

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII[^] LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori

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

RELAZIONE

Onorevoli Senatori. – Il presente disegno di legge ha come oggetto l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sugli appalti pubblici e sui fenomeni della corruzione e della collusione ad essi correlati.

L'obiettivo principale della Commissione è quello di analizzare il settore degli appalti pubblici e il fenomeno della corruzione, che presenta per la sua dimensione, estensione e profondità, connessioni dirette con il sistema politico, con la pubblica amministrazione, con il sistema delle autonomie locali e con i corpi tecnici e con i funzionari dello Stato, con il mondo delle imprese e più in generale dell'economia e della finanza, con la stessa criminalità organizzata, il cosiddetto "mondo di mezzo", lasciando fuori dai lavori della stessa Commissione le attività e le indagini in corso di competenza delle autorità giudiziarie e dell'Autorità nazionale Anticorruzione.

Nel corso degli ultimi anni, la realizzazione di opere pubbliche è avvenuta spesso con notevole aggravio dei costi inizialmente preventivati e con altrettanta frequenza risulta costellata da molteplici illegittimità, specie nelle fasi di aggiudicazione degli appalti e della realizzazione delle opere, nonché, più di recente, dall'emergere di preoccupanti e sempre più diffusi fenomeni di corruzione e di collusione.

L'importanza del tema non ha solo carattere etico-morale, ma è anche strettamente legata alla sua dimensione economica e all'ammontare di risorse che la disfunzione del sistema degli appalti e la corruzione drenano dal sistema economico ed è in stretta relazione con i ritardi che il paese sta accumulando in termini di tempi di realizzazione e di qualità delle opere e dei lavori pubblici.

Il settore dei contratti pubblici muove circa il sette per cento del PIL nazionale e assegna ogni anno in Italia circa 125 mila contratti di importo medio superiore a 40 mila euro. Secondo le più recenti stime, della Corte dei conti e dell'Unione europea, la corruzione «costa» al sistema economico italiano almeno 60 miliardi di euro all'anno. In un recente "rapporto sulla corruzione" redatto dalla Commissione europea, al settore degli appalti pubblici viene dedicato un ampio capitolo, e dalla lettura del testo emerge che quello italiano è "un settore particolarmente esposto al rischio corruzione". La stima della Commissione europea è che nelle sole grandi opere pubbliche la corruzione assorba almeno il 40% del valore totale dell'appalto.

Nel rapporto, fra le altre osservazioni, si segnala che in Italia, «il ricorso alle procedure negoziate (soprattutto senza pubblicazione del bando) è più frequente della media: nel 2010 rappresentava infatti il 14% del valore dei contratti, contro il 6% della media dell'Unione>>>. Questo fattore, secondo la Commissione, aumenta in modo esponenziale il rischio di condotte corrotte e fraudolente.

Il settore più esposto è quello delle infrastrutture dove manca una vera concorrenza tra imprese e vi è forte rischio di collusione, peraltro elevato dal momento che solo pochi prestatori sono in grado di fornire le opere, le forniture e i servizi.

Il rapporto della Commissione cita le grandi opere, la costruzione delle autostrade e di linee ferroviarie, la ricostruzione dell'Aquila, tra quelle maggiormente esposte al rischio di distrazione di fondi pubblici e infiltrazioni criminali. Ma il vero caso è rappresentato dall'alta velocità ferroviaria. Secondo gli studi della Commissione, l'alta velocità in Italia è costata 47,3 milioni di euro al chilometro nel tratto Roma-Napoli, 74 milioni di euro tra Torino e Novara, 79,5 milioni di euro tra Novara e Milano e 96,4 milioni di euro tra Bologna e Firenze, contro gli appena 10,2 milioni di euro al chilometro della Parigi-Lione, i 9,8 milioni di euro della Madrid-Siviglia e i 9,3 milioni di euro della Tokyo-Osaka. In totale, secondo il rapporto, il costo medio dell'alta velocità in Italia è stimato a 61 milioni di euro al chilometro. Queste differenze di costo, certo non probanti ma indicative, possono rivelarsi però una spia, da verificare alla luce di altri indicatori, di un'eventuale cattiva gestione o di irregolarità negli appalti pubblici.

Sul fronte della repressione di tali fenomeni, i dati sul numero di condanne, di denunce e di arresti per corruzione nell'ambito degli appalti pubblici tratteggiano un trend decrescente dal 2000 al 2007, mentre negli anni successivi, dal 2008 in poi, si è registrata una decisa controtendenza. Inoltre, la «qualità» della corruzione, ossia la sua pervasività ai più alti livelli istituzionali, il suo utilizzo costante da parte delle organizzazioni criminali e la sua percezione sociale è cresciuta notevolmente. Nel corso degli ultimi anni, per contrastare tale deriva, il legislatore nazionale ha adottato una serie di iniziative volte proprio a monitorare e a garantire il principio di trasparenza negli appalti e, quindi, a favorire il contenimento dei fenomeni corruttivi, a partire dall'istituzione della Banca dati Nazionale dei Contratti pubblici e dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti. Da ultimo, con il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, è stata soppressa l'AVCP e le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici sono state trasferite all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Dall'azione dell'ANAC e soprattutto a seguito dell'adozione delle nuove disposizioni in materia di appalti di recepimento delle direttive comunitarie, attualmente in discussione al Senato, dovrebbe derivare un deciso miglioramento dell'attuale situazione.

