

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Martedì 13 aprile 2010

alle ore 16,30

357^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

**Discussione di mozioni su prevenzione e contrasto di fenomeni
corruttivi nella pubblica amministrazione e in materia di
politica ambientale (*testi allegati*).**

MOZIONI SU PREVENZIONE E CONTRASTO DI FENOMENI CORRUTTIVI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(1-00241) (18 febbraio 2010)

BELISARIO, LI GOTTI, GIAMBRONE, BUGNANO, CARLINO, CAFORIO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, PARDI, MASCITELLI, PEDICA – Il Senato,

presto atto che:

la relazione del Procuratore generale della Corte dei conti, svolta in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario in data 17 febbraio 2010, afferma che: «Il Ministero dell'Interno, i Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza hanno denunciato nel solo periodo gennaio-novembre 2009 rispettivamente $79+50+92=221$ reati di corruzione contro la pubblica amministrazione; $92+79+48=219$ reati di concussione; cui vanno aggiunti $745+757+212=1714$ reati di abuso d'ufficio. Inoltre dall'analisi dei dati dell'attività operativa svolta dai Reparti della Guardia di Finanza emerge un deciso aumento delle denunce per fatti di corruzione e concussione accertati nel 2009, rispettivamente +229 per cento e +153 per cento, rispetto al 2008»;

nel 2009 – secondo il Procuratore generale della Corte dei conti - è emerso un deciso aumento delle denunce per fatti di corruzione e concussione accertati, con un incremento fortissimo rispetto al 2008. Il fenomeno, per quanto riguarda i reati di corruzione, concussione e abuso d'ufficio continua a presentare carattere di gravità dal momento che deve comunque ritenersi che il numero delle denunce per fatti di corruzione e concussione accertati nel 2009 è fortemente aumentato rispetto all'anno precedente. Il Procuratore generale ha fatto riferimento alle 93 citazioni emesse dalle Procure regionali in materia soffermandosi anche sulle frodi comunitarie: per queste c'è stato un forte aumento delle sentenze, arrivate a toccare quota 60 per condanne di valore pari a 24.651.891 euro, mentre le citazioni sono state 145 per una cifra pari a 136.260.993 euro (nel 2008, ci sono state, rispettivamente, 57 sentenze per 15,5 milioni di euro e 92 citazioni per 67 milioni di euro). Anche se i numeri sull'espansione della corruzione risultano parzialmente disomogenei perché provenienti da fonti diverse e dunque difficilmente confrontabili, non c'è dubbio sul fatto che un incremento del fenomeno ci sia stato tra il 2008 e il 2009. I maggiori illeciti contro la Pubblica amministrazione rilevati dal Servizio anticorruzione e trasparenza indicano come territori più a rischio quelli in cui maggiori sono le opportunità criminali in considerazione del Pil pubblico più elevato, delle transazioni a rischio quantitativamente più numerose e del

maggior numero di dipendenti pubblici. Come esempio vengono portate le Regioni Lombardia, Sicilia, Lazio e Puglia. Nel 2009, su 1.077 sentenze di condanna in primo grado della Corte dei conti (per un totale di circa 246 milioni di euro di importo), 126 (vale a dire l'11,7 per cento) hanno riguardato casi di corruzione, surclassati solo da danni nella gestione del personale (155 condanne, pari al 14,4 per cento), danni al patrimonio mobiliare e immobiliare (152 pari al 14,2 per cento) illeciti nelle entrate (150, pari al 13,9 per cento). Nel complesso, nel 2009 le denunce per i reati di corruzione sono aumentate del 229 per cento. Nel periodo gennaio-novembre 2009 ci sono state infatti 221 denunce per corruzione, 219 per concussione, e 1.714 per abuso di ufficio;

nei casi di illiceità che connotano la gestione di servizi pubblici locali, gli accertamenti giudiziari constatano l'esistenza di trascuratezze degli obblighi istituzionali da parte di amministratori e funzionari pubblici ed accertano il danno recato alle collettività;

corruzione e tangenti, secondo il Presidente della Corte dei conti, nel corso del 2009 non hanno accennato a diminuire, pesando sullo sviluppo del Paese in quanto tali fenomeni si verificano nell'ambito di gare di appalti, di realizzazione di opere pubbliche e lavori, di interventi di manutenzione su beni della collettività. Se le pervicaci resistenze che questa patologia sembra opporre a qualsiasi intervento volto ad assicurare la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni possono dirsi una sorta di ombra o di nebbia che sovrasta e avvolge il tessuto più vitale e operoso del Paese, non si può fare a meno di notare – per usare le parole del Presidente della Corte – che l'oscuramento resta tuttora grave, non accenna neppure lentamente a dissolversi o a flettere nella sua intensità ispessita. Alla malversazione vera e propria si affianca poi tutta quella serie di comportamenti che portano ad «un ingente spreco di risorse pubbliche» a partire dalle opere incompiute fino a tutti i fenomeni particolari di mala gestione;

premesso che:

il fenomeno della corruzione, che ha segnato un netto aumento nel 2009, volendo considerare con formula unitaria il reato così come rilevabile dagli artt. 317, 318, 319-*bis*, 320, 321 e 322-*bis* del codice penale, consiste in un comportamento posto in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio che indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa in relazione al compimento, all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio o servizio, ovvero al compimento di un atto contrario ai doveri dell'ufficio o del servizio;

l'illecito si realizza, secondo costante giurisprudenza, per il solo fatto dell'accordo tra il corruttore ed il soggetto pubblico (pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio) indipendentemente dallo svolgimento di una specifica attività da parte di quest'ultimo, tanto che se ne ammette la configurabilità per l'ipotesi di cui agli artt. 319 o 319-*ter* anche quando il singolo atto contrario ai doveri d'ufficio non sia stato indi-

viduato: in tal caso infatti è sufficiente che il pubblico ufficiale abbia la possibilità di interferire sull'operato della pubblica amministrazione;

il ruolo sempre maggiore che vanno acquisendo i finanziamenti comunitari europei in numerosi settori della vita economica ha spinto il legislatore italiano ad estendere le ipotesi di reato anche alla tutela degli organi dell'Unione europea, ed indirettamente del patrimonio statale attraverso l'introduzione (art. 3, comma 1 della legge 29 settembre 2000, n. 300) nel codice penale del reato di peculato, concussione, corruzione di membri degli organi dell'Unione europea, di loro funzionari e di Stati esteri (art. 322-*bis*);

oltre alle fattispecie penalistiche sopra delineate, la giurisprudenza della Corte dei conti fa rientrare nel concetto di corruzione anche altri illeciti che, commessi in pregiudizio della pubblica amministrazione ed in violazione di doveri d'ufficio, si concretano in comportamenti infedeli degli agenti pubblici, tali dovendosi considerare non soltanto i dipendenti pubblici nelle categorie penalistiche del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, ma anche le persone private, fisiche o giuridiche, a qualsiasi titolo inserite nell'organizzazione amministrativa dello Stato o di altri enti pubblici. Sono quindi riconducibili ad una tale nozione anche fatti di concussione, abuso d'ufficio e interesse privato in atti d'ufficio: tutti caratterizzati dal conseguimento di illeciti arricchimenti in denaro o di altra utilità, il cui costo viene addossato alla spesa pubblica in termini o di un diretto aumento di tale spesa o di una compressione di entrate tributarie a seguito della riduzione delle attività economiche legali;

considerato, inoltre, che:

il fenomeno della corruzione all'interno della pubblica amministrazione, inserita in un momento quale quello attuale caratterizzato da una gravissima crisi economica, rischia di incidere in maniera ancor più pesante sullo sviluppo economico del Paese, costituendo una vera e propria tassa immorale ed occulta pagata con soldi prelevati dalle tasche dei cittadini contribuenti;

altre gravissime conseguenze prodotte dalla corruzione sono quelle sul piano dell'immagine, della moralità e della fiducia nella pubblica amministrazione stessa da parte dei cittadini, delle imprese, degli osservatori e investitori stranieri: si pensi, pur con le dovute cautele, al *Corruption perception index* di Transparency international che pone l'Italia al 63° posto in graduatoria, subito dopo la Turchia e a pari merito con l'Arabia Saudita. Il Consiglio d'Europa nell'ottobre 2009 ha dichiarato molto seria la situazione italiana. Questi fattori costituiscono un ulteriore costo non monetizzabile per la collettività e rischiano di ostacolare (soprattutto, ma non solo, nell'Italia meridionale) gli investimenti esteri, minando al contempo la fiducia nelle istituzioni;

nel 2008 si è proceduto alla soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione (articolo 68, comma 6, lettera *a*), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008) e alla sua sostituzione con il Servizio anticorru-

zione e trasparenza (SAeT) presso il Dipartimento della funzione pubblica (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 ottobre 2008). Tuttavia le dotazioni di questo nuovo organo risulterebbero essere ancora non ottimali;

rilevato che:

il 17 novembre 2009 è stata presentata la Relazione al Parlamento (relativo al periodo ottobre 2008 – ottobre 2009) del SAeT. Il documento si presenta come una «mappatura della corruzione», dalle statistiche della delittuosità all'analisi della Corte dei conti. Nella sintesi di tale relazione si legge testualmente : «negli ultimi 5 anni, in tema di reati contro la pubblica amministrazione, il problema centrale, prioritario, è quello di un rilevante numero di delinquenti, più o meno organizzati, che hanno scambiato la Pubblica amministrazione per una sorta di bancomat senza plafond. Oltre il 40 per cento dei reati contro la PA degli ultimi 5 anni riguardano, infatti, indebite percezioni di fondi e finanziamenti pubblici o truffe aggravate per la percezione di questi contributi: sono reati commessi da privati, che approfittano di una pubblica amministrazione senza antifurti, senza sistemi di difesa, analogamente a quanto fanno i ladri che scelgono gli obiettivi più facili»;

il documento citato ricorda, con riferimento all'attività della Corte dei conti, che «nel 2008: sono state emesse dalle Sezioni giurisdizionali di I e II grado 110 sentenze su fatti di corruzione, nelle citazioni in giudizio delle Procure regionali sono stati contestati importi leggermente superiori ai 69 milioni di euro, mentre è più del doppio l'importo per quelle inerenti la distorsione del corretto utilizzo di contributi e finanziamenti (oltre 139 milioni di euro), ed è 20 volte superiore quella per episodi rientranti nella voce *maladadministration*, 1.386 milioni di euro». Oltre ad alcune piuttosto ottimistiche valutazioni sull'andamento reale del fenomeno rispetto alla percezione dello stesso da parte dei cittadini, purtroppo non confortate dai dati offerti dalla Corte dei conti con riferimento al successivo anno 2009, la relazione ricorda comunque che nella corruzione, «come in tutte le fenomenologie devianti e criminali esiste un problema di «numero oscuro», di fenomeno sommerso, cioè di condotte illecite che sfuggono alla individuazione e non risultano dalle statistiche ufficiali»;

sempre il SAeT ha presentato in data 27 febbraio 2009 il rapporto sul fenomeno della corruzione relativamente al periodo 2004/2008; i dati contenuti in tale rapporto riguardano essenzialmente la corruzione «scoperta»: numero e tipologia dei reati, numero delle persone coinvolte e regioni nelle quali sono stati commessi. La fonte principale di tali dati è il sistema d'indagine (SDI) del Ministero dell'interno, entrato a regime nel 2004, il quale raccoglie tutte le denunce presentate presso la totalità degli uffici di polizia giudiziaria (Carabinieri e Polizia di Stato, Direzione investigativa antimafia, Guardia di Finanza, Corpo forestale dello Stato, Corpi di polizia locali e Capitanerie di porto) ma che tuttavia trascura altre fonti quali: le specifiche fattispecie rilevate autonomamente dalle Procure Regionali della Corte dei conti; i reati perseguiti per iniziativa diretta dell'autorità giudiziaria ordinaria; le statistiche criminali del Ministero della giu-

stizia; i dati delle autorità ed agenzie che vigilano sulle attività pubbliche di interesse strategico (come l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici); le rielaborazioni sistematiche della Guardia di Finanza;

in base ai dati aggregati pervenuti dalle varie fonti del SDI riportati nel rapporto SAeT, nel 2008 il numero delle denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo sarebbero 3.197 e 10.846 le persone denunciate all'autorità giudiziaria ordinaria. Per quanto concerne la ripartizione territoriale, tra le prime 5 regioni per numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi ben 4 (Sicilia, Campania, Puglia e Calabria) sono del Sud Italia. Nel rapporto si evidenzia in particolare come gli ambiti territoriali maggiormente colpiti dai fenomeni tangenziali siano le Regioni di grandi dimensioni, o meglio, quelle in cui insistono apparati amministrativi di grande rilievo; particolarmente esposte a fenomeni corruttivi risultano essere la Lombardia e il Lazio: la prima per l'elevato tasso di sviluppo economico-industriale e la seconda per la concentrazione di enti e di strutture pubbliche;

secondo i dati del Comando generale della Guardia di Finanza i settori della pubblica amministrazione maggiormente colpiti sono quelli della sanità, delle assunzioni del personale, della concessione di finanziamenti, quello degli appalti pubblici e (anche se in misura inferiore) i comparti dell'edilizia privata, dell'università, delle consulenze e dello smaltimento dei rifiuti. Per quanto concerne le modalità corruttive, il classico sistema di passaggio di denaro contante risulterebbe oramai in uso solo in ambiti locali ristretti o rivolto a funzionari aventi un basso profilo d'impiego mentre si delinea una evoluzione delle dazioni illecite mutate da sistemi analoghi a quelli adottati per frodare il fisco: i corruttori costituiscono provviste di denaro mediante l'utilizzo di sovrapproduzioni di operazioni commerciali, fatturazioni di operazioni inesistenti, utilizzo di società cartiere, eccetera, mentre per la rimessa della dazione al pubblico funzionario i metodi impiegati sono quelli della fatturazione di compensi per presunte consulenze, rimborso di spese elettorali, rimborso di presunte spese di viaggio e/o di rappresentanza oppure, dazioni indirette mediante terze persone;

dai dati pervenuti dal Comando generale dell'Arma dei Carabinieri risultano, inoltre, 182 i soggetti arrestati e/o denunciati per istigazione alla corruzione: un incremento del 30 per cento rispetto all'anno precedente che segnala la percezione che soggetti privati, portatori di interessi illeciti, avrebbero la facile permeabilità degli apparati della pubblica amministrazione;

secondo quanto riportato dalla Procura generale della Corte dei conti nel Giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2008, le Procure regionali della Corte dei conti hanno emesso per fattispecie relative alla corruzione di pubblici funzionari 205 atti di citazione nel solo anno 2008;

nel dettaglio, il 2009 ha visto una grande attività delle tre forze di polizia su questo fronte: il servizio anticorruzione del Viminale, i reparti specializzati dei carabinieri e della Finanza hanno «lavorato» da gennaio a

novembre compreso, 1.714 denunce per abuso d'ufficio, 219 per concussione e 221 per corruzione. Dalla lettura di questi numeri grezzi, come rileva la Corte dei conti, emerge che: «il fenomeno continua a rappresentare caratteristiche di estrema gravità». Tuttavia, chiosa prudentemente la procura generale contabile, dalla lettura delle cifre fornite «perdura la difficoltà di incrociare banche dati diverse e archivi disomogenei»;

per quanto riguarda la casistica dei fatti illeciti collegati al fenomeno della corruzione dei pubblici apparati accertati processualmente presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di primo e secondo grado nel corso del 2008 (accertamenti che rappresentano ovviamente situazioni risalenti a diversi anni prima della definizione dei processi) sono state emesse 110 sentenze (78 in primo grado, di cui 68 di condanna, e 32 in grado di appello) su fattispecie per fatti di corruzione ascrivibili ad agenti pubblici con un assai significativo aumento del valore delle condanne (comprehensive di danno patrimoniale ed all'immagine) che balza a oltre 117 milioni di euro dai 18,8 milioni di euro del 2007;

considerato inoltre che:

risulta evidente, dall'analisi delle varie fonti, come vi sia una marcata differenza quantitativa tra il numero dei fatti relativi alla corruzione denunciati da organi di polizia all'autorità giudiziaria, e dunque registrati nel SDI (3.000-3.500 all'anno secondo il citato rapporto SAeT), e i fatti portati a conoscenza delle Procure regionali della Corte dei conti, per l'eventuale esercizio dell'azione risarcitoria per danni patrimoniali e per danni all'immagine;

è noto che anche nell'ipotesi in cui non sia rilevabile un danno direttamente patrimoniale per la pubblica amministrazione, la commissione di un reato di natura corruttiva sovente produce un disdoro dell'immagine della pubblica amministrazione, risarcibile in sede di giurisdizione contabile da chi, nell'esercizio di funzioni pubbliche, lo abbia arrecato. È evidente dunque l'esigenza che i dati trasmessi agli organi preposti vengano inoltrati come *notitia damni* anche alla cognizione delle Procure regionali della Corte dei conti per le attività istruttorie di propria competenza in modo da attuare una funzione non solo repressiva ma anche dissuasiva consentendo alle Sezioni giurisdizionali di pronunciarsi sul risarcimento di almeno una elevata quota dei danni patrimoniali arrecati alla pubblica amministrazione da funzionari infedeli;

come sottolineato dalla Procura generale della Corte dei conti nel Giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 (del 25 giugno 2009) «nonostante la vastità del fenomeno corruttivo richieda ovviamente una decisa azione di contrasto affidata in primo luogo al legislatore perché assicuri un'ideale legislazione sull'organizzazione della pubblica amministrazione a tutela del principio costituzionale del "buon andamento della pubblica amministrazione" attribuendo alle forze dell'ordine l'azione repressiva di indagine e di denuncia al giudice penale e al giudice contabile della Corte dei conti»; «va però evidenziata l'insufficienza dell'azione repressiva in quanto, prendendo sostanzialmente atto di danni già verificati, costituisce un mero deterrente contro la corruzione "scoperta", mentre è

sul piano organizzativo che occorre insistere agendo sui comportamenti, sulle procedure, sulla trasparenza dell'attività amministrativa al fine di prevenire e/o limitare la probabilità che si realizzino gli eventi corruttivi descritti»;

impegni in tal senso sono stati assunti dall'Italia con la firma (in data 9 dicembre 2003) della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, ratificata con la legge n. 116 del 2009;

rilevato inoltre che:

a diciotto anni di distanza da tangentopoli, la questione morale è ritornata prepotentemente sulla scena, come testimonia il moltiplicarsi di notizie riguardanti gravi ipotesi di illecito, come ad esempio le recenti indagini della magistratura fiorentina su alcuni «grandi eventi» di Protezione civile;

l'impatto economico della corruzione è molto alto. A fronte di una stima, più o meno corretta, di 50-60 miliardi l'anno, che equivarrebbe, se corretta, a una «tassa occulta» di circa 1.000 euro l'anno a testa, l'Italia ha fatto ancora troppo poco in questo campo e, al di là dell'impatto economico e giuridico, esiste un impatto ancora maggiore sul piano dell'immagine e della questione morale;

la Corte dei conti denuncia da tempo il ritorno del malaffare, facendo emergere che il problema non è soltanto nel rapporto tra etica e politica ma è anche negli ingranaggi ordinari degli appalti pubblici e nel rapporto farraginoso tra cittadino e burocrazia. Nel frattempo la corruzione sembra essere diventata un vero e proprio «sistema» per spezzare il quale sono necessarie da subito regole chiare e severe che dettino requisiti stringenti per le candidature a cariche elettive, per l'assunzione degli incarichi di Governo e per la possibilità di concorrere alle gare pubbliche per appalti, forniture e opere nella pubblica amministrazione,

impegna il Governo:

a) ad assumere le opportune iniziative, anche attraverso il reperimento delle risorse necessarie, ai fini della promozione di politiche pubbliche incisive ed idonee alla prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione da attuare in particolare attraverso maggiore trasparenza nel procedimento amministrativo e nel rapporto con il cittadino e con gli operatori economici;

b) a valutare le opportune iniziative, anche di carattere normativo e regolamentare, volte:

