

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti. C. 2994-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla VII Commissione) (<i>Esame e conclusione – parere favorevole</i>)	45
Legge annuale per il mercato e la concorrenza. C. 3012 Governo (Parere alle Commissioni riunite VI e X) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	46

SEDE REFERENTE:

DL 83/2015: Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria. C. 3201 Governo (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	47
Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena. C. 2798 Governo ed abbinata proposte di legge C. 370 Ferranti, C. 372 Ferranti, C. 373 Ferranti, C. 408 Caparini, C. 1285 Fratoianni, C. 1604 Di Lello, C. 1957 Ermini, C. 1966 Gullo, C. 1967 Gullo, C. 3091 Bruno Bossio (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	48
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	50

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 2 luglio 2015. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.

La seduta comincia alle 13.30.

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.

C. 2994-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Parere alla VII Commissione).

(*Esame e conclusione – parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Vanna IORI (PD), *relatrice*, osserva come nell'ambito delle materie di competenza della Commissione Giustizia, l'esame del testo si limiti alle parti modificate dal Senato rispetto al testo approvato in prima lettura dalla Camera. In primo luogo, richiamando il parere approvato dalla Commissione Giustizia in occasione dell'esame in prima lettura, valuta positivamente la conferma della scelta di prevedere tra gli obiettivi formativi prioritari della scuola anche le iniziative per la prevenzione e per il contrasto dei fenomeni della discriminazione e del bullismo e cyber bullismo, nonché di inserire nel Piano triennale dell'offerta formativa l'educazione alla parità di genere e la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, in quanto si tratta di fenomeni che non possono essere contrastati unicamente attraverso le sole

norme penali, poiché questi fenomeni si basano principalmente sulla mancanza di formazione a partire dalle istituzioni scolastiche. Prende atto della soppressione delle disposizioni contenute nell'articolo 5 del testo approvato dalla Camera, che introduceva una disciplina transitoria per l'accesso al già previsto ruolo speciale per l'insegnamento relativo alla scuola primaria negli istituti penitenziari e introduceva altresì la modifica secondo cui i docenti di tale ruolo speciale sono incardinati nei centri provinciali per l'istruzione degli adulti. Auspica che tale soppressione sia dettata unicamente da ragioni di natura organizzativa e che non stiano a significare una diminuzione del livello di istruzione nelle carceri, come peraltro sembra escludere la modifica al comma 20 dell'articolo 2 del testo approvato dalla Camera. Tale disposizione, che nel testo approvato dal Senato è inserita nel comma 23 dell'articolo 1, stabilisce che per sostenere anche i percorsi di istruzione negli istituti di prevenzione e pena, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca effettua, con la collaborazione dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) un monitoraggio annuale dei percorsi e delle attività di ampliamento dell'offerta formativa dei centri di istruzione per gli adulti. Sottolinea che tale monitoraggio servirà a verificare che l'istruzione nelle carceri costituisca effettivamente uno strumento per lo svolgimento della funzione rieducativa della pena e, quindi, per la riduzione della recidiva. Ciò premesso, propone di esprimere parere favorevole sul provvedimento in discussione.

Vittorio FERRARESI (M5S), pur valutando positivamente le disposizioni, testé richiamate dalla relatrice, relative ai percorsi di istruzione negli istituti di prevenzione e pena, non ritiene condivisibili le finalità del provvedimento nel suo complesso. Preannuncia, pertanto, a nome dei deputati del suo gruppo, il voto contrario sulla proposta di parere della relatrice.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole della relatrice.

Legge annuale per il mercato e la concorrenza.

