

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 398

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MOLINARI, MAISANO GRASSI, PROCACCI, ROCCHI, MANCUSO, FERRARA Vito e CANNARIATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1992

Istituzione di una Commissione bicamerale d'inchiesta per accertare in che modo i rapporti tra potere politico, amministrazioni pubbliche, imprenditori pubblici e privati diano occasione al compimento di illeciti penali e amministrativi; e per individuare le proposte più urgenti di riforma legislativa ed amministrativa atte a prevenire e reprimere tali illeciti

ONOREVOLI SENATORI. — Le iniziative della magistratura hanno messo in evidenza l'ampiezza e la gravità dell'intreccio tra affari e politica che stravolge il ruolo delle istituzioni del nostro paese. L'azione della magistratura peraltro ha sanzionato un fenomeno già ben noto all'opinione pubblica che, in modo sempre più generalizzato, coinvolge quasi tutte le forze politiche in giudizi di sospetto e disistima. Diffusa è la convinzione che, a livello nazionale le leggi di spesa, come a livello locale i provvedimenti aventi per oggetto servizi ed opere pubbliche,

prevedano già — prima ancora del momento del varo — efficaci meccanismi di appalti e subappalti da aggiudicare in modo scorretto e che tali esiti delle procedure rappresentino — più che il merito proprio degli interventi previsti dalle leggi — la vera motivazione dell'intervento stesso.

L'azione della magistratura, dopo anni ed anni di quasi generale inerzia, ha messo in luce dimensioni del problema così ampie da confermare il giudizio di quanti hanno sin qui sostenuto che una delle cause principali del disavanzo pubblico andasse

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ricercata proprio in questo comportamento delle forze politiche, dal quale discendono appunto rilevantissimi incrementi della spesa pubblica, spesa parassitaria, sperpero di risorse, e perciò amministrazione non accurata dei soldi dei cittadini.

È forse superfluo osservare che il comportamento delle forze politiche rispecchia generalmente il costume della società, nè è questa la sede per un'analisi dei processi che in questi decenni hanno progressivamente indebolito, nella nostra società, il riconoscimento e la pratica di alcuni principi fondamentali come base del rapporto tra i cittadini e le istituzioni. E tuttavia è proprio da settori ampi della società che nasce oggi la reazione verso il degrado delle istituzioni e l'esigenza del cambiamento, del rispetto delle regole e può venire da questa reazione dei cittadini l'opportunità sostanziale per il risanamento delle istituzioni, ma è diffusa la convinzione che questo rinnovamento nel rapporto tra i cittadini - singoli e aggregati - e lo Stato possa essere accompagnato da opportuni adeguamenti delle norme che regolano la pubblica amministrazione, in modo da prevenire e reprimere i comportamenti illeciti oggi denunciati.

In effetti, il motore del risanamento delle istituzioni non può che essere la società: è del pari evidente quanto articolato sia il quadro degli interessi diversi che, nella società, possono spingere nella direzione del risanamento come, all'opposto, per il mantenimento di situazioni che favoriscano interessi e profitti, a scapito dell'interesse generale. Il Parlamento allora non è solo il punto terminale dell'azione di risanamento, ma esso stesso deve essere interlocutore attivo e, innanzi tutto, esaminare il sistema normativo per valutare se ci sia debolezza nelle norme tanto da favorire il loro illecito stravolgimento.

È questo l'obiettivo del presente disegno di legge per l'istituzione di una commissione bicamerale di inchiesta che, dall'esame delle vicende messe in luce dalla magistratura, faccia emergere i meccanismi

principali attraverso i quali i rapporti tra potere politico, amministrazioni pubbliche, imprenditori pubblici e privati, diano occasione al compimento di illeciti penali e amministrativi e, conseguentemente, individui proposte di riforma legislativa e amministrativa atte a prevenire e reprimere tali illeciti. Compito della inchiesta effettuata dalla commissione non è dunque quello di sostituirsi all'azione propria del magistrato, ma, a partire dai fatti accertati, pervenire ad una comprensione precisa di ciò che ha reso possibile e agevolato, nelle normative esistenti, i comportamenti illeciti, in modo da apportare alle normative stesse appropriati cambiamenti.

