



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 728

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 26 aprile 2022

I N D I C E

Giunte

Regolamento:

Plenaria (*)

Elezioni e immunità parlamentari:

Plenaria *Pag.* 5

Commissioni riunite

1^a (Affari costituzionali) e 2^a (Giustizia):

Comitato ristretto ddl n. 1690 e connessi (Riunione n. 4) *Pag.* 17

2^a (Giustizia) e 12^a (Igiene e sanità):

Plenaria » 18

Commissioni permanenti

1^a - Affari costituzionali:

Sottocommissione per i pareri *Pag.* 34

Plenaria » 36

2^a - Giustizia:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 194) » 41

5^a - Bilancio:

Plenaria » 42

6^a - Finanze e tesoro:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 99) » 48

Plenaria » 48

(*) Il riassunto dei lavori della Giunta del Regolamento verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 728^o Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 26 aprile 2022.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

7 ^a - Istruzione pubblica, beni culturali:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 209)</i>	<i>Pag.</i>	54
<i>Plenaria</i>	»	54
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 150)</i>	»	56
<i>Plenaria (1^a pomeridiana)</i>	»	56
<i>Plenaria (2^a pomeridiana)</i>	»	63
9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 365)</i>	»	64
<i>Plenaria</i>	»	64
10 ^a - Industria, commercio, turismo:		
<i>Plenaria</i>	»	66
<i>Sottocommissione per i pareri</i>	»	71
11 ^a - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale:		
<i>Plenaria</i>	»	72
12 ^a - Igiene e sanità:		
<i>Plenaria</i>	»	75
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali:		
<i>Plenaria</i>	»	76
14 ^a - Politiche dell'Unione europea:		
<i>Plenaria</i>	»	87

Commissioni bicamerali

Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi:		
<i>Sottocommissione per l'Accesso (Riunione n. 12)</i> .	<i>Pag.</i>	109
<i>Plenaria (*)</i>		
Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:		
<i>Plenaria</i>	»	117
Per la sicurezza della Repubblica:		
<i>Plenaria</i>	»	201
Inchiesta sul sistema bancario e finanziario:		
<i>Plenaria</i>	»	203
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	204

(*) Il riassunto dei lavori della Commissione di indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 728° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 26 aprile 2022.

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria

126^a Seduta

Presidenza del Presidente

GASPARRI

La seduta inizia alle ore 13,05.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali è stato convocato presso l'organismo di mediazione ExAequo ADR di Potenza (Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 22 marzo 2022.

Il relatore, senatore Emanuele PELLEGRINI (*L-SP-PSd'Az*), illustra la propria proposta conclusiva, ricordando preliminarmente che – come già evidenziato nella seduta del 22 marzo 2022 – oggetto della controversia in questione risulta essere una richiesta di risarcimento dei danni da diffamazione a seguito delle affermazioni rese dal senatore Giarrusso nel corso dell'intervista rilasciata al dottor Francesco Toscano e pubblicata sin dal 27 maggio 2020 sul canale YouTube «Vox Italia TV», ritenute lesive dell'onore, del decoro e della reputazione del dottor Francesco Basentini.

Quest'ultimo, nella memoria integrativa all'istanza di mediazione, nel rammentare di aver ricoperto l'incarico di capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) fino al 30 aprile 2020, ricostruisce in primo luogo – alla luce di una panoramica della normativa di riferimento – i fatti inerenti alla questione della scarcerazione di alcuni soggetti, comunemente noti come *boss* mafiosi che, nel contesto della pandemia da

Covid-19, sono stati ammessi alla detenzione domiciliare ovvero agli arresti domiciliari.

Ciò premesso il dottor Basentini sostiene che, in occasione della citata intervista, il senatore Giarrusso, nel disquisire della vicenda «Bonafede – Di Matteo», si sarebbe lasciato andare a pesantissime considerazioni sul suo conto, criticandone in maniera diffamatoria l'esperienza professionale (della quale sarebbero stati richiamati in maniera falsa alcuni dettagli) ed adombrando il sospetto che, a seguito delle rivolte avvenute nelle carceri agli inizi di marzo 2020, ci sarebbe stata una nuova «trattativa Stato-mafia», di cui egli sarebbe stato l'artefice, e che avrebbe portato alla scarcerazione di «500» mafiosi.

Nella memoria vengono riportati alcuni stralci dell'intervista *de qua* ritenuti particolarmente significativi, dei quali si richiamano in questa sede i principali.

Secondo il senatore Giarrusso, il ministro Bonafede si sarebbe «*circondato di un'intera banda di Palamara... banda che mette i brividi... perché il dr. Basentini, che è stato nominato al Dap senza avere nessuna esperienza... il dr. Basentini che, come importante esperienza, ha un disastro epocale che è l'indagine Eni, quella di Tempa Rossa, perché dico disastro? Perché si arriva a far dimettere il Ministro Guidi... e poi l'indagine sull'Eni viene archiviata, non vengono assolti... la stessa Procura che ha fatto dimettere un Ministro ha detto "non c'è nulla", prende ed archivia*». In un altro passaggio dell'intervista riportato nella memoria viene affermato che «*Un soggetto che ha gestito quest'indagine sull'Eni e poi viene nominato al Dap... lascia sorgere dei sospetti gravissimi su come sia arrivato al Dap, su cosa è il Dap per questa persona... che è un cambio di status non indifferente... passa da uno stipendio di 80-90 mila euro l'anno ad un stipendio di 320 mila euro l'anno che manterrà a vita... è legittimo sospettare che dietro ci sia un do ut des fa...*».

Nel prosieguo del suo intervento il senatore Giarrusso esterna il suo sospetto circa una «*trattativa Stato-mafia di nuovo e di nuovo partendo dalle carceri*» riferendo che «*... ci sono state delle rivolte e la risposta di Basentini e dello Stato qual è stata? Non la fermezza che bisognava dimostrare contro la criminalità organizzata... ci sono state 8.000 scarcerazioni di cui 500 mafiosi...*». Dopo aver fatto riferimento all'incontro del dottor Basentini con Michele Zagaria, ristretto in regime di 41-bis, presso il carcere de L'Aquila, il senatore Giarrusso mette in relazione le rivolte nelle carceri con la "circolare" del 21 marzo 2020, dalla quale sarebbero scaturite le predette scarcerazioni: «*che cosa ci faceva Basentini da Zagaria, prima della scarcerazione di Zagaria? Era andato a trovarlo in carcere e non c'è andato da solo... è andato con un'altra persona che non era del Gom, non era della Polizia penitenziaria e che era quest'altra persona che lo accompagnava da Zagaria e perché è andato da Zagaria?... c'è stata una trattativa? Qualcuno ha detto ai mafiosi "va bene, cosa volete per finirla con le rivolte nelle carceri? Volete la scarcerazione e ve la diamo... E ne è uscita la famigerata circolare numero 21... circolare che viene firmata di sabato... lavoravano febbrilmente per tradire lo Stato...*».

Il dottor Basentini eccepisce la contrarietà al vero e la portata offensiva di tali dichiarazioni.

Con riguardo alle affermazioni riguardanti l'indagine Eni-Tempe Rossa l'istante precisa che tale procedimento, a lui assegnato, dopo una serie di importanti misure cautelari, confermate anche presso la Corte di Cassazione, venne definito con richiesta di rinvio a giudizio e sarebbe ancora pendente dinanzi al Tribunale di Potenza. Nega peraltro che corrisponda al vero quanto sostenuto dal senatore Giarrusso in merito al compenso previsto per il capo del D.A.P.

Contesta infine la ricostruzione operata dal senatore in relazione alla sua presenza presso il carcere de L'Aquila, ove sarebbe avvenuto l'incontro con Michele Zagaria, nonché il collegamento insinuato tra le rivolte verificatesi all'interno delle carceri e le direttive contenute nell'ordinanza del 21 marzo 2020, disposta in attuazione della normativa di riferimento.

Occorre rilevare che la vicenda in esame presenta caratteri di analogia con quella già esaminata a proposito del Doc. IV-*quater*, n. 3. Tale documento originava da un'intervista resa dal senatore Giarrusso e pubblicata sul quotidiano «La Verità» l'8 giugno 2020, intitolata «Nel ministero Bonafede comanda la banda Palamara», il cui sottotitolo recitava «*Basentini, ex capo del Dap, aveva incontrato in carcere il boss Michele Zagaria. Subito dopo sono stati scarcerati i mafiosi. Che cosa si saranno detti?*», a seguito della quale era stato instaurato un procedimento civile dinanzi al Tribunale di Potenza. In tal sede la Giunta, acclarata l'esistenza di un'interrogazione a risposta scritta del senatore Giarrusso del 28 maggio 2020, dal contenuto coincidente con l'atto *extra moenia*, ha dichiarato la sussistenza dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. La proposta è stata confermata dall'Assemblea (seduta del 16 febbraio 2022).

Peraltro, successivamente alla conclusione dell'esame da parte della Giunta, la stessa autorità giudiziaria aveva trasmesso una richiesta di deliberazione sui medesimi fatti. Il relativo Doc. IV-*ter*, n. 17, è stato pertanto considerato assorbito nella pronuncia relativa al primo documento. Come sopra precisato, il procedimento origina invece da un'intervista resa dal senatore Giarrusso rilasciata al dottor Francesco Toscano e pubblicata sin dal 27 maggio 2020 sul canale YouTube «Vox Italia TV» e risulta pendente dinanzi all'Organismo di Mediazione ExAequo a.d.r. di Potenza.

Nella seduta del 22 marzo 2022 la Giunta deliberato ha di fissare un termine di quindici giorni all'interessato per presentare memorie scritte o per chiedere di essere audito, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

Il senatore Giarrusso ha depositato una memoria con allegati in data 7 aprile 2022.

Si rende opportuno rammentare che la giurisprudenza costante della Consulta (vedi, tra tutte, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 81 del 2011) ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* (in un'intervista, ad esempio) da

un parlamentare siano coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare, basato sulla corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nell'ambito di attività parlamentari. In altri termini la Corte costituzionale, recependo anche gli indirizzi interpretativi della Corte europea dei diritti dell'uomo, ritiene configurabile la prerogativa dell'insindacabilità nei casi in cui la dichiarazione «esterna» del parlamentare (alla stampa o sui *social*) abbia finalità divulgativa di opinioni espresse nel corso delle attività parlamentari. Il parametro sul quale la Corte costituzionale valuta la sussistenza o meno del nesso funzionale è appunto la sostanziale corrispondenza di contenuto fra la dichiarazione espressa all'esterno delle aule parlamentari e quella pronunciata all'interno, con la precisazione che non è necessaria una puntuale coincidenza terminologica tra i due atti (*extra moenia* e *intra moenia*), essendo invece sufficiente una corrispondenza contenutistica sostanziale.

Nel caso di specie si osserva che, nell'interrogazione a risposta scritta del 28 maggio 2020, il senatore Giarrusso ricorda le dimissioni di alcuni dirigenti del Ministero della giustizia, tra i quali il dottor Francesco Basentini ed ipotizza un legame tra le rivolte nelle carceri e le scarcerazioni avvenute in seguito. Inoltre, fa un esplicito riferimento alle circostanze di cui al procedimento di mediazione: *«Alcune delle richieste dei rivoltosi sembrerebbero essere confluite nella successiva circolare del DAP del 21 marzo 2020, che porterà alla scarcerazione di quasi 500 mafiosi; da quanto riportato dall'articolo della testata giornalistica on line "Juorno" il 19 maggio 2020, Francesco Basentini avrebbe incontrato presso il penitenziario in cui è detenuto, Michele Zagaria, fratello di Pasquale Zagaria e figura apicale del clan dei Casalesi, accompagnato dal direttore del carcere e da una terza figura di cui non sarebbero note le generalità»*. L'interrogazione si conclude con le seguenti richieste al Ministro della giustizia: *«se il Ministro in indirizzo fosse informato dell'incontro di Basentini con il boss Michele Zagaria e dell'oggetto dello stesso; se fosse informato della presenza di una terza persona all'incontro; se possa indicare l'identità della terza persona presente all'incontro e se la stessa faccia parte o meno dei servizi; se possa rendere noti eventuali altri incontri del capo del DAP con boss mafiosi; se sia a conoscenza dello svolgimento di una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri e se sì, quale sia il contenuto e se la circolare del DAP del 21 marzo 2020 sia stata emanata a seguito di tale trattativa»*.

Appare evidente che il requisito del nesso funzionale nel caso di specie sussiste, atteso che la dichiarazione *extra moenia* appare funzionalmente connessa con l'atto *intra moenia* citato (ossia l'interrogazione del 28 maggio 2020), attesa la coincidenza contenutistica tra le due predette dichiarazioni, emergente *ictu oculi* ed in maniera indubbia.

Non è tuttavia sufficiente il requisito della corrispondenza contenutistica tra atto *intra moenia* ed atto *extra moenia*, essendo necessario anche

un secondo requisito, enucleato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ossia il cosiddetto «legame temporale» fra l'attività parlamentare e la simmetrica attività esterna

Come ha specificato la Consulta in particolare nella sentenza n. 335 del 2006, il rapporto di «*sostanziale contestualità*» tra interventi esterni ed atti tipici è «*in linea di principio ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi [...]*».

Si ricorda che l'attore, nella memoria integrativa all'istanza di mediazione, ha precisato che l'intervista rilasciata al dottor Toscano è stata pubblicata sul canale YouTube «Vox Italiatv» sin dal 27 maggio 2020.

Nel caso di specie il rapporto di sostanziale contestualità sussiste quindi senza ombra di dubbio, atteso che l'atto di sindacato ispettivo è stato pubblicato il 28 maggio 2020, ossia il giorno appena successivo a quello dell'atto *extra moenia* oggetto dell'azione risarcitoria (che risale, come detto, al 27 maggio 2020); tale circostanza rende *ictu oculi* evidente una sostanziale contestualità tra atto *intra moenia* e atto *extra moenia*, secondo le indicazioni nella sopracitata sentenza della Consulta n. 335 del 2006.

Peraltro va evidenziato che la presentazione ad un solo giorno di distanza potrebbe infatti essere ascritta anche ai tempi tecnico-burocratici per la pubblicazione dell'atto di sindacato ispettivo: ipotizzando la presentazione dell'interrogazione nella tarda serata del giorno prima, è verosimile ritenere che la pubblicazione venga fatta dalla Camera di appartenenza la mattina successiva. Diversamente opinando, sarebbe addirittura necessario che la Camera competente annotasse l'orario preciso in cui un atto di sindacato sia stato depositato, al fine di consentire di comprendere con formalistica (ed irragionevole) puntualità l'anteriorità o meno di tale atto rispetto alla dichiarazione *extra moenia*. Tale approccio non solo si porrebbe in contrasto con canoni di ragionevolezza, ma risulterebbe altresì incompatibile con l'impostazione seguita dalla Corte costituzionale nella sopracitata sentenza n.335 del 2006, nella quale il criterio della sostanziale contestualità – come detto ipotizzabile anche nell'ipotesi di atto tipico, *intra moenia*, successivo ad atto *extra moenia* – prevale sul criterio puramente formalistico dell'anteriorità assoluta ed inderogabile dell'atto *intra moenia*, che richiederebbe un riscontro (anch'esso meramente formalistico) di date e addirittura di orari di deposito dell'atto tipico parlamentare.

In ogni caso, solo ove l'atto *intra moenia* fosse stato invece presentato diverso tempo dopo (anche solo alcuni giorni dopo), sarebbe potuta venir meno la connotazione di sostanziale contestualità tra i due atti. Nel caso di specie, invece, la ravvicinata successione temporale tra atto *extra moenia* del 27 maggio 2020 e atto *intra moenia* del 28 maggio 2020 rende evidente e palese la sussistenza del requisito del cosiddetto legame temporale «sostanziale» (in altri termini della «sostanziale contestualità», come prefigurato dalla Consulta nella predetta sentenza n. 335 del 2006).

Per tali motivi il relatore propone alla Giunta di deliberare che il fatto per il quale il senatore Mario Michele Giarrusso ha ricevuto l'istanza di mediazione n. 041/2021, presentata in data 19 febbraio 2021 presso l'organismo di mediazione ExAequo a.d.r. di Potenza, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e che, pertanto, vige nel caso di specie la garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Nessuno chiedendo di intervenire in discussione generale il PRESIDENTE, previa verifica del numero legale, pone ai voti la proposta del relatore Pellegrini di riconoscere nel caso di specie la sussistenza della prerogativa della insindacabilità, di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta, a maggioranza, approva la predetta proposta ed incarica il senatore Pellegrini di redigere la relazione per l'Assemblea.

MATERIE DI COMPETENZA

Documentazione fatta pervenire dall'onorevole Stefano Esposito, senatore all'epoca dei fatti, in relazione ad un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti presso il Tribunale di Torino

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 22 marzo 2022 e proseguito nella seduta del 20 aprile 2022.

Il relatore, senatore CUCCA (*IV-PSI*), illustra la propria proposta conclusiva ricordando preliminarmente che – come già evidenziato nella seduta del 22 marzo 2022 – con lettera pervenuta l'8 marzo 2022, l'onorevole Stefano Esposito, senatore all'epoca dei fatti, ha sollevato una questione attinente all'articolo 68 della Costituzione, in relazione al procedimento penale n. 24047/2015 R.G.N.R., pendente nei suoi confronti dinanzi al Tribunale di Torino.

In data 10 marzo 2022 il Presidente del Senato ha deferito la relativa questione alla Giunta, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, e 135 del Regolamento del Senato.

Con la missiva in esame l'onorevole Stefano Esposito – che ha rivestito la carica di senatore nella XVII legislatura dal 2 marzo 2013 al 22 marzo 2018 – segnala al Senato della Repubblica un indebito utilizzo di intercettazioni di un parlamentare nel procedimento penale n. 24047/2015 R.G.N.R. – n. 19008/2021 R.G. G.I.P., nell'ambito del quale, in data 1° marzo 2022, il Giudice dell'udienza preliminare di Torino, in esito all'udienza preliminare, ha emesso nei suoi confronti il decreto che dispone il giudizio.

Si fa presente che al procedimento *de quo* risultano essere stati riuniti i seguenti ulteriori procedimenti: n. 5194/2017 R.G.N.R. mod. 21, n. 7945/2015 R.G.N.R. mod. 21, n. 23254/2019 R.G.N.R. mod. 21 (già n. 85108/2014 R.G.N.R. mod. 44).

L'onorevole Esposito risulta imputato – unitamente ad altre persone – di diverse fattispecie di reato che vanno dal concorso in turbata libertà degli incanti (articoli 110, 353 del codice penale), alla corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (articoli 81 capoverso, 319 e 321 del codice penale), fino al traffico di influenze illecite (articoli 81 capoverso e 346 *bis* del codice penale).

In particolare, nel ricostruire le varie fasi processuali, l'onorevole Esposito ha riferito che, in data 19 ottobre 2020, gli è stato notificato un avviso con allegato l'elenco delle conversazioni intercettate nei predetti procedimenti, ritenute «rilevanti» dal Pubblico ministero e poste a sostegno delle contestazioni mosse; molte di queste conversazioni (un totale di 126 telefonate) vedrebbero l'onorevole Esposito quale interlocutore nel periodo in cui era senatore della Repubblica. I risultati delle operazioni di intercettazione telefonica sono stati indicati anche nelle fonti prova di cui alla richiesta di rinvio a giudizio del 29 luglio 2021.

Quest'ultimo rimarca che, nel corso dell'udienza del 30 novembre 2021, sono state sollevate diverse questioni preliminari inerenti all'utilizzabilità degli atti processuali ed è stato altresì richiesto di dichiarare l'inutilizzabilità delle intercettazioni telefoniche di cui egli era parte, per violazione dell'articolo 68 della Costituzione e dell'articolo 4 della legge n. 140 del 2003 o, in subordine, qualora ritenute intercettazioni «casuali», di trasmettere gli atti al Senato della Repubblica ai sensi dell'articolo 6 della citata legge, al fine di richiedere l'autorizzazione «successiva»; analoga istanza è stata avanzata con riferimento ad alcuni messaggi *Whatsapp*, intercorsi tra il signor Giulio Muttoni e lo stesso senatore, acquisiti tramite la copia forense dei dati contenuti sullo *smartphone* in uso al primo.

L'onorevole Esposito fa rinvio alle argomentazioni formalizzate dalla sua difesa nella memoria depositata in occasione della stessa udienza del 30 novembre 2021.

Rileva l'onorevole Esposito che in tal sede il Giudice ha tuttavia emesso ordinanza con cui ha affermato la non necessità di decidere anticipatamente rispetto al merito le questioni sollevate, disponendo procedersi oltre nell'udienza preliminare e riservando all'esito ogni decisione in merito.

Nonostante la richiesta sia stata ribadita dalla propria difesa anche all'udienza del 16 febbraio 2022, il 1° marzo 2022 il Giudice per l'udienza preliminare ha emesso il decreto che dispone il giudizio senza provvedere su alcuna delle questioni prospettate ed in particolare sulle questioni dell'inutilizzabilità delle intercettazioni del parlamentare.

Secondo l'onorevole Esposito dagli atti processuali emergerebbe chiaramente che gli inquirenti lo abbiano sin da subito identificato quale

membro del Parlamento e quale interlocutore abituale del coimputato Giulio Muttoni.

Con particolare riguardo alle intercettazioni disposte sull'utenza del Muttoni, viene sottolineato che 113 delle 126 conversazioni indicate come «rilevanti» dal Pubblico ministero siano intercorse con quest'ultimo, persona alla quale egli è legato da un rapporto di amicizia di durata ultraventennale e di pubblico dominio, e quindi facilmente annoverabile quale interlocutore abituale. Inoltre, dall'esame delle intercettazioni «irrilevanti», parrebbero emergere oltre 500 contatti tra lo stesso senatore e Giulio Muttoni, dai quali sono state estrapolate le 113 conversazioni poste a fondamento delle imputazioni.

Tali captazioni, effettuate nell'ambito dei vari procedimenti penali, si sarebbero protratte sull'utenza del Muttoni dal febbraio 2015 al marzo 2018, quando l'onorevole Esposito era ancora parlamentare, ad eccezione di brevi periodi di interruzione.

Conclusivamente quindi, secondo l'istante, sia le intercettazioni telefoniche, sia i messaggi *Whatsapp* acquisiti dallo *smartphone* del Muttoni, avrebbero dovuto essere dichiarati inutilizzabili nei suoi confronti in assenza dell'autorizzazione preventiva del Senato della Repubblica, in violazione dell'articolo 68 della Costituzione e dell'articolo 4 della legge n. 140 del 2003; in ogni caso, anche a voler ritenere che le predette conversazioni costituissero il frutto di intercettazioni «casuali», al fine di poterle utilizzare nei propri confronti sarebbe risultata comunque necessaria l'autorizzazione «successiva» del Senato.

A prescindere da eventuali violazioni dei suoi diritti di difesa, l'onorevole Esposito si rivolge al Senato affinché valuti l'eventuale compromissione delle proprie prerogative ed assuma i provvedimenti che dovesse ritenere opportuni.

Nella seduta del 20 aprile 2022 l'onorevole Esposito è stato audito dalla Giunta e ha contestualmente depositato agli atti una memoria nella quale ha dettagliatamente illustrato tutte le fasi processuali inerenti ai vari procedimenti nei quali sono state disposte ed assunte le intercettazioni *de quibus*, nonché ribadito come la sua difesa abbia ritualmente proposto le eccezioni di inutilizzabilità di tali captazioni per violazione dell'articolo 68 della Costituzione e della legge n. 140 del 2003. Ha quindi concluso precisando che lo scopo della sua segnalazione è quello di rappresentare le violazioni delle prerogative riconosciute dalla Costituzione a tutela delle funzioni parlamentari, nel caso di specie consistite nell'omessa valutazione della natura delle intercettazioni riguardanti un soggetto all'epoca investito di mandato parlamentare (nonostante le plurime sollecitazioni al riguardo) e nell'utilizzo processuale delle stesse intercettazioni – dapprima poste dal Pubblico ministero a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio e successivamente utilizzate del Giudice dell'udienza preliminare ai fini dell'emissione del decreto che dispone il giudizio – in assenza di autorizzazione della Camera di appartenenza.

L'articolo 6 della legge n. 140 del 2003, al comma 2, disciplina i casi di utilizzo nei confronti del parlamentare di intercettazioni su utenze

telefoniche di terzi, disponendo che lo stesso è subordinato all'autorizzazione della Camera competente alla quale l'autorità giudiziaria deve richiedere l'autorizzazione entro dieci giorni.

A differenza delle intercettazioni telefoniche su utenze intestate ad un membro del Parlamento, disciplinate dall'articolo 4 della stessa legge – per le quali l'autorizzazione va richiesta *ex ante*, ossia anteriormente all'effettuazione delle captazioni – per le autorizzazioni su utenze di terzi l'autorizzazione prevista va chiesta *ex post*, ossia successivamente all'effettuazione della captazione, ove si intenda utilizzare tale mezzo di prova nei confronti di un parlamentare (o di un soggetto che all'epoca dei fatti rivestiva tale *status*).

La Corte costituzionale, nella sentenza 390 del 2007 e nelle successive sentenze adottate in merito alle intercettazioni su utenze di terzi non parlamentari, prefigura – nell'ambito del predetto potere autorizzatorio della Camera competente – una valutazione, demandata alla stessa, finalizzata a distinguere le captazioni occasionali, per le quali l'intercettazione del parlamentare riveste carattere fortuito ed imprevedibile, dalle intercettazioni indirette in senso stretto, ossia per le quali la direzione dell'atto di indagine è rivolto fin dal momento della captazione nei confronti del parlamentare. La Consulta evidenzia che l'utilizzo delle captazioni fortuite può essere autorizzato, atteso che per le stesse non può essere in alcun modo ipotizzato un *fumus persecutionis* proprio per l'imprevedibilità delle stesse. Al contrario, l'utilizzo delle intercettazioni effettuate sull'utenza di terzi con lo scopo di intercettare il parlamentare (cosiddette intercettazioni indirette in senso stretto) non può essere autorizzato, atteso che l'autorità al momento in cui vuole captare le conversazioni di un parlamentare su utenze di terzi deve chiederne *ex ante* l'autorizzazione. Precisa la Corte costituzionale (sentenza n. 113 del 2010) che, ove tale scopo sopravvenga mentre si sta indagando nei confronti di terzi e quindi vi sia un mutamento della direzione dell'atto di indagine atta a riguardare anche un parlamentare, l'autorità giudiziaria deve immediatamente interrompere le captazioni e chiedere alla Camera competente l'autorizzazione *ex ante* a proseguire le stesse anche per il futuro.

In definitiva, le intercettazioni indirette in senso stretto vengono equiparate dalla Corte costituzionale alle intercettazioni dirette (ossia effettuate su utenze del parlamentare), atteso che per entrambe l'autorizzazione va chiesta *ex ante*, ossia prima dell'effettuazione.

Tutti gli articolati ragionamenti della Consulta, fin qui evidenziati, presuppongono in modo indubbio che il potere di valutare la fortuità o meno di captazioni su utenze di terzi spetti inequivocabilmente alla Camera competente. La legge n. 140 del 2003 all'articolo 6, comma 2, dispone infatti che l'autorità giudiziaria, ove intenda utilizzare nei confronti del parlamentare intercettazioni effettuate su utenze telefoniche di terzi, rivolga la richiesta alla «Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate».

Appare evidente che, mentre per le insindacabilità l'articolo 3, comma 7, della legge n. 140 del 2003 prevede che anche il parlamentare interessato possa investire la Camera in ordine ad una vicenda di insindacabilità delle opinioni espresse, al contrario tale facoltà non è riconosciuta dall'articolo 6 della medesima legge in relazione all'utilizzo delle intercettazioni di comunicazioni, presupponendo tale norma che l'autorità giudiziaria abbia l'onere di investire la Camera competente ove intenda utilizzare nei confronti di un parlamentare un'intercettazione su utenza di terzi.

Ove l'autorità giudiziaria violi il predetto articolo 6 della legge n. 140 del 2003, le conseguenze si manifestano su due piani distinti.

Il primo piano è quello processuale, atteso che il combinato disposto degli articoli 191, 271 e 343 del codice di procedura penale contempla l'inutilizzabilità di prove assunte senza l'acquisizione della necessaria autorizzazione. Tale profilo risulta estraneo alle competenze della Giunta e del Senato e sarà semmai la difesa dell'onorevole Esposito a far valere in ambito processuale tale inutilizzabilità.

Il secondo piano sul quale si manifestano gli effetti di una violazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 è quello del confitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. L'utilizzo nei confronti di un parlamentare di intercettazioni su utenze di terzi senza richiedere l'autorizzazione della Camera competente lede infatti un'attribuzione che l'articolo 68 della Costituzione e la sua legge attuativa (la legge n. 140 del 2003) riservano alla Camera competente, ossia preclude l'esercizio del potere autorizzatorio della Camera e viola quindi la prerogativa in questione attraverso tale anomalia decisionale ed operativa.

Nel caso di specie, il decreto di rinvio a giudizio del 1° marzo 2022 viene emesso nei confronti di un parlamentare all'epoca dei fatti (insieme ad altri coimputati) e nelle premesse del decreto in questione le operazioni di intercettazione telefonica sono citate tra le «fonti di prova» utilizzate per la decisione.

Da tali circostanze si desume senza ombra di dubbio che il Giudice dell'udienza preliminare ha utilizzato le intercettazioni su utenze di terzi nei confronti dell'onorevole Esposito, senatore all'epoca dei fatti. Diversamente, avrebbe dovuto precisare nella motivazione del decreto che, ai fini del rinvio a giudizio dell'onorevole Esposito, le intercettazioni non erano state utilizzate, ma di tale esclusione non vi è traccia.

Peraltro occorre rilevare che, con provvedimento del 19 ottobre 2020 «Ad integrazione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari ex art. 415 bis c.p.p. già emesso [...]», è stato notificato all'onorevole Esposito dal Pubblico Ministero l'elenco delle «registrazioni o dei flussi indicati come rilevanti».

Dall'esame del predetto elenco, si evince che tutte le conversazioni ivi citate, relative all'onorevole Esposito, sono state assunte tra il 3 marzo 2015 (v., nell'ambito del procedimento penale 23254/2019 R.G.N.R. mod. 21, già 85108/2014 R.G.N.R. mod. 44, le conversazioni R.I.T. 205/2015 n. 379 e 398) ed il 20 marzo 2018 (v., nell'ambito del procedimento pe-

nale n. 5194/2017 R.G.N.R. mod. 21, la conversazione R.I.T. 311/2017 n. 10236) e sono quindi ascrivibili al periodo in cui egli era senatore (carica che ha rivestito nella XVII legislatura, dal 2 marzo 2013 al 22 marzo 2018).

Ad abundantiam, si rileva che vi è un terzo elemento rilevante, ossia l'eccezione sollevata dal senatore Esposito nel corso dell'udienza preliminare a fronte della quale, in data 30 novembre 2021, il Giudice si esprime nel senso della «*non necessità di decidere anticipatamente rispetto al merito le questioni sollevate*», disponendo «*procedersi oltre nell'udienza preliminare, e riservando all'esito ogni decisione in merito*».

Orbene, dagli atti prodotti non emerge alcuna decisione espressa su tale profilo, che comunque, a prescindere dall'eccezione sollevata, è demandato ai poteri esercitabili d'ufficio dal giudice.

Per i motivi fin qui esposti, il relatore prospetta l'opportunità che la Giunta proponga all'Assemblea un conflitto di attribuzione, finalizzato al ripristino della legalità costituzionale violata.

Si precisa infine che in questa fase non ha alcun rilievo la circostanza della fortuità o meno delle captazioni, atteso che tale valutazione dovrà essere effettuata dalla Giunta e dal Senato solo ove la Corte costituzionale avrà annullato il decreto di rinvio a giudizio e conseguentemente l'autorità giudiziaria avrà trasmesso a questo ramo del Parlamento la richiesta di autorizzazione all'utilizzo. Solo in tale futuro frangente il Senato, nell'esercizio del potere autorizzatorio ad esso spettante (attivato, come prescrive l'articolo 6 della legge n. 140 del 2003, su iniziativa dell'autorità giudiziaria), potrà valutare la direzione dell'atto di indagine e conseguentemente l'occasionalità o meno delle captazioni.

Attualmente la lesione da parte dell'autorità giudiziaria di tale attribuzione preclude la possibilità di effettuare la predetta valutazione, che il Senato può compiere solo su richiesta della stessa autorità giudiziaria, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 140 del 2003.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

VERIFICA DEI POTERI

Comunicazioni della Vice Presidente D'Angelo in ordine a cariche rivestite da senatori

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 20 aprile 2022.

Il PRESIDENTE, all'esito di quanto convenuto dalla Giunta nella precedente seduta, riferisce di aver contattato per le vie brevi il senatore Renzi che in data odierna ha comunicato e confermato di essersi dimesso dal *board* della società Delimobil Holding SA in data 24 febbraio 2022.

Ricorda che nella scorsa seduta la Vice Presidente D'Angelo aveva dato conto della istruttoria compiuta dal Comitato da lei coordinato in merito ad alcuni incarichi ricoperti e dichiarati dallo stesso senatore Renzi, evidenziando che rispetto alle predette cariche non emergerebbero allo stato, sulla base del vigente quadro legislativo, elementi circa eventuali profili di incompatibilità manifesta con il mandato parlamentare.

Pur in assenza della Vice Presidente, ritiene che tale punto all'ordine del giorno possa in tal senso considerarsi definito ed esaurito.

Non essendovi osservazioni, la Giunta conviene.

Verifica delle elezioni nella Circoscrizione Estero – ripartizione America meridionale

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 16 febbraio 2022 e proseguito nella seduta del 22 marzo 2022.

Il relatore, senatore CUCCA (*IV-PSI*), attesa l'assenza della correlatrice, la Vice Presidente D'Angelo, con la quale peraltro c'è una intesa di massima in ordine ai contenuti della proposta da avanzare alla Giunta, chiede un rinvio del seguito dell'esame.

Il PRESIDENTE prende atto di tale richiesta e aggiorna i lavori della Giunta su questo argomento.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13,35.

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE

1^a (Affari costituzionali)

2^a (Giustizia)

Martedì 26 aprile 2022

Comitato ristretto per l'esame del disegno di legge n. 1690 e connessi

Riunione n. 4

Relatrici: MANTOVANI (M5S) e D'ANGELO (M5S)

Orario: dalle ore 18,40 alle ore 18,50

(1690) Deputato DORI ed altri. – Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori, approvato dalla Camera dei deputati

(1180) Daniela DONNO ed altri. – Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, recante disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo

(1275) BALBONI ed altri. – Introduzione dell'articolo 612-quater del codice penale concernente il reato di bullismo

(1692) PILLON ed altri. – Disposizioni per il contrasto della diffusione di bullismo, cyberbullismo, pornografia e violenza tra i minori

(1743) Licia RONZULLI. – Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e altre disposizioni per il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo

(1747) Alessandrina LONARDO. – Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, in materia di contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

COMMISSIONI 2^a e 12^a RIUNITE

2^a (Giustizia)

12^a (Igiene e sanità)

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria

3^a Seduta

Presidenza della Presidente della 12^a Commissione
PARENTE

Interviene il sottosegretario di Stato per la salute Sileri.

La seduta inizia alle ore 15,35.

IN SEDE REDIGENTE

(231) Nadia GINETTI ed altri. – Disposizioni in materia di impiego farmaceutico e medico della cannabis e legalizzazione della coltivazione, detenzione e consumo personale della stessa e dei suoi derivati

(511) CIAMPOLILLO. – Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di coltivazione e consumo della cannabis e dei suoi derivati per uso terapeutico

(512) CIAMPOLILLO. – Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di coltivazione e consumo della cannabis e dei suoi derivati

(937) PITTELLA ed altri. – Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno

(1128) ROMEO ed altri. – Modifiche al codice di procedura penale e al testo unico delle leggi in materia di stupefacenti relativamente alla produzione, al traffico o alla detenzione illecita di sostanze di stupefacenti o psicotrope di lieve entità

(2046) AIMI ed altri. – Modifica all'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di innalzamento della pena relativa alla produzione e al traffico di sostanze stupefacenti

(2529) PITTELLA ed altri. – Disposizioni per la tutela della salute, per la regolamentazione del consumo, della produzione e del commercio della cannabis e dei suoi derivati, nonché per la prevenzione e la ricerca in materia di uso di sostanze psicoattive

(Discussione congiunta e sospensione)

La presidente PARENTE (*IV-PSI*), relatrice per la 12^a Commissione, anche a nome del presidente Ostellari, relatore per la 2^a Commissione, illustra i provvedimenti in titolo.

Il disegno di legge A.S. n. 231 propone, agli articoli 1, 2, 3 e 5, novelle al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (DPR n. 309 del 1990). L'articolo 1 consente a persone maggiorenni la coltivazione e la detenzione personale di piante femmine di cannabis, entro il limite di cinque esemplari, nonché la detenzione, nel limite di cinque grammi lordi, di prodotto ottenuto dalle piante medesime. I limiti quantitativi sopra ricordati possono essere superati previa prescrizione medica, nel rispetto del limite indicato da quest'ultima. La novella stabilisce specifici obblighi di comunicazione, da parte dei soggetti che intendano coltivare cannabis ai sensi della disciplina in esame, all'ufficio territorialmente competente dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Si prevede, altresì, il divieto di fumare prodotti derivati dalla cannabis negli spazi pubblici o aperti al pubblico e nei luoghi di lavoro, pubblici e privati. L'articolo 2 prevede, a determinate condizioni, la non punibilità della cessione gratuita di piccoli quantitativi di cannabis, salvo che il destinatario sia minorenne o persona manifestamente inferma di mente. Il medesimo articolo 2 modifica la disciplina sanzionatoria stabilita dal suddetto testo unico per la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, con riferimento alle ipotesi in cui il fatto sia di lieve entità. L'articolo 3 sopprime, con riferimento ad alcune sostanze stupefacenti o psicotrope, le sanzioni amministrative previste per le condotte relative all'uso personale e modifica la disciplina sul divieto di propaganda pubblicitaria previsto dal suddetto testo unico. L'articolo 4 demanda ad un regolamento governativo la disciplina di taluni aspetti relativi alla coltivazione della cannabis per la produzione farmaceutica e alla produzione dei farmaci in oggetto. L'articolo 5 riformula la disciplina delle funzioni delle regioni e delle province autonome relative all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope e alle altre dipendenze, prevedendo la definizione, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, dei relativi principi e livelli essenziali di assistenza (che devono essere garantiti sul territorio nazionale). Il medesimo articolo 5 prevede, inoltre, con riferimento ai rischi connessi all'uso di sostanze stupefacenti, lo svolgimento, presso le scuole secondarie di primo e secondo grado, di campagne di informazione e sen-

sibilizzazione e di corsi per studenti, docenti e genitori. L'articolo 6 concerne la destinazione dei proventi delle sanzioni.

Il disegno di legge A.S. n. 511 prevede la non punibilità di chi, per uso terapeutico, coltivi cannabis, ovvero detenga prodotti da essa ottenuti, nel limite di quattro piante femmine, in relazione a determinate patologie (accertate in base a documentazione medica specialistica), dalle quali sia affetto il soggetto medesimo ovvero il coniuge, un figlio o una persona convivente.

Il disegno di legge A.S. n. 512 prevede la non punibilità del soggetto maggiorenne che coltivi cannabis per uso personale, nel limite di quattro piante femmine, nonché detenga, presso il proprio domicilio, i prodotti ottenuti dalla medesima sostanza. La coltivazione o detenzione è consentita previa comunicazione alla prefettura-ufficio territoriale del Governo, da rendere secondo le modalità prescritte dal medesimo disegno di legge e con decorrenza dei suddetti effetti dalla data di spedizione.

Il disegno di legge A.S. n. 937 reca un complesso di novelle al suddetto testo unico (di cui al D.P.R. n. 309 del 1990). L'articolo 1 prevede che non sia sanzionabile, né penalmente né in via amministrativa, l'uso personale di cannabis o di prodotti da essa derivati; i soggetti che assumono tali sostanze sono segnalati, da parte degli organi di polizia, al servizio pubblico competente per le dipendenze, che può proporre all'interessato la presa in carico – se necessario e dopo aver valutato, con il consenso dell'interessato, la situazione personale dello stesso –. Il medesimo articolo 1 consente l'uso terapeutico dei preparati medicinali a base di sostanze stupefacenti e psicotrope, debitamente prescritti. Gli articoli 2 e 6 propongono una revisione della disciplina sanzionatoria relativa alla produzione, acquisto, cessione e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope; in via di sintesi, la revisione è intesa, come osserva la relazione illustrativa del disegno di legge, ad una riduzione della misura delle pene e ad escludere dall'ambito delle sanzioni la coltivazione e ogni altra condotta intesa al consumo personale, nonché la cessione totalmente gratuita e la cessione volta all'uso di gruppo; al riguardo, il successivo articolo 4 propone l'abrogazione delle disposizioni che prevedono l'irrogazione di sanzioni amministrative e l'adozione di provvedimenti di pubblica sicurezza per condotte relative all'uso personale delle medesime sostanze. Inoltre, il summenzionato articolo 2 introduce una disciplina specifica sulla coltivazione in forma associata per uso personale; tale coltivazione viene consentita previa autorizzazione rilasciata dalla prefettura-ufficio territoriale del Governo. Gli articoli 3 e 5 modificano la disciplina sanzionatoria, rispettivamente, per l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope e per l'adibizione di locali (al fine di trarne profitto) all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope; tali novelle prevedono una riduzione della misura di diverse sanzioni penali. L'articolo 7 esclude dall'ambito delle sanzioni l'indurre altra persona maggiorenne all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope e prevede, con riferimento ai casi in cui la persona destinataria della suddetta condotta sia invece un minorenni, una graduazione delle sanzioni penali a se-

conda dell'età del medesimo minorenne. L'articolo 8 stabilisce che, ai fini dell'esclusione di sanzioni penali, l'uso delle sostanze stupefacenti o psicotrope è da considerarsi terapeutico anche quando prescritto per intervenire sulla tossicodipendenza. L'articolo 9 modifica le disposizioni in tema di custodia cautelare in carcere nei confronti dell'imputato tossicodipendente o alcolodipendente. Il medesimo articolo 9 reca una disciplina inerente all'attività di appositi nuclei di operatori dei servizi pubblici per le dipendenze distaccati presso i tribunali; si specifica che il giudice procedente è tenuto ad avvalersi dell'intervento di tali nuclei operativi. L'articolo 10 introduce la possibilità, alle condizioni ivi specificate, che il giudice disponga, con ordinanza, la sospensione del procedimento nei confronti di persona tossicodipendente, quando si proceda per reati connessi allo stato di tossicodipendenza la cui pena massima non sia superiore a dieci anni di reclusione; l'eventuale ordinanza sospende il processo per un periodo di prova di un anno, prorogabile di sei mesi, al fine di verificare la risposta dell'imputato ad un programma riabilitativo. Il medesimo articolo 10 prevede l'abrogazione della norma secondo la quale la sospensione – secondo il regime specifico già previsto dal citato testo unico – dell'esecuzione della pena detentiva inflitta al tossicodipendente non può essere concessa più di una volta. Le norme sull'istanza della suddetta sospensione sono modificate dal successivo articolo 11. L'articolo 12 propone novelle alle norme concernenti l'affidamento in prova al servizio sociale della persona tossicodipendente o alcolodipendente, che debba espriare una pena detentiva e che abbia in corso un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi. In merito, si introduce, tra l'altro, una specifica disposizione riguardante i detenuti stranieri, apolidi o senza fissa dimora. L'articolo 13 introduce la possibilità di accesso, a determinate condizioni, da parte di persona tossicodipendente che debba scontare una pena detentiva, a programmi di reintegrazione sociale per lo svolgimento di attività socialmente utili e non retribuite, nell'ambito di programmi terapeutici e riabilitativi. L'articolo 14 interviene sulla disciplina inerente all'imputazione (nell'ambito delle amministrazioni pubbliche) degli oneri relativi ad alcune prestazioni sanitarie o socio-riabilitative in favore di tossicodipendenti. L'articolo 15 dispone circa le funzioni di prevenzione, trattamento e riduzione del danno, correlate all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, alle ludopatie e alle altre dipendenze, svolte dalle regioni e dalle province autonome, prevedendo, tra l'altro, la definizione, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, dei relativi principi e livelli essenziali di assistenza (che devono essere garantiti sul territorio nazionale). L'articolo 16 è dedicato a programmi e interventi sociosanitari innovativi. Gli articoli 17, 18, 19 e 20 propongono ulteriori novelle al suddetto testo unico, concernenti, rispettivamente: il riconoscimento e l'accreditamento dei soggetti afferenti alle reti territoriali per la prevenzione, i trattamenti e le riduzioni del danno, relative ai «consumatori problematici» e ai soggetti che presentano ludopatie o altre dipendenze; le funzioni e le iniziative che possono essere svolte nella suddetta materia dalle regioni o dagli enti locali mediante

la stipulazione di convenzioni tra le aziende sanitarie locali, gli enti locali ed altri enti, centri o associazioni; la terapia volontaria e la possibilità di beneficiare dell'anonimato per chi faccia uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope; la definizione e l'attuazione dei programmi terapeutici e socio-riabilitativi per i consumatori delle suddette sostanze, programmi che devono essere personalizzati e concordati con l'interessato. L'articolo 21 reca l'abrogazione di alcuni articoli del suddetto testo unico. L'articolo 22 modifica la disciplina del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

Il disegno di legge A.S. n. 1128 propone, all'articolo 1, una novella al codice di procedura penale, al fine di prevedere l'arresto obbligatorio in flagranza anche per i fatti di lieve entità concernenti la produzione, il traffico o la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope. Con riferimento ai medesimi fatti di lieve entità, l'articolo 2 propone l'inasprimento delle pene previste dal summenzionato testo unico. L'articolo 2 propone altresì l'abrogazione di alcune disposizioni del medesimo testo unico, concernenti la possibilità, limitatamente ai suddetti casi di lieve entità, dell'applicazione della pena del lavoro di pubblica utilità nei confronti di persona tossicodipendente o di assunto di sostanze stupefacenti o psicotrope. Si propone, altresì, l'abrogazione della disposizione che consente il medesimo trattamento per il fatto (ricadente nelle fattispecie delittuose in oggetto) di non lieve entità, qualora esso sia commesso una sola volta e il giudice infligga una pena non superiore ad un anno di detenzione. Proponendo una novella al codice penale, l'articolo 3 prevede, in via obbligatoria, la confisca degli autoveicoli o di altri beni mobili registrati che abbiano agevolato o che possano agevolare la commissione dei reati relativi alla produzione, al traffico o alla detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope. L'articolo 4 propone novelle al codice della strada. Esse prevedono: in caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti, per i suddetti reati di produzione, traffico o detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, la revoca della patente; per le corrispondenti ipotesi di reato, la sospensione della patente.