1) all'ampliamento del regime delle ineleggibilità ed incompatibilità, per i soggetti titolari di cariche elettive pubbliche e di Governo – centrali e periferiche – condannati per i reati di corruzione;

2) a prevedere l'impossibilità, per gli imprenditori condannati per i reati di corruzione, di avere rapporti economici con la pubblica amministrazione, con particolare riferimento al divieto di concorrere alle gare pubbliche per appalti, forniture e opere nella pubblica amministrazione,

prevedendo analoghe misure per le persone giuridiche di cui sia accertata la responsabilità in tali ambiti;

3) a prevedere, per i dipendenti pubblici e i dipendenti degli enti pubblici, economici e non economici, l'incompatibilità assoluta tra la condanna per reati di corruzione e la permanenza nei ranghi della pubblica amministrazione o degli enti di riferimento;

c) a sostenere l'approvazione degli Atti Senato n. 849 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999) e n. 850 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno) nei quali, anche nell'ottica di rispondere alle indicazioni rivenienti dagli organismi internazionali dei quali l'Italia è parte, viene sostanzialmente ridisegnato il quadro dei delitti contro la pubblica amministrazione, trasferendo la condotta di concussione per costrizione (articolo 317 del codice penale) all'interno di quelle previste e punite dall'articolo 629 del codice penale (estorsione) e la condotta di concussione per induzione all'interno della nuova fatti specie di corruzione, la quale ricomprende in sé il disvalore penale degli articoli 318, 319 e 321 del codice penale attualmente vigenti, prevedendo in ogni caso anche la punibilità del corruttore. In tal modo si prevederebbe da un lato di razionalizzare la normativa vigente, semplificando la classificazione delle condotte criminose e la valutazione del disvalore penale di ognuna di esse; dall'altro lato si conferirebbe rilevanza anche a quelle condotte le quali, pur emblematiche di una particolare offensività nei confronti del buon andamento della pubblica amministrazione e idonee ad ingenerare dubbi sulla effettiva imparzialità ed efficienza della stessa, non risultano tuttavia in alcun modo sanzionate all'interno del sistema penale. Appare pertanto necessario introdurre la fattispecie del «traffico di influenze illecite» prevista specificamente dalla Convenzione di Strasburgo e volta a punire la condotta di tutti quei soggetti che si propongono come intermediari nel disbrigo delle faccende corruttive nonché di quelli che ne ricercano la collaborazione;

d) ad assumere con urgenza tutte le opportune iniziative, anche di carattere legislativo, per il rafforzamento dei sistemi di prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi, evitando ogni intervento che possa, direttamente o indirettamente, sia sul piano processuale che investigativo, affievolire gli strumenti di contrasto alla corruzione;

e) a voler quindi intraprendere – in luogo della introduzione di limiti irragionevoli al prezioso strumento d'indagine rappresentato dalle intercettazioni telefoniche o in luogo dell'introduzione nel codice di rito dell'istituto della fattispecie estintiva del processo per violazione del termine di durata stabilito in maniera assolutamente arbitraria ed apodittica, come sancito dal cosiddetto «processo breve» – una attenta e controllata semplificazione delle procedure, assicurando congrue dotazioni di personale e di mezzi agli uffici giudiziari e a tutti i presidi che, nella pubblica amministrazione, assicurano il contrasto alle attività corruttive. A tal proposito giova rammentare che il Procuratore generale della Corte dei conti, dott.

Mario Ristuccia, ha affermato, in sede di inaugurazione dell'Anno giudiziario 2010, che la retroattività del processo breve vanificherebbe i giudizi non definiti nei tempi stabiliti. In tal modo, l'eventuale retroattività della disposizione «porrebbe irragionevolmente nel nulla proprio quei giudizi non definiti nei tempi stabiliti a causa della complessità delle questioni affrontate o della connessa necessità di particolari accertamenti istruttori. Occorrerebbe, altresì, una più analitica disciplina per governare i tempi del processo, anche sotto il profilo organizzativo, dando così concretezza al principio sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 255 del 1992, secondo il quale: "Fine primario ed ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità". Fine primario ed ineludibile del cosiddetto "processo breve" sostenuto dal Governo, appare invece quello di ostacolare in tutti i modi, se non impedire, la funzione giudiziaria processuale e, dunque, impedire artatamente la ricerca della verità anche per quanto concerne i delitti contro la pubblica amministrazione e l'amministrazione della giustizia»;

f) ad intraprendere la strada del rafforzamento degli strumenti di indagine e di riforma del sistema processuale, intervenendo sulla struttura del procedimento penale per eliminare non il processo bensì gli ostacoli alla sua celere celebrazione, anche in ragione dei pressanti inviti rivolti in sede internazionale al nostro Stato con l'obiettivo di risolvere le gravi carenze strutturali del settore;

g) ad assegnare al SAeT congrui strumenti sia economici che logistici al fine di assicurarne l'ottimale funzionalità ed indipendenza e la possibilità di svolgere con efficacia i propri compiti istituzionali di contrasto e prevenzione del fenomeno della corruzione, e in particolare, quanto previsto nel Rapporto per il 2009 al Parlamento: sviluppo di un modello per la misurazione del fenomeno della corruzione; metodologie per l'analisi del rischio che ciascuna amministrazione dovrà adottare per procedere alla valutazione del rischio di corruzione; linee guida per la redazione del programma annuale di contrasto alla corruzione da rendere disponibile sul sito di ciascuna organizzazione e da comunicare al SAeT per la elaborazione del piano annuale nazionale anticorruzione; piano annuale nazionale di contrasto alla corruzione e per la diffusione della trasparenza nella pubblica amministrazione; sistemi di segnalazione interni all'amministrazione di rischi di corruzione per garantire la trasparenza ed il coinvolgimento di tutta la struttura alla lotta alla corruzione; programmi di formazione, anche con supporto *e-learning*, per accompagnare tutto il processo di introduzione di questi nuovi concetti ed elementi;

h) ad intraprendere il massimo sforzo nella repressione della corruzione e dei reati contro la pubblica amministrazione in particolare:

1) creando una banca dati comune sul fenomeno che superi le differenze e le incompatibilità tuttora esistenti tra le varie fonti;

2) garantendo un più stretto coordinamento e scambio di informazioni continuo tra le varie forze di Polizia impegnate a vario titolo nella repressione dei vari reati connessi al fenomeno;

3) assicurando la puntuale trasmissione delle notizie di reati di corruzione ai competenti uffici della magistratura contabile affinché attraverso le attività istruttorie sia possibile assicurare una riparazione di almeno una elevata quota del danno patrimoniale arrecato alla pubblica amministrazione da tali reati;

i) ad assicurare una azione coordinata a tutti i livelli, con regioni, province, comuni ed enti pubblici, per la prevenzione e il contrasto alla corruzione, avviando apposite campagne di sensibilizzazione presso i pubblici dipendenti, i cittadini e le imprese affinché denunciino alle competenti autorità le condotte corruttive;

l) a rafforzare e, ove necessario, ripristinare, gli opportuni e penetranti poteri di controllo della Corte dei conti e di tutti i presidi di legalità nel Paese, dal momento che il controllo della magistratura contabile sui conti pubblici e la gestione della spesa serve come arma forte nella lotta contro fenomeni delinquenziali nel campo della Finanza pubblica e a dare al cittadino una ragionevole certezza che la spesa pubblica sia conforme a quanto stabilito dalla legge.

(1-00263) (7 aprile 2010)

BENEDETTI VALENTINI, GASPARRI, QUAGLIARIELLO, MUGNAI, BOSCIETTO, VIZZINI, BERSELLI, CENTARO, PASTORE, SALTAMARTINI – Il Senato,

premessi che:

l'azione volta a prevenire, accertare, contrastare e reprimere i fenomeni di corruzione e di illegalità nella pubblica amministrazione costituisce una delle più sottolineate priorità del Governo, del programma sul quale ha ottenuto i voti della maggioranza degli italiani in occasione delle elezioni politiche e dello stesso programma di Legislatura con il quale ha riscosso la fiducia delle Camere, e nello stesso tempo rappresenta una delle istanze fondamentali che provengono dalla parte più ampia, sana e consapevole del popolo, particolarmente da quei milioni di cittadini che si impegnano quotidianamente, a fronte delle durezze della vita e dei tempi, con il lavoro coscienzioso, l'intrapresa onesta, il sacrificio, il risparmio, la lealtà contributiva, il merito e il rispetto delle leggi e della dignità personale, familiare e nazionale;

importanti risultati, nell'ottica di questa azione, sono stati conseguiti, negli ultimi anni, in più fasi ed in molti settori, fino ai più emblematici successi registrati sul fronte della lotta alla criminalità organizzata, ormai dedicatasi alla corruttela, all'invasività inquinante dei luoghi di pubblica decisione, alla gestione di relevantissime risorse delittuosamente acquisite, non meno che al crimine contro l'integrità e la libertà delle persone; ma profonda è, nondimeno, la consapevolezza che vadano moltiplicati gli sforzi per ridurre a patologica marginalità gli episodi di illegalità, degrado etico ed abuso di facoltà in ogni ganglio della pubblica amministrazione, facendo giungere alla comunità nazionale non tanto un generico messaggio, quanto una comprovata e percepibile dimostrazione che corruzione attiva e passiva, turbative delittuose in qualsiasi procedimento am-

ministrativo, favoritismi torbidamente procacciati ed accordati e violenze morali strumentalmente praticate, lungi dal presentarsi come depravazioni consuetudinarie, quasi rassegnatamente sopportabili in una sorta di melmoso compromesso esistenziale e comportamentale, restano, più che mai, gravissime devianze contro cui la società e chi la governa ai vari livelli hanno il dovere, il diritto e l'interesse di tutelare la convivenza civile;

è assodato, seppure non esattamente quantificabile, l'immane pregiudizio economico e finanziario cagionato alla comunità nazionale, con punte devastanti a carico di taluni territori, comparti e categorie, dall'offensiva portata alla società e alle sue strutture dalle corrottele organizzate, dall'evasione collegata, dalle grandi turbative alla vita economica e lavorativa nonché all'aggiudicazione delle opere pubbliche senza peraltro dimenticare o sottovalutare la formidabile incidenza, sotto questo profilo, sia delle corrottele di rango basso e diffuso il cui reticolo appare ancora pervasivo e ostinato, sorta di male atavico che rischia di delegittimare surrettiziamente anche il diritto all'indignazione per i fenomeni più vistosi, sia del malcostume cosiddetto di sistema che appesantisce e dequalifica tante amministrazioni locali ingaglioffite da clientelismi, familismi e impunità, pagati in definitiva da tutti i contribuenti;

nella logica di siffatta azione, vanno ribaditi e manifestati apprezzamento, solidarietà e sostegno al lavoro, tanto più in quanto continuo e diuturno, efficace e non appariscente, concreto e non effimero, di tanta parte della magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, delle Forze dell'ordine, dei pubblici funzionari mantenuti sani e non vulnerabili da illegittime influenze o tentazioni, grossolane o sofisticate, individuali o di esecrabile filiera;

lo stesso ceto politico e amministrativo, in tutte le sedi e ad ogni livello, elettivo o nominato, nonché quanti rivestono responsabilità di conduzione e gestione di settori, attività e complessi di rilievo pubblicistico o di interesse generale, talvolta depositari di poteri anche più vasti e cogenti delle stesse cariche pubbliche tradizionalmente individuate, sono chiamati, senza sconti e tergiversazioni, ad un supplemento di rigore e trasparenza sulle proprie condotte di rilevanza pubblica connesse alle funzioni, mediante uno stile affidabile nel disimpegno delle rispettive responsabilità, una verificabile qualificazione nei percorsi di elezione e di nomina, una puntuale capacità di doveroso rendiconto rispetto all'espletamento dei mandati, tali da mantenere e motivare in ciascuno l'autorevolezza del ruolo, la disponibilità al controllo democratico, la giusta libertà costituzionale dell'insindacabilità ed anche la corrispettiva difesa contro ogni arbitraria e malintenzionata aggressione all'onore, alle facoltà e alla serenità dell'ufficio ricoperto;

vanno senz'altro rafforzati istituti, normative, strumenti preventivi e sanzionatori coerentemente e proporzionatamente finalizzati a siffatti fondamentali obiettivi, alla luce di un'indispensabile capacità critica e selettiva, ispirata a realismo e senso dello Stato di diritto, i quali impongono pur sempre l'inderogabile equilibrio tra i poteri istituzionali costituiti, oggi

messo a rischio o compromesso, troppo frequentemente, da invasioni e devianze, costituenti a loro volta in qualche caso evidenze delittuose, nonché il più scrupoloso temperamento tra la volontà di contrastare i crimini e l'obbligo morale e giuridico di non violare la sfera dei diritti della persona e della sua legittima privatezza, la cui preminente garanzia caratterizza gli ordinamenti retti da un autentico e costituzionale principio di libertà;

appare certamente doveroso adottare norme e strumenti che diano esauriente attuazione alle previsioni del capo secondo della convenzione dell'ONU contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116, e che diano adeguato seguito alle raccomandazioni formulate dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), organismo istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, di cui l'Italia è parte dal 2007, affinché il nostro Paese, già sicuramente impegnato non meno delle altre nazioni evolute nella cultura della legalità, si collochi compiutamente nei parametri concettuali ed operativi e nelle indispensabili sinergie della comunità internazionale,

impegna il Governo:

a) ad adottare efficaci misure dirette ad elevare la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, a garantire la massima trasparenza nell'azione amministrativa e ad accentuare la responsabilità di chi esercita i pubblici poteri, misure che costituiscono gli antidoti più efficaci a contrastare i fenomeni di corruzione;

b) a proseguire, con la massima concretezza e determinazione, l'azione fruttuosamente intrapresa per potenziare gli strumenti, affinare le procedure, coordinare i mezzi e gli istituti, destinati a prevenire, accertare, contrastare, sanzionare e reprimere tutti i fenomeni e i filoni di corruttela e illegalità, sia individuali sia organizzati, di qualsiasi rango e dimensione, che possono inquinare, compromettere e deviare i corretti percorsi decisionali e gestionali di ogni articolazione della pubblica amministrazione;

c) a valorizzare ogni possibile forma di collaborazione e coordinamento con le magistrature ordinarie, amministrative e contabili, nonché a sostenere ogni azione strategica delle Forze dell'ordine, senza margini di tolleranza, per il perseguimento dei medesimi fini, oltre a quello di recuperare alla comunità i beni acquisiti mediante condotte illegali e il ristoro dei danni cagionati;

d) a promuovere l'adozione di ogni normativa, integrativa o modificativa di quelle già vigenti, che ancor più efficacemente contemperino concrete linee di vigorosa lotta all'illegalità e alla corruttela in capo a chiunque ricopra pubblici uffici o funzioni con le guarentigie dovute ai diritti fondamentali della persona e della sua privatezza;

e) a varare e dare impulso attuativo, in particolare, all'annunciato piano nazionale anticorruzione, nel cui quadro: ciascuna amministrazione declini preventivamente il proprio grado di esposizione agli specifici rischi, le misure per fronteggiarli, i criteri di selezione, formazione e rotazione dei funzionari; siano individuati responsabili di settore per la vigilanza; siano attivati punti di rilevazione snelli e tempestivi con pregnante

capacità di circuitazione dei dati tra gli organismi a vario titolo competenti; sia instaurata d'obbligo la sistematica pubblicazione delle informazioni procedurali su autorizzazioni, concessioni, appalti, erogazione di benefici a soggetti individuali o collettivi, concorsi e carriere; sia imposta la trasmissione di ogni dato su contratti per lavori, servizi e forniture all'autorità vigilante, perché dia luogo ad un'anagrafe consultabile di agevole accesso; siano intensificati i controlli strategici sugli enti locali; siano resi cogenti tutti gli aspetti dei rapporti con le società partecipate, quanto agli obiettivi, parametri finanziari, situazioni contabili, contratti e qualità verificata dei servizi, rispetto dei vincoli di finanza pubblica; siano rese più stringenti le sanzioni a carico di chi viene meno al proprio obbligo di vigilanza sulle strutture e sul personale dipendenti, oltre, ovviamente, a quelle ricadenti sui pubblici ufficiali colpevoli di delitti contro la pubblica amministrazione; sia stabilito il divieto per i soggetti condannati per corruzione attiva o passiva ad intrattenere con la pubblica amministrazione rapporti economici di carattere negoziale discrezionale;

f) ad elaborare norme in forza delle quali sia ampliato il novero delle sentenze definitive di condanna ostative alla candidatura per ogni carica regionale o locale e all'assunzione di incarichi nelle pubbliche amministrazioni, sia stabilito del pari ogni divieto costituzionalmente compatibile alla candidatura ed eleggibilità in Parlamento di chi sia stato condannato definitivamente per delitti contro la pubblica amministrazione;

g) ad implementare il processo di semplificazione normativa e amministrativa, strumento principe di una rivoluzione liberale che consenta al cittadino, alle imprese e a quanti si relazionano con la pubblica amministrazione di avere certezza dei propri diritti;

h) a promuovere una significativa campagna di informazione e sensibilizzazione, non solo presso i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ma presso tutti i cittadini e le imprese, anche mediante forme di comunicazione e pubblicizzazione diffuse, sia perché venga veicolato un messaggio monitorio di largo impatto, sia perché vengano prospettate le ragioni gratificanti di chi denuncia le condotte corruttive, gli abusi e le illegalità perseguibili, sia perché cresca e si consolidi una radicata e condivisa cultura dell'etica pubblica che incoraggi a mettere sempre e comunque al centro dei valori di orientamento, singolo e sociale, la limpidezza delle motivazioni, la legittimità degli interessi, la correttezza delle procedure, la primazia del merito e dell'onestà.

