



---

Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

n. 153

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di giovedì 19 ottobre 2023

---

---

## INDICE

### Commissioni permanenti

2<sup>a</sup> - Giustizia:

*Plenaria* . . . . . *Pag.* 3

### Commissioni e altri organismi bicamerali

Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità:

*Plenaria* . . . . . *Pag.* 9

### Commissioni bicamerali di inchiesta

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:

*Ufficio di Presidenza* . . . . . *Pag.* 11

---

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-Nci-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.*

**2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Giustizia)**

Giovedì 19 ottobre 2023

**Plenaria**  
**90<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Vice Presidente*  
**SISLER**

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(795) Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022**

(Parere alla 9<sup>a</sup> Commissione. Seguito dell'esame degli emendamenti e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 17 ottobre.

Il presidente SISLER (*FdI*), relatore, comunica che sta predisponendo un parere che sarà votato nella prossima seduta.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*IN SEDE REFERENTE*

**(808) Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 17 ottobre con il seguito della discussione generale.

Il senatore SCARPINATO (*M5S*) ritiene che il disegno di legge rappresenti una riforma contro tutti e contro tutto: non solo, infatti, l'articolo

1, comma 1, lettera *b*), che abroga il reato di abuso di ufficio si pone in contrasto con la proposta di direttiva europea sulla materia ma rappresenta anche una grave criticità per l'intero sistema Paese come rilevato dal rapporto sullo Stato di diritto del luglio 2023 della Commissione europea che, su questo punto, ha espresso delle riserve nei confronti dell'Italia. Questa normativa si pone inoltre come ostacolo al contrasto della corruzione, danneggiando lo Stato, la credibilità delle istituzioni e al contempo avrà un impatto devastante sulla tutela dei cittadini nei confronti degli abusi perpetrati da parte del potere. Dal 1997 al 2020, infatti, nelle 3600 sentenze passate in giudicato aventi ad oggetto condanne per il reato *ex* articolo 323 del codice penale, la casistica evidenzia come le condotte punite fossero tutte strumentali a forme di criminalità perpetrata dai cosiddetti colletti bianchi oppure da dipendenti pubblici – presidenti di Regione, magistrati, persino appartenenti alle Forze dell'ordine. Non si può inoltre tacere che questo genere di criminalità ha fortemente agevolato nel tempo anche le organizzazioni criminali operanti in particolare in alcuni settori come quelli dell'edilizia – ricorda a questo riguardo il sacco di Palermo degli anni '60, che tuttavia non è una storia del passato ma dell'attualità. Le azioni criminose commesse dai colletti bianchi, infatti, sono finalizzate proprio ad agevolare la grande criminalità organizzata e la sua penetrazione nelle istituzioni. Da tutto ciò emerge un quadro impressionante che delegittima l'istituzione pubblica nei suoi gangli vitali: edilizia, appalti, sanità, concorsi, in una logica di favoritismo che, in particolare per l'aspetto riguardante la pubblica amministrazione, ha ucciso il merito rendendo molto difficile l'accesso al lavoro dei giovani. Tutto ciò senza contare che, con l'abolizione del reato di abuso di ufficio, tutte le condanne ai sensi dell'articolo 323 del codice penale dovrebbero essere revocate in applicazione dell'articolo 673 del codice di procedura penale recante disposizioni per la revoca della sentenza per abolizione del reato. In definitiva, l'abrogazione di questo reato rappresenterebbe un messaggio di resa dello Stato e di assoluta perdita di credibilità delle sue istituzioni. Ricorda infatti che il moderno Stato di diritto nasce proprio con la regolamentazione del conflitto di interessi attraverso la separazione dei beni del Re da quelli della collettività. Il nucleo dello Stato liberale è infatti la difesa dei cittadini contro qualunque abuso di potere e la loro possibilità di ricorrere alla giustizia. Tanto ciò è vero che persino i sindaci rappresentati dall'ANCI hanno raccomandato, nella memoria inviata alla Commissione, di mantenere il reato di abuso di ufficio e, di converso, di modificare gli articoli del testo unico sugli enti locali in modo da prosciugare l'area di responsabilità amministrativa dei sindaci e, di conseguenza, anche quella penale. Il governo invece ha scelto la scorciatoia dell'abolizione del reato che non risolve i problemi ma che, unitamente alla modifica del reato di traffico di influenze, rappresenta la discesa agli inferi dell'etica pubblica. Anche la modifica all'articolo 346-*bis* del codice penale, infatti, trasforma il traffico di influenze illecite in un « reato di carta » che legalizza il *lobbyismo* mercenario finalizzato all'abuso d'ufficio, uccidendo la credibilità dello Stato. Alla luce di tali con-