Il disegno di legge A.S. n. 2046 propone l'inasprimento della pena detentiva per i fatti di lieve entità relativi alla produzione, al traffico o alla detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Il disegno di legge A.S. n. 2529 stabilisce, all'articolo 1, in deroga al summenzionato testo unico, l'esclusione di sanzioni, penali e amministrative, per la detenzione e l'uso personale, individuale o collettivo, di cannabis e di prodotti da essa derivati, fatto salvo quanto previsto (con particolare riferimento ai minorenni) da successivi articoli del medesimo disegno di legge. Lo stesso articolo prevede, sempre in deroga al testo unico, che siano soggette ad autorizzazione – la cui disciplina è demandata ad un regolamento governativo – le attività – a fini di commercio – di importazione, esportazione, coltivazione, produzione e distribuzione di cannabis e di prodotti da essa derivati; l'articolo 3 definisce le sanzioni amministrative (salvo che il fatto costituisca reato di tipo associativo) per le ipotesi di svolgimento delle suddette attività senza autorizzazione o al di fuori del-

l'ambito della stessa. L'articolo 2 richiede che sulle confezioni di cannabis e di prodotti da essa derivati sia specificato il livello del principio attivo e che sia riportata, sulla confezione, una dicitura sulla nocività degli stessi; sono altresì dettate le prescrizioni relative al foglio illustrativo, che deve essere contenuto in ogni confezione. Il medesimo articolo 2 vieta la vendita ai minorenni della cannabis e dei prodotti da essa derivati; l'articolo 4 reca le sanzioni penali per i soggetti che violano tale divieto o che consentano, nel proprio locale, il consumo delle medesime sostanze da parte di minorenni. Le stesse pene si applicano anche per il commercio e la somministrazione in specie, qualità, quantità o modalità tali da danneggiare la salute di chi li assuma, o diverse da quelle dichiarate o pattuite. L'articolo 4 citato reca, inoltre, sanzioni amministrative nei confronti del minore che detenga cannabis o prodotti da essa derivati, salvo che il fatto costituisca reato di tipo associativo. L'articolo 5 ammette la coltivazione della cannabis per uso personale e la cessione gratuita a terzi per uso personale, salvo i divieti relativi ai minori di età (per la violazione di tali divieti sono previste sanzioni amministrative). Lo stesso articolo ammette la costituzione di gruppi di persone in forma libera per l'attività di coltivazione, volta alla produzione di sostanze destinate all'esclusivo consumo personale dei componenti dei medesimi gruppi. L'articolo 6 ammette il consumo di cannabis, o di prodotti da essa derivati, negli stessi luoghi in cui è permesso il fumo di tabacco; si specifica che è comunque vietato il consumo in caso di guida di qualsiasi veicolo, nonché nei luoghi in cui si compia un servizio educativo o in cui si pratichi uno sport e nei luoghi di lavoro (anche per la violazione di tali divieti sono previste sanzioni amministrative). L'articolo 7 disciplina il divieto di propaganda pubblicitaria della cannabis e dei prodotti da essa derivati (nonché le sanzioni amministrative per l'ipotesi di violazione di tale divieto). L'articolo 8 pone in capo ai dirigenti scolastici l'obbligo di promuovere e realizzare attività di educazione alla salute fisica, psichica e sociale, in attuazione delle norme in materia previste dal suddetto testo unico. L'articolo 9 prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la regolamentazione delle sostanze psicoattive e per il sostegno alla ricerca e alla sperimentazione, alla quale sono affidati, tra gli altri, compiti di regolamentazione del mercato della cannabis e dei prodotti da essa derivati (in coordinamento con le autorità competenti), di controllo del rispetto delle disposizioni in materia di sostanze psicoattive, di promozione della ricerca sull'uso delle medesime sostanze, di promozione di interventi sociali e assistenziali a livello locale e di interventi informativi ed educativi; l'Agenzia presenta una relazione annuale alle Camere. L'articolo 10 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri presenti alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione del provvedimento legislativo in esame e sui suoi effetti. L'articolo 11 reca una clausola di invarianza degli oneri di finanza pubblica.

In conclusione, fermo restando che in proposito saranno chiamate a pronunciarsi le Commissioni riunite, annuncia che lei e il correlatore sono orientati a proporre come testo base il disegno di legge n. 1128.

Prendono atto le Commissioni riunite.

La PRESIDENTE avverte che, come ha già fatto rilevare in sede di Uffici di Presidenza integrati, alla Camera sono in corso d'esame, presso la Commissione Giustizia, alcuni disegni di legge recanti modifiche al testo unico in materia di stupefacenti. Si tratta dei disegni di legge C. 2307 e connessi, per i quali è stato adottato un testo unificato e deliberato l'inserimento nel programma dell'Assemblea. Pertanto, con l'iscrizione all'ordine del giorno dei disegni di legge poc'anzi illustrati, si è determinata, tra i due rami del Parlamento, una situazione di concorrenza di iniziative legislative potenzialmente rilevante ai sensi dell'articolo 51, comma 3 del Regolamento. Annuncia che la Presidenza delle Commissioni riunite informerà prontamente la Presidente del Senato.

Il seguito della discussione congiunta è, quindi, sospeso.

(2553) DISEGNO DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE – Disposizioni in materia di morte volontaria medicalmente assistita, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa popolare e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Zan ed altri; Cecconi e Magi; Michela Rostan ed altri; Dorian Sarli ed altri; Alessandro Pagano ed altri; Gilda Sportiello ed altri; Trizzino

(900) CERNO ed altri. – Rifiuto di trattamenti sanitari e liceità dell'eutanasia

(912) MANTERO ed altri. – Disposizioni in materia di eutanasia

(966) MARCUCCI ed altri. – Disposizioni in materia di terapia del dolore e dignità nella fase finale della vita, nonché modifiche all'articolo 580 del codice penale

(1464) Paola BINETTI ed altri. – Modifiche all'articolo 580 del codice penale e modifiche alla legge 22 dicembre 2017, n. 219, in materia di disposizioni anticipate di trattamento e prestazione delle cure palliative

(1494) Monica CIRINNÀ ed altri. – Modifiche all'articolo 580 del codice penale e alla legge 22 dicembre 2017, n. 219, in materia di aiuto medico a morire e tutela della dignità nella fase finale della vita

(2237) Michela MONTEVECCHI ed altri. – Modifiche alla legge 22 dicembre 2017, n. 219, e al codice penale, in materia di assistenza sanitaria nella fase finale della vita
(Discussione congiunta e rinvio)

Il correlatore per la 2^a Commissione, senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*), si sofferma sugli articoli da 1 a 6 del disegno di legge n. 2553. Detto provvedimento, approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura il 10 marzo 2022, reca disposizioni in materia di «morte volontaria medicalmente assistita», disciplinando la facoltà di richiedere assistenza medica, al fine di porre fine volontariamente ed autonomamente alla propria vita, in presenza di specifici presupposti e condizioni. Al riguardo, il testo individua altresì i requisiti e la forma della richiesta, nonché le modalità con le quali può avvenire la morte volontaria medicalmente assistita. Si prevede inoltre l'esclusione della punibilità per chiunque abbia agevolato il malato nell'esecuzione della procedura di morte vo-

lontana medicalmente assistita. Specifiche disposizioni concernono inoltre l'obiezione di coscienza del personale sanitario e l'istituzione dei Comitati per la valutazione clinica presso le aziende sanitarie locali. Mentre gli articoli 1 e 2 del disegno di legge recano la finalità e alcune definizioni generali, con riferimento alla disciplina introdotta, l'articolo 3 disciplina le condizioni e i presupposti che consentono l'accesso alla morte medicalmente assistita. In merito, l'articolo 2 specifica che la persona richiedente deve trovarsi nelle seguenti concomitanti condizioni: aver raggiunto la maggiore età al momento della richiesta; essere capace di intendere e di volere e di prendere decisioni libere, attuali e consapevoli; essere adeguatamente informata; avere esplicitamente rifiutato o volontariamente interrotto un percorso di cure palliative, intese ad alleviare il suo stato di sofferenza – ai fini del soddisfacimento della condizione in oggetto, la persona deve essere stata previamente coinvolta nella proposta del suddetto percorso -; essere affetta da una patologia attestata, dal medico curante o dal medico specialista che la ha in cura, come irreversibile e con prognosi infausta, oppure essere portatrice di una condizione clinica irreversibile, le quali cagionino sofferenze fisiche e psicologiche che il richiedente trovi assolutamente intollerabili; essere tenuta in vita da trattamenti sanitari di sostegno vitale, la cui interruzione provocherebbe il decesso del paziente.

In base al successivo articolo 4, la richiesta di morte volontaria medicalmente assistita deve essere attuale, informata, consapevole, libera ed esplicita, nonché espressa nelle forme dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata ovvero, qualora le condizioni della persona non consentano tali forme, mediante le modalità di cui al comma 2 (per la revoca della richiesta vengono esclusi i requisiti di forma). La richiesta in oggetto deve essere indirizzata al medico di medicina generale o al medico che ha in cura il paziente; il medico prospetta al paziente e, se questi acconsente, anche ai familiari del medesimo le conseguenze di quanto richiesto e le possibili alternative, e promuove ogni azione di sostegno al paziente medesimo, anche avvalendosi dei servizi di assistenza psicologica.

Il comma 1 dell'articolo 5 specifica che la morte volontaria medicalmente assistita deve avvenire nel rispetto della dignità della persona malata e che quest'ultima ha la facoltà di indicare chi debba essere informato nell'ambito della sua rete familiare o amicale e chi possa essere presente all'atto del decesso.

I successivi commi da 2 a 7 definiscono la procedura che i soggetti competenti devono seguire successivamente alla richiesta di morte volontaria medicalmente assistita. Si prevede che il medico summenzionato rediga un rapporto dettagliato e documentato (avente i contenuti prescritti nel comma 3) sulle condizioni cliniche e psicologiche del richiedente e sulle motivazioni sottostanti alla richiesta. Il rapporto è trasmesso dal medico al Comitato per la valutazione clinica (di cui al successivo articolo 7) territorialmente competente e all'interessato, fatta salva l'ipotesi che il medico ritenga palesemente assenti i presupposti e le condizioni di cui all'articolo 3; nel suddetto caso di mancata trasmissione al Comitato, il me-

dico deve motivare per iscritto la sua decisione al richiedente. Nei casi invece di trasmissione al Comitato, quest'ultimo esprime un parere motivato sulla sussistenza dei presupposti e dei requisiti stabiliti dalla presente disciplina e lo trasmette al medico richiedente e alla persona interessata. Qualora il parere sia favorevole, il suddetto medico lo trasmette tempestivamente, insieme con tutta la documentazione in suo possesso, alla direzione sanitaria dell'azienda sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera di riferimento, ai fini dell'attivazione delle verifiche necessarie a garantire che il decesso avvenga presso il domicilio del paziente o, laddove ciò non sia possibile, presso una struttura ospedaliera e che esso sia consentito alle persone prive di autonomia fisica mediante l'adozione di strumenti, anche tecnologici, che consentano il compimento dell'atto autonomo.

Il successivo comma 10 prevede che il medico presente all'atto del decesso sia in ogni caso tenuto ad accertare in via preventiva, eventualmente avvalendosi della collaborazione di uno psicologo, che persista la volontà di morte volontaria medicalmente assistita e che permangano tutte le condizioni di cui al precedente articolo 3.

Nel suddetto caso in cui il medico non ritenga di trasmettere la richiesta al Comitato o nel caso di parere contrario di quest'ultimo, resta ferma per la persona richiedente la possibilità di ricorrere al giudice territorialmente competente (comma 8 del presente articolo 5).

L'articolo 6 prevede che l'esercente la professione sanitaria non sia tenuto a prendere parte alle procedure per l'assistenza alla morte volontaria medicalmente assistita – fatto salvo l'obbligo di assistenza precedente all'intervento – nel caso di preventiva dichiarazione di obiezione di coscienza; per il personale dipendente, la suddetta dichiarazione deve essere comunicata, entro tre mesi dalla data di adozione del regolamento di cui all'articolo 7, al direttore dell'azienda sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera. La dichiarazione può essere sempre revocata nonché essere proposta fuori dal termine suddetto, con decorrenza degli effetti, in quest'ultimo caso, solo dopo un mese dalla presentazione. Gli enti ospedalieri pubblici autorizzati sono tenuti in ogni caso ad assicurare l'espletamento delle procedure previste dalla disciplina in esame, adottando tutte le misure, anche di natura organizzativa, che si rendano necessarie.

La correlatrice per la 12^a Commissione, senatrice BITI (*PD*), dà conto dei restanti articoli del disegno di legge in commento. L'articolo 7 introduce la figura dei Comitati per la valutazione clinica presso le aziende sanitarie locali, demandando ad un regolamento ministeriale l'istituzione degli stessi e la definizione della relativa disciplina; il regolamento è adottato – previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome – con decreto del Ministro della salute, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame – quindi, entro i centottanta giorni successivi alla scadenza del termine di novanta giorni di cui all'articolo 11, comma 1 –. I Comitati devono essere in ogni caso multidisciplinari, autonomi e indipendenti, nonché costituiti da medici specialisti, ivi compresi palliativisti, e da professionisti

con competenze cliniche, psicologiche, giuridiche, sociali e bioetiche idonee a garantire il corretto ed efficace assolvimento dei compiti ad essi demandati. I componenti dei Comitati non hanno diritto ad alcun compenso o rimborso di spese.

Il comma 1 dell'articolo 8, con riferimento alle procedure di morte volontaria medicalmente assistita eseguite nel rispetto della disciplina in esame, esclude l'applicabilità al medico, al personale sanitario e amministrativo, nonché a chiunque abbia agevolato il malato nell'esecuzione della procedura, di specifiche fattispecie penali; i reati esclusi sono quello di istigazione o aiuto al suicidio e quello di omissione di soccorso. Il successivo comma 2 pone una norma transitoria, relativa agli eventi di morte medicalmente assistita che abbiano avuto corso prima dell'entrata in vigore della presente legge. Anche per tali casi (ivi comprese le ipotesi in cui sia già intervenuta una sentenza di condanna passata in giudicato), viene esclusa la punibilità di chiunque abbia agevolato in qualsiasi modo la morte volontaria medicalmente assistita di una persona, qualora al momento del fatto: ricorressero i presupposti e le condizioni di cui al precedente articolo 3; fosse stata accertata inequivocabilmente la volontà attuale, libera, informata e consapevole della persona richiedente. L'articolo 9 reca le clausole di invarianza finanziaria.

Il comma 1 dell'articolo 10 demanda ad un decreto del Ministro della salute, da emanarsi previa intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, la definizione di alcune misure attuative della disciplina in oggetto; il decreto deve essere emanato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame – quindi, entro i centottanta giorni successivi alla scadenza del termine di novanta giorni di cui all'articolo 11, comma 1 –. Al suddetto decreto ministeriale è demandata la definizione: dei requisiti delle strutture del Servizio sanitario nazionale idonee ad accogliere le persone che facciano richiesta di morte volontaria medicalmente assistita; dei protocolli e delle modalità per la prescrizione, la preparazione, il coordinamento e la sorveglianza della procedura di morte volontaria medicalmente assistita; delle procedure necessarie ad assicurare il sostegno psicologico alla persona malata e ai suoi familiari; delle modalità di custodia e di archiviazione in forma digitale delle richieste di morte volontaria medicalmente assistita e di tutta la documentazione ad essa relativa; delle modalità di un'informazione capillare sulle possibilità offerte dalla legislazione sulle disposizioni anticipate in materia di trattamenti sanitari; delle modalità di monitoraggio e di potenziamento della rete di cure palliative. Il comma 2 dello stesso articolo 10 prevede che il Ministro della salute presenti annualmente alle Camere una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in commento.

Il comma 1 dell'articolo 11 prevede che la presente legge entri in vigore il novantesimo giorno successivo alla pubblicazione della stessa nella *Gazzetta Ufficiale*, fatto salvo il termine specifico di cui al successivo comma 3. Il comma 2 prevede che, nelle more della suddetta entrata in vigore, si provveda all'aggiornamento delle prestazioni a carico del Servi-

zio sanitario nazionale in relazione a quelle contemplate dal provvedimento in esame e nei limiti delle risorse finanziarie destinate al medesimo Servizio sanitario nazionale dalla legislazione vigente. Al riguardo, il comma fa riferimento – mediante il richiamo dei commi 554 e 559 dell’articolo 1 della L. 28 dicembre 2015, n. 208 – alle due diverse procedure per la revisione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Il comma 3 prevede che la disposizione di cui al precedente comma 2 entri in vigore il giorno successivo alla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

Passa quindi a illustrare il disegno di legge A.S. n. 900. Esso prevede per ogni soggetto maggiorenne, capace di intendere e volere, il diritto di rifiutare un trattamento sanitario, ivi compresi i trattamenti di sostegno vitale o di terapia nutrizionale, nonché, a determinate condizioni, il diritto di ricevere il trattamento di eutanasia. Riguardo al suddetto diritto di rifiuto, si prevede altresì che esso sia esercitato da una persona fiduciaria, in caso di incapacità sopravvenuta del soggetto (il quale abbia in precedenza nominato, con scrittura privata autenticata, il fiduciario).

Il diritto all’eutanasia è riconosciuto dal disegno di legge in esame qualora il paziente sia affetto da una malattia produttiva di gravi sofferenze, inguaribile o con prognosi infausta inferiore a diciotto mesi; la pratica di eutanasia non può essere intrapresa prima che i parenti entro il secondo grado e il coniuge, con il consenso del paziente, siano stati informati della richiesta e, sempre con il consenso del paziente, abbiano avuto modo di colloquiare con lo stesso. Si consente altresì che la richiesta di eutanasia sia oggetto di una dichiarazione anticipata, relativa all’ipotesi che l’autore dell’atto si trovi successivamente nelle condizioni suddette – per le quali il disegno di legge ammette l’eutanasia – e non sia più capace di intendere e volere o non sia comunque più in grado di manifestare la propria volontà; tale dichiarazione anticipata deve essere redatta per scrittura privata autenticata e indicare un fiduciario.

La correlatrice per la 2^a Commissione, senatrice MAIORINO (M5S), riferisce sui restanti disegni di legge oggetto di trattazione congiunta. Il disegno di legge A.S. n. 912 prevede per ogni soggetto maggiorenne, capace di intendere e volere, il diritto, a determinate condizioni, di ricevere il trattamento di eutanasia. Tale trattamento, in base alla proposta in esame, è ammesso qualora le sofferenze fisiche o psichiche siano insostenibili e irreversibili, o qualora il paziente sia affetto da una patologia caratterizzata da inarrestabile evoluzione con prognosi infausta. La relativa dichiarazione di volontà del soggetto deve essere redatta per atto pubblico o scrittura privata autenticata, alla presenza di almeno due testimoni, e datata e sottoscritta dal disponente e dai testimoni; qualora le condizioni fisiche del paziente non lo consentano, la richiesta può essere espressa attraverso videoregistrazione o dispositivi che consentano al paziente di comunicare. In ogni caso, prima dell’inizio del trattamento di eutanasia, il medico è tenuto ad accertare che sussistano le condizioni suddette – per le quali il disegno di legge ammette l’eutanasia – e che permanga l’inten-

zione di chiedere il trattamento medesimo; quest'ultima verifica è svolta anche informando il paziente sulla sua situazione clinica e sulle sue prospettive di vita, nonché sulle possibilità terapeutiche ancora attuabili, sui trattamenti palliativi e sulle conseguenze degli stessi terapie e trattamenti; in relazione alla suddetta procedura, viene esclusa esplicitamente la possibilità di intraprendere l'atto di eutanasia qualora il paziente non si trovi in stato di capacità di intendere e di volere (articolo 7, comma 1, lettera c)).

Il disegno di legge A.S. n. 966 reca novelle al codice penale, alla disciplina sulle cure palliative e la terapia del dolore – di cui alla L. 15 marzo 2010, n. 38 – e a quella sul consenso informato e le disposizioni anticipate in materia di trattamenti sanitari – di cui alla L. 22 dicembre 2017, n. 219 -. Le novelle alle due leggi suddette sono intese in particolare a consentire la scelta del ricorso alla sedazione palliativa profonda continua (fino al decesso) da parte di pazienti – maggiorenni e capaci di intendere e volere – affetti da patologia inguaribile o degenerativa, fisicamente totalmente invalidante, anche non terminale, o con disabilità irreversibile, anche non terminale, connotate da sofferenze fisiche o psichiche costanti, refrattarie ai trattamenti sanitari. Il disegno di legge propone anche una diversa articolazione della misura della sanzione penale (della reclusione) per il reato di istigazione o aiuto al suicidio, prevedendo limiti minimi e massimi più bassi per i casi in cui il fatto consista esclusivamente in un'agevolazione dell'esecuzione del suicidio (ferma restando, ai sensi del medesimo disegno di legge, l'esclusione della punibilità per il ricorso alla sedazione palliativa profonda nelle fattispecie suddette).

Il disegno di legge A.S. n. 1464, in primo luogo, propone una diversa articolazione della misura della sanzione penale (della reclusione) per il reato di istigazione o aiuto al suicidio, prevedendo limiti minimi e massimi più bassi per i casi che rientrino nelle seguenti concomitanti condizioni: il fatto sia commesso nei confronti di persona tenuta in vita esclusivamente per mezzo di strumenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di intollerabile sofferenza; l'autore conviva stabilmente con il malato e agisca in stato di grave turbamento, determinato dalla sofferenza altrui.

Il disegno di legge reca inoltre novelle alla legge sul consenso informato e le disposizioni anticipate in materia di trattamenti sanitari – di cui alla L. 22 dicembre 2017, n. 219 -. Tra le modifiche principali, si segnalano le seguenti: dal possibile ambito delle suddette disposizioni anticipate sono escluse la nutrizione e l'idratazione artificiali; si introduce la possibilità, per i medici e gli altri esercenti professioni sanitarie, di presentare una dichiarazione di obiezione di coscienza nelle ipotesi in cui il rispetto delle disposizioni anticipate di trattamento contrasti con la deontologia professionale o con le buone pratiche socio-assistenziali; si riformula la previsione del ricorso alla sedazione palliativa profonda continua, ricorso che, secondo il disegno di legge, deve essere deciso dai medici, con il consenso del paziente, e – come indica la relazione illustrativa – non può trasformarsi in un trattamento di eutanasia.

Il disegno di legge A.S. n. 1494 consente che un paziente capace di prendere decisioni libere e consapevoli e affetto da patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili, riceva, su sua richiesta, la somministrazione di farmaci idonei a provocarne rapidamente e senza dolore la morte; tale somministrazione è ammessa, anche presso il domicilio del paziente, unicamente nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, da parte di personale medico e sanitario che non abbia formulato al riguardo obiezione di coscienza. Il disegno di legge propone anche una diversa articolazione della misura della sanzione penale (della reclusione) per il reato di istigazione o aiuto al suicidio, prevedendo limiti minimi e massimi più bassi per i casi in cui il fatto consista esclusivamente in un'agevolazione dell'esecuzione del suicidio (ferma restando, ai sensi del medesimo disegno di legge, l'esclusione della punibilità per la somministrazione di farmaci nella fattispecie suddetta).

Il disegno di legge A.S. n. 2237, infine, prevede che un paziente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, affetto da patologie irreversibili, connotate da sofferenze fisiche o psicologiche che egli ritenga assolutamente intollerabili, e sottoposto a trattamenti sanitari di sostegno vitale, abbia diritto di richiedere al personale del Servizio sanitario nazionale, per la successiva autosomministrazione, la fornitura di farmaci o di sostanze atti a provocare la fine della vita, ovvero abbia diritto, se fisicamente incapace, di essere agevolato dal medesimo personale nella somministrazione dei suddetti farmaci o sostanze. Il personale sanitario – dopo aver informato il paziente sull'effettiva possibilità di ricorrere alla terapia del dolore e all'erogazione delle cure palliative – esegue la summenzionata richiesta; sono esclusi da quest'ultimo obbligo i soggetti che facciano dichiarazione di obiezione di coscienza.

La PRESIDENTE invita i relatori a pronunciarsi in ordine all'opportunità di svolgere di un ciclo di audizioni informali, ad integrazione dell'istruttoria già svolta dall'altro ramo del Parlamento.

In ordine alle proposte di attività informali di tipo conoscitivo, affiancate dalla Presidenza, si apre un breve dibattito.

La relatrice MAIORINO (*M5S*) propone di acquisire il materiale relativo alle audizioni già svolte alla Camera dei deputati per evitare inutili duplicazioni nel lavoro parlamentare, che avrebbero un effetto deceleratorio dell'*iter*.

La relatrice BITI (*PD*) si associa.

Il relatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) concorda con la richiesta di acquisizione dei materiali relativi alle audizioni già svolte alla Camera, che si potrebbero evitare in questo ramo: ciò a meno che non vi sia l'esigenza di approfondire ulteriori elementi sopravvenuti che riguardino disegni di legge che non erano stati trattati dall'altro ramo del Parlamento.

La presidente PARENTE (*IV-PSI*) propone quindi di acquisire la documentazione raccolta dall'altro ramo del Parlamento e di fissare il termine per la presentazione di proposte di audizione – tendenzialmente diverse da quelle già svolte alla Camera – alle ore 12 del prossimo venerdì 29 aprile.

Il presidente OSTELLARI (*L-SP-PSd'Az*) concorda.

Al senatore DAL MAS (*FIBP-UDC*) – che chiedeva che le audizioni venissero svolte dopo la discussione generale – replica la presidente PARENTE, offrendo delucidazioni di tipo procedurale.

La senatrice BINETTI (*FIBP-UDC*) osserva che la pluralità di disegni di legge oggetto di discussione congiunta fa apparire necessario che i Gruppi abbiano a disposizione un tempo adeguato per avanzare le proprie proposte di audizione. Non concorda sulla proposta di escludere in radice la possibilità di sentire nuovamente alcuni soggetti già auditi dalla Camera.

Il senatore BALBONI (*FdI*), concordando con lo spirito degli interventi di alcuni colleghi, ritiene opportuna l'individuazione di un termine più ampio, per consentire un ulteriore approfondimento delle tematiche oggetto del dibattito della Commissione; esse sono in parte diverse rispetto a quelle trattate presso la Camera dei deputati, con conseguente necessità di nuove audizioni per le questioni che vengono affrontate solo ora per la prima volta; preannuncia inoltre la richiesta di nomina di un relatore di minoranza, che indica nel senatore Zaffini. Non concorda con la proposta di fissare un termine per l'individuazione dei soggetti audiendi alle 12 di venerdì – ipotizzato dalla Presidenza – perché ritiene tale termine troppo stringente: chiede quindi un termine più ampio, al fine di consentire anche all'opposizione di poter svolgere le proprie considerazioni in merito a tali disegni di legge; propone pertanto il termine di giovedì della prossima settimana.

Il senatore ENDRIZZI (*M5S*) evidenzia che, sebbene siano oggetto di trattazione congiunta diversi provvedimenti, la materia da istruire è essenzialmente omogenea. Invita poi a considerare che anche alla Camera sono stati discussi congiuntamente diversi testi. Ritiene appropriato acquisire le memorie depositate durante l'esame in prima lettura e prevedere semmai alcune audizioni integrative, evitando di ripetere *in toto* l'istruttoria già svolta dall'altro ramo del Parlamento.

Il senatore MIRABELLI (*PD*) condivide la proposta dei relatori circa l'individuazione di un numero di audizioni compatibile con una celere trattazione dei disegni di legge ricordando i tempi brevi dettati dalla Corte costituzionale. Occorre raggiungere un'intesa in tempi rapidi e concorda sull'acquisizione del materiale relativo alle audizioni già svolte presso la

Camera dei Deputati; auspica che entro un mese si giunga alla individuazione della scadenza del termine per gli emendamenti e ritiene inopportune eventuali scelte ostruzionistiche.

La senatrice FREGOLENT (*L-SP-PSd'Az*) auspica una ragionevole dilazione del termine prospettato e segnala l'opportunità di non precludere l'audizione di soggetti già sentiti alla Camera.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU-Eco*) propone l'individuazione del termine per indicare i soggetti da audire entro una settimana a partire da oggi.

La PRESIDENTE, alla luce del dibattito svolto, propone di fissare il termine per la presentazione di proposte di audizione alle ore 11 del prossimo mercoledì 4 maggio, con l'intesa che l'elenco delle audizioni proposte sarà sottoposto agli Uffici di Presidenza integrati per organizzare lo svolgimento della fase istruttoria.

Non facendosi obiezioni, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione congiunta è, quindi, rinviato.

(231) Nadia GINETTI ed altri. – Disposizioni in materia di impiego farmaceutico e medico della cannabis e legalizzazione della coltivazione, detenzione e consumo personale della stessa e dei suoi derivati

(511) CIAMPOLILLO. – Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di coltivazione e consumo della cannabis e dei suoi derivati per uso terapeutico

(512) CIAMPOLILLO. – Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di coltivazione e consumo della cannabis e dei suoi derivati

(937) PITTELLA ed altri. – Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno

(1128) ROMEO ed altri. – Modifiche al codice di procedura penale e al testo unico delle leggi in materia di stupefacenti relativamente alla produzione, al traffico o alla detenzione illecita di sostanze di stupefacenti o psicotrope di lieve entità

(2046) AIMI ed altri. – Modifica all'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di innalzamento della pena relativa alla produzione e al traffico di sostanze stupefacenti

(2529) PITTELLA ed altri. – Disposizioni per la tutela della salute, per la regolamentazione del consumo, della produzione e del commercio della cannabis e dei suoi derivati, nonché per la prevenzione e la ricerca in materia di uso di sostanze psicoattive

(Ripresa della discussione congiunta e rinvio)

Riprende la discussione congiunta, poc'anzi sospesa.

La presidente PARENTE, d'intesa col presidente Ostellari, propone di stabilire sin da ora il termine per la presentazione di proposte di audizione informale, fissandolo alle ore 11 del prossimo mercoledì 4 maggio.

Convengono le Commissioni riunite.

Il seguito della discussione congiunta è, quindi, rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Martedì 26 aprile 2022

Sottocommissione per i pareri

171^a Seduta

Presidenza del Presidente
PARRINI

La seduta inizia alle ore 14,55.

(2367) NENCINI ed altri. – Disposizioni per la promozione dei cammini come itinerari culturali. Delega al Governo in materia di cammini

(Parere alla 7^a Commissione su ulteriori emendamenti. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente PARRINI (*PD*), relatore, esaminato l'emendamento 6.100 relativo al disegno di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/954 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (n. COM(2022) 55 definitivo)

(Parere alla 12^a Commissione. Esame. Rimessione alla sede plenaria)

Il presidente PARRINI (*PD*), relatore, dopo aver esaminato la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, propone di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

La senatrice PIROVANO (*L-SP-PSd'Az*) chiede la rimessione alla sede plenaria.

La Sottocommissione prende atto e l'esame è quindi rimesso alla sede plenaria.

(2481) Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 14^a Commissione su ulteriori emendamenti. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente PARRINI (*PD*), relatore, esaminati gli ulteriori emendamenti riferiti al disegno di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

(2564) Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina

(Parere alle Commissioni 6^a e 10^a riunite. Esame. Parere non ostativo con osservazioni)

Il presidente PARRINI (*PD*), relatore, esaminato il disegno di legge in titolo, richiamandosi, per quanto concerne le disposizioni recate dall'articolo 37, avente ad oggetto un contributo straordinario contro il caro bollette, posto a carico di soggetti operanti nel settore energetico, e calcolato sugli «extraprofitti» realizzati dal 1° ottobre 2021 al 31 marzo 2022 rispetto al medesimo periodo tra il 2020 e il 2021, alla giurisprudenza della Corte costituzionale, e in particolare alla sentenza n. 10 del 2015,

ritenuto legittimo, alla luce di tale giurisprudenza, lo scopo perseguito dal legislatore, non sproporzionato il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva e non arbitrariamente discriminatoria la differenziazione dell'imposta, la cui struttura e carattere di temporaneità appaiono coerenti con tali presupposti, considerato, tuttavia, che una manovra tributaria di tale tipo deve essere idonea, sempre secondo la Corte «a conseguire le finalità solidaristiche che intende esplicitamente perseguire», evitando «che l'inasprimento fiscale diretto verso operatori economici ritenuti avvantaggiati finisca, con un effetto paradossale, per ricadere sui consumatori»,

propone di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo con le seguenti osservazioni:

– all'articolo 7, comma 1, occorre specificare quale sia l'autorità competente ad irrogare la sanzione

– all'articolo 7, commi 2-4, che istituiscono un'Unità di missione presso il Ministero dello sviluppo economico, sarebbe opportuno prevedere l'adozione, entro un limite temporale fissato dalla data di entrata in vigore del decreto legge, di un provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

– all'articolo 10, comma 1, occorre indicare il termine di adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

– all'articolo 37 occorre definire con maggior dettaglio, anche alla luce dei principi fissati dalla Corte costituzionale, i meccanismi di accertamento previsti per garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo, nonché di precisare la tipologia di provvedimenti adottabili a questo scopo dall'AGCM, con particolare riguardo agli eventuali poteri sanzionatori.

La Sottocommissione conviene.

(2318) Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo

(Parere alle Commissioni 7^a e 11^a riunite. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente PARRINI (*PD*), relatore, esamina le riformulazioni 1.4 (testo 2), 1.6 (testo 2), 3.1 (testo 3), 4.1 (testo 2), 4.0.2 (testo 3) e 4.0.13 (testo 2), riferite al disegno di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

La seduta termina alle ore 15,05.

Plenaria

337^a Seduta

Presidenza del Presidente

PARRINI

Intervengono il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Deborah Bergamini e per il lavoro e le politiche sociali Tiziana Nisini.

La seduta inizia alle ore 15,10

IN SEDE REFERENTE

(2410) RUOTOLO ed altri. – Istituzione della Giornata nazionale in memoria degli immigrati vittime dell'odio razziale e dello sfruttamento sul lavoro

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 13 aprile.

Il PRESIDENTE comunica che non è ancora pervenuto il parere della Commissione bilancio su testo ed emendamenti. Precisa che, nella seduta della Commissione bilancio del 21 aprile, il Governo si è riservato di fornire i chiarimenti richiesti dal relatore in merito all'emendamento 3.3.

Ricorda che giovedì 21 aprile si è riunito il Comitato ristretto, all'esito del quale il senatore Augussori ha comunicato il ritiro degli emendamenti 1.1, 1.6, 2.2. e 4.2 e la riformulazione dell'emendamento 1.10 in un testo 2, pubblicato in allegato al resoconto.

La relatrice ROJC (PD) comunica che, nella sede del Comitato ristretto, su proposta del senatore Augussori, si è convenuto, principalmente, di modificare la denominazione della Giornata nazionale, sopprimendo la parola «immigrati». Sarà quindi istituita una Giornata in memoria delle vittime dell'odio razziale e dello sfruttamento sul lavoro. La modifica sarà apportata nel titolo del provvedimento e ovunque tale denominazione ricorra nel testo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REDIGENTE

(1650) FENU ed altri. – Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità

(Rinvio del seguito della discussione)

Il PRESIDENTE avverte che non è ancora pervenuto il parere della Commissione bilancio.

Rinvia pertanto il seguito della discussione.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(1359) Raffaella Fiormaria MARIN ed altri. – Istituzione della Giornata in memoria delle vittime dell'amianto e assegnazione di un riconoscimento onorifico ai comuni maggiormente colpiti

(Rinvio del seguito della discussione)

Il PRESIDENTE avverte che non è ancora pervenuto il parere della Commissione bilancio.

Rinvia pertanto il seguito della discussione.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(2185) CANDIANI ed altri. – Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese

(Rinvio del seguito della discussione)

Il PRESIDENTE avverte che non è ancora pervenuto il parere della Commissione bilancio.

Il relatore BRESSA (*Aut (SVP-PATT, UV)*) precisa che la Commissione bilancio è ancora in attesa della relazione tecnica da parte del Governo sul testo del provvedimento.

Il PRESIDENTE avverte che si confronterà con il Presidente della 5^a Commissione sullo stato dei provvedimenti di competenza della Commissione affari costituzionali ancora in attesa di un parere, che spesso sono rallentati nell'iter dall'assenza di elementi da parte del Governo.

Rinvia pertanto il seguito della discussione.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/954 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (n. COM(2022) 55 definitivo)

(Parere alla 12^a Commissione. Esame e rinvio)

Il presidente PARRINI (*PD*), in qualità di relatore, riferisce sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, il cui esame è stato rimesso alla sede plenaria dalla Sottocommissione per i pareri, e propone di esprimere un parere non ostativo.

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*) sottolinea che il Gruppo della Lega ha chiesto la rimessione in sede plenaria dell'Atto dell'Unione europea in esame per un approfondimento della questione relativa alla valutazione degli effetti giuridici dei certificati vaccinali richiesti per il transito tra gli Stati membri, che è rimessa ai singoli Stati.

Considerato che in passato la disciplina stabilita dall'Italia, soprattutto con riferimento ai settori turistico e fieristico, si è rivelata più rigorosa, ritiene opportuno valutare se inserire nello schema di parere una osservazione per invitare la Commissione di merito a far presente l'esigenza di una maggiore omogeneità della normativa sul territorio dell'Unione europea. A tale riguardo, sottolinea che la 12^a Commissione non è ancora in

fase avanzata nell'esame della Proposta di regolamento in titolo, per cui ci sarebbe il tempo a disposizione per una ulteriore riflessione.

Il PRESIDENTE accoglie la proposta del senatore Augussori e rinvia il seguito dell'esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*) alla luce dell'avvio del ciclo di audizioni informali sull'affare assegnato sul tema del «metaverso», previste per le ore 11 di giovedì 28 aprile, ritiene opportuno concludere quelle sul disegno di legge n. 2229 («Disposizioni in materia di compartecipazione da parte dello Stato alle spese sostenute dagli enti locali per i minori collocati in comunità di tipo familiare o in istituti di assistenza»), di cui è relatore e che sono già iniziate. Peraltro, si era convenuto che l'*iter* del provvedimento procedesse parallelamente a quello del disegno di legge n. 2410 (Istituzione della Giornata nazionale in memoria degli immigrati vittime dell'odio razziale e dello sfruttamento sul lavoro), per il quale le audizioni si sono già concluse da tempo.

Il PRESIDENTE precisa che la composizione del calendario delle audizioni relative al disegno di legge n. 2229 risulta più complessa, in relazione alla qualifica degli auditi, molti dei quali sono magistrati.

Il senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*), pur comprendendo la difficoltà, ritiene opportuno fissare un termine oltre il quale procedere in ogni caso nell'esame del provvedimento.

Il PRESIDENTE, accogliendo la proposta del senatore Augussori, propone che, trascorsa una settimana, qualora non sia stato ancora possibile svolgere le audizioni, verrà chiesto ai soggetti da audire di inviare una relazione scritta.

La Commissione conviene.

La seduta termina alle ore 15,20.

EMENDAMENTO AL DISEGNO DI LEGGE N. 2410

Art. 1.

1.10 (testo 2)

AUGUSSORI, RICCARDI, PIROVANO, GRASSI, CALDEROLI

Al comma 2, sostituire le parole: «in tutti i luoghi pubblici e privati», con le seguenti: «nelle sedute assembleari degli organi elettivi previste per quel giorno, nelle scuole di ogni ordine e grado e nelle università».

GIUSTIZIA (2^a)

Martedì 26 aprile 2022

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 194

Presidenza del Vice Presidente
LOMUTI

Orario: dalle ore 11 alle ore 13
Sospensione: dalle ore 12,05 alle ore 12,10

*AUDIZIONI INFORMALI DI ESPERTI E RAPPRESENTANTI DI ASSOCIAZIONI,
INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI DISEGNI
DI LEGGE NN. 170, 286, 2102 E 2293 (COGNOME DEI FIGLI)*

*AUDIZIONI INFORMALI DI ESPERTI E RAPPRESENTANTI DI ASSOCIAZIONI,
INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI DISEGNI
DI LEGGE NN. 922, 1039 E 1979 (ORIGINI BIOLOGICHE)*

BILANCIO (5^a)

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria

542^a Seduta

Presidenza del Presidente
PESCO

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze
Alessandra Sartore.*

La seduta inizia alle ore 15,15.

IN SEDE CONSULTIVA

(2561) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e l'Istituto forestale europeo riguardante lo stabilimento in Italia di un ufficio sulla forestazione urbana, con Allegato, fatto a Helsinki il 15 luglio 2021, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 3^a Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore FANTETTI (*Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC))*) illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che, alla luce dei chiarimenti acquisiti e delle modifiche apportate nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, non vi sono osservazioni da formulare.

La sottosegretaria SARTORE esprime un avviso conforme al relatore.

Non essendovi richieste di intervento, verificata la presenza del prescritto numero legale, la Commissione approva la proposta di parere non ostativo avanzata dal relatore.

(2318) Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo

(Parere alle Commissioni 7ª e 11ª riunite sugli ulteriori emendamenti. Esame e rinvio)

Il presidente PESCO (*M5S*), in sostituzione del relatore Manca, illustra gli ulteriori emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che occorre valutare la portata finanziaria della proposta 1.4 (testo 2), con particolare riferimento al criterio direttivo di cui alla lettera *b*), sulla stabilizzazione e valorizzazione dei corpi di ballo. Occorre poi valutare la portata finanziaria dell'emendamento 3.1 (testo 3), con riguardo al comma 7, laddove prevede la possibilità di stipulare convenzioni tra l'Osservatorio dello spettacolo e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

Chiede poi conferma della corretta modulazione temporale degli oneri di cui alla proposta 4.0.2 (testo 3).

Occorre, infine, valutare l'emendamento 4.0.13 (testo 2) sulle modalità di riparto dei contributi a valere sul Fondo unico per lo spettacolo.

La rappresentante del GOVERNO si riserva di acquisire gli elementi di risposta richiesti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(2333) Ridefinizione della missione e dell'organizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mariastella Gelmini e Valentina Aprea; Invidià; Carmela Bucalo e Paola Frassinetti; Toccafondi; Angela Colmellere ed altri; Soverini ed altri

(Parere alla 7ª Commissione sul testo e sugli emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame del testo. Parere non ostativo con condizioni. Rinvio del seguito dell'esame degli emendamenti)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 21 aprile.

Il senatore MISIANI (*PD*), in sostituzione del relatore Manca, propone l'espressione del seguente parere: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il Nuovo testo del disegno di legge in titolo e acquisiti gli elementi istruttori forniti dal Governo, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti condizioni rese ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione:

– all'articolo 4, il comma 6 sia sostituito dal seguente: "6. Per le erogazioni liberali in denaro effettuate in favore delle fondazioni ITS *Academy* a partire dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, incluse quelle disposte ai sensi del comma 5, lettera *c*), spetta un credito d'imposta nella misura del 30 per cento delle erogazioni effettuate. Qualora l'erogazione sia effettuata in favore di fondazioni ITS *Academy* operanti nelle province in cui il tasso di disoccupazione è

superiore a quello medio nazionale, il credito di imposta di cui al primo periodo è pari al 60 per cento delle erogazioni effettuate. Il credito d'imposta è riconosciuto a condizione che il versamento sia eseguito tramite banche o uffici postali ovvero mediante altri sistemi di pagamento previsti dall'articolo 23 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, ed è utilizzabile nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel corso del quale è effettuata l'elargizione ovvero in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 241 del 1997. L'eventuale ammontare del credito d'imposta non utilizzato potrà essere fruito nei periodi di imposta successivi. Il credito d'imposta di cui al presente comma non rileva ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e non è cumulabile con altra agevolazione fiscale prevista a fronte delle medesime erogazioni. Al credito d'imposta di cui al presente comma non si applicano i limiti di cui all'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e di cui all'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Le Fondazioni ITS *Academy*, al netto delle elargizioni di cui al comma 5, lettera c), sono tenute a destinare le risorse di cui presente comma con priorità al sostegno al diritto allo studio, incluse le borse di studio di cui all'articolo 5, comma 4, lettera a), nonché alla contribuzione per le locazioni di immobili abitativi degli studenti residenti in luogo diverso rispetto a quello dove sono ubicati gli immobili locati. Ai maggiori oneri derivanti dall'attuazione del presente comma, pari a 2,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione del 'Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi' di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440.";

– all'articolo 5, comma 5, sia aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Il coinvolgimento dei docenti delle istituzioni scolastiche avviene a condizione che sia compatibile con l'orario di insegnamento e di servizio, nonché con l'assolvimento di tutte le attività inerenti alla funzione docente e che non comporti nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.";

– all'articolo 10, comma 7, sia aggiunto, in fine, il seguente periodo: "All'attuazione del presente articolo le amministrazioni pubbliche interessate provvedono nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.";

– all'articolo 10, comma 8, il secondo periodo sia sostituito dal seguente: "Per la partecipazione alle attività del Comitato nazionale ITS *Academy* non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati.";

– all'articolo 11, comma 3, il primo periodo sia sostituito dal seguente: "La dotazione del Fondo di cui al comma 1 è pari a 48.355.436 euro a decorrere dall'anno 2022."».

La rappresentante del GOVERNO esprime un avviso conforme al relatore.

Verificata la presenza del prescritto numero legale, la proposta di parere avanzata dal relatore risulta approvata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE (n. 378)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 22 aprile 2021, n. 53. Esame e rinvio)

La relatrice GUIDOLIN (*M5S*) illustra lo schema di decreto in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che, in relazione all'articolo 2, recante modifiche al decreto legislativo n. 151 del 2001, con riferimento alla lettera *c*), il numero di giorni di congedo di paternità riconosciuti dal decreto in esame, pari a dieci, rimane invariato, pur potendo essere fruiti in un periodo più ampio: la norma proposta, pertanto, comporta maggiori oneri solo nel caso di parti plurimi. Dai dati di consuntivo 2021 risulta che la spesa per congedo di paternità obbligatorio è risultata pari 147,7 milioni di euro (di cui 36,6 milioni di copertura figurativa). La percentuale di parti plurimi in Italia sul totale di nati è pari a circa l'1,6 per tanto del totale dei nati: quindi, ipotizzando l'invarianza dei beneficiari nel periodo considerato e applicando tale percentuale alla spesa sopra riportata, si stima un maggior onere derivante dalla prestazione in esame riportato nella tabella inserita nella Relazione tecnica. Al riguardo, non vi sono osservazioni da formulare sulla quantificazione relativa alla lettera *c*), fondata su dati di consuntivo, peraltro in linea con quelli forniti nella Relazione tecnica alla legge di bilancio per il 2022.

Con riguardo alla lettera *h*), recante modifica alla disciplina del congedo parentale dei lavoratori dipendenti, rileva che essa si risolve in sostanza in un'estensione temporale del congedo fruibile (fino ai 12 anni di vita del bambino) e del periodo per il quale è prevista l'indennità del 30 per cento che coprirà ogni giorno di congedo fruito).

Con riguardo ai lavoratori dipendenti privati, in merito alla prima platea individuata (163.400 beneficiari), al fine di quantificare l'onere finanziario correlato all'estensione del periodo indennizzabile in relazione all'età del bambino, osserva che la media di 3 giornate di congedo parentale oltre i 6 anni del bambino potrebbe aumentare proprio in relazione al beneficio economico introdotto, mentre la platea stessa potrebbe registrare un incremento numerico per l'ingresso di nuovi fruitori dopo i 6 anni di età del bambino, a fronte appunto della prevista introduzione dell'indennità del 30 per cento anche per tale periodo. Lo stesso effetto incentivante a fruire di più giorni di congedo potrebbe, almeno marginalmente, innalzare la numerosità della seconda platea individuata dalla Relazione tecnica (115.900 lavoratori), anche se l'opzione di considerare soggetti che già

fruiscono di almeno 3 mesi di congedo appare nel complesso prudentiale e idonea a delimitare correttamente il perimetro dei soggetti beneficiari, atteso che un accesso molto limitato al congedo induce a presumere l'assenza di necessità assistenziali del minore oppure la preponderanza dell'esigenza di non subire perdite reddituali comunque significative. In ordine ai giorni aggiuntivi ipotizzati, invece, osserva che l'indicazione di soli 3 giorni non viene motivata e non appare prudentiale in assenza di argomentazioni. Tanto premesso, anche se l'ordine di grandezza delle quantificazioni risulta appropriato, osserva che, sulla base dei dati riportati e delle ipotesi assunte, sembra registrarsi una sottostima degli oneri, lieve per le prestazioni e più significativa per la contribuzione figurativa. Infatti, la tabella recante la stima dei maggiori oneri derivanti dalla modifica della disciplina del congedo parentale riporta valori degli importi connessi alla contribuzione figurativa pari a circa la metà di quelli per le prestazioni, a fronte di aliquote di computo invece sostanzialmente equivalenti (30 per cento per le prestazioni e 33 per cento per la contribuzione figurativa).

Per quanto attiene all'asserita assenza di oneri in relazione ai pubblici dipendenti, pur convenendo in linea generale con tale impostazione, osserva che sarebbe opportuna un'assicurazione specifica per il settore scolastico, alla luce del fatto che per esso opera un meccanismo di sostituzione dei docenti assenti – anche per brevi periodi – che potrebbe determinare l'insorgere di un doppio onere, rappresentato dalla retribuzione del sostituto e dall'indennità del sostituito: la somma di tali voci potrebbe eccedere il risparmio derivante dalla mancata erogazione della retribuzione ordinaria all'insegnante in congedo, con conseguenti maggiori oneri, sia pur verosimilmente molto contenuti.

Evidenzia, infine, che la Relazione tecnica non reca una quantificazione degli oneri correlabili alla lettera *q*), recante diritto all'indennità di maternità in anticipo, in presenza di gravidanza a rischio, in favore delle libere professioniste.