C. 3012 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 1° luglio 2015.

Andrea COLLETTI (M5S), con riferimento alla proposta di parere formulata dal relatore nella seduta del 1° luglio scorso, osserva che non sono stati tenuti in considerazione alcuni profili di criticità, riguardanti le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, lettere d) ed e), in materia di cessione del credito e di risarcimento in forma specifica tramite autoriparatori convenzionati. Al riguardo, rammenta infatti che disposizioni di analogo tenore erano contenute nel decreto-legge n. 145 del 2013 (cosiddetto « Destinazione Italia ») e che sulle stesse la Commissione, nella formulazione del parere di competenza, si era espressa in termini critici. Relativamente all'articolo 9, comma 1, che novella l'articolo 148 del Codice delle assicurazioni, ritiene inoltre che andrebbe soppressa la disposizione che prevede, nei casi in cui sussistano indizi di frode, la proponibilità dell'azione prevista dall'articolo 145 solo dopo la ricezione delle determinazioni conclusive dell'impresa o, in sua mancanza, allo spirare del termine di sessanta giorni di sospensione della procedura. Tale soppressione, a suo avviso, si rende necessaria anche in ragione della prevista abrogazione della disposizione, di cui al vigente articolo 148, comma 2 *bis* del Codice delle assicurazioni, che fa salvi i diritti del danneggiato in merito alla proponibilità dell'azione di risarcimento nei termini previsti dall'articolo 145, nonché il diritto del danneggiato di ottenere l'accesso agli atti nei termini

previsti dall'articolo 146, salvo il caso di presentazione di querela o denuncia.

Giuseppe GUERINI (PD), *relatore*, al fine di recepire le osservazioni e i rilievi e testé formulati dal collega Colletti, preannuncia la presentazione di modifiche alla proposta di parere illustrata nella seduta precedente.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.40.

SEDE REFERENTE

Giovedì 2 luglio 2015. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.

La seduta comincia alle 13.40.

DL 83/2015: Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria.

C. 3201 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 1° luglio 2015.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che nel corso della prossima settimana, verosimilmente nelle giornate di martedì e mercoledì, avrà luogo lo svolgimento di un ciclo di audizioni sulla materia oggetto del provvedimento in discussione. In particolare, fa presente che saranno auditi: Renato Rordorf, presidente della Commissione, istituita presso il Ministero della giustizia, incaricata di elaborare proposte di interventi di riforma della normativa in materia di procedure concorsuali; Luciano Panzani, presidente della Corte d'appello di Roma; Alida Palu-

chowski, presidente della sezione fallimentare del Tribunale di Milano; Francesco Vigorito, presidente della sezione esecuzioni mobiliari del tribunale di Roma; Roberto Fontana, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Piacenza. Fa presente, inoltre, che il Centro Studi sul Pensiero Contemporaneo (CESPEC) invierà un documento scritto. Evidenzia altresì che il termine per la presentazione delle proposte emendative potrebbe essere fissato per lunedì 13 luglio prossimo, dato è l'avvio dell'esame del provvedimento in Assemblea è previsto per il successivo 20 luglio.

Andrea COLLETTI (M5S), stigmatizzando preliminarmente l'abuso, da parte del Governo, del ricorso allo strumento del decreto-legge, ritiene che nel provvedimento in discussione, che interviene nella delicata e complessa materia del diritto fallimentare, non possano ravvisarsi i presupposti di necessità ed urgenza, tanto più alla luce dell'avvenuta istituzione, presso il Ministero della giustizia, di un'apposita commissione di esperti, con il compito di predisporre un organico progetto di riforma della disciplina relativa alle procedure concorsuali. Nell'evidenziare come il Governo, attraverso il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, operi sovente secondo una logica non coerente e contraddittoria, richiama l'attenzione, in particolare, sulla disposizione di cui all'articolo 20, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge in esame, volta ad abrogare l'articolo 18, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, che prevedeva la soppressione delle sezioni staccate dei TAR di Parma, Pescara e Latina. Ritiene, inoltre, che analoghe considerazioni possano svolgersi in ordine alle disposizioni dell'articolo 18 del provvedimento in discussione, che prevedono la proroga degli effetti del trattenimento in servizio dei magistrati ordinari che non abbiano compiuto, al 31 dicembre 2015, i 72 anni di età. Al riguardo, ricorda come i parlamentari del suo gruppo avessero manifestato netta contrarietà sulle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 3, del sopra richiamato decreto-

legge n. 90 del 2014, in ragione delle prevedibili difficoltà del Consiglio Superiore della Magistratura a procedere al rinnovo degli incarichi in tempi brevi. Conclusivamente, sottolinea come il Governo dovrebbe effettuare scelte improntate a criteri di maggiore correttezza nei rapporti con il Parlamento.

