le seguenti interrogazioni saranno svolte presso le Commissioni permanenti:

2ª Commissione permanente (Giustizia):

3-01980, del senatore Giovanardi, sull'extradizione in Brasile di un cittadino italiano;

11ª Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale):

3-01979, della senatrice Bencini ed altri, sul rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro assicurativi Ania.