In relazione all'articolo 4, recante modifiche alla legge 22 maggio 2017, n. 81, la lettera *a*) modifica la disciplina del congedo parentale per le lavoratrici ed i lavoratori iscritti alla cosiddetta Gestione separata dell'INPS (e non iscritti ad altra forma pensionistica obbligatoria né titolari di trattamento pensionistico). La novella prevede che la durata complessiva, tra i due genitori, del congedo non sia superiore a 9 mesi complessivi (anziché a 6 mesi, come previsto dalla norma vigente), con possibilità di fruizione, da parte di un genitore, per un periodo massimo di 6 mesi, e che l'istituto in esame sia riconosciuto con riferimento ai primi 12 anni di vita del bambino (anziché, come nella norma vigente, con riferimento ai primi 3 anni di vita). A tale riguardo, preso atto dei dati riportati dalla Relazione tecnica, indicati come provenienti da fonti amministrative, e condivisa l'ipotesi formulata in ordine alla fruizione dei mesi aggiuntivi di congedo da parte delle sole madri, fondata sulla base delle risultanze emerse, ritiene corretta la stima degli oneri a regime. In assenza di indicazioni circa la distribuzione dei mesi di congedo nell'arco dei primi 12 anni di vita del bambino, rileva che non è possibile una puntuale verifica

degli oneri relativi ai primi anni di applicazione della disposizione, anche se la stima appare plausibile, pur non potendosi ritenere prudentiale, soprattutto alla luce dell'esistenza di lavoratrici già madri e che potrebbero ancora fruire dei nuovi mesi di congedo previsti. Infatti, proprio la presenza di tale stock di potenziali beneficiari suggerirebbe l'emersione di un profilo di oneri più piatto e prossimo ai valori a regime, anziché quello decisamente crescente prospettato dalla Relazione tecnica.

Per ulteriori osservazioni, rinvia al dossier dei Servizi del bilancio del Senato (n. 303) e della Camera dei deputati (n. 434).

La sottosegretaria SARTORE si riserva di acquisire gli elementi di risposta richiesti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,30.

FINANZE E TESORO (6^a)

Martedì 26 aprile 2022

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 99

Presidenza del Presidente
D'ALFONSO

Orario: dalle ore 15,40 alle ore 16,10

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria

314^a Seduta

Presidenza del Presidente
D'ALFONSO

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze
Maria Cecilia Guerra.*

La seduta inizia alle ore 16,10.

IN SEDE REDIGENTE

(2425) TURCO ed altri. – Riforma in materia di costituzione e funzionamento dell'aggregazione bancaria cooperativa, quale modello organizzativo di tutela istituzionale e di misurazione e gestione dei rischi

(Discussione e rinvio)

Il relatore, senatore DI PIAZZA, illustra il provvedimento in titolo, riferendo sulla portata delle disposizioni da esso recate, osservando che esso pone la questione dell'adeguatezza delle norme che disciplinano l'attività delle Banche di Credito Cooperativo e si pone l'obiettivo di salvaguardare la diversità del modello di *business* delle banche di credito cooperativo (BCC).

Sottolinea che il disegno di legge si concentra sulla «porzione italiana» del quadro normativo, ovvero il Testo Unico bancario.

Dopo avere dato conto dell'attività svolta e della quota di mercato delle BCC, osserva che il mondo delle BCC conferma anche l'attualità di un modello giuridico mutualistico che dimostra la propria capacità di adattarsi alle esigenze che cambiano, alle specificità territoriali, alla voglia di coinvolgimento dei cittadini, che diventano soci, eleggono gli amministratori scegliendoli nella base sociale e mantenendo in tal modo nei territori la gestione del risparmio locale che diventa credito a imprese e famiglie di quelle stesse aree geografiche.

Anche nel piano d'azione della Commissione Europea, adottato il 9 dicembre scorso, inerente la promozione dell'economia sociale, si riconosce il fondamentale ruolo (con la conseguente necessità di sviluppare quadri coerenti di tutela) di talune forme di impresa tra cui quelle cooperative (e le connesse specificità del modello mutualistico) e le società che più in generale antepongono le finalità sociali a quelle di lucro individuale, reinvestono la maggior parte degli utili nella realizzazione delle loro funzioni sociali, e sono caratterizzate da una *governance* democratica e/o partecipativa.

Svolge ulteriori osservazioni sulla diversità del modello delle banche di credito cooperativo e sulla sua appropriatezza.

Tuttavia, con il dispiegarsi degli effetti della grande crisi finanziaria e dell'incremento preoccupante del debito sovrano la redditività ed il livello dei rischi del sistema bancario nazionale sono stati al centro dell'azione di vigilanza, che valuta inadeguata la risposta di « mercato » delle BCC, a causa della qualità del credito che è andata diminuendo in modo consistente.

Da tale situazione di difficoltà del sistema bancario, è quindi, scaturita una risposta normativa e regolamentare che non si è limitata a rafforzare i presidi della vigilanza prudenziale, in termini di solidità patrimoniale e di liquidità, ma che ha finito per individuare « soluzioni » organizzative fondate sull'adozione di un modello di *business* ritenuto più idoneo a garantire la stabilità del sistema.

Con queste premesse e su tale impostazione si è definito l'intervento legislativo nazionale di cui al decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, che ha introdotto l'obbligo per le BCC di aderire al modello del gruppo bancario cooperativo e che, nelle intenzioni, ha rappresentato la migliore risposta alle difficoltà incontrate da un sistema di banche ritenute subottimali sotto il profilo dimensionale e privo di meccanismi di coesione e coordinamento.

E tuttavia, prosegue il relatore, le BCC di minori dimensioni hanno sofferto e soffrono in maggiore misura dell'inasprimento della regolamentazione che ha comportato, da un lato, l'innalzamento non proporzionale dei costi amministrativi ad essa connessi e, dall'altro, ha messo le piccole banche nella condizione di non poter utilizzare gli strumenti di nuova istituzione di gestione delle crisi.

Tali considerazioni assumono ancor più valore alla luce dei cambiamenti, anche Regolamentari, che attribuiscono al valore sociale di impresa un peso crescente nella funzione obiettivo delle banche.

Per tali ragioni, il disegno di legge intende difendere e rafforzare l'identità territoriale del credito cooperativo nel rispetto sia della direttiva (UE) 2019/2034 (cosiddetta «direttiva IFD») sia del regolamento (UE) 2019/2033 (cosiddetto «regolamento IFR»). Si vuole, pertanto, consentire alle banche di credito cooperativo di scegliere un diverso modello organizzativo e di sistema di tutela istituzionale ritenuto più adeguato e proporzionato rispetto alle dimensioni, alle tipologie di attività svolte e ai relativi rischi assunti.

Il presente disegno di legge intende riformare il quadro giuridico del credito cooperativo, al fine di superare alcuni elementi di criticità e di rigidità della disciplina a cui le banche di credito cooperative sono sottoposte. Allo stesso tempo, il disegno di legge mira ad adeguare la riforma del credito cooperativo introdotta nel 2016 alle nuove linee evolutive emerse nell'ordinamento dell'Unione europea.

In particolare, il presente disegno di legge mira a introdurre idonei e già validati strumenti organizzativi affinché le banche di credito cooperativo possano adottare, in alternativa al gruppo bancario, e nel rispetto di determinati requisiti patrimoniali e reddituali, un diverso modello organizzativo che, similmente alle imprese di investimento, sia più aderente alle loro specifiche dimensioni, alle attività svolte e ai rischi sul sistema finanziario.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

(2469) Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

(Parere alla 10^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo con condizione)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 20 aprile.

Il senatore MONTANI (*L-SP-PSd'Az*), in sostituzione del relatore incaricato, senatore Bagnai, propone alla Commissione un parere non ostativo con condizione, integrato rispetto alla proposta formulata nella precedente seduta a completamento del dispositivo che chiede lo stralcio dell'articolo 32, in accoglimento di alcune osservazioni emerse nel dibattito.

Nessuno chiedendo di intervenire su tale proposta, il PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale per deliberare, dopo l'annuncio di voto contrario del senatore LANNUTTI (*Misto-IdV*) e di astensione del senatore DE BERTOLDI (*FdI*), pone ai voti lo schema di parere non ostativo con condizione (pubblicato in allegato), che viene approvato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente D'ALFONSO comunica gli esiti dell'Ufficio di Presidenza svolto in precedenza, dando conto dei disegni di legge che i Gruppi hanno sollecitato e della prossima ripresa dell'*iter* dei disegni di legge nn. 892 e 1712.

In relazione al disegno di legge in materia di *governance* delle società quotate, potrà essere compiuta un'istruttoria preliminare prima di avviare l'esame.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,35.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2469

La Commissione Finanze e tesoro, esaminato per le parti di competenza il provvedimento in titolo,

premessi che:

l'articolo 28 apporta modifiche alla legge n. 287 del 1990 sulla disciplina della valutazione e controllo delle operazioni di concentrazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e il mercato (lett. *a*)), sulle soglie di fatturato da cui scaturisce l'obbligo di notifica delle operazioni di concentrazione (lett. *b*) e sul trattamento delle imprese comuni (lett. *c*));

l'articolo 32 detta disposizioni comuni sul procedimento di nomina dei membri delle autorità amministrative indipendenti. In particolare, si prevede l'istituzione di una Commissione tecnica, per ciascuna autorità e per ciascuna nomina, chiamata a selezionare le candidature a presidente e componente delle *authorities*, trasmettendo ai soggetti competenti alla nomina una lista di almeno quattro candidati per ciascun membro da nominare, nel rispetto del principio della parità di genere.

La Commissione, considerato che:

attribuendo alla Commissione tecnica la facoltà di escludere senza motivazioni alcuni candidati dalla procedura di selezione le si attribuisce un potere di indirizzo politico che va a intaccare l'autonomia del soggetto preposto alla nomina;

la preventiva selezione di un sottoinsieme di candidati in particolare mina il potere di elettorato attivo dei Parlamentari, circoscrivendo il numero dei titolari dell'elettorato passivo, nelle fattispecie in cui l'ordinamento espressamente prevede l'elezione come modalità di designazione dei componenti (in particolare, per il Garante per la Protezione dei Dati Personali e per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni);

a mente del comma 1 sembra inoltre che tale Commissione tecnica debba essere predisposta solo nel caso in cui le nomine siano di origine parlamentare (con elezione da parte delle Camere o designazione da parte dei Presidenti delle stesse), mentre non si ravvisa analogo esigenza per le molteplici fattispecie di nomina governativa, definendo implicitamente un inaccettabile pregiudizio negativo verso la capacità dei corpi parlamentari di svolgere un compito che l'ordinamento affida loro;

esprime parere non ostativo con la seguente condizione:

– in ragione della rilevanza e della complessità dell'argomento trattato, e allo scopo di garantire una discussione trasparente e partecipata in merito, sia disposto lo stralcio dell'art. 32 dal provvedimento, in vista di una riforma organica della materia.

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7^a)

Martedì 26 aprile 2022

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 209

Presidenza del Presidente
NENCINI

Orario: dalle ore 14,35 alle ore 15,15

*AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE
ESERCENTI CINEMA (ANEC), DELL'ASSOCIAZIONE GENERALE INDUSTRIE CINE-
AUDIOVISIVE INDIPENDENTI (AGICI) E DELLA RETE CINEMA INDIPENDENTE,
INVERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE
N. 2147 (IMPRESE CINEMATOGRAFICHE E AUDIOVISIVE INDIPENDENTI)*

Plenaria

306^a Seduta

Presidenza del Presidente
NENCINI

La seduta inizia alle ore 15,25.

*SULLA PUBBLICAZIONE DI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELLE AUDI-
ZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2147*

Il PRESIDENTE comunica che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari di oggi è ini-

ziato il ciclo di audizioni informali in relazione al disegno di legge n. 2147 (imprese cinematografiche e audiovisive indipendenti).

Le documentazioni acquisite nel corso di tali audizioni saranno pubblicate sulla pagina *web* della Commissione, al pari di quelle che dovessero essere comunque trasmesse.

Prende atto la Commissione.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE rileva che non vi sono le condizioni procedurali per discutere in sede redigente i disegni di legge all'ordine del giorno. Propone pertanto di rinviare la discussione degli argomenti all'ordine del giorno e di togliere la seduta.

Concorda la Commissione.

La seduta termina alle ore 15,30.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Martedì 26 aprile 2022

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 150

Presidenza del Presidente
COLTORTI

Orario: dalle ore 14,05 alle ore 14,35

AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DI CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE, INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1679 (DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE IN MATERIA DI COSTRUZIONI)

Plenaria

269^a Seduta (1^a pomeridiana)

Presidenza del Presidente
COLTORTI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in videoconferenza, il Presidente dell'ENAC, avvocato Pierluigi Di Palma.

La seduta inizia alle ore 14,45.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto

audiovisivo, anche sul canale satellitare e sulla *web-TV*, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverte, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle ricadute nell'ordinamento italiano della Convenzione di Città del Capo del 2001 e del relativo protocollo aeronautico: audizione del Presidente dell'ENAC – Ente Nazionale per l'Aviazione Civile

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 5 aprile.

Il PRESIDENTE introduce la procedura informativa in titolo e dà la parola all'avvocato DI PALMA, che svolge la sua relazione.

Prende la parola successivamente, per porre quesiti e formulare osservazioni, la senatrice LUPO (*M5S*), che interviene da remoto.

Interviene in replica l'avvocato DI PALMA.

Il PRESIDENTE ringrazia l'auditore e dichiara conclusa l'audizione odierna, rinviando ad altra seduta il seguito dell'indagine conoscitiva.

IN SEDE CONSULTIVA

(2564) Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina

(Parere alle Commissioni 6^a e 10^a riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 20 aprile.

La relatrice VONO (*FIBP-UDC*) illustra uno schema di parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato.

Il senatore MARGIOTTA (*PD*), nel ringraziare la relatrice per l'ottimo lavoro svolto, propone di introdurre nella prima osservazione – relativa al tetto massimo di prezzo del gasolio usato come carburante – un esplicito riferimento al settore dei bus turistici, dicendosi certo di interpretare il pensiero di tutti i componenti della Commissione, che in più occasioni hanno dimostrato attenzione per quel tema.

La senatrice PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*) si associa alle parole del senatore Margiotta e – preso atto dell'osservazione relativa all'aggiornamento dei prezzi regionali, che ritiene comunque condivisibile – invita

la Commissione a individuare le modalità più opportune per approfondire la questione del ricorso a strumenti alternativi e più agili, quali, ad esempio, i prezzari elaborati dalle Camere di commercio, per affrontare un contesto che cambia molto rapidamente.

Il senatore CIOFFI (*M5S*) condivide la proposta del senatore Margiotta di inserire nel parere un riferimento espresso ai bus turistici.

Per quanto concerne la questione sollevata dalla senatrice Pergreffi, ritiene che, sulla base del testo approvato dal Senato della delega al Governo in materia di contratti pubblici, la questione potrà trovare soluzione in sede di attuazione della delega stessa.

Il senatore BERUTTI (*Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC))*) chiede alla relatrice di valutare la possibilità di inserire nello schema di parere una ulteriore osservazione volta a prevedere, in coerenza con gli obiettivi dettati dal *Green deal* europeo e dalla Agenda ONU 2030 in merito alla riduzione delle emissioni di CO₂, incentivi e agevolazioni, anche in termini di credito di imposta, per tutte quelle aziende dei comparti del trasporto su strada di merci e di passeggeri, che hanno investito nel rinnovo delle flotte, per garantire trasporti meno inquinanti (Euro V e Euro VI), più performanti, moderni e sicuri.

La relatrice VONO (*FIBP-UDC*) presenta un nuovo schema di parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato, che recepisce le richieste dei senatori Margiotta e Berutti.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, il PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale, pone in votazione il nuovo schema di parere favorevole con osservazioni della relatrice, che risulta approvato.

La seduta termina alle ore 15,10.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA RELATRICE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2564

La Commissione, esaminato per quanto di propria competenza il disegno di legge in titolo,

premessi che:

– il provvedimento in esame reca disposizioni volte a contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti e a mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione nonché dei carburanti e dei prodotti energetici;

– esso prevede inoltre interventi di sostegno a favore del settore dell'autotrasporto e misure volte a rafforzare i presidi a tutela dei settori strategici nazionali, con l'introduzione di modifiche alla disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali da parte del Governo e di sicurezza cibernetica,

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

si valuti l'opportunità di:

– stabilire, tenendo conto del principio di libera concorrenza, un tetto massimo di prezzo del gasolio usato come carburante non solo nel settore dell'autotrasporto, incluso quello del turismo e anche dell'agricoltura e della pesca;

– prevedere un incremento del fondo per il sostegno del settore dell'autotrasporto di cui all'articolo 17, al fine di mitigare l'impatto della crescita del prezzo industriale del gasolio e di sostenere i comparti del trasporto su strada di merci e di passeggeri;

– prevedere un aumento del contributo, di almeno il 25 per cento, a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica, sotto forma di credito d'imposta;

– prevedere un aumento della soglia ISEE per accedere al *bonus* sociale;

– pur mettendo in atto tutte le misure volte a contrastare le frodi, mantenere con riguardo alle agevolazioni fiscali mediante sconto in fattura e cessione del credito la possibilità della cessione dei crediti fiscali come previsto dall'articolo 29-*bis* del decreto-legge n. 17 del 2022;

– introdurre una misura per superare la soglia del 30 per cento dei lavori entro il termine del 30 giugno 2022 per le villette unifamiliari;

– prevedere un aggiornamento dei termini dei contratti di appalto in corso per cause di forza maggiore dovute all'impossibilità di approvvigionamento delle materie prime;

- intervenire sulla necessità di aggiornamento dei prezzari regionali per consentire alle stazioni appaltanti e agli operatori del settore di poter quantificare con rapidità i costi delle opere pubbliche;
- prevedere un allineamento delle tempistiche a quelle previste dal decreto «*golden power*», come modificate dal decreto-legge n. 82 del 2021, che avevano individuato un tempo massimo di valutazione di 60 giorni per l'approvazione dei piani aziendali;
- facilitare il ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza da parte delle amministrazioni che devono provvedere alla diversificazione delle soluzioni di sicurezza ai fini del rafforzamento della disciplina *cyber*.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2564

La Commissione, esaminato per quanto di propria competenza il disegno di legge in titolo,

premessi che:

– il provvedimento in esame reca disposizioni volte a contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti e a mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione nonché dei carburanti e dei prodotti energetici;

– esso prevede inoltre interventi di sostegno a favore del settore dell'autotrasporto e misure volte a rafforzare i presidi a tutela dei settori strategici nazionali, con l'introduzione di modifiche alla disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali da parte del Governo e di sicurezza cibernetica,

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

si valuti l'opportunità di:

– stabilire, tenendo conto del principio di libera concorrenza, un tetto massimo di prezzo del gasolio usato come carburante non solo nel settore dell'autotrasporto, incluso quello del turismo con particolare riferimento ai bus turistici, ma anche dell'agricoltura e della pesca;

– prevedere un incremento del fondo per il sostegno del settore dell'autotrasporto di cui all'articolo 17, al fine di mitigare l'impatto della crescita del prezzo industriale del gasolio e di sostenere i comparti del trasporto su strada di merci e di passeggeri;

– prevedere, in coerenza con gli obiettivi dettati dal *Green deal* europeo e dalla Agenda ONU 2030 in merito alla riduzione delle emissioni di Co2, incentivi e agevolazioni, anche in termini di credito di imposta, per tutte quelle aziende dei comparti del trasporto su strada di merci e di passeggeri, che hanno investito nel rinnovo delle flotte, per garantire trasporti meno inquinanti (Euro V e Euro VI), più performanti, moderni e sicuri;

– prevedere un aumento del contributo, di almeno il 25 per cento, a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica, sotto forma di credito d'imposta;

– prevedere un aumento della soglia ISEE per accedere al *bonus* sociale;

– pur mettendo in atto tutte le misure volte a contrastare le frodi, mantenere con riguardo alle agevolazioni fiscali mediante sconto in fattura

e cessione del credito la possibilità della cessione dei crediti fiscali come previsto dall'articolo 29-*bis* del decreto-legge n. 17 del 2022;

– introdurre una misura per superare la soglia del 30 per cento dei lavori entro il termine del 30 giugno 2022 per le villette unifamiliari;

– prevedere un aggiornamento dei termini dei contratti di appalto in corso per cause di forza maggiore dovute all'impossibilità di approvvigionamento delle materie prime;

– intervenire sulla necessità di aggiornamento dei prezziari regionali per consentire alle stazioni appaltanti e agli operatori del settore di poter quantificare con rapidità i costi delle opere pubbliche;

– prevedere un allineamento delle tempistiche a quelle previste dal decreto «*golden power*», come modificate dal decreto-legge n. 82 del 2021, che avevano individuato un tempo massimo di valutazione di 60 giorni per l'approvazione dei piani aziendali;

– facilitare il ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza da parte delle amministrazioni che devono provvedere alla diversificazione delle soluzioni di sicurezza ai fini del rafforzamento della disciplina *cyber*.

Plenaria**270^a Seduta (2^a pomeridiana)***Presidenza del Presidente***COLTORTI**

La seduta inizia alle ore 15,15.

*INTEGRAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA***Elezione di un Vice Presidente**

La Commissione procede alla votazione per l'elezione di un Vice Presidente.

Partecipano alla votazione i senatori: ASTORRE (*PD*), BERUTTI (*Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC))*), CAMPARI (*L-SP-PSd'Az*), CIOFFI (*M5S*), COLTORTI (*M5S*), ZULIANI (*L-SP-PSd'Az*) (in sostituzione del senatore Corti), D'ARIENZO (*PD*), DESSÌ (*Misto-PC*), DI GIROLAMO (*M5S*), EVANGELISTA (*IV-PSI*), FEDE (*M5S*), LOMUTI (*M5S*) (in sostituzione della senatrice Lupo), MARGIOTTA (*PD*), PAROLI (*FIBP-UDC*), PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*), RUFA (*L-SP-PSd'Az*), RUSPANDINI (*FdI*), SANTILLO (*M5S*), STEGER (*Aut (SVP-PATT, UV)*), LUCIDI (*L-SP-PSd'Az*) (in sostituzione della senatrice Sudano), TOTARO (*FdI*) e VONO (*FIBP-UDC*).

Risulta eletta la senatrice EVANGELISTA (*IV-PSI*) con 19 voti. Ha inoltre ottenuto 1 voto il senatore RUSPANDINI (*FdI*). Risultano altresì 2 schede bianche.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il PRESIDENTE comunica che la seduta già convocata domani, mercoledì 27 aprile 2022, alle ore 12,30, non avrà più luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15,35.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

Martedì 26 aprile 2022

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 365

Presidenza della Vice Presidente
CALIGIURI

Orario: dalle ore 15 alle ore 15,20

AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DI FRUITIMPRESE, INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE ALL'AFFARE ASSEGNATO N. 1004 (PROBLEMATICHE CONCERNENTI LE MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA FARM TO FORK E LE SUE RICADUTE NELL'AGRICOLTURA ITALIANA)

Plenaria

229^a Seduta

Presidenza del Presidente
VALLARDI

La seduta inizia alle ore 15,50.

AFFARI ASSEGNATI

Problematiche riguardanti aspetti di mercato e tossicologici della filiera del grano duro (n. 215)

(Rinvio del seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, primo periodo, e per gli effetti di cui all'articolo 50, comma 2, del Regolamento)

Il presidente VALLARDI, considerata l'assenza del relatore, propone di sospendere brevemente la seduta.

La Commissione conviene.

La seduta, sospesa alle ore 15,55, riprende alle ore 16.

Il presidente VALLARDI, constatata l'assenza del relatore nonché del rappresentante del Governo che ha comunicato la propria impossibilità a partecipare ai lavori della Commissione, rinvia il seguito dell'esame ad una successiva seduta.

La seduta termina alle ore 16,05.

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10^a)

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria**224^a Seduta**

Presidenza del Presidente
GIROTTO

Interviene il vice ministro dello sviluppo economico Pichetto Fratin.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE REFERENTE**(2469) Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 20 aprile.

Il PRESIDENTE comunica che, a seguito di attenta rivalutazione, è revocata l'improponibilità della proposta 6.106.

Dà inoltre conto che gli emendamenti 2.0.8 (*già* 3.0.4), 5.0.2, 21.0.10 e 27.13 sono stati riformulati in testi 2, pubblicati in allegato, e che sono conseguentemente ritirati i testi originari. Con riferimento all'emendamento 5.0.2 (testo 2), fa presente che il testo originario era stato dichiarato improponibile; si riserva pertanto di valutare detta riformulazione.

Comunica infine che l'emendamento 9.1 è stato ritirato.

Il vice ministro PICHETTO FRATIN tiene a precisare che sta proseguendo il lavoro di mediazione tra le forze di maggioranza, le quali si incontreranno anche questo pomeriggio. Puntualizza peraltro che – rispetto a presunti testi governativi presentati in Commissione – è effettivamente in atto un lavoro di riformulazione, a seguito dei confronti tra i Gruppi politici, con particolare riferimento agli articoli 5, 6, 13 e 15.

Prefigura inoltre, una volta conclusa l'interlocuzione politica nella maggioranza, la possibilità di fare il punto sull'esito dei confronti svolti,

al fine di iniziare le votazioni in Commissione, rispettando così gli accordi assunti anche con il Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2022 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori (n. 379)

(Parere al Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 20 aprile.

Il relatore ANASTASI (M5S) propone l'espressione di un parere favorevole sullo schema di decreto ministeriale in titolo, precisando che occorrerebbe un monitoraggio delle somme stanziato sul piano dell'efficacia, eventualmente tramite una modifica normativa. Rileva comunque con soddisfazione che, nel corso degli anni, sono stati compiuti dei miglioramenti.

Il presidente GIROTTO ricorda che il termine per l'espressione del parere è fissato a domani, 27 aprile.

Verificata la presenza del numero legale, la proposta di parere favorevole del relatore è posta ai voti e approvata.

La seduta termina alle ore 15,25.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2469**Art. 2.****2.0.8 (testo 2)**

MARGIOTTA

Dopo l'articolo, aggiungere il seguente:

«Art. 2-bis.

(Delega al Governo per la specificazione dei servizi di competenza dei concessionari autostradali)

1. Al fine di garantire condizioni di effettiva parità tra gli operatori che forniscono attività strumentali e ausiliarie di miglioramento per l'utenza del servizio autostradale, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili e del Ministero dello sviluppo economico, un decreto legislativo per la specificazione dei servizi di competenza dei concessionari.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione di tutti gli atti convenzionali che regolano le concessioni autostradali sulla rete a pedaggio;

b) previsione di adeguate misure che garantiscano condizioni di effettiva parità tra gli operatori del mercato con riferimento alle attività strumentali e ausiliarie di miglioramento del servizio per l'utenza.

c) rispetto di quanto previsto dall'articolo 177 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50».

Art. 5.**5.0.2 (testo 2)**

MISIANI, GIACOBBE, MIRABELLI, BITI

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:***«Art. 5-bis.***(Disposizioni in materia di concessioni geotermoelettriche)*

1. In deroga a quanto previsto dal quadro normativo vigente, in particolare dal decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22, le attuali concessioni di coltivazione per risorse geotermiche in scadenza al 31 dicembre 2024 sono valide per un numero di anni commisurato al tempo di ritorno dell'investimento e comunque non oltre il 31 dicembre 2042, a condizione che i concessionari, d'intesa con i comuni sede d'impianto e quelli interessati dalla concessione, presentino un piano di investimenti e di sviluppo sostenibile del territorio, per efficientare gli impianti e ridurre gli impatti ambientali e paesaggistici, nonché realizzare investimenti e favorire ricadute socio economiche sui territori interessati. Tale piano può prevedere che una quota della produzione energetica da fonte geotermica possa essere destinata, a prezzi calmierati, alle attività produttive energivore del territorio interessato. A tal fine le amministrazioni competenti convocano una conferenza dei servizi di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero della transizione ecologica istituisce un tavolo paritetico con Regioni ed enti locali interessati al fine di aggiornare la normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche.

3. I titolari di concessioni di impianti di fonti energetiche geotermiche, di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 e alla legge 23 luglio 2009 n. 99, sono tenuti dal 1° gennaio 2023 a corrispondere annualmente 0,05 centesimi di euro per ogni kWt di energia elettrica prodotta dal campo geotermico della coltivazione; tali risorse sono finalizzate alla realizzazione di progetti ed interventi per lo sviluppo sociale, economico e produttivo dei comuni sui cui territori insistono le concessioni.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate e sentiti gli enti comunali coinvolti, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di erogazione, ripartizione e di utilizzo delle risorse di cui al comma 3.

5. Le norme di cui all'articolo 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004 non si applicano agli impianti alimentati da fonti energetiche geotermiche».

Art. 21.

21.0.10 (testo 2)

CASTALDI

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 21-bis.

(Norme in materia di gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi al diritto d'autore)

1. All'articolo 71-*octies*, comma 3, primo periodo, della legge 22 aprile 1941, n. 633, le parole: "anche tramite le loro associazioni di categoria maggiormente rappresentative" sono sostituite dalle seguenti: "tramite i loro organismi di gestione collettiva e le loro entità di gestione indipendente di cui al decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35,".».

Art. 27.

27.13 (testo 2)

ANASTASI

Apportare le seguenti modifiche:

a) *al comma 1, capoverso «2», dopo le parole: «si applicano», inserire le seguenti: «, ad eccezione dei contratti stipulati per la copertura di motoveicoli,»;*

b) *dopo il comma 1, aggiungere, in fine, il seguente:*

«1-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo entrano in vigore a far data dal 1° gennaio 2023, e per i sinistri con accadimento a partire da tale data.».

Sottocommissione per i pareri

50^a Seduta

Presidenza del Presidente

GIROTTO

Orario: dalle ore 15,25 alle ore 15,30

La Sottocommissione ha adottato la seguente deliberazione per il provvedimento deferito:

alla 13^a Commissione:

(1571-B) Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare («legge SalvaMare»), approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati: parere favorevole

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria

314^a Seduta

Presidenza della Presidente
MATRISCIANO

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Tiziana Nisini.

La seduta inizia alle ore 15,40.

IN SEDE CONSULTIVA

(2561) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e l'Istituto forestale europeo riguardante lo stabilimento in Italia di un ufficio sulla forestazione urbana, con Allegato, fatto a Helsinki il 15 luglio 2021, approvato dalla Camera dei deputati (Parere alla 3^a Commissione. Esame e rinvio)

Quanto agli aspetti di competenza dell'Accordo tra il Governo italiano e l'Istituto forestale europeo riguardante lo stabilimento in Italia di un ufficio sulla forestazione urbana, il relatore DE ANGELIS (*L-SP-PSd'Az*) segnala l'articolo X, che, al comma 1, dispone in merito all'obbligo dell'Istituto di garantire al proprio personale un'adeguata assicurazione sanitaria e previdenziale.

Fa quindi presente che il successivo comma 2 dispone l'esonero dell'Istituto e dei suoi dipendenti da ogni contribuzione obbligatoria agli enti previdenziali italiani, riconoscendo al personale la facoltà di contribuire al sistema previdenziale italiano su base volontaria, e che tale facoltà è estesa dal comma 4, a determinate condizioni, ai familiari dei dipendenti.

Osserva inoltre che l'articolo XIV è volto a garantire ai componenti del nucleo familiare di ciascun dipendente dell'Istituto stabilito in Italia la possibilità di svolgere un lavoro autonomo o dipendente.

Il senatore DE VECCHIS (*Misto-IpI-PVU*) esprime contrarietà in merito alla possibilità che l'Istituto forestale europeo faccia ricorso ad enti non italiani per garantire l'assicurazione sanitaria e previdenziale al personale.

Il relatore DE ANGELIS (*L-SP-PSd'Az*) manifesta perplessità in merito alla possibilità di intervenire sul contenuto dell'Accordo, tenuto conto anche che il disegno di legge in esame è già stato approvato dall'altro ramo del Parlamento.

La presidente MATRISCIANO propone quindi di trasmettere eventuali proposte concernenti la redazione del parere in tempo utile per l'approvazione nella seduta di giovedì prossimo.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE (n. 378)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 22 aprile 2021, n. 53. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 21 aprile.

Dopo aver espresso un giudizio positivo in ordine all'impianto generale del provvedimento, la senatrice DRAGO (*FdI*) richiede una riflessione in merito alle previsioni relative al congedo di paternità obbligatorio, di cui all'articolo 2, definito come autonomo, aggiuntivo e indipendente dal congedo fruito dalla madre, con particolare riferimento al rischio di compressione delle possibilità di scelta delle famiglie. A tale proposito, sottolinea la relazione con le misure di analogo tenore recate dalla legge delega in materia di famiglia, recentemente approvata. Ritiene pertanto opportuno che la Commissione disponga del tempo necessario per ulteriori approfondimenti in merito.

La relatrice CATALFO (*M5S*) osserva che il congedo di paternità obbligatorio è stato introdotto in via sperimentale nell'ordinamento italiano nel 2021 e successivamente reso strutturale dalla legge di bilancio e che, inoltre, lo schema di decreto legislativo in esame opera il recepimento di una specifica previsione della direttiva (UE) 2019/1158 rispetto alla quale risultano coerenti i contenuti in materia della menzionata legge delega.

La presidente MATRISCIANO, constatato che non vi sono altre richieste di intervento, dichiara chiusa la discussione generale. Propone quindi di trasmettere eventuali proposte relative al parere entro il termine di giovedì 5 maggio, ore 12.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SULLA VERTENZA DEI LAVORATORI DEL CALL CENTER DI ITA AIRWAYS

La senatrice CATALFO (*M5S*) richiama l'attenzione sulla questione del *call center* della società ITA, stante il grave rischio che oltre 500 dipendenti, in assenza di un accordo, perdano il posto di lavoro. Suggestisce pertanto di audire i responsabili della società, i sindacati e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Il senatore DE VECCHIS (*Misto-IpI-PVU*) considera urgente l'intervento in Commissione del Ministro dell'economia e delle finanze e dei vertici della società, al fine di ottenere chiarimenti in merito al piano industriale e alle voci relative alla vendita di quote societarie.

La seduta termina alle ore 16.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria

300^a Seduta

Presidenza della Presidente
PARENTE

La seduta inizia alle ore 15.

ESAME DI PROGETTI DI ATTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE EUROPEA

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/953 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (n. COM(2022) 50 definitivo)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/954 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (n. COM(2022) 55 definitivo)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 19 aprile.

La PRESIDENTE, dopo aver ricordato che è stata dichiarata aperta la discussione generale, avverte che non sono pervenuti i pareri delle Commissioni consultate.

Prende atto la Commissione.

Quindi, non essendovi richieste d'intervento, il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

La seduta termina alle ore 15,05.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria**304^a Seduta**

Presidenza della Presidente
MORONESE

*Interviene il sottosegretario di Stato per la transizione ecologica
Ilaria Fontana.*

La seduta inizia alle ore 14,45.

IN SEDE CONSULTIVA

(2564) Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina

(Parere alle Commissioni 6^a e 10^a riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizione e osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 21 aprile.

La presidente MORONESE riepiloga brevemente i punti sui quali si è concentrata l'attenzione nel corso dell'esame.

Si svolge quindi un breve dibattito nel quale intervengono il relatore BRIZIARELLI (*L-SP-PSd'Az*) (argomentando sul punto 2.9 dello schema di parere illustrato nella scorsa seduta), il senatore FERRAZZI (*PD*) (argomentando sul punto 3.1 del medesimo schema) ed il senatore ARRIGONI (*L-SP-PSd'Az*) (argomentando sul punto 2.2).

Il relatore BRIZIARELLI (*L-SP-PSd'Az*), preso atto delle risultanze del dibattito, dà conto di un'ulteriore nuovo schema di parere favorevole con condizione e osservazioni (pubblicato in allegato).

Si procede quindi alle dichiarazioni di voto.

Il senatore NASTRI (*Fdl*) osserva che il decreto-legge in titolo manca in generale di una visione strategica.

Non vengono inoltre recepite misure sollecitate da tempo dalla sua parte politica, come la riduzione delle accise su benzina e gasolio, l'incremento del valore del contributo straordinario sotto forma di credito d'imposta per l'acquisto di componenti energetiche e misure per compensare le spese di acquisto del gas naturale.

Preannuncia pertanto, a nome del Gruppo di appartenenza, il voto contrario.

Il senatore ARRIGONI (*L-SP-PSd'Az*), nel ringraziare il relatore per l'eccellente lavoro di sintesi, pone l'accento sull'importanza del decreto legge in titolo, che stanziava ben 3,1 miliardi di euro per far fronte al caro-energia.

Auspica quindi che, in prossimi provvedimenti (peraltro già allo studio), si possano reperire le risorse necessarie per implementare altre misure, come la proroga della riduzione delle accise e l'introduzione dell'IVA agevolata sul gas usato per l'autotrazione e su quello impiegato negli impianti di teleriscaldamento.

Conclude preannunciando, a nome della propria parte politica, il voto favorevole sull'ulteriore nuovo schema di parere presentato dal relatore.

Il senatore FERRAZZI (*PD*) pone l'accento sulla particolare valenza delle misure di copertura finanziaria predisposte dall'articolo 37 del decreto-legge. Infatti, al posto di scegliere la via (decisamente irresponsabile ed economicamente discutibile) di ricorrere a nuove emissioni di debito pubblico, la norma introduce un'opportuna misura perequativa prendendo di mira l'extra-reddito percepito da poche grandi società, che hanno beneficiato dei maggiori utili dovuti all'aumento dei prezzi energetici, per redistribuirlo in favore di famiglie e piccole imprese.

Preannuncia, a nome del Gruppo di appartenenza, il voto favorevole.

Ad avviso della senatrice NUGNES (*Misto*) il provvedimento iscritto all'ordine del giorno non coglie pienamente l'opportunità di rivedere il Piano nazionale per l'energia ed il clima, ricorrendo ancora a vecchie e superate fonti di sostentamento energetico e recando una disciplina deregolamentata e scomposta sulle fonti di energia rinnovabile, peraltro trascurando anche tematiche di sicura importanza (come l'agro-voltaico, oggetto di numerosi appelli da parte dei Coltivatori diretti).

Per questi motivi preannuncia, a nome del Gruppo di appartenenza, il voto contrario.

La senatrice LA MURA (*Misto*) si associa a quanto osservato dalla senatrice Nugnes.

Poiché nessun altro chiede di intervenire, la presidente MORONESE, previa verifica del numero legale, pone ai voti l'ulteriore nuovo schema di

parere favorevole con condizione e osservazioni presentato dal relatore, che risulta approvato.

IN SEDE REDIGENTE

(1571-B) Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare («legge SalvaMare»), approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati (Discussione e rinvio)

Introduce la discussione la relatrice LA MURA (*Misto*), soffermandosi sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati nel corso dell'esame in seconda lettura.

Nel dettaglio, il comma 2 dell'articolo 1 aggiorna i richiami normativi al decreto legislativo n. 182 del 2003 (di recepimento della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico) facendo rinvio alle disposizioni nel frattempo introdotte dal decreto legislativo n. 197 del 2021 (recante «Recepimento della direttiva (UE) 2019/883, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE), il quale ha abrogato il precedente complesso normativo.

In secondo luogo, viene soppresso l'articolo 12 del testo precedentemente approvato dal Senato, che recava disposizioni in materia di prodotti che rilasciano microfibre, volte in particolare a prescrivere obblighi di etichettatura per i prodotti tessili o di abbigliamento che rilasciano microfibre al lavaggio. Infatti, alla luce di quanto evidenziato nel parere della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera, si è ravvisato il rischio che, pur nell'apprezzabile finalità di sensibilizzazione dei consumatori sull'impatto inquinante dei prodotti tessili acquistati, la previsione di obblighi di etichettatura ulteriori rispetto a quelli previsti nella normativa europea potesse pregiudicare il corretto funzionamento del mercato interno e non risultare conforme a quanto disposto dalla direttiva (UE) 2015/1535.

Conclude osservando che il termine del 31 marzo 2022, contenuto nell'articolo 6, risulta ad oggi superato.

Con riferimento all'ultima osservazione della relatrice, la presidente MORONESE osserva che l'articolo 6 non è stato modificato dalla Camera dei deputati. In ragione di ciò, stante quanto prescritto dall'articolo 104 del Regolamento, un'eventuale modifica non sarebbe possibile. Ritiene che, al riguardo, la soluzione più lineare potrebbe essere quella di varare il testo, senza ulteriori modifiche sul punto, chiedendo contestualmente al Governo ad innovare, non appena possibile, la predetta disposizione attraverso opportuni interventi di natura legislativa. Si tratta comunque di una questione che potrà essere ulteriormente approfondita nel corso della discussione.

Propone quindi di fissare per giovedì 28 aprile, alle ore 18, il termine per la presentazione di ordini del giorno ed emendamenti.

La Commissione conviene sull'ultima proposta formulata dalla Presidente.

La presidente MORONESE dichiara aperta la discussione generale.

Non essendovi richieste di intervento, il seguito della discussione è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 15,30.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2564

La 13^a Commissione permanente, esaminato per le parti di propria competenza il disegno di legge di conversione in titolo,

premesso che:

l'articolo 1 del decreto-legge in titolo, al fine del contenimento dei prezzi di gasolio e benzina legato all'eccezionale fenomeno del caro carburanti, prevede per 30 giorni (dal 22 marzo al 20 di aprile compreso) la riduzione delle aliquote di accisa nella misura di 25 centesimi per litro sulla benzina e sul gasolio, impiegando a copertura parziale degli oneri della stessa disposizione le maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto relative alle vendite di benzina e gasolio nel periodo 1 ottobre 2021 – 28 febbraio 2022;

al fine del contenimento dei prezzi di gasolio e benzina legato all'eccezionale fenomeno del caro carburanti l'articolo 18 prevede per le imprese esercenti attività agricola e della pesca il riconoscimento di un credito di imposta del 20% delle spese sostenute per l'acquisto di gasolio e benzina per la trazione dei mezzi utilizzati per l'esercizio dell'attività agricola e della pesca, effettuato nel primo trimestre solare dell'anno 2022, al netto dell'imposta sul valore aggiunto. Il credito di imposta è utilizzabile in compensazione dalle imprese beneficiarie ed è anche cedibile (articolo 9), solo per intero, ad altri soggetti;

a fronte del caro energia, l'articolo 3 prevede per le imprese con potenza disponibile uguale o superiore ai 16,5 kW, diverse da quelle energivore, un riconoscimento di un credito di imposta del 12% per le spese sostenute per l'energia elettrica acquistata ed effettivamente utilizzata, nel secondo trimestre 2022, nel caso in cui i costi sostenuti nel primo trimestre 2022 hanno subito un incremento superiore al 30% rispetto ai costi sostenuti nel medesimo periodo dell'anno 2019. Il credito di imposta è utilizzabile in compensazione dalle imprese beneficiarie ed è anche cedibile, solo per intero, ad altri soggetti;

a fronte del caro energia, l'articolo 4 prevede per le imprese diverse da quelle gasivore, riconoscimento di un credito di imposta del 20% delle spese sostenute per l'acquisto di gas consumato nel secondo trimestre solare 2022, qualora il prezzo di riferimento del gas naturale, calcolato come media, riferita al primo trimestre 2022, dei prezzi di riferimento del Mercato Infragiornaliero (MI-GAS) pubblicati dal Gestore dei mercati energetici (GME), abbia subito un incremento superiore al 30 per cento del corrispondente prezzo medio riferito al medesimo trimestre

dell'anno 2019. Il credito di imposta è utilizzabile in compensazione dalle imprese beneficiarie ed è anche cedibile, solo per intero, ad altri soggetti;

a fronte del caro energia, l'articolo 5 prevede l'innalzamento del credito di imposta dal 20% al 25% a beneficio delle imprese energivore (per le spese sostenute per l'energia elettrica acquistata ed effettivamente utilizzata, e anche prodotta e autoconsumata, nel secondo trimestre 2022) e l'innalzamento del credito di imposta dal 15% al 20% a beneficio delle imprese gasivore (per le spese sostenute per l'acquisto di gas consumato nel secondo trimestre 2022) come già riconosciuti con il decreto 17/2021 cosiddetto «Energia o Sostegni Quater». Il credito di imposta è utilizzabile in compensazione dalle imprese beneficiarie ed è anche cedibile (articolo 9), solo per intero, ad altri soggetti;

a fronte del caro energia, l'articolo 6 prevede per il periodo 1° aprile – 31 dicembre 2022, l'estensione del valore ISEE, da 8.265 euro a 12.000 euro, per l'accesso al bonus sociale l'elettricità e gas da parte delle famiglie, innalzando la platea dei nuclei beneficiari da 4 a 5,2 milioni;

il decreto legge in titolo rappresenta il sesto provvedimento attraverso il quale, a partire dal secondo semestre 2021, il Governo è intervenuto stanziando complessivamente quasi 20 miliardi per fronteggiare il caro energia (luce e gas) e il caro carburanti;

il caro energia, ulteriormente aggravato dalla crisi in Ucraina, sta confermando di avere caratteristiche strutturali, come avvalorato da molti analisti che sostengono che il costo di approvvigionamento del gas all'ingrosso si manterrà elevato almeno fino al 2023, sta minando la ripresa economica post Covid, va ad alimentare l'aumento dei prezzi dei beni di consumo e sta mettendo in estrema difficoltà famiglie, Pubbliche Amministrazioni (a partire dai comuni e dagli ospedali), impianti sportivi (a partire dalle piscine), imprese, soprattutto quelle energivore del settore manifatturiero, che sono costrette a rallentare e anche fermare le produzioni. Il prezzo medio giornaliero di acquisto dell'energia elettrica di marzo 2022 è stato altissimo e pari a 308,07 euro/MWh (fonte GME), valore superiore alla media giornaliera del 2021, pari 125,46 euro/MWh, e 6 volte superiore al prezzo degli anni precedenti. Anche il prezzo del gas naturale di marzo 2022 è stato altissimo e pari a 128,317 euro/MWh, valore 6 volte superiore al prezzo degli anni precedenti;

i competitori Europei, sfruttando le specificità dei propri sistemi energetici, hanno già approntato misure a vantaggio delle proprie imprese: in Francia sono stati destinati alle imprese industriali, a prezzo di costo (42 €/MWh), 120 TWh di energia elettrica nucleare in uno schema di misura pluriennale. Nel nostro paese, in analogia con quanto posto in essere in altri paesi europei, possono essere implementate soluzioni che sfruttano la specificità che contraddistinguono il nostro sistema energetico e portino un sollievo temporaneo alle imprese esposte al caro energia e allo stesso tempo delineino un quadro strutturale virtuoso tale da sviluppare la produzione di energia rinnovabile e supportare uno sviluppo decarbonizzato della nostra industria;

l'aumento dei prezzi dell'energia elettrica impatta sulle bollette degli italiani, già pesantemente gravate dagli oneri di sistema quantificabili in circa 13 miliardi di euro, quali corrispettivi destinati alla copertura dei costi relativi ad attività di interesse generale per il sistema energetico, tra i quali rientrano la promozione dell'efficienza energetica, il sostegno alle energie rinnovabili (componente maggiormente rilevante), lo smantellamento delle vecchie centrali nucleari, il bonus sociale, il regime tariffario speciale per le ferrovie. Peraltro, dal gennaio 2022 a gravare sulle bollette dell'energia elettrica vi è il «Corrispettivo mercato capacità» quale nuova componente che peserà annualmente per circa 1,5 miliardi di euro, relativa al *capacity market* atto a garantire la sicurezza del sistema e l'approvvigionamento di energia elettrica per effetto della non programmabilità delle rinnovabili;

il caro energia tocca anche il gas per autotrazione che però fino ad oggi non ha beneficiato di alcuna agevolazione. Eppure, in Italia su 40 milioni di auto in circolazione, circa 1,1 milioni sono a metano e, inoltre, nel nostro paese sono circolanti per l'autotrasporto circa 3.800 mezzi pesanti a GNL, attualmente unica alternativa sostenibile nella transizione ai mezzi a gasolio. Il prezzo di vendita al pubblico del metano per autotrazione risulta essere mediamente di 2,2 euro/Kg per il metano (CNG) e di 2.6 euro/Kg per il GNL, valori raddoppiati rispetto agli anni precedenti;

il decreto-legge 27 settembre 2021, n. 130, «cosiddetto Bollette», la legge di bilancio 2022 e il decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, cosiddetto «decreto Energia o Sostegni Quater» hanno previsto, rispettivamente per l'ultimo trimestre 2021, il primo e il secondo trimestre 2022, l'IVA agevolata con aliquota del 5% per la somministrazione di gas ad usi civili ed industriali, ma escludendo l'aliquota ridotta alle ipotesi di fornitura del calore, prodotto dal gas naturale, mediante il teleriscaldamento nonché alle somministrazioni di energia termica prodotta con impianti alimentati a gas naturale nell'ambito di un Contratto Servizio Energia o di un Contratto di rendimento energetico, con ciò determinando da mesi ripercussioni negative per l'intero comparto, poiché gli utenti del settore che si trovano ad agire in un contesto di mercato distorsivo della concorrenza e lesivo del principio di neutralità tecnologica;

con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della transizione ecologica del 18 marzo 2022 sono applicate misure di abbattimento di 25 centesimi delle accise su benzina e gasolio utilizzando il sovra-gettito iva fino al 22 aprile, termine appena esteso al 2 maggio 2022 con un ulteriore decreto MEF di concerto con il MITE firmato il 6 aprile scorso;

occorre nuovamente intervenire per contrastare il caro energia e per frenare l'aumento dei prezzi dei beni di consumo e dei materiali che colpiscono pesantemente le famiglie, sia direttamente con gli aumenti in bolletta e sia per gli inevitabili aumenti dei prezzi dei beni di consumo per effetto degli aumenti dei costi di produzione, e le attività economiche italiane che vedono ulteriormente indebolita la propria competitività sui mercati europei e internazionali che da anni beneficiano di prezzi dell'e-

nergia inferiori di quelli italiani, sia con ulteriori stanziamenti e sia con misure strutturali per rimuovere le criticità del sistema energetico del Paese a partire dall'elevata dipendenza energetica dall'estero.

considerato che:

l'articolo 37 del presente decreto legge prevede l'istituzione per l'anno 2022 di un contributo (tassa 10%) a titolo di prelievo solidaristico straordinario, per contenere il caro bollette di imprese e famiglie, a carico delle imprese energetiche che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica di gas metano e di gas naturale e dei soggetti che esercitano l'attività produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi;

la disposizione che istituisce il contributo solidaristico straordinario con finalità di equità e giustizia, rischia però di introdurre effetti distorsivi sulle aziende del *downstream* petrolifero derivanti dagli indicatori utilizzati per determinare la base imponibile su cui è calcolato il contributo, in quanto il confronto per individuare gli extra-profitti viene effettuato rispetto ad un periodo (quarto trimestre 2020 – primo trimestre 2021) in cui erano in atto significative restrizioni della mobilità con conseguente forte contrazione delle vendite al consumo;

ulteriore effetto distorsivo relativo alla disposizione che istituisce il contributo solidaristico straordinario si avrebbe nel caso in cui fossero inclusi nella base imponibile elementi che derivano dalla cessione di cespiti o di azioni o quote, che sono frutto di operazioni straordinarie che nulla hanno a che fare con l'incremento dei prezzi del settore dell'energia;

esprime parere favorevole

A) a condizione che vengano adottate le misure necessarie per potenziare l'efficacia del sistema di controllo nazionale delle ARPA;

B) e con le seguenti osservazioni:

1) si invita, al fine di contrastare il caro carburanti e il caro energia, a valutare l'opportunità:

1.1) di prevedere un ulteriore stanziamento significativo di risorse per far fronte al drammatico livello dei prezzi dell'energia elettrica e del gas naturale, anche nel terzo trimestre 2022, per contenere le bollette di famiglie, Pubbliche Amministrazioni, impianti sportivi, ed imprese con particolare riferimento alle energivore e gasivore del settore manifatturiero, nonché tenendo conto anche delle specifiche difficoltà di determinati distretti produttivi;

1.2) di prevedere la proroga ulteriore della riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio;

1.3) di prevedere opportune iniziative di "*electricity release*" che consentano la cessione e il trasferimento a settori industriali esposti al caro energia e a rischio di chiusura, attraverso contratti di medio/lungo termine a prezzi calmierati, di un quantitativo di energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili e ritirata dal GSE;

1.4) di prevedere lo spostamento strutturale, anche per ragioni di equità fiscale, di una parte degli oneri di sistema della bolletta elettrica nella fiscalità generale, con particolare riferimento al bonus elettrico e ai regimi tariffari speciali per il servizio ferroviario universale e merci, mediante un riordino della disciplina delle varie componenti degli stessi oneri e delle altre voci in bolletta;

1.5) di prevedere l'estensione dell'IVA agevolata del 5% anche al gas per autotrazione, al pari dell'agevolazione introdotta al gas per usi civili e industriali;

1.6) di prevedere l'estensione dell'IVA agevolata del 5% anche alla cessione del calore agli utenti finali tramite teleriscaldamento nonché alle somministrazioni di energia termica prodotta con impianti alimentati a gas naturale nell'ambito di un Contratto Servizio Energia o di un Contratto di rendimento energetico.

