

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1334

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ELIO VITO, PANNELLA, BONINO,
CICCIOMESSERE, RAPAGNÀ, TARADASH**

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle modalità di affidamento dell'esecuzione di opere pubbliche e della fornitura di beni e servizi mediante appalti e concessioni

Presentata il 20 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge per istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle modalità di affidamento dell'esecuzione di opere pubbliche e della fornitura di beni e servizi mediante appalti e concessioni intende porre al centro dell'attenzione del Parlamento e del Paese la necessità di una revisione delle vigenti normative in materia di lavori pubblici. Le recenti vicende giudiziarie, infatti, non devono far perdere di vista il compito principale del Parlamento che è quello di produrre leggi giuste ed efficaci, in coerenza con la normativa comunitaria, al fine di impedire i diffusi fenomeni di illeciti e di sperpero delle risorse pubbliche.

A tal fine, è necessario un esame approfondito della legislazione sui lavori pubblici a partire dalla legge n. 2248 del 20 marzo 1865 (che dall'articolo 319 all'articolo 365, titolo VI, allegato F, tratta della « gestione amministrativa ed economica dei lavori pubblici ») e dalle norme del testo unico sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato del 17 febbraio 1884; queste leggi si ispirano, nel rapporto tra pubblica amministrazione e privati, al principio della rigorosa tutela degli interessi generali nell'uso delle risorse pubbliche.

Occorre, quindi, ricordare che la citata legge del 1865 prevede l'appalto come unica forma generale di affidamento della

costruzione di opere pubbliche. Solo per la costruzione delle « strade ferrate » il giovane Stato unitario, che non possedeva le imponenti risorse finanziarie necessarie per la costruzione della rete nazionale ferroviaria, fece ricorso all'istituto della concessione, concepito e disciplinato, nel titolo V della citata legge del 1865, sul principio che il concessionario doveva anticipare tutte le somme necessarie per la realizzazione delle opere.

Il recupero da parte dei concessionari del capitale investito e il conseguimento del profitto dell'intrapresa dovevano essere ottenuti con le entrate dell'esercizio delle ferrovie. È da osservare che l'articolo 245 della suddetta legge prescriveva per l'affidamento di lavori in concessione l'obbligatorietà del parere del Consiglio dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato.

La questione delle concessioni ferroviarie fu oggetto di memorabili battaglie parlamentari che videro in primo piano Silvio Spaventa come Ministro dei lavori pubblici dal 1874 al 1876 e, in seguito alla caduta della Destra, dai banchi dell'opposizione. Nei suoi interventi, raccolti poi da Benedetto Croce nel volume « La politica della Destra », Silvio Spaventa indicò nei concessionari una reviviscenza del « feudalesimo », si oppose con tutte le sue forze contro l'affermazione di un « moderno Medio Evo come epoca delle feudalità finanziarie contrarie allo spirito della storia moderna » e propugnò per le ferrovie il principio di pubblico servizio il cui esercizio doveva essere affidato allo Stato.

Fu il regime fascista, con il regio decreto 6 agosto 1926, n. 1657, ad estendere l'istituto della concessione alle « opere pubbliche di qualunque natura anche indipendentemente dall'esercizio delle opere stesse » col fine di evitare le regolamentari gare d'appalto. Venne posta in tal modo la radice maligna di quell'indirizzo che avrebbe corrotto irrimediabilmente la politica dei lavori pubblici.

Con la successiva legge 24 giugno 1929, n. 1137, fu compiuto il passo decisivo che fece assumere all'istituto della concessione un contenuto amplissimo eliminando, nella materia dei lavori pubblici, le garan-

zie rappresentate dalle gare d'appalto. Nella relazione al Senato sulla legge del 1929 il relatore senatore De Vito rilevò che, con le modifiche introdotte dalla nuova legge, « l'istituto della concessione perdeva in realtà l'elemento suo essenziale » (la gestione e l'esercizio delle opere) configurandosi sostanzialmente come « un appalto a pagamento differito » e derogava alle « norme della legge e del regolamento di contabilità generale su quanto concerne le modalità d'appalto, sostituendosi la trattativa privata alle gare e alle licitazioni ».

Si può quindi concludere che la legislazione del periodo fascista era riuscita, con la riesumazione dell'istituto della concessione, a legittimare la trattativa privata ma manteneva il principio che i concessionari erano tenuti ad anticipare tutti i capitali occorrenti per la realizzazione delle opere e il pagamento dell'importo dei lavori veniva effettuato in trenta annualità secondo il regio decreto del 1926 e successivamente in dieci annualità a norma della legge n. 1137 del 1929.

