

**XVIII LEGISLATURA**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA E VIGILANZA SUL FENOMENO**

**DELLA MAFIA E DELLA CORRUZIONE IN SICILIA**

**di cui alla legge regionale 14 gennaio 1991, n. 4 e s.m.i.**

On. Antonello Cracolici, Presidente

On. Bernadette Grasso, Vice Presidente

On. Roberta Schillaci, Segretario

On. Giovanni Burtone

On. Maria Anna Caronia

On. Giuseppe Castiglione

On. Marco Intravaia

On. Michele Mancuso

On. Jose Marano

On. Carmelo Pace

On. Sebastiano Venezia

---

**RELAZIONE IN MERITO ALLA GESTIONE E ALLA SITUAZIONE AMMINISTRATIVA  
DELL'ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DELLA SICILIA "A. MIRRI"**

**approvata dalla Commissione nella seduta n. 101 del 21 gennaio 2025**

---

-

A partire dal mese di gennaio 2024, la Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia (d'ora in avanti la "Commissione") ha intrapreso un approfondimento relativo ad alcuni aspetti della gestione dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia (d'ora in avanti l'"Istituto" o IZSS) che – secondo le segnalazioni pervenute alla stessa – mostravano gravi criticità e meritavano di essere oggetto di attenzione, nell'ambito delle competenze della Commissione medesima.

In particolare, in data 26 gennaio 2024 e 19 febbraio 2024, la CGIL-FP Palermo inoltrava alla Commissione un carteggio intercorso tra il Segretario Generale della medesima sigla sindacale, Giovanni Cammuca, ed il Capo di Gabinetto dell'Assessore regionale per la Salute, scaturente da una "richiesta di chiarimenti urgenti sulla situazione amministrativa dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia", anch'essa ricompresa tra i documenti inviati ed indirizzata dalla citata sigla sindacale ai rilevanti organi nazionali e regionali nonché, per conoscenza, all'organismo di revisione contabile dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia, alla Procura della Repubblica di Palermo, alla Procura della Corte dei conti e all'Ispettorato per la funzione pubblica.

Nei documenti inoltrati alla Commissione, il Segretario Generale della CGIL-FP Palermo avanzava tra l'altro dei dubbi circa:

- la sussistenza in capo al dott. Seminara, allora Commissario straordinario dell'IZSS, dei requisiti prescritti dalla legge per poter ricoprire tale ruolo nonché circa lo stato di quiescenza in cui si trovava già al momento del decreto di nomina del 4 agosto 2015;
- il titolo in base al quale lo stesso dott. Seminara rivestisse ancora all'epoca, dopo nove anni dalla sua nomina, il ruolo di Commissario nonostante l'entrata in vigore della L. 60/2019, che istituisce l'elenco nazionale dei direttori generali e introduce determinati requisiti per l'affidamento di incarichi di vertice e della L.R. 15/2020 che equipara i Commissari ai Direttori Generali;
- la legittimità del regime di *autoprorogatio* in forza del quale il dott. Seminara ha continuato a rivestire per ben nove anni il ruolo di Commissario straordinario nel silenzio delle istituzioni chiamate a vigilare;

- gli effetti giuridici degli atti di straordinaria amministrazione dallo stesso posti in essere nel periodo successivo alla naturale scadenza del suo originario incarico;
- la mancata nomina, da parte della Regione, del consiglio di amministrazione e del direttore generale dell'Istituto.

In considerazione di quanto esposto, la Commissione ha avviato una serie di audizioni al fine di approfondire gli aspetti oggetto di segnalazione.