La presente proposta, pertanto, affida alla Commissione il compito di approfondire le ragioni (molteplici, profonde e spesso sufficientemente investigate) che hanno portato nel corso degli ultimi

anni al malfunzionamento dell'attuale disciplina degli appalti e, soprattutto, a comprendere quali correttivi possano essere apportati a livello normativo per rendere più trasparenti gli appalti, per contrastare più efficacemente la corruzione e la collusione e per supportare al meglio il prezioso lavoro dell'ANAC.

L'obiettivo ultimo è quello di arrivare ad un efficiente assetto del futuro Codice dei contratti pubblici, ad un utilizzo controllato di taluni istituti, al rafforzamento delle autorità e delle istituzioni preposte al controllo e al monitoraggio e alla concorrenza del mercato delle commesse pubbliche.

Proprio per tali motivi, all'articolo 1, si propone l'istituzione di una «Commissione parlamentare di inchiesta» sugli appalti pubblici e sui fenomeni della corruzione e della collusione ad essi correlati, per la quale è prevista la dotazione di poteri di acquisizione di informazioni e notizie, anche presso le autorità giudiziarie. Alla Commissione è affidato il compito di accertare le cause che hanno favorito il sorgere di situazioni di inefficienza e di corruzione, di aggravio delle spese preventivate per la realizzazione delle opere pubbliche, ed in particolare delle varianti in corso d'opera, e di adozione di atti illegittimi.

In particolare, alla Commissione è affidato il compito di verificare: l'istituto della "concessione in costruzione e gestione" o di "affidamento unitario a contraente generale; il fenomeno delle varianti in corso d'esecuzione e il sistema della "procedura ristretta" per la scelta ordinaria del contraente e sul crescente utilizzo di tale istituto; l'istituto del subappalto e le cause che hanno portato alla crescente frammentazione e alla suddivisione delle opere pubbliche in più lotti nel corso degli ultimi anni; l'istituto degli "appalti segreti", sottratti alla disciplina dei contratti pubblici; il vigente sistema di attestazione tecnico organizzativa degli appaltatori, di natura privatistica (SOA), e il fenomeno delle continue cessioni di aziende o rami di aziende operanti nel settore allo scopo di far rivivere in nuove società il diritto ad utilizzare tali certificazioni; in relazione alla legittimità degli atti, i casi di inaugurazione di opere pubbliche, ed in particolare di tratti di strada, ponti, gallerie ed altre opere di pubblico utilizzo senza il necessario collaudo statico; le motivazioni sottostanti l'utilizzo di incentivi per l'accelerazione dei lavori in corso per le opere ritenute urgenti; il crescente ricorso delle pubbliche amministrazioni all'esternalizzazione di servizi; i sistemi di collusione tra privati e privati e funzionari pubblici che generano distorsioni nelle gare d'appalto.

L'articolo 2, definisce la composizione e le modalità per la nomina del Presidente della Commissione.

L'articolo 3, prevede forme flessibili di organizzazione del lavoro prevedendo appositi gruppi di lavoro.

L'articolo 4, disciplina la materia relativa all'acquisizione di atti e documenti nonché i vincoli di riservatezza e segretezza, mentre l'articolo 5, regola l'organizzazione interna della Commissione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

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 i seguenti compiti:

- a) verificare, in relazione alle infrastrutture strategiche, l'istituto della "concessione in costruzione e gestione" o di "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, nonché le espropriazioni;
- b) verificare l'istituto delle varianti in corso d'esecuzione e in particolare la facoltà riconosciuta a funzionari o a responsabili dei lavori di certificare una variante non supportata da verificabili ragioni di fatto, nonché sulla conseguente generazione di contenziosi e sul sistematico utilizzo di elevate quote di riserva per varianti suppletive;
- c) verificare il sistema della "procedura ristretta" per la scelta ordinaria del contraente e sul crescente utilizzo di tale istituto;
- d) verificare l'istituto del subappalto ed in particolare la facoltà lasciata in capo all'aggiudicatario di distribuire subcontratti in maniera discrezionale e a soggetti non qualificati;
- e) verificare le cause che hanno portato alla crescente frammentazione e alla suddivisione delle opere pubbliche in più lotti nel corso degli ultimi anni;
- f) verificare l'istituto degli "appalti segreti", sottratti alla disciplina dei contratti pubblici, con particolare riguardo al regime di aggiudicazione e all'attivazione della segretezza con disposizioni di fonte secondaria;
- g) verificare il vigente sistema di attestazione tecnico organizzativa degli appaltatori, di natura privatistica (SOA), e delle continue cessioni di aziende o rami di aziende operanti nel settore allo scopo di far rivivere in nuove società il diritto ad utilizzare tali certificazioni;
- h) verificare, in relazione alla legittimità degli atti, i casi di inaugurazione di opere pubbliche, ed in particolare di tratti di strada, ponti, gallerie ed altre opere di pubblico utilizzo senza il necessario collaudo statico;
- i) verificare le motivazioni sottostanti l'utilizzo di incentivi per l'accelerazione dei lavori in corso per le opere ritenute urgenti;

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

m) a verificare le modalità di collusione tra privati che generano distorsioni nelle gare d'appalto, con particolare riguardo alla 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 predeterminare 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;

n) verificare le cause sottostanti la predisposizione di bandi di gara contenenti requisiti soggettivi od oggettivi volti ad per 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;

o) 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 procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, scelti 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.

2. 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.
3. 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 maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.
4. 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 3.
5. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Gruppi di lavoro)

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più gruppi di lavoro, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 5.

Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, 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. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.
2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.
3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. 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.
5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.
6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 5.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei gruppi di lavoro di cui all'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.
2. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e 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.
3. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro.
4. Le spese per il funzionamento della Commissione 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.
5. 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*.