

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 3/2023: Interventi urgenti in materia di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi e di protezione civile. C. 930 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	9
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	25

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di impiego delle guardie particolari giurate per servizi di protezione all'estero. C. 335 Lollobrigida (<i>Esame e rinvio</i>)	14
Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche. C. 304 Conte (<i>Esame e rinvio</i>)	17

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale, in videoconferenza, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 23 cost. Enrico Costa, C. 434 cost. Giachetti, C. 806 cost. Calderone e C. 824 cost. Morrone, recanti modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura, di Francesca Biondi, professoressa ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano, di Giovanni Guzzetta, professore di diritto pubblico presso l'Università di Roma « Tor Vergata », e di Ida Angela Nicotra, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Catania	23
---	----

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 2 marzo 2023. — Presidenza del presidente Luca SBARDELLA.

La seduta comincia alle 13.45.

DL 3/2023: Interventi urgenti in materia di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi e di protezione civile.

C. 930 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla VIII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Luca SBARDELLA, *presidente e relatore*, evidenzia che il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 3 del 2023 è stato approvato, con modificazioni, dal Senato in prima lettura nella seduta del 1° marzo. Il decreto-legge si articola in due Capi e, a seguito dell'esame in Senato, si compone di 24 articoli, in luogo dei 6 articoli originari.

Passando a illustrare sinteticamente il contenuto del decreto-legge in conversione, evidenzia che il Capo I reca misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi nella re-

gione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e nei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria a far data dal 24 agosto 2016.

In particolare, l'articolo 1 stabilisce che le disposizioni di semplificazione, dettate dalla Parte II, titolo IV, del decreto-legge n. 77 del 2021, ove di maggiore favore, si applicano anche alle procedure connesse all'affidamento e all'esecuzione dei contratti pubblici per gli interventi di ricostruzione nei comuni interessati dagli eventi sismici di aprile 2009 nella regione Abruzzo e, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, anche agli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, eccetto quelli già finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC). Il comma 1-*bis*, introdotto dal Senato, interviene sul contributo disposto, per le abitazioni private, anche con un solo proprietario, non adibite ad abitazione principale, distrutte o danneggiate dal sisma, per la riparazione e per il miglioramento sismico degli immobili dei centri storici delle frazioni del comune dell'Aquila e degli altri comuni del cratere del sisma del 2009. Si specifica ora che la limitazione rispetto alla fruizione del contributo riguarda solo lo stesso immobile (che non risultasse già oggetto di altri contributi alla data del 2015) la cui condizione di inagibilità, anche pregressa al sisma del 2009, ma purché documentata con scheda di valutazione dell'agibilità e del danno nell'emergenza sismica (AeDES), non garantisca la salvaguardia della pubblica incolumità al fine della completa fruizione degli spazi pubblici e degli altri immobili riparati.

Sottolinea che l'articolo 1-*bis*, introdotto dal Senato, estende anche alle amministrazioni pubbliche ricomprese nel cratere del sisma del 2016-2017, la possibilità di riservare fino al 30 per cento dei posti dei concorsi pubblici per l'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigente, come già stabilito a favore delle amministrazioni pubbliche ricomprese nel cratere del sisma del 2009 in Abruzzo. Tale riserva di posti, prevista a favore degli

orfani e del coniuge delle vittime del sisma, viene estesa anche alle parti di unioni civili.

Passando ad esaminare l'articolo 2, evidenzia che esso disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi statali limitatamente agli interventi da realizzare nelle aree colpite dal terremoto del 2016 in Italia centrale che rientrano nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (investimenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *b*), numero 1, del decreto-legge n. 59 del 2021), prevedendo la nomina a Commissario *ad acta* del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione (comma 1), che dovrà trasmettere al Governo, entro il 31 maggio 2023, una relazione sullo stato di attuazione della ricostruzione (comma 2).

Il successivo articolo 3 specifica, mediante una norma di interpretazione autentica (avente, quindi, effetto retroattivo), che la proroga fino al 31 dicembre 2025 dei rapporti di lavoro a termine, presso l'Ufficio speciale per la città dell'Aquila e l'Ufficio speciale per i comuni del cratere per il sisma del 2009, riguarda anche i titolari dei medesimi Uffici (comma 1). Si proroga, inoltre, fino al 31 dicembre 2023 la durata dei rapporti di lavoro a termine stipulati con il personale in servizio presso gli uffici speciali per la ricostruzione e presso gli altri enti pubblici ricompresi nel cratere del sisma del 2016-2017, compresi i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati, mediante convenzioni, con società a controllo pubblico (comma 2). Fa presente che al Senato, è stato introdotto il comma 2-*bis* che dispone la stabilizzazione dei rapporti di lavoro previsti negli enti locali dei crateri del sisma del 2002, del sisma del 2009, del sisma del 2012 e del sisma del 2016-2017.

Passando ad esaminare i successivi articoli, introdotti dal Senato, fa presente che l'articolo 3-*bis* estende anche alla ripresa economica le finalità cui è destinato l'utilizzo delle risorse della contabilità speciale del Commissario straordinario per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 2016-2017. L'articolo 3-*ter* prevede l'erogazione di anticipazioni finanziarie del Com-

missario straordinario a valere sulla contabilità speciale, per far fronte alle difficoltà finanziarie delle imprese per il pagamento dell'IVA delle fatture riguardanti gli interventi, oggetto di contributo, per la ricostruzione o riparazione degli edifici danneggiati dal sisma del 2016-2017. L'articolo 3-*quater* prevede che gli immobili danneggiati dal sisma del 2016-2017 con danni lievi, possano beneficiare di un contributo pari al 100 per cento, anche per il costo degli interventi di adeguamento igienico-sanitario, energetico, antincendio e di eliminazione delle barriere architettoniche. L'articolo 3-*quinquies* prevede l'utilizzo anche dei prezzari regionali vigenti per il calcolo dei contributi riservati agli interventi di ricostruzione o recupero degli immobili privati distrutti o danneggiati dagli eventi sismici del 2016-2017 e reca inoltre ulteriori misure per il potenziamento degli investimenti per le imprese. L'articolo 3-*sexies* estende anche ad altri comuni del cratere sismico del 2016-2017, che dimostrino il nesso di causalità diretto tra i danni ivi verificatisi e gli eventi sismici, l'inammissibilità al contributo, per gli edifici destinati ad abitazioni o ad attività produttive, che non erano utilizzabili ai fini residenziali o produttivi, in quanto collabenti, fatiscenti ovvero inagibili, a seguito di accertamento o certificazione del comune. La norma interviene inoltre anche in riferimento ai termini temporali previsti per il riconoscimento di tale misura, che in tal caso decorre a partire dalla data del 24 agosto 2016 per tutti i comuni coinvolti dal sisma. L'articolo 3-*septies* prevede specifiche condizioni per l'erogazione dei contributi per l'esecuzione degli interventi unitari sugli edifici privati o di proprietà mista pubblica e privata, anche non abitativi, in caso di sostituzione del privato da parte del comune. L'articolo 3-*octies* estende anche ad altri comuni del cratere sismico del 2016-2017, che dimostrino il nesso di causalità diretto tra i danni ivi verificatisi e gli eventi sismici, la possibilità di utilizzo della SCIA per interventi di ricostruzione. L'articolo 3-*novies* proroga all'anno scolastico 2028/2029 la facoltà di derogare al numero minimo e massimo di alunni per classe

previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, nelle aree colpite dagli eventi sismici del 2016-2017 e nei comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell'Isola di Ischia, colpiti dal sisma del 2017. L'articolo 3-*decies* autorizza i Comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell'isola di Ischia, interessati dagli eventi sismici del 21 agosto 2017, a stabilizzare il personale in servizio presso i medesimi comuni, assunto per lo svolgimento di attività di ricostruzione. L'articolo 3-*undecies* rinvia a un decreto ministeriale, da adottare entro il 31 marzo 2023, la definizione dei criteri e delle modalità di erogazione delle somme spettanti ai comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno a compensazione dei tributi non versati per le moratorie seguite agli eventi eccezionali verificatisi nell'isola di Ischia nel novembre 2022. L'articolo 3-*duodecies* elimina la limitazione agli edifici « inagibili » o « parzialmente inagibili » in relazione all'applicazione delle misure di semplificazione per gli investimenti per la ricostruzione post-sisma del 2009 previsti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, in favore dei comuni della provincia di Campobasso e dei comuni della città metropolitana di Catania colpiti dagli eventi sismici del 2018, nonché dei comuni interessati da eventi sismici per i quali sia intervenuta la deliberazione dello stato di emergenza a far data dal 6 aprile 2009, anche non ricompresi nei crateri. L'articolo 3-*terdecies* proroga al 31 dicembre 2024 la possibilità di fare ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato, per l'accelerazione e l'attuazione degli investimenti concernenti il dissesto idrogeologico, compresi quelli finanziabili tra le linee di azione sulla tutela del territorio nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Per quanto riguarda il Capo II del decreto-legge, sottolinea che esso reca disposizioni in materia di protezione civile. In particolare, l'articolo 4, modificato dal Senato, destina la somma di 10 milioni di euro per l'anno 2023 al finanziamento del Fondo regionale di protezione civile (commi 1 e 2). Nel corso dell'esame al Senato, è stata apportata una integrazione volta a

rifinanziare il Fondo per contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti per il periodo 2023-2025 (commi 2-*bis* e 2-*ter*).

Evidenzia che l'articolo 5, modificato dal Senato, stabilisce che gli interventi previsti per gli eventi alluvionali del 2022 avvenuti nella Regione Marche non siano più approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, consentendo in tal modo l'avvio di tali interventi senza attendere l'emanazione del decreto (commi 1 e 1-*bis*).

Fa presente che l'articolo 5-*bis*, introdotto dal Senato, dispone, al fine di prevenire pericoli gravi per l'incolumità e la sicurezza pubblica, l'applicazione del potere sostitutivo statale nei comuni a rischio elevato e molto elevato per frane e alluvioni, individuati dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), che non abbiano adottato o aggiornato il relativo piano comunale di protezione civile, in caso di accertata e perdurante inerzia.

Sottolinea che l'articolo 5-*ter*, introdotto dal Senato, dispone l'intervento delle autorità autorizzate alla gestione delle contabilità speciali in caso di assenza di rendicontazione da parte dei Commissari delegati titolari.

Il successivo articolo 5-*quater*, introdotto dal Senato, autorizza la spesa di 23.750 euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, per la stipula di polizze assicurative riguardanti la responsabilità civile verso terzi, a favore del personale del Dipartimento della protezione civile e dei componenti della « Commissione grandi rischi ».

L'articolo 5-*quinqies*, introdotto dal Senato, prevede la stabilizzazione del personale di protezione civile operante presso il centro funzionale decentrato e la sala operativa della regione Molise.

L'articolo 5-*sexies*, introdotto dal Senato, prevede che le risorse stanziata dalla legge di bilancio 2022 per gli interventi di protezione civile connessi ad eventi calamitosi verificatisi negli anni 2019 e 2020 e per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale, siano incrementate

di 42 milioni di euro per l'anno 2023 e siano destinate anche alle ricognizioni dei fabbisogni relative agli eventi calamitosi verificatisi nell'anno 2021 (sempre a condizione che sia stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale).

L'articolo 6 dispone che il decreto-legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Il decreto-legge è dunque vigente dal 12 gennaio 2023.

Per i profili di competenza della Commissione Affari costituzionali, segnala, anzitutto, come le motivazioni della necessità ed urgenza poste a base del ricorso alla decretazione d'urgenza siano duplici e riguardino: la necessità di disporre misure urgenti per garantire la continuità, la tempestività, la semplificazione e l'efficacia dell'attività mirata alla ricostruzione nelle zone dell'Italia centrale colpite dagli eventi sismici verificatisi negli anni 2009 e 2016; l'urgenza di rifinanziare il « Fondo regionale di protezione civile », per contribuire al potenziamento del sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali, e di consentire e velocizzare il proficuo impiego delle risorse finanziarie disponibili in relazione agli eventi alluvionali verificatisi sul territorio della regione Marche nel mese di settembre 2022.

Per quanto riguarda il rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, rileva che il decreto-legge è riconducibile, nel suo complesso, alla materia protezione civile, ascritta, dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni. Ricordo, in merito, che la Corte costituzionale ha rilevato, nelle sentenze n. 284 del 2006 e n. 277 del 2008, che con la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (poi sostituita dal vigente decreto legislativo n. 1 del 2018), il legislatore statale « ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico »; lo Stato – secondo la sentenza n. 284 del 2006 – « è, dunque, legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i “principi fondamentali” quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'inter-

vento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria di cui all’art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 225 del 1992». In concreto poi, con riferimento alle singole disposizioni rilevanti, tra le altre, le seguenti materie: ordinamento civile, che rientra tra le materie di legislazione esclusiva statale di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, che rientra tra le materie di legislazione esclusiva statale di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione; sistema tributario e contabile dello Stato, che rientra tra le materie di legislazione esclusiva statale secondo l’articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Per quanto riguarda le questioni attinenti all’edilizia nelle zone sismiche e alla ricostruzione nelle zone colpite da eventi sismici, l’orientamento giurisprudenziale consolidatosi nel tempo ha chiarito – da un lato – che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» attraverso la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative (sentenze n. 56 del 2019, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010) e – dall’altro – che la protezione civile, la quale ingloba anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, «appartiene alla competenza concorrente di cui all’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e incrocia altresì la materia governo del territorio» e che pertanto «la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 246 del 2019).

Con riferimento a singole disposizioni del provvedimento, segnala: il comma 1 dell’articolo 3-*undecies*, il quale prevede il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 31 marzo 2023, nell’ambito del procedimento di adozione del decreto del Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministro del-

l’economia e delle finanze, con il quale sono definiti i criteri e le modalità di erogazione delle risorse in favore dei comuni di Casamicciola Terme e di Lacco Ameno (di cui all’articolo 1, comma 7, del DL n. 186/2022); l’articolo 5-*bis*, il quale prevede l’applicazione del potere sostitutivo previsto dall’articolo 8 della legge n. 131 del 2003 in caso di accertata e perdurante inerzia dei comuni ubicati in aree a rischio elevato e molto elevato per frane e alluvioni, come individuati dall’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, che non abbiano adottato o aggiornato il relativo piano comunale di protezione civile.

