

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1694

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GIANOTTI, TADDEI, CHERCHI,
FORCIERI, PIERANI e BRINA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° DICEMBRE 1993

Norme sulla trasparenza tra imprese e pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. - 1. Quando si parla di appalti e forniture tutti invocano una parola di moda: trasparenza. Come tradurre questo desiderio in realtà? Comportarsi in modo trasparente è semplicissimo: basta volerlo! Ma anche le regole sono importanti per incentivare o disincentivare i comportamenti. Come può in concreto una legge della Repubblica favorire la trasparenza? In passato tutta la normativa era fondata sul rispetto della regolarità delle procedure giuridico-formali. Oggi il legislatore ha una risorsa formidabile perchè la trasparenza non resti una parola vuota. Questa risorsa si chiama informazione. In un ambiente in cui le informazioni sono utili e accessibili, ampiamente diffuse, tempestive e ben organizzate è, infatti, più difficile agire nell'ombra ai limiti della legalità ed è più facile prevenire e reprimere i comportamenti illeciti.

2. Il progetto, che qui presentiamo, è incentrato sulla realizzazione di un sistema informativo nazionale articolato in quattro banche dati: a) anagrafe delle imprese fornitrici della pubblica amministrazione; b) elenco analitico delle forniture di beni e servizi e dei lavori pubblici assegnati; c) borsa informatica sulla domanda pubblica di appalti e forniture; d) osservatorio sull'andamento dei prezzi delle forniture e dei lavori pubblici.

Si tratta di integrare in una rete intelligente informazioni già esistenti: la banca dati delle Camere di commercio relativa al registro delle ditte, ai bilanci ed ai protesti cambiari; la rete telematica dei comuni, gli archivi dei tribunali ed i centri di elaborazione dati delle amministrazioni, le risorse tecniche dell'ISTAT.

Nella prima banca dati (facilmente realizzabile come sottoinsieme del registro delle ditte attualmente in vigore) dovrebbero confluire tutte le informazioni relative alle

imprese che lavorano o intendano lavorare per amministrazioni pubbliche e/o concessionari di pubblici servizi. Scopo della banca dati è quello di fornire in tempo reale un preciso *identikit* dell'impresa che vuole entrare in contatto con la pubblica amministrazione: dati essenziali quali l'elenco dei soci e degli amministratori, il bilancio, le banche con cui intrattiene rapporti, gli eventuali provvedimenti assunti dall'autorità giudiziaria in sede civile e penale, le informazioni richieste dalle norme antimafia. Gran parte di queste informazioni sono già oggi disponibili presso gli uffici più disparati e l'integrazione tra banche dati potrebbe favorire una notevole semplificazione degli obblighi di comunicazione da parte dell'impresa ed evitare l'attuale dispersione di competenze tra una molteplicità di enti pubblici. La nuova legge dovrebbe inoltre contenere un divieto che rappresenta un vero pilastro della trasparenza: l'esclusione dall'elenco delle aziende che mantengono tra i propri soci società fiduciarie. Come si fa a parlare di trasparenza se nelle forniture pubbliche sono coinvolte imprese possedute in tutto o in parte da soci «fantasma» che non intendono rinunciare ai mandati di intestazione fiduciaria!

La seconda banca dati raccoglie le informazioni sui lavori e sulle forniture effettuate dall'impresa per la pubblica amministrazione. È previsto che l'elenco analitico delle commesse assegnate (con i relativi importi finanziari) sia aggiornato annualmente e comunicato all'impresa unitamente al bilancio. Questo tipo di banca dati si configura come vero e proprio servizio per valutare le concrete prestazioni di cui ha dato prova l'impresa.

La terza banca dati serve invece a raccogliere tutte le informazioni che pre-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cedono l'assegnazione delle commesse pubbliche, a far conoscere tempestivamente alle imprese le opportunità che si profilano nel mercato della domanda pubblica, a garantire la concorrenza. Si prevede, infatti, di collegare in un unico servizio informativo tutte le notizie relative a: *a)* bandi di concorsi ed avvisi di gara; *b)* concessioni di costruzione e gestione; *c)* deliberazioni di ricorso a trattativa privata. Dovrebbero entrare nella banca dati tutti i procedimenti relativi all'affidamento di opere pubbliche e di forniture di beni e servizi di importo superiore ai 100 milioni, nonchè gli incarichi professionali di progettazione edilizia assegnati per importi superiori ai 50 milioni.

La quarta banca dati costituisce l'osservatorio sui prezzi di appalti e pubbliche forniture. Alimentata dalle informazioni contenute nell'elenco analitico delle commesse assegnate (e da rilevazioni periodiche dell'ISTAT nei settori merceologici di

riferimento) ha lo scopo di mettere ordine nel delicatissimo campo dei prezzi. Analisi a campione, confronti incrociati tra pubblico e privato, tra diverse amministrazioni, tra diverse aree geografiche del Paese, indagini comparative con l'evoluzione dei prezzi negli altri Paesi membri della Comunità europea costituiscono un forte deterrente per colpire la patologia che oggi affligge il sistema.

