



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CROSIO e ARACRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 2015

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sugli appalti pubblici e sui fenomeni della corruzione e della collusione ad essi correlati

ONOREVOLI SENATORI. - Gli scandali emersi negli ultimi tempi in materia di appalti ed in particolare la gestione discutibile degli appalti delle cosiddette «Grandi opere» rende opportuna l'istituzione da parte del Parlamento di una Commissione parlamentare di inchiesta sugli appalti pubblici e sui fenomeni della corruzione e della collusione ad essi correlati.

Il presente disegno di legge propone pertanto l'istituzione di tale Commissione d'inchiesta e ne stabilisce gli obiettivi, i compiti e le modalità di funzionamento, sulla base delle leggi istitutive di analoghe Commissioni d'inchiesta, come quella sul fenomeno delle mafie o quella sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

Il fenomeno della corruzione della pubblica amministrazione per accedere alla realizzazione delle opere pubbliche o aggiudicarsi servizi e forniture presenta dimensioni vastissime e connessioni dirette con il sistema politico e con la stessa criminalità organizzata. Il risultato è un eccessivo aggravio dei costi per la realizzazione delle opere pubbliche rispetto, ai costi preventivamente stabiliti, che, per la maggior parte, è causato da continue perizie di variante che alzano sempre di più i costi.

Si tratta quindi di un tema non solo etico-morale ma anche economico, che ha messo in crisi il sistema Paese e le imprese oneste che vengono tutte trattate come criminali. Infatti, proprio ultimamente, il Governo ha assegnato all'Autorità nazionale anticorruzione anche la vigilanza sugli appalti di lavori, servizi e forniture.

La corruzione danneggia gravemente l'economia e la società nel suo complesso,

mina la democrazia e lede la giustizia sociale e lo Stato di diritto, minacciando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei processi democratici.

Recentemente, l'indagine «mafia capitale» ha fatto emergere con tutta chiarezza come le associazioni criminali gestiscano attraverso il complesso sistema delle cooperative anche il *business* dell'immigrazione, facendo emergere rapporti tra politici corrotti, cooperative e associazioni criminali. Si rende pertanto necessario riformare la normativa vigente che disciplina il funzionamento delle cooperative individuando chiaramente, oltre a criteri certi per l'assegnazione delle gare pubbliche, anche modalità di monitoraggio per l'accertamento del rispetto di *standard* qualitativi e quantitativi, anche per salvaguardare l'operato delle cooperative virtuose che rispettando la missione istitutiva collaborando fattivamente per il bene comune.

Il settore degli appalti pubblici muove circa il sette per cento del PIL nazionale, mentre, secondo le stime della Corte dei conti e dell'Unione europea, la corruzione costa al sistema economico italiano almeno 60 miliardi di euro all'anno.

Il recente rapporto sulla corruzione redatto dall'Unione europea, secondo un'indagine realizzata da *PriceWaterhouse per l'O-laf* (l'agenzia antifrode europea), evidenzia dati allarmanti sulla diffusione del fenomeno della corruzione negli Stati membri e soprattutto in Italia. In particolare, la metà dei 120 miliardi che ogni anno la corruzione sottrae all'economia dell'Unione europea riguarda l'Italia. E se in Olanda ogni 100 appalti solo uno è viziato da tangenti, nel nostro Paese il numero è 10 volte superiore. Ancora più stupefacente è l'opinione della

gente sulla corruzione nel settore degli appalti. Si legge nel citato rapporto che in Italia c'è «la percezione di un clima di quasi impunità», mentre «i legami tra politici, criminalità organizzata e imprese e lo scarso livello di integrità dei titolari di cariche elettive e di governo sono oggi tra gli aspetti più preoccupanti, come testimonia l'elevato numero di indagini per casi di corruzione, tanto a livello nazionale che regionale».

Il rapporto punta soprattutto il dito sulle leggi *ad personam* e proprio per questo la Commissione europea invita l'Italia «ad astenersi dall'adozione di leggi *ad personam*». Inoltre, un altro problema segnalato da Bruxelles riguarda la prescrizione: circa il 10 per cento dei procedimenti per reati di corruzione «si è estinto per scadenza dei termini di prescrizione» mentre la media negli altri Stati membri dell'Unione europea va dallo 0,1 al 2 per cento.

Un altro capitolo è il ricorso a procedure negoziate. In Italia, il ricorso a procedure negoziate senza pubblicazione del bando è più frequente della media europea: nel 2010 rappresentava infatti il 14 per cento del valore dei contratti, contro il 6 per cento della media dell'Unione. Questo fattore, secondo la Commissione europea, aumenta il

rischio di condotte corrotte e fraudolente. Ne è un esempio il fatto che se in Italia per ogni chilometro di alta velocità si è speso una media di 61 milioni, per la Parigi-Lione e la Madrid-Siviglia il costo è stato poco sotto i 10 milioni per chilometro.

Contro questo fenomeno, la Commissione suggerisce «di rendere più trasparenti gli appalti pubblici, prima e dopo l'aggiudicazione, come richiesto dalle raccomandazioni rivolte all'Italia a luglio 2013 nel quadro del semestre europeo». Questo obiettivo «potrebbe essere raggiunto ponendo l'obbligo per tutte le strutture amministrative di pubblicare *on-line* i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi, in linea con la normativa anticorruzione» e di «conferire alla Corte dei conti il potere di effettuare controlli senza preavviso».