Donatella FERRANTI, *presidente*, rammenta che la Commissione, nell'espressione del parere sul decreto-legge n. 90 del 2014, nel rilevare profili di criticità in merito alle disposizioni sul collocamento a riposo dei magistrati, aveva evidenziato la necessità di prevedere un più ampio periodo transitorio, quantificabile in un anno, ampliando al 31 dicembre 2016 il termine previsto dall'articolo 1, comma 3, del predetto decreto.

Alfredo BAZOLI (PD), nel replicare alle osservazioni del collega Colletti, rileva come il decreto-legge in discussione, dal contenuto complesso ed articolato, interviene solo su aspetti specifici della normativa in materia di procedure concorsuali, laddove la commissione ministeriale di esperti ha invece il compito di predisporre una riforma organica e complessiva di tale disciplina. Quanto poi alla soppressione delle disposizioni di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, osserva che tale intervento si è reso necessario alla luce di valutazioni più approfondite, che hanno indotto il Governo a riconsiderare la precedente scelta.

Andrea COLLETTI (M5S) manifesta netta contrarietà in ordine alle disposizioni di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a) del provvedimento in esame che, nel modificare l'articolo 480 del codice di procedura civile, prevedono che il precetto debba contenere anche un avvertimento al debitore sulla possibilità di avvalersi degli accordi di composizione della crisi previsti dalla legge n. 3 del 2012. Al riguardo, ritiene che tale disposizione determini un inutile aggravio procedimentale, in aperta contraddizione con il principio di sinteticità degli atti, che peraltro rappresenta

uno dei criteri di delega in materia di riforma del processo civile espressamente previsti dal disegno di legge C. 2953, attualmente all'esame della Commissione.

Alfonso BONAFEDE (M5S) si associa alle considerazioni del collega Colletti in merito all'abuso, da parte del Governo, dello strumento della decretazione d'urgenza. Rileva, infatti, come l'eccessivo ricorso ai decreti-legge finisca col determinare, di fatto, la produzione di norme confuse e contraddittorie, destinate a stravolgere consolidati orientamenti giurisprudenziali e a creare rilevanti problemi interpretativi. Ritiene, conclusivamente, che tale modo di procedere, da parte dell'Esecutivo, possa creare ostacoli al funzionamento del « sistema-giustizia » e, conseguentemente, allo sviluppo economico del Paese.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena.

C. 2798 Governo ed abbinare proposte di legge C. 370 Ferranti, C. 372 Ferranti, C. 373 Ferranti, C. 408 Caparini, C. 1285 Fratoianni, C. 1604 Di Lello, C. 1957 Ermini, C. 1966 Gullo, C. 1967 Gullo, C. 3091 Bruno Bossio.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 30 giugno 2015.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatore*, avverte che l'On. Bruno Bossio ha sottoscritto gli emendamenti Daniele Farina 26.6, Daniele Farina, 26.7, Daniele Farina 26.18, Daniele Farina 26.21, Daniele Farina 26.23, Daniele Farina 26.24, Daniele Farina 26.25, Daniele Farina

26.27, Daniele Farina 26.29, Daniele Farina 26.31, Daniele Farina 26.33, Daniele Farina 26.35, Daniele Farina 26.38, Daniele Farina 26.40 e Daniele Farina 26.44; avverte, inoltre, che l'On. Preziosi, l'On. Locatelli e l'On. Lacquaniti hanno sottoscritto gli emendamenti Bruno Bossio 26.10, Bruno Bossio 26.15, Bruno Bossio 26.34 e Bruno Bossio 26.45; avverte, infine, che l'onorevole Bazoli ha sottoscritto l'emendamento Bruno Bossio 26.15.

Edmondo CIRIELLI (FdI-AN) esprime, nel complesso la propria valutazione positiva sul disegno di legge che si pone i condivisibili obiettivi di garantire l'efficienza del sistema giudiziario penale, la durata ragionevole del processo (nel mantenimento delle garanzie, soprattutto difensive) e soprattutto un maggiore e più efficace contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione.