(1-00265) (13 aprile 2010)

MAZZATORTA, VACCARI, BODEGA, VALLARDI, GARAVAGLIA Massimo, CAGNIN, VALLI, PITTONI – Il Senato,

premesso che:

la domanda di comportamenti eticamente irreprensibili da parte degli amministratori pubblici costituisce un *leitmotiv* del dibattito politico del nostro Paese che, in coincidenza con l'emergere della cosiddetta «questione morale», ha avviato un processo di profonda transizione dell'assetto istituzionale (quello che si suole definire come passaggio dalla «Prima»

alla «Seconda» Repubblica) e che ancora ad oggi continua a rappresentare un tema politicamente sensibile;

secondo l'opinione dei cittadini, registrata dall'Eurispes tra la fine di dicembre 2009 e la metà di gennaio 2010, quella della corruzione nel nostro Paese è una pratica radicata all'interno del sistema: infatti, nel 92,5 per cento dei casi il giudizio sull'esistenza del fenomeno della corruzione è largamente condiviso: si tratta di un fenomeno abbastanza e molto diffuso, rispettivamente, per il 49,1 per cento e il 43,4 per cento dei cittadini. L'analisi dell'area politica di appartenenza fa emergere come la corruzione sia una realtà riconosciuta in maniera trasversale, anche se la presenza del fenomeno viene segnalata in misura maggiore da quanti si dichiarano di sinistra (96,3) e di centro-destra (91,5 per cento);

i casi di «mala» amministrazione, caratterizzati da accuse di abuso di ufficio, corruzione, concussione a carico di amministratori e politici al livello locale o centrale, costituiscono oggetto di un interesse spesso ossessivo da parte dei canali di informazione a stampa o mediatici e comunque non mancano di essere cavalcati anche sul piano politico come strumenti di delegittimazione dell'avversario o di propaganda elettorale;

la complessità del tema e il suo radicamento nei modelli amministrativi di società sempre più complesse ed articolate impongono, all'inverso, di affrontare il problema secondo un approccio il più possibile oggettivo e propositivo, evitando il ricorso a semplicistiche soluzioni che spesso rischiano di rimuovere il sintomo, senza curare alla radice il problema di fondo;

un documento di lavoro elaborato dalla Direzione generale degli studi del Parlamento europeo sul tema delle «Misure volte a prevenire la corruzione negli Stati membri dell'UE» ha evidenziato la natura spesso «emotiva» della legislazione anti-corruzione, sottolineando come negli Stati membri dell'Unione tali interventi si siano sviluppati principalmente come reazione a casi specifici di corruzione o di comportamento non etico;

il problema della «cultura dell'integrità» o dell'«etica pubblica» non può essere affrontato in chiave personalistica, con il solo intento di «colpire» le persone che si siano rese colpevoli di gravi responsabilità a danno della cosa pubblica; all'inverso, è necessario promuovere un approccio costruttivo ed organico al tema, modulato su una riforma complessiva del sistema amministrativo finalizzata a ridurre i canali di indebito condizionamento dell'operato pubblico e a renderne più trasparenti i processi decisionali;

anche esponenti del mondo dell'industria evidenziano la necessità di attivare tempestivamente riforme strutturali del sistema, al fine di contrastare quella propensione all'adozione, da parte dei privati, di comportamenti finalizzati ad aggirare le ordinarie regole di decisione della pubblica amministrazione che appaiono tanto più diffusi quanto più deboli sono le istituzioni pubbliche;

il 10 marzo 2010 il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge contenente «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della

corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», le cui proposte riguardano, in particolare, l'adozione di un piano nazionale anticorruzione e la creazione di un osservatorio sulla corruzione, l'istituzione di una banca dati dei lavori pubblici e la promozione della trasparenza con l'utilizzo spinto delle nuove tecnologie; obiettivo centrale del provvedimento è rendere virtuoso il comportamento della pubblica amministrazione e sanzionare chi viola le regole;

particolarmente significativo appare l'approccio al tema della corruzione che informa il disegno di legge governativo, che non si limita a focalizzare l'attenzione sull'aspetto sanzionatorio e repressivo, investendo energie soprattutto sulla promozione dell'efficienza della pubblica amministrazione quale primo strumento di prevenzione dei fenomeni di corruzione;

nel corso della XVI Legislatura, l'attuale maggioranza ha già assunto importanti iniziative finalizzate a promuovere la trasparenza dell'attività delle pubbliche amministrazioni rispetto ai procedimenti amministrativi cosiddetti «sensibili» (quelli cioè che hanno ad oggetto autorizzazioni, concessioni, appalti pubblici, erogazioni di benefici economici a persone o enti pubblici o privati, concorsi e progressioni di carriera);

in particolare, si ricorda il Protocollo di intesa, sottoscritto il 10 ottobre 2009 tra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani e Transparency International Italia, al fine di favorire la diffusione e l'adozione dello strumento del «patto di integrità» tra gli amministratori pubblici;

è questa un'iniziativa che conferma come la soppressione dell'Alto Commissario anticorruzione, ampiamente (ma spesso strumentalmente) denunciata come segnale della disattenzione dell'attuale Governo nei confronti del tema in esame, non abbia impedito al Governo di assumere importanti iniziative di prevenzione della corruzione, delegandone le funzioni al Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;

in coerenza con tale strategia di intervento, si ritiene necessario proseguire sul cammino di semplificazione dell'assetto amministrativo già efficacemente avviato dall'attuale maggioranza parlamentare, incentrando tale processo di riforma sul principio di sussidiarietà che, portando la decisione al livello più vicino al cittadino, consente a quest'ultimo più stringenti poteri di controllo nei confronti dei decisori pubblici;

alla semplificazione delle procedure e degli apparati amministrativi deve inoltre affiancarsi un processo di valorizzazione dei rimedi amministrativi alla corruzione, promuovendo quei meccanismi di controllo interno a carattere preventivo che, nel rispetto dell'autonomia di ciascuna organizzazione, sono destinati a consentire un effettivo e capillare monitoraggio dell'azione pubblica;

nell'ambito di tale processo di riforma organica della pubblica amministrazione, è inoltre necessario promuovere un approccio articolato al problema, diversamente modulato a seconda che si abbia riguardo alle responsabilità tecnico-professionali di cui è titolare il personale amministra-

tivo, soprattutto al livello dirigenziale, ovvero alle responsabilità di indirizzo e controllo imputabili ai vertici politici dell'amministrazione: la separazione tra indirizzo e gestione che negli ultimi due decenni ha informato il riordino dell'apparato amministrativo non consente, infatti, di trattare in maniera indistinta tali profili di responsabilità;

con riguardo al profilo gestionale, nella Nota di sintesi (licenziata nel settembre 2000) dell'Ocse sulla gestione pubblica, dal titolo «Rafforzare l'etica nella pubblica amministrazione: le misure dei paesi dell'Ocse», si evidenziano due temi spesso sottovalutati nell'approccio ai temi della corruzione della pubblica amministrazione: quello relativo ai criteri di selezione del personale e quello relativo alla formazione del medesimo. L'adozione di criteri di selezione e reclutamento del personale amministrativo incentrati sul merito e sulle capacità professionali può, infatti, costituire un profilo di intervento potenzialmente strategico per creare una nuova classe dirigente meno esposta ai rischi della corruzione. Altrettanto importante appare il tema della formazione professionale sui temi etici che incidono sull'esercizio della funzione pubblica;

sul piano più propriamente legato all'indirizzo politico e alle funzioni di alta-amministrazione, il contrasto alla corruzione non può essere letto al di fuori del processo di attuazione del federalismo fiscale, avviato dalla legge n. 42 del 2009;

i fenomeni di corruzione della pubblica amministrazione si traducono, infatti, di regola, in maniera ora più diretta, ora più mediata, in una lesione dell'efficienza della macchina amministrativa, e quindi in un danno patrimoniale a carico della collettività. Se, fino ad oggi, si sono potute perpetuare pratiche contrarie al principio di buona amministrazione, tale situazione appare in larga misura imputabile all'assenza di criteri e procedure di valutazione delle politiche pubbliche in grado di misurare l'efficienza dell'operato delle diverse amministrazioni, rilevando eventuali scostamenti rispetto alla gestione *standard*;

l'attuazione della legge n. 42 del 2009, con il superamento del tradizionale criterio della spesa storica e l'introduzione di percorsi obbligati di reimpostazione delle politiche pubbliche sulla base dei costi *standard*, sembra destinata ad offrire un contributo sostanziale alla prevenzione dei fenomeni di corruzione,

impegna il Governo:

a considerare come punto di partenza per un discorso mirato al tema della corruzione della pubblica amministrazione il disegno di legge approvato il 10 marzo 2010 dal Consiglio dei ministri, con l'obiettivo di promuovere l'affermazione di un nuovo approccio, strutturale e propositivo, al tema;

a proseguire nel cammino di semplificazione della pubblica amministrazione avviato dall'inizio della Legislatura ad oggi, con l'intento di ridurre quelle duplicazioni di funzioni e quelle sovrapposizioni di competenze che ostacolano una chiara identificazione delle responsabilità gestionali, rendendo maggiormente lineari i processi decisionali, anche nella prospettiva della trasparenza rispetto ai cittadini;

a considerare prioritaria, anche ai fini del contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione, l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, identificando nella definizione dei costi *standard* un efficace strumento di misurazione dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche e di rilevazione di eventuali «devianze» rispetto ai parametri della gestione ottimale;

nell'ambito della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard*, ad introdurre criteri premiali destinati ad incentivare quelle amministrazioni che, attraverso l'attivazione di controlli interni, sappiano adottare efficaci politiche di prevenzione e contrasto della corruzione dei propri dipendenti.

(1-00267) (13 aprile 2010)

RUTELLI, D'ALIA, LEVI-MONTALCINI, SERRA, ASTORE, RUSSO, GUSTAVINO, BIANCHI, BRUNO – Il Senato,

preso atto che:

le statistiche della delittuosità, cristallizzate nello SDI (sistema d'indagine gestito dal Ministero dell'interno) e le statistiche giudiziarie della criminalità, alimentate dal Ministero della giustizia, nonché la relazione della Corte dei conti, testimoniano di una massiccia intrusione della corruzione nei gangli vitali del Paese, con un andamento crescente in progressione accelerata;

accanto alla rilevazione di fenomeni riconducibili per diverse connessioni causali alla corruzione, non emergono, con immediatezza e spessore, le ragioni del bene comune e degli interessi nazionali, incarnate in istituzioni, sia pubbliche che private, votate a debellare questo devastante fenomeno che incide in profondità sulla vitalità civile e democratica del Paese;

sussiste un'illegalità diffusa che fa sentire molti partecipi di un «comune destino», tollerata anche da una parte della nostra classe dirigente, la quale, godendo di uno smisurato potere mediatico e politico, che certamente influenza e determina costumi e morale, ha annacquato il disvalore etico di determinati comportamenti;

considerato che:

le rilevazioni maggiormente accreditate, quelle che hanno potuto considerare le condizioni politico-economico-giudiziarie di un vasto numero di nazioni, in particolare quelle della Banca mondiale, confermano il dato secondo il quale alti livelli di corruzione, reale e percepita, sono associati a quella che viene definita una «povera» capacità di *governance*, cioè di elaborazione di politiche generali e di esercizio di controlli;

le stesse rilevazioni, con riguardo a nazioni nelle quali il livello di corruzione è moderato o addirittura modesto, a fronte di buona e forte *governance*, presentano, piuttosto che giudizi soddisfacenti, l'indicazione di strumenti di prevenzione e controllo altrettanto incisivi di quelli necessari ad intervenire nei contesti di elevato tenore di corruzione;

in Italia, i cittadini che nutrono sentimenti di forte lealtà verso l'interesse generale e verso le istituzioni e le pubbliche amministrazioni iniziano a sentirsi in minoranza, poiché i crescenti livelli di corruzione risultano in forte dissonanza con un quadro legale evoluto e radicato nella cultura giuridica del Paese. La legge sul procedimento amministrativo (n. 241 del 1990), il decreto legislativo sulla responsabilità penale amministrativa d'impresa (n. 231 del 2001), il sistema generale di controlli pubblici e di quelli stabiliti per le società private, il prezioso lavoro delle Forze dell'ordine e della magistratura, la sottoscrizione e la ratifica di trattati internazionali (da ultimo, si veda la legge n. 116 del 2009 di ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione) e nel futuro più prossimo l'auspicabile ratifica ed esecuzione delle Convenzioni civile e penale sulla corruzione, definite a Strasburgo l'una nel novembre 1999, l'altra nel gennaio dello stesso anno, ovvero l'intero sistema normativo del Paese deporrebbero per un'adeguata cornice legale contro la corruzione; e tuttavia, il dato crescente della corruzione pone interrogativi sulle dinamiche reali in corso nel Paese, ben oltre quelle legali;

più che una percezione, vi è il fondato timore che la soglia di accettazione della corruzione, nei comuni e nelle città, negli uffici pubblici e in quelli privati, nei gruppi sociali, aggravata dall'incombente crisi economico-sociale, si sia abbassata, con il rischio di una generalizzata rassegnazione nella concretezza della quotidianità;

il rimbombo di richiami al pragmatismo, non conseguenti ad un principio di responsabilità attrezzato con regole, comportamenti etici e politici, e con trasparenti meccanismi funzionali e procedurali concorre a distorcere il senso comune, con il rischio concreto di screditare anche il rispetto per il fare, per realizzare interventi pubblici, servizi, trasformazioni territoriali moderne e sostenibili;

stime pari a 60-70 miliardi di euro di corruzione all'anno costituiscono una mostruosità finanziaria, non dimenticando che un fiume ben più che doppio di miliardi di euro passa per l'evasione fiscale. La Corte dei conti, la relazione del SAeT ed agenzie indipendenti come Transparency International sono concordi nella valutazione dell'enormità dello *stock* annuale di corruzione. Quanto sia il valore effettivo, in realtà, lo si ignora: probabilmente è superiore ai dati di stima;

c'è un'indicazione di massima delle aree nelle quali si produce corruzione, ma è compito delle istituzioni pubbliche rendere disponibile il tracciato della corruzione, modalità per modalità, settore per settore, soggetto per soggetto, a partire dalla sanità, dove molto alto è il livello di indebita intermediazione politica;

c'è stata una stagione nella quale i controlli, nelle loro variabili più aggiornate – il controllo interno, il controllo strategico, il controllo di gestione, l'accertamento della qualità – assieme a quelli tradizionali di legittimità hanno aiutato a rassicurare il Paese circa la volontà politica ed istituzionale di mettere fuori gioco le variabili criminose della competizione economica. Occorre prendere atto, alla luce dei conclamati numeri della corruzione, del loro fallimento;

il Governo, lo scorso 1° marzo ha dato notizia di aver approvato un disegno di legge anticorruzione, in un momento in cui affioravano pesanti episodi di presunta corruzione. Questo disegno di legge, allo stato, non è stato tuttavia ancora presentato in Parlamento;

«a coloro ai quali molto è dato, molto è richiesto», affermò John Fitzgerald Kennedy. Conformemente alla Convenzione ONU, alla politica, in Italia, è oggi richiesto di «elaborare o perseguire, secondo i principi fondamentali del sistema giuridico italiano, politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi dello Stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, di integrità, di trasparenza e di responsabilità»; a questi fini è cruciale un'ampia partecipazione democratica e civica,

impegna il Governo:

a) a dare attuazione piena ed integrale alla Convenzione ONU sulla corruzione ratificata con legge n. 116 del 2009, con le seguenti specificazioni: l'organo di prevenzione della corruzione, per il quale già l'Alto commissario per la lotta alla corruzione auspicava che si trasformasse in autorità indipendente, godrà dell'indipendenza necessaria ad esercitare le proprie funzioni al riparo da ogni indebita influenza. Esso dovrà essere individuato sulla base di una procedura ad evidenza pubblica alla quale saranno ammessi a partecipare associazioni di alta rappresentatività, università, ordini professionali, rappresentanti dei mondi produttivi e dei consumatori. La procedura di selezione sarà affidata all'insindacabile giudizio dei presidenti delle Camere;

b) a promuovere l'aggiornamento della legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi dell'art. 10 della Convenzione ONU, previa indizione di una sessione dedicata della Conferenza unificata per l'analisi del suo funzionamento, dell'impatto sul procedimento amministrativo, delle distorsioni registrate;

c) a proporre al Parlamento: un quadro di disposizioni concernenti il settore privato che non costituiscano appesantimento ma, piuttosto, semplificazione degli oneri burocratici e consentano di rafforzare i controlli in funzione anticorruptiva; misure che prevedano l'accessibilità protetta del singolo cittadino agli organi di prevenzione della corruzione e agli organi giurisdizionali, con forme di tutela identiche a quelle assicurate dalla legge ai dati sensibili; misure che disciplinino la tracciabilità dell'intero percorso del danaro pubblico erogato nell'ambito di procedure ad evidenza pubblica o in qualunque altro modo speso dalle pubbliche amministrazioni con particolare cura agli interventi nell'ambito delle procedure d'urgenza; misure volte ad adeguare l'ordinamento ai principi e agli istituti penalistici definiti nella Convenzione ONU in materia di repressione della corruzione, dando attuazione, in particolare, a quello secondo il quale i vantaggi della corruzione devono essere facilmente considerati inferiori agli svantaggi derivanti dalle sanzioni per i comportamenti corruttivi;

d) ad estendere ai proventi accertati della corruzione – inclusa quella politico-amministrativa – il regime della confisca come già previsto dall’ordinamento giuridico italiano per altri tipi di reato;

e) ad annullare i benefici di legge (ovvero le attenuanti generiche, la sospensione condizionale della pena, l’indulto, l’amnistia, la semi libertà o la liberazione anticipata) nei reati di tipo economico e contro la pubblica amministrazione ove l’autore del delitto non risarcisca integralmente il danno alla vittima;

f) a dar vita ad un organismo di confronto permanente per l’analisi dei fenomeni corruttivi cui prendano parte tra gli altri la Conferenza Unificata, la Banca d’Italia, la CONSOB;

g) ad assumere un’iniziativa legislativa per la regolamentazione delle attività lobbistiche, che sia ispirata al principio fondamentale secondo il quale l’acquisizione da parte delle istituzioni delle informazioni necessarie alla decisione è parte del procedimento formale, e le informazioni ricevute debbano essere corredate dal parere di un autorevole soggetto indipendente;

h) a recepire in ogni comparto legislativo il principio di corrispondenza tra concorso pubblico ed incarico pubblico;

i) a stabilire il regime di separazione tra funzioni consultive e funzioni giurisdizionali nell’ambito dell’assegnazione di incarichi pubblici;

l) a proporre un nuovo sistema unitario e coordinato per le procedure di appalto, l’esecuzione dei lavori e i relativi controlli;

m) a rafforzare e rendere più efficiente l’azione della Corte dei conti, anche per il risarcimento dei danni subiti dall’intero Paese a causa della corruzione, consapevoli che nei Paesi in cui tale fenomeno è diffuso sovente le istituzioni assolvono contro di esso compiti formali, prima che sostanziali;

n) a promuovere una normativa che introduca l’obbligo per il Governo di corredare le proprie iniziative legislative con un’analisi volta a prevenire ogni possibile impatto negativo delle norme in termini di potenziale accrescimento dei meccanismi di corruzione.

