

OMISSIS

MARIANI, MARTELLA, REALACCI, BOCCI, BRAGA, BRATTI, ESPOSITO, GINOBLE, IANNUZZI, MARANTELLI, MARGIOTTA, MORASSUT, MOTTA e VIOLA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* — Per sapere — premesso che:

le recenti vicende in materia di appalti e di protezione civile restituiscono un quadro allarmante in cui le procedure di emergenza hanno completamente sostituito le procedure ordinarie di affidamento dei lavori pubblici (oltre a protezione civile, opere pubbliche, energia, ambiente, servizi pubblici e altro);

i commissari straordinari istituiti dall'articolo 20 del decreto-legge n. 185 del 2008 hanno i medesimi poteri dell'emergenza, così che anche l'attuazione della legge obiettivo è diventata una emergenza nazionale dimostrando il fallimento delle procedure acceleratorie ivi contenute;

la perdita di trasparenza determinata dall'abuso di dette procedure ha favorito una ripresa del malcostume da parte di funzionari pubblici, in particolare nei settori di stretta attinenza con le procedure concorsuali autorizzative e di controllo sui lavori pubblici;

i responsabili degli organismi centrali e territoriali, nominati all'inizio del mandato dal ministro interrogato, quali il presidente del consiglio superiore dei la-

vori pubblici e i provveditori regionali alle opere pubbliche, sono oggi chiamati in causa in numerose vicende su cui la magistratura sta facendo chiarezza;

il servizio di controllo interno del Ministero, operante alle dirette dipendenze del Ministro, non sembra sia stato in grado di individuare tali problematiche né le eventuali responsabilità ovvero i possibili rimedi; né tantomeno è stato possibile misurare i dirigenti sulla base di verifiche sostanziali che valutassero e comparassero i tempi di realizzazione delle opere, i costi unitari, la qualità; cioè quegli indicatori reali che fanno emergere anomalie o malversazioni;

occorre al riguardo garantire che tutte le funzioni pubbliche siano al di fuori di ogni coinvolgimento in tali vicende, prevedendo, in particolare, controlli sostanziali sulle amministrazioni per misurare i risultati dell'azione amministrativa e su questi chiamare i dirigenti a rispondere del loro operato;

occorre inoltre rendere maggiormente trasparente l'attività dei commissari delegati nominati ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 ed ai sensi dell'articolo 5-bis del decreto-legge n. 343 del 2001, e più in generale dei commissari straordinari nominati a qualsiasi titolo, con particolare riguardo alla rendicontazione delle attività svolte;

in senso contrario, il decreto-legge n. 4 del 2010 reintroduce la norma espunta dal decreto-legge n. 195 del 2009 sui commissari straordinari per l'energia, che agli interroganti appare volta a ridurre la trasparenza e la pubblicità della nomina, facendo venire meno, tra l'altro, l'obbligo di immediata comunicazione al Parlamento e di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*;

occorre inoltre fare chiara luce su quanto è accaduto in occasione della ricostruzione avviata a seguito del terremoto dell'Aquila o verificare se la procedura messa in essere al fine di prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata,

mediante la collaborazione del comitato per l'alta sorveglianza delle grandi opere con il prefetto di L'Aquila, attraverso una sezione specializzata istituita presso prefettura, ha realmente consentito di garantire il buon andamento di tali lavori;

le più recenti modifiche del codice degli appalti hanno contribuito a ridurre il sistema dei controlli sulle procedure delle pubbliche amministrazioni: il decreto-legge n. 162 del 2008 ha modificato l'articolo 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006 al fine di prevedere che i lavori di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro e inferiore a 500.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6 (trattativa privata). Viene inoltre aumentato il tetto per la licitazione semplificata — da 750 mila a un milione di euro — ed eliminato il limite inferiore per i lavori di manutenzione rispetto agli altri appalti affidati in economia;

le procedure a trattativa privata che nel 2006 rappresentavano il 3,9 per cento del mercato nel 2008 sono salite al 9 per cento, con evidenti ripercussioni negative sulla tutela dei principi di trasparenza e concorrenza;

d'altra parte, come ha più volte rilevato l'autorità, non una concessione autostradale è stata affidata con lo svolgimento di una gara, mentre le convenzioni in essere con le concessionarie continuano ad essere approvate a colpi di decreti-legge, saltando tutta la procedura amministrativa di verifica e controllo;