Dichiara di essere particolarmente favorevole all'aumento della pena per reati corruttivi, soprattutto alla luce dell'attuale sistema penale configuratosi a seguito dei diversi provvedimenti svuota-carceri che, combinati con il sistema dei benefici carcerari e i riti alternativi (abbreviato, patteggiamento, immediato, direttissimo), di fatto esclude il carcere anche per reati odiosi, come la corruzione. Osserva, tuttavia, che un aumento di pena per il reato di corruzione esigerebbe un ripensamento complessivo del sistema delle pene, soprattutto per reati dolosi di gravità simile o addirittura maggiore, che ora si ritroverebbero ad avere pene non più adeguate se paragonate a quelle che si avrebbero per il reato di corruzione. Si riferisce in particolare ai reati di istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia, associazione per delinquere, associazione di tipo mafioso, incendio, omicidio colposo, sequestro di persona, violenza sessuale, rapina, estorsione ed usura.

Ritiene, infatti, che tali fattispecie criminose hanno pene non bilanciate, ove confrontate a quelle previste per il reato di corruzione, ma sono reati oggettivamente gravi.

Con riferimento agli articoli da 6 a 8, recano la delega al Governo per la riforma del regime della procedibilità per taluni reati, per la revisione delle misure di sicurezza, per il riordino di alcuni settori del codice penale e per una revisione della disciplina del casellario giudiziale, pur condividendo la necessità di razionalizzare il sistema penale, evidenzia che si tratta di vere e proprie deleghe « in bianco », che lascerebbero libero il Governo di intervenire su importanti e delicate tematiche, senza aver previsto principi e criteri direttivi entro i quali adottare i relativi decreti legislativi.

Soprattutto per le categorie di abitudine, professionalità e tendenza a delinquere e per la materia delle misure di sicurezza di chiara di non essere favorevole ad un ammorbidimento della normativa vigente.

Analogamente, ritiene che anche gli articoli 25 (principi e criteri direttivi per la riforma del processo penale in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni e di giudizi di impugnazione), 26 (principi e criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario) e 27 (principi e criteri direttivi per l'adozione di norme di attuazione, di coordinamento e transitorie) celino, a dispetto del titolo, altrettante deleghe in bianco. Relativamente all'articolo 25, si sofferma, in particolare, sulla lettera i) che, prevedendo che l'inammissibilità dell'appello venga dichiarata in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero e dei difensori, introduce una udienza che rallenterebbe il processo, in contrasto con le finalità della legge. Al riguardo, sottolinea che sarebbe preferibile, invece, una decisione assunta sulla base di memorie scritte delle parti.

Esprime perplessità con riferimento all'articolo 11 che, intervenendo sulla disciplina dell'udienza preliminare con la soppressione del potere del giudice di intervenire, anche d'ufficio, se vi sono carenze istruttorie da parte del pubblico ministero, viola il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Con riferimento all'articolo 14, che introduce il nuovo articolo 448-*bis* c.p.p. sulla sentenza di condanna su richiesta dell'imputato, osserva che la norma concede una riduzione troppo alta di pena all'imputato (da un terzo alla metà), senza prevedere la possibilità del pubblico ministero di opporsi e limitando la possibilità di appellare la sentenza.

Esprime critiche anche con riferimento all'articolo 19, laddove prevede una sanzione pecuniaria in caso di inammissibilità del ricorso per Cassazione, con la possibilità di un aumento fino al triplo (senza specificare alcun parametro entro il quale poter procedere all'aumento), in quanto tale previsione, se confermata, limiterebbe fortemente il diritto di ogni cittadino al riconoscimento dei tre gradi di giudizio.

Manifesta inoltre netta contrarietà in ordine ai principi di delega di cui all'articolo 26, nella parte in cui facilitano l'applicazione di misure alternative alla detenzione.

Riguardo all'articolo 29 (clausola di invarianza finanziaria), osserva infine che le riforme dovrebbero essere realizzate sempre con un'adequata scorta di risorse

umane e strutturali, per evitare che si traducano in un nulla di fatto; ciò vale particolarmente in relazione all'effettività del fine rieducativo della pena.

Vittorio FERRARESI (M5S), anche al fine di consentirne un'approfondita valutazione da parte del relatore e del Governo, mette a disposizione una nota illustrativa delle proposte emendative presentate dal suo gruppo parlamentare. In proposito, evidenzia come le predette proposte emendative non siano affatto ispirate ad obiettivi di carattere demagogico, ma siano volte ad introdurre modifiche migliorative, sul piano esclusivamente tecnico-giurico, alle disposizioni del provvedimento in discussione.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatore*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.10 alle 14.15.