(1-00268) (13 aprile 2010)

D’ALIA, BIANCHI, GIAI, FOSSON, POLI BORTONE, PETERLINI, PINZGER, THALER AUSSERHOFER – Il Senato,

premessi che:

recenti e reiterati episodi di corruzione e di commistione tra criminalità (anche di tipo organizzato) e pubblica amministrazione in senso lato hanno avuto ampio risalto sulle cronache di stampa, ponendo l’accento sulla diffusione e sull’aumento di tali pratiche illegali, che in passato avevano caratterizzato interi periodi della vita civile, sociale e politica del Paese, dando luogo a fenomeni di contrasto di particolare coinvolgimento comune (si pensi al fenomeno della cosiddetta Tangentopoli, ed alla rilevante reazione civile dell’intero Paese);

ampio risalto agli effetti deleteri dei fenomeni corruttivi viene dato dalle relazioni svolte nel corso dell’inaugurazione dell’anno giudiziario

della Corte dei conti, facendo della corruzione e dei fenomeni analoghi un'emergenza primaria ineludibile;

dallo Studio sui pericoli di condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata – redatto dall'Alto Commissario italiano per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione nel giugno 2006 – emerge tra l'altro, nei gruppi stretti dal vincolo mafioso, il crescente reclutamento di professionalità specialistiche, che valgono a consolidare quel fenomeno di commistione fra criminalità, politica ed economia rappresentato dalla corruzione. Vi si segnala, anche, «uno spiccato radicamento del tessuto delinquenziale sul territorio, apprezzabile in relazione alle diverse geografie e ramificazioni criminali, con assoluta predominanza di tale realtà nelle regioni meridionali (ove, in base alle rilevazioni statistiche, permane una distribuzione sbilanciata a sfavore), ma con proiezioni crescenti anche in regioni diverse da quelle di origine dei tradizionali sodalizi criminali. Ma il dato di maggiore interesse è proprio quello relativo al rilievo locale del fenomeno, laddove si è evidenziato che le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più diffuse e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale, secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale. In effetti, parrebbe emergere una situazione di generale e dilagante illegalità, che trae origine non tanto da accordi di massimo livello nazionale, quanto da un esteso processo di coinvolgimento dei livelli locali, secondo una politica di diffusione e espansione della logica corruttiva e di condizionamento sin dalle basi della società. Ciò che consente di moltiplicare le opportunità, diversificare i rischi, beneficiare della copertura fornita dall'elevato numero pratiche e di affari, nonché, in buona sostanza, di abbassare la soglia di disvalore del fatto e di accrescere il margine di tolleranza nei suoi confronti, quasi fosse un elemento connaturale al sistema di funzionamento della macchina; il tutto con sostanziale svilimento del senso civico, dei valori istituzionali e della coscienza del *munus* pubblico»;

la soppressione dell'Ufficio dell'Alto Commissario anticorruzione ha suscitato la profonda preoccupazione espressa dal presidente del GRECO (Gruppo di Stati europei contro la corruzione istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa), Drago Kos, il quale sin dal luglio 2008 ha chiamato l'Italia a renderne conto in sede di Consiglio d'Europa. Le informazioni rese al riguardo dal Governo, sulle ragioni di tale decisione e sulle probabili conseguenze nella lotta alla corruzione in Italia, appaiono contraddette dal fatto che il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT) presso il Dipartimento della funzione pubblica (di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 ottobre 2008) risulta ancora privo di dotazioni adeguate sotto il profilo delle risorse umane e strumentali e dei poteri di monitoraggio e vigilanza. Dalla Relazione al Parlamento da esso presentata il 17 novembre 2009, emerge infatti una preoccupante carenza di meccanismi propri di acquisizione conoscitiva, limitandosi a raggruppare e commentare i dati resi disponibili dal Ministero dell'interno (Servizio analisi criminale presso la Direzione centrale della polizia crimi-

nale) e richiamati dalle Relazioni svolte dal Presidente della Corte dei conti e dal Procuratore generale presso la Corte dei conti in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario e di udienza in sede di Giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato: nessun progresso, quindi, rispetto all'asfittico canale conoscitivo della precedente istituzione commissariale, che nel citato studio del 2006 ammetteva di riposare essenzialmente sulle relazioni della Commissione parlamentare antimafia, sui rapporti del Ministero dell'interno e della Direzione investigativa antimafia, sui documenti della Direzione nazionale antimafia e sulle relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario;

il rapporto di valutazione sull'Italia che il GRECO ha adottato nel suo 43° Plenary Meeting (Strasburgo, 29 giugno – 2 luglio 2009) e depositato nell'ottobre 2009 non manca di sottolineare il legame tra la corruzione e il crimine organizzato in Italia: anzi, tra le 22 raccomandazioni rivolte al nostro Paese, si auspica l'introduzione delle misure più evolute di confisca dei beni per facilitare il sequestro dei proventi della corruzione, nonché l'adozione di un sistema di trasparenza finanziaria che permetta di evidenziare potenziali conflitti di interesse per funzionari della pubblica amministrazione a qualsiasi livello. Il modello deve essere quello offerto dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992: proprio perché il sequestro e la confisca possono riguardare valori ben superiori a quelli di cui l'imputato si sia impossessato con il delitto, i provvedimenti di confisca dovrebbero avere il carattere non già di sanzioni, che si aggiungono a quella penale prevista per il reato, bensì di vere e proprie misure di prevenzione; in questo senso, appunto perché colpiscono la ricchezza di chi se l'è procurata con mezzi presumibilmente illeciti (anche se manchi la prova che provenga da specifici delitti), contribuiscono a dissuadere l'interessato da ricorrere a sistemi di tipo corruttivo;

la Corte costituzionale (sin dalla sentenza n. 48 del 1994, con specifico riferimento al secondo comma dell'art. 2-*ter* della legge n. 575 del 1965, come modificato dall'art. 3 della legge 24 luglio 1993, n. 256) ha sempre ritenuto «non in contrasto con i principi costituzionali una norma che, al limitato fine di attivare misure di tipo preventivo, desume dalla qualità di indiziato per taluni reati il sospetto (*rectius*: la conseguenza) che la sproporzione tra beni posseduti e reddito dichiarato possa esser frutto di illecita attività»;

il criterio della sproporzione non giustificata tra beni posseduti e reddito dichiarato, per ricevere concreta operatività, presuppone l'effettuazione di indagini economico-patrimoniali, al fine di poter ricostruire l'effettivo patrimonio e metterlo a confronto con le possibilità di accumulo effettivamente consentite dal reddito tratto dal suo lavoro. I due aspetti di questa indagine ne definiscono anche metodologicamente il riparto dell'onere della prova: agli organi di vigilanza, controllo e prevenzione compete lo svolgimento di rilevamenti officiosi presso banche dati pubbliche e private; ma, per converso, al pubblico dipendente ed all'amministratore spetta di offrire la massima trasparenza sui suoi redditi, mediante un'ana-

grafe patrimoniale che consenta a tutti di apprezzare l'esistenza o meno di una sproporzione tra il tenore di vita mantenuto ed i redditi che ne sono alla base;

considerato altresì che:

nel citato rapporto del GRECO (si vedano i paragrafi 151-152) si è lamentato che il codice deontologico del pubblico dipendente (e quelli dei componenti degli organi giurisdizionali) non trova riscontro in analoghi codici vincolanti per i componenti del Parlamento e del Governo, e che anzi la legge n. 441 del 1982 – sulla dichiarazione patrimoniale dei parlamentari e dei componenti del Governo – si traduce in un adempimento meramente formale non suscettibile di alcun controllo da parte di una «oversight authority»;

il Rapport explicatif della Convenzione penale sulla corruzione, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nella sua 103^a sessione (novembre 1998) ed aperta alla firma il 27 gennaio 1999, illustra l'articolo 4 in base alla necessità di estendere ai componenti di assemblee elettive (sia a livello locale che regionale e nazionale, sia a coloro che svolgono funzioni amministrative che legislative) la disciplina sanzionatoria della corruzione. Anche quando si sanziona il lato meno forte del *pactum sceleris* di tipo corruttivo, il bene giuridico meritevole di tutela penale consiste nella «transparency, the fairness and impartiality of the decision-making process of domestic public assemblies and their members from corrupt manoeuvres». Ne deriva che non vi sono né vi possono essere ambiti sottratti alla sanzione interdittiva conseguente alla condanna penale passata in giudicato;

al riguardo, sarebbe auspicabile l'avvio di un dibattito in ordine all'opportunità di promuovere iniziative volte a rafforzare la trasparenza dell'anagrafe dei parlamentari, con particolare riferimento alla raccolta delle dichiarazioni, la gestione dei dati e le eventuali attività sanzionatorie, che potrebbero prevedere il coinvolgimento della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato;

l'attuale disciplina penale e processuale dei reati contro la pubblica amministrazione appare inadeguata rispetto all'atteggiarsi concreto del fenomeno sotto vari punti di vista: anzitutto, l'apparato sanzionatorio risulta banalmente blando rispetto all'impatto sociale ed economico di reati di tale tipo, atteso che i responsabili in più occasioni hanno pagato con periodi limitatissimi di detenzione, salvando perlopiù i vantaggi economici derivanti dai loro crimini e, spesso, rientrando nel circuito della pubblica amministrazione in breve tempo; in secondo luogo, appare necessario aggiornare il catalogo dei reati utili, inserendo nuove ipotesi quali quelle di traffico di influenze (che aggiorna l'ipotesi attuale di millantato credito) e di corruzione nel settore privato (la cui introduzione nel nostro sistema penale è stata più volte sollecitata da molti uffici giudiziari, ed in particolare da quelli di Milano, che con maggiore frequenza si sono applicati alla repressione dei reati in materia economica), recependo così le indicazioni, nelle rispettive materie, della Convenzione penale sulla corruzione del

Consiglio d'Europa, conclusa a Strasburgo il 27 gennaio 1999, che impegnava gli Stati aderenti all'esecuzione: con tali norme si estenderebbe la punibilità penale di fatti di millantato credito e si introdurrebbe la nuova ipotesi della corruzione del privato funzionario, fino ad oggi solo teorizzata ma di fatto priva di una specifica copertura penalistica (conseguentemente, dovrebbe allargarsi la responsabilità penale delle persone giuridiche, prevista dal decreto legislativo n. 231 del 2001 anche alle ipotesi di traffico di influenze e di corruzione nel settore privato, con specifiche modifiche di quel testo legislativo); appare ancora necessario modificare il quadro delle circostanze attenuanti, con la precisazione dei limiti di applicabilità dell'attenuante specifica di cui all'art. 322-*bis* del codice penale e con l'introduzione di un meccanismo legale per cui il bilanciamento delle circostanze *ex art.* 69 del codice penale può essere possibile solo in caso di completa riparazione del danno; appare insufficiente il sistema di aggressione di patrimoni illecitamente accumulati dai soggetti inseriti nelle dinamiche corruttive, che attualmente sono esclusi dall'applicazione dello strumento, particolarmente efficace e sopra ricordato, del sequestro e della confisca dei beni di cui non possa giustificarsi la provenienza lecita (ossia il meccanismo previsto del citato art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992); ancora, gli strumenti processuali a disposizione in casi del genere sono quelli ordinari e comuni, mentre appare necessario prevedere regimi assai più efficaci in materia di intercettazioni (atteso che, come l'esperienza pratica insegna, difficilmente ipotesi di reati contro la pubblica amministrazione sono scoperte tramite denuncia o approfondite con la collaborazione delle persone offese, e quindi è necessario utilizzare strumenti d'indagine diversi) e più rigidi in materia cautelare;

i rapporti illeciti tra criminalità ed amministrazione pubblica possono facilmente svilupparsi con ingressi «secondari» di soggetti pericolosi nell'apparato amministrativo pubblico, tramite collaborazioni e consulenze di ogni genere; d'altro canto, il sistema corruttivo ha più volte prosperato attraverso la cooptazione dei controllori (si pensi a tutte le magistrature) con lo strumento degli incarichi extragiudiziari: talora molto ben retribuiti, possono rappresentare il mezzo per legare controllori a controllati e per serrare un sistema di rapporti, basato sullo scambio di favori e sul guadagno economico, che deve essere limitato il più possibile. Per tale motivo, appare necessario restringere il campo di applicazione di entrambi gli strumenti indicati (consulenze e incarichi),

impegna il Governo:

a) ad intraprendere le necessarie attività di iniziativa legislativa, in materia penale e processuale penale, volte:

1) ad introdurre nell'ordinamento un procedimento di prevenzione, che possa portare all'applicazione delle misure patrimoniali del sequestro e della confisca di denaro, beni o altre utilità che siano nella disponibilità, direttamente o per interposta persona, di imputati di taluno dei delitti di peculato, malversazione a danno dello Stato, concussione, corruzione e frode nelle pubbliche forniture. Occorre che il procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniale contro chi sia impu-

tato dei delitti citati – indipendentemente dall'entità della somma o del bene che ha costituito, secondo gli accertamenti, l'oggetto materiale del delitto contestato – renda possibile il sequestro e, se interviene la condanna, la confisca di tutto il denaro, dei beni e delle altre utilità di cui l'interessato abbia comunque la disponibilità, che risultano di valore sproporzionato al reddito dichiarato e all'attività economica svolta e di cui non si possa giustificare la legittima provenienza. Il procedimento di aggressione al patrimonio illecito si deve svolgere nell'ambito del processo penale ed occorre che sia costruito, con gli opportuni aggiustamenti, in conformità delle regole dettate per l'applicazione delle misure patrimoniali dalle leggi antimafia. Come in quel caso, il sequestro, disposto all'inizio dell'azione penale, deve poter riguardare anche i beni apparentemente di proprietà del coniuge e dei figli dell'imputato con lui conviventi;

2) a modificare parzialmente il regime delle pene accessorie, con particolare riferimento all'interdizione perpetua dai pubblici uffici per i dipendenti pubblici destinatari della condanna per reati di corruzione ed all'impossibilità, per gli imprenditori condannati per i reati di corruzione, di avere rapporti economici con la pubblica amministrazione (con particolare riferimento al divieto di concorrere alle gare pubbliche per appalti, forniture e opere nella pubblica amministrazione), prevedendo analoghe misure per le persone giuridiche di cui sia accertata la responsabilità in tali ambiti;

3) ad estendere anche alla materia dei (più gravi) reati contro la pubblica amministrazione la normativa codicistica in materia di intercettazioni antimafia (in particolare, necessità di «sufficienti indizi di reato» per intercettare; intercettazioni ambientali possibili anche in mancanza di contestuale commissione di reato nell'ambiente da intercettare) e di custodia cautelare antimafia (con l'obbligatorietà della custodia in carcere);

4) ad aumentare l'apparato sanzionatorio previsto dal codice penale per i reati contro la pubblica amministrazione (in particolare per quel che riguarda il minimo edittale) ed a modificare il quadro delle circostanze attenuanti, con la precisazione dei limiti di applicabilità dell'attenuante specifica di cui all'art. 322-*bis* del codice penale e con l'introduzione di un meccanismo legale per cui il bilanciamento delle circostanze *ex art. 69* del codice penale può essere possibile solo in caso di completa riparazione del danno;

5) ad introdurre le ipotesi di reato di traffico di influenze e di corruzione nel settore privato, recependo così le indicazioni, nelle rispettive materie, della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, conclusa a Strasburgo il 27 gennaio 1999, estendendo con tali norme la punibilità penale dei fatti di millantato credito ed introducendo la nuova ipotesi della corruzione del privato funzionario;

6) conseguentemente, ad allargare la responsabilità penale delle persone giuridiche, prevista dal decreto legislativo n. 231 del 2001 anche alle ipotesi di traffico di influenze e di corruzione nel settore privato, con specifiche modifiche di quel testo legislativo;

b) ad intraprendere le necessarie attività di iniziativa legislativa, nonché ad assumere le conseguenti iniziative di carattere normativo e regolamentare, volte ad agevolare, anche ai fini del richiamato procedimento di confisca dei beni di cui non possa provarsi la legittima provenienza, la ricostruibilità della situazione patrimoniale dei pubblici dipendenti mediante:

1) l'obbligo di rendere riconoscibili da tutti gli emolumenti che impingono sulle pubbliche finanze, che devono essere espressione di una scala di priorità in virtù della quale per i dipendenti non onorari dello Stato e degli altri enti pubblici il riferimento retributivo massimo non può che essere rappresentato da quanto percepito annualmente dal Primo Presidente della Corte di cassazione;

2) l'obbligo – per tutte le pubbliche amministrazioni, per gli organi costituzionali, per le autorità indipendenti, per le società a prevalente partecipazione pubblica e per gli organismi di diritto pubblico – di acquisire annualmente dai propri dirigenti, amministratori o titolari di posizioni apicali una dichiarazione, resa ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, concernente: i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, detenuti in proprio o per interposta persona; le azioni di società, detenute in proprio o per interposta persona; le quote di partecipazione a società, detenute in proprio o per interposta persona; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, ovvero le situazioni in cui ad essi si applica l'articolo 2639 del codice civile, ai fini dell'identificazione dell'amministratore di fatto. Si dovrà prevedere l'obbligo di conferire le predette dichiarazioni sui rispettivi siti *Internet*, nonché un apposito meccanismo sanzionatorio, in caso di omessa o infedele dichiarazione, ad opera della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche istituita dal decreto legislativo n. 150 del 2009, previa istruttoria del SAeT;

3) l'attribuzione al SAeT ed agli altri organi di vigilanza interni alle amministrazioni competenti del potere di acquisire elementi conoscitivi, in ordine alla situazione patrimoniale dei propri dipendenti, presso l'anagrafe di cui all'articolo 76 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, gli elenchi di cui all'articolo 69, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, l'anagrafe tributaria, la conservatoria dei registri immobiliari, lo schedario nazionale dei titoli azionari, le cancellerie dei tribunali, le camere di commercio, gli archivi notarili, le società fiduciarie, le società finanziarie, le società d'investimento mobiliare, le società di *leasing*, gli agenti di borsa, il pubblico registro automobilistico, il registro navale, il registro aeronautico ma, soprattutto, gli istituti di credito pubblici o privati (e cioè le banche, atteso che la ricchezza di provenienza illecita attraversa sempre una tipica fase di monetizzazione o comunque di liquidità finanziaria);

c) ad intraprendere le necessarie attività di iniziativa legislativa, nonché a sollecitare le conseguenti iniziative di carattere normativo e re-

golamentare da parte dei competenti organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, volte a:

1) migliorare l’anagrafe patrimoniale di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441, con le possibilità offerte dalle tecnologie informatiche e telematiche per la più facile circolazione delle informazioni; mutuare per l’anagrafe dei parlamentari le migliori potenzialità sanzionatorie offerte dalle procedure di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, per i componenti del Governo nazionale;

2) ampliare il regime delle ineleggibilità ed incompatibilità, per i soggetti titolari di cariche elettive pubbliche e di Governo – centrali e periferiche – condannati per i reati di corruzione; fermo restando l’articolo 289, comma 3, del codice di procedura penale, va anche consolidato il rapporto tra applicazione delle misure di prevenzione (comprese quelle di cui alla lettera *a*), n. 1) ed indegnità morale – di cui all’articolo 48, quarto comma, della Costituzione – come presupposto per la perdita della capacità elettorale attiva e passiva;

d) ad intraprendere le necessarie attività di iniziativa legislativa volte a:

1) modificare il sistema degli incarichi extragiudiziari di tutte le magistrature e dei soggetti assimilabili (magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, militare, tributaria), prevedendo divieti generali di incarichi relativi ad arbitrati, commissioni di collaudo, incarichi sportivi e societari;

2) prevedere sistemi di controllo e limitazione delle collaborazioni o consulenze di privati alle pubbliche amministrazioni, con esclusione dei soggetti pregiudicati per gravi reati, ovvero sottoposti a misure di prevenzione, e con l’introduzione di un sistema di dichiarazione (penalmente sanzionato) dell’interessato in ordine all’assenza di controindicazioni di legge all’attribuzione dell’incarico.