siderazioni esprime pertanto una valutazione assolutamente negativa sul provvedimento in esame.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) sottolinea che il provvedimento in esame non sia, come propagandato dai partiti di maggioranza, la riforma della giustizia, ma piuttosto una serie di modifiche limitate al codice penale e finalizzate a lanciare messaggi all'opinione pubblica ma non certamente a risolvere i problemi di questo settore. Le misure che si vogliono introdurre, come la proposta di abrogazione dell'abuso di ufficio, rappresentano peraltro un *vulnus* per l'ordinamento. Le critiche venute dalle numerose audizioni effettuate dalla Commissione sottolineano il rischio di un vuoto di tutela e un cattivo messaggio per coloro che operano nella pubblica amministrazione. Messaggio di politica criminale di cui la maggioranza di governo deve assumersi piena responsabilità. Come hanno sottolineato anche le Camere Penali, quella dell'abolizione dell'abuso di ufficio viene compresa come una chiara scelta di politica criminale, diretta a punire le condotte non più penalmente ma sotto il profilo dell'illecito civile o amministrativo. Deve essere chiaro che la scelta della maggioranza di abrogare l'articolo 323 del codice penale significa affermare che condotte di prevaricazione della pubblica amministrazione non sono ritenute così gravi da ricevere una tutela in sede penale. La giustificazione di carattere statistico sulla percentuale delle condanne che in relazione all'abuso di ufficio sarebbero molto poche a fronte dei procedimenti archiviati, non appare sostenibile in quanto la media delle archiviazioni di tutti gli altri reati previsti dal codice si aggira intorno al 62 per cento: certo, quella riguardante l'abuso è più alta ma anche i procedimenti per responsabilità dovute all'attività medica hanno il 90 per cento di archiviazione e nessun governo penserebbe di abolire i reati sottostanti. Anche l'argomento della cosiddetta paura della firma da parte degli amministratori pubblici appare assai debole, dal momento che la riforma del reato di abuso di ufficio operata nel 2020 non riguarda più l'abuso per attività amministrative discrezionali. Come rilevato anche nella memoria dell'Associazione dei Comuni italiani, le preoccupazioni degli amministratori locali sono molto più legate alle responsabilità contabili che non a quelle penali. Sarebbe pertanto necessario procedere ad una attenta riforma del testo unico degli enti locali piuttosto che ricorrere all'abolizione del reato di abuso di ufficio. Tale reato, peraltro, non riguarda soltanto gli amministratori pubblici, ma una serie di altri soggetti, come magistrati o dirigenti pubblici, nei riguardi dei quali non sarebbe più possibile intervenire a difesa dei cittadini per difenderli da azioni ingiuste operate dai poteri più forti. Il rischio infatti è che le procure cercheranno di utilizzare ulteriori fattispecie di reato per avviare il procedimento di indagine al fine di capire e verificare i fatti denunciati. Bisognerebbe pertanto essere prudenti e procedere con cautela su un terreno tanto delicato. Per questa ragione il provvedimento in esame dimostra la sua natura propagandistica e rappresenta un grave errore dal punto di vista giuridico, che espone il Paese a rischi di infrazione nei riguardi dell'Unione euro-

pea. Esprime altresì forti perplessità anche sull'articolo relativo alla valutazione collegiale delle misure cautelari. Non si vede infatti dove siano le risorse necessarie a procedere in questa direzione. Anche nel settore della giustizia, infatti, la politica non può eludere il problema della mancanza di risorse che renderebbe inoperanti le riforme approvate. In conclusione, ritiene che quello in esame più che una riforma sia un intervento legislativo parziale e dannoso, che fa del diritto penale un uso strumentale alla mera propaganda politica.