2) si invita inoltre, per le medesime finalità di cui al punto 1, a valutare più in particolare l'opportunità:

2.1) di estendere il potere di indagine e di controllo affidato al Garante per la sorveglianza dei prezzi, di concerto anche con il Corpo della Guardia di Finanza, non solo alla prevenzione di future anomalie e manovre difformi dalle regole del libero mercato, ma anche agli eventuali operati speculativi antecedenti, intervenuti prima dell'entrata in vigore del decreto legge;

2.2) in merito all'articolo 3, di incrementare il valore del contributo straordinario sotto forma di credito di imposta per la spesa sostenuta per l'acquisto della componente energetica;

2.3) in merito all'articolo 4, di prevedere un superammortamento delle spese per acquisto del gas naturale alle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas a parziale compensazione dei maggiori costi effettivamente sostenuti per l'acquisto del gas medesimo;

2.4) in merito all'articolo 6, di estendere la platea dei beneficiari dei *bonussociali* per l'energia elettrica ed il gas, elevando, almeno per il primo semestre 2022, a 15.000 euro il valore soglia dell'ISEE per l'accesso delle famiglie economicamente svantaggiate;

2.5) di introdurre specifiche misure di sostegno nei confronti dei comuni montani già costretti a rivedere i propri bilanci a seguito dell'aumento dei prezzi, per garantire apposite risorse per la gestione di numerosi edifici, compresi quelli dati ad uso gratuito alle associazioni o le scuole, che hanno rilevanti necessità di illuminazione e riscaldamento;

2.6) di prevedere specifiche misure per intervenire sulle componenti fiscali e parafiscali della bolletta elettrica e del gas naturale, aumentando il livello di esenzione per i settori della manifattura, in particolare i comparti energivori a rischio delocalizzazione;

2.7) di aumentare la produzione nazionale di gas naturale e riequilibrare, sul piano geopolitico, la struttura di approvvigionamento del Paese;

2.8) in relazione agli articoli 3 e 4, di incentivare tramite aiuti alle imprese, ai comuni e ai cittadini non solo gli impianti di rinnovabili o di cogenerazione ma anche impianti a basse emissioni per il riscaldamento con caldaie a condensazione in classe energetica alta o pompe di calore per consumare meno gas;

2.9) di valorizzare e promuovere le potenzialità delle comunità energetiche e dell'autoconsumo collettivo nel processo di decarbonizzazione dell'economia e di transizione energetica. A tal fine si propone, in primo luogo, di realizzare una campagna informativa e promozionale a livello nazionale. In secondo luogo si propone di innalzare progressivamente da 1 MW a 3 MW il limite di potenza degli impianti parte di comunità dell'energia o di configurazioni di autoconsumo collettivo che possono accedere agli incentivi diretti previsti dall'articolo 5, comma 4, del Decreto legislativo n. 199 del 2021 attraverso tariffe specifiche;

2.10) in relazione all'articolo 6, di prevedere con urgenza l'attuazione di un piano nazionale per la riduzione di consumo di elettricità e di gas tramite informazioni chiare ai cittadini usando ogni mezzo di comunicazione (TV, radio, stampa e web), anche per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre le emissioni di CO₂;

2.11) di istituire un'agevolazione per i consumatori per l'acquisto di elettrodomestici ad alta efficienza e dotati di etichetta energetica.

L'agevolazione, in linea con gli obiettivi di efficienza energetica e sostenibilità presenti anche nel PNRR, si rende ancor più necessaria nell'attuale momento storico, caratterizzato dall'aumento dei costi dell'energia e dalla necessità di trovare fonti energetiche alternative e adottare misure che limitino i consumi;

2.12) in relazione all'articolo 21, di prevedere che i gessi defecazione da fanghi siano tracciati e tracciabili, mediante controlli su lotti omogenei onde evitare disastri ambientali sul suolo e il sottosuolo.

3) si invita, in ordine alla disciplina del contributo straordinario contro il caro bollette, a valutare l'opportunità:

3.1) di intervenire sulla metodologia di calcolo del contributo solidaristico straordinario, al fine di introdurre i correttivi e i miglioramenti necessari per garantire ragionevolezza ed equità nell'individuazione dell'entità del contributo, in particolare prendendo a riferimento almeno un esercizio antecedente all'emergenza sanitaria da Covid-19, riconsiderando l'inclusione nella base imponibile di elementi che derivano dalla cessione di cespiti o di azioni o quote, che sono frutto di operazioni straordinarie che nulla hanno a che fare con l'incremento dei prezzi del settore dell'energia, nonché ampliando la base dei soggetti a cui applicare il contributo straordinario, con particolare riguardo agli operatori che non hanno una stabile organizzazione nel territorio nazionale;

3.2) di prevedere che per i produttori di energia da fonti rinnovabili con impianti fotovoltaici e di fonte solare, idroelettrica, geotermoelettrica ed eolica di potenza superiore a 20 Kw, il calcolo del contributo straordinario si faccia sottraendovi la compensazione già pagata da questi

soggetti come previsto dall'articolo 15-bis del DL 4/2022 sui loro eventuali extra-profitti, autorizzando il MEF a modulare la misura del contributo straordinario qualora tale sottrazione della compensazione già pagata dai produttori di energie rinnovabili riduca effettivamente la base imponibile del contributo stesso onde garantire il gettito previsto di 3.980 milioni;

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria

300^a Seduta

Presidenza del Presidente
STEFANO

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Amendola.

La seduta inizia alle ore 13,30.

IN SEDE REFERENTE

(2481) Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 20 aprile.

Il PRESIDENTE comunica che il senatore Rufa ha sottoscritto tutti gli ordini del giorno ed emendamenti a firma di senatori del Gruppo Lega e che il senatore Malan ha fatto altrettanto per quelli a firma del senatore Fazzolari. Inoltre, il senatore Fazzolari ha ritirato gli emendamenti 16.1, 16.8 e 16.10.

La Commissione passa all'esame degli ordini del giorno presentati al disegno di legge in titolo.

Il rappresentante del GOVERNO accoglie gli ordini del giorno G/2481/1/14 (sottoscritto dal senatore LOREFICE (M5S)), G/2481/2/14 (testo 2) (sottoscritto dal senatore DURNWALDER (Aut (SVP-PATT, UV))), mentre l'ordine del giorno G/2481/3/14 è accolto come raccomandazione.

Sull'ordine del giorno G/2481/4/14, il rappresentante del GOVERNO dichiara di poterlo accogliere se riformulato nella parte relativa all'applicazione del concetto di economia circolare alle materie plastiche.

Su richiesta del senatore Simone BOSSI (*L-SP-PSd'Az*), l'ordine del giorno G/2481/4/14 è accantonato, per poter meglio valutare la proposta di riformulazione.

Il rappresentante del GOVERNO accoglie gli ordini del giorno G/2481/5/14 e G/2481/6/14.

Si passa all'esame degli emendamenti.

Previa verifica della presenza del prescritto numero di senatori, il PRESIDENTE pone ai voti, con il parere favorevole della relatrice MASINI (*Misto-+Eu-Az*) e del rappresentante del GOVERNO, l'emendamento 1.1, che è approvato.

Sull'emendamento 1.2 (sottoscritto anche dalla senatrice GIANNUZZI (*Misto*)), la relatrice MASINI (*Misto-+Eu-Az*) e il rappresentante del GOVERNO esprimono parere contrario, con invito a trasformarlo in ordine del giorno.

Il senatore MALAN (*FdI*) accoglie l'invito, ritirando e trasformando l'emendamento 1.2 nell'ordine del giorno G/2481/7/14, pubblicato in allegato, che è, quindi, accolto dal Governo.

Con il parere contrario della relatrice MASINI (*Misto-+Eu-Az*) e del rappresentante del GOVERNO, posti ai voti, sono respinti, con distinte votazioni, gli emendamenti 3.1 (sottoscritto dalla senatrice GIANNUZZI (*Misto*)) e 3.2.

Similmente, con distinte votazioni, sono respinti gli emendamenti 4.1, 4.2 e 4.3 (sottoscritto dai senatori DE SIANO (*FIBP-UDC*) e CESARO (*FIBP-UDC*)), previo parere contrario della relatrice MASINI (*Misto-+Eu-Az*) e del rappresentante del GOVERNO.

Sugli emendamenti 4.12, 4.4 e 4.13 (sottoscritto dal senatore LOREFICE (*M5S*)), la relatrice MASINI (*Misto-+Eu-Az*) e il rappresentante del GOVERNO esprimono un invito al ritiro, essendo la materia oggetto anche di successivi emendamenti.

Su richiesta del senatore LOREFICE (*M5S*), gli emendamenti 4.12, 4.4 e 4.13 sono accantonati.

Similmente, sugli emendamenti 4.5 (sottoscritto dal senatore DE SIANO (*FIBP-UDC*)) e 4.6 (sottoscritto dal senatore MARCUCCI

(PD)), la relatrice MASINI (*Misto+Eu-Az*) e il rappresentante del GOVERNO esprimono un invito al ritiro.

Gli emendamenti 4.5 e 4.6 sono, quindi, ritirati dai proponenti.

Sugli emendamenti 4.14 (testo 2), 4.7 (testo 2), non è ancora pervenuto il parere della 5^a Commissione. Sono, pertanto, accantonati gli emendamenti 4.14 (testo 2), 4.7 (testo 2), 4.8, 4.9, 4.10 e 4.15.

Con il parere contrario della relatrice MASINI (*Misto+Eu-Az*) e del rappresentante del GOVERNO, posto ai voti, è respinto l'emendamento 4.11.

Con il parere favorevole della relatrice MASINI (*Misto+Eu-Az*) e del rappresentante del GOVERNO, posto ai voti, è approvato l'emendamento 5.1.

Gli emendamenti 6.1 e 6.2 sono accantonati.

Sugli emendamenti 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 (sottoscritto dalla senatrice GIANNUZZI (*Misto*)), la relatrice MASINI (*Misto+Eu-Az*) e il rappresentante del GOVERNO esprimono parere contrario.

Con distinte votazioni, sono quindi respinti gli emendamenti 9.1, 9.2, 9.3, questo previa dichiarazione di voto favorevole del senatore MALAN (*FdI*), e 9.4.

Con il parere contrario della relatrice MASINI (*Misto+Eu-Az*) e del rappresentante del GOVERNO, posto ai voti, è respinto l'emendamento 10.1 (sottoscritto dai senatori MARCUCCI (*PD*) e MALAN (*FdI*)).

Sull'emendamento 10.2 (testo 2) non è ancora pervenuto il parere della 5^a Commissione e pertanto viene accantonato.

Sull'emendamento 10.3 (sottoscritto dal senatore Marcucci), la relatrice MASINI (*Misto+Eu-Az*) e il rappresentante del GOVERNO esprimono un invito al ritiro.

L'emendamento 10.3 è quindi ritirato.

Sull'emendamento 10.4, la relatrice MASINI (*Misto+Eu-Az*) e il rappresentante del GOVERNO esprimono un invito al ritiro, per convergere sull'analogo emendamento 10.0.1 su cui esprimono un parere favorevole, previa riformulazione nel senso di prevedere che il divieto di commercio della fauna selvatica ed esotica sia stabilito nell'ambito di una complessiva regolamentazione del settore.

Su richiesta del senatore Simone BOSSI (*L-SP-PSd'Az*), gli emendamenti 10.4 e 10.0.1 sono quindi accantonati, per una più approfondita valutazione della proposta di riformulazione.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (n. 377)

(Osservazioni alla 11^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 13 aprile.

La senatrice RICCIARDI (*M5S*), relatrice, presenta uno schema di osservazioni sull'atto del Governo in titolo, di attuazione della direttiva (UE) 2019/1152, finalizzata a migliorare la trasparenza e la prevedibilità delle condizioni di lavoro nell'UE, introducendo nuove disposizioni da applicarsi a decorrere dal 1° agosto 2022.

Dopo aver ricordato i contenuti dello schema di decreto legislativo, propone di formulare osservazioni favorevoli, invitando, tuttavia, la Commissione di merito, in riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *e*), e all'articolo 4, comma 1, lettera *c*), che introduce il nuovo articolo 2 nel decreto legislativo del 26 maggio 1997, n. 152, a valutare l'opportunità di limitare l'esenzione del personale della pubblica amministrazione con riferimento al solo comma 1, del citato articolo 2, e non anche al comma 2, che prevede la comunicazione per iscritto, prima della missione all'estero di durata superiore alle quattro settimane, delle informazioni circa le diverse condizioni di lavoro, considerato che la direttiva non prevede per tali disposizioni la possibilità di non applicazione al personale del settore pubblico.

Inoltre, in riferimento al capo IV, sulle misure di tutela, propone di invitare la Commissione di merito a valutare l'opportunità di stabilire specifiche presunzioni, confutabili dal datore di lavoro, a beneficio del lavoratore che non ha ricevuto a tempo debito i documenti di cui al nuovo articolo 1, comma 3, e al nuovo articolo 3, del decreto legislativo n. 152 del 1997, come previsto dall'articolo 15 della direttiva.

Il PRESIDENTE, previa verifica della presenza del numero legale, pone ai voti lo schema di osservazioni, pubblicato in allegato al resoconto di seduta.

La Commissione approva.

(2560) Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, con Allegati, fatta a Stoccolma il 22 maggio 2001, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 3^a Commissione. Esame e rinvio)

Il senatore LOREFICE (*M5S*), relatore, introduce l'esame del disegno di legge in titolo, di ratifica della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (*Persistent Organic Pollutants POP*), adottata il 22 maggio 2001 a Stoccolma ed entrata in vigore il 17 maggio 2004. La Convenzione risulta attualmente sottoscritta da 182 Paesi, tra i quali tutti gli Stati dell'UE.

La Convenzione è stata approvata anche dalla stessa Unione europea mediante la decisione del Consiglio 2006/507/CE del 14 ottobre 2004. Le misure previste dalla Convenzione sono state poi disciplinate, nell'Unione europea, dal regolamento (UE) 2019/1021 relativo agli inquinanti organici persistenti, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri.

Il testo della Convenzione si apre con un preambolo in cui si evidenzia la natura dannosa degli inquinanti organici persistenti (POP) e sulle problematiche che essi presentano su scala globale, tenendo conto del principio di responsabilità comune differenziata, emergente dalla Dichiarazione di Rio del 1992 e proponendosi l'obiettivo di proteggere l'ambiente e la salute umana.

Gli inquinanti in questione, di cui i più noti sono i pesticidi DDT, le diossine e i furani, persistono per molto tempo nell'ambiente e nel nostro organismo e possono essere trasportati senza subire modifiche anche molto lontano dal luogo in cui sono stati prodotti o utilizzati. I problemi causati dai POP sono legati alle loro proprietà fisiche e chimiche intrinseche, al modo e al luogo in cui vengono utilizzati, e agli effetti negativi che il loro progressivo rilascio ha sulla salute degli esseri umani e sugli ecosistemi.

La Convenzione di Stoccolma definisce una serie di azioni, tra cui il divieto della produzione e dell'uso, compreso l'importazione e l'esportazione, delle sostanze riportate negli allegati A e B, prevedendo tuttavia la salvaguardia di quantitativi destinati ad essere utilizzati per ricerche di laboratorio e come campioni di riferimento. Sono comprese, inoltre, azioni atte a prevenire la produzione e l'uso di nuove sostanze con caratteristiche inquinanti organici persistenti e l'introduzione di alcuni criteri che ne permettano l'identificazione (allegato D).

La Convenzione stabilisce, altresì, che ciascuno Stato parte è tenuto a definire un Piano di attuazione della Convenzione e un Piano d'azione per la riduzione o eliminazione delle emissioni non intenzionali di origine antropica delle sostanze POP elencate nell'allegato C. Si prevede che il Piano di attuazione deve essere trasmesso alla Conferenza delle Parti entro due anni dell'entrata in vigore della Convenzione e che ogni cinque anni venga effettuata una revisione delle strategie e della loro efficacia con il conseguente aggiornamento del Piano di azione. La Conferenza delle Parti

(COP) rappresenta l'organo decisionale e si compone dei rappresentanti di tutti gli Stati parte della Convenzione; si riunisce in via ordinaria ogni due anni e alle sue riunioni possono partecipare, come osservatori, anche gli Stati che non sono parte della Convenzione, l'Organizzazione delle Nazioni Unite con le sue agenzie specializzate e l'Agenzia internazionale dell'energia atomica.

Il disegno di legge si compone di quattro articoli. L'articolo 1 stabilisce le consuete disposizioni in ordine all'autorizzazione alla ratifica, mentre, l'articolo 2 prevede l'ordine di esecuzione. L'articolo 3, invece, individua nel Ministero della transizione ecologica l'autorità competente per l'attuazione delle disposizioni della Convenzione. Inoltre, il medesimo articolo, nel comma successivo, dispone che entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge venga adottato il Piano d'azione relativo alle emissioni non intenzionali di cui all'articolo 5 della Convenzione stessa: il Piano è adottato con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali delle infrastrutture e della mobilità sostenibile e della salute, sentita la Conferenza permanente Stato/Regioni.

Il terzo comma dell'articolo 3 prevede, inoltre, che ai fini della predisposizione del Piano di attuazione, il Ministro della transizione ecologica si avvale del supporto tecnico-scientifico dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

Infine, nell'articolo 4 vengono definite le disposizioni finanziarie.

Considerato che gli impegni previsti dalla Convenzione sono stati già recepiti nel diritto dell'Unione e che, dunque, sono già parte integrante del nostro ordinamento, il Relatore ritiene che il disegno di legge di ratifica in esame non presenti profili di criticità in ordine alla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea.

Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

(1650) FENU ed altri. – Disposizioni in materia di imprese sociali di comunità

(Parere alla 1^a Commissione sul testo e sugli emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo sul testo e sugli emendamenti)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 15 marzo.

La senatrice CASOLATI (*L-SP-PSd'Az*), relatrice, presenta uno schema di parere non ostativo sul disegno di legge n. 1650 e sugli emendamenti ad esso riferiti, ricordando che il provvedimento regola la nuova categoria della «impresa sociale di comunità», attribuendo ad essa il ruolo di promozione dello sviluppo sociale, economico ed umano dei territori in cui opera.

Dopo aver riepilogato i contenuti del disegno di legge e dei relativi emendamenti, e valutata l'assenza di profili di incompatibilità con l'ordi-

namento dell'Unione europea, propone di esprimere un parere non ostativo.

Il PRESIDENTE, previa verifica della presenza del numero legale, pone ai voti lo schema di parere, pubblicato in allegato al resoconto di seduta.

La Commissione approva.

ESAME DI PROGETTI DI ATTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE EUROPEA

Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali e che modifica la direttiva 2011/16/UE (n. COM(2021) 565 definitivo)

(Esame, ai sensi dell'articolo 144, commi 1-*bis* e 6, del Regolamento, del progetto di atto legislativo dell'Unione europea, e rinvio)

Il senatore CORBETTA (*M5S*), relatore, introduce l'esame della proposta di direttiva in titolo, in materia di contrasto all'evasione ed elusione fiscale mediante l'uso di società di comodo.

Ricorda che la proposta di direttiva, rientra tra le iniziative annunciate il 18 maggio 2021 dalla Commissione europea, nella comunicazione sulla tassazione delle imprese per il XXI secolo (COM(2021) 251), in cui si delinea la visione di un sistema fiscale robusto efficiente ed equo nell'Unione europea, per sostenere la ripresa dell'Europa dalla pandemia da Covid-19 e per garantire entrate pubbliche adeguate nei prossimi anni.

In tale contesto, la proposta è finalizzata a contrastare l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali, contro l'elusione e l'evasione fiscali e si applica a tutte le imprese che sono considerate fiscalmente residenti in uno Stato membro. A tal fine, la proposta stabilisce indicatori di "sostanza minima" economica, per identificare le imprese usate impropriamente, al solo fine di ottenere vantaggi fiscali e attribuisce a tali entità di comodo determinate conseguenze fiscali.

Sebbene negli ultimi anni siano stati compiuti importanti progressi in questo settore, in particolare con l'adozione delle direttive anti-elusione (direttiva (UE) 2016/1164 e direttiva (UE) 2017/952) e l'ampliamento dell'ambito di applicazione della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa, perdura il rischio che le persone giuridiche con una sostanza o un'attività economica assenti o minime siano usate a fini fiscali impropri, quali l'evasione e l'elusione fiscali.

Risulta, pertanto, necessario adottare ulteriori misure per contrastare le pratiche che non sono pienamente contemplate dall'attuale quadro giuridico dell'Unione, per far fronte alle situazioni in cui i contribuenti eludono gli obblighi previsti dal diritto tributario o agiscono contro la vera finalità del diritto tributario utilizzando impropriamente imprese che non svolgono alcuna attività economica effettiva, causando una perdita di get-

tito fiscale, lo spostamento del carico fiscale a scapito dei contribuenti onesti e favorendo un contesto di concorrenza fiscale sleale.

In particolare, il capo I della direttiva definisce l'ambito applicativo della disciplina e le definizioni utilizzate, identificando, all'articolo 4, i «redditi pertinenti» come i redditi di natura esclusivamente finanziaria, slegati dall'esercizio di un'attività economica. Si tratta del reddito da *passive income*, nozione simile a quella già utilizzata nell'ambito delle citate direttive anti-elusione.

Al capo II della direttiva, l'articolo 6, stabilisce che le imprese che hanno almeno il 75 per cento di ricavi rappresentati da *passive income*, e che sono coinvolte per oltre il 60 per cento in attività internazionali e sono gestite o amministrare tramite società terze, sono tenute a dichiarare, nella dichiarazione dei redditi, se soddisfano gli indicatori di sostanza minima. Si tratta del cosiddetto «test di sostanza economica», disciplinato dall'articolo 7, volto a valutare l'esistenza di un'effettiva attività economica, identificata da elementi tra cui la presenza di amministratori non esterni all'impresa e residenti nello Stato dell'impresa, il sostenimento di oneri a fronte dell'attività, e la disponibilità di uffici nello Stato di localizzazione della società. Se la sostanza minima economica è presente, allora l'impresa non è considerata società «di comodo» ed è quindi esente dagli obblighi stabiliti in tal caso dalla direttiva.

L'articolo 10 stabilisce un'ulteriore esenzione dalla disciplina, per le società che pur non avendo sostanza economica siano però in grado di dimostrare di non aver conseguito vantaggi fiscali a livello di gruppo tramite l'utilizzo dello schermo societario.

Il capo III della direttiva stabilisce che alle società prive di sostanza minima economica, considerate quindi «di comodo», è negata l'applicazione degli accordi internazionali per evitare le doppie imposizioni, assoggettandole all'imposta sui redditi da parte dello Stato membro di residenza dell'impresa e da parte degli Stati membri degli azionisti.

Il capo IV stabilisce modifiche alla direttiva 2011/16/UE in materia di scambio di informazioni, al fine di consentire, a tutti gli Stati membri di avere accesso alle informazioni sulle entità di comodo dell'UE in qualsiasi momento e senza bisogno di ricorrere a una richiesta di informazioni.

A tale scopo, si prevede che le informazioni siano scambiate tra gli Stati membri fin dalla prima fase, quando un'impresa è classificata come a rischio ai fini della direttiva. Gli Stati membri potranno inoltre chiedere allo Stato membro dell'impresa di effettuare *audit* fiscali qualora abbiano motivo di sospettare che l'impresa non abbia una sostanza minima ai fini della direttiva.

Le informazioni saranno scambiate automaticamente attraverso un registro centrale, da istituire presso la Commissione europea entro il 30 giugno 2024, a cui le autorità competenti di tutti gli Stati membri hanno accesso. Gli Stati membri si scambieranno le informazioni senza indugio e in ogni caso entro 30 giorni dal momento in cui l'amministrazione dispone delle informazioni.

I capitoli V e VI contengono le norme relative al monitoraggio dell'applicazione della direttiva, al sistema sanzionatorio e alle disposizioni finali e di entrata in vigore.

Per quanto riguarda la valutazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, si osserva che la base giuridica è individuata nell'articolo 115 del TFUE, che prevede la procedura legislativa speciale, da parte del Consiglio che delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, per l'adozione di direttive di ravvicinamento delle legislazioni fiscali nazionali con un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato interno.

Il principio di sussidiarietà appare rispettato in quanto l'obiettivo stesso della proposta, di contrastare le pratiche di elusione e di evasione fiscali, è per sua natura di carattere transfrontaliero e non può essere quindi conseguito in modo soddisfacente attraverso l'azione intrapresa da ciascuno Stato membro singolarmente. La caratteristica fondamentale è in fatti proprio il coinvolgimento di sistemi fiscali di più Stati.

Alcuni Stati membri hanno elaborato norme o pratiche mirate, compresi criteri relativi alla sostanza economica, per contrastare gli abusi da parte di entità di comodo nel settore fiscale. Tuttavia le norme differiscono notevolmente tra loro e riflettono maggiormente i sistemi e le priorità fiscali nazionali, piuttosto che la dimensione del mercato interno. Occorre pertanto un rafforzamento del livello di regolamentazione europeo per eliminare la frammentazione e le attuali inefficienze e distorsioni nell'interazione tra misure distinte. Inoltre l'approccio comune europeo nei confronti delle entità di comodo può garantire la certezza del diritto e ridurre i costi di conformità per le imprese che operano all'interno dell'UE.

Anche il principio di proporzionalità appare rispettato in quanto la proposta si limita ad assicurare il livello minimo di protezione per i sistemi fiscali degli Stati membri, necessario per il mercato interno, trattandosi di una direttiva di armonizzazione minima.

Sulla proposta è pervenuta la relazione del Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, in cui si ritiene l'iniziativa conforme all'interesse nazionale e ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Secondo il Governo, per Paesi come l'Italia, storicamente connotati da un notevole livello impositivo, l'introduzione di norme volte a garantire una tassazione equa a livello internazionale rappresenta un importante presidio. Per quanto riguarda la disciplina nazionale di contrasto delle società di comodo, di cui all'articolo 30 della legge n. 724 del 1994, si ritiene che essa potrà essere integrata da quella proposta a livello UE, avendo entrambe in comune l'obiettivo del contrasto alle società «di comodo», ma si basandosi su modalità diverse di individuazione di tali società e di azione a contrasto delle attività elusive ed evasive.

Infine, la proposta è oggetto di esame da parte di 13 Camere dei Parlamenti nazionali dell'UE, che non hanno sollevato criticità in ordine al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, salvo il Parlamento svedese. Secondo il Riksdag, la Commissione europea non fornisce una giustificazione sufficiente, a fronte della legislazione già esistente nel

settore, della necessità di una regolamentazione giuridica aggiuntiva, che rischia, tra l'altro, sovrapposizioni normative e maggiori oneri amministrativi sia per le imprese che per le amministrazioni fiscali nazionali. Il Parlamento svedese ritiene pertanto che la proposta vada al di là di quanto necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato (proporzionalità) e che pertanto violi il principio di sussidiarietà.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,35.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 377

La 14^a Commissione permanente,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, di attuazione della direttiva (UE) 2019/1152, finalizzata a migliorare la trasparenza e la prevedibilità delle condizioni di lavoro nell'UE, che introduce diritti minimi per i lavoratori e nuovi obblighi informativi in capo al datore di lavoro in merito alle condizioni di lavoro, integrando in tal senso la direttiva 91/533/CEE che viene pertanto sostituita e abrogata a decorrere dal 1° agosto 2022;

considerato che:

il decreto legislativo definisce al capo I le finalità e l'ambito di applicazione, elencando le categorie di lavoratori esclusi dalla sua applicazione e specificando le modalità di comunicazione delle informazioni, da parte del datore di lavoro, che devono essere trasparenti, chiare, complete, conformi agli *standard* di accessibilità e gratuite;

il capo II, esteso anche al personale del settore pubblico, contiene modifiche al decreto legislativo del 26 maggio 1997, n. 152, di attuazione della precedente direttiva 91/533/CEE, in materia informazioni sul rapporto di lavoro, prevedendo anche l'informazione sull'uso di sistemi automatizzati ai fini dell'assunzione, gestione o cessazione del rapporto di lavoro, nonché modifiche al decreto legislativo n. 81 del 2015, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro, e al decreto legislativo n. 181 del 2000, in materia di collocamento e politiche attive del lavoro;

il capo III stabilisce le prescrizioni minime relative alle condizioni di lavoro, dettate dalla direttiva, prevedendo che il periodo di prova non possa essere superiore a sei mesi e, nel caso di un rapporto a tempo determinato, debba essere stabilito in maniera proporzionale alla durata del contratto e alle mansioni da svolgere in relazione alla natura dell'impiego, prevedendo, altresì, che il datore di lavoro non può vietare al lavoratore il cumulo di impieghi, purché compatibili con lo svolgimento dell'attività lavorativa concordata;

il capo IV dispone le misure di tutela dei lavoratori, tra cui anche la tutela contro comportamenti di carattere ritorsivo o che determinano effetti sfavorevoli nei confronti dei lavoratori e contro il licenziamento o trattamenti pregiudizievoli conseguenti all'esercizio dei diritti previsti dal decreto legislativo;

valutato che lo schema di decreto legislativo provvede a dare piena attuazione alla direttiva (UE) 2019/1152, entro il termine del 1° agosto 2022, previsto dalla direttiva per il suo recepimento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

in riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *e*), e all'articolo 4, comma 1, lettera *c*), che introduce il nuovo articolo 2 nel decreto legislativo del 26 maggio 1997, n. 152, si valuti l'opportunità di limitare l'esenzione del personale della pubblica amministrazione con riferimento al solo comma 1, del citato articolo 2, e non anche al comma 2, che prevede la comunicazione per iscritto, prima della missione all'estero di durata superiore alle quattro settimane, delle informazioni circa le diverse condizioni di lavoro, considerato che la direttiva non prevede per tali disposizioni la possibilità di non applicazione al personale del settore pubblico;

in riferimento al capo IV, sulle misure di tutela, si valuti l'opportunità di stabilire presunzioni favorevoli, confutabili dal datore di lavoro, a beneficio del lavoratore che non ha ricevuto a tempo debito i documenti di cui al nuovo articolo 1, comma 3, e al nuovo articolo 3, del decreto legislativo n. 152 del 1997, come previsto dall'articolo 15 della direttiva.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL
DISEGNO DI LEGGE N. 1650 E SUI RELATIVI
EMENDAMENTI**

La 14^a Commissione permanente,

esaminato il disegno di legge in titolo, che prevede la creazione della categoria della «impresa sociale di comunità», attribuendo ad essa il ruolo di promozione dello sviluppo sociale, economico ed umano dei territori in cui opera, e gli emendamenti ad esso riferiti;

considerato che l'articolo 1 propone la modifica del decreto legislativo 3 luglio 2017, n.112, al fine di inserire nel novero delle attività di interesse generale anche le attività svolte dalle imprese sociali di comunità ed elenca le attività che le imprese di comunità devono svolgere nell'interesse della comunità e del territorio;

considerato che l'articolo 1, comma 2, stabilisce che le regioni e le comunità autonome debbano provvedere, entro un anno dall'entrata in vigore del disegno di legge in titolo, all'adeguamento della propria legislazione relativa alle imprese sociali in materia di esenzioni o agevolazioni nel versamento dei tributi;

considerato che l'articolo 2 modifica l'articolo 88, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, codice del Terzo settore, prevedendo che la concessione delle agevolazioni relative al versamento dei tributi, previste dal medesimo articolo, avvenga oltre che ai sensi e nei limiti del regolamento (UE) n. 1407/2013, relativo agli aiuti di stato così detti «*de minimis*», e del regolamento (UE) n. 1408/2013, relativo agli aiuti «*de minimis*» nel settore agricolo, anche ai sensi e nei limiti del regolamento (UE) n. 360/2012, relativo agli aiuti «*de minimis*» concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale;

considerato che l'articolo 3 modifica il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, introducendo le imprese sociali di comunità, di cui all'articolo 2 del disegno di legge in titolo, nel novero degli enti che possono esercitare la prelazione all'acquisto di beni immobili confiscati;

considerato che l'articolo 4 dispone un incremento della dotazione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca, pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2020;

valutato che il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo sul disegno di legge e sugli emendamenti ad esso riferiti.

**ORDINI DEL GIORNO ED EMENDAMENTI
AL DISEGNO DI LEGGE N. 2481**

G/2481/1/14

GAUDIANO, LOREFICE

Accolto

Il Senato,

premesso che:

le banche di credito cooperativo svolgono un'importante funzione nell'ambito del sostegno dell'economie locali territoriali e delle specifiche esigenze di micro credito;

il quadro normativo bancario europeo, gli standard regolamentari e di supervisione sono impostati sulla base di criteri dimensionali invece che sulla specificità normativa delle varie tipologie delle aziende di credito, andando a determinare per le banche di credito cooperativo delle regole di vigilanza altamente onerose;

nell'attuale assetto europeo, delineato dalla direttiva 2013/36/UE, le banche di credito cooperativo vengono omologate alle banche e ai gruppi di maggiori dimensioni, che nulla hanno a che vedere con le banche di comunità;

le banche di credito cooperativo non riescono a vedersi riconosciuti i diritti di proporzionalità per un disallineamento della normativa europea del 2013 rispetto alla riforma del settore del 2016;

impegna, quindi, il Governo:

ad attivarsi nelle competenti sedi europee per promuovere una riforma della normativa europea in materia di vigilanza bancaria che possa tenere conto delle specificità delle banche di credito cooperativo e della loro funzione mutualistica, revisionando i criteri dimensionali nell'ambito del processo di modifica della direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento.

G/2481/2/14 (testo 2)

CATTANEO, BONINO, BINETTI, DI MARZIO, RIZZOTTI, DURNWALDER

Accolto

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021»,

premessi che:

l'Unione europea, con il regolamento (UE) n. 536/2014, ha definito una nuova disciplina, vincolante per gli Stati membri, sulla sperimentazione clinica di medicinali per uso umano;

tale disciplina trova applicazione a decorrere dal 31 gennaio 2022, fatte salve le norme transitorie che ancora consentono il ricorso alle norme previgenti;

l'adeguamento, da parte dell'ordinamento nazionale, alla nuova disciplina è necessario per lo svolgimento, a regime, di tutte le attività di sperimentazione clinica di medicinali per uso umano nonché per la partecipazione, già nella fase attuale, da parte dei ricercatori e dei centri di ricerca operanti in Italia, a numerosi progetti multicentrici presentati o in corso di presentazione secondo la procedura e i criteri posti dalla nuova normativa;

tale adeguamento è quindi necessario anche per consentire, nell'ambito dei suddetti progetti multicentrici, la fruizione di medicinali sperimentali da parte di pazienti residenti nel territorio nazionale;

la disciplina attualmente vigente in Italia e il relativo assetto organizzativo richiedono un adeguamento al suddetto regolamento (UE) n. 536/2014, con particolare riguardo alla ridefinizione sia dei requisiti d'idoneità dei centri di sperimentazione e dei relativi siti sia delle procedure di autorizzazione sia della struttura e dell'ordinamento dei comitati etici;

tale adeguamento può essere conseguito mediante il completamento del processo di adozione dei vari provvedimenti attuativi già previsti dalle norme di rango legislativo in materia, e in particolar modo dall'articolo 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 3, e dal decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 52;

impegna il Governo:

ad adeguare l'ordinamento interno al regolamento (UE) n. 536/2014, a completare il processo di adozione dei decreti ministeriali previsti dall'articolo 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 3, e dal decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 52, previa acquisizione delle relative intese, ove contemplate, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e ad assicurare che a tale adozione seguano i provvedimenti attuativi che le suddette norme di rango legislativo demandano all'Agenzia Italiana del Farmaco.

G/2481/3/14

Simone BOSSI, CANDIANI, CASOLATI, RUFA

Accolto come raccomandazione

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 2481 recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019»,

premessso che:

il disegno di legge, dopo i lavori della Camera, risulta composto da 20 articoli, che recano disposizioni di delega per il recepimento di alcune direttive europee, principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega relativa ad altre 5 direttive nonché principi e criteri per l'adeguamento della normativa nazionale ad alcuni regolamenti europei e a una raccomandazione;

considerato che:

la pesca sportiva e dilettantistica coinvolge decine di migliaia di appassionati e associazioni, che hanno un'importanza cruciale sia per l'economia del territorio interessato che per l'ambiente, dato il loro ruolo ecologico nel garantire la pulizia dei fiumi, sensibilizzare le nuove generazioni, effettuare interventi di salvaguardia della fauna ittica, promuovere e valorizzare il patrimonio naturale, turistico, storico culturale, sociale e paesaggistico;

i ripopolamenti e le immissioni delle specie ittiche rappresentano un elemento di fondamentale importanza per la funzionalità del sistema della pesca sportiva e quindi della sopravvivenza del settore della pesca sportiva e professionale è versa in una situazione critica, di consistente impatto economico;

la direttiva Habitat (direttiva 92/43/CEE) lascia agli Stati membri il controllo affinché l'introduzione intenzionale di una specie non autoctona nell'ambiente naturale del proprio territorio sia disciplinata in modo da non arrecare alcun pregiudizio agli habitat naturali, né alla fauna e alla flora selvatiche locali, non prevedendo quindi il divieto di immissione di specie alloctone;

tuttavia l'Italia, a differenza di altri Stati membri, quali Austria e Slovenia, ha recepito la direttiva Habitat in senso restrittivo disponendo il divieto assoluto di immissione delle specie non autoctone;

nello specifico, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, si vietava l'immissione di fauna ittica alloctona; attualmente tale divieto è stato rimosso in forza della modifica intervenuta con il d.P.R. n. 102/2019 «Regolamento recante ulteriori modifiche dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente l'attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche»;

il nuovo iter procedurale stabilisce che le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti di gestione delle aree protette nazio-

nali, possano richiedere al Ministero della transizione ecologica l'autorizzazione per l'immissione in natura delle specie e delle popolazioni non autoctone;

per effetto del decreto direttoriale MATTM 2 aprile 2020, e soprattutto del correlativo allegato 3 «Contenuti dello studio del rischio per l'immissione di specie o popolazioni non autoctone per motivazioni diverse dal controllo biologico», i criteri per l'ottenimento dell'autorizzazione risultano eccessivamente complessi, finanche ostativi, motivi che hanno portato diverse regioni ad avviare un percorso finalizzato alla richiesta di deroga all'immissione per le specie ittiche di interesse;

l'attuale normativa ha comportato l'interruzione delle immissioni di «specie non autoctone», fermando di fatto l'intero sistema pesca nazionale; un esempio concreto riguarda l'immissione del coregone lavarello (*Coregonus lavaretus*) e della trota fario (*Salmo trutta*), che avviene in modo capillare da oltre un secolo;

con nota direttoriale del 28 febbraio 2022, in ottemperanza del comma 835 della legge di bilancio 2022, legge 30 dicembre 2021, n. 234, è stato istituito presso il Ministero della transizione ecologica, un Nucleo di ricerca e valutazione, al fine di analizzare le condizioni che determinano il divieto di immissione di specie ittiche non autoctone;

considerato inoltre che:

l'iter per l'assunzione delle decisioni in ordine alle richieste di deroga richiede tempi non compatibili con le esigenze di garantire le produzioni e di evitare gravissimi danni ai sistemi di gestione della pesca, risulta necessario definire una norma transitoria atta a consentire di portare legittimamente a termine i cicli produttivi ittici, nelle more della presentazione e del perfezionamento dei procedimenti di deroga,

impegna il Governo:

a valutare la sospensione del divieto di reimmissione per le specie non autoctone già autorizzate in deroga negli ultimi 20 anni, in modo tale da consentire, durante il lavoro del Nucleo di ricerca e valutazione di cui in premessa, una valutazione ed un confronto tra enti coinvolti che porti ad una valutazione meno restrittiva da parte del nostro paese in merito all'applicazione della direttiva Habitat, consentendo l'immissione in natura di specie o di popolazioni non autoctone, fino al 31 dicembre 2023; in tal modo si evita di pregiudicare la pesca, ricreativa e professionale, in acque interne, e i relativi allevamenti, e quindi scongiurare importanti ricadute negative per l'economia e per tutto l'indotto, con evidenza particolare per le aree interne vocate al turismo alieutico.

G/2481/5/14 [già em. 13.0.1 (testo 2)]

CASOLATI, CANDIANI, Simone BOSSI, RUFA

Accolto

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 2481 recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021»,

premesso che:

il disegno di legge, a seguito dei lavori della Camera, risulta composto da 20 articoli che recano disposizioni di delega per il recepimento di dieci direttive europee inserite nell'Allegato A, principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega relativa ad altre 5 direttive nonché per l'adeguamento della normativa nazionale a venti regolamenti europei e a una raccomandazione;

tenuto conto in particolare che:

è necessario dare attuazione alle disposizioni del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, allo scopo di corrispondere alla correlazione tra rispetto dello Stato di diritto ed esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione attraverso il rafforzamento dell'effettività della tutela dei diritti fondamentali;

consapevole:

dei principi di rispetto della dignità umana, di libertà, democrazia, uguaglianza, di rispetto dei diritti umani e delle norme degli atti internazionali che li sanciscono, a cominciare dall'articolo 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che specifica i valori su cui si fonda l'Unione, e dall'articolo 6 del Trattato medesimo che recepisce i diritti basilari stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01), nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

rilevato che:

la risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, a istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

operano oggi in Italia con efficacia e capacità diverse autorità, istituzioni e organismi pubblici, a livello centrale o locale, che hanno competenza rispetto alla tutela e la valorizzazione di garanzie specifiche riconducibili alla generale accezione della tutela dei diritti umani o alle molteplici questioni connesse al rispetto di tali diritti, come ad esempio l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante nazionale dei diritti delle persone private

della libertà personale, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali – UNAR, il Comitato interministeriale per i diritti umani;

impegna il Governo:

ad adottare, tenendo conto di tutte le proposte esistenti su tale argomento, iniziative volte a dare vita ad una Istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani, razionalizzando il sistema di garanzia e controllo esistente in Italia in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona, con il conseguente contenimento dei costi, attraverso l'ampliamento delle competenze di un organismo esistente ovvero un organismo specifico, con finalità di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione italiana e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, che operi in stretta collaborazione con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare le Nazioni Unite, l'Unione europea e il Consiglio d'Europa e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati e in contatto continuo con la società civile e con le organizzazioni non governative, le associazioni, le fondazioni e le realtà del volontariato; e che abbia tra le sue finalità: monitorare il rispetto dei diritti umani in Italia nella prospettiva di prevenire possibili violazioni; vigilare sul rispetto della libertà e della dignità delle persone, incluse donne e minori nella società digitale; verificare e promuovere l'effettiva attuazione sul territorio nazionale delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia; ricevere e valutare segnalazioni di violazioni o limitazioni dei diritti umani comprese le violazioni perpetrate sulla rete internet; redigere raccomandazioni e pareri da inviare al Governo e alle Camere su questioni connesse al rispetto dei diritti umani; promuovere la cultura e l'insegnamento dei diritti umani, l'educazione digitale, nonché la diffusione della conoscenza degli strumenti di tutela dei diritti umani, anche attraverso iniziative di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

G/2481/6/14 (già em. 3.3)

GINETTI

Accolto

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge 2481 recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021»

premesso che:

il combinato disposto degli articoli 49 e 54 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riconosce la tutela la libertà di stabilimento, in presenza di determinati requisiti, a favore delle persone giuridiche, pertanto, riconosce alle società la possibilità di trasferire la sede

sociale in uno Stato differente da quello di origine, al fine di esercitarvi un'attività economica avente carattere di continuità e stabilità;

il diritto europeo, nonostante riconosca alle società il diritto di stabilimento come libertà di trasferire liberamente la propria sede sociale all'interno dell'Unione europea, non individua l'ordinamento giuridico cui spetta disciplinare lo statuto delle società che si trasferiscono, se quello del Paese di partenza o quello di destinazione;

la disciplina italiana del trasferimento della sede legale in un Paese europeo riconosce il diritto di trasferimento senza imporre, in via preliminare, alle società che trasferiscono la sede legale all'estero, lo scioglimento e la liquidazione delle stesse;

considerato che:

la pandemia da SARS-COV2 ha avuto un impatto economico sostanziale sull'intero tessuto produttivo mondiale;

per contrastare gli effetti economici e sociali legati allo scoppio dell'epidemia da COVID-19, in sede europea, sono state adottate diverse misure di sostegno alle imprese, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato;

la Commissione europea ha adottato un Quadro Temporaneo per consentire agli Stati membri di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato al fine di sostenere l'economia. La misura consente agli Stati membri di garantire che le imprese di tutti i tipi dispongano di liquidità sufficiente e di preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

considerato, inoltre, che:

alla luce di quanto premesso, molte attività italiane hanno ricevuto aiuti pubblici;

impegna il Governo:

nel disciplinare il trasferimento della sede sociale all'estero, da parte di una società regolata dalla legge italiana senza mutamento della legge regolatrice, a tener conto anche dei vincoli legati ad eventuali sovvenzioni elargite dallo Stato e dagli enti pubblici italiani per investimenti, livelli occupazionali e ogni altra attività d'impresa.