Il presente disegno di legge intende pertanto permettere un approfondimento delle ragioni che hanno portato nel corso degli ultimi anni al malfunzionamento dell'attuale disciplina degli appalti, con lo scopo di comprendere quali correttivi possano essere apportati a livello normativo per rendere più trasparenti gli appalti e contrastare i fenomeni di corruzione e collusione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e funzioni della Commissione)

1. È istituita, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sugli appalti pubblici e sui fenomeni della corruzione e della collusione ad essi correlati, di seguito denominata «Commissione», con il compito di:

a) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse agli appalti pubblici e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle fattispecie di reato di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale, in materia, rispettivamente, di associazione per delinquere e associazioni di tipo mafioso anche straniere;

b) verificare la sussistenza di comportamenti illeciti da parte della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione degli appalti, anche in riferimento alle modalità di gestione dei servizi da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento;

c) verificare, in relazione alle infrastrutture strategiche, l'istituto dell'«affidamento unitario a contraente generale» e in particolare la facoltà riconosciuta al contraente generale di eseguire l'opera con piena autonomia, di gestire i subaffidamenti, le attività collaterali e di progettazione e direzione dei lavori, nonché le espropriazioni;

d) verificare l'istituto delle varianti in corso d'opera e l'incidenza delle riserve per varianti suppletive sul costo degli appalti e sulla conseguente generazione di contenziosi, anche con riferimento alla facoltà rico-

nosciuta a funzionari o ai responsabili di procedimento di certificare una variante non supportata da verificabili ragioni di fatto;

e) verificare il sistema della «procedura ristretta» per la scelta ordinaria del contraente e il crescente utilizzo di tale istituto;

f) verificare l'utilizzo del subappalto e la facoltà lasciata in capo all'impresa aggiudicataria dell'appalto di distribuire subcontratti in maniera discrezionale e a soggetti non qualificati;

g) verificare i casi in cui la frammentazione e la suddivisione delle opere pubbliche in più lotti non si basa su motivazioni consentite dalle direttive comunitarie;

h) verificare l'istituto degli «appalti segreti» e la regolarità degli atti di segretezza, con particolare riguardo al regime di aggiudicazione dell'attivazione della segretezza con disposizioni di fonte secondaria;

i) verificare il vigente sistema di attestazione tecnico-organizzativa degli appaltatori di natura privatistica in quanto effettuata dalle società organismi di attestazione (SOA), e l'utilizzo delle stesse certificazioni da parte di aziende o rami di azienda conseguenti da cessioni dell'azienda originaria;

l) accertare il rispetto di *standard* qualitativi e quantitativi da parte delle cooperative sociali e verificare l'entità economica degli appalti o delle attribuzioni dirette gestite dalle cooperative, nonché il numero delle cooperative a livello nazionale impegnate nella gestione dell'impatto sociale connesso ai flussi migratori;

m) verificare, in relazione alla legittimità degli atti, i casi di inaugurazione e utilizzo di opere pubbliche, ed in particolare di tratti di strada, ponti, gallerie ed altre opere di pubblica utilità, senza il preventivo collaudo statico;

n) verificare le motivazioni sottostanti l'utilizzo di incentivi per l'accelerazione dei lavori in corso per le opere ritenute di straordinaria urgenza;

o) verificare il crescente ricorso delle pubbliche amministrazioni all'esternalizzazione di servizi e, in particolare, il diffuso ricorso al contratto «*global service*» avente ad oggetto la gestione di infrastrutture, la manutenzione, il supporto alle imprese o alle amministrazioni, la gestione di immobili e di sistemi tecnologici;

p) verificare i sistemi di collusione tra privati che generano distorsioni nelle gare d'appalto, concernenti in particolare la presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interessi, la presenza di cartelli di imprese, di sistemi di turnazione e di coordinamento delle offerte per gli appalti di rilevante importo, la presentazione di offerte caratterizzate da rialzi troppo elevati in modo da essere escluse a favore di un altro concorrente, le cordate di imprese ed il coordinamento delle offerte al ribasso, il coordinamento al fine di prede-terminare la partecipazione ad una gara, le condizioni di partecipazione o la spartizione dei lotti disponibili, la presenza di subaffidamenti di varia natura contrattuale concessi ad imprese controllate e il ritiro delle offerte senza giustificato motivo;

q) verificare le cause sottostanti la predisposizione di bandi di gara contenenti requisiti soggettivi od oggettivi volti ad escludere taluni concorrenti, la violazione della segretezza delle offerte, il mancato controllo sui ribassi, sulla documentazione antimafia necessaria o sull'esecuzione dei lavori, la mancata autorizzazione di subappalti, l'ammissibilità di varianti in corso d'opera di valore superiore a quello di aggiudicazione, le pressioni indebite sul direttore dei lavori per gli appalti di minore entità, la predisposizione di bandi o capitolati di identica natura e contenuto o di griglie di «sbarramento tecnico» da parte dei pubblici funzionari responsabili;

r) verificare i casi in cui i procedimenti per reati di corruzione si è estinto per scadenza dei termini di prescrizione, rispetto

alla media negli altri Stati membri dell'Unione europea;

s) verificare ogni altro elemento utile a comprendere le disfunzioni e le situazioni di illegittimità nel settore degli appalti e i fenomeni della corruzione e della collusione ad essi correlati.

2. La Commissione riferisce alle Camere annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori.

3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta di venti senatori e di venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione allegato alla relazione, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comu-

nali e circoscrizionali, approvata il 18 febbraio 2010 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 4 agosto 2008, n. 132.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i suoi componenti possono essere confermati.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

6. Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Testimonianze)

1. Ferme le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale.

Art. 4.

(Acquisizione di atti e documenti)

1. La Commissione, nelle materie attinenti alle finalità della presente legge, può ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. In tale ultimo caso la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

2. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

3. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

4. Il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

Art. 5.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra per-

sona che collabora con la Commissione medesima o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 3.

Art. 6.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più gruppi di lavoro, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione si avvale dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e può avvalersi di tutte le collaborazioni, che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 70.000 euro per l'anno 2015 e di 120.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica

e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

7. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