al riguardo appare ancora più problematica la discussione sulle procedure arbitrali che dovrebbero risolvere il contenzioso amministrativo ma che in realtà aumentano i costi per la pubblica amministrazione senza ridurre né il numero né i tempi di soluzione delle controversie;

i dati dell'Osservatorio dei contratti pubblici mostrano che al crescere del valore dei contratti aumenta il con-

tenzioso, con un'incidenza sul numero dei contratti aggiudicati e conclusi entro il 2008 che è del 2 per cento negli appalti di importo compreso tra 150.000 euro e 500.000 euro fino ad arrivare al 46 per cento negli appalti di importo superiore a 15.000.000; l'amministrazione pubblica è soccombente in oltre l'80 per cento dei casi;

lo stesso commissario straordinario delegato per la strada statale 106 Jonica, nel corso dell'audizione alla Camera del 24 febbraio 2010 ha rilevato la difficoltà delle pubbliche amministrazioni a ricorrere al contenzioso, che per effetto della clausola arbitrale prevista in contratto potrebbe non rivelarsi favorevole all'amministrazione, soprattutto alla luce della casistica degli esiti degli arbitrati, generalmente non favorevoli alle amministrazioni;

analogamente, il presidente dell'Anas, nell'audizione del 3 marzo 2010, ha precisato che l'Anas esclude sistematicamente dai suoi bandi di gara le procedure arbitrali e devolve le controversie al giudice ordinario;

non vi è peraltro alcuna garanzia di trasparenza nell'affidamento degli incarichi per le procedure arbitrali, che sembrano venire attribuiti sempre agli stessi soggetti;

occorre a tal fine, introdurre un regime di incompatibilità per i magistrati amministrativi e contabili stabilendo una separazione tra funzioni ausiliarie e giurisdizionali: chi giudica gli atti della pubblica amministrazione non può svolgere il ruolo di consulenza; più in generale, va definito un severo regime di incompatibilità per chi riveste cariche pubbliche o ricopre incarichi amministrativi;

occorre inoltre, come ha recentemente ribadito l'autorità di vigilanza sui contratti pubblici, garantire regole semplici e basilari per la trasparenza e la concorrenza; una rigorosa disciplina amministrativa dei funzionari e degli amministratori pubblici; una più forte qualificazione delle imprese fondata su criteri

reputazionali meno formalistici e legati ad esperienze risultanti anche dalla capacità di eseguire dei contratti e non solo dalla capacità di vincere una gara;

di un sistema così regolamentato subiscono gli effetti negativi le imprese ed i lavoratori che devono sottostare alla normativa ordinaria, il mercato dei contratti pubblici i cui costi e tempi subiscono alterazioni preoccupanti il sistema delle Istituzioni che vede la mancata realizzazione di opere infrastrutturali e servizi da dedicare alla comunità —;

quali informazioni possa fornire il Ministro interrogato in merito al coinvolgimento degli uffici del suo Ministero rispetto alle vicende citate;

quali misure intenda intraprendere il Ministro interrogato per garantire la trasparenza delle procedure e la terzietà dei controlli, anche interni al Ministero stesso;

quali iniziative intenda promuovere il Ministro interrogato per modificare la disciplina degli appalti nel senso di una semplificazione delle procedure in grado di garantire l'abituale utilizzo delle vie ordinarie anziché il ricorso ai poteri straordinari dei commissari, con particolare riferimento al sistema di qualificazione delle imprese e quello detta pubblicità dei bandi di gara e delle informazioni sui contratti e la loro gestione;

quali iniziative intenda assumere il Ministro interrogato rispetto alla trasparenza nell'affidamento delle procedure arbitrali;

quali iniziative intenda assumere per garantire la pubblicità delle modalità di utilizzo, dal 2001 ad oggi, degli stanziamenti destinati a lavori pubblici assegnati alla Protezione civile mediante la trasmissione dei relativi documenti al Parlamento e l'inserimento nel sito *internet* della Protezione civile stessa. In particolare, quali iniziative intenda assumere per rendere pubblici:

a) i nominativi degli appaltatori, dei subappaltatori e dei consulenti verso i quali sono state assunte obbligazioni;

b) le procedure e, ove sussistano, gli elenchi dei nominativi utilizzati nella selezione per e singole commesse, nonché il titolo giuridico dal quale deriva l'obbligazione, il relativo valore economico, e l'eventuale esistenza di contenziosi;

quali iniziative intenda assumere il Ministro per disporre che tali forme di pubblicità siano garantite in forma continua e stabile anche per tutte le attività dei commissari straordinari che intervengono su opere pubbliche, così da rendere pienamente trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche nei settori di propria competenza.

