

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 191

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLE DEPUTATE

**COMAROLI, CATTOI, CAVANDOLI, NISINI**

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

*Presentata il 13 ottobre 2022*

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Gli scandali emersi nel corso degli anni in materia di appalti, e in particolare la gestione discutibile degli appalti delle cosiddette « grandi opere », rendono opportuna l'istituzione da parte del Parlamento di una Commissione parlamentare di inchiesta sugli appalti pubblici e sui fenomeni di corruzione e di collusione ad essi correlati.

Il mio gruppo già nella XVII legislatura aveva presentato un disegno di legge al Senato per la costituzione di tale Commissione di inchiesta (atto Senato n. 1897), che è stato esaminato dalla 8<sup>a</sup> Commissione lavori pubblici, in abbinamento con altri, e arricchito con emendamenti presentati da tutti i gruppi. Il disegno di legge non ha completato il proprio *iter* parlamentare nei termini della XVII legislatura, ed è poi stato ripresentato alla Camera

nella XVIII legislatura (atto Camera n. 385), senza tuttavia avere seguito. Pertanto, nella presente legislatura, si intende riprenderne l'esame, riproponendo il testo così come a suo tempo licenziato dalla 8<sup>a</sup> Commissione del Senato alla conclusione dell'esame in sede referente.

La presente proposta di legge propone pertanto l'istituzione di tale Commissione parlamentare di inchiesta e ne stabilisce gli obiettivi, i compiti e le modalità di funzionamento, sulla base delle leggi istitutive di analoghe Commissioni parlamentari di 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 ag-

giudicarsi 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, nella XVII legislatura, il Governo *pro tempore* 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.

Pochi anni fa, 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 collaborano fattivamente per il bene comune.

Il settore degli appalti pubblici muove circa il 7 per cento del prodotto interno lordo 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 rapporto sulla corruzione redatto dall'Unione europea, secondo un'indagine re-

alizzata da PriceWaterhouse per l'OLAF (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 di euro 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 dieci volte superiore. Ancora più stupefacente è l'opinione della gente sulla corruzione nel settore degli appalti. Nel citato rapporto si legge 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: già 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 di euro, per la Parigi-Lione e la Madrid-Siviglia il costo è stato poco sotto i 10 milioni di euro 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 ».

La presente proposta 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.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

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

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

a) verificare, in relazione alle infrastrutture strategiche, l'applicazione dell'istituto della concessione in costruzione e gestione o dell'affidamento unitario a contraente generale, con particolare riguardo alla facoltà riconosciuta al contraente generale di eseguire l'opera con piena autonomia, di gestire i sub-affidamenti, le attività collaterali e di progettazione, nonché le espropriazioni;

b) verificare l'applicazione dell'istituto delle varianti in corso d'esecuzione, con particolare riguardo alla facoltà riconosciuta a funzionari o a responsabili dei lavori di certificare una variante non supportata da verificabili ragioni di fatto, nonché alla conseguente generazione di contenziosi e al sistematico utilizzo di elevate quote di riserva per varianti suppletive;

c) verificare il crescente ricorso all'utilizzo delle riserve iscritte nei documenti contabili dalle imprese esecutrici, con particolare riguardo all'importo economico finale dell'opera;

d) verificare la conformità alla normativa applicabile, anche in considerazione degli accordi intervenuti tra le parti, delle modalità di affidamento di lavori, servizi e forniture per la realizzazione di opere transfrontaliere gestite da soggetti aggiudicatori plurinazionali;

e) verificare, nell'ambito della realizzazione di opere transfrontaliere gestite da soggetti aggiudicatori plurinazionali, il rispetto della normativa applicabile, anche in considerazione degli accordi intervenuti tra le parti;

f) verificare l'applicazione del sistema della procedura ristretta per la scelta ordinaria del contraente, con particolare riguardo al crescente utilizzo di tale istituto;

g) verificare l'applicazione degli istituti del subappalto, del subcontratto e delle sub-forniture, con particolare riguardo alla facoltà lasciata in capo all'aggiudicatario di distribuire subcontratti in maniera discrezionale e a soggetti non qualificati;