Sotto il profilo del rispetto degli altri principi costituzionali, con riferimento alla norma di interpretazione autentica di cui all’articolo 3, comma 1, evidenzia che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2020, ha rilevato che al legislatore «non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall’efficacia a ritroso della norma adottata». In relazione agli articoli 3, comma 2-*bis* (possibilità di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato negli enti locali dei crateri del sisma del 2002, del sisma del 2009, del sisma del 2012 e degli eventi sismici 2016-2017, nonché degli enti parco nazionali dei comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016, individuati nel DL 189/2016) e 3-*decies* (possibilità di stabilizzazione del personale dei comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell’isola di Ischia, già assunto a tempo determinato, in servizio presso i medesimi comuni e direttamente impegnato nelle attività di ricostruzione), richiama la giurisprudenza costituzionale riferita all’articolo 97, quarto comma, della Costituzione, che stabilisce che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge. Con riferimento a tale pre-

visione costituzionale, infatti, la Corte costituzionale ha, in via generale, evidenziato come il concorso pubblico – quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito – costituisca la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa. Le eccezioni a tale regola consentite dall'articolo 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a « peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico » (sentenza n. 81 del 2006). La Corte ha, in tale quadro, escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, evidenziando che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004).

In questo quadro richiama la sentenza n. 225 del 2010 in cui, in relazione a una norma della Regione Lazio che prevedeva l'immissione automatica nel ruolo della dirigenza della Regione per coloro, che previo concorso, avessero ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione, la Corte costituzionale ha chiarito che è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico. La medesima sentenza specifica anche che « la natura comparativa e aperta della procedura è [...] elemento essenziale del con-

corso pubblico », sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di « procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno », violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010).

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Il Comitato approva la proposta di parere favorevole.

La seduta termina alle 13.50.

SEDE REFERENTE

Giovedì 2 marzo 2023. — Presidenza del vicepresidente Riccardo DE CORATO.

La seduta comincia alle 13.50.

Disposizioni in materia di impiego delle guardie particolari giurate per servizi di protezione all'estero. C. 335 Lollobrigida.

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Riccardo DE CORATO, *presidente e relatore*, avverte che, come specificato anche nelle convocazioni, secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento, i deputati possono partecipare all'odierna seduta in videoconferenza, non essendo previste votazioni.

In qualità di relatore sul provvedimento, fa presente che la Commissione avvia l'esame della proposta di legge C. 335 Lollobrigida, che detta disposizioni in materia di impiego delle guardie particolari giurate per servizi di protezione all'estero. La proposta, come si legge nella relazione illustrativa che l'accompagna, muove dall'esigenza di permettere alle imprese pubbliche e private italiane che operano in settori strategici in aree estere, dove la sicurezza non può essere garantita con lo strumento militare – in analogia a quanto già previsto nel campo della lotta alla pirateria marit-

tima – di provvedere alla propria sicurezza con risorse nazionali.

Ricorda che, come è più ampiamente descritto nella documentazione predisposta dal Servizio studi della Camera, la normativa di riferimento in materia di istituti di vigilanza privata e di guardie particolari giurate (GPG) è contenuta nel Testo Unico delle Leggi di pubblica sicurezza (T.U.L.P.S.), di cui al regio decreto n. 773 del 1931, in particolare, nel Titolo IV (articoli da 133 a 141), e nel relativo Regolamento di esecuzione, di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (articoli 249 e seguenti). Presupposto della prestazione d'opera di vigilanza o custodia e di investigazione, da parte di enti o privati, è l'autorizzazione del prefetto, che può essere negata o revocata per ragioni di sicurezza e ordine pubblico. Il servizio delle guardie particolari giurate e degli istituti di vigilanza che abbiano alla loro dipendenza non meno di 20 guardie giurate, è inoltre posto sotto la diretta vigilanza del questore.

Fa presente che la proposta all'esame della Commissione, che si compone di 9 articoli, riproduce il testo unificato che la I Commissione ha adottato come testo base nella XVIII legislatura, nel corso dell'esame delle abbinate proposte di legge C. 1295 Lollobrigida, C. 1830 Galantino, C. 1869 Belotti e C. 2695 Pagani.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, individua l'ambito di applicazione e le finalità del provvedimento prevedendo che i servizi di vigilanza privata possano essere svolti con l'impiego di guardie giurate destinate alla protezione delle merci, dei valori e degli impianti delle imprese pubbliche e private operanti in territorio estero ogniquale volta ne sia ravvisata la necessità in relazione ai livelli di rischio dell'area in cui tali imprese operano. Il comma 2 prevede che le imprese incaricate dei servizi di vigilanza privata debbano avere attività di produzione e sede legale e fiscale in Italia.

Evidenzia poi che l'articolo 2, comma 1, qualifica i servizi di protezione prestati dalle guardie giurate in territorio estero come servizi di sicurezza sussidiaria, richiamando la terminologia utilizzata dall'articolo 18 del decreto-legge n. 144 del

2005 per ricomprendere i servizi che possono essere espletati, direttamente o attraverso istituti di vigilanza privati, dagli enti o società di gestione portuale, dalle società ferroviarie e dei servizi di trasporto in concessione, nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie, dei *terminal* passeggeri e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di polizia. In attuazione del decreto-legge n. 144 del 2005 è stato emanato il decreto del Ministro dell'interno del 15 settembre 2009, n. 154. Il comma 2 delinea quindi i requisiti richiesti alle guardie giurate per poter svolgere i servizi di vigilanza in Stato estero. In particolare, si aggiungono ai requisiti ordinariamente richiesti dal T.U.L.P.S. – cittadinanza; età; assenza di condanne penali; aver prestato servizio per almeno un anno, senza demerito, quale volontario di truppa delle Forze armate – i seguenti 3 requisiti:

a) licenza di porto di arma corta o di arma lunga per difesa personale;

b) superamento dei corsi teorico-pratici previsti dall'articolo 6 del citato decreto del Ministro dell'interno n. 154 del 2009, disciplinati con apposito provvedimento del Capo della polizia, oppure aver prestato servizio nelle Forze armate, senza essere stati congedati con disonore, per un periodo non inferiore a 3 anni, ovvero aver partecipato, per un periodo di almeno 3 mesi, alle missioni internazionali di pace ricoprendo incarichi operativi. Tale ultimo requisito deve essere attestato dal Ministero della difesa;

c) certificazione di conoscenza della lingua straniera secondo il livello stabilito dall'accordo contrattuale, comunque non inferiore al livello B2, rilasciata in base al Quadro comune europeo per la conoscenza delle lingue.

Per quanto riguarda l'articolo 3, sottolinea che il comma 1 introduce un codice di

condotta, prevedendo che le aziende di sicurezza privata debbano aderire ai principi contenuti nel Documento di Montreux del 2008, sottoscritto dall'Italia nel giugno 2009, che ha ad oggetto gli obblighi giuridici internazionali e le buone prassi per gli Stati relative alle operazioni delle società militari e di sicurezza private, in situazioni di conflitto armato. Il comma 2 vieta alle imprese di sicurezza privata che svolgono la loro attività al di fuori del territorio nazionale di operare in subappalto con altre imprese di sicurezza privata nello Stato nel quale operano.