(1-00269) (13 aprile 2010)

FINOCCHIARO, DELLA MONICA, AGOSTINI, LUSI, D’AMBROSIO, ZANDA, LATORRE, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, GALPERTI, MARITATI – Il Senato,

premesso che:

importanti indagini giudiziarie hanno riportato all’attenzione dell’opinione pubblica il tema della corruzione. La dimensione e la gravità dei fatti emersi non hanno, tuttavia, sollecitato una debita attenzione di tutte le forze politiche, tale da vederle protagoniste di un dibattito pubblico diffuso, orientato ad affermare un maggiore rigore nell’azione amministrativa e ad adottare efficaci contromisure. L’iniziativa del Governo si è fermata sulla soglia dell’annuncio mediatico di un disegno di legge in materia, stante il fatto che, dalla data del 1° marzo 2010, in cui il Consiglio dei ministri avrebbe discusso di un testo, fino ad ora, ancora nulla è giunto all’esame delle Camere;

nella relazione scritta per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010, il Procuratore generale della Corte dei conti ha evidenziato la crescita numerica delle denunce per i reati di corruzione, concussione ed abuso d'ufficio, previsti e puniti dagli artt. 317, 317-ter, 318, 319, 320, 323 del codice penale. I dati acquisiti dalla Guardia di finanza indicano «un deciso aumento delle denunce per fatti di corruzione e concussione accertati nel 2009, rispettivamente + 229% e +153%, rispetto al 2008»;

la tendenza in atto è stata osservata anche in sede internazionale. Nel 2009, l'organizzazione non governativa Transparency International ha collocato l'Italia al 63° posto del «Corruption perception index». Altre organizzazioni internazionali attente al problema, come World Bank, Transparency International, l'OECD e, in particolare, il suo Directorate for financial and enterprise affairs, convengono con la nostra Corte dei conti e avvicinano il nostro Paese a Stati e regioni del mondo senza alcuna tradizione di democrazia e efficienza, sancendo una distanza abissale con i Paesi che hanno *standard* più elevati;

il *report* di valutazione dell'Italia del mese di luglio 2009, curato dai Paesi del GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) afferma che in Italia la corruzione ha assunto un carattere sistemico, non essendovi più la contrapposizione tra una società politica corrotta e una società civile sana ed onesta; che, al contrario, il sistema della corruzione appare radicato nella società civile, innervandosi nel mondo delle professioni, dell'imprenditoria e della finanza;

la Banca mondiale – che si occupa di erogare prestiti ai Paesi in via di sviluppo – ha aperto una sezione speciale, congiuntamente con l'ufficio ONU «Droga e Crimini», per il recupero dei profitti della corruzione ad opera di imprenditori italiani: da quasi 10 anni, infatti, l'indice BPI («Bribe Payers Index») mostra che le imprese italiane hanno un'elevata «propensione a corrompere», sono «esportatrici nette» di corruzione (su 22 Paesi l'Italia è diciottesima) con danni economici rilevanti per i Paesi «importatori» di corruzione. Come esplicitato nello «Stolen Asset Recovery Report», l'obiettivo della Banca mondiale e dell'ONU è «assicurare che la ricchezza rubata ritorni ai suoi legittimi scopi»;

i fatti corruttivi producono ingenti danni erariali, diretti ed indiretti, e, come si deduce dalla stessa relazione, si traducono in «un'alterazione dell'identità della Pubblica Amministrazione e più ancora nell'apparire di un'immagine negativa della stessa, con grave compromissione di quel totale affidamento che unisce gli amministrati alla Pubblica Amministrazione, che solo giustifica una entificazione pubblica diversificata da quella privata per la peculiare capacità giuridica e d'agire di cui essa è dotata e – dunque – per la peculiare natura dei poteri esercitati»;

i comportamenti illeciti si realizzano in ogni ambito di competenza della pubblica amministrazione: essi determinano ingiustificati e fraudolenti aumenti del costo degli appalti pubblici, inquinano il sistema dei servizi pubblici locali, quello concorsuale, la concessione di consulenze o di finanziamenti. Una particolare evidenza hanno assunto le frodi e le altre irregolarità che si compiono nel settore delle erogazioni finanziarie di de-

rivazione comunitaria. Il danno prodotto dall'utilizzo indebito di queste risorse, maggiormente nell'ambito dei fondi strutturali e di quelli destinati all'agricoltura, sta esponendo l'Italia a conseguenze negative di tipo economico, sociale, di sicurezza pubblica e di responsabilità dello Stato che, ancor più dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, appare incapace di garantire una protezione efficace degli interessi finanziari dell'Unione europea;

la crescita della corruzione non esprime soltanto una grave decadenza dell'etica pubblica perché ipotoca pesantemente lo sviluppo economico del Paese e la sua complessiva capacità di competizione. Merita attenzione quanto il Procuratore generale della Corte dei conti osserva al riguardo: «il fenomeno della corruzione all'interno della P.A. è talmente rilevante e gravido di conseguenze da far più che temere che il suo impatto sociale possa incidere sullo sviluppo economico del Paese». Si comprende perché la pubblicistica abbia individuato l'esistenza di una «economia della corruzione» o ragioni di «criminalità economica»;

la relazione parlamentare alla legge n. 3 del 2009 (di ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione) ha ricordato che la corruzione è un costo fisso e un onere che incide pesantemente nelle decisioni di investimento delle imprese e che, in particolare, la corruzione è un fattore determinante per la non-entrata e, spesso, per l'uscita dal mercato delle piccole e medie imprese che non dispongono di mezzi strutturali e finanziari per sostenerne gli oneri. L'osservazione empirica ha evidenziato che in quei sistemi locali nei quali la magistratura ha colto una collusione di interessi tra aziende aggiudicatrici degli appalti e settori della pubblica amministrazione politici e burocratici si può misurare con una certa facilità la caduta di capacità competitiva delle imprese. Quando le imprese stesse operano in simbiosi con la pubblica amministrazione per determinare un mercato «protetto», tale da assicurare una forte barriera all'ingresso da parte di soggetti esterni, si condanna l'impresa stessa ad una costante dipendenza da «quella specifica» committenza e ad una ridotta capacità competitiva. In nome, insomma, di una presunta tutela della comunità e del mercato locali si pratica, nel tempo, una marginalizzazione sul mercato;

– per i cittadini, i costi della corruzione equivalgono ad una «tassa occulta» pagata in termini di prezzi più elevati, minori investimenti, inefficienza degli appalti pubblici, minori servizi pubblici e di qualità inferiore, minore crescita economica e maggiore disuguaglianza dei redditi. In un suo recente intervento, il Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi ha evidenziato che esiste un legame diretto tra questione morale e prosperità collettiva: dove maggiore è la corruzione, minore è il PIL *pro capite*; viceversa, dove maggiore è la rettitudine, maggiore è lo sviluppo della società. La probità, quindi, è una dote non solo per l'individuo ma per il Paese nel suo insieme;

un approccio più consapevole verso la qualità e la quantità dei reati di corruzione e dei loro effetti risponderebbe alla preoccupazione di riparare la società dai danni che sta subendo, senza indugiare in analisi troppo

semplificate del fenomeno. Non si può, infatti, condividere l'idea che esista una normale e fisiologica «quantità» di corruzione che caratterizza i sistemi politici e istituzionali dei Paesi più avanzati. Secondo questa rappresentazione, l'Italia sarebbe assolutamente «in linea» con i *partner* occidentali e l'evidenza di episodi non dovrebbe produrre scandalo: nessuna anomalia, quindi, anzi un implicito rimprovero di provincialismo a chi ritiene che il «bel Paese» abbia una sua peculiare e gravissima specificità. Nemmeno si può pensare di indagare l'attualità con le lenti del passato, utilizzando categorie che hanno interpretato il fenomeno come era in un altro tempo, che rischiano di essere inattuali e di limitare la strategia di contrasto;

in passato, la presenza di corruzione nella vita pubblica veniva direttamente associata, e a ragione, con l'invadenza della partitocrazia. La stessa affermazione del principio di imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, fu il risultato della ostinazione di alcuni giuristi della destra storica che intesero, così, assicurare l'azione dello Stato all'interesse pubblico ed arginare l'ingerenza dei partiti nelle funzioni amministrative. Anche più di recente, la crisi della «Prima Repubblica» si è prodotta a causa di un asservimento dell'interesse pubblico alle strategie di consenso e di potere della politica, trascinando via il prestigio e la grandezza dei partiti storici;

oggi, anche a causa della lunga transizione politica iniziata negli anni '90, le cose stanno diversamente. Scemata l'attenzione dell'opinione pubblica verso l'azione di «mani pulite» non è seguita un'autentica azione riformatrice della politica, una sorta di riappropriazione di ruolo nell'affermazione e nella tutela dell'etica pubblica. L'indebolimento dei partiti ed il peso pubblico dei sistemi economico-finanziari ha prodotto un cambiamento di gerarchie e di forme dell'attività di corruzione. Non sono più i partiti, il sistema partitocratico a tenere in mano le briglie e ad assegnare i ruoli in un contesto fortemente centralizzato e controllato. Sono singoli imprenditori o gruppi di imprenditori che, attraverso un'azione penetrante di condizionamento e di vero e proprio orientamento delle scelte pubbliche, si appropriano delle risorse e ne distribuiscono, anche illecitamente, i vantaggi;

considerato che:

la crescita delle denunce di corruzione non produce un corrispondente aumento dell'allarme sociale. La reazione civile contro i comportamenti illeciti degli attori pubblici trasmette un segnale ancora debole anche perché essi non sono percepiti con un disvalore uguale o superiore a quello di altri reati, non alimentano paura e insicurezza e, soprattutto, si confondono dentro un più complessivo abbassamento della soglia di legalità diffusa. Nonostante tutti i centri di ricerca – nazionali, internazionali, pubblici, accademici, privati – affermino che la corruzione in Italia continuerà a crescere e, come evidenziato da Transparency International, ne sia convinto il 70 per cento degli italiani, dopo la stagione di «mani pulite» il tema della devianza degli attori pubblici verso interessi particolari, in violazione dei doveri di ufficio e con pregiudizio per la pubblica am-

ministrazione, è ritornato ai margini della decisione politica e della proposta massmediatica, trovando in un confortevole cono d'ombra il suo modo di esistere e di diffondersi;

il disincanto che molti cittadini dimostrano verso un modello di convivenza democratica alimentato dal rispetto delle leggi ha sicuramente più di una causa. Tra queste, c'è certamente la difficoltà, se non l'impossibilità, di ricevere dal sistema politico la testimonianza di virtù pubbliche che incoraggino la fiducia nelle istituzioni e nelle proposte offerte dai partiti. A maggior ragione, questo si può dire in un tempo in cui la maggioranza di Governo non esita ad usare la legge per finalità private o ad introdurre deroghe significative a principi fondamentali dell'ordinamento e allo stesso principio di legalità, sulla base di un malinteso concetto di emergenza, che come noto nel nostro Paese non assurge al rango di fonte del diritto e in nome del quale, tuttavia, si sono ammesse in più casi violazioni delle regole ordinarie;

viene in mente, al riguardo, la «normalizzazione» dell'ordinanza di protezione civile, uno strumento emergenziale e derogatorio della legalità ordinaria che si è voluto impiegare anche nel caso dei «grandi eventi» e spesso in assenza dei presupposti straordinari che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992, ne legittimano l'adozione, ovvero il verificarsi di «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari». Una norma di interpretazione autentica dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, introdotta dall'articolo 14 del decreto-legge n. 90 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 123 del 2008, ha sottratto le ordinanze di protezione civile al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti: l'esclusione di questo vaglio della magistratura contabile, anche in relazione a procedimenti amministrativi adottati in contesti non emergenziali, agevola certamente il malaffare e sottrae l'affidamento degli appalti pubblici alle regole ordinarie, la cui *ratio* essenziale risiede anche nell'evitare ogni forma di corruzione o malversazione del denaro e della cosa pubblica a fini privati;

evidenziato che:

l'attività della pubblica amministrazione, in quanto costituzionalmente orientata al pubblico interesse ed informata ai rigorosi principi regolativi di legalità, di imparzialità e di buon andamento, deve essere supportata e garantita da un sistema di norme che favoriscano l'adesione ai suddetti principi ed esprimano, con la loro chiarezza, il rispetto della libertà e dei diritti del cittadino;

per questa ragione, la decisione di contrastare la corruzione non può essere ridotta ad interventi normativi correttivi o di inasprimento delle pene ma deve tradursi in riforme organiche e di sistema, coerenti con i principi costituzionali e con una pratica dell'etica pubblica della quale la politica, per prima, possa riappropriarsi. Occorre parlare, quindi, oltre che di regole formali, delle aspettative e dei valori che orientano le scelte di amministratori pubblici, cittadini e imprenditori. È fuorviante l'idea che l'unico attore in grado di contrastare la corruzione sia la magistratura at-

traverso l'esercizio dell'azione penale: la magistratura non è l'unico presidio della legalità; piuttosto ne è l'ultimo. In tal senso, occorre superare un *deficit* di cultura gestionale per puntare ad organizzare, in ambito pubblico, quei presidi intermedi che possono impedire il verificarsi del fatto illecito: istituire forme e strumenti di verifica dell'operato di singoli settori della pubblica amministrazione, introdurre forme di dialettica tra gli organi mirate non solo ad impedire comportamenti di dubbia liceità ma anche i semplici errori di valutazione;

l'iniziativa interna deve sempre più esprimersi in coerenza con la normativa europea e in adesione alle convenzioni internazionali. Ciò è ancor più necessario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha impegnato tutti gli Stati membri dell'Unione ad assumere obblighi positivi che sostanzino i principi di cooperazione ed assimilazione e a coinvolgersi nella tutela delle risorse comunitarie;

considerato, ancora, che:

nonostante le richieste sopranazionali di contrastare la corruzione con sanzioni proporzionate, adeguate e dissuasive, non è stata intrapresa fino ad ora un'azione efficace e la risposta sanzionatoria ha continuato ad essere incerta e improntata ad assoluta mitezza. Al riguardo, i dati sulle condanne definitive documentano la sostanziale impunità dei delitti di corruzione: nell'87,6 per cento dei procedimenti penali sono state inflitte pene fino a due anni di reclusione (area in cui opera la sospensione condizionale); nell'8,8 per cento dei casi, pene tra due e tre anni (area delle misure alternative, ad esempio l'affidamento in prova ai servizi sociali); soltanto nel 3,5 per cento dei casi sono state irrogate pene superiori a tre anni, eseguibili in forma detentiva, per cui solo a quest'ultima, esigua quota di condanne è affidato l'effetto deterrente tipico della sanzione penale;

al di là dell'intento dichiarato di combattere la corruzione, Governo e maggioranza sostengono norme che rinnegano i dispositivi sopranazionali di origine pattizia. Non c'è dubbio che il disegno di legge Atto Senato n. 1880, che il Governo e la maggioranza hanno voluto e votato in Senato sia in contrasto con la Convenzione ONU contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale nel 2003 a Merida e ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, nonché con le conclusioni del rapporto adottato il 2 luglio 2009 dai Paesi del GRECO. Le soluzioni adottate, infatti, rischiano di impedire l'accertamento giudiziario se si considera che il reato di corruzione è già stato pesantemente condizionato dai nuovi termini di prescrizione previsti dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (cosiddetta legge ex Cirielli): l'intreccio tra i due sistemi prescrizionali – (un periodo breve per l'estinzione del reato ed un termine breve per la conclusione del processo) – rischia di vanificare ogni sforzo nella lotta contro un reato che assai gravemente incide sulla correttezza della pubblica amministrazione, sulla tenuta del bilancio pubblico e sull'affidabilità economica del nostro Paese;

l'adozione delle norme sul cosiddetto scudo fiscale (ossia il condono fiscale realizzabile con il pagamento di un'aliquota al 5 per cento

da applicare sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute almeno al 31 dicembre 2008 o rimpatriate e regolarizzate a partire dal 15 ottobre 2009 e fino al 15 aprile 2010) ha ulteriormente dimostrato quanto l'intento praticato da Governo e maggioranza sia quello di indebolire la lotta contro la corruzione, introducendo una normativa che costituisce un altro grave colpo alla possibilità di rintracciare e recuperare patrimoni illeciti, destinati a reati di corruzione o provenienti dalla stessa o da illeciti strumentali, quali la frode fiscale e il falso in bilancio,

impegna il Governo a promuovere e a sostenere ogni iniziativa legislativa, anche dell'opposizione, che sia volta a rendere inequivoca ed effettiva l'azione di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di corruzione. Più in particolare, ogni iniziativa tesa a:

a) modificare le norme che ostacolano l'attività di indagine e di repressione. In tal senso, ad espungere dall'ordinamento le norme di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge n. 343 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401 del 2001, che ha esteso l'ambito delle ordinanze di protezione civile ai grandi eventi, e all'art. 14 del decreto-legge n. 90 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 123 del 2008, che ha sottratto dette ordinanze al controllo preventivo di legittimità. Per tale strada, infatti, è avanzata la «normalizzazione» di istituti introdotti per gestire le emergenze che ha accresciuto le opportunità di realizzare illeciti contro la pubblica amministrazione;

b) desistere dal sostenere l'approvazione dell'Atto Camera n. 3137 (già Atto Senato n. 1880) contenente misure contro la durata indeterminata dei processi. Come ha ricordato il Procuratore generale della Corte dei conti, la giurisdizione contabile non ha bisogno e, anzi, può essere pregiudicata dall'adozione di siffatta legge, peraltro retroattiva: «la giustizia contabile (...) non può certo dirsi affetta dalla sistemica lentezza che colpisce altre giurisdizioni. Ciò è dovuto sia alla struttura stessa del processo contabile sia all'impegno sempre più vivo dei magistrati addetti alle procure ed alle sezioni regionali, che sta avviando un trend progressivo di riduzione dei tempi di definizione dei giudizi (...). Il vero profilo di rilevanza della determinazione normativa dei tempi del processo contabile è allora soltanto quello della eventuale retroattività della disposizione, che porrebbe irragionevolmente nel nulla proprio quei giudizi non definiti nei tempi stabiliti a causa della complessità delle questioni affrontate o della connessa necessità di particolari accertamenti istruttori»;