In particolare, essa ha dedicato la propria seduta n. 64 del 20 febbraio 2024 all'audizione dell'Assessore regionale per la salute in merito alla situazione amministrativa dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia "A. Mirri". In quel contesto, oltre all'Assessore regionale per la salute *pro tempore*, dott.ssa Giovanna Volo, la Commissione ha ascoltato il capo di gabinetto dell'Assessore, il dott. Giuseppe Sgroi il quale, alla richiesta della Commissione di maggiori dettagli sul regime e sulle modalità di esercizio dell'attività di vigilanza sugli atti dell'Istituto, rispondeva che il controllo viene esercitato solo sui *macroatti* e che sino a quel momento non ne erano stati prodotti. E' utile ricordare che in base all'art. 16 della l.r. n. 5/2009, peraltro espressamente richiamata dall'art. 11, comma 1 del Regolamento di cui all'art. 3 della l.r. 11 agosto 2020, n. 17 recante "Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia", Decreto presidenziale 24 marzo 2002, n. 10, l'Assessorato regionale della salute vigila sugli atti aziendali (art. 3, comma 1bis del d.lgs. n. 502/92): bilanci d'esercizio, dotazioni organiche complessive, piani attuativi, atti di programmazione. Atti da trasmettere entro 15 giorni dalla loro adozione all'Assessorato regionale della salute per il previsto controllo da esercitarsi entro sessanta giorni dal loro ricevimento. In capo all'Assessorato regionale della salute, inoltre, è prevista la verifica, attraverso la relazione sanitaria aziendale, dei risultati raggiunti, della qualità delle prestazioni e dei percorsi assistenziali. Da ultimo, l'Assessorato assicura il controllo, attraverso verifiche trimestrali effettuate dal dipartimento regionale per la pianificazione strategica, sui risultati conseguiti dai direttori generali, e quindi dal Commissario, in relazione agli obiettivi programmatici assegnati.

Successivamente, nel corso della seduta n. 73 del 9 aprile 2024, sono stati convocati in audizione i componenti del Collegio dei revisori dei conti dell'Istituto Zooprofilattico

sperimentale della Sicilia “A. Mirri”, per essere sentiti in merito alla gestione del suddetto Istituto. In quel contesto venivano ascoltati il dott. Vincenzo Tutino, Presidente del Collegio dei revisori dei conti dell’Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia “A. Mirri” ed i componenti del medesimo collegio: dott.ssa Beatrice Borghese, dott. Nicolò Caldarone e dott. Calogero Mattina.

La Commissione è stata poi convocata il 28 maggio e l’11 giugno 2024 con il medesimo unico punto all’ordine del giorno: “Considerazioni all’esito delle audizioni già svolte sulla situazione dell’IZS Sicilia ‘A. Mirri’”. In quel contesto, la Commissione ha deciso di proseguire l’attività conoscitiva intrapresa in merito, procedendo all’ascolto del Commissario straordinario dell’IZSS, dott. Salvatore Seminara – che aveva manifestato alla Commissione, con nota trasmessa il 6 maggio 2024, la propria disponibilità ad essere audito – e del Capo del Dipartimento della salute umana, della salute animale e dell’ecosistema (*One Health*) e dei rapporti internazionali del Ministero della salute, dott. Giovanni Leonardi, entrambi ascoltati nella successiva seduta n. 82 del 18 giugno 2024.

Parallelamente, tra febbraio e maggio 2024 la Commissione riceveva – a volte dietro propria richiesta – copiosa documentazione. In particolare:

- nel corso della seduta n. 64 del 20 febbraio 2024, l’Assessore regionale per la salute, dott.ssa Giovanna Volo *pro tempore* depositava una nota avente ad oggetto “Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia – Commissario di nomina ministeriale – dott. Salvatore Seminara”;
- nel corso della seduta n. 82 del 18 giugno 2024, il dott. Salvatore Seminara produceva una nota a sua firma avente ad oggetto “chiarimenti relativi alla natura giuridica dello Stor REMESA e della carica di Direttore amministrativo”, corredata di numerosi allegati ed un “report delle attività svolte dall’Ufficio Tecnico e Scientifico del REMESA (Stor-Remesa) dal 2022 fino al 2024 compresa la futura pianificazione per gli ultimi mesi dell’anno”;
- nel corso della medesima seduta, il dott. Giovanni Leonardi produceva una relazione a sua firma corredata di due allegati (segnatamente “Scheda IZS ricerca corrente” e “Indicatori di performance dell’Istituto”) nonché una nota del Ministero della Salute,

datata 20 luglio 2020 ed avente ad oggetto “Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia – Comunicazione scadenza incarico del Commissario”;