Il progetto non pone nuovi vincoli alle imprese, nè appesantisce le procedure burocratiche. C'è solo la speranza che un'informazione trasparente possa favorire (anche se non garantire) un maggior rispetto di due principi basilari del nostro ordinamento democratico: *a)* i diritti del cittadino contribuente che con il proprio gettito fiscale alimenta in ultima analisi il mercato degli appalti e delle pubbliche forniture; *b)* la difesa della libera concorrenza tra imprese calpestata dall'intreccio perverso politica-burocrazia-affari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Presso ciascuna Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura e nella regione della Valle d'Aosta, è istituito l'elenco dei fornitori delle amministrazioni pubbliche, degli appaltatori di opere pubbliche e dei concessionari di opere e servizi pubblici.

2. Nell'elenco sono inserite le imprese che risultino iscritte al registro delle ditte con la propria sede legale e che presentino i seguenti documenti:

- a) l'elenco aggiornato dei soci proprietari di almeno il 10 per cento del capitale, per le società di capitali, e l'elenco aggiornato dei soci per le società di persone;
- b) l'ultimo bilancio approvato per le imprese tenute a redigerlo ai sensi del codice civile;
- c) l'elenco delle banche con le quali le imprese intrattengono rapporti.

3. Se l'impresa ha già operato nel campo delle forniture e degli appalti pubblici, all'atto della domanda deve presentare altresì l'elenco analitico dei lavori e delle forniture di beni e servizi che le sono stati affidati nell'ultimo anno da amministrazioni, enti pubblici e concessionari di opere e servizi pubblici, specificando i relativi importi e le procedure amministrative seguite per l'assegnazione.

4. Le eventuali modifiche intervenute relativamente ai soci vanno comunicate a cura dell'impresa entro trenta giorni dall'iscrizione nel libro dei soci.

5. Ogni anno le imprese inserite nell'elenco di cui al comma 1 presentano alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nei termini di cui all'articolo 2435 del codice civile, una copia del bilancio approvato unitamente all'aggiorna-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento delle informazioni di cui alla lettera c) del comma 2 e di cui al comma 3.

6. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sono emanate le disposizioni regolamentari per la tenuta dell'elenco istituito dalla presente legge.

Art. 2.

1. Al fine di disporre degli elementi necessari per valutare l'affidabilità delle imprese inserite nell'elenco istituito dall'articolo 1, su ciascuna di esse è redatta una relazione riguardante:

- a) protesti cambiari;
- b) provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria in ordine a procedure concorsuali ed esecutive;
- c) condanne anche di primo grado contro gli amministratori e i titolari delle imprese per reati connessi all'esercizio dell'attività imprenditoriale e puniti con una pena non inferiore a tre anni, sempre che non sia intervenuta la riabilitazione.

2. Le modalità di comunicazione alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura dei provvedimenti di cui alle lettere b) e c) del comma 1 sono stabilite con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro di grazia e giustizia.

3. All'elenco istituito dall'articolo 1 si applicano le norme di cui all'articolo 21 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Art. 3.

1. Ferme restando le disposizioni che disciplinano l'iscrizione agli albi che abilitano le imprese ad effettuare lavori pubblici o pubbliche forniture, l'inserimento nell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 1,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

costituisce requisito necessario per l'iscrizione nei predetti albi abilitanti, e, in ogni caso, per la partecipazione a qualsiasi procedura di aggiudicazione di lavori pubblici e di pubbliche forniture di beni e di servizi.

2. Le comunicazioni effettuate ai sensi della presente legge sono sostitutive di identiche comunicazioni previste da leggi o norme regolamentari per l'iscrizione agli albi di cui al comma 1.

3. Per la partecipazione a procedure di aggiudicazione di lavori e di forniture indette da amministrazioni, enti pubblici e da concessionari di opere e servizi pubblici, è richiesta la presentazione di un estratto aggiornato delle informazioni esistenti presso l'elenco di cui all'articolo 1. L'impresa è esclusa dalla partecipazione, qualora risultino incomplete o infedeli le informazioni che è obbligo dell'impresa stessa comunicare.

Art. 4.

1. L'accesso all'elenco di cui all'articolo 1 ed alle informazioni ed ai documenti in esso contenuti è pubblico.

2. Si applicano le disposizioni che disciplinano l'accesso al registro delle ditte.

3. Per far fronte agli oneri connessi alla tenuta dell'elenco dei fornitori delle amministrazioni pubbliche e degli appaltatori e concessionari di opere e servizi pubblici, a carico delle imprese in esso inserito, si applica un diritto annuale di lire 100.000.