G/2481/7/14 (già em. 1.2)

FAZZOLARI, MALAN, GIANNUZZI

Accolto

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge 2481 recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021»;

considerato

che l'articolo 1 del disegno di legge stabilisce le disposizioni di delega e procedurali, ai fini dell'applicazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa europea, mediante l'adozione di decreti legislativi e richiamando, a tal fine, gli articoli 31 e 32 della legge n. 234 del 2012, nonché, per i profili finanziari, l'articolo 41-*bis* della citata legge n. 234 del 2012 e l'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009;

che nell'ambito dell'esame del disegno di legge europea 2018 e delle relazioni consuntiva 2017 e programmatica 2018, sull'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, il Senato ha approvato, il 5 dicembre 2018, la risoluzione n. 6-00029, in cui si impegna il Governo, tra l'altro, "ad adempiere agli obblighi stabiliti dall'articolo 7 della legge n. 234 del 2012 e pertanto a riferire regolarmente, migliorando la qualità, la rilevanza e l'efficacia delle informazioni relative agli atti di indirizzo approvati dalle Camere in merito alla formazione delle politiche e della normativa dell'Unione europea, agevolando ulteriormente la verifica della coerenza dell'azione europea del Governo con gli orientamenti del Parlamento, sia nel testo della Relazione che nelle tabelle allegate,

impegna il Governo:

a presentare alle Camere, unitamente agli schemi dei decreti legislativi adottati in esercizio delle deleghe di cui all'articolo 1 del disegno di legge, e in ottemperanza alla citata risoluzione n. 6-00029 del Senato, l'analisi dell'impatto sugli effetti che il recepimento delle norme europee, effettuato ai sensi del disegno di legge di delegazione in esame, avrà sulle dinamiche economiche, sociali e occupazionali in Italia.

Art. 1.

1.1

LA RELATRICE

Accolto

Al comma 1, allegato A, aggiungere in fine le seguenti direttive:

«11) direttiva (UE) 2021/2118 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2021, recante modifica della direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità;

12) direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio;

13) direttiva (UE) 2021/1187 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T);

14) direttiva (UE) 2021/2261 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, che modifica la direttiva 2009/65/CE per quanto riguarda l'uso dei documenti contenenti le informazioni chiave da parte delle società di gestione di organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM).».

Art. 5.

5.1

LA RELATRICE

Accolto

All'articolo 5 apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sopprimere le parole: «per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/1504 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 ottobre 2020, e»;*

b) *al comma 1, sopprimere la lettera a).*

Conseguentemente, sostituire la rubrica con la seguente: «Principi e criteri direttivi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2020/1503, relativo ai fornitori di servizi di crowdfunding per le imprese, e che modifica il regolamento (UE) 2017/1129 e la direttiva (UE) 2019/1937».

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Martedì 26 aprile 2022

Sottocommissione permanente per l'Accesso
Riunione n. 12

Presidenza del Presidente
BERGESIO

La seduta inizia alle ore 20,15.

Esame di domande per l'accesso

Il PRESIDENTE ricorda che – a partire dal mese di dicembre 2018 – sono state già trasmesse (o sono in corso di trasmissione) 342 puntate televisive di SPAZIO LIBERO nonché 92 puntate radiofoniche ed è stata effettuata una pubblicazione sulle pagine del Televideo.

Avverte che l'elenco delle domande di cui si propone l'accoglimento è già stato distribuito ed è stato predisposto d'intesa con la RAI che ha effettuato una valutazione preventiva.

Formula quindi le seguenti proposte che, se non vi sono osservazioni, si intendono approvate.

Sono da considerare irricevibili, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, delle Linee guida approvate dalla Sottocommissione con delibera del 30 ottobre 2018, le domande presentate dalla Fondazione Margherita Hack n. 7726, dal Movimento politico Partecipazione popolare europea n. 7643 e dal Comitato riconversione RWM n. 7754, in quanto – a seguito dell'istruttoria svolta – la documentazione risulta incompleta.

Sono altresì da considerare irricevibili, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. e), delle medesime Linee guida le domande presentate dal Comitato Referendum Si aboliamo la caccia n. 7672 e dall'Associazione pazienti sarcomi dei tessuti molli n. 7786, in quanto tali Associazioni risultano costituite da meno di due anni.

È respinta la domanda presentata dal Premio letterario nazionale «Melina Doti» n. 7780 in quanto il proponente non rientra tra i gruppi

elencati all'articolo 6 della legge n. 103 del 1975 e la documentazione presentata risulta altresì incompleta ai sensi dell'articolo 1, comma 3, delle Linee guida.

Sono respinte, ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 delle Linee guida, le domande presentate dall'Associazione sportiva dilettantistica Giochi di strada n. 7763 per il mezzo televisivo e n. 7764 per il mezzo radiofonico, per sospetta pubblicità commerciale.

Per quanto concerne la domanda dell'Associazione amici dell'oncologia n. 7769 per il mezzo televisivo e n. 7770 per il mezzo radiofonico, ai sensi dell'art. 3, comma 5, lettere *d*), e *d-bis*), del Regolamento per l'Accesso al servizio radiotelevisivo pubblico, si propone di invitare l'organismo richiedente ad indirizzare la propria richiesta di partecipazione alle competenti sedi dell'Accesso regionale.

Infine, la domanda presentata dal Network italiano salute globale, n. 7781, è assorbita dalla domanda presentata dall'Associazione italiana per lo sviluppo (AIDOS), n. 7785, presente nell'elenco all'ordine del giorno della seduta odierna.

Se non vi sono osservazioni, propone quindi che sia approvata la delibera con l'elenco delle domande da accogliere (allegato al resoconto) e propone altresì di dare mandato alla RAI di redigere una proposta di calendario delle relative trasmissioni televisive e radiofoniche, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del Regolamento per l'Accesso al servizio pubblico televisivo, per il periodo compreso tra il 4 e il 22 luglio 2022 e dal 26 settembre 2022 fino ad esaurimento delle domande presentate.

(La Sottocommissione approva all'unanimità la delibera con allegato l'elenco delle domande accolte).

L'elenco delle domande accolte viene inviato alla RAI per la predisposizione dei relativi calendari.

Approvazione della proposta di calendario dei programmi dell'Accesso per il mezzo televisivo e radiofonico

Poiché non si fanno osservazioni, la Sottocommissione approva il calendario predisposto dalla RAI per l'Accesso alla trasmissione «SPAZIO LIBERO» per il mezzo televisivo e radiofonico, per il periodo compreso tra il 4 e il 22 luglio 2022 e dal 26 settembre 2022 fino ad esaurimento delle domande presentate.

La seduta termina alle ore 20,25.

DELIBERA IN MATERIA DI RICHIESTE DI ACCESSO

(Testo approvato nella seduta del 26 aprile 2022)

La Sottocommissione permanente per l'Accesso, organo della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi,

visti gli articoli 1, 4 e 6 della legge 14 aprile 1975, n. 103;

visto il Regolamento per l'accesso al servizio radiotelevisivo pubblico;

vista la propria delibera, approvata il 10 dicembre 1997, di disciplina generale delle trasmissioni, nonché le proprie delibere in materia di programmazione e trasmissione dei programmi televisivi dedicati all'Accesso;

vista la delibera in materia di individuazione della rete di trasmissione dei programmi dell'Accesso approvata dalla Sottocommissione nella seduta del 17 novembre 2009;

vista la delibera in materia di linee guida per la presentazione e l'esame delle domande per l'Accesso approvata dalla Sottocommissione nella seduta del 30 ottobre 2018;

sentiti, nella seduta di oggi, i rappresentanti della RAI,

dispone

nei confronti della RAI, società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, come di seguito:

1. La RAI provvede ad organizzare i calendari dell'Accesso televisivo e radiofonico, per il periodo compreso tra il 4 e il 22 luglio 2022 e dal 26 settembre 2022 fino ad esaurimento delle domande presentate, predisposti ai sensi delle delibere citate in premessa, con le domande di cui al punto 4 della presente delibera, applicando i seguenti criteri:

sono rispettate, per quanto prevedibili, le esigenze dell'attualità;

in subordine, è data la precedenza ai temi che non sono stati o non stanno per essere oggetto di programmazione dell'Accesso;

in ulteriore subordine, è data la precedenza ai temi che non sono stati o non stanno per essere oggetto di programmazione ad altro titolo;

nella calendarizzazione dei programmi dell'Accesso si avrà particolare cura ad alternare le tematiche affrontate dai richiedenti, al fine di rendere evidente il carattere divulgativo e di apertura alle varie istanze dell'accesso al servizio radiotelevisivo pubblico.

2. La RAI, fino a nuova deliberazione della Sottocommissione, non potrà procedere all'inserimento nei calendari relativi ai periodi successivi delle domande che non abbiano trovato collocazione, sulla base dei criteri di cui al punto 1, nei calendari relativi al periodo di cui al punto 1.

3. La RAI può di regola, nel rispetto dei criteri di cui al punto 1, procedere a scambi, consensualmente convenuti dai soggetti interessati, dei turni stabiliti nei calendari già comunicati alla Sottocommissione. Alla RAI è altresì riservato, in costante confronto con la Sottocommissione, il necessario margine di autonomia quanto alla valutazione della realizzabilità tecnica e dei tempi di realizzazione dei programmi.

4. Le domande ammesse direttamente alla programmazione televisiva e radiofonica sono le seguenti, con l'avvertenza che:

a) nella realizzazione dei programmi i soggetti ammessi alle trasmissioni devono osservare i principi dell'ordinamento costituzionale, la lealtà e la correttezza del dialogo democratico, nonché osservare la dignità della persona;

b) è vietato utilizzare i programmi dell'Accesso per qualsiasi forma di pubblicità commerciale, ai sensi dell'articolo 6 della legge 14 aprile 1975, n. 103.

Domande per l'Accesso televisivo

Numero	Richiedente	Titolo
7702	Seminario permanente di studi internazionali	Italia Europa Mondo. Il futuro dell'integrazione europea tra internazionalizzazione e globalizzazione nell'era del Covid-19
7727	Befree cooperativa sociale	Violenza di genere, prevenzione e contrasto
7729	Federazione italiana malattie rare (UNIAMO)	Rare Disease Day 2022
7730	Concorso letterario nazionale lingua madre	Lingua madre 2022. Vincitrici e racconti di donne straniere in Italia
7732	Arquata Potest	Gada-bike: grande anello di Arquata per gli amanti del cicloturismo
7733	Federazione esperantista italiana (FEI)	Le distanze sono più brevi se parliamo tutti la lingua dell'altro

Numero	Richiedente	Titolo
7735	Ananda marga universal relief team (AMURT)	India: l'educazione neo umanista nelle scuole e orfanotrofi di Amurt
7737	Federazione nazionale associazioni scuole di danza	Leggere per... ballare
7738	Associazione Peter Pan	Cancro infantile: curarsi oltre la cura
7739	Italia nostra	Il porto vecchio di Trieste e la fabbrica alta di Schio, due esempi di patrimonio di archeologia industriale
7740	Centro italiano femminile (CIF)	Donne del terzo millennio
7742	Con i bambini impresa sociale	A braccia aperte
7743	Confraternite di Orte	Le Confraternite di Orte, un progetto di vita a servizio della città
7744	Discover Cuomo impresa sociale	Cultura, tradizione, sostenibilità, economia circolare per la valorizzazione del territorio attraverso la promozione del made in Italy nazionale ed internazionale
7746	Associazione Vita Universale	Gesù disse: dove due o tre si riuniscono nel mio nome, là io sono in mezzo a loro
7748	Fondazione con il sud	Quando il bene diventa benissimo
7749	Associazione disprassia e famiglie	Disprassia: dalla tutela dei diritti all'inclusione sociale
7750	Giovani senza frontiere – GIOSEF Italy	Dialog in youth work: dialogo strutturato per il riconoscimento dello youth work e della figura dello youth worker
7751	Associazione nazionale persone con malattie reumatiche e rare (APMARR)	Supporto psicologico a distanza su piattaforma psydit
7752	Associazione protezione diritti e libertà privacy	Un mondo senza privacy

Numero	Richiedente	Titolo
7755	Koinè Cooperativa sociale	L'emozioni, la cura, l'educazione all'aperto sono le peculiarità di Koinè
7758	Associazione nazionale bonifiche irrigazioni e miglioramenti fondiari (ANBI)	Il cibo è irriguo
7759	Fondazione Archè	Casa Marzia a Roma nasce la nuova comunità mamma-bambino di Fondazione Archè
7761	Lega antivivisezione (LAV)	Fermiamo la tratta di animali esotici
7762	Medici con l'Africa (opera San Francesco) C.U.A.M.M.	70 anni con l'Africa
7765	Fondazione Nilde Iotti	Tempi di vita tempi di lavoro
7767	Associazione per il policlinico	Progetto onco-hair
7768	Pulcinella	Casa del cinema e delle arti
7771	Confederazione italiana della proprietà edilizia (CONFEDILIZIA)	Il disegno di legge di delega al Governo per la riforma fiscale
7773	Associazione per l'invecchiamento attivo (Auser)	A Boverino (RC) Auser nella comunità a fianco degli ultimi
7774	Fondazione cammino minerario di Santa Barbara	Il cammino minerario di Santa Barbara
7775	Unione nazionale di imprese (UNIMPRESA)	Unimpresa a tutela delle micro, piccole e medie imprese
7776	Forum permanente per il sostegno a distanza (ForumSaD)	Il sostegno a distanza nell'Italia che riparte contrasta le nuove povertà e promuove coesione sociale e welfare generativo
7777	Associazione nazionale italiana malati sindrome di Sjogren (A.N.I.Ma.S.S)	17° anniversario dell'Associazione A.N.I.Ma.S.S.
7779	Incontro fra i popoli	Soggettività e resilienza dei sistemi socioeconomici e agroalimentari in estremo nord Camerun
7782	Associazione coro piccole colonne	Festival della canzone europea dei bambini - 16° edizione

Numero	Richiedente	Titolo
7783	Movimento difesa del cittadino	Strumenti di conoscenza e consapevolezza per i cittadini
7785	Associazione italiana donne per lo sviluppo (AIDOS)	Un test per la corretta informazione dall'aids alla salute globale
7787	Movimento per la lotta contro la fame nel mondo (MLFM)	Diverso da chi?
7788	Istituto italiano della donazione (IID)	IID: io dono sicuro e il giorno del dono
7790	Greenpeace	Un nuovo modello agricolo per difendere l'ambiente
7792	Croce Rossa Italiana (CRI)	Croce Rossa Italiana – Un'Italia che aiuta
7793	Susan G. Komen	Carovana della prevenzione. Race for the cure. I volontari di Komen Italia

Domande per l'Accesso radiofonico

Numero	Richiedente	Titolo
7728	Befree cooperativa sociale	Violenza di genere, prevenzione e contrasto
7731	Concorso letterario nazionale lingua madre	Lingua madre 2022. Vincitrici e racconti di donne straniere in Italia
7734	Federazione esperantista italiana (FEI)	Le distanze sono più brevi se parliamo tutti la lingua dell'altro
7736	Ananda marga universal relief team (AMURT)	India: l'educazione neo umanista nelle scuole e orfanotrofi di Amurt
7741	Centro italiano femminile (CIF)	La democrazia dei corpi intermedi
7745	Discover Uomo Impresa sociale	Cultura, tradizione, sostenibilità, economia circolare per la valorizzazione del territorio attraverso la promozione del made in Italy nazionale ed internazionale

Numero	Richiedente	Titolo
7747	Associazione Vita Universale	Gesù disse: dove due o tre si riuniscono nel mio nome, là io sono in mezzo a loro
7753	Associazione protezione diritti e libertà privacy	Un mondo senza privacy
7756	Koinè Cooperativa sociale	Le emozioni, la cura, l'educazione all'aperto sono le peculiarità di Koinè
7760	Fondazione Archè	Casa Marzia a Roma nasce la nuova comunità mamma-bambino di Fondazione Archè
7766	Fondazione Nilde Iotti	Tempi di vita tempi di lavoro
7772	Confederazione italiana della proprietà edilizia (CONFEDILIZIA)	Il disegno di legge di delega al Governo per la riforma fiscale
7778	Associazione nazionale italiana malati sindrome di Sjogren (A.N.I.Ma.S.S)	17° anniversario dell'Associazione A.N.I.Ma.S.S.
7784	Movimento difesa del cittadino	Strumenti di conoscenza e consapevolezza per i cittadini
7789	Istituto italiano della donazione (IID)	IID: io dono sicuro e il giorno del dono
7791	Greenpeace	Un nuovo modello agricolo per difendere l'ambiente
7794	Susan G. Komen	Carovana della prevenzione. Race for the cure. I volontari di Komen Italia

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**

Martedì 26 aprile 2022

**Plenaria
178^a Seduta**

*Presidenza del Presidente f.f.
GRASSO*

La seduta inizia alle ore 14,14.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE *f.f.* GRASSO fornisce informazioni sul regime di pubblicità dei lavori.

Audizione del professor Stefano Masini, Capo Area Ambiente e Territorio della Coldiretti

Il PRESIDENTE *f.f.* GRASSO introduce l'audizione del professor Masini.

Il professor MASINI svolge una relazione sulle attività delle organizzazioni mafiose nel settore agroalimentare, con particolare riferimento alla diffusione dei fenomeni dell'usura e dell'illecita percezione delle risorse stanziare dall'Unione Europea nel quadro della politica agricola comune.

Intervengono, per porre quesiti e svolgere considerazioni e commenti, il PRESIDENTE *f.f.* GRASSO , il deputato CANTALAMESSA (*Lega*) e il senatore LANNUTTI (*Misto-IdV*).

Il professor MASINI fornisce i chiarimenti richiesti.

Il PRESIDENTE *f.f.* GRASSO ringrazia l'audito e dichiara conclusa la procedura informativa.

Seguito dell'esame di una proposta di relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia

Il PRESIDENTE *f.f.* GRASSO introduce il seguito dell'esame della proposta di relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia. Rileva che alle ore 14,00 di mercoledì 20 aprile è scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti e che non sono pervenute proposte in tal senso.

Intervengono, per dichiarazione di voto favorevole, i senatori MIRABELLI (*PD*) e GRASSO (*Misto-LeU-Eco*) nonché il deputato CANTALAMESSA (*Lega*).

Posta ai voti, la Relazione risulta approvata all'unanimità.

SUI CONSULENTI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE *f.f.* GRASSO comunica che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari ha deliberato di conferire l'incarico di consulente a tempo parziale e a titolo gratuito al dottor Stefano Luciani, sostituto procuratore presso la DDA di Roma, e all'avvocato Irene Gionfriddo.

La seduta termina alle ore 15,07.

ALLEGATO

**Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei
Comuni sciolti per mafia**

Relatore Senatore Nicola Morra

Introduzione

Sin dall'avvio dei lavori di questa Commissione si è avuta contezza delle significative criticità che caratterizzano l'istituto dello scioglimento degli enti locali, previsto dall'ordinamento¹ per far fronte al diffuso fenomeno delle infiltrazioni e del condizionamento di tipo mafioso.

È, infatti, insistentemente emerso nelle audizioni svolte in sede plenaria e nei diversi comitati, così come nel corso delle missioni compiute, l'allarmante reiterarsi degli scioglimenti degli stessi enti nonostante le lunghe gestioni commissariali, soprattutto nelle regioni della Calabria, Campania e Sicilia. Numerose e complesse sono state, poi, le difficoltà denunciate e le carenze e inadeguatezze individuate nella concreta operatività degli organi deputati a gestire le amministrazioni sciolte fino alle nuove elezioni.

Nell'intento del legislatore, tali organi hanno il compito di governare gli enti in questione al fine di 'epurarli' dalle infiltrazioni mafiose; ma la *ratio* delle norme dettate per il funzionamento delle Commissioni straordinarie è anche e, forse, soprattutto quella di consentire una futura azione amministrativa libera dai condizionamenti della criminalità organizzata, creando, all'interno delle amministrazioni destinatarie della drastica misura prevista dal *TUEL*, 'anticorpi' in grado di evitare che quelle infiltrazioni e quei condizionamenti possano riproporsi.

Lo strumento disciplinato dagli articoli 143 e seguenti del d.l.vo 18 agosto 2000 n. 267 - c.d. "*Testo unico degli enti locali*" o *TUEL*, costituisce uno dei presidi antimafia più importanti del nostro ordinamento. E' stato introdotto nella legislazione italiana nel periodo in cui lo Stato si trovava a dovere affrontare la pressante minaccia della criminalità organizzata: con il d.l. 164 del 1991², convertito nella l. 221 del 1991, venne inserito nella l. n. 55 del 1990³, l'art. 15-*bis* che prevede per la prima volta la possibilità di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nell'ipotesi in cui fosse stato accertato il rischio di un condizionamento dell'azione amministrativa per la presenza di fenomeni di infiltrazione da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso.

1 art. 143 e ss. d.l.vo 18 agosto 2000 n. 267 - c.d. "*Testo unico degli enti locali*" o *TUEL*

2 "Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso".

3 "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale".

La norma contenuta nel citato articolo 15-*bis* è stata poi trasfusa nell'attuale Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), oggetto di modifica ad opera della legge 94 del 2009 (il c.d. *Pacchetto sicurezza bis*).

L'articolo 143 del TUEL prevede che il Prefetto, qualora emergano “*concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori*”, “*ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica*”, sentito il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica competente per territorio, invii al Ministro dell'Interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi in questione.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri da adottare entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia: esso comporta la cessazione dalla carica pubblica dei soggetti partecipanti agli organi dell'ente - e segnatamente da quelle di consigliere, di sindaco e di componente della giunta - nonché la cessazione di ogni altro incarico ad essa connesso. La misura ha una durata di diciotto mesi, prorogabili fino a un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali⁴.

L'art. 146 del TUEL estende l'istituto prevedendo la possibilità di scioglimento di tutti gli enti locali disciplinati dal TUEL⁵ nonché “*dei consorzi di comuni e province, degli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, delle aziende speciali dei comuni e delle province e dei consigli circoscrizionali*”

Con il decreto di scioglimento viene nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. Detta commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

4 L'esito del presente studio rivela che la proroga assume nella prassi carattere tutt'altro che eccezionale essendo stato constatato che essa è stata disposta nella gran parte dei commissariamenti.

5 Come individuati all'art. 2 comma 1 TUEL: “*Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni*”

Lo scioglimento dei consigli comunali per “infiltrazioni mafiose”⁶ costituisce una misura amministrativa straordinaria per rimediare a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell’autogoverno locale, con finalità di salvaguardia dell’amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all’influenza della criminalità organizzata. Detta misura incide significativamente sul diritto alla scelta dei propri rappresentanti da parte della comunità locale, ma costituisce strumento essenziale e, dunque, necessario per la tutela del prioritario interesse pubblico del contrasto all’infiltrazione della criminalità organizzata.

Secondo quanto riferito alla Commissione dal *Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali*⁷, gli enti interessati dal provvedimento di scioglimento nel periodo intercorrente tra l’agosto del 1991 e il 30 novembre del 2021 sono stati 364, in particolare 357 comuni e 7 aziende sanitarie. Gli scioglimenti hanno riguardato enti di undici regioni italiane, dimostrando come il fenomeno non sia più limitato alle regioni dell’Italia meridionale, ‘storicamente’ interessate dalla presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso, avendo coinvolto, pur se in misura inferiore, anche regioni dell’Italia settentrionale⁸.

Ai fini che saranno più oltre indicati, risulta importante richiamare l’attenzione su una delle disposizioni introdotte dal legislatore nel 2009, quella contenuta nel quinto comma dell’art.143 del *TUEL*: essa prevede che, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza di elementi univoci, concreti e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di componenti dell’apparato burocratico, venga adottato, con decreto del Ministro dell’interno, ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto, ivi inclusa la sospensione dall’impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o ad altra mansione.

La disposizione ha una funzione cautelare e non sanzionatoria ed è applicabile anche quando non venga disposto lo scioglimento dell’ente.

Con la norma in questione è stato colmato un vuoto legislativo, atteso che assai spesso l’esame delle relazioni prefettizie aveva evidenziato come il condizionamento da parte della criminalità organizzata non riguardasse la componente elettiva dell’ente ma

6 In tal senso anche la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cfr. ad esempio, Sez. III, 24.4.15, n.2054).

7 Prefetto Claudio Sgaraglia.

8 Calabria, con 80 scioglimenti; Sicilia, con 39 scioglimenti; Campania, con 29 scioglimenti; Puglia, con 15 scioglimenti; Liguria, con 3 scioglimenti; Piemonte, con 2 scioglimenti; Lombardia, con 1 scioglimento; Lazio, con 1 scioglimento; Emilia, con 1 scioglimento; Basilicata, con 1 scioglimento, Valle D’Aosta con 1 scioglimento.

dipendenti dello stesso e non fosse tuttavia possibile alcun intervento nei loro confronti, trattandosi di membri dell'apparato burocratico.

Significativo l'impiego che è stato fatto di questo utile strumento: dall'anno 2009 sono stati emessi 25 provvedimenti a norma del quinto comma dell'art. 143 del *TUEL* (uno nel 2021), con il coinvolgimento di ben 50 dipendenti di amministrazioni locali. Alla luce dei dati offerti all'attenzione della Commissione⁹, va sottolineato come nel quinquennio 2017/2021 risultano emessi solo sette dei provvedimenti in questione.

Fra gli elementi evidenziati dal Prefetto, si richiama l'attenzione sulla circostanza, su cui a breve si tornerà, della condizione di crisi finanziaria avanzata nella quale si trovavano, in molti casi, gli enti poi "sciolti per mafia" da ricondurre, nella gran parte, alle carenze riscontrate nelle attività di riscossione delle entrate.

Venendo al profilo delle attività della gestione commissariale, è emerso dalle audizioni svolte, sia in sede plenaria che nell'ambito dei lavori di alcuni Comitati, come i Commissari non abbiano soltanto il compito di porre in essere quanto necessario a ricondurre alla legalità l'azione amministrativa, ma debbano anche far fronte alle annose criticità che interessano i comuni commissariati: devono dunque occuparsi, a mero titolo esemplificativo, della gestione del ciclo dei rifiuti, dell'adozione di strumenti urbanistici, del contrasto dell'abusivismo edilizio, della realizzazione delle opere pubbliche deliberate come indifferibili e rimaste incompiute, della ricognizione del patrimonio immobiliare con definizione delle condizioni d'uso e del recupero dei canoni, del contenzioso irrisolto, delle situazioni di squilibrio finanziario e del contrasto all'evasione tributaria¹⁰.

La maggior parte delle commissioni deve inoltre adottare disposizioni regolamentari per colmare lacune in settori "sensibili", ove il disordine amministrativo e la mancanza di trasparenza nelle procedure hanno favorito la permeabilità dell'ente alle ingerenze delle consorterie criminali. Devono, dunque, intervenire sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, sulla definizione dei criteri e delle modalità per l'affidamento degli incarichi di consulenza, ricerca e studio, sulla acquisizione di lavori, beni e servizi in economia, sulla concessione di contributi, sulle entrate tributarie. In gran parte delle situazioni esaminate, le commissioni straordinarie si sono inoltre dovute occupare del personale, provvedendo all'avvicendamento di dirigenti e responsabili di servizi, per inaffidabilità o incapacità professionale¹¹.

9 Vedi grafico a pag. 13 della Relazione depositata all'esito dell'audizione dal Prefetto Sgaraglia.

10 Si veda a tal proposito la [Relazione annuale al Parlamento](#) del Ministro dell'Interno sull'attività svolta dalle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso.

11 L'art. 145 comma 1 prevede: "Quando in relazione alle situazioni indicate nel comma 1 dell'articolo 143 sussiste la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato

È evidente, dunque, l'estrema importanza dell'attività svolta dall'organo di gestione straordinaria: ciò soprattutto ai fini dell'effettivo recupero dell'ente alla legalità e di un risolutivo affrancamento del medesimo dalle esiziali ingerenze della criminalità organizzata.

disposto lo scioglimento, il prefetto, su richiesta della commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144, può disporre, anche in deroga alle norme vigenti, l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, ove occorra anche in posizione di sovraordinazione".

Premessa

Il presente elaborato illustra i risultati dell'attività di approfondimento avviata in ragione della rilevanza dell'argomento e condotta, per un verso, attraverso lo studio delle modalità di attuazione della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione negli enti poi "sciolti per mafia" e, per altro verso, attraverso l'audizione dei componenti di alcune Commissioni straordinarie¹² e di soggetti istituzionalmente deputati ad occuparsi del tema¹³.

Il lavoro è stato avviato nell'anno 2020 e, prendendo in esame i dati all'epoca disponibili, ha messo in luce le criticità rilevate in quegli enti che nell'anno in questione (o in una parte di esso) erano stati retti da una Commissione straordinaria, ai sensi della normativa sopra sinteticamente richiamata.

Dall'analisi compiuta è emerso che le gestioni commissariali non prestano la dovuta attenzione o, comunque, non riescono ad affrontare in maniera adeguata gli aspetti della trasparenza e della prevenzione della corruzione, che appaiono invece essenziali per consentire un graduale ritorno verso la legalità dei Comuni che, sciolti in quanto inquinati dal condizionamento della criminalità organizzata, sono affidati alla loro amministrazione.

Risulta appena necessario sottolineare l'importanza dei temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

I dati e le analisi sul fenomeno 'mafioso' di cui oggi si dispone confermano quanto già evidenziato da questa Commissione parlamentare, anche nelle precedenti legislature, e cioè che le organizzazioni criminali rientranti nel paradigma dell'art. 416-bis c.p. sono state caratterizzate negli ultimi decenni da ampie trasformazioni: *“mostrando straordinaria flessibilità e duttilità nonché grande capacità rigenerativa, esse appaiono assumere formule organizzative e modelli di azione sempre più multiformi e complessi”*¹⁴. In particolare, le indagini condotte dalla magistratura e dalle forze di polizia hanno evidenziato come nell'incessante processo di adattamento alla mutevolezza dei contesti, con una accelerazione del processo di trasformazione e di 'sommersione' in atto già da tempo, l'azione delle organizzazioni mafiose sia, nell'attuale fase storica, elettivamente volta ad implementare reti e capacità relazionali,

12 Cfr. missione a Catanzaro del 29.9.2020, a Napoli del 28.7.2021 e a Reggio Calabria del 6.12.2021

13 Sono stati auditi il 27 luglio 2021 il Presidente dell'ANAC dott. Giuseppe Busia, il 30 novembre 2021 il prefetto Luisa Latella e il 19 dicembre 2021 il Capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno prefetto Claudio Sgaraglia.

14 In tal senso cfr. la relazione svolta dal Ministro dell'Interno a questa Commissione Parlamentare d'inchiesta nel corso dell'audizione tenutasi il 30 ottobre 2019.

sostituendo l'uso della violenza, ormai residuale, con linee d'azione di silente infiltrazione¹⁵.

Pur ciascuna con le proprie peculiarità, le diverse 'mafie' presentano una sempre più spiccata attitudine imprenditoriale e affaristica favorita dagli ingenti patrimoni di cui tutte dispongono. Le imponenti risorse economiche, accumulate grazie ad attività illecite sempre più diversificate, necessitano di 'ripulitura' e di reimpiego al fine di essere a loro volta fonte di nuovi profitti.

Le associazioni criminali di stampo mafioso dispongono già di imprese intranee o, comunque, contigue e talvolta organizzate in 'cartello', capaci di "infiltrare" sempre più l'economia privata attraverso l'infezione di compagini societarie sane; la continua ricerca di canali di reimpiego e riciclaggio sempre nuovi, le induce ad invadere anche attività economiche del comparto pubblico (come i settori del trattamento dei rifiuti o delle opere pubbliche), o comunque settori interessati dall'erogazione di contributi pubblici (come nel caso della produzione da fonti rinnovabili, dell'agricoltura e dell'allevamento), fonti di ingenti proventi.

Tali obiettivi vengono ormai conseguiti con l'impiego di metodi meno rischiosi perché meno 'eclatanti' e appariscenti: la violenza e l'intimidazione hanno ormai lasciato il loro posto alla sistematica infiltrazione degli apparati pubblici, soprattutto tramite l'inquinamento delle competizioni elettorali - con la conseguente collusione degli eletti, diretta espressione della organizzazione mafiosa medesima - o la corruzione di uomini delle istituzioni (dirigenti, funzionari o anche semplici impiegati), cui vengono garantite prebende di entità più o meno rilevante.

Ed è, appunto, a questa pericolosa realtà che vuole farsi fronte attraverso lo strumento dello scioglimento e della gestione straordinaria degli enti *ex art. 143 TUEL*, contrastando i fenomeni di infiltrazione accertati e ricercando, per il futuro, soluzioni capaci di prevenirli.

L'uso del sistema della corruttela è essenziale nel nuovo modo di atteggiarsi delle associazioni mafiose in quanto consente loro di conseguire le utilità offerte dal comparto pubblico¹⁶. Tale sistema è altrettanto imprescindibile anche per consentire

15 Cfr. anche la [Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento](#) sull'attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, relativa al secondo semestre del 2020.

16 È di estremo interesse sottolineare come il tema in realtà non sia affatto nuovo. Infatti proprio in una delle sedute di discussione in Senato della legge di conversione del d.l. 164/1991 sopra citato, con cui venne introdotto l'istituto dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, venne richiamata l'attenzione sull'importanza della trasparenza e sulla necessità di assicurare il diritto di controllo effettivo da parte del cittadino; si rimarcò inoltre l'importanza di una definizione chiara delle procedure di appalto, definiti come "una delle maggiori fonti di corruzione" (v. pagg. 10 e segg. del resoconto stenografico della seduta pubblica del Senato del 18 luglio 1991, n. 552).

alle consorterie criminali di svolgere liberamente attività di impresa nei diversi settori privati: la mimetizzazione nei tessuti produttivi, ove si registra la commistione o addirittura la vera e propria coincidenza tra *leadership* criminale e *management* aziendale¹⁷, è possibile anche per l'assenza dei controlli cui le pubbliche amministrazioni sono deputate, da ricondurre, appunto alla complicità e alle omissioni dei dipendenti corrotti.

E' evidente pertanto come la prevenzione della corruzione costituisca uno strumento essenziale per individuare e contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa, per palesare e sanzionare le azioni di inquinamento giunte a compimento e per evitare, in un'ottica di prevenzione *sensu proprio*, che la futura attività degli enti locali affidati a gestione commissariale possa, una volta che essi siano tornati alla 'normalità', essere nuovamente bersaglio dell'azione di penetrazione delle organizzazioni criminali.

17 Cfr. Relazione sull'attività della DIA cit.

La prevenzione della corruzione e la trasparenza

Ruolo centrale nell'ambito delle politiche contro la corruzione ha assunto negli ultimi anni il rispetto della trasparenza nell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Essa, intesa come accessibilità piena alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, ha lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la tempestiva pubblicazione delle notizie sui siti istituzionali delle amministrazioni medesime.

Il c.d. "*Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni*" (D.l.vo n. 33 del 14 marzo 2013), emanato in attuazione di quanto previsto dalla c.d. legge anticorruzione (legge n. 190 del 6 novembre 2012), ha riordinato in un unico corpo normativo e integrato con nuove disposizioni, le norme riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni¹⁸.

Il *Codice* (novellato con il D.l.vo n. 97 del 2016) ha individuato una ampia serie di documenti e atti che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare, come, esemplificatamente, quelli relativi alla loro attività ed organizzazione, all'uso delle risorse pubbliche (comprese le informazioni degli immobili posseduti e della gestione del patrimonio), alle prestazioni offerte e ai servizi erogati¹⁹.

18 Cfr. sul punto "[Diritto di accesso e trasparenza della Pubblica Amministrazione](#)" - Servizio Studi della Camera dei Deputati 4 agosto 2020

19 Più in dettaglio, la tipologia più ampia di obblighi, disciplinati nel decreto, riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (articoli 13-28). Vi rientrano non solo i dati relativi all'articolazione degli uffici, con le relative competenze e risorse a disposizione e tutte le informazioni sui riferimenti utili al cittadino che intenda rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali, ma anche:

- i documenti e le informazioni relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale (atto di nomina, *curriculum*, compensi, assunzione di altre cariche, ecc.);
- le informazioni, tra cui i compensi percepiti e i dati patrimoniali, relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione e consulenza;
- i dati relativi alla dotazione organica, al costo del personale a tempo indeterminato e i dati sul personale con altre tipologie contrattuali, nonché gli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici;
- i bandi di concorso per il reclutamento del personale, i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla valutazione della performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali che si applicano alla p.a. di riferimento, nonché le eventuali interpretazioni autentiche;
- i dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato;
- gli elenchi dei provvedimenti adottati, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche;
- l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese;
- informazioni relative alla concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali.

I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria devono essere inseriti in una apposita sezione della *home page* dei siti istituzionali di ciascuna pubblica amministrazione, denominata “*Amministrazione trasparente*”; vi devono permanere per un periodo di 5 anni o comunque fintanto che producano i loro effetti.

Con il *Codice della trasparenza* sono stati potenziati anche gli strumenti di accesso dei cittadini alle informazioni e ai dati detenuti dagli uffici pubblici: è stato infatti introdotto e disciplinato (cfr. articoli 2 e 5 del *Codice della trasparenza*) l’*accesso civico* ai dati e documenti, quale diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni atti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria nei casi in cui questa sia omessa. A differenza del diritto di accesso agli atti di cui alla legge 241/1990, la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata.

Con il D.l.vo 97/2016, entrato in vigore nel 2018, sul modello del *Freedom of Information Act (FOIA)* statunitense, è stato poi introdotto l’*accesso libero* ai documenti delle pubbliche amministrazioni (v. *infra*), basato sulla possibilità per chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di una serie di atti indicati in un elenco tassativo e sottoposti a regime di riservatezza.

È rimasto fermo, comunque, il diritto di accesso alle informazioni per le quali esiste l’obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di assicurare l’attuazione delle misure di trasparenza, lo stesso *Codice della trasparenza* prevede due tipi di vigilanza, una a livello diffuso, l’altra a livello centrale. Sotto il primo aspetto, ogni amministrazione deve individuare un “*Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*”.

L’inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce, inoltre, elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all’immagine dell’amministrazione ed è valutato ai fini della retribuzione di

Un secondo gruppo di pubblicazioni obbligatorie riguarda l’uso delle risorse pubbliche (articoli 29-31) e comprende la pubblicità dei dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo, nonché le informazioni degli immobili posseduti e i dati relativi ai risultati del controllo amministrativo-contabile.

Per garantire il buon andamento delle amministrazioni, il decreto riordina altresì le disposizioni relative ad obblighi concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati (articoli 32-36). Rientra in questa tipologia la pubblicazione di: carta dei servizi e standard di qualità; tempi medi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture; l’elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese; i dati relativi alle tipologie di procedimento di competenza di ciascuna amministrazione.

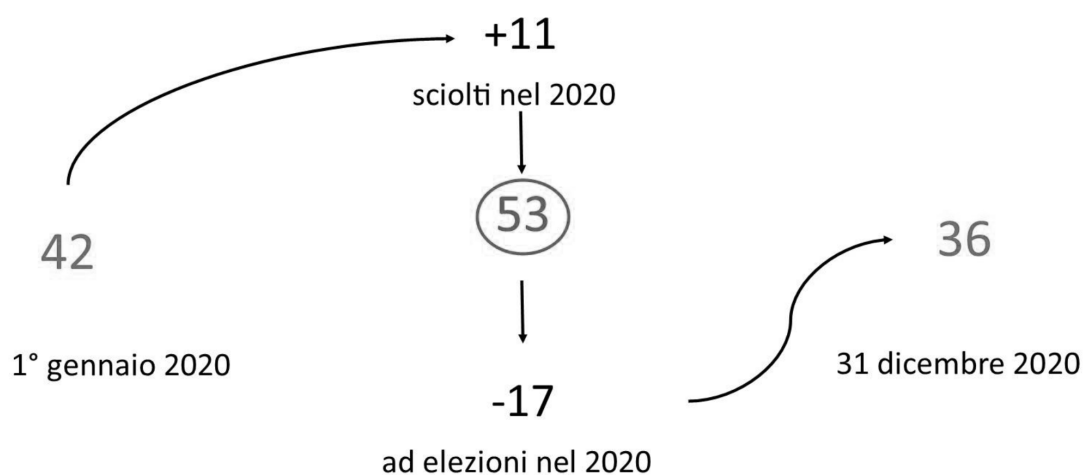
risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle *performance* dei dirigenti.

A livello centrale, il controllo è affidato all’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l’adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse.

Quadro di sintesi: le criticità rilevate

Come sopra già accennato, l'analisi compiuta ha preso in esame i dati riguardanti la trasparenza e la prevenzione della corruzione nei comuni italiani che nell'anno 2020 (o in una parte di esso) sono stati retti da una Commissione straordinaria dopo uno scioglimento disposto ai sensi dell'art. 143 TUEL.

Nel corso dell'anno in questione, sono stati 53 i Comuni affidati a una gestione commissariale: ai 42 che si trovavano in tale condizione al primo gennaio (17 dei quali sono poi tornati al voto a settembre 2020), se ne sono aggiunti 11 nei confronti dei quali lo scioglimento è stato disposto durante il medesimo anno solare.



Si premettono brevemente alcune osservazioni generali sui risultati della tornata elettorale dell'autunno dell'anno 2020 che, come detto, ha riguardato 17 comuni giunti al termine della gestione commissariale: si è avuta in più casi la riconferma di sindaci eletti prima che avvenisse lo scioglimento; si è registrata una rilevante presenza di liste civiche in luogo dei partiti tradizionali e, talvolta, si è riscontrata una scarsa effettiva competizione.

All'esito dell'esame dei dati raccolti, può certamente affermarsi che gli aspetti che il legislatore ha inteso valorizzare e disciplinare, sia con la legge n. 190 del 2012 che con il D.l.vo n. 33 del 2013, risultano alquanto trascurati dalle gestioni commissariali e ciò nonostante fossero state stigmatizzate in parecchi decreti di scioglimento le omissioni e carenze delle cessate amministrazioni proprio con riguardo a tali profili.

In primo luogo, gravi carenze sono emerse dalla ricognizione dei contenuti che dovrebbero essere presenti nella pagina della trasparenza dei siti *internet* istituzionali

degli enti sciolti oggetto di analisi e, a dimostrazione della sottovalutazione della rilevanza di tale mancanza, ciò non è stato evidenziato nella gran parte delle “*relazioni di fine mandato*” redatte dalle Commissioni straordinarie che li hanno gestiti: in esse spesso non è stata riportata alcuna informazione sul grado di popolamento della pagina ‘*Amministrazione trasparente*’.

Va evidenziato come, al fine di contrastare l’illegalità ed in ossequio al principio della trasparenza amministrativa, sia necessario attivare un controllo diffuso delle informazioni presenti in ‘*Amministrazione trasparente*’ e, anche, nella ‘*Banca dati delle amministrazioni pubbliche – Monitoraggio opere pubbliche*’ (MOP)²⁰, atteso che tra i settori esposti a maggiore rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali vi sono sicuramente gli appalti per la fornitura di beni o servizi o per i lavori effettuati sia direttamente dai Comuni, sia per il tramite delle società partecipate o controllate. Anche sotto tale profilo, come si evidenzierà in seguito, molteplici sono le carenze emerse all’esito dell’indagine compiuta.

Analoghi profili deficitari sono emersi con riguardo all’obbligo gravante sui comuni di pubblicare sul proprio sito *internet* istituzionale l’elenco dei beni confiscati alla mafia e ad essi trasferiti, adempimento di primaria importanza previsto dal D.l.vo 159/2011 (c.d. Codice Antimafia)²¹, ma non dal D.l.vo 33/2013.

Inoltre, benché i comuni sciolti per mafia versino spesso in condizioni deficitarie, con squilibri strutturali di bilancio che possono condurre al pre-dissesto o al dissesto finanziario, dallo studio effettuato è emerso come nel corso delle gestioni commissariali, spesso, il ciclo di programmazione dei bilanci non sia rispettato e il piano dei conti integrato non sia prodotto o pubblicato. La mancanza di attendibilità, correttezza, congruità e coerenza dei bilanci non consente, di conseguenza, ai Revisori dei conti e alla Corte di Conti, ciascuno per la parte di propria competenza, di effettuare i dovuti controlli.

Ulteriore significativa criticità evidenziata dall’analisi compiuta sugli enti oggetto del provvedimento di scioglimento è quella che attiene alla mancanza di stabilità e

20 Il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) è previsto nell’ambito della **Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) dal D.l.vo n. 229/2011**. il sistema mira a restituire un quadro organico degli investimenti, razionalizzando e integrando le informazioni già esistenti.

21 Art. 48 comma 3 lett. c) secondo periodo: “Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile. L’elenco, reso pubblico nel sito *internet* istituzionale dell’ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l’utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l’oggetto e la durata dell’atto di concessione. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell’articolo 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

continuità nell'incarico del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza* (Rpct), figura che, come si vedrà nel prosieguo, è fondamentale per riaffermare i valori della legalità.

Molteplici sono le difficoltà riscontrate nello svolgimento di tale ruolo; esse sono evidenziate nella “*Relazione annuale sulle misure di prevenzione della corruzione*”²², che deve essere compilata annualmente dal Responsabile predetto. Analizzando le relazioni in questione compilate nei comuni presi in esame, una delle principali difficoltà evidenziate è quella di conciliare l'attività di Segretario generale, spesso esercitata non in via esclusiva, con quella di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, atteso che i due ruoli vengono spesso a concentrarsi sulla stessa persona. Sono stati altresì sottolineati gli eccessivi adempimenti richiesti, spesso onerosi e complessi, la mancanza di risorse umane e finanziarie, la resistenza al cambiamento da parte del personale, le carenze di organizzazione, di strumenti informatici e formazione e la mancanza di collaborazione da parte dei dipendenti.

Merita riflessione, inoltre, la pressoché totale mancanza, nelle citate relazioni annuali redatte nei comuni sciolti per mafia, di segnalazioni relative a fenomeni corruttivi: nel 78% delle Relazioni esaminate non è stato evidenziato alcun evento corruttivo durante il 2019. Analoga carenza si è rilevata per i procedimenti disciplinari nei confronti del personale per fatti penalmente rilevanti, così come per reati di natura corruttiva.

Infine, uno dei più significativi elementi di problematicità emersi dallo studio compiuto è la totale assenza nei comuni osservati di segnalazioni di illecito da parte di dipendenti (cosiddetti *whistleblowing*), nel periodo 2016-2019, anche perché sono pochissime le amministrazioni che hanno predisposto un sistema che consenta l'anonimato del segnalante.

Le carenze e anomalie sinora sinteticamente premesse verranno compiutamente analizzate nei paragrafi che seguono.

La rilevanza ed entità delle problematiche riscontrate rendono evidente la primaria necessità di un intervento di carattere strutturale, che sia in grado di garantire l'effettiva realizzazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, anche fornendo un adeguato supporto operativo volto ad assicurare il superamento delle situazioni di difficoltà.

22 Trattasi di un documento la cui redazione costituisce adempimento cui è tenuto il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza e che si risolve nella compilazione di un questionario da pubblicare in 'Amministrazione trasparente' entro il 31 gennaio di ogni anno, secondo un file *excel* predisposto dall'ANAC.