Gli ambiti dell'investigazione vengono precisati in dettaglio all'articolo 1, nel quale si individua, oltre gli ambiti dell'inchiesta che abbiamo già descritto, anche la connessione tra queste attività illecite e l'attività della criminalità organizzata.

All'articolo 2 si elencano poi alcuni punti su cui concentrare, nel caso delle opere pubbliche, l'inchiesta e la proposta alternativa, dall'elaborazione del progetto all'aggiudicazione del contratto e alla fase dell'esecuzione.

Mentre gli articoli 3 e 4 recano le usuali disposizioni per il funzionamento della Commissione, l'articolo 5 ne precisa i poteri di indagine, con esplicita menzione del fatto che «alla commissione non potrà essere opposto alcun tipo di segreto professionale, anche quando esso sarebbe opponibile all'autorità giudiziaria». Lo stesso articolo 5 prevede poi la possibilità per la Commissione di avvalersi della collaborazione di esperti, nominati dal Presidente della Commissione, anche allo scopo di valutare precedenti contributi predisposti da Parlamento ed amministrazione negli anni passati.

Il termine di tempo per il lavoro della Commissione viene fissato in diciotto mesi (articolo 7) e gli oneri per il suo funzionamento vengono ripartiti in parti uguali a carico dei bilanci delle due Camere (articolo 8).

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. È istituita una Commissione bicamerale d'inchiesta, composta da venti deputati e venti senatori, con il compito di accertare le forme più comunemente utilizzate da amministratori, funzionari e imprenditori per commettere illeciti penali e amministrativi in occasione della conclusione di rapporti contrattuali tra amministrazioni pubbliche di ogni tipo e imprese e per tutto il tempo dell'applicazione di quei contratti, e di individuare le riforme legislative ed amministrative idonee a ripristinare un rapporto tra soggetti politici, istituzionali, amministrativi ed economici, liberato da ogni ipoteca criminosa.

2. La Commissione ha in particolare il compito di accertare:

a) le forme con le quali si realizzano le azioni di concussione da parte degli amministratori pubblici centrali e locali e le azioni di corruzione messe in opera nei loro confronti;

b) le connessioni tra tali attività illecite e le attività delle organizzazioni criminali operanti nel territorio;

c) le modalità con cui si realizza la distorsione e l'illecita utilizzazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, nonché di ogni altra specie di contratto con cui si affida a terzi il compito di eseguire lavori pubblici di ogni tipo.

3. La Commissione ha inoltre il compito di individuare e proporre le modificazioni prioritarie delle normative concernenti le materie di cui al comma 2, nonché le modificazioni della organizzazione e dei procedimenti amministrativi atte a rimuovere le attività illecite e a ripristinare su tutto il territorio nazionale condizioni di fiducia nei rapporti tra i cittadini e lo Stato

e condizioni di certezza e trasparenza nei rapporti del potere politico con le amministrazioni pubbliche e col sistema delle imprese pubbliche e private.

Art. 2.

1. La Commissione dovrà rivolgere una speciale attenzione ai seguenti punti:

a) riguardo all'elaborazione del progetto dell'opera pubblica: accertare se la formazione del progetto avvenga in una sola fase in più fasi; accertare le ragioni e la frequenza della formazione frazionata del progetto; accertare in caso di progetti a formazione frazionata se siano predisposte forme di coordinamento fra i vari segmenti di progetto; accertare se e con che frequenza il progetto venga modificato nel periodo successivo all'aggiudicazione del contratto; accertare gli aggravamenti di costo che derivano dalle *modificazioni tardive* del progetto;