4. L'importo del diritto annuale è aggiornato ogni due anni con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Art. 5.

1. La presente legge si applica oltre che alle ditte con sede legale in Italia, anche al Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) avente sede in Italia.

2. Il comma 1 dell'articolo 3 del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, è sostituito dal seguente:

«1. L'iscrizione ed il deposito degli atti e delle indicazioni relativi al GEIE, prescritti dagli articoli 6, 7 e 10 del regolamento (CEE) n. 2137/85, devono essere effettuati a cura degli amministratori, nel termine di trenta giorni, presso il registro delle imprese e, sempre nello stesso termine, presso il registro delle ditte tenuto a cura delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nella cui circoscrizione o provincia il GEIE ha sede. Se gli amministratori non provvedono, ciascun membro può provvedervi a spese del GEIE».

Art. 6.

1. Le amministrazioni, gli enti pubblici e i concessionari di servizi pubblici, in aggiunta alle altre forme di pubblicità previste dalle norme in vigore, sono tenuti a comunicare entro cinque giorni dal momento in cui l'atto deliberativo è divenuto efficace, tramite apposita scheda informativa e nei termini e con le modalità di cui all'articolo 7, alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente nel territorio:

a) l'assegnazione di incarichi professionali di progettazione per opere, qualora l'importo del singolo incarico sia superiore a 50 milioni di lire;

b) i bandi e gli avvisi di gara per i pubblici incanti, per le licitazioni private, per gli appalti concorso, per le concessioni di costruzione e di gestione nonché le deliberazioni di ricorso alla trattativa privata, relativi all'esecuzione di opere pubbliche e di forniture di beni e servizi di importo superiore a 100 milioni.

2. Il contenuto delle schede informative deve essere organizzato a cura delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in una banca dati informatizzata a carattere nazionale.

3. L'inoltro delle schede informative da parte dei comuni, dei loro consorzi e

aziende speciali e l'accesso da parte degli stessi enti alla banca dati avviene attraverso la rete informativa telematica dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), in forza di apposita convenzione da stipularsi tra detta associazione e l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere).

4. L'accesso alla banca dati è pubblico. I privati che accedono alle informazioni della banca dati sono tenuti al pagamento dei diritti di segreteria dovuti per le visure e per gli elenchi estratti dagli albi tenuti presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dal novantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di cui all'articolo 7.

Art. 7.

1. Le modalità di comunicazione e i contenuti delle schede informative di cui all'articolo 6 sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con i Ministri dell'interno e dei lavori pubblici.

Art. 8.

1. L'ISTAT, sulla base delle informazioni di cui alla presente legge ed avvalendosi delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, istituisce l'osservatorio nazionale sui prezzi delle pubbliche forniture di beni e servizi e delle opere pubbliche.

2. Sono compiti dell'osservatorio:

a) compiere periodiche rilevazioni sull'andamento dei prezzi delle pubbliche forniture di beni e servizi e delle opere pubbliche sulla base di adeguati *standard* merceologici di riferimento;

b) organizzare la più ampia diffusione di informazione sull'andamento dei prezzi

al fine di assicurare la massima trasparenza del mercato della domanda pubblica;

c) svolgere indagini comparative sui valori delle commesse pubbliche rispetto all'andamento dei prezzi negli altri Stati membri della Comunità europea;

d) elaborare il rapporto annuale sull'andamento dei prezzi nel mercato della domanda pubblica.

2. Gli obiettivi specifici dell'osservatorio, le sue modalità organizzative nonché gli opportuni raccordi funzionali tra ISTAT e Unioncamere sono disciplinate con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Art. 9.

1. Le società fiduciarie, autorizzate ad esercitare attività fiduciarie ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, devono rinunciare a mandati di intestazione fiduciaria, eventualmente in essere, relativamente a titoli e quote delle imprese inserite nell'elenco di cui all'articolo 1 della presente legge provvedono, contestualmente alla loro reintestazione, a favore dei rispettivi aventi diritto.

2. Le predette società fiduciarie dovranno dare comunicazione al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

3. Tale comunicazione è condizione obbligatoria per l'inserimento delle suddette imprese nell'elenco di cui all'articolo 1. L'eventuale inadempimento o comunque la verifica della mancata rinuncia ai mandati di intestazione fiduciaria comporta la cancellazione delle imprese dall'elenco di cui all'articolo 1.

4. Le imprese che intendano far parte dell'elenco di cui all'articolo 1 sono tenute a verificare la sussistenza di partecipazioni al proprio capitale detenute in via fiduciaria ed a comunicare alle società fiduciarie eventualmente interessate le disposizioni di cui al comma 1.