All'esito dell'esposizione dei dati emersi e grazie all'indagine compiuta, saranno avanzate alcune proposte.

Analisi statistica sui comuni sciolti per mafia

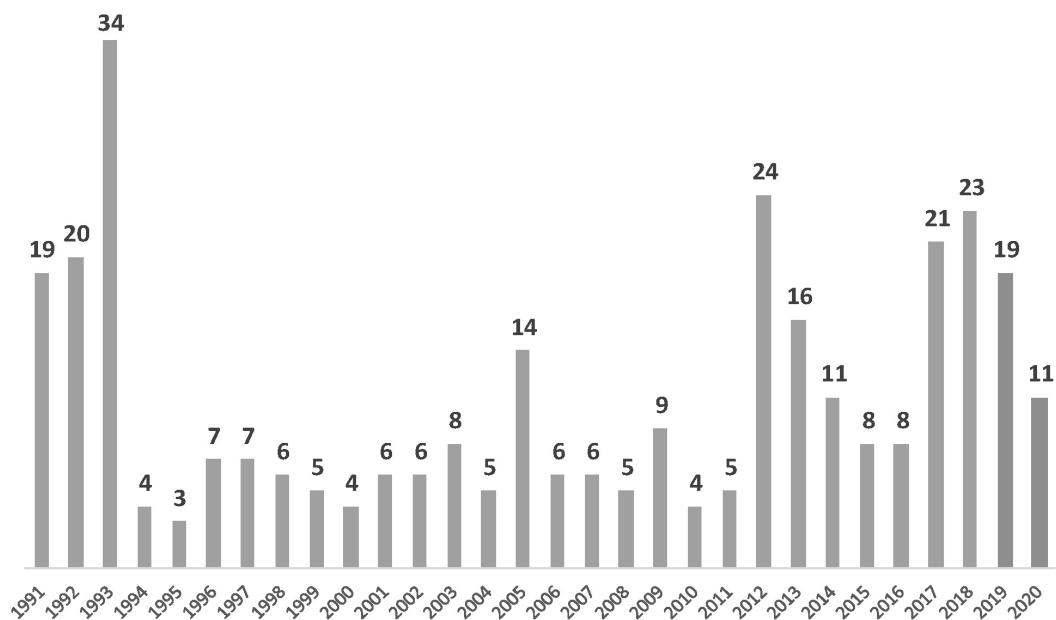
Come accennato nel precedente paragrafo, con il presente lavoro sono stati analizzati dati ed elementi relativi all'anno 2020, al fine di indagare lo 'stato di salute', sotto il profilo della trasparenza e della prevenzione della corruzione, dei Comuni che nell'anno in questione - o in una parte di esso - sono stati affidati a una gestione commissariale.

Dal 1991 al 31 dicembre 2020, sono state sciolte per mafia 324 amministrazioni comunali²³. I provvedimenti di scioglimento sono stati particolarmente numerosi dal 1991 al 1993, nell'anno 2012 e nel periodo 2017-2018.

Il numero limitato di scioglimenti che si è registrato nell'anno 2020 - appena undici, quindi otto in meno rispetto all'anno precedente - potrebbe essere messo in relazione a una ridotta attività di controllo causata dall'emergenza sanitaria per la pandemia, che avrebbe distolto l'attenzione verso altri obiettivi. Tale eventualità non è affatto rassicurante, ingenerando il timore che l'attività corruttiva possa aver continuato a prosperare indisturbata in talune situazioni a maggior rischio di infiltrazione mafiosa.

23 Non sono considerati gli scioglimenti annullati a seguito di opposizione nelle sedi competenti.

FIGURA 1 – COMUNI SCIOLTI PER MAFIA PER ANNO DI SCIOGLIMENTO (numero)

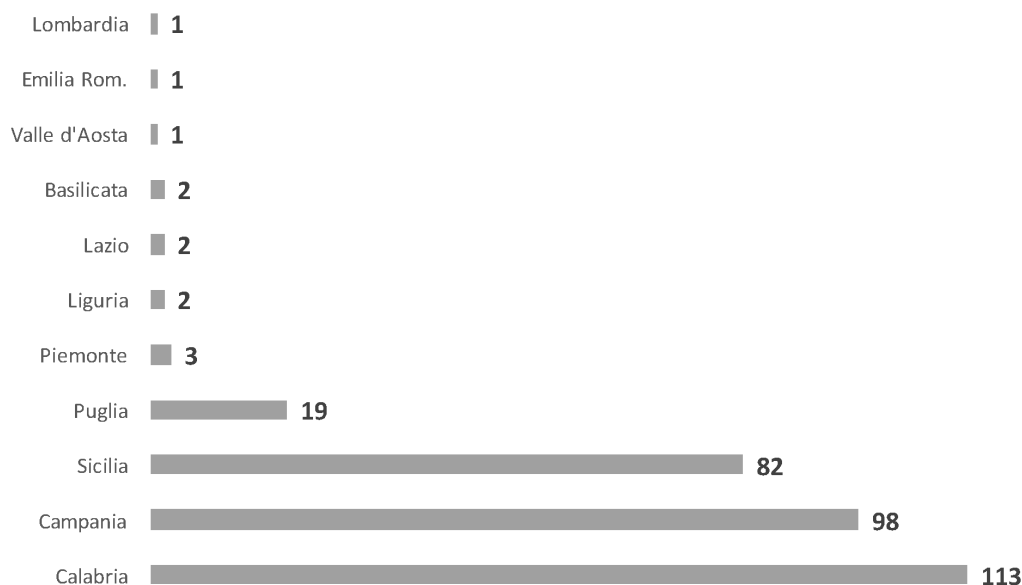


Fonte: Elaborazione su dati [WiKi Mafia](#), [Avviso Pubblico](#) e Presidenza del Consiglio

Salvo rari casi il fenomeno riguarda soprattutto il Sud, in primo luogo la Calabria (35%) e a seguire Campania (30%), Sicilia (25%) e Puglia (6%).

Si segnalano diversi casi di recidività (v. *supra* i dati esposti dal Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno), con alcuni Comuni che sono stati sciolti fino a 3 volte.

Nel 2020, gli scioglimenti hanno riguardato la Calabria (4), la Sicilia (3), la Campania (2), la Puglia (1) e, per la prima volta, la Valle d'Aosta (1).

FIGURA 2 – COMUNI SCIOLTI PER MAFIA DAL 1991 AL 2020 PER REGIONE (numero)

Fonte: Elaborazione su dati [WiKi Mafia](#), [Avviso Pubblico](#) e Presidenza del Consiglio

Alla data del primo gennaio 2020, i Comuni commissariati erano 42 e ad essi si sono aggiunti ulteriori 11 Comuni il cui scioglimento è stato disposto durante l'anno 2020, per un totale complessivo di 53 Comuni, coinvolgenti una popolazione di circa 700 mila residenti (poco più dell'1 per cento della popolazione italiana)²⁴.

Il 40% di essi si trova in Calabria (21 comuni, 7 dei quali sono tornati al voto nel 2020), 15 sono i comuni sciolti in Sicilia, 8 in Puglia, 7 in Campania ed 1, rispettivamente, in Basilicata e Valle d'Aosta.

Dopo il rinvio delle elezioni amministrative nella primavera del 2020 a causa del *lockdown*, 17 Comuni hanno votato in autunno per il rinnovo degli organi elettivi (169 mila abitanti). Al 31 dicembre 2020 risultavano ancora commissariati 36 comuni (531 mila abitanti).

²⁴ Popolazione residente al 1° gennaio 2020 (fonte [Demo.Istat.it](#)).

TAVOLA 1 – COMUNI SCIOLTI PER MAFIA - 2020

Comune	Provincia	Regione	Inizio	Fine	Durata	Popolazione 2020	Sindaco uscente	Giunta uscente	Anno elezioni	%voti
Tortorici	Messina	Sicilia	17/12/2020	16/06/2022	18	6.044	Emanuele Galati Sardo	Lista civica (1)	2019	36,90
Pratola Serra	Avellino	Campania	22/10/2020	21/04/2022	18	3.739	Emanuele Aufiero	Lista civica (1)	2017	55,78
Cutro	Crotone	Calabria	07/08/2020	06/02/2022	18	9.975	Salvatore Di Vuono	Lista civica (1)	2016	24,95
Sant'Eufemia di Aspromonte	Reggio Calabria	Calabria	07/08/2020	06/02/2022	18	3.894	Domenico Creazzo	Lista civica (1)	2017	45,72
Partinico	Palermo	Sicilia	28/07/2020	27/01/2022	18	30.917	Maurizio De Luca	C_DX e liste civiche (4)	2018	24,29
Maniace	Catania	Sicilia	15/05/2020	14/11/2021	18	3.663	Antonino Cantali	Lista civica (1)	2015	52,50
Sant'Antimo	Napoli	Campania	16/03/2020	15/09/2021	18	33.340	Aurelio Russo	PD e liste civiche C_SX	2017	32,52
Pizzo	Vibo Valentia	Calabria	25/02/2020	24/08/2021	18	9.120	Gianluca Callipo	Lista civica (1)	2017	62,27
Amantea	Cosenza	Calabria	13/02/2020	12/08/2021	18	13.941	Mario Pizzino	Lista civica (1)	2017	43,01
Saint-Pierre	Aosta	Valle d'Aosta	11/02/2020	10/08/2021	18	3.195	Paolo Lavy	Lista civica (1)	2015	52,46
Scorrano	Lecce	Puglia	17/01/2020	16/07/2021	18	6.809	Guido Nicola Stefanelli	Lista civica (1)	2017	54,66
San Giorgio Morgeto	Reggio Calabria	Calabria	21/12/2019	21/06/2021	18	3.018	Salvatore Valerioti	Lista civica (1)	2016	59,02
Scanzano Jonico	Matera	Basilicata	21/12/2019	21/06/2021	18	7.470	Carmelo Ripoli	Lista civica (1)	2016	34,23
Mezzojoso	Palermo	Sicilia	12/12/2019	12/06/2021	18	2.790	Salvatore Giardina	Lista civica (1)	2017	54,88
Carmiano	Lecce	Puglia	02/12/2019	01/06/2021	18	11.748	Giancarlo Mazzotta	Lista civica (1)	2015	73,52
Africo	Reggio Calabria	Calabria	02/12/2019	01/06/2021	18	2.911	Francesco Bruzzaniti	Lista civica (1)	2016	58,47
Orta di Atella	Caserta	Campania	06/11/2019	05/11/2021	24	27.555	Andrea Villano	Lista civica (4)	2018	49,26
Manfredonia	Foggia	Puglia	16/10/2019	15/04/2021	24	55.517	Angelo Riccardi	PD e liste civiche C_SX	2015	57,97
Cerignola	Foggia	Puglia	10/10/2019	09/04/2021	24	55.324	Francesco Metta	Liste civiche (6)	2015	33,15
Misterbianco	Catania	Sicilia	26/09/2019	25/03/2021	24	49.307	Antonino Di Guardo	Liste civiche (9)	2017	52,33
Torretea	Palermo	Sicilia	06/08/2019	05/02/2021	24	4.206	Salvatore Gambino	Lista civica (1)	2018	40,50
Sinopoli	Reggio Calabria	Calabria	31/07/2019	30/07/2021	24	1.953	Annunziato Danaro	Lista civica (1)	2016	52,40
San Cipirello	Palermo	Sicilia	19/06/2019	18/06/2021	24	5.172	Vincenzo Geluso	Lista civica (1)	2017	53,75
Arzano	Napoli	Campania	20/05/2019	19/05/2021	24	33.756	Fiorella Esposito	Liste civiche (4)	2017	41,70
Stilo	Reggio Calabria	Calabria	08/05/2019	07/05/2021	24	2.485	Giancarlo Miriello	Lista civica (1)	2016	55,21
Palizzi	Reggio Calabria	Calabria	30/04/2019	29/04/2021	24	2.201	Arturo Walter Scerbo	Lista civica (1)	2014	56,64
Mistretta	Messina	Sicilia	28/03/2019	27/03/2021	24	4.548	Santo Lapunzina	Lista civica (1)	2014	
San Cataldo	Caltanissetta	Sicilia	28/03/2019	27/03/2021	24	21.095	Giampiero Modaffari	Liste civiche (3)	2014	63,81
Pachino	Siracusa	Sicilia	15/02/2019	14/02/2021	24	21.758	Roberto Bruno	Ncd, Pd e liste civiche	2014	75,03
Careri	Reggio Calabria	Calabria	10/01/2019	09/01/2021	24	2.176	Giuseppe Rocco Giugno	Lista civica (1)	2014	100,00
Delianova	Reggio Calabria	Calabria	21/11/2018	20/11/2020	24	3.229	Francesco Rossi	Lista civica (1)	2015	43,77
Crucoli	Crotone	Calabria	29/10/2018	28/10/2020	24	2.926	Domenico Vulcano	PD	2014	52,14
Casabona	Crotone	Calabria	29/10/2018	28/10/2020	24	2.481	Natale Carvello	Lista civica (1)	2014	60,37
Siderno	Reggio Calabria	Calabria	09/08/2018	08/08/2020	24	17.401	Pietro Fuda	PD e liste civiche C_SX	2015	82,04
San Biagio Platani	Agrigento	Sicilia	06/08/2018	05/08/2020	24	3.052	Santo Sabella	Lista civica (1)	2014	
Vittoria	Ragusa	Sicilia	02/08/2018	01/08/2020	24	62.524	Giovanni Moscato	Liste civiche (4)	2016	55,16
Sollano Cavour	Lecce	Puglia	29/06/2018	28/06/2020	24	3.968	Paolo Solito	Lista civica (1)	2016	55,15
San Gregorio D'Ippona	Vibo Valentia	Calabria	08/05/2018	07/05/2020	24	2.590	Michele Pannia	Lista civica (1)	2014	55,89
Briatico	Vibo Valentia	Calabria	08/05/2018	07/05/2020	24	4.189	Andrea Niglia	Lista civica (1)	2014	100,00
Surbo	Lecce	Puglia	08/05/2018	07/05/2020	24	14.597	Fabio Vincenti	Lista civica (1)	2013	39,71
Trecastagni	Catania	Sicilia	08/05/2018	07/05/2020	24	11.000	Giovanni Barbagallo	PD e liste civiche C_SX	2013	41,70
Umbadi	Vibo Valentia	Calabria	26/04/2018	25/04/2020	24	3.372	Giuseppe Morello	Lista civica (1)	2015	51,47
Plati	Reggio Calabria	Calabria	26/04/2018	25/04/2020	24	3.756	Giosario Sergi	Lista civica (1)	2016	63,46
Carvano	Napoli	Campania	26/04/2018	25/04/2020	24	37.226	Simone Monopoli	Liste centro destra	2015	46,68
Manduria	Taranto	Puglia	26/04/2018	25/04/2020	24	30.247	Roberto Leonardo Massafra	Liste civiche (4)	2013	25,73
Bompensiere	Caltanissetta	Sicilia	26/04/2018	25/04/2020	24	522	Salvatore Giacchino Iosardo	Lista civica (1)	2013	54,94
Strongoli	Crotone	Calabria	17/04/2018	16/04/2020	24	6.397	Michele Laurenzano	PD	2013	46,88
Calvizzano	Napoli	Campania	17/04/2018	16/04/2020	24	12.072	Giuseppe Salatiello	Lista civica (1)	2013	38,12
Canasta	Agrigento	Sicilia	10/04/2018	09/04/2020	24	1.984	Angelo Casò	Lista civica (1)	2013	61,14
Scilla	Reggio Calabria	Calabria	22/03/2018	21/03/2020	24	4.760	Pasquale Circone	Lista civica (1)	2015	47,31
Martinata	Foggia	Puglia	16/03/2018	15/03/2020	24	6.127	Michele Principe	Lista civica (1)	2014	48,95
San Gennaro Vesuviano	Napoli	Campania	12/02/2018	11/02/2020	24	11.887	Antonio Russo	Lista civica (1)	2014	45,55
Stilo Marina	Crotone	Calabria	19/01/2018	18/01/2020	24	14.365	Maddaleno Panfili	Liste civiche (5)	2016	47,89

Fonte: Elaborazione su dati Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Interno, Regione Sicilia, Comuni, Tuttitalia.it

Il Comune di maggiori dimensioni è Vittoria (RG) con 62.524 abitanti e altri 11 sono i Comuni di medie dimensioni con più di 20 mila residenti. Il più piccolo è Bompensiere (CL) con 522 abitanti e ben 33 di essi hanno meno di 10 mila residenti. Il numero medio di residenti è pari a 12.937.

Il tema della popolazione residente richiama l'attenzione sulla istituzione, prevista all'articolo 62 del D.l.vo 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr) che contiene oltre ai dati anagrafici della popolazione, i dati contenuti nell'archivio nazionale informatizzato dei

registri di Stato civile e i dati delle liste di leva. L'*Anpr* assicura ai Comuni anche un sistema di controllo, gestione e interscambio di dati, servizi e transazioni, necessario ai sistemi locali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza comunale.

Dallo studio effettuato emerge che a marzo 2021 erano 41 i Comuni commissariati che avevano completato le operazioni di subentro all'*Anpr* (di cui 19 nel 2020 e 1 nel 2021); 7 erano in fase di pre-subentro e 5 non avevano neanche avviato la procedura (Orta di Atella, Calvizzano, San Gennaro Vesuviano, San Cipirello, Vittoria).

Va sottolineato come, a maggior ragione per i Comuni sciolti per mafia, la gestione centralizzata dell'anagrafe della popolazione rappresenti un importante presidio di legalità soprattutto per la gestione delle liste elettorali e per l'accesso ai servizi sociali. In tal senso, l'interoperabilità delle banche dati eviterebbe abusi, come quelli venuti alla luce di recente in relazione all'ottenimento del reddito di cittadinanza.

Le elezioni nei comuni sciolti per mafia

Si riportano qui di seguito alcune notazioni su aspetti emersi dall'analisi delle elezioni svoltesi nei Comuni sciolti per mafia.

Nelle competizioni elettorali svolte prima dello scioglimento, il sindaco uscente era ovunque di genere maschile (con la sola eccezione di Arzano, in provincia di Napoli)²⁵ e nella maggior parte dei casi era sostenuto da una o più liste civiche.

Può ipotizzarsi che la scarsa esposizione elettorale dei partiti costituisca uno dei fattori distorsivi che hanno caratterizzato quegli enti.

Sempre con riferimento alle elezioni che avevano preceduto lo scioglimento, si evidenzia come a Careri e Briatico, nel 2014, si fosse presentata una sola lista che aveva raccolto, pertanto, il 100% dei consensi; in altri 14 Comuni a contrapporsi erano soltanto due liste, spesso civiche, e ciò spiega il raggiungimento di percentuali elevate di consenso.

Lo studio svolto ha inteso approfondire anche i risultati delle elezioni svoltesi nel settembre 2020 quando, al termine del periodo di commissariamento²⁶, sono tornati al voto 17 Comuni e, segnatamente, 7 in Calabria, 4 in Puglia, 3 in Campania e 3 in Sicilia.

Emergono, in primo luogo, le precedenti esperienze svolte dai sindaci eletti, o comunque candidati, in amministrazioni già sciolte per infiltrazioni mafiose o ex art. 141 TUEL. In tre comuni è stata rieletta, quale sindaco, la stessa persona che rivestiva tale carica al momento dello scioglimento dell'ente. In altri casi, invece, il vincitore della competizione elettorale aveva già ricoperto in passato la medesima carica.

L'analisi degli elementi raccolti consente di rilevare, inoltre, come anche successivamente al commissariamento le elezioni siano state per lo più caratterizzate da scarsa competizione (in più casi sono state presentate solamente due liste e in un caso soltanto una), da bassa affluenza di elettori e da assai modesta esposizione dei partiti.

25 Secondo l'[Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali](#) del Ministero dell'Interno, nel 2020 in Italia c'erano 6.574 Sindaci uomini e 1.149 donne (il 15% del totale). Nei Comuni commissariati per infiltrazioni mafiose, tale percentuale riferita a prima dello scioglimento è di appena il 2%.

26 In tutti i casi, ai 18 mesi iniziali sono stati aggiunti altri 6 di proroga, per un totale di 2 anni di commissariamento.

Nel Comune di Caivano (NA) ha prevalso al primo turno il candidato sostenuto da una coalizione di centro sinistra con 7 liste.




Comune di CAIVANO (Prec. elez.: 31/05/2015)
Sezioni sindaco: 31 / 31 (Tutte) - Sezioni consiglio: 31 / 31 (Tutte)

	Candidati Sindaco e Liste	Voti	%	Seggi
▼	 VINCENZO FALCO DETTO ENZO SINDACO	10.332	51,66	
				15
▼	 ANTONIO ANGELINO CONSIGLIERE	6.496	32,48	
				5
▼	 SALVATORE PONTICELLI CONSIGLIERE	3.173	15,86	
				2
TOTALE Candidati Sindaco		20.001		
Liste		19.551	100	22

Elettori: 29.686 | Votanti: 20.664 (69,61%) Schede nulle: 353 Schede bianche: 304 Schede contestate: 6 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 19:43

A Calvizzano (NA) è stato eletto il candidato che aveva già rivestito la medesima carica nell'anno 2003. Netto è stato il superamento degli altri candidati.

Comune di CALVIZZANO (Prec. elez.: 26/05/2013)
Sezioni: 10 / 10 (Tutte)

Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
 CALVIZZANO RIPARTE	PIROZZI GIACOMO SINDACO	5.048	68,44	11
 VINCIAMO PER #CALVIZZANO	SANTOPAULO GIUSEPPE ROCCO	1.258	17,06	3
 LEGALITA' POSSIBILE	PISANI OSCAR	1.070	14,51	2
TOTALE		7.376	100	16

Elettori: 10.200 | Votanti: 7.585 (74,36%) Schede nulle: 112 Schede bianche: 97 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 15:34

Alle elezioni nel comune di San Gennaro Vesuviano (NA) è stata presentata una sola lista²⁷, ed è stato eletto sindaco il candidato già eletto nel 2014 e poi “sfiduciato” ad

²⁷ Nel caso in cui si presenti alle elezioni una sola lista è necessario raggiungere il quorum di almeno il 50% di votanti.

aprile 2017 dalla propria maggioranza, prima che a febbraio 2018 venisse riconosciuta la situazione di infiltrazione o condizionamento di tipo mafioso che ha dato luogo alla gestione commissariale.

Comune di SAN GENNARO VESUVIANO (Prec. elez.: 25/05/2014)

Sezioni: 11 / 11 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	OBIETTIVO SAN GENNARO	ANTONIO RUSSO  SINDACO	5.543	100,00	16
TOTALE			5.543	100	16

Elettori: 8.889 | Votanti: 6.179 (69,51%) Schede nulle: 258 Schede bianche: 378 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 14:53

A Mattinata (FG) il candidato eletto ha prevalso di misura sull'altra lista contendente.

Comune di MATTINATA (Prec. elez.: 25/05/2014)

Sezioni: 6 / 6 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	NOI COMUNITÀ #MATTINATA2020	MICHELE BISCEGLIA  SINDACO	2.043	53,48	8
	DESTINAZIONE MATTINATA	LUCIA BATTISTA	1.777	46,52	4
TOTALE			3.820	100	12

Elettori: 6.065 | Votanti: 3.925 (64,72%) Schede nulle: 64 Schede bianche: 41 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 14:06

A Sogliano Cavour (LE) erano in lizza tre liste civiche e ha vinto un candidato che non aveva precedenti esperienze da sindaco.

Comune di SOGLIANO CAVOUR (Prec. elez.: 05/06/2016)

Sezioni: 4 / 4 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	LIBERI PER CAMBIARE	GIOVANNI CASARANO <input checked="" type="checkbox"/> SINDACO	1.251	45,94	8
	RIALZIAMOCI	ANGELO POLIMENO	756	27,76	2
	UNITI PER LA COMUNITÀ	ROBERTO CUCCO	716	26,29	2
TOTALE			2.723	100	12

Elettori: 3.741 | Votanti: 2.794 (74,69%) Schede nulle: 47 Schede bianche: 24 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 13:38

Anche a Surbo (LE) si sono presentate tre liste civiche e il candidato eletto ha prevalso sul candidato che aveva già ricoperto la carica di sindaco nel 2005.

Comune di SURBO (Prec. elez.: 26/05/2013)













Sezioni: 13 / 13 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	SURBO CAMBIAMO STAGIONE	ORONZO TRIO <input checked="" type="checkbox"/> SINDACO	3.965	47,71	11
	SURBO DINAMICA	ANTONIO CIRIO	2.828	34,03	3
	UN'ALTRA SURBO	NICOLA DONNO	1.518	18,26	2
TOTALE			8.311	100	16

Elettori: 12.357 | Votanti: 8.713 (70,51%) Schede nulle: 202 Schede bianche: 200 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 15:43

A Manduria (TA), dove erano presenti 6 liste in rappresentanza anche dei principali partiti, ha prevalso al ballottaggio con il 51,55% il candidato già eletto nel 1994 e 1998.

Comune di MANDURIA (Prec. elez.: 26/05/2013)
 Sezioni sindaco: 30 / 30 (Tutte) - Sezioni consiglio: 30 / 30 (Tutte)

	Candidati Sindaco e Liste	Voti	%
▼	 GREGORIO PECORARO 	4.833	26,93
▼	 DOMENICO SAMMARCO 	4.511	25,14
▼	 LORENZO BULLO 	4.206	23,44
▼	 COSIMO BRECCIA DETTO MIMMO 	2.370	13,21
▼	 DARIO DUGGENTO 	1.682	9,37
▼	 LEONARDO MOCCIA 	344	1,92
TOTALE			
	Candidati Sindaco	17.946	100
	Liste	16.785	

Elettori: 26.860 | Votanti: 19.059 (70,96%) Schede nulle: 803 Schede bianche: 310 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 21:53

A Cirò marina (KR) il Sindaco è stato eletto all'esito del ballottaggio, con il 56,52%. Il terzo arrivato era stato sindaco nel 2001.

Comune di CIRO' MARINA (Prec. elez.: 05/06/2016)

Sezioni sindaco: 14 / 14 (Tutte) - Sezioni consiglio: 14 / 14 (Tutte)

	Candidati Sindaco e Liste	Voti	%
▼	 SERGIO FERRARI	3.120	39,38
	  		
▼	 GIUSEPPE DELL'AQUILA	2.789	35,20
	  		
▼	 NICODEMO FRANCESCO FILIPPELLI	2.014	25,42
	  		
	TOTALE	7.923	100
	Candidati Sindaco	7.923	
	Liste	7.598	

Elettori: 12.918 | Votanti: 8.160 (63,17%) Schede nulle: 182 Schede bianche: 55 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 22:49

A Strongoli (KR) il vincitore delle elezioni, che non aveva precedenti esperienze, ha raccolto quasi la metà dei voti.

Comune di STRONGOLI (Prec. elez.: 26/05/2013)

Sezioni: 8 / 8 (Tutte)

Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
 PER STRONGOLI	SERGIO BRUNO 	1.915	49,32	8
 STRONGOLI O'A	FERDINANDO GRECO	1.056	27,20	2
 STRONGOLI NEL CUORE	SAVERIO ANTONIO ROMANO	912	23,49	2
TOTALE		3.883	100	12

Elettori: 5.950 | Votanti: 3.972 (66,76%) Schede nulle: 73 Schede bianche: 16 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 16:32

A Briatico (VV) il candidato eletto ha prevalso sul candidato che era stato eletto quale sindaco nel 2002.

Comune di BRIATICO (Prec. elez.: 25/05/2014)

Sezioni: 7 / 7 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	BRIATICO PER SEMPRE	LIDIO VALLONE <input checked="" type="checkbox"/> SINDACO	1.419	62,70	8
	BRIATICO NEL CUORE	COSTANTINO MASSARA	844	37,30	4
TOTALE			2.263	100	12

Elettori: 4.044 | Votanti: 2.344 (57,96%) Schede nulle: 61 Schede bianche: 20 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 12:38

Anche a Limbadi (VV) erano presenti due sole liste.

Comune di LIMBADI (Prec. elez.: 31/05/2015)

Sezioni: 6 / 6 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	RISORGI LIMBADI	PANTALEONE MERCURI <input checked="" type="checkbox"/> SINDACO	1.230	61,81	8
	LIMBADI LIBERA E DEMOCRATICA	ROSALBA SESTO	760	38,19	4
TOTALE			1.990	100	12

Elettori: 2.889 | Votanti: 2.037 (70,51%) Schede nulle: 26 Schede bianche: 20 Schede contestate: 1 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 15:16

Il candidato che ha vinto di misura era già stato eletto sindaco di San Gregorio d'Ippona (VV) nel 2002 e nel 2005. In entrambi i casi la maggioranza dei consiglieri si dimise prima del termine del mandato elettorale.

Comune di SAN GREGORIO D'IPPONA (Prec. elez.: 25/05/2014)

Sezioni: 3 / 3 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	INSIEME PER SAN GREGORIO	PASQUALE FARFAGLIA  SINDACO	600	38,63	7
	SI PUÒ FARE	GREGORIO CARNOVALE	542	34,90	2
	S. GREGORIO NEL CUORE	ALESSANDRO LACQUANITI	411	26,46	1
TOTALE			1.553	100	10

Elettori: 2.550 | Votanti: 1.588 (62,27%) Schede nulle: 22 Schede bianche: 13 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 15:12

Nel Comune di Plati (RC), il sindaco era stato eletto nel 2016, ma il Consiglio fu sciolto per impossibilità di surroga per arrivare alla metà dei consiglieri e successivamente commissariato per infiltrazioni mafiose.

Comune di PLATI' (Prec. elez.: 05/06/2016)

Sezioni: 5 / 5 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	LIBERI DI RICOMINCIARE	ROSARIO SERGI  SINDACO	1.021	78,12	8
	MAP MOVIMENTO AUTONOMO POPOLARE	PIETRO MARRA	286	21,88	4
TOTALE			1.307	100	12

Elettori: 4.143 | Votanti: 1.373 (33,14%) Schede nulle: 43 Schede bianche: 23 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 11:22

A Scilla (RC) è stato rieletto il candidato che ricopriva la carica di sindaco quando il Comune fu sciolto. Nel 2020, l'affluenza è stata bassa e la lista concorrente ha preso un numero limitato di voti.




Comune di SCILLA (Prec. elez.: 31/05/2015)

Sezioni: 7 / 7 (Tutte)



	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	SCILLA RIPARTE	PASQUALINO CICCONE 	2.757	97,84	8
	DIRITTI DEMOCRAZIA LIBERTÀ	ILARIO AMMENDOLIA	61	2,16	4
TOTALE			2.818	100	12

Elettori: 5.546 | Votanti: 2.973 (53,61%) Schede nulle: 130 Schede bianche: 25 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 14:33


A Trecastagni (CT) il candidato eletto ha prevalso sul candidato (giunto terzo) che era stato già Sindaco nel 2008.

N°	1	Candidato Sindaco	TROVATO RAFFAELE MARTINO	VOTI	2104	%	35,24
N°	LISTA/E COLLEGATA/E			CANDIDATI	VOTI	%	
	1		RIPARTE TRECASTAGNI - TROVATO SINDACO	16	2121	36,34	
N°	2	Candidato Sindaco	AMBRA CONCETTA	VOTI	300	%	5,03
N°	LISTA/E COLLEGATA/E			CANDIDATI	VOTI	%	
	2		MOVIMENTO 5 STELLE	16	270	4,63	
N°	3	Sindaco Eletto	MESSINA GIUSEPPE	VOTI	2851	%	47,76
N°	LISTA/E COLLEGATA/E			CANDIDATI	VOTI	%	
	3		INSIEME PER TRE CASTAGNI - MESSINA SINDACO	16	2896	49,62	

A Bompensiere (CL) si contendevano l'elezione due liste civiche.

N°	Candidato Sindaco	MAROTTA GIOSUE'	VOTI	133	%	33,08
N°	LISTA/E COLLEGATA/E		CANDIDATI	VOTI	%	
1		NOI PER BOMPENSIERE - GIOSUE' MAROTTA SINDACO	9	123	31,30	
N°	Sindaco Eletto	VIRGILIO SALVATORE detto SALVI	VOTI	269	%	66,92
N°	LISTA/E COLLEGATA/E		CANDIDATI	VOTI	%	
2		BOMPENSIERE RINASCe	10	270	66,70	

Anche a Camagra (AG) erano in ballo due liste civiche ed il sindaco eletto ha raccolto più voti del candidato che, già eletto nel 2003 e nel 2013, era in carica all'atto dello scioglimento.

N°	Candidato Sindaco	CASCIA' ANGELO	VOTI	573	%	42,89
N°	LISTA/E COLLEGATA/E		CANDIDATI	VOTI	%	
1		DA SEMPRE PER CAMASTRA	10	581	43,82	
N°	Sindaco Eletto	GAGLIO DARIO	VOTI	763	%	57,11
N°	LISTA/E COLLEGATA/E		CANDIDATI	VOTI	%	
2		PROGETTO CAMASTRA	10	745	56,18	

Il Responsabile anticorruzione e trasparenza

Il *Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza* (Rpct) è una figura istituita con l'art. 1 comma 7 della legge c.d. 'Severino'²⁸, norma successivamente modificata con l'art. 41 del D.l.vo 97/2016 che ha concentrato su un'unica persona i ruoli di *Responsabile della prevenzione della corruzione* e di *Responsabile della trasparenza*, che in precedenza potevano anche non coincidere.

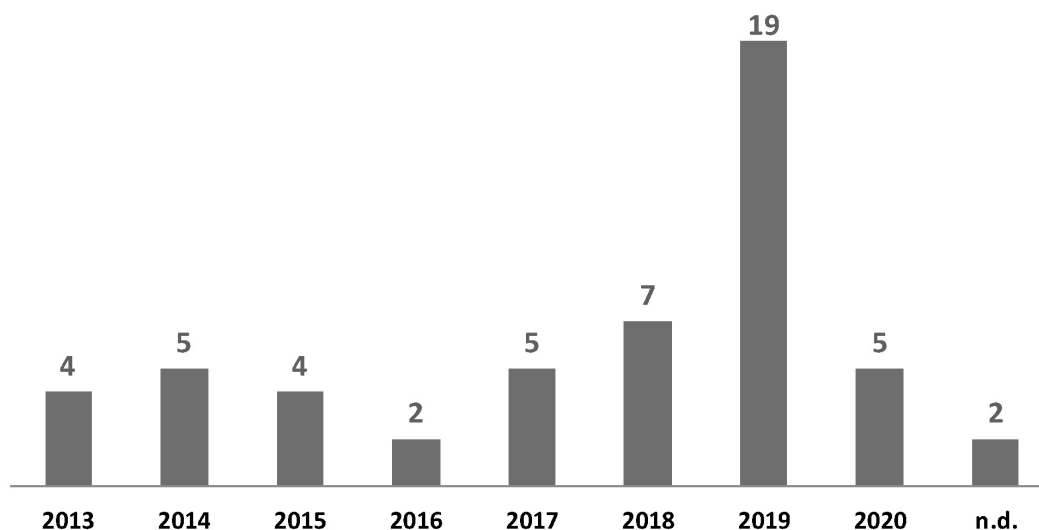
La nomina del Rpct spetta all'organo di indirizzo dell'ente e coincide in genere con una figura di vertice: la funzione è quindi svolta in aggiunta rispetto all'incarico principale. Secondo le prescrizioni normative, come meglio specificate nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016, il Rpct dovrebbe essere scelto tra i dirigenti di ruolo in servizio e dovrebbero essere evitati quelli in potenziale conflitto di interesse (ad esempio, chi si occupa di appalti o gestisce il patrimonio o il personale).

Per i comuni, di norma, è nominato il Segretario comunale.

Nei 53 comuni commissariati durante il 2020, la maggior parte dei Rpct è stata rinnovata negli ultimi 2 anni e 21 di loro sono stati nominati durante il commissariamento. In 2 comuni, dalla consultazione del sito istituzionale *internet*, non è stato possibile rilevare il nominativo del Rpct e la data della sua nomina.

28 Legge 190/2012, contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

FIGURA 3 – DISTRIBUZIONE DEI RESPONSABILI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NEI COMUNI COMMISSARIATI DURANTE IL 2020 PER ANNO DI NOMINA (Anni 2013-2020)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Appare importante evidenziare come in diversi Comuni tra quelli oggetto di analisi il ruolo del Segretario comunale, alla data del monitoraggio, era svolto a “scavalco” ovvero con reggenza temporanea assunta dal Segretario comunale di un comune limitrofo. Addirittura, nel comune di Tortorici (Me) mancava un Segretario comunale titolare da oltre 10 anni.

È superfluo sottolineare che si tratta di una condizione che non aiuta la gestione commissariale a far rientrare il Comune nell’alveo della normalità, anche in considerazione del fatto che, come appena detto, al Segretario comunale è di regola altresì attribuito il ruolo di *Rpct*.

Il compito principale che il legislatore ha assegnato al *Rpct* è quello di proporre e predisporre adeguati strumenti interni all’amministrazione aventi la finalità di contrastare l’insorgenza di fenomeni corruttivi, principalmente attraverso la predisposizione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza* (Ptpct).

Per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, l'Anac consente - in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla ridotta dimensione dell'ente e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del *Ptpct* non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti - di provvedere all'adozione del *Ptpct* con modalità semplificate consistenti nella conferma del Piano già adottato, eventualmente integrando e correggendo le misure preventive presenti, ove ritenuto necessario.

Si legge nel Piano nazionale anticorruzione del 2019 che *“L'attività di controllo sul sistema complessivo di misure individuate dall'amministrazione o ente deve essere coerente con gli altri sistemi di controllo presenti, senza che ciò comporti un aggravio dei procedimenti interni, e orientato a valorizzare le strutture di vigilanza già esistenti, in un'ottica di ottimizzazione e coordinamento delle attività di controllo. È inoltre necessario evitare controlli meramente formali svolti in una logica di adempimento burocratico; occorre implementare, al contrario, controlli di tipo sostanziale”*.

Con riguardo ai poteri del *Rpct* con delibera n. 840 del 2 ottobre 2019 l'Anac ha affermato che essi *“si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di 'maladministration'. In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile”*.

Lo studio compiuto ha consentito di accertare che il *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022* è stato pubblicato da 45 dei 53 comuni sciolti per mafia: 4 sono fermi al piano 2019-2021 (fra questi Sant'Antimo e Manfredonia, comuni che hanno una popolazione superiore ai 5 mila abitanti) e 4 al piano 2018-2020 (tra questi Cirò Marina, che ha una popolazione superiore ai 5 mila abitanti). In sei degli otto casi di inadempienza, la commissione straordinaria era già insediata al 31 gennaio 2020 (data entro la quale andava approvato il *Ptpct* 2020-2022) e nei rimanenti due la stessa commissione avrebbe avuto, successivamente, tutto il tempo necessario per rimediare alla mancanza. Infatti, anche se le Commissioni straordinarie si sono insediate in un momento successivo a quello in cui doveva essere predisposto il nuovo piano, una più attenta vigilanza avrebbe determinato l'intervento delle commissioni stesse affinché il *Rpct* provvedesse, sia pure in ritardo, all'adempimento in questione.

Va inoltre evidenziato come il piano in alcuni casi, pur se redatto, non possa essere ritenuto sufficiente e adeguato. Ad esempio, nella relazione del *Rpct* di Amantea (Cs) si leggeva *“il piano è apparso adeguato alla struttura dell'Ente e nell'anno 2019 non si sono accertati fenomeni corruttivi”* e tuttavia, nel successivo mese di febbraio del

2020, il comune veniva sciolto e commissariato per infiltrazioni criminali attuate anche con fenomeni di natura corruttiva. Analogamente, a Partinico (Pa) si osservava come fossero state *"individuate misure ulteriori per neutralizzare o almeno limitare il rischio di corruzione e comunque le infiltrazioni della criminalità organizzata con particolare riguardo agli affidamenti di appalti di lavori, beni e servizi, ai permessi di costruire, alla concessione di vantaggi economici, alla gestione del patrimonio immobiliare, alla riscossione dei proventi da gestione del patrimonio, all'accertamento e verifiche dei ruoli tributari"*; anche detto Comune veniva sciolto per mafia nel successivo mese di luglio del 2020. Più coerente con le vicende che, di lì a poco, avrebbero interessato il comune era la relazione del Rpct di Caivano (Na), in cui si ammetteva che *"pur essendo stati adottati piani anticorruzione, sono stati poco efficaci a prevenire il rischio"*.

La trasparenza nei comuni sciolti per mafia²⁹

Come sopra indicato, le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito *internet*, in una apposita sezione denominata *‘Amministrazione Trasparente’* accessibile dalla *home page* dell’ente, tutti i contenuti previsti dal D.l.vo 33/2013, secondo uno schema normativamente definito³⁰. Le apposite linee guida emanate dall’Anac ne indicano più specificamente i contenuti e stabiliscono la periodicità degli aggiornamenti. Ai contenuti obbligatori possono, poi, aggiungersi quelli che i singoli enti intendono diffondere per attuare in maniera più efficace il principio della trasparenza.

Il soggetto tenuto a curare la pubblicazione dei contenuti in *‘Amministrazione trasparente’* è il *Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza* e, in caso di inadempienza, chiunque si può rivolgere al medesimo, attraverso un accesso civico *‘semplice’*, le cui modalità di effettuazione e di inoltro devono essere contenute nella pagina *‘Altri contenuti’* → *‘Accesso civico’*³¹.

Si è già detto inoltre che con il d. l.vo 97/2016³² è stato introdotto anche *l’accesso civico ‘generalizzato’*³³ che consente di ottenere l’esibizione di dati e documenti posseduti dall’amministrazione, anche quando la loro pubblicazione non sia obbligatoria.

29 Il presente paragrafo contiene dati aggiornati al 7 settembre 2020 (alla vigilia delle elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi) con riguardo ai 17 comuni per i quali si è concluso il commissariamento durante l’anno 2020; i dati sono aggiornati sino alla metà del mese di febbraio 2021 con riguardo ai restanti 36 comuni ancora commissariati alla fine dell’anno 2020.

30 Le sezioni in cui si articola sono: disposizioni generali; organizzazione; consulenti e collaboratori; personale; bandi di concorso; performance; enti controllati; attività e procedimenti; provvedimenti; controlli sulle imprese; bandi di gara e contratti; sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici; bilanci; beni immobili e gestione del patrimonio; controlli e rilievi sull’amministrazione; servizi erogati; pagamenti dell’amministrazione; opere pubbliche; pianificazione e governo del territorio; informazioni ambientali; interventi straordinari e di emergenza; altri contenuti. Ogni sezione è composta a sua volta da un certo numero di sottosezioni.

31 Il Rpct ha 30 giorni di tempo per pubblicare i dati omessi e rispondere al richiedente fornendogli il *link* per l’accesso alla pagina contenente le informazioni richieste. Trascorso inutilmente tale termine, il richiedente può rivolgersi al titolare del potere sostitutivo che, pur dovendo individuarsi in una figura sovraordinata al Rpct, spesso nei comuni finisce per coincidere con lo stesso Segretario comunale (e dunque con lo stesso Rpct).

32 Che ha modificato l’art. 5 del d.l.vo 33/2013.

33 *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’articolo 5-bis”* (art. 5 comma 2, d.l.vo 33/2013).

Va premesso che gli esiti del presente studio rendono evidente come, purtroppo, l'adempimento degli obblighi di trasparenza nei 53 comuni scolti per mafia oggetto di analisi (quelli, cioè, che nel corso del 2020, o in una parte di esso, sono stati gestiti da una commissione straordinaria) risulti ben poco soddisfacente.

Pur risultando evidente che le problematiche riscontrate sono da ricondurre alla fase antecedente allo scioglimento degli organi eletti, è tuttavia necessaria una riflessione sulle ragioni per le quali le commissioni straordinarie non siano state in grado di sanarle.

Come anticipato, molte delle pagine *web* 'Amministrazione trasparente', raggiungibili dalle *home page* del sito *internet* dei comuni esaminati presentano significative carenze.

Nei Comuni di Caivano (NA), Delianuova (RC)³⁴, San Giorgio Morgeto (RC)³⁵, Strongoli (KR)³⁶, Torretta (PA), Mezzojuso (PA), Partinico (PA) e Camastra (AG)³⁷ la sezione 'Amministrazione trasparente' è stata rinnovata durante il commissariamento. Purtroppo, però, il risultato di questa operazione - essendo il nuovo sito in corso di popolamento ed avendo, conseguentemente, un numero assai limitato di contenuti - è in molti casi la perdita o la difficoltà di reperire le informazioni pregresse, con conseguente 'pregiudizio' della previsione dell'art. 8 comma 3 del D.l.vo 33/2013³⁸.

Ancora, la pagina 'Accesso civico' dovrebbe contenere l'indirizzo di posta elettronica (meglio se certificata) del *Rpct* al quale inviare una eventuale richiesta di integrazione della pubblicazione, nonché l'indirizzo di posta elettronica del soggetto titolare del potere sostitutivo al quale rivolgersi qualora il *Rpct* non risponda entro 30 giorni³⁹. Invece, in ben 34 dei 53 Comuni monitorati (quindi nel 64% dei casi) tale informazione non è disponibile: ciò evidentemente impedisce al cittadino di esercitare un suo diritto, a meno che non riesca a trovare in qualche altra sezione del sito un indirizzo di posta

34 La nuova pagina risulta ancora in corso di allestimento, ma dalla *home page* del comune è ancora possibile accedere alla precedente versione.

35 Dalla *home page* del comune è ancora possibile accedere alla [precedente](#) versione.

36 A Strongoli (KR) è stato sostituito l'intero sito *internet* comunale e quello precedente al momento risulta ancora [attivo](#).

37 A Camastra (AG) è stato sostituito dal 1° marzo 2020 l'intero sito *internet* comunale; quello [precedente](#) aveva una pagina 'Amministrazione trasparente' non conforme alle previsioni normative.

38 "I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti" (art. 8, comma 3, D.lgs 33/2013).

39 Quanto detto riguarda l'accesso civico 'semplice' e l'ipotesi di mancata pubblicazione di contenuti obbligatori. Le richieste di accesso civico 'generalizzato' andrebbero invece trasmesse all'ufficio che detiene il documento richiesto, oppure all'Urp o al *Rpct* che provvedono a inoltrarle all'ufficio competente.

elettronica dove inviare l'istanza senza avere la certezza, però, che essa sarà oggetto di attenzione.

Il risultato, come si vedrà nel paragrafo successivo, è che i comuni sciolti per mafia, pur avendo gravi e diffuse carenze della sezione 'Amministrazione trasparente', ricevono ben poche richieste di accesso civico 'semplice' o 'generalizzato'.

Nella sezione 'Organizzazione' → 'Organi di indirizzo politico amministrativo' andrebbe indicata la composizione della Commissione straordinaria, il decreto di nomina, la delibera di insediamento e il *curriculum vitae* di ciascuno dei commissari⁴⁰. Andrebbero altresì pubblicati la dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità all'assunzione dell'incarico⁴¹, i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici, i dati relativi all'assunzione di altre cariche presso enti pubblici o privati ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; la dichiarazione dei redditi e la situazione patrimoniale propria, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado (qualora gli stessi consentano).

Ben 25 dei 53 comuni (quindi il 47%), non hanno pubblicato per tempo alcuna di queste informazioni⁴², presentando una pagina priva di contenuti o, ancora peggio, riportando ancora i nomi di Sindaco, Giunta e Consiglieri destituiti, a distanza di mesi dall'avvenuto scioglimento⁴³.

Solo alcune informazioni, tutt'altro che complete, sono state pubblicate nel sito *internet* di 17 dei 36 comuni nei quali il commissariamento era in atto al momento dell'analisi. Sono stati trovati solo 13 decreti di nomina, 2 delibere di insediamento e 2 relazioni di inizio mandato⁴⁴.

Anche i dati personali sono assai carenti: solamente 10 comuni hanno reso disponibili i *curriculum vitae* dei commissari e 4 comuni hanno pubblicato, peraltro in modo parziale, i compensi derivanti dall'assunzione della carica.

40 L'obbligo di pubblicazione riguarda i dati di tutti coloro che ricoprono incarichi dirigenziali

41 Per i comuni della Sicilia, la Legge regionale 12 ottobre 2018 richiede anche una dichiarazione di eventuale appartenenza ad associazioni massoniche o similari, che creino vincoli gerarchici, solidaristici e di obbedienza. Sarebbe utile estendere tale obbligo a tutto il territorio nazionale con legge dello Stato.