c) desistere, altresì, dal sostenere l'approvazione degli Atti Senato n. 1440 e n. 1611 che operano una rivisitazione del procedimento penale e delle disposizioni in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali in grado di penalizzare l'azione di contrasto alla criminalità e in particolare alla corruzione e agli altri delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione;

d) estendere la lotta alla corruzione contro tutti quei comportamenti che normalmente si pongono con essa in rapporto di interdipendenza funzionale, introducendo nell'ordinamento reati quali il traffico di influenza, la corruzione nel sistema privato, e rivedendo la materia della

corruzione nel settore pubblico, il falso in bilancio e i reati fiscali. È noto, infatti, che attraverso il falso in bilancio si occulta il denaro delle tangenti, si realizza la disponibilità di «fondi neri». Per questa ragione devono essere soppresse le disposizioni relative agli illeciti penali ed amministrativi delle società commerciali (decreto legislativo n. 61 del 2002), in conseguenza delle quali sono state ridotte le pene per il falso in bilancio e dunque aumentata la possibilità di estinzione del reato per prescrizione, in violazione della disciplina comunitaria (come ha affermato l'avvocato generale Kokott nella causa contro Berlusconi dinanzi alla Corte di giustizia europea). Lo stesso decreto legislativo, la cui legittimità costituzionale non ha potuto essere vagliata nel merito dalla Consulta in virtù del principio dell'insindacabilità delle norme penali di favore e della irretroattività delle norme incriminanti o che comunque aggravino la posizione dell'imputato nel giudizio *a quo*, ha introdotto soglie di non punibilità altissime, dando vita ad una sorta di impunità per «modica quantità» di fondi neri. Ancor grave è che per le società, il reato è stato reso perseguibile a querela che la parte offesa, creditore o azionista, difficilmente presenterà contro gli amministratori: il primo perché difficilmente ha conoscenza del reato; il secondo perché di solito è il mandante e il beneficiario del reato. Quanto ai reati fiscali, occorre intervenire sui fattori che favoriscono l'evasione e l'elusione; in particolare, sulla falsa fatturazione, posto che dal 2000 l'uso di fatture per operazioni inesistenti è punito solo se superano una certa soglia e se si riverberano sulla dichiarazione dei redditi;

e) combattere efficacemente il riciclaggio ed introdurre la punibilità del cosiddetto autoriciclaggio, in linea con le legislazioni di altri Paesi e con le direttive europee;

f) rafforzare l'azione della magistratura contabile, garantendone in primo luogo l'effettiva indipendenza da ogni altro potere dello Stato. In tal senso, è necessario accogliere i dubbi opportunamente espressi dal Procuratore generale della Corte dei conti a proposito dei più recenti interventi normativi in materia di responsabilità amministrativa. A ragione, nella citata relazione, egli ha evidenziato che la nuova disciplina sulla giurisdizione amministrativo-contabile (di cui al decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, come modificato dal decreto-legge n. 103 del 2009, convertito dalla legge n. 141 del 2009, nonché all'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 2009) presenta talune difficoltà interpretative che possono, nell'applicazione delle norme, delegittimare un indirizzo giurisprudenziale consolidato e, nei fatti, ostacolare l'attività istruttoria del pubblico ministero contabile ed indebolire quella giudicante della Corte. Coerentemente, devono essere restituite alla Corte dei conti le prerogative e i poteri che gli sono stati sottratti con l'art. 11 della legge n. 15 del 2009 – impugnato dinanzi alla Consulta per asserita lesione dell'indipendenza della magistratura contabile – che ha inteso valorizzare nell'ambito dell'organo di autogoverno la componente laica a scapito di quella togata;

g) sotto il profilo del diritto penale sostanziale, realizzare un'ampia e organica revisione del settore dei delitti commessi dai pubblici ufficiali o da incaricati di pubblico servizio. La necessaria ed urgente ratifica della

Convenzione penale sulla corruzione fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari, del 27 gennaio 1999, può essere anche l'occasione in cui razionalizzare ed inasprire l'apparato sanzionatorio: la condotta di concussione per costrizione va ricompresa in quelle di estorsione e la condotta di concussione per induzione all'interno di una rivisitata fattispecie di corruzione, assistita da una circostanza attenuante per il solo *extraneus* che collabori fattivamente con l'autorità giudiziaria, così da sconfiggere quel muro di omertà che circonda simili illeciti e che determina l'elevata cifra oscura che li caratterizza. Vanno ricercate soluzioni normative nuove che, oltre a semplificare la classificazione delle condotte criminose e la valutazione del disvalore penale di ognuna di esse, diano rilevanza anche a quelle condotte che, pur emblematiche di una particolare offensività nei confronti del buon andamento della pubblica amministrazione e idonee ad ingenerare dubbi sulla sua effettiva imparzialità ed efficienza, non risultano sanzionate all'interno del sistema penale italiano. In tal senso, si dovrebbe introdurre nel codice penale la fattispecie del traffico di influenze illecite, prevista specificamente dalla Convenzione di Strasburgo e volta a punire la condotta dei soggetti che si propongono come intermediari nel disbrigo di faccende corruttive, nonché di quelli che ne ricercano la collaborazione;

h) introdurre nel codice penale, in conformità alla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, il delitto di corruzione privata, com'era peraltro previsto dalla legge comunitaria per il 2008 e al fine di contrastare fenomeni di corruttela e malaffare nel settore privato, oggi non esaurientemente tipizzati in fattispecie incriminatrici *ad hoc* e tuttavia responsabili dell'ulteriore diffusione della cultura dell'illegalità nel nostro Paese. Così è anche opportuno rafforzare la responsabilità degli enti di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 per la commissione di reati, estendendola anche al delitto di corruzione privata di cui si propone l'introduzione, in ragione della sua idoneità a prevenire e contrastare la tendenza alla commissione di reati sotto lo «scudo» della persona giuridica;

i) al fine di rafforzare l'attitudine deterrente e anche la stessa efficacia simbolico-performativa della legge penale in materia, prevedere, quale sanzione accessoria per i delitti in questione, la «riparazione pecuniaria» in favore della pubblica amministrazione cui appartenga il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio colpevole, in misura pari all'importo dato o promesso al corrotto, senza pregiudizio del diritto della pubblica amministrazione al risarcimento del danno. Nella medesima prospettiva è altresì auspicabile introdurre, quali circostanze aggravanti ulteriori rispetto a quelle oggi previste, quelle relative alle ipotesi in cui taluno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione sia commesso nell'ambito della gestione di calamità naturali o dei grandi eventi (ad esse parificate dall'articolo 5-*bis*, comma 5, decreto-legge n. 343 del 2001) o al fine di conseguire indebitamente contributi, finanziamenti o altre erogazioni concesse dallo Stato, da altri enti pubblici o dalla Comunità europea, ovvero al fine di turbare la gara nei pubblici incanti,

nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni o comunque in procedure per l'affidamento di contratti pubblici, così da rimarcare il particolare disvalore che tali condotte assumono, in ragione del contesto in cui si svolgono ovvero delle finalità sottese e in considerazione del fatto che molti dei fatti di corruzione di recente verificatisi sono stati commessi in tale ambito;

l) allo scopo di potenziare le misure patrimoniali di contrasto ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione e di dare piena attuazione alla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005, estendere la confisca per equivalente di cui all'articolo 322-ter, comma 1, del codice penale, anche al profitto (oltre che al prezzo) del reato; estensione che non è possibile operare in via interpretativa in ragione del tenore normativo, come dimostra la sentenza delle Sezioni unite della Cassazione del 25 giugno 2009, n. 38691, Caruso, rv. 244191;

m) sotto il profilo processuale penale, estendere ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione le attività sotto copertura e di contrasto previste dall'art. 9, comma 1, della legge 16 marzo 2006, n. 146, sul crimine organizzato transnazionale, in ragione della loro particolare importanza al fine di acquisire elementi di prova essenziali in ordine a fatti di corruzione commessi anche (come sempre più spesso avviene) su scala transnazionale;

n) potenziare lo strumento delle intercettazioni (telefoniche, telematiche, ambientali) nell'ambito di procedimenti per delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione e desistere da ogni proposta tesa a restringerne ambito, durata, presupposti di ammissibilità e di utilizzabilità anche in altri procedimenti (si veda l'Atto Senato n. 1611), nonché da ogni progetto di riforma volto ad ostacolare l'accertamento dei reati o a limitare i poteri cognitori del giudice. Si pensi, in proposito, alla prescrizione processuale di cui all'Atto Camera n. 3137, che contrasterebbe anche con gli impegni assunti in sede internazionale con la ratifica (con legge 3 agosto 2009, n. 116) della Convenzione Onu contro la corruzione. E si pensi ancora alla proposta di sottrarre ai magistrati del pubblico ministero la possibilità di acquisire autonomamente la *notitia criminis*, ovvero all'indebita estensione dei tempi dibattimentali inevitabilmente connessa alla prevista eliminazione della possibilità del giudice di espungere le prove manifestamente superflue o di ammettere prove d'ufficio (Atto Senato n. 1440). È chiaro che tali norme, estendendo ulteriormente i tempi di definizione del processo, e prestandosi a strumentalizzazioni a fini dilatori, renderanno più agevole la maturazione della prescrizione, specialmente per reati, come quelli contro la pubblica amministrazione, che si prescrivono in tempi relativamente brevi (tanto più alla luce dell'Atto Camera n. 3137). Ulteriori restrizioni ai poteri cognitori del giudice deriverebbero anche dalla prevista limitazione alla circolazione probatoria delle sentenze irrevocabili, che nell'Atto Senato n. 1440 viene consentita solo per i delitti di criminalità organizzata di cui agli artt. 51, commi 3-bis e 3-quater, e 407, comma 2, lett. a), del codice di pro-

cedura penale, con ulteriore limitazione della possibilità di accertamento del reato in tempi compatibili con il regime prescrizione previsto per gli illeciti in questione;

o) al fine di estendere le possibilità di accertamento dei reati contro la pubblica amministrazione e degli illeciti connessi, prevedere la sospensione del corso della prescrizione degli illeciti amministrativi e tributari dal momento della consumazione del delitto di corruzione fino al momento dell'esercizio dell'azione penale per il predetto delitto, allorché lo stesso sia stato commesso per ottenerne l'occultamento o il mancato perseguimento;

p) realizzare una migliore trasparenza e conoscibilità dell'attività e delle disponibilità economico-finanziarie di coloro che svolgono responsabilità politiche ed istituzionali, anche in conseguenza del rapporto dei Paesi del GRECO che ha evidenziato che il codice deontologico del pubblico dipendente (e quelli dei componenti degli organi giurisdizionali) non trova riscontro in analoghi codici vincolanti per i componenti del Parlamento e del Governo, e che anzi la legge n. 441 del 1982 – sulla dichiarazione patrimoniale dei parlamentari e dei componenti del Governo – costituisce un adempimento meramente formale non suscettibile di alcun controllo da parte di una *oversight authority*;

q) introdurre una regolamentazione più rigorosa dei criteri e degli ambiti nei quali è consentito avvalersi di consulenze ed incarichi affidati a professionisti esterni alla pubblica amministrazione ovvero è consentito che siano svolti incarichi extragiudiziali, stante il fatto che la loro scelta o la loro retribuzione può essere la via per realizzare o soddisfare rapporti corruttivi o clientelari, con sviamento dell'interesse pubblico;

r) attivare adeguate ed efficaci forme di tutela della trasparenza delle gare e della competitività in tutti i settori, specialmente in quello delle costruzioni e dei lavori pubblici;

s) sostenere con l'offerta formativa, di strumentazione e di risorse adeguate la capacità di investigazione e di contrasto svolta con professionalità dalle Forze di polizia, migliorando la loro azione di coordinamento e realizzando una condivisione dei dati autonomamente raccolti, indispensabile a conoscere nel tempo l'evoluzione degli illeciti. Non vi è dubbio, infatti, che la crescita delle denunce sia anche l'indice dell'attività svolta dagli operatori, in grado di realizzare una contrazione del «numero oscuro» dei reati e per questo meritevole di sostegno e di incoraggiamento;

t) rendere effettive le 22 raccomandazioni amministrative, procedurali e normative che i Paesi del GRECO hanno inviato all'Italia per combattere la corruzione tra cui: 1) lo sviluppo (per mezzo del SAeT o di altra autorità competente) di una politica anti-corruzione globale con il pieno coinvolgimento della società civile; 2) l'istituzione di programmi rivolti a tutte le Forze di polizia, per la condivisione della conoscenza del fenomeno corruzione e delle strategie per combatterla; 3) il coordinamento e la conoscenza condivisa tra le Forze di polizia coinvolte nelle attività investigative considerando la possibilità di sviluppare un meccanismo di sup-

porto orizzontale sul modello della Direzione investigativa antimafia; 4) l'individuazione di forme e modalità operative affinché tutti i dipendenti della pubblica amministrazione (compresi *manager* e consulenti), a tutti i livelli di governo, si adeguino e rispettino definiti *standard* etici, con un sistema di verifica del rispetto degli stessi; 5) l'adozione di modalità chiare e facilmente realizzabili per la risoluzione di eventuali conflitti di interesse per ogni persona che, ad ogni livello di governo, voglia svolgere funzioni all'interno della pubblica amministrazione; 6) l'istituzione di adeguati sistemi di protezione per coloro che, in buona fede, informano su sospetti atti di corruzione nella pubblica amministrazione (informatori); 7) l'introduzione del divieto di mantenere funzioni dirigenziali per tutti quegli individui che sono stati condannati con sentenza passata in giudicato per reati di corruzione;

u) ampliare il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità per i soggetti titolari di cariche elettive pubbliche e di governo che siano stati condannati per fatti di corruzione, anche al fine di assicurare che i livelli istituzionali più vicini ai cittadini operino, nel rispetto della loro autonomia costituzionale e statutaria, comunque in un regime di imparzialità e di serietà.

MOZIONI SULLA POLITICA AMBIENTALE

(1-00248) (25 febbraio 2010)

D'ALÌ, POSSA, FLUTTERO, VICECONTE, IZZO, SIBILIA, NE-
SPOLI, VETRELLA, CARRARA, MALAN, MONTI, LEONI – Il Senato,
considerati gli esiti della Conferenza sul clima COP 15 (incontro
tra i 192 Paesi tenutasi a Copenhagen dal 4 al 15 dicembre 2009);

considerato che il dibattito scientifico nelle ultime settimane ha re-
gistrato ulteriori momenti di approfondimento e chiarimento dai quali
sono emerse nuove criticità sulla affidabilità dei rapporti dell'Intergovern-
mental panel on climate change (IPCC) sul cosiddetto riscaldamento glo-
bale, in questi ultimi anni alla base delle risoluzioni dell'ONU, del G8 e
dell'Unione europea in ordine alle politiche ambientali ed in particolare
alla base di accordi straordinariamente impegnativi nell'ambito dei quali
l'Italia ha assunto obbiettivi ed oneri estremamente penalizzanti;

valutato che:

queste criticità investono anche la serietà e la correttezza nella di-
vulgazione dei dati forniti dall'IPCC, nonché la moralità di alcuni suoi
principali esponenti;

l'Unione europea in materia ambientale ha adottato senza la mi-
nima incertezza le tesi catastrofiste basate sui contenuti dei rapporti
ONU-IPCC e di alcuni studiosi inglesi alle quali gli altri Governi si
sono acriticamente accodati condividendo analisi, oggi rivelatesi errate e
non sufficientemente supportate dal dato scientifico;

considerato che:

il Governo italiano, con il personale intervento del Presidente del
Consiglio dei ministri Berlusconi al vertice dell'Unione europea di Bruxel-
les del dicembre 2008, ha ottenuto una clausola che stabilisce che nel
marzo 2010 (dopo ed a seguito della COP 15) si dovrà procedere ad
una revisione del cosiddetto «Accordo del 20-20-20», a suo tempo stipu-
lato solamente dagli Stati europei, come già avvenne per il protocollo di
Kyoto;

la mancata adesione dei Paesi maggiori produttori di inquinamento
ha reso scarsamente rilevante l'impegno europeo ai fini del contenimento
a livello globale delle emissioni di CO₂, ove mai tale contenimento sia ve-
ramente in grado di influire sulle dinamiche climatiche della Terra;

l'attivazione di tale clausola costituisce l'unica occasione istituzio-
nale in sede di Unione europea per rivedere la politica degli obblighi di
riduzione delle emissioni di CO₂ e di sviluppo delle fonti rinnovabili e
dei risvolti sanzionatori del loro eventuale non mancato rispetto;

il dato scientifico che oggi emerge e la manifesta volontà dei
grandi Paesi (USA, Cina, India, Messico, Brasile, Sud Africa) emittenti

di CO₂ i quali hanno chiaramente indicato di voler seguire proprie politiche climatiche autonome e non vincolanti in sede internazionale,

impegna il Governo:

a promuovere in sede ONU la revisione degli assetti degli organi preposti alle determinazioni delle strategie ambientali, in particolare l'avvicendamento del Presidente dell'IPCC dott. Pachauri e del commissario De Boer, osservando che: il primo si è manifestatamente rivelato quanto meno fazioso e inaffidabile nella gestione di un ruolo di estrema importanza, tanto da indurre in errore lo stesso segretario generale dell'ONU e comunque i Governi degli Stati membri, mentre il secondo ha dimostrato di non saper gestire la delicata e complessa vicenda delle intese internazionali, continuando ad individuare l'oggetto di possibili accordi utili ed indispensabili a fronteggiare le emergenze planetarie ambientali solamente sulla riduzione della CO₂, piuttosto che su vere e concretamente affrontabili questioni quali la deforestazione, l'inquinamento marino, l'inquinamento da residui tossici, l'inquinamento dei rifiuti solidi urbani, temi tutti sui quali si sarebbe potuto invece discutere e raggiungere proficue intese in sede di conferenza COP 15;

a chiedere la riorganizzazione dell'IPCC riconducendolo, come all'origine della sua costituzione, ad un vero organo scientifico dedicato unicamente alla molto complessa problematica dei cambiamenti climatici, sgombrandolo quindi dall'immotivata interferenza di altre discipline;

a promuovere nell'ambito di tale organismo una maggiore e più qualificata presenza per l'Italia;

a richiedere l'attivazione in sede di Unione europea della richiamata clausola Berlusconi nel senso di dichiarare decaduto, in quanto non più utile, l'Accordo del 20-20-20 e chiederne la sostituzione con un nuovo accordo che meglio risponda al dato scientifico, che riveda gli impegni di riduzione delle emissioni di CO₂ su livelli per l'Italia più equilibrati rispetto a quelli assunti dagli altri Stati membri aderenti ed in linea con quelli assunti autonomamente da Usa, Cina, India, Sud Africa, Brasile e Messico, Paesi maggiormente protagonisti dei consumi di energia mondiali e che certamente possono essere coinvolti con nuove modalità di intesa, e che riveda altresì i gravosissimi impegni connessi con gli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili;

ad adoperarsi affinché la politica ambientale dell'Unione europea abbandoni la linea sinora imposta in particolare dagli inglesi, dai tedeschi e dai Commissari europei all'ambiente succedutisi nel tempo, anch'essa basata sui dati rivelatisi inesatti dell'IPCC e che ha condotto ai trattati di Kyoto e del 20-20-20 ed al fallimento della Conferenza COP 15, linea peraltro già ufficialmente censurata dal Senato in sede di esame di specifiche mozioni sul clima e non adeguatamente seguita in occasione di molti incontri internazionali;

ad adoperarsi affinché la politica dell'Unione europea si incentri su emergenze planetarie concretamente affrontabili nell'elaborazione di progetti che contengano ragionevoli certezze sul rapporto costi/benefici (ad esempio deforestazione, lotta agli inquinanti, lotta all'inquinamento ma-

rino, eliminazione dei rifiuti tossici, smaltimento dei rifiuti, risparmio energetico);

a promuovere iniziative in sede internazionale di attività di vero approfondimento e di vera ricerca scientifica sul tema dei cambiamenti climatici, sulla loro reale consistenza e sulle loro eventuali cause e sulla loro prevedibile evoluzione;

ad adoperarsi affinché tali ricerche vengano svolte anche in sede dell'Unione per il Mediterraneo con specifico riferimento all'area euro-mediterranea;

a valutare l'opportunità di sospendere, promuovendo una fase di comune riflessione, alcuni progetti internazionali di particolare impegno di spesa, tanto nell'attivazione quanto nella gestione, che sono stati presentati sulla base dei dati e delle previsioni fornite dall'IPCC al contesto politico internazionale, dati rivelatisi poi errati se non addirittura infondati.