Sottolinea poi che l'articolo 4, comma 1, demanda a un regolamento di servizio la fissazione delle modalità per lo svolgimento dei servizi di protezione. Il regolamento di servizio è approvato dal questore della provincia dove ha sede l'istituto di vigilanza privata ovvero della provincia dove ha sede l'impresa che si avvale delle guardie giurate, qualora queste ultime siano dipendenti della medesima impresa. La disposizione prevede che il regolamento debba essere predisposto ai sensi dell'allegato D, annesso al regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 1° dicembre 2010, n. 269, per quanto applicabile. Tale allegato stabilisce i requisiti minimi di qualità degli istituti di vigilanza e dei servizi oggetto di autorizzazione, nonché le caratteristiche cui deve conformarsi il regolamento tecnico dei servizi. In base al comma 2, i regolamenti di servizio devono in ogni caso tener conto delle seguenti prescrizioni: *a)* il numero delle guardie giurate impiegate deve essere sempre adeguato in rapporto alle esigenze di difesa e alla tipologia dell'area della quale si deve garantire la sicurezza nonché al numero e alla tipologia dei sistemi di autoprotezione attivati. Il numero deve, altresì, essere idoneo a garantire il rispetto della normativa in materia di orario di lavoro, di riposo e di lavoro straordinario; *b)* nel caso di impiego di più di una guardia giurata, deve essere nominato un responsabile del nucleo, individuato tra le guardie con maggior esperienza; *c)* l'uso delle armi deve essere limitato alla sola ipotesi di espressa autorizzazione ottenuta dallo Stato estero in cui il

servizio è svolto e comunque sempre nell'esercizio del diritto di difesa legittima ai sensi dell'articolo 52 del codice penale.

Passando al successivo articolo 5, evidenzia che esso detta disposizioni in materia di giurisdizione prevedendo, al comma 1, che le aziende che si avvalgono dei servizi di sicurezza privata debbano stipulare convenzioni con le competenti autorità dello Stato in cui operano, per il riconoscimento della giurisdizione italiana nei casi in cui si renda necessario perseguire gli operatori della sicurezza privata per comportamenti illeciti o penalmente rilevanti. In merito fa presente che la disposizione non chiarisce la natura e l'ambito di applicazione delle suddette convenzioni, e il rapporto tra gli accordi privati sulla giurisdizione e le disposizioni interne sulla perseguibilità dei reati all'estero e quelle di diritto internazionale in materia di riparto di giurisdizione penale tra Stati. Al comma 2 si prevede una generica clausola di salvaguardia secondo la quale « in nessun caso può venire meno l'obbligo dell'azione penale da parte dello Stato italiano ».

Ricorda poi che l'articolo 6, al comma 1, prevede che l'autorizzazione relativa all'acquisto, al trasporto, alla detenzione e alla cessione in comodato delle armi sia rilasciata, su istanza, al legale rappresentante dell'impresa che impiega le guardie giurate o al titolare di licenza dell'istituto di vigilanza, in relazione alla tipologia di armi, dal prefetto (per le armi da guerra) o dal questore (per le altre armi), ai sensi degli articoli 28 e 31 del T.U.L.P.S. e alle condizioni previste dagli articoli 8 e 9 della legge n. 110 del 1975 (che subordina il rilascio delle autorizzazioni all'accertamento della capacità tecnica del richiedente). Il comma 2 stabilisce che le guardie giurate, nello svolgimento dei servizi di protezione all'estero, possano usare le armi comuni da sparo, esclusivamente con le autorizzazioni ed entro i limiti imposti dallo Stato estero. In caso di utilizzo delle armi regolarmente detenute dalle stesse guardie giurate, la disposizione richiama l'applicazione della normativa vigente in materia di detenzione, porto, importazione ed esportazione delle armi comuni da sparo, di cui agli articoli

31, 38 e 42 del T.U.L.P.S. e all'articolo 58 del regolamento per l'esecuzione del T.U.L.P.S. Il comma 3 individua, infine, il tipo di armamento a disposizione delle guardie giurate per lo svolgimento dei predetti servizi, che consiste, esclusivamente, nelle armi portatili individuali, anche a funzionamento automatico, di calibro pari o inferiore a 308 *Winchester*, scariche e custodite in appositi armadi metallici corazzati, distinti per le armi e per le munizioni, chiusi con serratura di sicurezza tipo cassaforte, collocati in appositi spazi protetti.

Rileva che l'articolo 7 stabilisce oggetto e modalità di comunicazione con le autorità estere e nazionali sull'impiego delle guardie giurate all'estero. In relazione a ciascun servizio da svolgere senza l'impiego di armi, ai sensi del comma 1, il legale rappresentante dell'impresa che impiega le guardie giurate o il titolare di licenza dell'istituto di vigilanza deve comunicare alla questura della provincia in cui ha sede l'impresa o l'istituto di vigilanza: l'elenco delle guardie giurate impiegate; i dati identificativi del luogo dove il servizio è svolto; le date presunte di inizio e di fine del servizio. La comunicazione è effettuata esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata, almeno 48 ore prima dell'inizio del servizio, utilizzando il modello appositamente predisposto dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. Qualora, invece, l'impiego delle armi sia autorizzato dallo Stato estero, ad integrazione di quanto sopra previsto, il comma 2 dispone che siano comunicati altresì: il numero e la tipologia delle armi con i relativi numeri di matricola; le date e i luoghi di ritiro, di consegna e di impiego delle armi; la documentazione, ove prevista dallo Stato estero, attestante l'autorizzazione all'uso delle armi nello stesso Stato estero dove le stesse sono impiegate. Presso la sede dell'impresa o dell'istituto di vigilanza deve essere conservata copia delle comunicazioni effettuate. Al comma 3 si prevede che il legale rappresentante dell'impresa informi anche il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero della di-

fesa e gli altri dicasteri interessati di ciascun servizio di protezione da svolgere. Il comma 4 introduce una disposizione di carattere generale e residuale, secondo la quale il legale rappresentante dell'impresa o il titolare di licenza dell'istituto di vigilanza è tenuto all'ottenimento dei permessi e delle autorizzazioni e ad ogni altro adempimento, compresi quelli relativi alle armi da impiegare, richiesti dagli Stati esteri nei quali le guardie giurate devono svolgere il servizio di protezione, affinché le modalità operative siano conformi alla legislazione locale. Il comma 5 dispone che una copia delle predette comunicazioni sia custodita presso la sede dell'impresa o dell'istituto di vigilanza.

Evidenzia che il successivo articolo 8 vieta il sostegno a operazioni militari; lo svolgimento di attività di sostegno diretto o indiretto di operazioni militari, infatti, resta « di esclusiva competenza delle Forze armate dello Stato ».

L'articolo 9, comma 1, dispone che il soggetto fornitore dei servizi di protezione all'estero crei, nell'area delle operazioni, un centro di comunicazione tra gli operatori ed il supervisore del servizio. Il comma 2 specifica che le operazioni nell'area siano sottoposte alla supervisione di un responsabile con funzioni di *senior security manager*, secondo le modalità stabilite con disciplinare del Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza, in base alla norma UNI 10459:2017.

Infine, per quanto riguarda il rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, rileva che le disposizioni della proposta di legge sono riconducibili alla materia « difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi » di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *d*) della Costituzione, nonché alla materia « professioni » di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina

relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche.

C. 304 Conte.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Riccardo DE CORATO, *presidente*, avverte che, come specificato anche nelle convocazioni, secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento, i deputati possono partecipare all'odierna seduta in videoconferenza, non essendo previste votazioni.