- inoltre, a seguito di richiesta avanzata dal Presidente nel corso della seduta n. 73 del 9 aprile 2024, il Collegio dei revisori dell’IZS Sicilia trasmetteva una relazione sull’attività dell’Ente nel periodo ricompreso tra gennaio 2020 ed aprile 2024, corredata di numerosi allegati, tra i cui i verbali prodotti dal Collegio da gennaio 2020 ad aprile 2024;
- similmente, a seguito di richiesta avanzata nel corso della citata audizione del Capo del Dipartimento della salute umana, della salute animale e dell’ecosistema (*One Health*) e dei rapporti internazionali del Ministero della salute dott. Giovanni Leonardi e reiterata con nota n. 251-AM dell’8 luglio 2024, lo stesso trasmetteva alla Commissione copiosa documentazione relativa, tra l’altro, alle interlocuzioni intercorse tra il 9 gennaio 2018 ed il 7 febbraio 2024 tra il medesimo Dipartimento ed i vari ministri, sottosegretari e capi di gabinetto del ministro succedutisi negli anni;
- altra documentazione pervenuta alla Commissione è relativa a uno scambio di note intercorso tra l’Assessorato della Salute ed il Collegio dei revisori dell’IZS Sicilia e segnatamente: la nota del Collegio dei revisori prot. n. 5693 del 24 maggio 2024; la nota dell’Assessorato della salute – Dipartimento regionale per la pianificazione strategica prot. n. 26758 del 5 giugno 2024; e la nota del Collegio dei revisori prot. n. 6466 del 13 giugno 2024. La Commissione, acquisite tali note ha ritenuto, in data 13 giugno 2024, di richiedere all’Assessorato della salute – Dipartimento regionale per la pianificazione strategica, ai sensi e per gli effetti dell’art. 6 della legge regionale del 14 gennaio 1991, n. 4, la prima nota dallo stesso Assessorato indirizzata al Collegio dei revisori e da cui scaturiva il successivo scambio di corrispondenza. Tale nota – la nota prot. 23430 del 15 maggio 2024 – è stata dunque inviata alla Commissione e dalla stessa acquisita agli atti.

Infine, la Commissione, riunita nella seduta n. 83 del 19 giugno 2024 avente all’ordine del giorno “programmazione dei lavori” ha deliberato di concludere la propria indagine conoscitiva con una relazione.

All'esito degli elementi acquisiti, sia attraverso la documentazione pervenuta sia attraverso l'ascolto dei soggetti coinvolti, la Commissione prende atto di una serie di gravi opacità che hanno determinato una grave incertezza gestionale.

Tali criticità riguardano, innanzitutto, il perdurare in carica per quasi nove anni del Commissario straordinario dell'IZSS – solo recentemente cessato dal proprio incarico – nonostante il superamento dei limiti di età previsti per la nomina di direttore generale dell'IZSS ed il periodo massimo di cinque anni previsto per la durata della carica di direttore generale di una azienda sanitaria, senza che fosse intervenuto altro decreto di nomina. A ciò si aggiunga che il nome del dott. Seminara non risulta negli elenchi degli idonei ad essere nominati alla direzione degli istituti zooprofilattici e pertanto non ha i requisiti per essere nominato commissario dello IZSS.

Inoltre, alla data di conferimento dell'incarico, il dott. Seminara era già stato posto in quiescenza ma, ciononostante, egli ha percepito la retribuzione spettante al Commissario fino alla nomina del suo successore. Di converso, la nomina ad un incarico dirigenziale presso una PA è consentita (ai sensi dell'articolo 5, comma 9 del D.L. n. 95 del 2012) solamente a titolo gratuito. Pertanto, si ravvisano profili di responsabilità erariale per le somme indebitamente corrisposte al dott. Seminara, nella qualità di Commissario straordinario, dal 2015 alla cessazione dall'incarico.

Sorprende, poi, l'assoluta negligenza – quando non vera e propria omissione – da parte degli organi che avrebbero dovuto esercitare la vigilanza: l'Assessorato regionale della Salute ed il Ministero della Salute.

In primo luogo, infatti, sia la Regione che il Ministero della Salute per oltre quattro anni hanno omesso di nominare il Consiglio di amministrazione e il Direttore generale dell'IZSS, come invece era prescritto che facessero ai sensi della legge regionale 11 agosto 2020, n. 17.

In secondo luogo il Ministero ha omesso – nelle more e dopo la scadenza dell'incarico conferito al dott. Seminara – di nominare un nuovo commissario straordinario che avrebbe dovuto assicurare la gestione dell'IZSS. Il Commissario straordinario, nominato nell'agosto del 2015, è infatti rimasto in carica sino al 2024, in virtù di una sorta di "silenzio-assenso"

del Ministero della Salute che si sarebbe asseritamente maturato a seguito di una comunicazione inviata al Ministero – e da quest’ultimo mai riscontrata – dallo stesso Commissario, nell’imminenza della scadenza del suo incarico ed in risposta alla nota 0016184-20/07/2020-DGSAF-MDS-P del Ministero della Salute, avente ad oggetto “Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia – comunicazione scadenza incarico di Commissario”.