42 Addirittura, nei comuni di S. Gregorio d'Ippona (VV), Briatico (VV), Plati (RC), Bompensiere (CL), Strongoli (KR) e Cirò Marina (KR), la pagina non è stata aggiornata durante gli oltre due anni di commissariamento, conclusosi a settembre 2020 con il rinnovo degli organi elettorali.

43 Ciò è accaduto ad esempio nel Comune di Tortorici, dove i dati dei precedenti amministratori sono rimasti per oltre due mesi dallo scioglimento.

44 Alcuni documenti potrebbero comunque essere presenti in altra parte del sito internet comunale.

Soltanto in 6 dei 17 comuni che sono tornati al voto nel mese di settembre del 2020 è stata pubblicata la *Relazione di fine mandato*, che dovrebbe descrivere le principali attività svolte⁴⁵ e consentire la verifica degli obiettivi raggiunti, quali indicati nella *Relazione di inizio mandato*. Purtroppo, la relazione finale non include alcuna informazione sul grado di popolamento della pagina ‘*Amministrazione trasparente*’.

A questa carenza di informazioni generali, si aggiungono ulteriori mancanze che risultano estremamente problematiche e dannose.

I comuni sciolti per mafia spesso versano in condizione deficitarie, con squilibri strutturali di bilancio che possono condurre al pre-dissesto⁴⁶ o al dissesto finanziario⁴⁷.

Si legge nella Relazione 2019 del Ministero degli Interni al Parlamento sull’attività svolta dalle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso che “*Gli enti sciolti, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo, che li rendono più facilmente ‘esposti’ a ingerenze esterne e asserviti alle pressioni delle organizzazioni criminali, versano anche in precarie condizioni finanziarie che accrescono i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa... Gli effetti negativi che lo stato di dissesto comporta si ripercuotono inevitabilmente sulla popolazione. Infatti, oltre alle evidenti ricadute in termini di limitati margini di spesa, con prevedibili riflessi sulla qualità e quantità dei servizi offerti alla cittadinanza, va evidenziato che la dichiarazione di dissesto finanziario comporta ex lege l’elevazione nella misura massima consentita delle aliquote e delle tariffe di base delle imposte e tasse locali (esclusa la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), con ulteriore aggravio per i contribuenti”.*

Ben 15 sui 53 esaminati, sono i comuni che nel 2020 versavano in gravi condizioni finanziarie, con una percentuale del 28%, all’evidenza nettamente superiore alla media nazionale, che è al di sotto del 5%.

I comuni di Orta di Atella (CE), Caivano (NA), Amantea (CS), Briatico (VV), Pizzo (VV), Cirò Marina (KR), Crucoli (KR), Cutro (KR), Partinico (PA), Tortorici (ME), San Cataldo (CL) e Pachino (SR) versavano in condizioni di dissesto finanziario; il

45 Secondo quanto previsto dall’articolo 4 del d.l.vo 149/2011.

46 Il Piano di riequilibrio o pre-dissesto (in base agli art. 243 e 243 bis, ter e quater, Tuel), ha una durata compresa tra 4 e 20 anni e comporta sul piano finanziario aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, copertura integrale del servizio smaltimento rifiuti e del servizio acquedotto con i proventi della tariffa, controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi, rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione. Può prevedere la richiesta di accesso al Fondo di rotazione

47 Quando il comune non è più in grado di assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili oppure quando nei confronti dell’ente esistono crediti di terzi ai quali non si riesce a far fronte con il ripristino dell’equilibrio di bilancio né con lo strumento del debito fuori bilancio (art. 244 Tuel).

comune di Bompensiere (CL) era in condizione di *deficit* e quelli di Cerignola (FG) e Careri (RG) avevano presentato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

A tale proposito, va tenuto presente che i principi contabili armonizzati degli enti locali, introdotti con il D.L.vo 118/2011⁴⁸ ed entrati a pieno regime a partire dal rendiconto di gestione per l'anno 2016, richiedono un'attività coordinata di programmazione e il rispetto dei tempi previsti per l'approvazione dei diversi atti di cui si compone il ciclo di bilancio.

Sul piano operativo la modifica normativa si traduce nella previsione della redazione del documento unico di programmazione (*Dup*), del bilancio di previsione, del piano esecutivo di gestione (*Peg*), del rendiconto di gestione e di altri adempimenti connessi al ciclo di bilancio, nel rispetto delle scadenze previste e di schemi contabili predefiniti.

Anche da questo punto di vista i comuni sciolti per mafia appaiono spesso carenti e in ritardo e presentano bilanci privi di attendibilità, correttezza, congruità e coerenza, così

48 Cfr. sul punto "La contabilità armonizzata di Regioni ed enti locali" - Camera dei Deputati - Temi dell'attività parlamentare - XVII Legislatura : "Con il decreto legislativo n. 118 del 2011 è stato ridefinito l'ordinamento contabile degli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali, al fine di realizzare una omogeneità effettiva dei bilanci e dei rendiconti ed estendere la contabilità patrimoniale a tutti gli enti, migliorando in tal modo la complessiva qualità dei conti pubblici e concorrendo positivamente al percorso di risanamento della finanza territoriale. Il decreto legislativo 118 è intervenuto anche alla luce di quanto previsto dalla Direttiva 2011/85/UE che ha specificamente fissato regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, nonché con un medesimo orizzonte temporale pluriennale - almeno triennale - di programmazione. Con tale finalità, il decreto legislativo in questione ha costituito una ampia e organica riforma di contabilità degli enti territoriali, diretta a garantire la **qualità** e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità dell'allora vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici. La riforma stabilisce, dunque, per regioni ed enti locali, l'adozione di regole contabili uniformi, di un comune piano dei conti integrato e di comuni schemi di bilancio, l'adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società o altri organismi controllati, la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili, nonché l'affiancamento, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale al sistema di contabilità finanziaria.

Tra le **principali innovazioni** introdotte dal decreto legislativo va richiamata in particolare **1)** l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica; **2)** adozione di schemi comuni di bilancio articolati sul lato della spesa in missioni e programmi e macroaggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato; **3)** definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione; **4)** introduzione di regole per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica, che consiste nella predisposizione di un budget economico e nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti in missioni e programmi al fine di consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

La complessità, anche tecnica, dell'implementazione del nuovo sistema, ha reso opportuni alcuni interventi per accompagnare l'armonizzazione: a tal fine sono stati previsti nel decreto legislativo 118/2011 in questione (allegati da 4/1 a 4/4) i "principi contabili applicati", veri e propri manuali operativi a disposizione degli enti, corredati da numerosi esempi pratici, riguardanti la programmazione, la contabilità finanziaria, la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato".

impedendo che i Revisori dei conti e la Corte dei conti, ciascuno per la parte di propria competenza, effettuino i dovuti controlli.

Alle carenze riscontrate nella tenuta della documentazione contabile si affiancano omissioni anche sotto il profilo della trasparenza e della doverosa pubblicazione. Soltanto 20 dei 53 Comuni sciolti per mafia avevano pubblicato in *‘Amministrazione trasparente’* → *‘Bilanci’* il bilancio di previsione 2020-2022; 18 erano ancora fermi al bilancio di previsione 2019-2021, 9 a quello 2018-2020; i rimanenti 6 avevano pubblicato un bilancio risalente ad anni ancora precedenti o ne avevano del tutto omissso la pubblicazione.

Non va meglio la situazione per quanto riguarda il rendiconto di esercizio per l’anno 2019, che andava approvato entro il 30 giugno del 2020⁴⁹ ed era disponibile solo per 19 comuni; altri 12 erano fermi al 2018, 10 al 2017, 4 ad anni precedenti e in 8 comuni di esso non era alcuna traccia.

In alcuni casi, poi, sia il bilancio di previsione che il rendiconto di gestione non presentavano la struttura delle tavole previste dal *“piano armonizzato dei conti”*, rendendo difficile ricostruire il quadro riassuntivo, il risultato di amministrazione, il conto economico, lo stato patrimoniale e tutte le altre variabili di interesse per avere una valutazione d’insieme delle criticità economico-finanziarie.

Va ovviamente sottolineato che la mancata pubblicazione dei bilanci in *‘Amministrazione trasparente’* non esclude il fatto che questi siano stati approvati. Tuttavia, anche la *Banca dati della pubblica amministrazione (Bdap)* del Ministero dell’economia e delle finanze, contiene solamente 32 bilanci dei 53 riguardanti i comuni esaminati.

Nella tavola che segue è riportato il *“risultato di amministrazione”* nei Comuni oggetto di studio⁵⁰.

49 Il termine ordinario del 30 aprile è stato prorogato di 2 mesi nel 2020 per tenere conto delle difficoltà conseguenti all’emergenza sanitaria e al lockdown.

50 Il risultato di amministrazione è pari al fondo cassa alla fine dell’esercizio, al quale si sommano i residui attivi e si sottraggono i residui passivi e il fondo pluriennale vincolato (di parte corrente e in conto capitale).

A sua volta il saldo finale di cassa è pari al saldo iniziale di cassa maggiorato delle entrate (residui attivi iniziali e accertamenti di competenza) e diminuito delle uscite (residui passivi iniziali e impegni di competenza) dell’esercizio.

Il risultato di amministrazione può essere scomposto nella parte accantonata (relativa alle riserve), in quella vincolata (utilizzata per le finalità a cui erano state inizialmente destinate le risorse) ed in altra parte destinata a investimenti e disponibile (ottenuta per differenza). Se la parte disponibile è positiva si ha un avanzo, in caso contrario un disavanzo che deve essere assorbito negli anni.

Il prospetto della formazione e composizione del risultato di amministrazione, previsto dal piano dei conti armonizzati, mostra lo “stato di salute” dei bilanci comunali.

Come emerge dai dati riportati, ad eccezione di San Gennaro Vesuviano (NA), Manduria (TA) e Trecastagni (CT), tutti i comuni presentano un disavanzo più o meno consistente; Bompensiere (CT) presenta addirittura un risultato di amministrazione negativo.

Tra i dati degni di attenzione nella valutazione dello ‘stato di salute’ dei bilanci comunali vi è il “Fondo crediti di dubbia esigibilità” (*Fcde*): in tale fondo, che costituisce una componente rilevante degli accantonamenti, sono conteggiati una parte dei residui attivi e in particolare le somme non riscosse che ragionevolmente non potranno essere recuperate dall’ente⁵¹.

Orbene, quasi la metà dei residui attivi dei comuni sciolti per mafia (47,5%) è a rischio di riscossione, dato ben più elevato di quello che si rileva nella totalità dei comuni italiani (42,2%)⁵². Un valore alto del rapporto tra *Fcde* e residui attivi, come ad Africo (81,6%), San Gennaro Vesuviano (69,9%), Mattinata (63,8%) e Vittoria (62,7%) denota una scarsa capacità di riscossione prolungata nel tempo e una non oculata previsione delle entrate iscritte a bilancio. Un valore troppo basso come a Camastra (18,8%), Scorrano (20,1%) e Scilla (22,3%) potrebbe, invece, indicare una sottostima dei crediti inesigibili, dovuta a una non corretta applicazione delle modalità di accertamento.

51 I residui attivi sono una componente positiva del risultato di amministrazione. Se, però, si accumulano negli anni senza provvedere ad incassarli (tasse, multe, ecc.) si rischia di 'gonfiare' il bilancio senza che ad esso corrisponda una reale attività.

52 Tutti i comuni presenti nella Bdap.

**TAVOLA 2 – RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE NEI COMUNI SCIOLTI
PER MAFIA – RENDICONTO 2019**

	Risultato amministrazione	Accantonata	Vincolata	Destinata investimenti	Avanzo(+)/Disav anzo(-)	Fcde/Resi dai attivi	Residui passivi/ Residui attivi
Orta di Atella	9.684.307	31.477.721	92.060	83.066	-21.968.540	59,0	66,5
Arzano	11.264.939	17.546.419	650.820	0	-6.932.300	46,1	79,2
Calvizzano	7.763.898	22.883.344	2.340.525	0	-17.459.970	50,4	23,2
Sant'Antimo	13.482.969	30.950.238	1.312.879	612.633	-19.392.780	35,3	88,7
San Gennaro Vesuviano	17.312.820	11.457.711	1.855.191	356.067	3.643.850	69,9	59,5
Cerignola	43.455.500	51.579.762	4.757.233	4.056.683	-16.938.179	60,6	50,7
Manfredonia	31.564.926	40.554.925	19.055.019	176.517	-28.221.535	35,9	52,8
Mattinata	4.263.035	4.920.076	1.597.772	535.719	-2.790.532	63,8	45,4
Scorrano	324.304	690.647	108.105	0	-474.448	20,1	88,5
Sogliano Cavour	1.676.384	1.210.745	600.595	6.855	-141.811	41,8	68,8
Surbo	3.101.056	4.064.632	256.931	0	-1.220.507	39,9	39,4
Manduria	28.849.988	19.437.916	6.772.514	2.467.919	171.639	52,9	50,7
Scanzano Jonico	5.682.250	8.827.802	561.444	0	-3.706.996	68,7	50,7
Casabona	944.219	1.090.512	27.316	4.488	-178.097	29,7	59,3
Cirò Marina	10.118.176	20.523.061	0	0	-10.404.885	37,5	47,4
Cutro	9.692.048	13.218.512	32.783	0	-3.559.248	54,1	55,7
Strongoli	1.260.910	6.073.881	5.079	0	-4.818.050	42,3	69,6
Africo	4.464.561	10.100.648	568.502	0	-6.204.590	81,6	36,4
Delianuova	2.150.810	1.226.528	810.334	3.380	110.568	40,1	27,0
Sant'Eufemia d'Aspromonte	2.168.644	2.182.290	101.747	0	-115.393	36,6	82,2
San Giorgio Morgeto	3.279.228	3.939.460	1.137.579	0	-1.797.811	42,5	66,7
Scilla	3.067.942	8.289.366	1.257.643	106.494	-6.585.561	22,3	97,8
Sinopoli	1.550.924	2.338.627	20.051	0	-807.753	28,2	15,7
Stilo	2.180.035	3.372.778	21.646	0	-1.214.389	57,0	54,2
Briatico	1.143.843	1.559.556	0	0	-415.713	30,0	143,0
Limbadi	2.922.482	2.728.430	539.442	64.754	-410.144	33,0	41,0
Pizzo	1.339.155	2.170.472	90.000	0	-921.317	29,3	78,9
Camastra	17.368	679.541	711	0	-662.884	18,8	99,6
San Biagio Platani	1.683.898	1.886.489	83.685	65.949	-352.226	43,0	33,6
Bompensiere	-159.837	360.323	0	0	-520.160	29,2	72,1
Trecastagni	4.303.394	3.735.807	502.570	38.603	26.414	53,7	56,3
Vittoria	43.220.136	80.356.090	0	0	-37.135.954	62,7	35,2
Totale	273.774.310	411.434.310	45.160.177	8.579.127	-191.399.304	47,5	60,3

Fonte: MEF - Banca dati della pubblica amministrazione

Nei comuni sciolti per mafia il rapporto tra residui passivi (pagamenti ancora da effettuare) e attivi (somme da riscuotere) è il 60,3%, ben più alto di quello che si registra per la totalità dei comuni italiani (50,1%). Quando è troppo elevato, come a Briatico (143%), Camastra (99,6%), Scilla (97,8%), espone il comune a un rischio di solvibilità o, comunque, a un mancato rispetto degli obblighi di pagamento nei confronti dei fornitori. Un valore troppo basso, come a Calvizzano (23,2%) e Delianuova (27%) potrebbe, invece, denotare una scarsa capacità di riscossione delle somme da incassare o una ridotta capacità di spesa.

Se fosse reso disponibile per ciascun comune l'intero piano dei conti integrato, si potrebbero trarre ben altre indicazioni sullo stato di salute economico dei comuni,

anche in un'ottica di prevenzione di possibili distorsioni dovute a infiltrazioni criminali nella gestione amministrativa.

Un altro importante strumento di analisi dei bilanci è rappresentato dal '*piano degli indicatori e dei risultati di esercizio*', che consente di ricavare importanti segnali sull'andamento della gestione economico-finanziaria oltre che di definire i parametri di *deficitarietà* strutturale.

Tuttavia, con riferimento al rendiconto per l'anno 2019, solamente 9 dei 53 comuni analizzati hanno pubblicato il piano suddetto nella sezione '*Amministrazione trasparente*' (la tavola che segue si riferisce solamente ai 9 enti locali citati, non essendo stato possibile ricavare i dati per gli altri).

Va a tal proposito tenuto presente che, in base alle previsioni dell'art. 242 del Testo unico degli enti locali, un comune deve essere dichiarato in *deficit* strutturale se presenta valori superiori ad una soglia di criticità per almeno la metà dei parametri obiettivo appositamente definiti.

TAVOLA 3 – PARAMETRI DI DEFICITARIETA' NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA (*) – RENDICONTO 2019

Indicatore	Descrizione	Soglia	Orta di Atella	Arzano	Pratola Serra	Cerignola	Misterbianco	San Biagio Platani	Vittoria	Manduria	Camastra
1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	> 48	36	25	27	19	24	43	44	20	52
2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	<22	22	20	32	31	37	27	22	32	15
3.2	Anticipazione di tesoreria chiuse solo contabilmente	>0	0	0	0	0	0	0	0	0	45
10.3	Sostenibilità dei debiti finanziari	>16	2	4	6	8	6	8	9	6	3
12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico	>1,2	5,3	0,0	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7
13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	>1	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	0,0	5,1	0,0	3,8
13.2/3	Debiti in corso di riconoscimento o di finanziamento	>0,6	18,9	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
	Effettiva capacità di riscossione (totale Entrate)	<47	36	41	32	41	35		52	49	65

(*) In rosso i valori fuori soglia; evidenziati in giallo i valori critici (a una distanza minore del 20% dalla soglia).

I *parametri obiettivo* considerati per la definizione della condizione di *deficitarietà* strutturale⁵³ sono stati tratti dal *Piano degli indicatori*, selezionando gli 8 ritenuti più rilevanti. La condizione di *deficit* strutturale di un comune evidenzia una situazione di pre-dissesto che non dipende dalla congiuntura economica e che deve essere corretta

53 Decreto 28 dicembre 2018 del Ministero degli Interni e del ministero dell'Economia

attraverso un piano pluriennale di riequilibrio finanziario (aumento delle entrate, riduzione delle spese) per non incorrere nel vero e proprio dissesto⁵⁴.

A Camastra (AG) sono stati individuati 5 parametri fuori soglia, ponendo il comune in condizione di *deficitarietà* strutturale. A rischio anche il comune di Orta di Atella (CE), nel quale è stato rilevato il superamento dei valori soglia in relazione a 3 parametri e la prossimità al limite per un ulteriore parametro; il comune di Cerignola (FG) presentava il superamento del valore soglia in 3 parametri; nel comune di Vittoria (RG) 2 parametri risultavano fuori soglia e per altri due il valore era vicino al limite.

Tra i parametri considerati quello maggiormente critico è l'effettiva capacità di riscossione per il totale delle entrate⁵⁵, che non viene rispettata da 5 comuni, mentre altri 2 comuni sono prossimi al raggiungimento dei valori-soglia.

Informazioni sulla situazione contabile e finanziaria dei comuni sciolti per mafia potrebbero essere contenute nei rilievi della Corte dei conti⁵⁶ che, al pari della relazione degli organi di revisione, sono oggetto di pubblicazione⁵⁷. L'analisi dei profili istituzionali dei comuni in esame evidenzia, tuttavia, come sia arduo risalire a tali dati dalle informazioni pubblicate. Infatti, 24 comuni non hanno pubblicato alcuna informazione e solo il Comune di Saint-Pierre (AO) ha specificato che la Corte dei conti non ha effettuato rilievi. Per i restanti 29 comuni si possono leggere le relazioni che abbracciano un arco temporale di pubblicazione variabile tra il 2016 e il 2021. Tuttavia, la circostanza che tra il bilancio o il rendiconto analizzato e la data di pronuncia del rilievo intercorra spesso un significativo intervallo di tempo⁵⁸ rappresenta un elemento di scarsa chiarezza ed efficienza del sistema di controllo.

54 Lo stato di dissesto finanziario si ha quando l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si può fare validamente fronte (art. 244 Tuel). IN caso di dissesto la gestione finanziaria dell'ente viene commissariata.

55 La situazione sarebbe ben peggiore se, più correttamente, si facesse riferimento alle sole entrate finali e non alle entrate totali.

56 Articolo 1, commi 166-169 della legge n. 266 del 2005

57 Art. 31 d.l.vo 14 marzo 2013 n. 33

58 A mo' di esempio, solo a febbraio 2019 la Sezione di controllo della regione siciliana ha concluso con rilievi l'istruttoria sul rendiconto per l'anno 2016 del comune di Misterbianco (CT), peraltro approvato in ritardo nell'agosto 2017.

Un'altra delle sezioni in cui si articola la pagina di 'Amministrazione trasparente' riguarda i 'Pagamenti dell'amministrazione' e contiene sia i dati sui pagamenti⁵⁹ che l'indicatore di tempestività dei pagamenti⁶⁰ stessi.

In 19 dei comuni oggetto di analisi, la apposita sezione di 'Amministrazione trasparente' rinviava al portale Soldipubblici.it dell'Agenzia per l'Italia digitale ove, tuttavia, sono visibili solo i pagamenti più recenti in quanto ogni aggiornamento determina la cancellazione dei dati precedenti. Tale modalità di pubblicazione non soddisfa, pertanto, quanto previsto dalle norme sulla trasparenza⁶¹. Di fatto, solo i comuni di Calvizzano (NA), Mattinata (FG), Sogliano Cavour (LE), Surbo (LE) e Amantea (CS) pubblicavano i pagamenti aggiornati, altri 8 erano in ritardo, mentre 20 comuni non pubblicavano nulla.

Estremamente rilevante è anche la pubblicazione dell'indicatore della tempestività dei pagamenti: il dato in questione rappresenta un importante fattore di rischio di cui deve tenersi conto nella predisposizione del piano di prevenzione della corruzione.

Tra i comuni esaminati, sono 11 quelli che hanno omesso la pubblicazione del dato in esame; altri 19 non avevano aggiornato il dato annuale.

Il ritardo medio nei pagamenti⁶², rilevato nei 42 comuni che avevano pubblicato l'indicatore, è di 99 giorni (più del triplo del tempo consentito). Solo Delianuova (RC) saldava i propri debiti commerciali entro il termine stabilito, mentre a Caivano (NA) i fornitori avevano dovuto attendere mediamente 242 giorni (8 mesi) per poter essere liquidati. Ritardi superiori ai 200 giorni sono stati rilevati anche a Bompensiere (CL), Partinico (PA) e Scanzano Jonico (MT).

59 Art. 4-bis comma 2 d.l.vo 33/2013 (Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche): ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione "Amministrazione trasparente", i dati sui propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.

60 articolo 33 d.l.vo 33/2013 (Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell'amministrazione): "... le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato "indicatore annuale di tempestività dei pagamenti", nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato "indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti", nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici...".

61 L'articolo 8 comma 3 del D.l.vo 33/2013 prevede che i dati siano pubblicati per 5 anni.

62 Per essere in regola il comune deve liquidare le fatture commerciali nei 30 giorni successivi alla loro presentazione.

Solo 6 comuni avevano reso noto il debito residuo: tra essi spicca il Comune di Vittoria (RG) che alla fine del 2018 doveva restituire oltre 6 milioni di euro e aveva un ritardo medio nei pagamenti di 30 giorni.

Come già accennato in premessa, tra le spese a maggiore rischio di corruzione ci sono sicuramente quelle connesse alle forniture di beni o servizi o all'affidamento di lavori all'esterno, affrontate dal Comune o da società partecipate o controllate.

La lettura dei decreti di scioglimento evidenzia come, nel periodo antecedente alla gestione commissariale, gli enti abbiano fatto frequente ricorso a procedure di affidamento diretto e ad appalti sottosoglia, omettendo inoltre di ricorrere alle centrali d'acquisti (Consip o Mepa). Sono state altresì rilevate anomalie nei prezzi di aggiudicazione, nella scelta delle ditte invitate alle procedure negoziate, nonché l'uso ingiustificato e prolungato dell'istituto della proroga.

Oltre a dovere osservare gli adempimenti previsti dal d.l.vo 50/2016 (Codice degli appalti) che garantiscono la correttezza della procedura, i comuni devono pubblicare in '*Amministrazione trasparente*' → '*Bandi e gare*' una serie di informazioni relative alle procedure di gara bandite, alla tipologia di opere, servizi e forniture oggetto delle procedure e ai costi degli affidamenti medesimi⁶³: ciò allo scopo di favorire un controllo diffuso dell'operato della Pubblica Amministrazione⁶⁴.

La normativa sulla trasparenza ribadisce inoltre quanto previsto dall'articolo 1, comma 32 del d.l.vo 190/2012, per l'affidamento di lavori, forniture e servizi: le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti *web* istituzionali la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dell'opera, il servizio o la fornitura e l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, le suindicate informazioni, relative all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale *standard* aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le medesime informazioni vengono trasmesse in formato digitale all'Anac, secondo le modalità previste dalla delibera n. 39/2016. È evidente che l'assolvimento di tale obbligo di trasparenza *erga omnes* può avere un notevole effetto di deterrenza rispetto al compimento di affidamenti illeciti, anche in un'ottica di prevenzione da possibili infiltrazioni criminali.

63 Art. 37 d.l.vo 14 marzo 2013 n. 33.

64 La pubblicazione in Amministrazione trasparente del comune prescinde dalla presenza dell'appalto nel Portale della trasparenza dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac).

Tuttavia, l'analisi svolta ha evidenziato come 9 dei 53 comuni sciolti per mafia non abbiano compilato l'apposita sezione del sito *internet* istituzionale e altri 6 comuni non abbiano aggiornato le informazioni pubblicate.

Una fonte informativa esterna è il Monitoraggio delle opere pubbliche (Mop), previsto dal d.l.vo 229/2011 nell'ambito della *Banca dati delle amministrazioni pubbliche (Bdap)*⁶⁵. Il 'cruscotto di consultazione dei dati', che può essere liberamente compulsato facendo riferimento alla 'struttura proponente'⁶⁶ l'opera pubblica, consente di sapere per ciascuna opera individuata dal *Codice identificativo univoco (Cup)*, il costo totale previsto ed effettivo, i pagamenti e i finanziamenti totali, i tempi previsti ed effettivi per le fasi di progettazione, realizzazione e completamento, l'importo a base d'asta, l'importo di aggiudicazione e le modalità di svolgimento dell'appalto individuato dall'identificativo di gara (*Cig*) associato al *Cup*.

Sono 3.944 le opere pubbliche complessivamente ascrivibili ai 53 comuni sciolti per mafia esaminati⁶⁷, con una media di 74 opere per comune: si passa dalle 230 di Cirò Marina (KR) alle appena 13 di Bompensiere (CL).

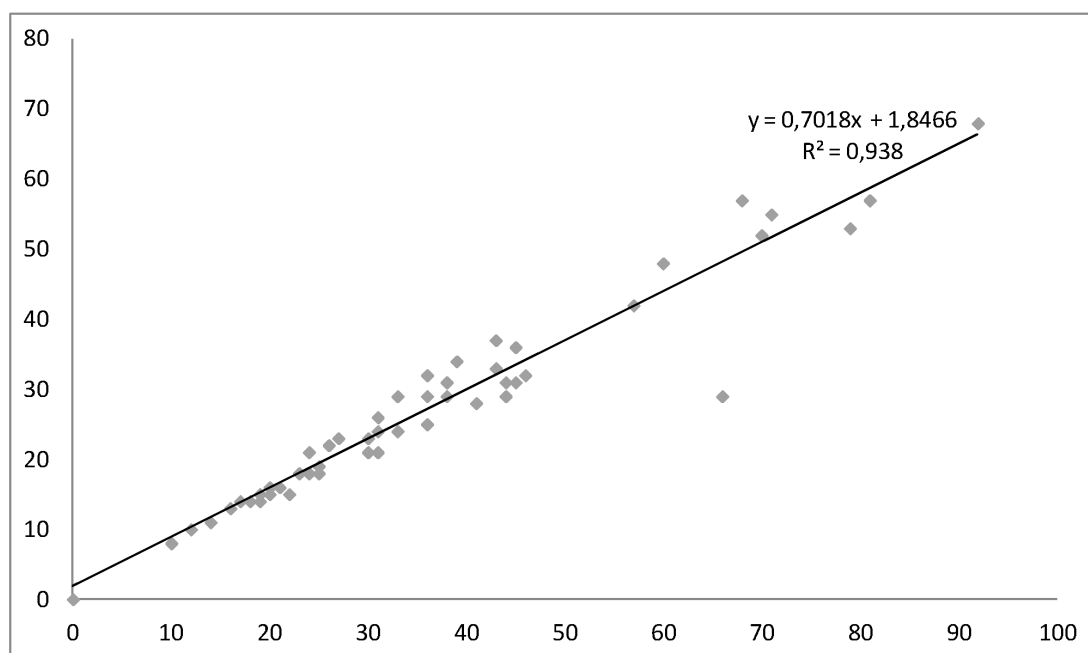
Il cruscotto *Bdap-Mop* indica anche il grado di adempimento e di completezza delle informazioni riportate.

FIGURA 4 – GRADO DI ADEMPIMENTO (ASCISSE) PER COMPLETEZZA (ORDINATE) DELLE INFORMAZIONI PRESENTI NEL MONITORAGGIO DELLE OPERE PUBBLICHE DEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA IN ATTO NEL 2020

65 Cfr. nota 20.

66 La struttura proponente è uno dei soggetti tenuti alla trasmissione delle informazioni sulle opere pubbliche, in base al d.l.vo229/2011, tra cui i Comuni, Non necessariamente la struttura proponente coincide con la stazione appaltante

67 Il dato è riferibile alla ricognizione effettuata a febbraio 2021.



Fonte: Elaborazione su Monitoraggio Opere pubbliche - Bdap (situazione al 20 febbraio 2021)

Per i 53 comuni sciolti per mafia, il livello medio di adempimento nella comunicazione delle informazioni alla Bdap è pari al 36% e quello di completezza al 27%. Il comune di Saint-Pierre (Ao) non ha trasmesso alcuna informazione alla Bdap, mentre Bompensiere (CI) ha la più alta percentuale sia in termini di adempienza (92%) che di completezza dei dati (68%). I due indicatori sono altamente correlati con un coefficiente di correlazione R^2 pari a 0,94⁶⁸.

Un altro adempimento fondamentale ai fini del raggiungimento dei risultati cui mira la trasparenza è quello⁶⁹ della pubblicazione dei dati relativi al patrimonio immobiliare dell'ente, con le informazioni identificative degli immobili posseduti e detenuti e dei canoni di locazione attiva e passiva.

In 39 comuni i canoni di locazione passiva non erano pubblicati; Pratola Serra (AV) e Sant'Eufemia di Aspromonte (RC) dichiaravano di non averne, 11 comuni pubblicavano dati relativi agli anni precedenti e solo Vittoria (RG) aveva pubblicato il dato aggiornato.

68 Il coefficiente può variare tra 0 (nessuna correlazione) a 1 (massima correlazione).

69 Art. 30 d.l.vo 14 marzo 2013 n. 33

Sempre con riferimento alla pubblicazione di dati relativi ai beni facenti parti del patrimonio immobiliare dei comuni, va rammentato che l'articolo 48 comma 3 lettera c) del Codice Antimafia (D.l.vo 159/2011)⁷⁰, obbliga ogni ente territoriale a pubblicare l'elenco completo dei beni immobili confiscati trasferiti al patrimonio indisponibile dell'ente stesso. Tale obbligo non è previsto dal D.l.vo 33/2013.

Solo 13 comuni avevano pubblicato l'elenco nella sezione riservata al patrimonio immobiliare e di questi 3 avevano aggiunto una sottosezione appositamente dedicata. A Torretta (Pa) l'elenco era rinvenibile sulla *home page* del sito istituzionale, mentre nei restanti 39 casi (pari al 74%) non è stato possibile rintracciare detto elenco sul sito internet.

Gli organi di indirizzo politico-amministrativo di ciascun ente sono tenuti a nominare un *Organismo indipendente di valutazione della performance (Oiv)* o *Nucleo di valutazione (Ndv)*⁷¹, incaricato oltre che della valutazione della performance dei dirigenti anche del compito di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza.

Tra i dati oggetto di obbligo di pubblicazione - ospitati nella sezione '*Personale*' - sono inclusi la composizione monocratica o collegiale di tale organismo, la data di nomina dei componenti (gli organismi restano in carica per tre anni), i *curriculum vitae* e i compensi ricevuti⁷².

Sono 21 i Comuni che non avevano pubblicato alcuna informazione al riguardo⁷³. La spesa media per i compensi ai membri dell'*Oiv/Ndv* rilevata dalle pubblicazioni effettuate è di circa 9 mila euro l'anno, con costi compresi tra i 1.000 euro di Pratola Serra (AV) e i 35.012 euro di Manfredonia (FG).

L'esito del monitoraggio annuale sui contenuti di '*Amministrazione trasparente*' deve essere pubblicato nella sezione '*Controlli e rilievi sull'amministrazione*', secondo una griglia di rilevazione predisposta annualmente dall'Anac. L'analisi dei dati pubblicati dai Comuni sciolti per mafia ha evidenziato che solo la metà dei Comuni osservati ha

⁷⁰ "Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

⁷¹ Organismo istituito/previsto e disciplinato dall'art. 14 del d. l.vo 27 ottobre 2009 n. 150.

⁷² Art. 10 comma 8 lett. c) d. l.vo 14 marzo 2013 n. 33 e Par. 14.2, delibera CIVIT n. 12/2013.

⁷³ Nel comune di Saint-Pierre (AO) la funzione è demandata a un organismo regionale

pubblicato la griglia di rilevazione relativa al monitoraggio effettuato durante il 2020⁷⁴ e i punteggi assegnati sulla base di una scala qualitativa non sembrano essere sempre congrui rispetto alle molteplici carenze riscontrate. Le numerose inadempienze emerse dimostrano l'inefficienza dell'articolato sistema di controlli, pur previsto dalla normativa vigente. Anche le commissioni prefettizie sembrano non avere rilevato nei casi esaminati le inadempienze di cui si è ora detto e non aver intrapreso le azioni necessarie a sanarle.

74 L'ultimo monitoraggio riguardava: Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza; Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti); Bandi di concorso; Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (criteri e modalità, atti di concessione); Patrimonio immobiliare; Canoni di locazione o affitto; Controlli e rilievi sull'amministrazione (Oiv/Ndv, Organi di revisione e controllo, Corte dei Conti); Piano triennale di prevenzione della corruzione; Registro degli accessi).

La relazione annuale del Rpct

Tra le incombenze annuali del Rpct c'è anche la compilazione di una relazione sulle misure di prevenzione della corruzione: essa deve essere pubblicata entro il 31 gennaio di ogni anno - con riferimento all'anno precedente - sul sito *internet* istituzionale del comune, nella sezione '*Amministrazione trasparente*' → '*Altri contenuti*' → '*Prevenzione della corruzione*'.

Si tratta di un *file* in formato *excel*, predisposto dall'Anac e segnatamente di un questionario che si compone di 3 fogli: anagrafica, considerazioni generali, misure anticorruzione.

Al momento della ricognizione⁷⁵, l'atto in questione, relativo all'anno 2019, mancava in 13 Comuni (in alcuni di essi l'omissione veniva riscontrata anche per gli anni precedenti): ad essi è stata inviata una richiesta di accesso civico 'semplice' (ex art. 5 comma 1 D.l.vo 33/2013), per richiedere la pubblicazione del documento. Solo i comuni di Scorrano (LE) e San Cataldo (CL) hanno risposto positivamente. Trascorsi 30 giorni senza risposta alcuna, sono state presentate 11 istanze di riesame (ex art. 5 comma 7 D.l.vo 33/2013), di cui solo 3 hanno avuto un esito positivo. In ben 8 casi, quindi, non solo non è pervenuta alcuna risposta ma il documento risulta ancora mancante.

Nel complesso, è stato possibile analizzare 36 relazioni per il 2016, 40 per il 2017, 45 per il 2018 e 45 per il 2019.

Risulta importante, anche ai fini delle proposte che si intendono formulare, analizzare quanto emerso nelle relazioni esaminate nella parte contenuta nelle '*considerazioni generali*': in essa sono riportati gli aspetti critici del ruolo del Rpct e sono illustrati i fattori che hanno ostacolato l'azione di impulso e coordinamento rispetto all'attuazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc)*.

Tra i temi maggiormente ricorrenti che i Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza hanno indicato si riscontra il riferimento a difficoltà oggettive nello svolgimento del ruolo. Si è già prima indicato come la figura del Rpct nei comuni coincida spesso con quella del Segretario comunale. Tema dominante è stato quello del frequente ricorso alla modalità dello "scavalco" (condivisione temporanea con altri comuni) nella nomina dei segretari comunali.

Nella relazione del Comune di Orta di Atella (CE) si legge che l'azione di impulso e

⁷⁵ Che, si ricorda, fa riferimento alla situazione aggiornata al 7 settembre 2020 (alla vigilia delle elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi) per i 17 Comuni per i quali si è concluso il commissariamento durante il 2020 e a metà febbraio 2021 per i restanti 36 Comuni ancora Commissariati alla fine del 2020.

coordinamento del *Rpct* non è stata incisiva a causa del continuo avvicinarsi di segretari comunali durante l'anno 2019.

Nella relazione del Comune di Careri (RC) si evidenzia come il ruolo del segretario sia vacante e sia presente un segretario comunale un solo giorno a settimana, con la conseguente difficoltà di svolgere la necessaria attività di impulso e coordinamento al fine di assicurare l'attuazione del PTPCT.

In altra relazione (Plati- RC) si legge che *“il corretto svolgimento delle funzioni di RPCT non può prescindere dalla presenza di un Segretario comunale titolare che coordini le attività di prevenzione della corruzione nelle attività ordinarie poste in essere dagli uffici. Si consideri inoltre che il medesimo è assorbito dall'adempimento delle quotidiane, numerose incombenze dell'Ente nonché impegnato nel far fronte alle frequenti situazioni di emergenza”*. Ancora, si legge che *“La necessità di migliorare l'organizzazione degli uffici e di affrontare numerose problematiche di carattere gestionale, finanziario e legale, hanno impedito al Segretario comunale, in servizio presso una sede di segreteria convenzionata composta da due Enti, di dedicarsi in via prioritaria alle funzioni di RPCT”* [San Giorgio Morgeto (RC)].

Nella relazione del comune di Tortorici (ME) si legge: *“L'azione di impulso e coordinamento del RPCT per l'attuazione del PTPC 2018/2020 è stata rallentata dalla precarietà dell'incarico di Segretario Comunale presso il Comune di Tortorici, conferito mensilmente, nonché dalla situazione finanziaria dell'Ente in dissesto finanziario dichiarato con deliberazione di C.C. n. 47 del 07/10/2016, ai sensi dell'art. 244 e seguenti del D.l.vo 18/08/2000 n. 267 e s.m.i. Il segretario che ha provveduto alla compilazione della scheda è stato nominato a scavalco dal 1° gennaio e non è stato possibile alcuna valutazione per la brevità del lasso di tempo intercorso dalla nomina”*.

Nella relazione del Comune di Mezzojuso (PA) si evidenziano le difficoltà di assicurare un monitoraggio costante ed adeguato, dovendosi conciliare le gravose incombenze affidate dalla legge al *Rpct* con quelle molteplici ed altrettanto delicate affidate al Segretario comunale: *“... L'attività lavorativa del Segretario Comunale si è necessariamente focalizzata sui compiti gestionali derivanti dall'attribuzione della responsabilità del “Settore Amministrativo”. Inoltre, a partire dal 16/09/2019 e sino alla fine dell'anno 2019, l'incarico di Segretario Comunale, e quindi di RPCT, è stato svolto con la formula della reggenza "a scavalco", ricoprendo la titolarità in altra amministrazione comunale. Oltre alle criticità appena menzionate, si segnala che le dimensioni ridotte dell'ente hanno rappresentato un elemento dirimente ai fini della c.d. "fungibilità lavorativa". Infine, più in generale, si ritiene che, a livello normativo, il RPCT dovrebbe godere, tra l'altro, di maggiore autonomia ed indipendenza rispetto*

all'Organo politico che lo nomina e dovrebbe disporre di maggiori poteri sì da potere incidere in maniera più significativa sulla stessa struttura organizzativa dell'Ente”).

In altra relazione (Comune di Cavizzano - NA anno 2017), oltre a evidenziarsi le difficoltà derivanti dalla mole di adempimenti che si sovrappongono alle attività ordinarie che competono al Segretario generale, quale anche *Rpct*, si fa riferimento a “*prassi di confusa e non corretta administration*” consolidate per decenni che, tra l'altro, hanno determinato un cospicuo indebitamento dell'Ente. Si sottolinea come, nonostante l'introduzione di specifici correttivi attuati per realizzare “buone prassi” (ad esempio, in materia di programmazione urbanistica generale del territorio e in tema di debiti fuori bilancio e di trasparenza), impegno professionale, spirito di servizio e senso di legalità non sono sufficienti per sopperire alle inadeguatezze evidenziate per una completa attuazione del piano. Si stigmatizza anche lo scarso coinvolgimento della parte politica dell'amministrazione e si evidenzia come la circostanza che la nomina del *Rpct* sia di competenza dell'organo di indirizzo politico dell'ente sia in palese contrasto con i compiti che il legislatore assegna a detta figura e con le finalità che il legislatore ascrive al piano anticorruzione: egli necessita di piena indipendenza per potere svolgere il suo ruolo in maniera imparziale e soprattutto incondizionata. Viene poi stigmatizzata la errata convinzione della esclusiva riconducibilità al *Rpct* del compito di programmare ed inserire le misure nel PTCP.

In alcune fra le relazioni esaminate, si sottolinea come l'azione del *Rpct* non possa essere adeguatamente efficace a causa della mancanza di risorse economiche e strumentali, della carente informatizzazione e della inadeguatezza delle risorse umane, oltre che dell'elevato cumulo di compiti e delle difficoltà di avvalersi di una struttura organizzativa di supporto adeguata.

Tra le proposte si segnala quella di attribuire ad un organo terzo un ruolo di supporto al Segretario comunale al fine di garantire la piena attuazione delle misure di cui al PTCP, oppure individuare un organismo collegiale di controllo composto da Segretari comunali presso le Prefetture (Manfredonia -FG).

Molteplici le relazioni in cui si mette in rilievo la mancanza di risorse umane e finanziarie e la resistenza al cambiamento da parte del personale per il quale gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sono considerati eccessivi e di ostacolo alle attività ordinarie. In più relazioni addirittura si evidenzia come la mancanza di collaborazione sia tale da determinare l'impossibilità di dare applicazione al *Ptpc* e si giunge al punto di invocare sanzioni per i responsabili inadempienti.

“Come già rappresentato, i principali fattori di criticità che hanno frenato l'azione di impulso e di coordinamento del Responsabile della Prevenzione della Corruzione nel

corso dell'anno 2018, sono prevalentemente di natura organizzativa e legati alla drastica riduzione di personale, anche e soprattutto in settori strategici” (San Cataldo, CL).

“La carenza di risorse professionali specializzate, comporta le maggiori criticità nell'esercizio del ruolo e nell'applicazione della misura della rotazione, inoltre risulta difficile un aggiornamento costante e continuo degli strumenti informatici per la carenza sia delle risorse economiche che di personale informatico all'interno dell'ente, unitamente alla grave situazione finanziaria dell'ente” (Pachino, SR).

“I fattori che hanno ostacolato l'azione di impulso e di coordinamento del RPC rispetto all'attuazione del PTPC sono rappresentati principalmente dalla percezione, da parte dei Responsabili, di molte misure intese come adempimenti formali e non prioritari rispetto all'ordinarietà dell'azione amministrativa. Rilevante è, altresì, è la carenza di risorse umane a supporto dell'attività. Sarebbe auspicabile anche un controllo esterno, di supporto al Segretario Generale al fine di garantire la piena attuazione delle misure di cui al PTPC, oppure individuare un organismo collegiale di controllo composto da Segretari comunali presso le Prefetture” (Mattinata, FG).

“Ai problemi d'infiltrazioni criminali che hanno determinato lo scioglimento si aggiunga inoltre un organico sottodimensionato con carichi di lavoro incongrui ed inadeguati con intuitive difficoltà a reperire persino il tempo necessario per gli adempimenti obbligatori, con ritardi ed inottemperanze anche nelle richieste di altri enti pubblici” (Briatico, VV, 2018).

“Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione ha svolto attività di impulso, verifica e coordinamento ai fini dell'attuazione delle disposizioni del P.T.P.C., ma ha tuttavia registrato posizioni di contrapposizione alle attività svolte” (Mistretta, ME).

Altri Responsabili per la prevenzione della corruzione e la trasparenza sottolineano la mancanza di organizzazione, di strumenti informatici, di formazione:

“Nell'azione di impulso e di coordinamento del personale nell'attuazione del PTPC nel corso nell'anno 2019 sono stati riscontrati i seguenti fattori di ostacolo:

- 1- discontinuità nella copertura dei ruoli apicali nell'Ente (Posizioni Organizzative) che, oltre che attuatori delle misure di prevenzione, nel PTPCT sono riconosciuti quali referenti per il Responsabile dell'Anticorruzione;*
- 2- scarsa conoscenza da parte del personale delle materie del piano anticorruzione e, più in generale della normativa attuativa;*
- 3- scarsa informatizzazione dei processi e dei procedimenti e mancato adeguamento dell'organizzazione degli uffici e del personale propedeutico al sistema di prevenzione delineato dal PTPC;*

4- il sistema delle misure di prevenzione viene sostenuto con difficoltà dalla struttura comunale a causa della carenza di personale e della scarsa formazione di base a causa di mancate e sistematici piani di formazione, non solo in materia di prevenzione della corruzione” (Delianuova - RC).

“I fattori che hanno ostacolato l'attuazione del PTPCT sono da ricondurre alla mancata informatizzazione a tappeto del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione ‘Amministrazione trasparente’. Altre difficoltà sono state riscontrate nel coordinamento della normativa a tutela della privacy con l'assolvimento degli obblighi di trasparenza” (Cerignola -FG).

Le misure anticorruzione

Come esposto nel paragrafo precedente, la relazione annuale del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza* si compone di tre sezioni, una delle quali riguarda le ‘misure anticorruzione’.

Essa richiede che sia fornita risposta a 57 domande suddivise in 14 paragrafi, apponendo una ‘X’ in corrispondenza dell’opzione selezionata (o un numero ove richiesto); vi è poi una colonna nella quale è possibile inserire ulteriori informazioni a carattere esplicativo, spesso molto utili per interpretare correttamente la risposta⁷⁶.

I dati di seguito presentati riguardano le parti più significative (in relazione alle finalità dell’approfondimento oggetto del presente studio) del questionario e sono relativi a 45 dei 53 comuni per i quali era disponibile sul sito la relazione del Rpct per l’anno 2019⁷⁷.

Lo studio, nel dimostrare la scarsa attenzione ai profili della trasparenza, consente di cogliere il livello di accortezza impiegato negli enti sciolti per infiltrazioni mafiose, allo scopo di prevenire fenomeni corruttivi.

⁷⁶ Lo spoglio dei circa 170 questionari complessivamente analizzati per il periodo 2016-2019 è stato manuale, riportando le risposte su tavole di riepilogo all’uopo costruite. Non si esclude la presenza di inesattezze dovute ad errori materiali o a interpretazioni delle risposte non corrispondenti alla realtà, che si sommano a eventuali errori di compilazione del questionario da parte del Rpct. La qualità delle risposte è migliorata con il passare degli anni, anche se in taluni casi, si avverte una sorta di assuefazione alla compilazione, riscontrabile nei casi in cui ogni anno è ripetuto il medesimo commento.

⁷⁷ L’ultima verifica sulla presenza della relazione 2019 è stata effettuata il 28 febbraio 2021.

Gestione del rischio

Il numero di enti che verificano la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) risulta pari al 61%, con una maggiore carenza in Calabria.