La senatrice STEFANI (*LSP-PSd'Az*), anche alla luce dell'ampio ciclo di audizioni di esperti svolto sul disegno di legge in titolo, ritiene che il Parlamento, ed in particolare la Commissione giustizia, potrà certamente contribuire ad integrare il testo accogliendo alcuni dei suggerimenti che provengono dal mondo degli operatori del diritto in senso costruttivo. Auspica che anche il Governo tenga in considerazione gli esiti delle audizioni, che sono state tutte di alto profilo, al fine di approvare disposizioni che possono contribuire a migliorare il settore della giustizia. Con riferimento all'abuso d'ufficio ricorda che il reato di cui all'articolo 323 del codice penale è stato modificato negli anni molte volte, in quanto fattispecie che ha creato spesso problemi applicativi ed interpretativi. Infatti, il reato di abuso d'ufficio ha una natura sussidiaria, quasi residuale, ma suscettibile di comprendere moltissimi comportamenti: di queste criticità, che non sono mai state superate dalle diverse riformulazioni, la Commissione non può che prendere atto. L'eccessiva genericità della fattispecie lascia infatti spazio per azioni pretestuose ed infatti la discrasia più evidente si riscontra tra il momento della denuncia e il numero effettivo di condanne per questo reato. In ragione di queste problematiche la sua abrogazione rappresenta una scelta di politica criminale che consente di espandere l'area dell'illecito amministrativo, con sanzioni che spesso sono persino meno eludibili rispetto al complesso procedimento penale. Al riguardo, tuttavia, riprendendo una considerazione svolta nel corso delle audizioni dal consigliere Garofoli, segnala che il rimedio amministrativo deve sempre rivolgersi contro un atto e non può, invece, avere ad oggetto un mero comportamento. In relazione alle modificazioni apportate dall'articolo 1 del disegno di legge al reato di traffico di influenze illecite, anche alla luce del confronto approfondito con le diverse posizioni degli esperti intervenuti in audizione, ritiene che la nuova formulazione abbia risolto le criticità preesistenti definendo nel dettaglio la fattispecie. L'articolo 346-*bis*, infatti, nella sua formulazione originaria, risulta fortemente penalizzante e di dubbia aderenza al principio di legalità: per questo nel disegno di legge si elimina sostanzialmente la parte della millanteria, facendo perno sulla dazione o promessa di altra utilità economica. Peraltro, segnala la possibilità di una riflessione in relazione al solo riferimento all'utilità economica promessa, alla luce di alcuni contributi pervenuti alla Commissione. Sul tema delle intercettazioni le modifiche proposte dall'articolo 2 del provvedimento vanno certamente nella direzione indicata dal documento conclusivo approvato dalla Commis-

sione giustizia all'esito dell'indagine conoscitiva sul tema. Ulteriori modifiche erano già state apportate alla disciplina delle intercettazioni dal decreto-legge n. 105 del 2023; a suo parere, tuttavia, tutte le misure dovrebbero essere coordinate tra loro e pertanto auspica interventi normativi maggiormente organici. Con riferimento al tema della collegialità delle misure cautelari, rispetto alle critiche avanzate dalle opposizioni e da alcuni auditi circa il problema di organico e di risorse economiche che sarebbero necessarie ritiene tuttavia che scelte del legislatore non possano essere limitate in ragione di questo elemento anche perché lo Stato deve poter organizzare i servizi e le funzioni che intende garantire al fine di assicurare il livelli essenziali dei diritti fondamentali, che non possono essere messi in discussione dai limiti imposti dalle risorse di bilancio. Anticipa sin d'ora la valutazione positiva del suo Gruppo politico in ordine al provvedimento.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD-IDP*) dichiara anzitutto di condividere l'intervento volto dal senatore Bazoli e sottolinea come all'atto della presentazione di quella che è stata annunciata come una riforma dovrebbero esservi degli obiettivi di sistema. Ciò è accaduto con le riforme della giustizia approvate nella scorsa legislatura con il ministro della giustizia Cartabia, a cui tutti i Gruppi presenti, ad eccezione del Gruppo di Fratelli d'Italia, hanno dato un contributo positivo. Vi è quindi da chiedersi perché non si procede prima di approvare altre leggi, ad esempio in materia di CSM, a dare seguito alla riforma Cartabia attraverso le norme attuative che il Governo si ostina a non emanare. È pertanto legittimo chiedersi quali siano le ragioni per le quali non dare risposta ai problemi, che pure ci sono, con gli strumenti già messi a disposizione dal legislatore. Auspica peraltro che le riforme liberali approvate fino alla scorsa legislatura in materia di giustizia non vengano smantellate attraverso interventi che, mancando di sistematicità, vengono adottati in modalità *random*, come nel caso della proposta di abrogazione dell'abuso d'ufficio, oppure attraverso l'introduzione di nuovi reati come quello che ha riguardato i *rave*. L'impressione è quella che il Governo persegua le pulsioni momentanee dell'opinione pubblica in nome di un primato della politica che tuttavia si risolve in interventi puramente ideologici, nella totale perdita dell'orizzonte di ciò che è stato fatto in precedenza. Ritiene pertanto che, anche in relazione all'abrogazione dell'abuso d'ufficio sia necessario fermarsi per una riflessione più approfondita anche al fine di accogliere i numerosi suggerimenti venuti da audizioni di assoluta qualità che la Commissione ha svolto nelle scorse settimane. Il tema dell'abuso d'ufficio viene interpretato come uno sbilanciamento tra la separazione dei poteri e non come un comportamento lesivo di garanzie che il legislatore dovrebbe pure avere a cuore. Peraltro, come rilevato anche da parte di molti dei magistrati auditi, quando un soggetto presenta una denuncia sarà poi il magistrato a dover procedere per iscrivere la notizia di reato utilizzando gli strumenti che potrebbero essere persino più invasivi della disciplina attuale. In questi casi sarebbe meglio intervenire come in altre