(1-00260) (7 aprile 2010)

DI NARDO, BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA – Il Senato,

considerati i lavori e le conclusioni della quindicesima sessione della Conferenza delle parti sui cambiamenti climatici (COP 15) tenutasi a Copenhagen dal 4 al 15 dicembre 2009;

premessi che:

il testo dell'accordo raggiunto in quella sede, pur in assenza dell'auspicata nuova intesa vincolante sulla riduzione dei gas serra, inizia con il definitivo riconoscimento del fatto che i cambiamenti climatici sono una delle più grandi sfide del nostro tempo, sottolineando l'urgenza di un intervento su questo fronte ed introducendo a tal fine, per la prima volta formalmente, l'obiettivo di evitare il superamento dell'aumento di 2 gradi delle temperature del pianeta. La Conferenza ha raggiunto un accordo anche sulla necessità di valutare un limite ancora inferiore (1,5°C). L'accordo richiama espressamente l'articolo 2 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change) nella parte in cui sancisce la pericolosità dell'interferenza antropogenica con il clima, nonché i criteri di equità e di responsabilità comuni seppur differenziate, riconoscendo inoltre la necessità di aiuti ai Paesi più poveri sia per far fronte all'impatto dei cambiamenti climatici che per implementare le azioni di mitigazione;

un nuovo accordo vincolante, non raggiunto a Copenhagen anche per il ritardo registrato nella predisposizione del testo base, resta l'obiettivo definito nella cosiddetta «road map» di Bali, così come restano aperti e da definire ulteriori nodi negoziali che dovranno essere discussi e deliberati nei prossimi mesi in un quadro negoziale che non può prescindere dal ruolo delle Nazioni Unite, tenendo ovviamente conto degli impegni assunti e delle volontà espresse dalle principali superpotenze economiche o emettitrici di gas climalteranti. Restano in particolare da definire meglio le

modalità dei controlli, le modalità di conteggio di emissione ed assorbimento nelle attività di uso del suolo (LULUCF), e il contributo dei meccanismi flessibili rispetto agli obiettivi assunti;

il Consiglio europeo tenutosi il 25-26 marzo 2010 a Bruxelles ha affrontato, tra le altre cose, la questione dell'avanzamento dei negoziati per un accordo globale sui cambiamenti climatici. Sulla base delle recenti conclusioni del Consiglio ambiente e prendendo nota della comunicazione della Commissione europea del 9 marzo, i Capi di Stato e di Governo hanno convenuto sull'esigenza di «una nuova dinamica» nel processo negoziale della UNFCCC e si sono accordati sui prossimi passi da compiere a seguito dell'accordo di Copenhagen. Il primo passo, in occasione della sessione negoziale dell'UNFCCC a Bonn consiste nello stabilire la procedura per l'avanzamento dei negoziati cercando di mirare all'inclusione delle linee politiche fornite dall'accordo nei vari testi negoziali in discussione. Successivamente, la XVI Conferenza delle parti dell'UNFCCC di fine anno, prevista a Cancun (Messico), dal 29 novembre al 10 dicembre 2010, secondo il Consiglio, dovrebbe almeno raggiungere delle decisioni che ancorino l'accordo al processo negoziale e colmino le lacune esistenti nel documento, in merito, ad esempio, all'adattamento, al ruolo delle foreste, agli aspetti tecnologici e alla verifica delle azioni intraprese dagli Stati;

l'Unione europea si è dichiarata pronta a fare la sua parte e a mantenere gli impegni presi a Copenhagen, sia per quanto riguarda i «finanziamenti rapidi» che quelli di lungo termine a favore di Paesi in via di sviluppo per la lotta ai cambiamenti climatici. A questo riguardo, la UE darà inizio a consultazioni per vagliare la possibilità di effettuare finanziamenti rapidi in aree specifiche. Inoltre, gli Stati membri presenteranno un rapporto sulla situazione del supporto finanziario in via preliminare alla seconda sessione di Bonn (31 maggio – 11 giugno 2010) e poi ufficialmente a Cancun, con l'intesa di procedere in questo modo ogni anno. Infine, la UE cercherà di completare e sostenere il processo negoziale anche aprendo un dialogo in altri ambiti internazionali e su specifiche questioni, come anche tramite un rafforzamento delle consultazioni con Paesi terzi;

al fine di accrescere significativamente il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili mediante la fissazione di obiettivi giuridicamente vincolanti, in ambito comunitario è stata da tempo assunta la decisione di ridurre di almeno il 20 per cento le emissioni nazionali di gas serra e portare al 20 per cento la quota di fonti rinnovabili nel consumo energetico entro il 2020;

il segretariato della Convenzione quadro dell'Onu sul cambiamento climatico ha pubblicato il rapporto ufficiale sui risultati della Conferenza di Copenhagen del dicembre 2009 dal quale emerge che 75 parti della Convenzione hanno trasmesso i loro obiettivi nazionali sulla riduzione delle emissioni entro il 2020. Queste parti sono responsabili di più dell'80 per cento delle emissioni mondiali legate al consumo di energia. In particolare, 41 Paesi industrializzati hanno formalmente comunicato i loro *economy-wide target* all'UNFCCC e 35 Paesi in via di sviluppo

hanno comunicato informazioni su appropriate azioni nazionali di mitigazione. Il rapporto della Conferenza delle parti dell'UNFCCC contiene il testo dell'accordo di Copenhagen e la lista delle 112 parti (111 Stati più l'Unione europea) che lo hanno accettato;

hanno presentato i rispettivi impegni di riduzione, oltre all'Unione europea e i suoi Stati membri, compresa l'Italia, anche gli Stati Uniti, il Giappone e il gruppo dei quattro Paesi ad economia emergente: Brasile, Sudafrica, India e Cina (BASIC). La maggior parte degli impegni di riduzione rinnova le promesse fatte precedentemente e in occasione del vertice di Copenhagen. Ciò rappresenta un importante consolidamento delle discussioni sui cambiamenti climatici condotte nell'ambito della Convenzione e del Protocollo di Kyoto, chiaro segnale – secondo il segretariato UNFCCC – della volontà di far procedere i negoziati verso una conclusione positiva;

nel dichiarare l'appoggio degli Stati Uniti all'accordo di Copenhagen, l'inviato speciale per il clima degli USA aveva annunciato il continuo impegno del Presidente americano Obama a far fronte alla sfida dei cambiamenti climatici e dell'energia pulita con un'azione forte sia a livello nazionale che internazionale, che rinvigorisce l'economia, rafforzerà la sicurezza nazionale e proteggerà l'ambiente. L'Unione europea, a sua volta, aveva presentato formale adesione all'accordo il 28 gennaio 2010 tramite un comunicato del Consiglio europeo;

considerato che:

gli obiettivi di riduzione nel 2020 per i Paesi di cui all'allegato I dell'accordo di Copenhagen, ovvero i Paesi industrializzati e con economia in transizione, e le azioni nazionali di mitigazione appropriate per i Paesi in via di sviluppo sono oggetto delle prossime sessioni negoziali dell'UNFCCC a Bonn. Con riferimento alla valutazione preliminare degli obiettivi e delle azioni di riduzione delle emissioni di gas serra, che i Paesi membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici hanno recentemente comunicato, alcuni esperti hanno valutato che tali obiettivi ed azioni (quantificati e valutati in termini di emissioni mondiali al fine di comprendere in che misura le azioni pianificate siano compatibili con un percorso che eviti un aumento della temperatura media mondiale superiore a 2°C rispetto ai valori pre-industriali) risultano notevoli ma non sufficienti a limitare le emissioni annuali a 44 miliardi di tonnellate di CO₂-eq nel 2020, valore ritenuto ragionevolmente in linea con il suddetto obiettivo dei 2°C. Per il raggiungimento degli obiettivi e la concretizzazione delle azioni in appendice all'accordo di Copenhagen sarebbe pertanto necessario progettare maggiori riduzioni delle emissioni entro il 2020;

gli oltre 100 Capi di Stato e di Governo riuniti a Copenhagen hanno convenuto nel definire necessaria, improcrastinabile e prioritaria l'azione contro gli sconvolgimenti climatici. Tra gli aspetti positivi del *summit* figura anche la creazione di un fondo per il trasferimento delle tecnologie pulite ai Paesi meno industrializzati, con finanziamenti in parte pubblici e in parte privati, nonché il coinvolgimento di Stati Uniti e Cina,

i due Paesi che totalizzano oltre il 40 per cento delle emissioni, nel processo di stabilizzazione del clima;

con riferimento alla stesura di trattati legalmente vincolanti, con meccanismi di verifica ed eventuali sanzioni, la trattativa su tempi e scadenze non è comunque chiusa e si prevede un'attività negoziale molto intensa per gli anni 2010 e 2011, nella quale è importante che l'Italia continui ad assicurare partecipazione fattiva e concreta,

impegna il Governo:

a dare piena attuazione agli impegni assunti nel corso della Conferenza di Copenhagen sui cambiamenti climatici nel dicembre 2009, muovendosi coerentemente con quanto deciso in sede di Unione europea;

a mantenere ed onorare gli impegni assunti e sottoscritti dall'Italia in tutte le sedi, internazionali e comunitarie, riguardanti i cambiamenti climatici e la protezione dell'ambiente dalle conseguenze degli stessi;

a promuovere le opportune iniziative per l'implementazione e il miglioramento degli accordi di Copenhagen, con particolare riferimento alle lacune evidenziate nei meccanismi individuati in quella sede e ai passi negoziali ancora da compiere per la definizione di ulteriori obiettivi;

a valorizzare le eccellenze dell'industria e della ricerca italiana nella lotta ai cambiamenti climatici e nell'innovazione ambientale, anche definendo agevolazioni stabili per impianti che producono o che utilizzano fonti rinnovabili pulite;

a proseguire nell'adozione di misure a sostegno degli investimenti nell'innovazione, nella ricerca e nello sviluppo delle tecnologie pulite, compresa la produzione di energia elettrica da fonte solare mediante cicli termodinamici, e delle migliori tecniche disponibili;

a promuovere ulteriormente, con particolare riferimento al settore edilizio e dei trasporti, gli interventi diretti al risparmio energetico e all'efficienza energetica, compresa l'efficienza delle reti;

a proseguire nella concreta partecipazione e nel fattivo sostegno alla formazione ed attuazione delle iniziative europee in materia ambientale volte al controllo e alla riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti;

a procedere nelle politiche ambientali e di contrasto al cambiamento climatico assicurando anche il coinvolgimento di Regioni ed enti locali nelle politiche di ricerca e sviluppo.

(1-00262) (7 aprile 2010)

DELLA SETA, FINOCCHIARO, ZANDA, CASSON, LATORRE, FERRANTE, AMATI, BASSOLI, BONINO, BUBBICO, CHITI, DE LUCA, LEGNINI, MAZZUCONI, MOLINARI, RANUCCI – Il Senato, premesso che:

in occasione della Conferenza sul clima di Copenhagen del dicembre 2009, l'Italia ha sottoscritto insieme ad oltre 100 Paesi il cosiddetto «Accordo di Copenhagen», nel quale si afferma tra l'altro che il cambiamento climatico è una delle maggiori sfide del nostro tempo, che le emissioni globali che alimentano tale processo devono essere ridotte drasticamente.

mente, che una strategia per lo sviluppo con bassi livelli di emissione è indispensabile per lo sviluppo sostenibile;

nel corso del 2010, in vista della prossima Conferenza sul clima in programma a dicembre in Messico, la comunità internazionale è chiamata ad un impegno straordinario per definire un quadro organico e condiviso di azioni e obiettivi finalizzati a fronteggiare con tempismo ed efficacia il problema del cambiamento climatico;

la Conferenza di Copenhagen, dove non è stato trovato l'accordo per un nuovo trattato sul clima da far scattare alla scadenza del Protocollo di Kyoto (2012), ha visto però per la prima volta tutti i grandi Paesi del mondo, a cominciare dagli Stati Uniti e dalla Cina, concordare sull'urgenza di azioni rivolte a ridurre le emissioni dannose per il clima e in generale a promuovere strategie d'innovazione energetica orientate alla sostenibilità ambientale. In molti casi, questa consapevolezza si è già tradotta in programmi pubblici di investimento e di incentivazione su larga scala finalizzati a ridurre le emissioni di gas a effetto serra puntando sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili, sui sistemi di mobilità più sostenibili;

per citare l'esempio più rilevante e vistoso, nei primi due anni dell'amministrazione Obama sono stati avviati programmi per investire 150 miliardi di dollari in dieci anni nel settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, per produrre e mettere in circolazione entro il 2015 un milione di auto ibride in grado di percorrere 50 chilometri con un litro, per portare al 25 per cento entro il 2025 la quota di elettricità prodotta con fonti rinnovabili, per finanziare il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e incentivare con sconti fiscali analoghi interventi sugli edifici privati. Nel giugno 2009 la Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti ha approvato la legge sulla riduzione delle emissioni dannose per il clima che fissa un obiettivo di riduzione delle emissioni climalteranti del 17 per cento entro il 2020 rispetto al 2005 (la legge è ora in discussione al Senato);

da parte sua la Cina ha liberamente assunto l'impegno di ridurre del 40 per cento entro il 2020, rispetto ai livelli del 2005, l'intensità di carbonio derivante dalla produzione nazionale, e a questo scopo sta destinando ingentissime risorse;

il dibattito di queste settimane sull'attendibilità delle previsioni della comunità scientifica riguardo al cambiamento climatico e le stesse polemiche su alcuni errori e imprecisioni presenti nell'ultimo rapporto dell'Intergovernmental panel on climate change (Ipcc) non hanno minimamente messo in discussione alcuni dati di fondo su cui concorda la quasi totalità degli scienziati del clima: il fatto che sia in corso da alcuni decenni un fenomeno di progressivo innalzamento delle temperature medie terrestri, il fatto che tale fenomeno abbia origine per una parte importante in fattori antropogenici e in particolare nell'aumento delle emissioni legate al consumo di combustibili fossili, il fatto che se l'aumento delle temperature medie terrestri superasse la soglia dei 2 gradi ciò comporterebbe conseguenze economiche, sociali, ambientali potenzialmente devastanti;

«gli errori contenuti nel quarto Rapporto dell'Ipcc» – ha dichiarato per esempio *sir* Nicholas Stern, ex-vicepresidente della Banca mondiale e autore dell'omonimo rapporto sull'impatto economico dei cambiamenti climatici, in una recente intervista al quotidiano francese «Le Monde» – «che riguardano essenzialmente la previsione dei tempi di scioglimento dei ghiacciai himalayani, non rimettono in discussione la diagnosi complessiva che emerge dal Rapporto. La base scientifica su cui l'Ipcc fonda l'affermazione che il pianeta rischia di andare incontro a un innalzamento delle temperature senza precedenti nella storia dell'umanità, resta solida»;

da parte sua il professor Giampiero Maracchi, uno dei maggiori climatologi italiani, ha affermato in un'intervista al quotidiano «La Stampa» del febbraio 2010: «Sul *trend* del riscaldamento esistono le pubblicazioni scientifiche, quelle che rispettano una metodologia, basata su un *board* di esperti che le valuta attraverso i criteri noti come *peer review*. I primi lavori sull'aumento delle temperature risalgono a circa 25 anni fa e da allora se ne sono accumulati migliaia e migliaia»;

la crisi economica non può certo costituire un alibi per rinviare azioni forti ed incisive per affrontare il problema climatico, ma al contrario deve rappresentare un'opportunità e uno stimolo per investire nella riconversione e modernizzazione in chiave ecologica dell'economia e in particolare dei sistemi energetici. A tale proposito giova ricordare che il «Green Jobs Report» pubblicato dall'agenzia dell'«United Nations Environment Program» (UNEP) nel 2008, ha evidenziato che le nuove tecnologie energetiche sono in grado di portare significativi vantaggi in termini occupazionali e competitivi;

a questa prospettiva di sviluppo, oggi indicata con il nome di *green economy*, molti Governi hanno improntato larga parte dei loro pacchetti anticrisi. Secondo uno studio recente di HSBC, a guidare questa classifica è la Corea del Sud (81 per cento del valore dell'intero pacchetto anticrisi destinato alla *green economy*), seguita dall'Unione europea (59 per cento) e, significativamente, dalla Cina (38 per cento). Tra i Paesi del G7, ultimi sono il Giappone (2,6 per cento) e l'Italia, che ha destinato a tale ambito solo l'1,3 per cento del proprio pacchetto di misure;

l'Europa negli ultimi due anni ha confermato il proprio ruolo di *leadership* nelle strategie per l'innovazione energetica: *leadership* normativa, con il «pacchetto-clima» varato a fine 2008 che prevede entro il 2020 la riduzione delle emissioni di gas serra del 20 per cento, l'innalzamento al 20 per cento della quota di energia prodotta con fonti rinnovabili e il miglioramento del 20 per cento dell'efficienza energetica; *leadership* politica, con la scelta ribadita anche dopo il parziale insuccesso della Conferenza di Copenhagen di perseguire obiettivi ravvicinati e ambiziosi in materia di lotta ai cambiamenti climatici e di integrarli con le strategie contro la crisi economica; *leadership* nello sforzo concreto di implementazione degli impegni assunti, con forti programmi pubblici di investimento nell'innovazione energetica adottati da tutti i principali Paesi dell'Unione;