(5-02622)

OMISSIS

5-02622 Mariani: Misure per garantire la trasparenza negli appalti pubblici.

Il sottosegretario Mario MANTOVANI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

OMISSIS

Raffaella MARIANI (PD) si dichiara insoddisfatta della risposta fornita dal rappresentante del Governo. Pur riconoscendo, infatti, che nel proprio atto di sindacato ispettivo erano prospettate molteplici questioni, ritiene che gli elementi forniti dal Governo non possano essere considerati soddisfacenti né positivi. In particolare, giudica del tutto insufficiente l'azione condotta dal Governo sul versante dell'applicazione della normativa comunitaria e, soprattutto, della semplificazione delle procedure ordinarie di affidamento dei contratti pubblici che è concausa essenziale delle disfunzioni e dei fenomeni degenerativi sempre più all'attenzione della pubblica opinione e della magistratura. Allo stesso modo, giudica negativamente le recenti misure adottate dal Governo in materia di contenzioso in materia di appalti pubblici, a partire dalla reintroduzione degli arbitrati, che rischiano di tradursi in una inaccettabile lievitazione dei costi e in un allungamento dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Ritiene, inoltre, che la risposta del Governo sia del tutto insoddisfacente anche con riferimento al ruolo e ai compiti assunti in questa legislatura dagli uffici e dagli organi del ministero delle infrastrutture, che hanno sempre più emarginato le stazioni appaltanti operanti sul territorio, con effetti negativi e pericolosi anche per quel che concerne la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento dei contratti di appalto. Denuncia,

infine, il fatto grave che dopo il recente annuncio di un disegno di legge di contrasto ai fenomeni di corruzione il Governo non ha adottato alcuna misura. Sotto questo profilo, nell'esprimere rammarico per il fatto che, quanto detto dal rappresentante del Governo circa l'istituzione di specifici tavoli di confronto fra il Governo e gli operatori del settore, non può assolutamente essere considerato come elemento di rassicurazione, conclude richiamando il Governo alla necessità di aprire un confronto trasparente in sede parlamentare al fine di dare risposta alle questioni più urgenti per restituire credibilità al settore degli appalti pubblici e per farne strumento concreto di sviluppo economico e di superamento della crisi economica.

OMISSIS

ALLEGATO 2

Interrogazione n. 5-02622 Mariani: Misure per garantire la trasparenza negli appalti pubblici.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Facendo riferimento agli specifici quesiti posti dagli onorevoli interroganti, e per quanto concerne gli aspetti di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si condivide la necessità di garantire che l'applicazione della normativa ordinaria in materia di appalti pubblici non costituisca un freno alla realizzazione in tempi certi e rapidi delle infrastrutture pubbliche, soprattutto nell'attuale periodo di sfavorevole congiuntura economica.

In questa direzione si è impegnato il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche attraverso la promozione di tavoli tecnici con le maggiori stazioni appaltanti e le associazioni di categoria più rappresentative finalizzati all'individuazione ed al superamento, a livello legislativo, di criticità e disfunzioni della normativa in materia di appalti pubblici.

Proprio in questa logica è stata promossa l'introduzione nel codice dei contratti pubblici di una specifica norma semplificatoria in materia di valutazione delle offerte anomale, che, pur riguardando una fase necessaria della gara di affidamento degli appalti, prevista dal diritto comunitario, presentava una proceduralizzazione troppo pesante che richiedeva tempi eccessivi.

L'azione legislativa di semplificazione, seppure non pretende di essere esaustiva, si ritiene efficace per consentire, attraverso la riduzione dei tempi di durata della gara, una più rapida cantierizzazione delle opere pubbliche: è prevista, in particolare, la contrazione di alcuni termini procedurali, la presentazione dei giustificativi direttamente « *ex post* », anziché

in sede di offerta, e la valutazione « congiunta » delle prime cinque offerte sospette di anomalia.

Resta comunque fermo l'impegno per il futuro a recepire tutti i contributi capaci di superare, o quanto meno attenuare, attraverso lo strumento legislativo, ulteriori criticità di tipo procedurale, sempre nei limiti della compatibilità con le norme di diritto comunitario in materia.