Dopo l'avvento della Repubblica la norma per l'affidamento a privati dell'esecuzione dei lavori pubblici fu quella delle gare d'appalto.

La politica dei lavori pubblici rimaneva dunque ancorata alle norme sugli appalti e la legge fondamentale 10 agosto del 1950, n. 646, che istituisce la Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), sanciva la regola delle gare d'appalto per l'esecuzione di opere pubbliche da affidare a ditte private ed assegnava i collaudi dei lavori al Corpo forestale dello Stato, al Genio civile o ad altri organi competenti dello Stato.

I costruttori e le imprese che avevano durante il regime fascista goduto dei privilegi derivanti dall'istituto della concessione e dalla trattativa privata, si coalizzarono in un gruppo di pressione che riuscì a strappare ai Governi della Repubblica inaudite deroghe ai principi ed alle norme della contabilità generale dello Stato sanciti nell'articolo 17 del testo unico della legge sull'amministrazione e

sulla contabilità generale dello Stato del 17 febbraio 1884, nell'articolo 53 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato 4 maggio 1885, n. 3074, e nell'articolo 12 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato. Tutte le citate disposizioni legislative contengono il divieto « di stipulare nei contratti di lavori pubblici l'obbligo di far pagamenti in conto, se non in ragione dell'opera prestata o della materia fornita ».

Mentre l'attenzione dell'opinione pubblica è impegnata sui grandi temi ed eventi politici, il predetto gruppo di pressione riesce ad ottenere col decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, pesanti deroghe all'articolo 12 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, introducendo la possibilità che « per esigenze connesse alla situazione economica del Paese e per periodi di durata determinata » con decreto del Ministro del tesoro, venissero concesse dalle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle autonome, anticipazioni fino alla metà del prezzo prima dell'inizio della esecuzione del contratto e, una volta iniziati i lavori, altre anticipazioni fino ad un massimo del 75 per cento.

Il primo decreto del Ministero del tesoro del 25 novembre 1972 autorizzava le Amministrazioni dello Stato a concedere fino al 31 dicembre 1973 alle imprese appaltatrici o fornitrici di beni o di servizi prima dell'inizio dell'esecuzione dei relativi contratti una anticipazione pari al cinquanta per cento del prezzo contrattuale. Altre anticipazioni fino ad un massimo del 75 per cento possono essere concesse quando i lavori o le forniture eseguite abbiano raggiunto almeno il 40 per cento di detto prezzo contrattuale.

Con decreto del 23 novembre 1973 l'autorizzazione a concedere anticipazioni del 50 per cento e fino al 75 per cento è prorogata al 31 dicembre 1974.

Il decreto del 16 ottobre 1974 proroga fino al 31 dicembre 1975 il decreto 25 novembre 1972.

Ulteriore proroga al 31 dicembre 1976 del decreto 25 novembre 1972 viene concessa con il decreto ministeriale 18 ottobre 1975.

Il decreto ministeriale 23 ottobre 1976 estende la proroga al 31 dicembre 1977.

Il decreto 3 ottobre 1977 concede l'ultima proroga al 31 dicembre 1978 per i contratti di lavori o forniture di beni in corso di esecuzione alla data del 1° gennaio 1978 mentre per i contratti che hanno avuto inizio nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 1978 l'anticipazione viene ridotta al 20 per cento del prezzo.

A seguito dell'intervento in forze delle imprese straniere che vedono nelle deroghe alla contabilità generale dello Stato e nelle imponenti anticipazioni un'eccezionale occasione di guadagni, l'anticipazione viene ridotta nella misura del 20 per cento e poi prorogata con successivi decreti fino al 1983.

Per evitare la concorrenza delle imprese di costruzioni straniere e sottrarsi alla normativa europea sugli appalti, al gruppo di pressione dei costruttori italiani, che ha già assunto l'aspetto di un « blocco sociale », non rimane altra via che quella della trattativa privata. E per praticare tale via su larga scala il gruppo di pressione scorge nell'istituto della concessione il solo mezzo per frodare la concorrenza europea. L'istituto della concessione era stato accortamente modificato su sollecitazioni del gruppo di pressione dei costruttori italiani, i quali erano riusciti a far varare la legge 15 gennaio 1951, n. 34, che prevede il pagamento del prezzo dei lavori in un'unica soluzione subito dopo il compimento dei lavori. Dunque v'erano tutte le condizioni per frodare la concorrenza europea con l'uso dell'istituto della concessione e per evitare il pagamento in rate decennali previsto dalla legge n. 1137 del 1929.