b) riguardo all'aggiudicazione del contratto: accertare quali siano le forme più comunemente utilizzate per la determinazione del prezzo; accertare se talune di queste forme si prestino con particolare frequenza allo scopo di eliminare la concorrenza degli offerenti e a predeterminare l'aggiudicatario; verificare quanto siano ricorrenti i casi di aggiudicazione del contratto con il metodo delle offerte segrete; verificare quanto ampie siano le differenze dei prezzi di aggiudicazione da regione a regione per opere omogenee; verificare gli spostamenti presi a vase delle offerte vittoriose e quelli dei prezzari ufficiali tenuti dall'amministrazione; verificare con quale frequenza siano prescelti i vari sistemi di aggiudicazione degli appalti; verificare se i fenomeni di degenerazione di criminalità amministrativa penale siano particolarmente collegati all'uno o all'altro di essi;

c) riguardo alla fase dell'esecuzione: accertare criteri e modalità di scelta del direttore dei lavori; verificare la frequenza e la gravità dei casi di *ritardata consegna* dei lavori per la loro evidente incidenza sulla stabilità dei prezzi concordati; verifi-

care la frequenza, l'ampiezza, le cause delle sospensioni dei lavori; accertare se sia stato rispettato il principio della tempestività nella presentazione delle riserve; accertare la frequenza e la consistenza delle perizie di variante e il tempo intercorrente tra la consegna dei nuovi lavori e la loro successiva approvazione; accertare il tempo complessivo necessario all'ultimazione delle opere e le differenze fra i tempi di ultimazione fra regione e regione e, più in generale, fra i tempi necessari per l'esecuzione delle opere in Italia e negli altri paesi della CEE; accertare l'adeguatezza soggettiva e oggettiva dei metodi di revisione dei prezzi; accertare le modalità soggettive e oggettive dei procedimenti di collaudo delle opere.

Art. 3.

1. La Commissione dovrà presentare uno o più relazioni sulla risultanza delle indagini da essa condotte.

2. Nel corso delle indagini possono essere presentate relazioni particolari su questioni la cui pubblicazione è ritenuta urgente.

Art. 4.

1. I membri della Commissione saranno nominati dal Presidente di ciascuna Camera in modo che sia assicurata la rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari.

2. La Commissione eleggerà nel proprio seno un Presidente, due vicepresidenti e due segretari.

Art. 5.

1. La Commissione potrà agire, in conformità dell'articolo 82 della Costituzione, con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, avvalendosi di ogni mezzo istruttorio previsto dall'ordinamento e potrà avvalersi, nell'espletamento dei propri lavori, della collaborazione di ufficiali di polizia giudiziaria messi a sua disposizione dal Ministro dell'interno.

2. La Commissione potrà richiedere all'autorità giudiziaria elementi di cui essa sia a conoscenza in quanto svolga indagini che abbiano lo stesso oggetto dell'inchiesta da essa condotta. Alla Commissione non potrà essere opposto alcun tipo di segreto professionale, anche quando esso sarebbe opponibile all'autorità giudiziaria.

3. La Commissione, qualora lo ritenga opportuno, potrà avvalersi della collaborazione di esperti indipendenti di riconosciuta competenza nella materia oggetto della sua indagine. Essi saranno nominati dal Presidente della Commissione e la loro retribuzione graverà in misura uguale sul bilancio delle due Camere.

Art. 6.

1. Le audizioni della Commissione sono pubbliche, a meno che la Commissione stessa non decida diversamente.

Art. 7.

1. La Commissione d'inchiesta dovrà concludere i suoi lavori entro diciotto mesi dalla data della sua costituzione.

2. Conclusa l'inchiesta, la Commissione affiderà ad uno o più dei propri componenti il compito di redigere le relazioni finali; i deputati che dissentono potranno presentare relazioni di minoranza.

3. La Commissione, a maggioranza dei propri componenti, potrà deliberare di pubblicare i verbali delle sedute, i documenti e gli atti acquisiti. Le relazioni conclusive dovranno essere comunque pubblicate.

Art. 8.

1. I Presidenti delle due Camere provvederanno ad assegnare alla Commissione i funzionari ad essa necessari e ad assicurarle tutti i servizi che occorrono al suo funzionamento.

2. Le spese per il funzionamento della Commissione sono in parti uguali poste a carico del bilancio di ciascuno delle due Camere.