l'Italia su questa strada è in evidente ritardo, e in più di un caso il nostro Governo ha compiuto scelte che vanno in direzione contraria rispetto all'Europa: così con la decisione di non rifinanziare, in sede di definizione della manovra finanziaria per il 2010, gli incentivi fiscali alle ristrutturazioni energetiche degli edifici; così con il mancato adempimento all'obbligo comunitario di predisporre e presentare a Bruxelles un Piano d'azione con gli interventi messi in campo per favorire lo sviluppo delle energie rinnovabili; così infine con la mancanza di ogni iniziativa volta a potenziare i sistemi di mobilità alternativi alla strada;

in particolare nel campo dell'efficienza energetica, l'Italia ha accumulato recentemente un grande ritardo rispetto ai principali Paesi europei. Fino agli anni '90 del secolo scorso eravamo uno dei Paesi europei con la più bassa intensità energetica, cioè con il più basso rapporto tra energia consumata e Pil prodotto; poi abbiamo progressivamente perduto questo vantaggio e dal 2004 l'intensità energetica italiana è più alta della media della vecchia Unione europea a 15. Questo declino dei nostri *standard* di efficienza energetica non solo ha comportato effetti negativi sul piano dell'impatto ambientale e climatico, ma ha rappresentato un crescente disvalore competitivo per le nostre imprese;

anche sul tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici, il nostro Paese è chiamato a mettere in campo politiche innovative, tanto più urgenti poiché, a cominciare dagli interventi necessari a proteggere il territorio dal moltiplicarsi di eventi meteorologici estremi quali alluvioni o siccità, esse consentirebbero di fronteggiare problemi italiani cronici come la condizione diffusa e persistente di dissesto idrogeologico del territorio, che anche per effetto di uno sviluppo urbanistico ed edilizio fortemente squilibrato è causa di costi umani, sociali, economici elevatissimi per la collettività,

impegna il Governo:

a prodigarsi nell'ambito dell'Unione europea e nei rapporti bilaterali per favorire un pieno successo della Conferenza sul clima in programma nel dicembre 2010 in Messico;

a dare piena e rapida attuazione agli impegni contenuti nel «pacchetto-clima» europeo, in particolare operando per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, per una modernizzazione del nostro sistema dei trasporti tale da spostare quote significative di passeggeri e di merci verso le forme di mobilità non stradali, per un piano nazionale finalizzato al risparmio energetico negli usi civili;

ad avviare interventi di adattamento al cambiamento climatico in particolare nel campo della protezione del territorio da eventi meteorologici estremi, anche sulla base delle indicazioni contenute nel Libro bianco sull'adattamento adottato nell'aprile 2009 dalla Commissione europea;

a mettere in campo politiche pubbliche orientate a promuovere nel nostro Paese la cosiddetta *green economy*, in particolare attraverso una forte semplificazione amministrativa per le imprese che operano in settori ambientali e un'adeguata politica di incentivi, compresi quelli fiscali;

a perseguire con particolare determinazione, sia in sede di negoziato europeo sia nell'azione di Governo, la promozione di interventi orientati a migliorare l'efficienza degli usi energetici, operando affinché l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei consumi energetici rispetto alla domanda prevista per il 2020 diventi anch'esso vincolante e formi l'oggetto di un'apposita direttiva. Infatti tale terreno è quello dove con più evidenza e forza le misure necessarie a contrastare i mutamenti climatici recano anche significativi vantaggi sul piano sociale ed economico, riducendo la dipendenza dai combustibili fossili e la fattura delle importazioni energetiche del Paese e alleggerendo i costi energetici a carico di famiglie e imprese;

a sostenere la ricerca, le innovazioni tecnologiche, lo sviluppo dell'economia della conoscenza ai fini della riduzione delle emissioni di gas serra, dell'aumento dell'efficienza e del risparmio energetici, della diffusione della produzione e dell'uso di fonti rinnovabili;

a mettere in campo politiche innovative nel settore dei trasporti, della mobilità e della logistica, orientate in particolare a potenziare il trasporto ferroviario, i servizi di trasporto pubblico locale e urbano, e in generale le modalità di trasporto non su gomma: tali misure sono tanto più necessarie in quanto consentirebbero non solo di ridurre il contributo dei trasporti alle emissioni climalteranti, ma anche di contrastare altri fenomeni socialmente e ambientalmente negativi, a cominciare dalla congestione del traffico nelle aree urbane e da forme di inquinamento particolarmente dannose per la salute dei cittadini come quelle da polveri sottili;

a promuovere con opportune misure di incentivazione la sostenibilità energetico-ambientale dei programmi edilizi, nonché l'efficienza e il risparmio energetici in tutti gli usi civili (abitazioni, illuminazione, elettrodomestici);

a promuovere con sempre maggiore efficacia lo sviluppo di tutte le fonti energetiche rinnovabili (idriche, geotermiche, eoliche, solari, da biomasse) per la produzione di energia elettrica, di calore e di carburanti, consolidando i meccanismi di incentivazione recentemente introdotti, coerenti con le più avanzate esperienze europee;

a sostenere, in un rapporto stretto con le piccole e medie imprese largamente prevalenti nel sistema produttivo nazionale e in particolare nei distretti produttivi, la piccola cogenerazione distribuita, che consente maggiore efficienza e più alti rendimenti energetici e favorisce la competitività delle imprese;

a sostenere lo sviluppo dei distretti agro-energetici, in modo che l'agricoltura possa valorizzare sia le risorse rinnovabili disponibili sul territorio (solare, idrica, eolica) sia quelle direttamente producibili o ricavabili dalle proprie attività (biogas, biocarburanti, biomasse), da attività di forestazione e manutenzione dei boschi, con benefici non solo ambientali, ma anche per la tutela del territorio e per il reddito degli agricoltori;

a sostenere e valorizzare il ruolo degli enti di ricerca pubblici che operano nei settori energetico e ambientale, a cominciare dall'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (Enea), consolidandone in parti-

colare l'impegno nei campi della produzione energetica da fonti rinnovabili, dell'uso dell'idrogeno come vettore energetico e della produzione elettronucleare di nuova generazione;

a sostenere la ricerca e la sperimentazione della cattura e del sequestro sicuro dell'anidride carbonica, che potrebbe consentire un utilizzo pulito dei combustibili fossili e dell'idrogeno, un vettore potenzialmente in grado di consentire l'accumulo ed il trasporto dell'energia rinnovabile ed un suo successivo uso pulito con impieghi ad elevata efficienza energetica;

a promuovere il miglioramento dell'efficienza delle reti di distribuzione dell'energia;

a convocare al più presto la preannunciata Conferenza nazionale sull'energia, così da definire ed implementare una strategia organica e coordinata che consenta al nostro Paese di partecipare da protagonista all'impegno per fronteggiare i mutamenti climatici, ricavandone il massimo beneficio in termini di innovazione tecnologica, modernizzazione del sistema produttivo, maggiore autosufficienza energetica, alleggerimento dei costi energetici a carico delle famiglie, competitività delle imprese.

(1-00264) (13 aprile 2010)

RUTELLI, BRUNO, PISTORIO, LEVI-MONTALCINI, ASTORE, GUSTAVINO, RUSSO, BURGARETTA APARO, OLIVA, VILLARI – Il Senato,

considerato che:

la lotta ai cambiamenti climatici, la sicurezza energetica e l'uso efficiente delle risorse naturali sono temi interconnessi e costituiscono sfide cruciali da affrontare insieme nella prospettiva strategica di garantire la sostenibilità ambientale globale. L'accelerazione verso modelli di crescita verde contribuirà alla ripresa dalla crisi economica e finanziaria. Dobbiamo cogliere tale opportunità per trarre beneficio dalle sinergie tra le azioni per combattere i cambiamenti climatici e le iniziative per la ripresa economica, incoraggiando la crescita e lo sviluppo sostenibile a livello mondiale;

l'analisi scientifica dimostra in modo chiaro che le emissioni di origine umana di gas a effetto serra – prodotte principalmente dall'utilizzo dei combustibili fossili – stanno provocando cambiamenti climatici pericolosi, mettendo a rischio non solo l'ambiente e i servizi forniti dalla natura ma anche le basi stesse della nostra prosperità presente e futura. I costi che derivano dall'inazione sono nettamente superiori a quelli che derivano da una transizione verso modelli a basse emissioni di carbonio. Allo stesso tempo, la disponibilità di energia stabile e sicura è indispensabile per lo sviluppo sociale ed economico; è essenziale assicurare la sicurezza energetica e l'accesso all'energia nei Paesi in via di sviluppo, in particolare nei più vulnerabili;

il lavoro svolto dall'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), in particolare con il IV rapporto di valutazione, costituisce la valutazione più completa prodotta dalla comunità scientifica;

l'accesso ai servizi energetici moderni è essenziale per lo sviluppo umano e sociale e per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. L'accesso all'energia e la sua disponibilità sono intimamente legati al miglioramento delle condizioni di vita, sia nelle zone rurali che in quelle urbane del pianeta, vista la sua importanza nel fornire acqua pulita, servizi igienici e sanitari efficaci, migliori sistemi educativi e altri servizi essenziali. Inoltre, la disponibilità di energia è cruciale per le attività produttive, per la creazione di posti di lavoro e di reddito;

preso atto che:

l'opinione scientifica ampiamente condivisa ribadisce che l'aumento medio della temperatura globale al di sopra dei livelli preindustriali non dovrebbe superare i 2°C;

l'utilizzo di meccanismi di mercato, inclusi quelli previsti dal Protocollo di Kyoto, crea opportunità per ridurre le emissioni con costi minori, facilitando allo stesso tempo la diffusione delle tecnologie, l'avvio di modelli di sviluppo a basse emissioni ed il coinvolgimento delle economie emergenti e dei Paesi in via di sviluppo;

occorre aumentare gli investimenti nelle infrastrutture energetiche e nell'innovazione tecnologica e adattare, dove opportuno, il contesto regolatorio e istituzionale, al fine di aumentare la diversificazione energetica e migliorare l'efficienza energetica come strumento più economico per ridurre le emissioni e sostenere una «ripresa verde»;

nonostante l'adozione di strategie efficaci di diversificazione, i combustibili fossili continueranno a rappresentare una componente essenziale del *mix* energetico in molti Paesi, almeno a medio termine. Lo sviluppo e l'avvio operativo di tecnologie innovative come la cattura ed il sequestro della CO₂ (Carbon Capture and Storage – CCS) contribuirebbe pertanto in modo sostanziale a ridurre le emissioni;

valutato che:

è necessaria un'azione immediata e risoluta da parte di tutti i Paesi per definire e attuare politiche economiche, ambientali ed energetiche innovative, partendo dalle tecnologie, sia esistenti che di nuova creazione;

lo sviluppo e la diffusione di tecnologie su scala globale per affrontare tali sfide e accelerare la ripresa economica è fondamentale per avviare una transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, incoraggiando la realizzazione di mercati efficienti, contesti competitivi e politiche pubbliche coerenti, per promuovere gli investimenti nel settore dell'efficienza energetica, delle tecnologie pulite e delle energie rinnovabili, che creeranno anche opportunità per le imprese;

l'eliminazione o la riduzione di barriere tariffarie e non tariffarie al commercio di beni e servizi ambientali è essenziale per promuovere la diffusione di tecnologie più pulite e a basse emissioni e dei servizi associati;

la promozione di investimenti in infrastrutture energetiche, nell'efficienza energetica, nella diversificazione del *mix* energetico e nell'innovazione tecnologica è fondamentale per assicurare la disponibilità di energia sicura, pulita ed economica per rispondere alla domanda limitando, allo stesso tempo, le emissioni di anidride carbonica,

impegna il Governo:

ad assumere misure concrete per accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, che sia fondata su una crescita sostenibile e rifletta la necessità di diminuire la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia;

ad utilizzare al meglio le misure di stimolo economico e fiscale per la realizzazione di una nuova economia più pulita che creerà nuovi posti di lavoro e porterà ad una ripresa sostenibile;

ad esplorare ulteriormente, a livello internazionale, il potenziale dei sistemi di scambio di diritti di emissione di carbonio, con la prospettiva di sviluppare mercati del carbonio trasparenti che possano espandersi per coinvolgere i Paesi emergenti ed in via di sviluppo, anche su base settoriale;

a coinvolgere più attivamente il settore privato, al fine di valorizzare il suo contributo nel quadro internazionale e migliorare lo scambio di informazioni ed i partenariati tra Governi ed imprese;

a promuovere, in seno all'Agazia internazionale per l'energia (AIE), una precisa proposta per una piattaforma tecnologica internazionale per le energie a basse emissioni di carbonio;

a cooperare con i Paesi in via di sviluppo per migliorare le capacità tecniche e umane per promuovere la messa in opera, la diffusione, la dimostrazione ed il trasferimento di tecnologie verdi ed ambientali;

ad aumentare gli investimenti nella ricerca fondamentale ed applicata e nello sviluppo delle tecnologie pulite;

a garantire i finanziamenti necessari all'adattamento attraverso meccanismi bilaterali e multilaterali;

a definire ed attuare politiche efficaci per migliorare l'efficienza energetica in tutti i principali settori della nostra economia e a promuovere attivamente tra i consumatori l'uso razionale dell'energia e l'efficienza energetica;

a promuovere la ricerca e lo sviluppo delle «reti intelligenti» (*smart grids*) e gli investimenti in questo settore, come strumento per accelerare l'integrazione efficiente e sicura delle fonti di energia rinnovabile e della generazione distribuita nel sistema elettrico e per migliorare l'efficienza energetica;

a sostenere i lavori attualmente in corso per lo sviluppo del Sistema di sistemi per l'osservazione della Terra (Global Earth Observation System of Systems – GEOSS);

a sostenere iniziative regionali con l'obiettivo di promuovere l'energia rinnovabile e le tecnologie a basse emissioni di carbonio, come il Mediterranean Solar Plan;

a favorire la trasparenza dei mercati del legname e del commercio di legno legale e prodotto in modo sostenibile, a rafforzare la cooperazione internazionale e la condivisione di informazioni sulla gestione sostenibile delle foreste, compreso l'uso delle risorse forestali, la prevenzione e la gestione degli incendi e il monitoraggio delle malattie;

a rafforzare l'impegno nel raggiungere il Target 2010 sulla biodiversità per ridurre significativamente la perdita di biodiversità a livello globale, regionale e nazionale;

ad invitare l'IPEEC (Partnership internazionale per la cooperazione sull'efficienza energetica) ad incorporare il Network sugli edifici sostenibili (Sustainable Buildings Network), sviluppato con successo nell'ambito del pilastro energia del processo di dialogo di Heiligendamm per sfruttare il potenziale dell'efficienza energetica negli edifici residenziali, commerciali ed industriali, con l'obiettivo della presentazione dei risultati al vertice G8 in Francia nel 2011;

a promuovere la collaborazione internazionale a tutti i livelli con i Paesi che sviluppano programmi per l'energia nucleare, compresi quelli relativi all'analisi costi-benefici, alla ricerca, allo sviluppo di infrastrutture e di risorse umane, alla costruzione degli impianti e alla loro fase operativa, allo smantellamento e alla gestione delle scorie, al fine di assicurare i più alti *standard* di sicurezza tecnicamente disponibili e accelerare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie innovative;

ad accelerare la definizione di politiche, contesti regolatori e piani di incentivi focalizzati sullo sviluppo e sulla diffusione della tecnologia CCS (Carbon Capture and Storage).

(1-00266) (13 aprile 2010)

D'ALIA, BIANCHI, CUFFARO, GIAI, FOSSON, POLI BORTONE, PETERLINI, PINZGER, THALER AUSSERHOFER – Il Senato,

alla luce del risultato della Conferenza ONU sui cambiamenti climatici tenutasi a Copenhagen dal 4 al 15 dicembre 2009 (COP 15);

tenuto conto del dibattito scientifico che nelle ultime settimane ha evidenziato nuove criticità sulla affidabilità dei rapporti dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sul cosiddetto riscaldamento globale;

considerata l'importanza che tali rapporti rivestono come base delle risoluzioni dell'ONU, del G8 e dell'Unione europea in ordine alle politiche ambientali ed in particolare alla base di accordi straordinariamente impegnativi nell'ambito dei quali l'Italia ha assunto obiettivi ed oneri gravosi per il sistema produttivo nazionale;

valutato che:

l'essenza delle conclusioni dell'IPCC è rimasta la stessa da 20 anni ed evidenzia che le attività umane, immettendo sempre più gas a effetto serra nell'atmosfera, stanno alterando il clima;

potendo sicuramente migliorare i dettagli del rapporto non si può prescindere da un'analisi sulla sostanza del rapporto che risulta essere corretta;

sulla base di una clausola ottenuta dal Governo italiano nel marzo 2010 (dopo ed a seguito della COP 15) si sarebbe dovuto procedere ad una revisione del cosiddetto «Accordo 20-20-20», a suo tempo stipulato solamente dagli Stati europei, come già avvenne per il Protocollo di Kyoto;

considerato che:

i grandi Paesi produttori come USA, Cina, India, Messico, Brasile, Sud Africa, che producono livelli rilevanti di anidride carbonica, hanno esplicitato la volontà di perseguire le politiche climatiche in modo autonomo e non vincolante in sede internazionale;

criticare semplicemente il Protocollo di Kyoto ed il cosiddetto «Accordo 20-20-20» solo per proteggere interessi produttivi è molto sterile da parte del Governo ed espone l'Italia al solo rischio di apparire incapace di comprendere il problema ambientale nella sua complessità e gravità;

l'inquinamento, come l'inflazione, è una tassa subdola che colpisce soprattutto la popolazione in modo indiretto,

impegna il Governo ad adottare, nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto delle competenze internazionali attribuite dalla legislazione vigente, iniziative – anche di natura diplomatica – finalizzate:

a) a promuovere in sede ONU la revisione degli assetti degli organi preposti alle determinazioni delle strategie ambientali senza scadere in valutazioni di carattere personale dei vertici dell'Organizzazione;

b) a chiedere l'attivazione in sede di Unione europea di una rimodulazione dell'Accordo 20-20-20 e chiederne la sostituzione con un nuovo accordo che meglio risponda ai differenti tessuti industriali e produttivi dei Paesi membri;

c) a rivisitare gli impegni di riduzione delle emissioni di CO₂ su livelli per l'Italia più equilibrati rispetto a quelli assunti dagli altri Stati membri aderenti ed in linea con quelli assunti autonomamente da Usa, Cina, India, Sud Africa, Brasile e Messico, Paesi maggiormente protagonisti dei consumi di energia mondiali;

d) ad impegnarsi in tutte le sedi diplomatiche ed istituzionali al fine di farsi promotore di un'intesa che coinvolga i maggiori Paesi inquinanti sostenendo anche una condivisione degli impegni connessi con gli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili mediante uno sviluppo dei mercati internazionali delle emissioni.