Ma tutto questo non basta alla ingordigia del « blocco sociale » che, nutritosi e impinguatosi del pubblico denaro attraverso il perverso sistema delle anticipazioni, escogita il modo per scardinare definitivamente le norme e i principi di di-

ritto pubblico vigenti nel campo dei lavori pubblici!

E tenta ciò che parrebbe un obiettivo impossibile: l'applicazione del sistema delle anticipazioni alle concessioni!

L'obiettivo è raggiunto con il terremoto del 23 novembre 1980 che ha rappresentato la grande occasione per riesumare l'istituto della concessione, introdotto nella legge n. 219 del 1981 per la ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto. Il secondo comma dell'articolo 16 di tale legge autorizza infatti il ricorso a questo istituto e il quarto comma, lettera c), consente « la concessione di anticipazioni, pari al 50 per cento del compenso, all'atto dell'approvazione della convenzione e di un'ulteriore anticipazione, pari al 25 per cento del compenso, al momento in cui i lavori eseguiti abbiano raggiunto il 50 per cento dell'importo convenzionale ». L'affidamento in concessione è poi dichiarato obbligatorio per la realizzazione dell'intervento statale di edilizia residenziale a Napoli previsto dal titolo VIII della legge, in deroga alle norme vigenti e quindi anche all'articolo 5 della legge del 1929 che prescrive l'obbligatorietà del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Ma la deroga alle norme vigenti significa soprattutto che la citata legge n. 219 prescrive imponenti anticipazioni a favore dei concessionari stravolgendo non soltanto l'istituto della concessione che era sorto proprio per dare allo Stato e agli enti pubblici la possibilità di realizzare le opere utilizzando le risorse finanziarie dei concessionari, ma scardinando uno dei principi fondamentali delle leggi citate in precedenza sulla contabilità generale dello Stato che contengono, come si è già detto, il divieto « di stipulare nei contratti di lavori pubblici l'obbligo di far pagamenti in conto, se non in ragione dell'opera prestata o della materia fornita ». Neanche negli anni della dittatura fascista il legislatore azzardò di derogare a tale principio; infatti, come si è visto, il pagamento a favore dei concessionari era previsto in una prima fase in trenta rate annuali dopo il compimento e il collaudo dei lavori (legge n. 1657 del 1926) e suc-

cessivamente in dieci rate annuali con la legge n. 1137 del 1929, sempre dopo il compimento delle opere e dei lavori.

Con la legge n. 80 del 1987, infine, viene esteso l'affidamento in concessione a tutte le opere pubbliche, su tutto il territorio nazionale ed indistintamente a tutte le amministrazioni, statali e non statali, riconfermando espressamente non soltanto tutte le disposizioni della legge n. 1137 del 1929, ma anche le norme delle altre leggi che disciplinano affidamenti in concessione (e quindi le anticipazioni, le maggiorazioni e le deroghe statuite dalla legge n. 219 del 1981).

Sono queste leggi e queste norme che hanno consentito la nascita e la diffusione ormai generalizzata dei fenomeni di illecito oggi alla nostra attenzione.

Naturalmente si è consapevoli della complessità e della delicatezza della materia in esame; per queste ragioni si propone la istituzione di questa Commissione d'inchiesta, alla quale si prevede di affidare, però, oltre che il compito di indagare e di accertamento anche quello di proporre le opportune modifiche legislative. A fondamento della necessità dell'inchiesta, infatti, vi è la convinzione che occorra modificare le attuali norme in materia di appalti e concessioni, se si vogliono efficacemente e concretamente prevenire e reprimere i diffusi fenomeni di illeciti penali ed amministrativi verificatisi.

I compiti specifici assegnati alla Commissione sono elencati all'articolo 1. La Commissione dovrà accertare innanzitutto le principali e più frequenti distorsioni legislative e normative in materia di affidamento dell'esecuzione di opere pubbliche e della fornitura di beni e servizi mediante appalti e concessioni. La Commissione, poi, accerterà i meccanismi con cui vengono commessi i reati di concussione e di corruzione che coinvolgono amministratori pubblici, sistema dei partiti e sistema delle imprese e le relazioni tra tali reati e le attività della criminalità organizzata.

Coerentemente con gli indirizzi illustrati, la Commissione quindi proporrà le

modifiche legislative per tutelare l'interesse generale nell'uso delle risorse pubbliche.

In questo ambito, il comma 3 dell'articolo 1 prevede in particolare che la Commissione formuli proposte per ricondurre l'istituto della concessione alla sua originaria concezione e per vietare in ogni caso nel settore delle opere pubbliche qualsiasi forma di anticipazione.

