

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1107

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MATTIOLI, RUTELLI, BARGONE, BOSSI, FUMAGALLI CARULLI, GORGONI, NOVELLI, RUSSO SPENA, TATARELLA, APUZZO, ENRICO TESTA, MAURIZIO BALOCCHI, CAPRILI, BETTIN, LAZZATI, DE PASQUALE, BOATO, CRIPPA, DE BENETTI, GIULIARI, LECCESE, PAISSAN, PECORARO SCANIO, PIERONI, PRATESI, RONCHI, SCALIA, TURRONI, ANTONIO BRUNO, DORIGO

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sugli illeciti penali ed amministrativi derivanti da rapporti tra potere politico, amministrazioni pubbliche ed imprenditori pubblici e privati

Presentata il 24 giugno 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — 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

vario — 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 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 del denaro dei cittadini.

È forse superfluo osservare che il comportamento delle forze politiche rispecchia generalmente il costume della società, né 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, se 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, del 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 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 della presente proposta di legge per l'istituzione di una Commissione parlamentare 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 Commissione non è dunque quello di sostituirsi all'azione propria del magistrato, ma, a partire dai fatti accertati, quello di pervenire ad una comprensione precisa di ciò che ha reso possibile e agevolato, nelle normative esistenti, i comportamenti illeciti, in modo da apporare alle normative stesse appropriati cambiamenti.

Gli ambiti dell'investigazione vengono precisati in dettaglio all'articolo 1, nel quale si individua, oltre agli 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. Lo stesso articolo 5 prevede poi la possibilità per la Commissione di avvalersi della collaborazione di esperti, nominati dal suo presidente, 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 18 mesi (articolo 7) e gli oneri per il suo funzionamento vengono ripartiti in parti uguali a carico dei bilanci delle due Camere (articolo 8).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta, composta da 20 deputati e 20 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 nonché durante tutto il tempo dell'esecuzione dei contratti, e di individuare le riforme legislative ed amministrative idonee a ripristinare un rapporto tra soggetti politici, istituzionali, amministrativi ed economici, libero da ogni ipoteca criminosa.

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

a) le modalità 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 da parte di imprenditori privati e pubblici;

b) le connessioni tra tali attività illecite e le attività delle organizzazioni criminali operanti sul 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:

a) individuare e proporre le modificazioni prioritarie delle normative concernenti le materie di cui al comma 2, lettera c);

b) proporre 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 con il sistema delle imprese pubbliche e private;

c) fare proposte relativamente al ruolo che dovrebbe essere svolto dalle amministrazioni appaltanti in ciascuna delle fasi che conducono al compimento dell'opera pubblica (progettazione, aggiudicazione, esecuzione).

ART. 2.

1. La Commissione, per gli appalti che eguagliano o superano in valore la cosiddetta « soglia comunitaria », dovrà accertare:

a) quanto all'elaborazione del progetto dell'opera pubblica:

1) in che misura le amministrazioni appaltanti siano tecnicamente in grado di elaborare il progetto di un'opera pubblica di media complessità;

2) in che misura le amministrazioni appaltanti, anche quando siano tecnicamente capaci di progettare l'opera, affidino tuttavia a studi privati esterni tale progettazione;

3) se la formazione del progetto avvenga in una sola fase o in più fasi;

4) le ragioni e la frequenza della formazione frazionata del progetto;

5) in caso di progetti a formazione frazionata, se siano predisposte forme di coordinamento fra i vari segmenti di progetto;

6) se, e con che frequenza, il progetto venga modificato nel periodo successivo all'aggiudicazione del contratto;

7) gli aggravamenti di costo che derivano dalle modificazioni tardive del progetto;

8) in che misura le amministrazioni appaltanti facciano ricorso all'istituto della concessione anche quando siano tecnicamente attrezzate per progettare direttamente l'opera pubblica;

b) quanto all'aggiudicazione del contratto:

1) quali siano le forme più comunemente utilizzate per la determinazione del prezzo;

2) se talune di queste forme si prestino con particolare frequenza allo scopo di eliminare la concorrenza degli offerenti e a predeterminare l'aggiudicatario;

3) quanto siano ricorrenti i casi di aggiudicazione del contratto con il metodo delle offerte segrete;

4) quanto ampie siano le differenze dei prezzi di aggiudicazione da regione a regione per opere omogenee;

5) gli spostamenti tra i prezzi presi a base delle offerte vittoriose, quelli dei prezzi ufficiali tenuti dall'amministrazione e quelli liquidati in via definitiva agli appaltatori;

6) con quale frequenza siano prescelti i vari sistemi di aggiudicazione degli appalti;

7) se i fenomeni di degenerazione amministrativa e penale dell'attività amministrativa siano particolarmente collegati all'uno o all'altro di essi;

8) se possano essere individuate ipotesi tipiche relativamente alle quali sarebbe realistica l'aggiudicazione dei contratti di appalto a prezzo fisso;

c) quanto alla fase dell'esecuzione:

1) i criteri e le modalità di scelta del direttore dei lavori;

2) la frequenza e la gravità dei casi di ritardata consegna dei lavori per la

loro evidente incidenza sulla stabilità dei prezzi concordati;

3) la frequenza, l'ampiezza, le cause delle sospensioni dei lavori;

4) se sia stato rispettato il principio della tempestività nella presentazione delle riserve;

5) la frequenza e la consistenza delle perizie di variante e il tempo intercorrente tra la consegna dei nuovi lavori e la loro successiva approvazione;

6) 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 Comunità europea;

7) l'adeguatezza soggettiva e oggettiva dei metodi di revisione dei prezzi;

8) le modalità soggettive e oggettive dei procedimenti di collaudo delle opere.

2. La Commissione dovrà inoltre verificare se siano rispettati i limiti posti alle imprese dall'articolo 18 della legge 19 marzo 1990, n. 55, relativamente alla stipulazione dei subappalti e, in generale, la frequenza, le ragioni e le modalità del ricorso al subappalto.

ART. 3.

1. La Commissione presenta una o più relazioni sulle risultanze 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 sono nominati dal Presidente di ciascuna Camera in modo che sia assicurata la rap-

presentanza di tutti i gruppi parlamentari.

2. La Commissione elegge nel proprio seno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

ART. 5.

1. La Commissione agisce, 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 può avvalersi, nell'espletamento dei propri lavori, della collaborazione di ufficiali di polizia giudiziaria messi a sua disposizione dal Ministro dell'interno.

2. La Commissione, qualora lo ritenga opportuno, può avvalersi della collaborazione di esperti indipendenti di riconosciuta competenza nella materia oggetto della sua indagine. Essi sono nominati dal presidente della Commissione e la loro retribuzione grava 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 conclude i suoi lavori entro 18 mesi dalla data della sua costituzione.

2. Conclusa l'inchiesta, la Commissione affida ad uno o più dei propri componenti il compito di redigere le relazioni finali. I componenti che dissentono possono presentare relazioni di minoranza.

3. La Commissione, a maggioranza dei propri componenti, può 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 provvedono 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 ciascuna delle due Camere.