In sostituzione della relatrice, onorevole Bergamini, impossibilitata a partecipare ai lavori odierni, procede all'illustrazione del provvedimento. Ricorda quindi che la Commissione avvia oggi l'esame della proposta di legge Conte C. 304 recante disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche. Fa presente che, come ricordato nella relazione illustrativa, la proposta di legge in esame, composta da diciotto articoli, riproduce il testo già presentato dal gruppo Movimento 5 Stelle nella XVIII legislatura (atto Camera n. 1461, il cui esame, avviato il 29 maggio 2019, non si è mai concluso), con l'aggiunta di norme concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche. Con riguardo al contenuto della proposta di legge, segnala che essa introduce, all'articolo 1, alcuni principi generali di correttezza dell'azione pubblica, riprendendo, e in parte integrando, quelli indicati all'articolo 1, comma 1, della legge vigente sul conflitto di interessi (legge 20 luglio 2004, n. 215, che viene abrogata dall'arti-

colo 17 del testo in esame). Tale disposizione prevede infatti che i titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi. Il successivo comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 215 del 2004 specifica che per « titolari di cariche di governo » si intendono « il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo » mentre al comma 3 si specifica che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottano disposizioni idonee ad assicurare il rispetto del principio dell'esclusiva cura degli interessi pubblici.

Evidenzia quindi che l'articolo 1 della proposta di legge in esame, composto da un unico comma, individua i soggetti destinatari della disciplina in tutti i titolari di cariche di governo statali, regionali o locali, nonché nel presidente e nei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. Tali soggetti hanno l'obbligo di agire perseguendo esclusivamente la cura degli interessi pubblici loro affidati. A tal fine, i soggetti sopra indicati sono tenuti ad adottare le misure previste dal presente provvedimento, volte a prevenire le situazioni di incompatibilità con la carica ricoperta, nonché a evitare l'insorgenza di conflitti di interessi tra l'incarico pubblico svolto e qualsiasi interesse privato di cui gli stessi siano titolari. L'articolo 2 del testo in esame precisa ulteriormente l'ambito di applicazione della proposta di legge. In particolare il comma 1 fa presente che per titolari di cariche di Governo statali – di cui all'articolo 1 – si intendono il Presidente del Consiglio, i vicepresidenti del Consiglio, i Ministri, i vice ministri, i Sottosegretari di Stato e i Commissari straordinari del Governo. Il comma 2 dell'articolo 2 ribadisce che il presidente e i componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione sono equiparati, ai fini dell'applicazione della legge, ai titolari di cariche di Governo. Il comma 3 precisa invece che per titolari di cariche

di Governo regionali si intendono il Presidente della regione e i componenti della Giunta regionale. Quanto ai titolari di cariche di governo locali, ai sensi del comma 4, si tratta del presidente o componente di una giunta provinciale, del sindaco metropolitano e componenti dei consigli metropolitani, del sindaco e componenti della giunta comunale.

Fa presente che l'articolo 3 reca, al comma 1, la definizione di « conflitto di interessi » ai fini della proposta di legge. In particolare, si afferma che sussiste conflitto di interessi quando il titolare di una delle cariche di governo indicate all'articolo 2 è titolare di un « interesse privato idoneo ad interferire con l'imparzialità necessaria all'adempimento degli specifici compiti a cui il titolare della carica è preposto ». Il comma 2 precisa che sussiste conflitto di interessi anche in presenza di una delle situazioni di incompatibilità individuate dai successivi articoli 4 e 5, i quali intervengono rispettivamente in materia di incompatibilità generali statali, regionali e locali e in materia di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali.

Quanto all'articolo 4, il comma 1 dispone l'incompatibilità tra le cariche di governo statali, regionali e locali e quelle di presidente e di componente delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione con: qualsiasi ufficio o carica pubblica anche di natura elettiva; unica eccezione prevista è la compatibilità tra le cariche di governo statali e la carica di deputato o senatore (lettera *a*)); qualsiasi carica o ufficio o funzione in enti di diritto pubblico, anche economici, imprese e società pubbliche o private, organismi di diritto pubblico, consorzi, aziende speciali e istituzioni degli enti locali (previste dall'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) o in enti senza fini di lucro sottoposti a vigilanza e a controllo da parte dello Stato, regioni o enti locali (lettere *b*) e *c*)); qualunque attività professionale o di lavoro autonomo, anche se gratuita, in forma associata o societaria, di consulenza o arbitrale, a favore di soggetti pubblici o privati

(lettera *d*)). In base al comma 5 dell'articolo 4 i titolari iscritti in albi o elenchi professionali sono sospesi di diritto dai tali albi o elenchi per tutta la durata della carica e possono percepire unicamente i proventi derivanti da prestazioni professionali svolte in precedenza; qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico o privato. Come precisato dal comma 3 del medesimo articolo 4 non sussiste tale incompatibilità per i titolari di cariche di governo in enti locali con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti. Segnala inoltre che, in base al comma 8 dell'articolo 4, i dipendenti pubblici e privati che assumono una delle cariche di governo (indicate all'articolo 2 del testo in esame) sono collocati in aspettativa non retribuita, senza pregiudizio della posizione di carriera. Sussiste incompatibilità anche per le attività svolte per il tramite di interposta persona o attraverso società fiduciarie e per le attività svolte all'estero (comma 2). Ai sensi del comma 6 dell'articolo 4, il divieto di assumere cariche in enti e di svolgere attività professionale o di lavoro autonomo (di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) del comma 1) è valido per tre anni dalla cessazione della carica di governo, con eccezione di attività, cariche o funzioni svolte nel settore esclusivamente privato in ambiti non connessi con la carica rivestita. In base al comma 7, per i componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) l'incompatibilità per i successivi tre anni si intende riferita all'attività professionale svolta nei settori di competenza della medesima Autorità ai sensi della legge per la tutela della concorrenza e del mercato (legge 10 ottobre 1990, n. 287) e del codice del consumo (di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206).

Per quanto riguarda le conseguenze dell'incompatibilità, fa presente che la proposta di legge prevede, al comma 4 dell'articolo 4, l'obbligo per il titolare di una carica di governo o del componente di autorità amministrativa indipendente di rinunciare agli incarichi e alle funzioni incompatibili con la carica, entro dieci giorni dall'assunzione della medesima. Viene inoltre precisato che da tali incarichi e funzioni non può derivare, per tutta la durata della

carica, alcuna forma di retribuzione o di vantaggio per il titolare. Infine, viene specificato che restano ferme le cause di incompatibilità previste da altre disposizioni di legge