TAVOLA 4 - COMUNI SCIOLTI PER MAFIA CHE HANNO VERIFICATO LA SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE PREVISTE DAL PTPC PER REGIONE
(anno 2019, valori assoluti e percentuali)

	Comuni sciolti per mafia	Gestione rischio	%
Valle d'Aosta	1	0	0
Campania	7	5	71
Puglia	7	7	100
Basilicata	1	1	100
Calabria	18	10	56
Sicilia	11	8	73
Totale	45	31	69

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Appare singolare il fatto che nella gran parte dei comuni sciolti per mafia (il 78%) non è stato riportato alcun evento corruttivo: detta percentuale è solo di poco inferiore a quella che si ottiene con riguardo alla generalità degli enti pubblici (80%)⁷⁸.

Un maggior numero di casi di corruzione risulta indicato nelle relazioni dei comuni della Campania (3 comuni su 7) e della Sicilia (4 comuni su 11), mentre sui 18 comuni della Calabria, solo Pizzo (VV) denuncia la presenza di eventi corruttivi, peraltro l'unico degli 11 comuni sciolti per mafia nel 2020.

Va detto che il *Rpct* potrebbe non essere a conoscenza di eventi corruttivi verificatisi all'interno del comune e non è detto che lo scioglimento per mafia avvenga perché sono stati riscontrati episodi criminali che riguardano dipendenti comunali. Va comunque ribadita la necessità che sia prestata la massima attenzione nella compilazione del questionario, soprattutto con riguardo ai comuni sciolti per mafia.

Solamente i comuni di Orta di Atella (CE), Caivano (NA) e San Cataldo (CL) segnalano anomalie nel settore degli appalti; in 5 comuni gli eventi corruttivi si sono

⁷⁸ Osservatorio sulla corruzione nella PA - Rapporto 2019

riscontrati in provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari (di cui 4 con effetto economico diretto e immediato); 2 comuni sono stati interessati da eventi corruttivi per incarichi e nomine, 1 nel settore degli affari legali e del contenzioso, 1 nella gestione economica e 4 in aree di rischio ulteriori.

TAVOLA 5 – COMUNI SCIOLTI PER MAFIA IN CUI SI SONO VERIFICATI EVENTI CORRUTTIVI PER REGIONE E AREA A RISCHIO DI CORRUZIONE (anno 2019, valori assoluti)

Aree a rischio corruzione	Valle d'Aosta	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Totale
Acquisizione e progressione del personale	0	0	0	0	0	0	0
Affidamento di lavori, servizi e forniture	0	2	0	0	0	1	3
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	0	0	0	1	0	0	1
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	0	2	0	0	1	1	4
Affari legali e contenzioso	0	1	0	0	0	0	1
Incarichi e nomine	0	1	0	0	0	1	2
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	0	1	0	0	0	0	1
Aree di rischio ulteriori (elencare quali)	0	2	1	0	0	1	4
Non si sono verificati eventi corruttivi	1	4	6	0	17	7	35

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Soffermando l'attenzione su alcuni dei comuni esaminati, si evidenzia come a Orta di Atella (CE)⁷⁹ gli eventi corruttivi segnalati per l'anno 2019 abbiano riguardato l'affidamento di lavori, servizi e forniture, i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato, gli incarichi e le nomine, la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio. Nella relazione del Prefetto, che ha portato allo scioglimento degli organi elettivi⁸⁰, si legge che “*la Commissione ha rilevato quanto il passato amministrativo dell'ente abbia subito in maniera fortemente negativa l'operato dell'ex sindaco il quale, per quasi un ventennio, ha retto le sorti direttamente o indirettamente dell'amministrazione comunale; in particolare, eletto la prima volta nel 1996, ha ricoperto la carica di*

⁷⁹ in cui il commissariamento ha avuto inizio nel novembre 2019

⁸⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 2019.

sindaco per due mandati consecutivi e, dopo una consiliatura sciolta per infiltrazioni della criminalità organizzata nel 2008, è stato nuovamente eletto, per un terzo mandato iniziato nel 2010 e conclusosi, anzitempo, ad aprile 2015, quando ha rassegnato le dimissioni a seguito del suo arresto... occorre evidenziare che la gestione ha ingenerato, sotto il profilo urbanistico-edilizio, un vero e proprio «sacco di Orta» che ha condotto ad un incremento della popolazione del comune da 13.099 residenti nell'anno 2002 ad oltre 27.000 abitanti nell'anno 2014, in conseguenza di una cementificazione «illegale e priva di alcun controllo», durata per circa un decennio, che ha arrecato gravissimi danni al territorio, all'ambiente e alla convivenza civile...

Nel comune di Caivano (NA)⁸¹, situato nella zona nord della città metropolitana di Napoli nota come «Terra dei fuochi», in un contesto ambientale storicamente caratterizzato dalla pervasiva presenza di sodalizi criminali ben strutturati e radicati ed in grado di condizionare le scelte amministrative degli enti locali, si sono avvicinate da luglio del 2000 ben cinque gestioni straordinarie. Gli eventi corruttivi rilevati nel 2019 hanno interessato l'affidamento di lavori, servizi e forniture, i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato, la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; le aree di rischio ulteriori (patrimonio e beni confiscati). Nella relazione del Prefetto (che ha portato allo scioglimento per mafia), dopo l'insediamento di un commissario straordinario per dimissioni della maggioranza dei consiglieri⁸², si legge che “*appaiono significativi i risultati del ballottaggio fra i due aspiranti sindaci, caratterizzati da un anomalo spostamento di preferenze da parte degli elettori delle sezioni ubicate nel «Parco verde»...Il consiglio comunale eletto annovera, oltre al sindaco, sette consiglieri su sedici già presenti nella precedente consiliatura, nota per essere stata oggetto di diverse segnalazioni agli organi di Polizia per condotte affaristico-clientelari e di malaffare.*

In base a quanto riportato nel questionario, sembrerebbe che gli eventi corruttivi si siano verificati in un periodo (l'anno 2019) nel quale il Comune di Caivano era retto dalla Commissione straordinaria⁸³.

Analoga osservazione può essere fatta per il comune di San Cataldo (CL) nel quale la Relazione richiama l'attenzione in particolare su eventi corruttivi da ricondurre al settore degli appalti. Nel comune in questione, come si apprende dalla relazione della DIA, ha avuto luogo, a luglio 2018, “*un'importante operazione di polizia riguardante, tra l'altro, il settore della raccolta dei rifiuti che, da qualche anno, costituisce uno dei*

81 A settembre 2020 la gestione commissariale ha avuto termine con il rinnovo degli organi elettivi.

82 Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 2018.

83 Lo scioglimento era infatti intervenuto nel 2018.

*prioritari interessi della criminalità organizzata, svelando pesanti forme di infiltrazione nelle Amministrazioni comunali. Nell'ambito dell'operazione Pandora, sono state indagate 12 persone appartenenti alla famiglia di San Cataldo. A carico dei predetti si annovera: associazione di tipo mafioso, estorsione, corruzione aggravata, turbata libertà degli incanti, ma anche detenzione illegale di armi e munizionamento da guerra*⁸⁴.

A Sogliano Cavour (LE) sono state riscontrate "forme di ingerenza da parte della criminalità organizzata che compromettono la libera determinazione e l'imparzialità dell'amministrazione nonché il buon andamento e il funzionamento dei servizi con grave pregiudizio dell'ordine e della sicurezza pubblica" (Relazione allegata al Dpr 29 giugno 2018)⁸⁵. A distanza di alcuni mesi e durante la gestione commissariale, secondo quanto riportato nel questionario, nel 2019 si sarebbero registrati ancora eventi corruttivi in aree ulteriori non meglio specificate.

La relazione prefettizia allegata al decreto di scioglimento del comune di Mezzojuso in provincia di Palermo (Dpr 16 dicembre 2019) si compone di 239 pagine ed evidenzia un quadro di collusioni, complicità e parentele con la mafia locale, dal quale sono emerse reiterate anomalie e violazioni di legge. Appare, quindi, alquanto riduttivo quanto riportato nella relazione del Rpct che si limita a segnalare, per l'anno 2019, la presenza di "eventi corruttivi nell'ambito dei provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato", che sarebbero consistiti nel non aver dato "attuazione al regolamento dell'albo delle associazioni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 15 del 27/02/2014, il quale ha previsto delle specifiche misure e condizioni per l'attribuzione di contributi alle associazioni".

Merita riflessione ed attenzione la mancanza di annotazioni circa eventi corruttivi nei restanti 35 comuni, carenza che può riscontrarsi anche per gli anni precedenti nei quali sono state riportate le seguenti segnalazioni: 1 su 36 comuni nel 2016, 3 su 40 comuni nel 2017 e 6 su 45 comuni nel 2018.

⁸⁴ Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia (DIA) nel primo semestre 2020.

⁸⁵ Nell'ambito dell'operazione "Contatto" effettuata dai carabinieri di Lecce è stata emessa un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 59 soggetti, tra cui un consigliere comunale (già vice sindaco e assessore) e un dipendente comunale.

Misure ulteriori

Poco più della metà dei comuni sciolti per mafia ha attuato nel 2019 misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie, per ridurre il rischio di corruzione.

In 11 comuni è stata introdotta una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile in merito a eventuali fatti corruttivi che coinvolgono dipendenti nonché soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione, ma nessuna segnalazione è stata inoltrata.

Solamente 19 comuni hanno investito nell'automatizzazione dei processi quali protocollo, rilevazione delle presenze, tracciabilità dell'*iter*, dematerializzazione degli atti amministrativi (tra cui determinazioni dirigenziali, rilascio della Cie, pratiche edilizie) e *e-procurement*; solo 6 comuni hanno effettuato un'attività di vigilanza nei confronti di enti e società partecipate e/o controllate, con riguardo all'adozione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione*⁸⁶.

TAVOLA 6 - COMUNI SCIOLTI PER MAFIA CHE HANNO ATTUATO MISURE SPECIFICHE AGGIUNTIVE PER REGIONE (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

	Comuni sciolti per mafia	Misure ulteriori	%	Procedura raccolta segnalazioni società civile su eventuali fatti corruttivi	Automatizzazione processi per prevenire rischio corruzione	Vigilanza nei confronti di enti e società partecipate e/o controllate
Valle d'Aosta	1	1	100	0	0	0
Campania	7	2	29	0	2	0
Puglia	7	4	57	2	4	1
Basilicata	1	1	100	0	1	0
Calabria	18	9	50	2	9	2
Sicilia	11	7	64	7	3	3
Totale	45	24	53	11	19	6

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

⁸⁶ Nel questionario era possibile esprimere più risposte in relazione alla domanda sulla predisposizione di misure ulteriori rispetto a quelle obbligatorie.

Trasparenza

Come prima indicato, tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito *internet*, in una apposita sezione denominata ‘*Amministrazione Trasparente*’ accessibile dalla *home page*, tutti i contenuti previsti dal D.l.vo 33/2013, seguendo una griglia *standard*⁸⁷. Le apposite linee guida emanate dall’Anac indicano più specificamente i contenuti e la periodicità di aggiornamento. Ai contenuti obbligatori si aggiungono, poi, quelli ulteriori che i singoli enti intendono diffondere per affermare il principio della trasparenza.

Si è già detto, inoltre, che nel 2018, quando è entrato in vigore il D.l.vo 97/2016, sul modello del *Freedom of Information Act (FOIA)* statunitense, è stato introdotto l’accesso civico ‘generalizzato’⁸⁸ che è andato ad affiancarsi al preesistente accesso civico ‘semplice’.

L’Anac⁸⁹ e il Dipartimento della Funzione Pubblica⁹⁰, con due distinti provvedimenti, hanno richiesto alle Amministrazioni di pubblicare un Registro degli accessi, ove annotare l’elenco delle richieste di accesso ricevute e il relativo esito, distinguendo tra richieste di accesso agli atti *ex* Legge 241/1990 e forme di accesso civico semplice e generalizzato.

Nel questionario è presente anche un quesito riguardante l’eventuale istituzione del contatore delle visite sul sito *internet* e il numero di accessi ricevuti.

87 La stessa Relazione annuale sull’attività di prevenzione della corruzione a cura del Rpct, è rintracciabile nella sezione ‘Altri contenuti’ di ‘Amministrazione trasparente’.

88 “Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’articolo 5-bis” (art. 5 comma 2, Dlgs 33/2013).

89 Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico generalizzato ([Determinazione Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016](#)).

90 [Circolare n. 2/2017](#) del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all’attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato

TAVOLA 7 - LO STATO DELLA TRASPARENZA NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA PER REGIONE (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

	Comuni sciolti per mafia	Informatizzazione flusso	%	Contatore visite	Registro accessi	Numero accessi civici semplici	Numero accessi civici generalizzati
Valle d'Aosta	1	1	100	0	1	0	0
Campania	7	4	57	1	1	79	35
Puglia	7	5	71	2	3	2	7
Basilicata	1	1	100	0	1	0	0
Calabria	18	13	72	2	8	31	20
Sicilia	11	4	36	1	6	40	32
Totale	45	28	62	6	20	152	94

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Come emerge dalla tavola, 28 Comuni hanno informatizzato il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente' del sito *internet*, con un leggero incremento rispetto al 2018. All'informatizzazione del flusso non ha però sempre corrisposto, come visto in precedenza, la presenza di contenuti nelle singole pagine.

Il contatore delle visite al sito *internet* è scarsamente presente, mentre poco meno della metà ha istituito il registro degli accessi.

Solo 6 comuni su 45 hanno ricevuto richieste di accesso civico semplice per la pubblicazione di contenuti obbligatori, che si sono concentrate a Caivano (79, erano 0 nel 2018), Vittoria (35, erano 17 nel 2018) e Crucoli (30, erano 0 nel 2018)⁹¹. Risultano in crescita, da 34 a 94, le richieste di accesso generalizzato, ricevute da 7 comuni e anch'esse concentrate tra Arzano (34), Crucoli (20) e Misterbianco (20)⁹².

91 Caivano e Crucoli non hanno il registro degli accessi, mentre Vittoria lo ha istituito ma non lo rende pubblico in 'Amministrazione trasparente' --> 'Accesso civico'. Non è stato, quindi, possibile effettuare verifiche sull'attendibilità dei numeri dichiarati.

92 Dal registro degli accessi si ricava che 16 sono di competenza del settore affari generali e istituzionali e 4 del settore affari economico-finanziari e sono state tutte accolte.

Formazione del personale

Soltanto il 60% dei comuni nel corso dell'anno 2019 ha provveduto alla formazione del personale sui temi della trasparenza e prevenzione della corruzione. Il numero è inferiore a quello raggiunto nel 2018. La mancata formazione, nella maggior parte dei casi, è stata giustificata con la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività.

La percentuale più bassa in materia di formazione sulla trasparenza e prevenzione della corruzione si è riscontrata in Campania (29%); in Puglia invece è stata svolta attività di formazione in quasi tutti i comuni analizzati.

TAVOLA 8 - FORMAZIONE SPECIFICA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA PER REGIONE (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

	Comuni sciolti per mafia	Formazione anticorruzione	%
Valle d'Aosta	1	1	100
Campania	7	2	29
Puglia	7	6	86
Basilicata	1	0	0
Calabria	18	10	56
Sicilia	11	8	73
Totale	45	27	60

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Gli enti esaminati si sono rivolti, nel corso dell'anno, a una o più tipologie di soggetti che erogano formazione.

TAVOLA 9 – FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO EROGANTE (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

Soggetti che erogano formazione	Valle d'Aosta	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Totale
SNA	0	0	0	0	0	0	0
Università	0	0	0	0	1	0	1
Altro soggetto pubblico	0	0	1	0	1	1	3
Soggetto privato	1	2	4	0	5	0	11
Formazione in house	0	1	3	0	6	4	14
Altro	0	1	0	0	2	4	7

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Si tenga presente che la Scuola nazionale dell'amministrazione (già Scuola superiore della pubblica amministrazione) è il soggetto che l'art. 1 comma 11 della legge 190/2012 individua per erogare formazione ai dipendenti pubblici che operano nei settori in cui il rischio di corruzione è più elevato.

Eppure, nessun comune ha ricevuto formazione dalla Scuola nazionale dell'amministrazione. In 11 casi su 27, le amministrazioni si sono rivolte a uno o più soggetti privati, sostenendo il relativo costo. Altri 14 comuni hanno fatto ricorso alla

formazione *in house*, 7 ad attività di formazione di altra tipologia⁹³, 1 comune si è rivolto all'università e 3 ad altre strutture pubbliche.

93 Nel questionario potevano essere presenti più risposte.

Rotazione del personale

Nei 45 comuni che hanno pubblicato le relazioni, lavorano quasi 3 mila dipendenti⁹⁴ (4,5 ogni mille abitanti), con una maggiore presenza in Sicilia (7,1 ogni mille abitanti). I dirigenti sono il 6,2% del personale, percentuale di gran lunga superiore a quella che si registra nei comuni capoluogo (1,3%)⁹⁵ che hanno, evidentemente, dimensioni decisamente superiori.

TAVOLA 10 – PERSONALE DIPENDENTE NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA PER REGIONE (anno 2019, valori assoluti e per mille abitanti)

	Comuni sciolti per mafia	Popolazione	Personale	%	di cui Dirigenti	Rotazioni
Valle d'Aosta	1	3.195	15	4,7	1	0
Campania	7	159.575	413	2,6	29	5
Puglia	7	172.589	419	2,4	30	15
Basilicata	1	7.470	24	3,2	3	0
Calabria	18	95.996	540	5,6	58	11
Sicilia	11	219.361	1.559	7,1	64	77
Totale	45	658.186	2.970	4,5	185	108

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

La rotazione del personale è una “misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”⁹⁶.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione individua i criteri per l’effettuazione della rotazione del personale. In molti comuni sciolti si registra un’oggettiva difficoltà a effettuare la rotazione del personale anche nei settori a maggior rischio di corruzione, a causa dell’esiguità delle risorse presenti soprattutto a livello dirigenziale.

94 Nel conteggio sono inclusi, laddove presenti i lavoratori socialmente utili (Lsu) o di pubblica utilità (Lpu) e i lavoratori a tempo determinato stagionali.

95 Osservatorio sulla corruzione nella PA - Rapporto 2019

96 Anac, Piano Nazionale Anticorruzione 2016. Tale forma di rotazione si differenzia dalla rotazione straordinaria di cui all’art. 16, comma 1, lettera l-quater, del D.l.vo n. 165 del 2001, che prevede lo spostamento ad altra sede e/o ad altro incarico del personale, in caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (linee guida Anac adottate con delibera n. 215 del 26 marzo 2019).

Ad esempio, a Mezzojuso (Pa) nella *Relazione per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*, l'impossibilità di dare attuazione al principio della rotazione del personale viene imputata "soprattutto alla carenza di figure professionali tali da poter consentire una rotazione senza riflessi negativi in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa".

Analogamente, nella Relazione di San Cipirello (PA) si legge che "risulta difficile, vista l'esiguità delle risorse umane presenti nelle singole ripartizioni, la rotazione degli istruttori amministrativi responsabili dei procedimenti".

Laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell'ente, la rotazione degli incarichi non sia possibile, il Piano nazionale anticorruzione 2016⁹⁷ suggerisce di adottare misure alternative, come l'articolazione delle competenze (c.d. 'segregazione delle funzioni')⁹⁸.

Sono 10 i comuni che hanno effettuato la rotazione del personale: a Partinico (PA), la rotazione ha interessato 60 persone su un totale di 329 dipendenti (di cui 231 contrattisti); a Manfredonia (FG) e Torretta (PA), solo 10 unità per ciascun comune sono state interessate da provvedimenti di rotazione.

In qualche caso, pur emergendo dal questionario la effettuazione della rotazione, non ne è stata indicata l'entità.

97 "Ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. 'segregazione delle funzioni'" (PNA 2016, pag. 26).

98 Il criterio della c.d. "segregazione delle funzioni" consiste nell'affidamento delle varie fasi di procedimento a più persone e nell'assegnazione della responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso da quello a cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Inconferibilità, incompatibilità e autorizzazione incarichi esterni

Il d.l.vo 8 aprile 2013, n.39 prevede la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi dirigenziali e di vertice a coloro che abbiano riportato condanne penali, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto nei due anni precedenti incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o che abbiano svolto attività professionali a favore di questi ultimi e, infine, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico. Le situazioni di ‘inconferibilità’ variano a seconda dell’incarico e della tipologia di amministrazione pubblica.

Gli interessati, all’atto dell’assunzione dell’incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di ‘inconferibilità’, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione – ai fini della prevenzione della corruzione dall’Amministrazione che conferisce l’incarico dirigenziale.

Il controllo sulla veridicità delle informazioni rese nella dichiarazione di insussistenza di cause di ‘inconferibilità’ è stato effettuato solo nel 53% dei Comuni sciolti per mafia.

Oltre alle ipotesi di ‘inconferibilità’, sono previste numerose ipotesi di incompatibilità: prima di assumere un incarico dirigenziale, l’interessato deve rilasciare una apposita dichiarazione circa l’insussistenza di cause di incompatibilità.

Il d.lvo 8 aprile 2013 n. 39, inoltre, prevede l’obbligo per il soggetto al quale viene conferito un incarico incompatibile con quello rivestito, di scegliere a pena di decadenza ed entro il termine perentorio di 15 giorni, se mantenere il vecchio incarico o assumere il nuovo. Spetta però alla Pubblica Amministrazione verificare l’effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

Tale verifica sulle dichiarazioni di incompatibilità, in base alla Relazione relativa all’anno 2019, è stata svolta solo nel 51% dei comuni esaminati.

Al di fuori di casi di incompatibilità, in ogni caso, nel conferire un incarico a propri dipendenti o nell’autorizzare l’esercizio di incarichi esterni l’amministrazione deve osservare, nell’interesse del buon andamento della pubblica amministrazione, criteri oggettivi e predeterminati che escludano incompatibilità (anche di fatto) e siano tali da impedire situazioni di conflitto di interesse (anche potenziale) che possano pregiudicare l’esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente (art. 53 comma 5 d. l.vo 165/2011).

Gli incarichi esterni devono essere autorizzati dall’Amministrazione di appartenenza

o, comunque, deve esserne data ad essa informazione, secondo quanto previsto da uno specifico Regolamento interno.

Ciò premesso, dall'indagine compiuta è emerso che nel 78% dei comuni oggetto di analisi risulta essere stata avviata una procedura per il rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni.

TAVOLA 11 – VERIFICHE SU DICHIARAZIONI DI INCONFERIBILITA' E INCOMPATIBILITA' E AUTORIZZAZIONE INCARICHI NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA PER REGIONE (anno 2019, valori assoluti e per mille abitanti)

	Comuni sciolti per mafia	Inconferibilità	%	Incompatibilità	%	Autorizzazioni	%
Valle d'Aosta	1	0	0	0	0	0	0
Campania	7	3	43	3	43	6	86
Puglia	7	6	86	6	86	6	86
Basilicata	1	0	0	0	0	1	100
Calabria	18	10	56	10	56	15	83
Sicilia	11	5	45	4	36	7	64
Totale	45	24	53	23	51	35	78

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (*whistleblowing*)

Utile nella prevenzione della corruzione è la raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti⁹⁹. È di tutta evidenza come la misura in questione risulterà efficace solo ove si riesca a garantire l'anonimato del denunciante¹⁰⁰, altrimenti esposto al rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro. Tanto più importante ciò risulta negli enti ad elevato rischio di infiltrazione criminale, nei quali eventuali ritorsioni possono essere attuate anche al di fuori del rapporto di lavoro.

Spetta alle amministrazioni diffondere la cultura del *whistleblowing* e adottare procedure idonee a raccogliere le segnalazioni dei dipendenti e a consentire che vengano trasmesse al superiore gerarchico, piuttosto che al *Rpct*, all'Anac, alla Corte dei conti o all'autorità giudiziaria.

La percentuale di comuni che hanno adottato una procedura per ricevere le segnalazioni di illeciti da parte dei propri dipendenti è abbastanza elevata (87%), con qualche ritardo in Campania e Calabria. Sono solo 10 (pari al 22% di quelli esaminati) i comuni nei quali era stata predisposta una procedura informatizzata di raccolta delle segnalazioni idonea a garantire l'anonimato del denunciante¹⁰¹. Nella Regione Campania solo un comune aveva adottato tale sistema.

Potrebbe non essere casuale, alla luce di quanto appena esposto, il fatto che nessuna denuncia da parte di un *whistleblower* sia stata registrata nelle relazioni pubblicate.

99 Le linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti sono state emanate dall'Anac con la [Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015](#).

100 E' quanto previsto dall'articolo 54-*bis* del d. l.vo 165/2001, introdotto con la legge 190/2012 (art. 1, comma 51) e modificato dalla [Legge 179/2017](#), in cui si precisa che l'identità del segnalante non può essere rivelata, e si attribuisce all'Anac un potere sanzionatorio nei confronti del responsabile di una amministrazione che applichi eventuali misure discriminatorie nei confronti del segnalante.

101 L'Anac ha reso disponibile per il riuso il software Openwhistleblowing, un'altra piattaforma è stata predisposta da [Transparency International](#)

TAVOLA 12 – IL WHISTLEBLOWING NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA PER REGIONE (anno 2019, valori assoluti e per mille abitanti)

	Comuni sciolti per mafia	Whistleblowing	%	Garanzia anonimato	%	N.ro segnalazioni	%
Valle d'Aosta	1	1	100	0	0	0	0
Campania	7	3	43	1	14	0	0
Puglia	7	7	100	3	43	0	0
Basilicata	1	1	100	0	0	0	0
Calabria	18	16	89	4	22	0	0
Sicilia	11	11	100	2	18	0	0
Totale	45	39	87	10	22	0	0

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Codice di comportamento

L'art. 54 del c.d. "Testo unico sul pubblico impiego"¹⁰² prevede la definizione, a cura del governo, di un codice di *comportamento delle pubbliche amministrazioni* al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico¹⁰³. In attuazione di tale previsione, con il DPR 16 aprile 2013, n. 62 è stato approvato il *Regolamento* recante il *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*.

Il citato art. 54, al comma 5, prescrive altresì che ciascuna Amministrazione definisca un proprio codice di comportamento che integri e specifichi quello definito in via generale per tutte le amministrazioni, al fine di adattarlo alle peculiarità di ciascun ente.

Ad eccezione di Sant'Eufemia di Aspromonte (RC), tutti i comuni per i quali è stato possibile esaminare il questionario sulle misure di prevenzione della corruzione hanno adottato un codice di comportamento per i propri dipendenti.

102 D. l.vo 165/2001 contenente "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"

103 Il codice è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio di ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 54 comma 2 D.l.vo 165 /2001).

TAVOLA 13 – IL CODICE DI COMPORTAMENTO NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA PER REGIONE (anno 2019, valori assoluti e per mille abitanti)

	Comuni sciolti per mafia	Codice comportamento	%	N.ro segnalazioni violazioni	N.ro procedimenti disciplinari
Valle d'Aosta	1	1	100	0	0
Campania	7	7	100	1	0
Puglia	7	7	100	1	1
Basilicata	1	1	100	0	0
Calabria	18	17	94	22	2
Sicilia	11	11	100	0	0
Totale	45	44	98	24	3

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Risulta molto basso il numero delle segnalazioni relative a violazioni del codice di comportamento: ben 21 delle 24 segnalazioni registrate riguardano il comune di Cutro (KR).

Procedimenti disciplinari e penali

Al contrario di quanto si potrebbe pensare, i numeri riportati nelle relazioni dei *Rpct* raccontano che i dipendenti dei comuni sciolti per mafia hanno una bassa propensione a compiere illeciti penali, anche in confronto con la generalità dei dipendenti pubblici¹⁰⁴.

Al di fuori dei comuni di San Cipirello (4 segnalazioni), Orta di Atella (3 segnalazioni), Caivano (3 segnalazioni) e Pachino (1 segnalazione), non sono pervenute segnalazioni di illeciti disciplinari o penali riguardanti dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi. Il dato risulta in linea con gli anni precedenti.

In aumento nel 2019 sono, invece, i procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti non riconducibili a vicende di natura corruttiva. Sono state registrate complessivamente 40 segnalazioni (nel 2018 erano 20) coinvolgenti 15 comuni: 11 procedimenti disciplinari risultano registrati ad Africo (RC), 4 a San Cipirello (PA) e Pachino (SR), 3 ad Arzano (NA) e Caivano (NA).

All'esito dei procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti sono state comminate, in 4 comuni, 8 sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione; 1 licenziamento a San Cipirello (PA)¹⁰⁵ e 1 sanzione di altro tipo (presumibilmente un richiamo). Si deve, tuttavia, precisare che alcuni procedimenti disciplinari potrebbero essere stati sospesi in attesa della conclusione di quello penale.

¹⁰⁴ Osservatorio sulla corruzione nella PA - Rapporto 2019

¹⁰⁵ Un altro licenziamento si sarebbe verificato a Crucoli (Kr), ma viene solo evidenziato in nota in un'altra sezione del questionario.

TAVOLA 14 – REATI RELATIVI A EVENTI CORRUTTIVI NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA PER I QUALI SONO STATI AVVIATI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEI DIPENDENTI (anni 2016-2019)

Tipologia di reato	2016	2017	2018	2019	Differenza
Peculato	0	1	0	5	5
Concussione	0	1	1	0	-1
Corruzione per l'esercizio della funzione	0	0	0	0	0
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	0	4	1	1	0
Corruzione in atti giudiziari	0	0	0	0	0
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0	0	1	0	-1
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	0	0	0	0	0
Istigazione alla corruzione	1	0	0	0	0
Traffico di influenze illecite	-	-	-	0	-
Turbata libertà degli incanti	-	-	-	0	-
Turbata libertà procedimento di scelta del contraente	-	-	-	0	-
Altro	21	3	7	14	7
Totale	22	9	10	20	10

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Tra i delitti contro la Pubblica amministrazione quello oggetto di maggiori segnalazioni nei comuni esaminati, per l'anno 2019, è il peculato: 2 casi di condanna in primo grado sono stati segnalati a Misterbianco (CT) per fatti risalenti al 2007-2008 e relativi al settore dei servizi sociali; 2 casi ad Arzano (NA) e 1 a Careri (RC) per fatti riguardanti la gestione degli automezzi comunali adibiti al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani. La corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio è stata invece contestata a 1 dipendente del comune di Scanzano Jonico (MT). Infine, tra i 14 casi di altre tipologie di reato (7 registrati ad Arzano, NA), prevalgono la truffa, il falso ideologico, l'abuso d'ufficio e il rifiuto di atti d'ufficio.

Si deve sottolineare come, a fronte del numero modesto di segnalazioni di eventi corruttivi contenute nelle relazioni del Rpct, nelle relazioni prefettizie allegate a diversi decreti di scioglimento sia stata delineata la presenza di un vasto sistema di corruttela.

Altre misure

Nelle relazioni del Rpct esaminate non risultano registrate violazioni alle “altre misure di prevenzione della corruzione” previste dal citato “Testo unico sul pubblico impiego”. In nessun comune sciolto per mafia risulta violato il divieto, previsto dall’art. 35-*bis* di detto T.U., di partecipazione a commissioni o di assegnazioni agli uffici per soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al Capo I del Titolo II del secondo libro del Codice penale.

Solo il comune di Partinico (PA) risulta avere attivato le azioni di tutela previste per le violazioni dei protocolli di legalità o dei patti di integrità inseriti nei contratti stipulati con le imprese fornitrici¹⁰⁶.

Soltanto i comuni di Sogliano Cavour (LE) e Careri (RC) risultano avere attuato le misure di rotazione straordinaria previste dall’art. 16, comma 1, lettera l-*quater* del d.l.vo n. 165 del 2001¹⁰⁷, che devono essere applicate in caso di avvio di un procedimento penale nei confronti di un dipendente accusato di un reato di natura corruttiva¹⁰⁸ al fine di prevenire il rischio di reiterazione.

Nessun comune ha, invece, evidenziato casi di pantouflage o *revolving doors* (porte girevoli), che si verificano quando un dipendente pubblico sfrutta la propria posizione all’interno di un’amministrazione per ottenere un lavoro presso un’impresa o presso un soggetto privato verso il quale ha esercitato poteri autoritativi o negoziali¹⁰⁹.

106 I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici, nel senso che si richiede all’impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell’aggiudicazione del contratto.

107 In base al citato art. 16 comma 1 lettera l-*quater* i dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, esercitano fra gli altri il compito di provvedere al monitoraggio delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione svolte nell’ufficio cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

108 La misura dovrebbe essere adottata nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all’art. 335 c.p.p.

109 Il divieto di pantouflage è previsto dall’articolo 53 comma 16-*ter* del medesimo d.l.vo 165/2001 e si applica ai dipendenti, che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, che non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività dell’amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La disposizione prevede anche conseguenze sanzionatorie in caso di violazione del divieto (nullità dei contratti stipulati e degli incarichi conferiti e impossibilità per i soggetti privati che hanno concluso contratti o affidato incarichi in violazione del divieto a contrattare con la p.a. per i successivi tre anni).

Conclusioni e proposte

L'approfondimento compiuto ha evidenziato innanzitutto che le molteplici previsioni normative e le misure apprestate dall'ordinamento per prevenire i fenomeni corruttivi, e prime fra queste quelle volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, sono ampiamente trascurate se non addirittura obliolate, non soltanto prima dello scioglimento ma anche successivamente nel corso del periodo di gestione straordinaria¹¹⁰.

Se si tiene presente quanto indicato in premessa in ordine al nuovo modo di atteggiarsi della criminalità organizzata di tipo mafioso e all'importanza della prevenzione della corruzione per contrastarne l'infiltrazione nella pubblica amministrazione, deve concludersi che la mancanza di attenzione alla trasparenza e alla prevenzione dei fenomeni corruttivi non sia accettabile in quelle realtà amministrative la cui pregressa attività è stata inquinata e condizionata e che si cerca di ricondurre alla legalità attraverso l'azione delle gestioni commissariali.

Si rende perciò in primo luogo necessaria una pronta adesione da parte dei comuni attinti dalla misura prevista dall'art. 143 *TUEL all'Anagrafe nazionale della popolazione residente*. Essa costituisce un importante presidio di legalità anche per le consultazioni elettorali, in quanto garantisce la corretta gestione delle liste a fronte di possibili manipolazioni nell'interesse della criminalità organizzata.

Le indagini amministrative prodromiche allo scioglimento dei comuni (così come le indagini giudiziarie) hanno spesso evidenziato condotte di inquinamento proprio in tale delicato momento della vita democratica degli enti locali. Appare, pertanto, fondamentale individuare meccanismi che garantiscano l'applicazione degli strumenti già previsti dall'ordinamento, come quello appena citato, e così assicurare che, concluso il periodo di commissariamento, il primo e fondamentale passo per il ritorno alla normalità non sia nuovamente facile appannaggio delle consorterie criminose, certamente non ancora scomparse dalla scena.

Occorre in secondo luogo, in considerazione della essenzialità del ruolo del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza*, che siano poste

¹¹⁰ Va evidenziato che, come riscontrabile dalla tabella riportata a pag. 15 del presente elaborato, in alcuni dei comuni esaminati la commissione straordinaria si era insediata solo poco tempo prima rispetto al momento in cui si è cristallizzato il monitoraggio e potrebbe non avere avuto il tempo necessario per risolvere le criticità eventualmente riscontrate

le condizioni affinché questi possa effettivamente svolgere le funzioni che le norme gli affidano.

Occorre poi, guardando al 'futuro' dell'ente e, più in generale, in un'ottica lungimirante di prevenzione delle infiltrazioni criminali, ripensare *funditus* alle norme che presidiano la figura del Segretario comunale al quale, di norma¹¹¹, viene assegnato anche il ruolo di *Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza*.

Sarebbe necessario innanzitutto assicurare la sua effettiva indipendenza rispetto all'organo politico e garantire le condizioni perché possa svolgere, oltre ai compiti fondamentali propri del ruolo di Segretario comunale, anche le gravose incombenze che l'ulteriore ruolo di *Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza* comporta. Certamente tali condizioni non sono attualmente assicurate dal frequente ricorso alle modalità 'a scavalco' e dalla gravosità dell'incarico di *Rpct* che è in tal modo affidato a soggetti già chiamati a svolgere una elevata mole di compiti, cosicché difficilmente ne potranno garantire l'espletamento: ne è prova la difficoltà di reperire persone disponibili a ricoprire tale incarico.

In ogni caso, ove si ritenga di conservare le attuali modalità di nomina del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza*, si potrebbe riflettere sull'opportunità di attribuire un potere di controllo sul suo operato ad un organismo la cui nomina non sia riconducibile all'organo di indirizzo politico dell'ente: l'analisi svolta ha, infatti, dimostrato la scarsa efficienza dei controlli esercitati dagli organismi oggi esistenti¹¹².

La lettura delle relazioni annuali esaminate fa emergere l'importanza e l'urgenza, al fine di consentire l'effettivo adempimento dei compiti affidati a questa figura-chiave del sistema della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di predisporre a suo supporto le risorse economiche, di personale e strumentali (e tra queste un'opportuna informatizzazione), oltre che di prevederne una adeguata formazione professionale.

È palese, infatti, come in mancanza dei mezzi necessari per il funzionamento di un sistema, la predisposizione del medesimo e la previsione al suo interno di funzioni e compiti rimane una mera manifestazione di intenti che non potrà mai condurre al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Ancor più, nei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, sarebbe auspicabile che le commissioni straordinarie operassero una accurata attività di vigilanza e di impulso

111 Art. comma 7 L. 190/2012

112 Organismo indipendente di valutazione della performance (Oiv) - art. 14 bis d.l.vo 27 ottobre 2009 n. 150.

rispetto all'operato del *Rpct*, sostituendolo o avocandone le funzioni in caso di inadeguatezza.

Si è già evidenziato come uno dei compiti di maggiore rilievo del *Rpct* sia quello di redigere il *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza*. In considerazione della rilevanza dello strumento in questione, le autorità competenti dovrebbero prestare maggiore attenzione ai casi di mancata pubblicazione, di mancato aggiornamento o di mero adempimento formale dell'obbligo stesso.

L'analisi compiuta ha consentito di registrare ritardi in ordine a tale adempimento anche in alcuni dei comuni 'commissariati'. Deve dunque riflettersi sulla opportunità di prevedere disposizioni più incisive al fine di assicurare che, all'atto dell'insediamento, la commissione straordinaria garantisca l'effettiva predisposizione del *Ptpct* e che lo stesso sia adeguatamente aggiornato negli anni successivi, senza possibilità di deroga. Inoltre, una approfondita riflessione andrebbe operata anche sulla opportunità di escludere che possano trovare applicazione le semplificazioni per la predisposizione del *Ptpct* consentite dall'*Anac* nei comuni al di sotto dei 5000 abitanti, in caso di scioglimento dell'ente e a prescindere dall'accertamento di episodi corruttivi.

Come diffusamente esposto, la sezione '*Amministrazione trasparente*' del sito *web* dei comuni commissariati presenta contenuti carenti e non conformi alle previsioni normative sotto molteplici profili e aspetti, così impedendo quel controllo diffuso dell'operato delle amministrazioni che la normativa sulla 'trasparenza' vuole garantire.

Se si tiene presente, poi, quanto prima rilevato in ordine alla maggiore esposizione a rischio e vulnerabilità ai tentativi di infiltrazione mafiosa dei comuni che versano in precarie condizioni finanziarie, diventa di immediata percezione quanto le lacune riguardanti la pubblicazione dei dati sulla situazione economica degli enti siano gravi e foriere di conseguenze pregiudizievoli per la collettività. Ne consegue che uno degli obiettivi prioritari delle gestioni commissariali dovrebbe essere quello di garantire l'osservanza delle disposizioni dettate dalla legge 190/2012 e dal D.l.vo 33/2013, prima di tutto per ciò che concerne gli obblighi di pubblicazione dei dati predetti; sarebbe, poi, essenziale anche garantire la completezza della pubblicazione dei dati riguardanti le procedure di evidenza pubblica e di scelta dei soggetti cui affidare la fornitura di beni o servizi o la realizzazione delle opere pubbliche e del contenuto dei contratti stipulati.

Ciò consentirebbe effettivamente, in aderenza alla *ratio* delle norme citate, il controllo sulla regolarità della gestione amministrativa e costituirebbe un importante lascito per la futura azione dell'ente una volta concluso il commissariamento.

La carenza nell'adempimento di tali obblighi anche durante le gestioni commissariali induce a considerare l'opportunità di prevedere nuovi meccanismi capaci di garantire l'applicazione della normativa vigente sulla trasparenza. Soluzione adeguata potrebbe essere quella proposta dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione¹¹³ di costituire un portale unico per la gestione della sezione 'Amministrazione trasparente': potrebbe in tal modo conseguirsi il significativo vantaggio di affrancare i comuni dall'onere finanziario di affidarsi a società esterne per la progettazione, realizzazione e gestione della trasparenza sul sito *internet*, nonché l'importante risultato del controllo centralizzato dei contenuti pubblicati e di una formazione unitaria del personale addetto all'inserimento dei dati. Inoltre, la realizzazione di un portale unico garantirebbe al cittadino un'interfaccia comune facilitando l'accesso alle informazioni e la loro fruizione.

Le carenze evidenziate nei comuni oggetto di studio riguardano altresì, come prima ampiamente esposto, la compilazione della *Relazione annuale sulle misure anticorruzione*, che è di particolare rilievo soprattutto nella sezione concernente le 'misure anticorruzione'. Anche tale compito è affidato al *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*.

L'esame delle relazioni pubblicate ha fatto emergere, anche in corso di gestione commissariale, la modesta implementazione di tale sezione, facendo dubitare di una loro effettiva predisposizione. Estremamente carente è risultata anche l'indicazione delle misure "ulteriori, oltre a quelle obbligatorie", nonché dei profili attinenti al personale, in particolare (ma non soltanto) quello dirigenziale. I risultati dell'analisi compiuta mostrano la scarsa attenzione ai temi riguardanti la formazione, la rotazione, la verifica dei casi di incompatibilità e inconferibilità o dei casi di *pantouflage*, la tutela dell'anonimato dei *whistleblower*, la segnalazione di illeciti o l'applicazione di

113 "L'attuale sistema è basato sull'obbligo imposto a carico di ogni Amministrazione, a prescindere dalla estensione, di creare sul proprio sito una sezione "Amministrazione trasparente", secondo regole dettate centralmente. Tale onere, da alcuni soggetti avvertito come gravoso, anche in termini economici, spesso non risulta adempiuto in maniera completa e corretta, determinando di fatto una carenza di informazioni oltre che una violazione delle disposizioni vigenti... Sarebbe molto più efficiente la creazione di una piattaforma unica della trasparenza che consenta alle pubbliche amministrazioni di caricare direttamente i dati e quindi in un unico luogo virtuale, accessibile a chiunque (al quale dovrebbero rinviare i siti istituzionali degli enti interessati), all'amministrazione centrale di disporre di una quantità maggiore e più puntuale di informazioni: una sorta di portale di portali, un punto unico di accesso e consultazione, in grado di semplificare sia le attività di pubblicazione da parte delle amministrazioni che di consultazione" (Audizione in Parlamento del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza, Senato della Repubblica, 11 marzo 2021). Tale proposta è stata ribadita nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione in data 27 Luglio 2021.

sanzioni.

Anche a tale proposito, vanno ricercate soluzioni appropriate che siano in grado, specialmente nei comuni sciolti per mafia, di assicurare l'adozione delle necessarie misure di prevenzione della corruzione, di consentirne il monitoraggio ed il controllo diffuso, così da garantirne efficacia ed adeguatezza.

Conclusivamente, deve ribadirsi l'essenzialità degli aspetti in esame ai fini del contrasto delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nelle scelte e nell'azione della Pubblica Amministrazione nonché l'importanza di dotare di risorse adeguate il sistema, in modo da consentire la concreta attuazione dei rimedi già predisposti dall'ordinamento.

Deve considerarsi che un efficace sistema di prevenzione della corruzione e una compiuta trasparenza assumono un rilievo imprescindibile, non soltanto per la fase della gestione commissariale, ma soprattutto per la vita futura dell'ente quando, terminato il mandato della Commissione straordinaria, si ritornerà al normale funzionamento dell'autogoverno locale.

Sarebbe auspicabile al riguardo l'individuazione di un organismo terzo che provveda, nei comuni sciolti per mafia, al monitoraggio del rispetto della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, svolgendo altresì una funzione di supporto e di impulso nei confronti delle commissioni straordinarie. Detto organo dovrebbe continuare a svolgere tale compito anche al termine del commissariamento, monitorando e supportando gli enti locali negli anni immediatamente successivi al ripristino dell'ordinaria amministrazione.

Si potrebbe riflettere, infine, sulla possibilità dell'affidamento di tali compiti ad una struttura interna all'ANAC, anche in considerazione di quanto riferito dal suo Presidente¹¹⁴ in merito al buon esito delle forme di "vigilanza collaborativa", già sperimentate in alcuni comuni sciolti per infiltrazioni mafiose.

114 Nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione parlamentare il Presidente dell'ANAC, dott. Giuseppe Busia, ha riferito della istituzione presso quell'Autorità di un ufficio incaricato della "vigilanza collaborativa" per coadiuvare gli enti locali nella materia dei contratti pubblici. Ha rappresentato di estendere i compiti di tale ufficio, conferendogli un ruolo di supporto agli enti locali, anche se sciolti per infiltrazioni mafiose, nell'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione.

COMITATO PARLAMENTARE per la sicurezza della Repubblica

Martedì 26 aprile 2022

**Plenaria
212^a Seduta**

Presidenza della Vice Presidente
DIENI
indi del Presidente
URSO

La seduta inizia alle ore 19,05.

Esame ai sensi dell'articolo 35, comma 2, della Legge n. 124 del 2007, di una proposta di Relazione al Parlamento sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica

Il Comitato procede all'esame ai sensi dell'articolo 35, comma 2, della Legge n. 124 del 2007, di una proposta di Relazione al Parlamento sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica.

Il PRESIDENTE svolge alcune osservazioni introduttive.

Intervengono quindi per avanzare ulteriori richieste di modifica i deputati Enrico BORGHI (*PD*) e VITO (*FI*) e per alcune osservazioni il deputato Raffaele VOLPI (*Lega*).

Prendono la parola infine i relatori, senatore ARRIGONI (*L-SP-PSd'Az*) e deputata DIENI (*M5S*), che prendono atto e recepiscono le proposte avanzate.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DEL COMITATO

Dopo un intervento iniziale da parte del PRESIDENTE svolgono alcune considerazioni i deputati Enrico BORGHI (*PD*), Maurizio CATTOI (*M5S*), VITO (*FI*) e Raffaele VOLPI (*Lega*).

La seduta termina alle ore 20,10.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul sistema bancario e finanziario**

Martedì 26 aprile 2022

Plenaria

Presidenza della Presidente
Carla RUOCCO

La seduta inizia alle ore 12.

VARIAZIONE NELLA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE

Carla RUOCCO, *presidente*, comunica che, in data 5 aprile 2022, il Presidente della Camera ha chiamato a far parte della Commissione il deputato Camillo D'Alessandro, in sostituzione del deputato Luigi Marattin, dimissionario.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Carla RUOCCO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione in diretta streaming sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

AUDIZIONI

Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Daniele Franco, in merito alle partecipazioni dello Stato nel settore bancario

(Svolgimento e conclusione)

Carla RUOCCO, *presidente*, introduce l'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Daniele FRANCO.

Daniele FRANCO, *Ministro dell'economia e delle finanze*, svolge una relazione sul tema oggetto dell'audizione.

Intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, Carla RUOCCO, *presidente*, a più riprese, i senatori Andrea DE BERTOLDI (*FdI*), a più riprese, Elio LANNUTTI (*Misto*), a più riprese, Gianmauro DELL'OLIO (*M5S*) e Alberto BAGNAI (*L-SP-PS d'AZ*), i deputati Antonio ZENNARO (*Lega-Salvini Premier*) e Stefano FASSINA (*LEU*), il senatore Marco PEROSINO (*FIB-UDC*), il deputato Camillo D'ALESSANDRO (*IV*), il senatore Daniele PESCO (*M5S*) e il deputato Umberto BURATTI (*PD*), a più riprese, ai quali rispondono Daniele FRANCO, *Ministro dell'economia e delle finanze*, e – consentendovi la Commissione – Stefano CAPIELLO, *Direttore Direzione V del Dipartimento del Tesoro*.

Carla RUOCCO, *presidente*, ringrazia il Ministro Franco e dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 13,50.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 13,55 alle ore 14.