In particolare, dalla copiosa documentazione trasmessa dal Capo del Dipartimento della salute umana, della salute animale e dell’ecosistema (*One Health*) e dei rapporti internazionali del Ministero della salute emerge che, per anni, lo stesso Dipartimento ha reiteratamente – e in maniera sempre più decisa – rilevato, nella propria corrispondenza con i ministri *pro tempore*, i loro capi di gabinetto e un sottosegretario di Stato, il persistere di un’anomalia che, col passare del tempo, produceva criticità di carattere organizzativo non indifferenti nonché criticità più specificamente legate alla persona del dott. Seminara, per il fatto che questi non risultava nell’elenco nazionale di idonei alla nomina di direttore generale presso gli enti del servizio sanitario nazionale di cui al decreto legislativo n. 171/2016 e successive modificazioni e integrazioni. Nel corso degli anni, il suddetto Dipartimento arrivava a suggerire più volte l’opportunità di procedere alla nomina di un nuovo commissario straordinario per l’IZSS, ponendo – tra i molti – anche il problema della legittimità degli atti di straordinaria amministrazione posti in essere dal Commissario straordinario e della relativa responsabilità contabile. Tali rilievi sembrano però essere rimasti inascoltati.

In terzo luogo, si evidenzia che anche il Collegio dei revisori dei conti ha operato, in via di proroga di fatto, sebbene ampiamente in scadenza e senza che lo stesso avesse acquisito lo *status* di collegio straordinario. Tale organo è rimasto in carica, senza soluzione di continuità ed in via di una sorta di proroga di fatto, per ben sedici anni e cioè dalla nomina intervenuta nel 2008. A ciò si aggiunga che, da quanto emerso, parrebbe che non tutti i suoi componenti fossero in possesso dei requisiti prescritti dalla legge per rivestire tale carica.

In quarto luogo, nel perdurare di questa più che anomala situazione di fatto, la stessa Regione siciliana, ed in particolare l'Assessorato regionale della salute, ha omesso ogni forma di vigilanza sugli atti posti in essere dal dott. Seminara, consentendo la gestione dell'ente in violazione di qualunque procedura amministrativa.

La situazione appare ancor più grave ove si consideri che nell'ambito di tale oggettiva incertezza derivante dall'esercizio di funzioni in virtù di una proroga asseritamente fondata su una sorta di silenzio-assenso da parte del Ministero, il Commissario straordinario dell'IZSS non si sia limitato al compimento di atti indifferibili ed urgenti ma abbia posto in essere una serie di atti che indubabilmente esulano da tale perimetro, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D.L. n. 293/1994, quali: la riforma della pianta organica, l'indizione di procedure concorsuali volte all'assunzione di personale, promozioni di dipendenti, determinazione di indennità accessorie per alcuni (e non altri) dipendenti, istituzione di due enti – REMESA e la Fondazione per la biodiversità – che hanno gestito importanti flussi di denaro pubblico, anche extraregionali.

Questi ed altri atti registrati in tale lungo lasso di tempo costituiscono espressione di un'attività reiteratamente posta in essere in violazione di norme penali e contabili ed appaiono illegittimi e passibili di essere annullati quando non radicalmente nulli.

Questa Commissione prende, infine, atto che il Consiglio di amministrazione e il Direttore generale dell'IZSS sono stati nominati, con grave ritardo, rispettivamente con decreto del Presidente della Regione siciliana n. 330/Serv.1/SG del 26 giugno 2024 e con decreto del Presidente della Regione siciliana n. 339 /Serv.1°/S.G. del 2 luglio 2024, per quanto si evidenzi che tale nomina giunga ben quattro anni dopo l'approvazione della citata legge regionale n. 17 del 2020, di recepimento della legge nazionale.

Tutto ciò considerato la Commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia ravvisando numerosi profili di responsabilità penale e contabile, dispone di trasmettere alle competenti Procura della Repubblica e Procura contabile gli atti in suo possesso e le trascrizioni delle menzionate sedute in cui si sono svolte audizioni unitamente alla presente relazione.