Come anticipato, l'articolo 5 prevede una particolare forma di incompatibilità in caso di situazioni patrimoniali di particolare rilievo dell'interessato. Nel dettaglio, il comma 1 dispone che le cariche di governo statali, regionali e locali e quelle di componenti delle Autorità amministrative indipendenti sono incompatibili con la proprietà, il possesso o la disponibilità di partecipazioni superiori al 2 per cento del capitale sociale di: imprese che svolgono la propria attività in regime di autorizzazione o concessione rilasciata dallo Stato, dalle regioni o dagli enti locali; imprese titolari di diritti esclusivi o che operano in regime di monopolio; imprese che operano nei settori della radiotelevisione e dell'editoria o della diffusione tramite internet; altre imprese di interesse nazionale. Segnala inoltre che l'incompatibilità opera anche nel caso in cui le predette situazioni patrimoniali siano riferibili, anche per interposta persona o attraverso società fiduciarie, al coniuge o ai parenti o affini entro il secondo grado o a persone stabilmente conviventi, con l'eccezione del lavoro domestico, con il titolare delle cariche. Come previsto dal comma 2, ai fini della determinazione del patrimonio rilevante, non sono computate le diminuzioni patrimoniali conseguenti ad atti di disposizione, anche indiretti, compiuti, a titolo oneroso o gratuito, nei diciotto mesi precedenti l'assunzione della carica da parte del titolare della carica medesima nei confronti del coniuge o dei parenti o affini entro il secondo grado o di persone stabilmente conviventi, con l'eccezione del lavoro domestico. Ai sensi del comma 3, i titolari della carica di governo possono optare tra il mantenimento della carica di governo con il ricorso all'istituto del mandato fiduciario (disciplinato dal successivo articolo 11) o il mantenimento delle situazioni sopra richiamate causa di incompatibilità. Inoltre, il titolare di cariche di governo e i suoi congiunti non possono essere aggiudicatari di

contratti pubblici di rilevanza europea in ambiti rientranti nel settore di competenza della carica rivestita o in ambiti connessi (comma 4). In caso di violazione tali contratti sono nulli, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti (comma 5).

Rileva che l'articolo 6 introduce obblighi di dichiarazione funzionali a far emergere le situazioni di conflitto di interessi. Rispetto alla disciplina vigente, viene confermata la previsione di dichiarazione dei casi dei conflitti di interesse, stabilita dall'articolo 5 della legge n. 215 del 2014, che diventa però più dettagliata prevedendo un elenco tassativo di situazioni e di dati patrimoniali da dichiarare, con una definizione dei tempi più serrata di quella attuale e con un ampliamento delle attività e dei beni da dichiarare (commi da 1 a 6). Quanto ai soggetti tenuti alla dichiarazione, ricordo che la normativa vigente (articolo 5, comma 6, della legge n. 215 del 2004), comprende oltre al titolare della carica, il coniuge e i parenti entro il secondo grado. A tali soggetti, il comma 7 dell'articolo 6 aggiunge anche gli affini entro il secondo grado e le persone stabilmente conviventi non a scopo di lavoro domestico. Segnala inoltre che, ai sensi del comma 8 dell'articolo 6, spetta all'AGCM accertare la veridicità e la completezza delle dichiarazioni. Il comma 9 prevede, in via generale, che tutte le dichiarazioni siano pubblicate sul sito internet dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un'apposita sezione dedicata ai conflitti di interessi. Ai sensi del comma 10 dell'articolo 6, è prevista, salvo che il fatto costituisca più grave reato, l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 250.000 euro, sia in caso di mancata trasmissione sia di incompletezza o non veridicità delle dichiarazioni trasmesse. Evidenzia che, in materia sanzionatoria, interviene anche il successivo articolo 12 che prevede inoltre l'irrogazione da parte dell'Autorità di sanzioni alle imprese qualora sia conseguito un vantaggio – anche non patrimoniale – alle imprese controllate dal titolare della carica, dal coniuge o dai parenti o affini entro il secondo grado. È stabilita una

sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 500.000 euro e, qualora l'impresa svolga la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione dello Stato, l'Autorità può disporre la decadenza dell'atto di concessione o di altro atto di assenso cui è subordinato l'esercizio della relativa attività economica.

L'articolo 7 interviene in materia di obbligo di astensione. In particolare, il comma 1 dispone che i titolari delle cariche di governo nazionali, regionali e locali e i componenti delle autorità amministrative indipendenti che versino in una situazione di conflitto di interessi hanno l'obbligo di astenersi dal partecipare a qualsiasi decisione che riguardi l'interesse in conflitto, incluse le attività preparatorie e consequenziali e ogni attività comunque «coessenziale alle funzioni di governo». L'Autorità, nel caso in cui accerti la sussistenza delle situazioni di conflitto di interessi, invita l'interessato ad astenersi dai relativi atti e a rimuovere, entro dieci giorni, la situazione di conflitto (comma 2). La proposta attribuisce inoltre all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un potere di «verifica e controllo» sull'azione del titolare delle cariche di governo, al fine di accertare il rispetto dell'obbligo di astensione (comma 3). Nel caso di inottemperanza all'invito di astensione e di rimozione del conflitto effettuato da parte dell'Autorità o all'obbligo di astensione, l'Autorità medesima applica al titolare della carica una sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 500.000 euro. Inoltre, le notizie relative alle sanzioni applicate sono pubblicate, su disposizione dell'Autorità e a spese dell'interessato, su almeno tre quotidiani a diffusione nazionale e sia divulgata in apposito spazio informativo inserito nel corso dei notiziari delle emittenti radiotelevisive pubbliche nelle fasce di massimo ascolto (comma 4).

Rileva inoltre che l'articolo 8 introduce una divisione di competenze, in materia di vigilanza sull'applicazione delle misure contenute nella proposta di legge, tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), affidando alla prima le com-

petenze nei confronti dei titolari di cariche di governo nazionali e regionali e alla seconda quelle nei confronti delle cariche di governo locale e dei membri delle autorità indipendenti (commi 1 e 2). Per quanto riguarda i poteri dell'ANAC, il comma 2 rinvia ai decreti legislativi attuativi dell'articolo 13 della proposta di legge. Anticipa a tale proposito che l'articolo 13 conferisce, al comma 1, una delega al Governo ad adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo di adeguamento del Testo unico delle leggi sugli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) alle disposizioni della proposta di legge; il successivo comma 2 conferisce poi un'ulteriore delega di riordino, coordinamento e adattamento delle disposizioni in materia di incompatibilità dei presidenti e dei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. Entrambi i commi prevedono che i decreti legislativi dovranno anche definire i compiti di accertamento, vigilanza, controllo e sanzione dell'ANAC.

Tornando alla descrizione del contenuto dell'articolo 8, fa presente che, per quanto riguarda nello specifico i poteri dell'AGCM, il comma 3 rimette a regolamenti dell'Autorità la definizione delle modalità con le quali i titolari delle cariche di governo e i soggetti interessati potranno vedere garantita la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione nei procedimenti di accertamento e di applicazione di eventuali sanzioni. Mentre il comma 4 dell'articolo 8 prevede che l'AGCM presenti semestralmente una relazione al Parlamento sull'attuazione della legge, il comma 5 prevede che l'Autorità possa fare richiesta di informazioni a qualunque organo della pubblica amministrazione e soggetto pubblico e privato, anche attraverso ispezioni e la richiesta di perizie ed analisi. È anche previsto (comma 6) che l'Autorità possa avvalersi di tutte le banche dati pubbliche o private esistenti e, senza oneri per la finanza pubblica, della Guardia di finanza e degli altri corpi di polizia dello Stato, nonché della collaborazione di amministrazioni ed enti pubblici. Si prevede poi che ogni provvedimento adottato dal-

l'Autorità sia motivato (comma 7), che gli atti di accertamento e i provvedimenti adottati ai sensi della legge sono resi pubblici mediante pubblicazione nel sito internet dell'Autorità in un'apposita sezione dedicata ai conflitti di interessi (comma 8), che sia sempre ammesso il ricorso al giudice amministrativo e, in particolare, al TAR del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del codice del processo amministrativo (di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010) e che si applichino, in quanto compatibili le norme generali in materia di sanzioni amministrative di cui alla legge n. 689 del 1981 (commi 9 e 10). Il comma 11 prevede infine che l'AGCM e l'ANAC siano autorizzate a rideterminare le proprie dotazioni organiche nel limite massimo di incremento di dieci unità di personale ciascuna.