occasioni apportando dei correttivi ragionevoli alla legislazione vigente senza stravolgere gli equilibri dell'ordinamento. Per tutte queste ragioni ritiene che di questo intervento non ci sia alcun bisogno. Esprime poi perplessità anche sul tema della valutazione collegiale e delle sue ricadute in termini di organizzazione, richiamandosi alla audizione del dottor Castelli che, nella sua qualità di magistrato, si è spesso occupato di organizzazione giudiziaria. Invita poi la maggioranza ad una più attenta riflessione sul tema inesplorato della tecnologia e sul suo impatto nel settore della giustizia. Proprio in questo settore un investimento importante, la cui necessità è risultata evidente anche nell'indagine conoscitiva sulle intercettazioni, sarebbe indispensabile per un miglior funzionamento delle reti informatiche e degli archivi essenziali per l'efficienza del sistema giustizia. Anche le norme sulle intercettazioni hanno il sapore di un dibattito già vecchio e trito con un ulteriore e non necessario intervento sulla pubblicità delle medesime, come se l'unico problema fosse la pubblicazione di questi atti che con il disegno di legge si vuole ulteriormente limitare anche per quelli già contenuti nel fascicolo a disposizione delle parti. Auspica pertanto che la maggioranza di Governo rifletta meglio su tutti questi temi non solo al fine di migliorare il provvedimento ma anche per un salto di qualità nella percezione dei problemi del mondo della giustizia.

La senatrice CAMPIONE (*FdI*) interviene per sottolineare come il cuore della riforma presentata dal ministro Nordio sta esattamente in un più corretto rapporto tra cittadino e giustizia, affinché quest'ultima non venga più percepita come strumento di persecuzione ma piuttosto di tutela. Un esempio di questo cambiamento di prospettiva è rappresentato dalla riforma dell'avviso di garanzia, istituito nato a finalità di tutela dell'indagato, diventato nell'applicazione uno strumento di « gogna mediatica ». Anche sul piano semantico, non casualmente, i giornali usano l'espressione « colpito da un avviso di garanzia » nei confronti di un soggetto che riceve questa informativa proprio per segnalare la trasformazione dello strumento. La finalità e il senso del provvedimento in esame è invece proprio quello di tutelare i cittadini e di rendere la giustizia non persecutoria.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 10,45.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità**

Giovedì 19 ottobre 2023

**Plenaria**

*Presidenza del Presidente*  
Tommaso Antonino CALDERONE

*La seduta inizia alle ore 8,45.*

*INDAGINE CONOSCITIVA*

**Sulla pubblicità dei lavori**

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto**

**Audizione del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, Prof. Gilberto Pichetto Fratin, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto**

(Svolgimento e conclusione)

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente*, introduce i temi all'ordine del giorno.

Gilberto PICHETTO FRATIN, *Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, i senatori Antonio NICITA (*PD-IDP*), Raoul RUSSO (*FDI*) e Marco MELONI (*PD-IDP*), nonché il deputato Tommaso Antonino CALDERONE, *presi-*

dente, e, in videoconferenza, i deputati Alessandra TODDE (M5S), Francesca GHIRRA (AVS) e Dario GIAGONI (LEGA).

Gilberto PICHETTO FRATIN, *Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica*, replica ai quesiti posti, fornendo ulteriori elementi di valutazione.

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente*, nel ringraziare il Ministro PICHETTO FRATIN per l'esauriente relazione svolta, dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 10,15.*

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

Giovedì 19 ottobre 2023

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

*Orario: dalle ore 13,15 alle ore 13,30*