Per quanto riguarda altresì le modifiche legislative al codice dei contratti pubblici che consentono, da un lato, di esperire la procedura negoziata senza bando per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500 mila euro, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione e, dall'altro, di esperire la procedura ristretta semplificata per l'affidamento di lavori di importo inferiore ad un milione di euro, si ritiene che esse producano a livello di norma « ordinaria » una semplificazione procedurale per l'affidamento degli appalti, nel rispetto del diritto comunitario. Si evidenzia, inoltre, che la soglia di 500 mila euro entro la quale può essere esperita la procedura di cui all'articolo 122, comma 7-*bis*, è inferiore a quella prevista dalla normativa di altri Stati membri dell'Unione europea.

Riguardo al rilevante elemento « critico » di rallentamento della realizzazione delle opere costituito dall'instaurarsi, con ampia frequenza, di ricorsi in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, si evidenzia che, con il decreto legislativo di recepimento della direttiva « ricorsi », in corso di approvazione definitiva, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha proposto norme mirate ad ac-

celerare il processo amministrativo in materia di aggiudicazione dei contratti pubblici, volte a garantire una tutela effettiva, celere, che giunga prima dell'avvenuta stipulazione del contratto, a responsabilizzare tutti i protagonisti della vicenda contenziosa (ricorrente, stazione appaltante, giudice), a consentire di pervenire in tempi rapidissimi ad una pronuncia giurisdizionale cautelare e ad una decisione di merito, che da un lato assicuri che l'appalto sia aggiudicato all'avente diritto e dall'altro non impedisca la celere esecuzione dell'appalto medesimo.

Il medesimo decreto legislativo contiene inoltre, in attuazione di specifico criterio di delega, misure di razionalizzazione dell'arbitrato; esse, nel loro complesso, delineano un istituto profondamente rinnovato che consente di mantenere in vita il rimedio di tutela arbitrale, in ragione della validità ed efficacia dello stesso, garantendone, al contempo, la massima trasparenza ed il superamento delle criticità dell'istituto evidenziatesi nel passato.

Ciò soprattutto attraverso le seguenti disposizioni volute da questa Amministrazione:

impugnabilità del lodo prevista, oltre che per nullità, anche per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia; cosicché sulla decisione arbitrale, che viene a configurarsi quale giudizio di primo grado, è consentita la possibilità di un controllo successivo generalizzato, in sede giurisdizionale;

più rigorosi criteri di incompatibilità per l'arbitro presidente, tali per cui, per esempio, detto ruolo non può essere ricoperto da chi nel triennio precedente abbia esercitato funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali, pena la nullità del lodo;

contenimento dei costi del giudizio arbitrale mediante la conferma delle disposizioni di riduzione dei compensi arbitrali previste dall'articolo 29, comma 1-*quinquiesdecies* del decreto-legge n. 207/08, convertito dalla legge n. 14/2009.

Per quanto riguarda le eccezioni sollevate sulla necessità di procedere all'affidamento delle concessioni autostradali mediante gara, la normativa già prevede che l'individuazione del concessionario avvenga mediante procedura concorsuale, e pertanto, alle scadenze dei rapporti concessori in corso, alcune delle quali imminenti, saranno esperite le gare per l'individuazione dei nuovi concessionari autostradali.

È stato peraltro prevista, con specifica disposizione della legge finanziaria per il 2010, l'anticipazione entro il 31 marzo 2010 delle gare per l'affidamento delle concessioni autostradali in scadenza entro il 31 dicembre 2014.

Rispetto alla necessità che sia garantita una maggiore qualificazione degli operatori economici realizzatori dei contratti pubblici, fondata anche su requisiti di tipo « reputazionale », il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha in più occasioni manifestato il più ampio favore nei confronti di meccanismi di selezione delle imprese che impediscano l'ingresso sul mercato a quelle meno competitive ed agevoli, viceversa, la crescita di quelle migliori.

Per quel che riguarda infine le recenti vicende giudiziarie in tema di appalti pubblici, si sottolinea che non sono emerse illegalità collegate direttamente agli Uffici di diretta collaborazione che, anzi, sono intervenuti per richiedere nel tempo gli approfondimenti necessari al fine di pervenire a soluzioni pienamente rispettose della legalità.

Per quanto concerne, invece, il coinvolgimento nelle inchieste giudiziarie di alti funzionari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, eventuali comportamenti illeciti che dovessero emergere in esito alle inchieste in corso rimarrebbero circoscritti alla sfera dei comportamenti individuali, che comportano responsabilità personali, non riconducibili, in alcun modo, alla struttura.