Segnala quindi che gli articoli 9 e 10 prevedono due procedimenti distinti per l'accertamento preventivo di cause di incompatibilità generali (ossia quelle tra la carica di governo e altre cariche pubbliche o attività professionali e lavorative di cui all'articolo 4) e di cause di carattere patrimoniale (ossia quelle derivanti dalla partecipazione in una impresa in settori rilevanti di cui all'articolo 5), stabilendo le relative sanzioni per inottemperanza ai provvedimenti delle autorità, sia in caso di mancato conferimento del patrimonio, sia in caso di mancata cessazione dell'attività incompatibile. In caso di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali, la proposta di legge prevede all'articolo 11 l'obbligo del conferimento delle attività e del patrimonio ad un'unica società fiduciaria autorizzata ad operare con decreto del Ministro dello sviluppo economico e (vigilata dal medesimo ai sensi della legge 23 novembre 1939, n. 1966 recante disciplina delle società fiduciarie e di revisione), mediante mandato fiduciario senza rappresentanza. Il comma 2 prevede una serie di clausole che il mandato fiduciario deve necessariamente prevedere. Viene stabilito inoltre che il mandato fiduciario deve prevedere l'obbligo di alienazione o di trasformazione dei beni, da attuare a cura della società fiduciaria nei termini e alle condi-

zioni stabiliti dagli esperti di cui sopra prevede la nomina (comma 3). Sono previsti poi specifici requisiti e obblighi relativamente alla società fiduciaria ed all'attività degli esperti (commi 4-8). Il mandante ha diritto di conoscere, con cadenza periodica, solo l'ammontare quantitativo dei beni conferiti e l'andamento della gestione del patrimonio e i suoi eventuali incrementi o decrementi (comma 9). L'AGCM approva il mandato fiduciario che non può contenere clausole incompatibili con quanto prescritto dalla proposta di legge in esame (comma 10). Sono quindi attribuiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato compiti di vigilanza sull'attività della società fiduciaria e la facoltà di impartire le istruzioni che ritenga necessarie alle quali la società fiduciaria ha l'obbligo di attenersi (commi 11-12). È stabilita l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (da un minimo di 5.000 euro a un massimo di 50.000 euro) nel caso in cui la società fiduciaria o gli esperti vengano meno agli obblighi prescritti, ferma restando la possibilità per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato di imporre al conferente di revocare il mandato conferito alla società fiduciaria o agli esperti (commi 13-14). In tale caso il mandante provvede, entro trenta giorni, alla loro sostituzione con le modalità e nel rispetto di quanto stabilito dalla legge (comma 15). Si dispone, infine, l'applicazione del principio della trasparenza fiscale (con la previsione per cui tutti gli oneri tributari relativi alle operazioni compiute sono a carico del mandante) per tutte le operazioni poste in essere dalla società fiduciaria (comma 16).

L'articolo 14 prevede che le regioni e le province autonome disciplinano le incompatibilità e le situazioni di conflitto di interessi dei presidenti e degli assessori regionali, uniformandosi ai principi generali introdotti dal provvedimento e ai principi fondamentali già vigenti in materia di incompatibilità della legge 2 luglio 2004, n. 165.

Fa presente che l'articolo 15 del provvedimento in esame introduce un divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati

esteri a carico di alcuni titolari di cariche di governo statali, regionali e dei parlamentari. Come espressamente enunciato nella relazione illustrativa del provvedimento in esame, l'articolo 15 «intende introdurre un procedimento sanzionatorio fondato sulla considerazione del fatto che il bene giuridico tutelato – l'indipendenza dei rappresentanti delle istituzioni da influenze straniere, incompatibili con il principio enunciato dall'articolo 54, secondo comma, della Costituzione, con la funzione attribuita dall'articolo 67 della stessa Costituzione e con il giuramento prescritto dall'articolo 93 della medesima – risulta concretamente messo in pericolo [...] nel momento stesso dell'accettazione di contributi, prestazioni o altre forme di sostegno per un valore superiore a 5.000 euro annui». Lo scopo – dichiarato dai proponenti del provvedimento – sembrerebbe quindi quello di anticipare la tutela del bene giuridico rispetto alla tutela penale attualmente accordata dall'articolo 318 del codice penale (corruzione per l'esercizio della funzione).

Nel dettaglio, il comma 1 dell'articolo 15 determina l'ambito soggettivo della disposizione sul divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri, limitandolo alle seguenti cariche: Presidente del Consiglio dei ministri; Vicepresidenti del Consiglio dei ministri; Ministri; Viceministri; Sottosegretari di Stato; Commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988; parlamentari; presidenti delle regioni e i componenti delle giunte regionali. Segnala che, rispetto all'ambito di soggettivo di applicazione delineato dall'articolo 2 della legge vigente sul conflitto di interessi, l'articolo 15 ricomprende anche i parlamentari. Lo stesso comma 1 precisa l'ambito oggettivo del divieto, che non consente ai titolari delle suddette cariche di accettare, durante il proprio mandato e nell'anno successivo alla cessazione dello stesso, contributi, prestazioni o altre utilità di valore complessivo superiore a 5.000 euro annui, erogati, direttamente o anche indirettamente, da: Governi o da enti pubblici di Stati esteri ovvero da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obbli-

ghi fiscali in Italia. Il medesimo articolo 15 disciplina le dichiarazioni che devono essere prodotte dai suddetti soggetti all'ANAC e definisce il relativo procedimento di verifica da parte dell'autorità. Segnalo che il comma 9 fa conseguire all'accertamento della violazione del divieto l'ineleggibilità e l'incompatibilità per cinque anni (decorrenti dalla data di pubblicazione del provvedimento dell'ANAC) rispetto alle cariche indicate nel comma 1.

Rileva che l'articolo 16 della proposta provvede alla copertura finanziaria dell'onere derivante dall'ampliamento della dotazione organica dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità nazionale anticorruzione – previsto dal comma 11 dell'articolo 8 del testo in esame e valutato in 800.000 euro annui a decorrere dal 2023 – attraverso una corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2022, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Tale copertura finanziaria è limitata ai soli anni 2023 e 2024.

Come anticipato, l'articolo 17 della proposta di legge dispone l'integrale abrogazione della legge vigente sul conflitto di interessi (legge n. 215 del 2004) sostituita dalla disciplina recata dal provvedimento. L'articolo 18 dispone infine in ordine alla data di entrata in vigore della legge, individuata nel giorno successivo a quello della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.

AUDIZIONI INFORMALI

Giovedì 2 marzo 2023.

Audizione informale, in videoconferenza, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 23 cost. Enrico

Costa, C. 434 cost. Giachetti, C. 806 cost. Calderone e C. 824 cost. Morrone, recanti modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura, di Francesca Biondi, professoressa ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano, di Giovanni Guz-

zetta, professore di diritto pubblico presso l'Università di Roma « Tor Vergata », e di Ida Angela Nicotra, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Catania.