h) verificare i casi in cui la frammentazione e la suddivisione delle opere pubbliche in più lotti non si basano su motivazioni consentite dalle normative vigenti;

i) verificare, nel rispetto della disciplina in materia di accesso e visione di atti segreti, l'applicazione dell'istituto degli appalti segreti, sottratti alla disciplina dei contratti pubblici, e la regolarità degli atti di segretezza, con particolare riguardo al regime di aggiudicazione e all'attivazione della segretezza con disposizione di fonte secondaria;

l) verificare il vigente sistema di attestazione tecnico-organizzativa degli appaltatori, di natura privatistica in quanto effettuata dalle società organismi di attestazione (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;

m) accertare il rispetto di *standard* qualitativi e quantitativi da parte delle cooperative sociali e verificare l'entità degli appalti o degli affidamenti diretti gestiti dalle cooperative;

n) verificare, per gli appalti di importo superiore alla soglia di rilevanza europea, le composizioni delle commissioni giudicatrici al fine di rilevare eventuali conflitti di interesse o incompatibilità dei commissari di gara, con particolare ri-

guardo al ruolo del responsabile unico del procedimento;

o) verificare, in relazione alla legittimità degli atti, i casi di inaugurazione e utilizzo di opere pubbliche e, in particolare, di tratti di strada, ponti, gallerie e altre opere di pubblico utilizzo senza il necessario collaudo statico;

p) verificare le motivazioni sottostanti all'utilizzo di incentivi per l'accelerazione dei lavori in corso per le opere ritenute urgenti;

q) verificare il crescente ricorso delle pubbliche amministrazioni all'utilizzo della finanza di progetto per la realizzazione di opere pubbliche, all'esternalizzazione di servizi e, in particolare, al diffuso ricorso al contratto di *global service*, aventi a oggetto la gestione di infrastrutture, la manutenzione, il supporto alle imprese o alle amministrazioni, la gestione di immobili e di sistemi tecnologici;

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

s) verificare le cause sottostanti alla predisposizione di bandi di gara contenenti requisiti soggettivi od oggettivi volti ad escludere taluni concorrenti, alla violazione della segretezza delle offerte, al mancato controllo sui ribassi, sulla documentazione antimafia necessaria o sull'esecuzione dei lavori, alla mancata autorizzazione di subap-

palti, all'ammissibilità di varianti in corso d'opera di valore superiore a quello di aggiudicazione, alle pressioni indebite sul direttore dei lavori per gli appalti di minore entità, alla predisposizione di bandi o capitolati di identica natura e contenuto o di griglie di sbarramento tecnico da parte dei pubblici funzionari responsabili;

*t)* svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al sistema degli appalti, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale;

*u)* 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;

*v)* 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, anche al fine di individuare quali nuovi strumenti legislativi e amministrativi siano da proporre per la prevenzione e il contrasto delle suddette criticità e per la maggiore efficienza e trasparenza del settore degli appalti.

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 da venti senatori e 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 nella proposta di autoregolamentazione avanzata, con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, di cui alla legge 19 luglio 2013, n. 87.

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.

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

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 7, comma 1.

Art. 4.

*(Acquisizione di atti e documenti)*

1. La Commissione, nelle materie attinenti alle finalità della presente legge, può ottenere copia 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 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. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. De-

vono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

5. 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.

##### *(Testimonianze)*

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

#### Art. 6.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione 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 4.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

#### Art. 7.

##### *(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei gruppi di lavoro di cui all'articolo 3 sono disciplinati da un rego-

lamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

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

3. 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, anche al fine di acquisire le competenze tecniche e specialistiche utili per il migliore espletamento dei compiti di cui all'articolo 1.

4. 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.

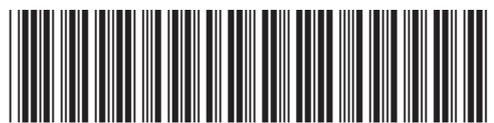
5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 70.000 euro per l'anno 2022 e di 120.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

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

#### Art. 8.

*(Entrata in vigore)*

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



\*19PDL0003920\*