L'articolo 2 disciplina la composizione della Commissione in modo proporzionale ed assicurando la rappresentanza di tutti i Gruppi costituiti in almeno un ramo del Parlamento. Il comma 2 dello stesso articolo prevede che il Presidente della Commissione sia nominato d'intesa dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato, ai quali compete anche la convocazione della prima seduta della Commissione, nel corso della quale si provvederà alla elezione di due vice presidenti e di due segretari.

Con l'articolo 3 si prevede che le audizioni della Commissione sono, a meno che non si decida diversamente, pubbliche.

L'articolo 4 precisa i poteri di indagine della Commissione d'inchiesta, come previ-

sti dall'articolo 82 della Costituzione. Con lo stesso articolo si prevede che la Commissione, alla quale non potrà essere eccettuato alcun tipo di segreto professionale o di ufficio, potrà avvalersi della collaborazione di esperti e delle risultanze di altre indagini giudiziarie o amministrative.

Con l'articolo 5 si stabilisce che la Commissione dovrà concludere i suoi lavori entro dodici mesi dalla costituzione, con una o più relazioni finali che saranno comunque pubblicate.

Infine, l'articolo 6 prevede che alla Commissione siano assegnati personale adeguato, locali idonei e gli strumenti operativi necessari; le spese per il suo funzionamento sono a carico del bilancio della Camera e del bilancio del Senato.

Per la elaborazione di questa proposta sono stati di grande contributo i seminari delle « Assise di Palazzo Marigliano » di Napoli, che su questi temi hanno anche promosso un appello al Parlamento, sottoscritto da molte personalità della cultura italiana e da migliaia di cittadini, in cui si chiede, tra l'altro, l'abrogazione delle norme che hanno finora permesso un uso distorto dell'istituto della concessione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle modalità di affidamento dell'esecuzione di opere pubbliche e della fornitura di beni e servizi mediante appalti e concessioni.

2. La Commissione ha, in particolare, il compito:

a) di indicare le principali distorsioni introdotte nell'ordinamento giuridico vigente in materia di lavori pubblici che determinano illeciti penali ed amministrativi;

b) di accertare i meccanismi con cui vengono commessi i reati di concussione e di corruzione che coinvolgono amministratori pubblici, sistema dei partiti, sistema delle imprese, nonché i rapporti tra detti reati e le attività della criminalità organizzata;

c) di proporre le opportune modifiche legislative per impedire e reprimere ogni forma di illecito e per tutelare l'interesse generale nell'uso delle risorse pubbliche.

3. La Commissione formula inoltre proposte per modificare l'istituto della concessione, riconducendolo alla sua originaria concezione, e per vietare in ogni caso qualsiasi forma di anticipazione nel settore delle opere pubbliche.

ART. 2.

1. La Commissione è composta da venti deputati e da venti senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica in modo che siano rappresentati tutti i gruppi costituiti

in almeno un ramo del Parlamento, in maniera proporzionale alla loro consistenza numerica.

2. I Presidenti delle due Camere, d'intesa, nominano tra i membri del Parlamento, al di fuori dei componenti la Commissione, il Presidente della Commissione stessa e ne convocano la prima seduta.

3. Nella prima seduta, la Commissione procede alla elezione di due vice presidenti e di due segretari.

ART. 3.

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

ART. 4.

1. La Commissione procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria e può avvalersi, per il suo lavoro, della collaborazione di ufficiali di polizia giudiziaria di sua scelta.

2. La Commissione può, inoltre, avvalersi delle risultanze di altre indagini giudiziarie o amministrative e degli atti e delle risultanze di esse, nonché di ogni altro mezzo di accertamento.

3. Alla Commissione non può eccepirsi alcun tipo di segreto professionale o di ufficio.

4. La Commissione può avvalersi della collaborazione di esperti, per temi specifici e nelle materie oggetto dell'inchiesta.

ART. 5.

1. La Commissione conclude i lavori entro dodici mesi dalla sua costituzione.

2. Conclusa l'inchiesta, la Commissione dà mandato ad uno o più dei propri componenti di redigere la relazione finale; i componenti che dissentono possono presentare una o più relazioni finali di minoranza.

3. La Commissione delibera, a conclusione dei suoi lavori, circa la pubblicazione dei verbali delle sedute, dei documenti e degli atti.

4. Le relazioni conclusive sono comunque pubblicate.

ART. 6.

1. Il Presidente della Camera dei deputati ed il Presidente del Senato della Repubblica assegnano alla Commissione personale adeguato, locali idonei e strumenti operativi necessari al suo buon funzionamento.

2. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.