L'audizione informale è stata svolta dalle 14 alle 15.25.

ALLEGATO

DL 3/2023: Interventi urgenti in materia di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi e di protezione civile. C. 930 Governo, approvato dal Senato.**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 930, approvato dal Senato, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 gennaio 2023, n. 3, recante interventi urgenti in materia di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi e di protezione civile;

considerato che:

il decreto-legge reca misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e nei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria a far data dal 24 agosto 2016, prevedendo in particolare:

misure di semplificazione per le procedure connesse all'affidamento e all'esecuzione dei contratti pubblici per gli interventi di ricostruzione nei comuni interessati dagli eventi sismici di aprile 2009 nella regione Abruzzo e agli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, eccetto quelli già finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (art. 1);

la possibilità di riservare fino al 30 per cento dei posti dei concorsi pubblici per l'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigente, come già stabilito a favore delle amministrazioni pubbliche ricomprese nel cratere del sisma del 2009 in Abruzzo (art. 1-bis);

l'esercizio dei poteri sostitutivi statali limitatamente agli interventi da realizzare nelle aree colpite dal terremoto del 2016 in Italia centrale che rientrano nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (art. 2);

una norma di interpretazione autentica che prevede la proroga fino al 31 dicembre 2025 dei rapporti di lavoro a termine, presso l'Ufficio speciale per la città dell'Aquila e l'Ufficio speciale per i comuni del cratere per il sisma del 2009, anche per i titolari dell'Ufficio, nonché la possibilità di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato negli enti locali dei crateri del sisma del 2002, del sisma del 2009, del sisma del 2012 e degli eventi sismici 2016-2017, nonché degli enti parco nazionali dei comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016, individuati nel decreto-legge 189 del 2016 (art. 3);

misure economiche a favore dei territori colpiti dal sisma del 2016-2017 (artt. 3-bis, 3-ter, 3-quater, 3-quinquies, 3-sexies);

la proroga all'anno scolastico 2028/2029 della facoltà di derogare al numero minimo e massimo di alunni per classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, nelle aree colpite dagli eventi sismici del 2016-2017 e nei comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell'Isola di Ischia, colpiti dal sisma del 2017 (art. 3-novies);

la stabilizzazione del personale in servizio presso i comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell'isola di Ischia, interessati dagli eventi sismici del 21 agosto 2017 (art. 3-decies);

specificazioni in relazione alle misure di semplificazione per gli investimenti per la ricostruzione *post*-sisma del 2009 previsti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, in favore dei comuni della provincia di Campobasso e dei comuni della città metropolitana di Catania colpiti dagli eventi sismici del 2018, nonché dei comuni interessati da eventi sismici per i quali sia

intervenuta la deliberazione dello stato di emergenza a far data dal 6 aprile 2009, anche non ricompresi nei crateri (art. 3-*duodecies*);

il provvedimento d'urgenza interviene poi in materia di protezione civile, prevedendo:

la possibilità di fare ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato, per l'accelerazione e l'attuazione degli investimenti concernenti il dissesto idrogeologico, compresi quelli finanziabili tra le linee di azione sulla tutela del territorio nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (art. 3-*terdecies*);

ulteriore finanziamento del Fondo regionale di protezione civile (art. 4);

misure sulle procedure di approvazione degli interventi previsti per gli eventi alluvionali del 2022 avvenuti nella Regione Marche (art. 5);

il potere sostitutivo statale nei comuni a rischio elevato e molto elevato per frane e alluvioni, individuati dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), che non abbiano adottato o aggiornato il relativo piano comunale di protezione civile, in caso di accertata e perdurante inerzia (art. 5-*bis*);

l'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi a favore del personale della protezione civile (art. 5-*quater*);

la stabilizzazione del personale di protezione civile operante presso il centro funzionale decentrato e la sala operativa della regione Molise (art. 5-*quinqüies*);

il rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa per gli eventi calamitosi verificatisi nell'anno 2021 (art. 5-*sexies*);

rilevato che:

sotto il profilo dei presupposti della necessità e urgenza:

il provvedimento risponde a: la necessità di disporre misure urgenti per garantire la continuità, la tempestività, la semplificazione e l'efficacia dell'attività mirata alla ricostruzione nelle zone dell'Italia centrale col-

pite dagli eventi sismici verificatisi negli anni 2009 e 2016; l'urgenza di rifinanziare il « Fondo regionale di protezione civile » per contribuire al potenziamento del sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali, e di consentire e velocizzare il proficuo impiego delle risorse finanziarie disponibili in relazione agli eventi alluvionali verificatisi sul territorio della regione Marche nel mese di settembre 2022;

sotto il profilo delle competenze legislative costituzionalmente definite:

il decreto-legge è riconducibile, nel suo complesso, alla materia protezione civile, ascritta, dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni;

su tale competenza la Corte costituzionale ha rilevato che con la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (poi sostituita dal vigente decreto legislativo n. 1 del 2018) il legislatore statale « ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico » (sentenze n. 284 del 2006 e n. 277 del 2008) e che lo Stato « è, dunque, legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i “principi fondamentali” quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 225 del 1992 » (sentenza n. 284 del 2006);

con riferimento alle singole disposizioni, rilevano anche le materie di competenza legislativa statale: ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione); ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione); sistema tributario e contabile dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione);

per quanto riguarda le questioni attinenti all'edilizia nelle zone sismiche e alla ricostruzione nelle zone colpite da eventi sismici, l'orientamento giurisprudenziale consolidatosi nel tempo ha chiarito – da un lato – che le norme sismiche dettano « una disci-

plina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale » attraverso la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative (sentenze n. 56 del 2019, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010) e – dall'altro – che la protezione civile, la quale ingloba anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, « appartiene alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e incrocia altresì la materia governo del territorio » e che pertanto « la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni » (sentenza n. 246 del 2019);

in tale cornice si inseriscono le disposizioni del comma 1 dell'articolo 3-*undecies*, il quale prevede il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 31 marzo 2023, nell'ambito del procedimento di adozione del decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono definiti i criteri e le modalità di erogazione delle risorse in favore dei comuni di Casamicciola Terme e di Lacco Ameno, e dell'articolo 5-*bis*, il quale prevede l'applicazione del potere sostitutivo in caso di accertata e perdurante inerzia dei comuni ubicati in aree a rischio elevato e molto elevato per frane e alluvioni;

sotto il profilo del rispetto degli altri principi costituzionali:

l'adozione della norma di interpretazione autentica di cui all'articolo 3, comma 1, risulta conforme alla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale « non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata » (sentenza n. 70 del 2020);

le previsioni di stabilizzazioni del personale di cui agli articoli 3, comma 2-*bis*, e 3-*decies*, richiamano la previsione costituzionale di all'articolo 97, quarto comma, della Costituzione;

in merito la Corte costituzionale ha evidenziato come il concorso pubblico – quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito – costituisca la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni e che esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa e pertanto le eccezioni a tale regola consentite dall'articolo 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a « peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico » (sentenza n. 81 del 2006);

la Corte ha, in tale quadro, escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, evidenziando che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004);

la Corte costituzionale ha poi chiarito che è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione, che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 225 del 2010),

esprime

PARERE FAVOREVOLE.