

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:	
Sulla pubblicità dei lavori	17
Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2015/2254(INL)). Doc. XII, n. 1070 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio</i>)	17
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di documento finale</i>)	22
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	18
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico. Emendamenti C. 1178-A (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>)	18
Modifica alla legge 20 dicembre 2012, n. 238, per il sostegno e la valorizzazione del Festival Verdi di Parma e Busseto e del Roma Europa Festival. Emendamenti C. 4113, approvata dal Senato (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>)	18
Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza. Nuovo testo C. 3671-bis Governo ed abb. (Parere alla II Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	18
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	25

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Martedì 24 gennaio 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO.

La seduta comincia alle 13.55.

Sulla pubblicità dei lavori.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2015/2254(INL)).
Doc. XII, n. 1070.

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviata nella seduta del 17 gennaio 2017.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente* e relatore, presenta una proposta di documento finale (*vedi allegato 1*), di cui illustra il contenuto.

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

La seduta termina alle 14.05.

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

Martedì 24 gennaio 2017.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.05 alle 14.10.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Martedì 24 gennaio 2017. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 14.10.

Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico.

Emendamenti C. 1178-A.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, in sostituzione del relatore impossibilitato a partecipare alla seduta, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

Modifica alla legge 20 dicembre 2012, n. 238, per il sostegno e la valorizzazione del Festival Verdi di

Parma e Busseto e del Roma Europa Festival. Emendamenti C. 4113, approvata dal Senato.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Marilena FABBRI (PD), *relatrice*, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere della relatrice.

Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Nuovo testo C. 3671-bis Governo ed abb.

(Parere alla II Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

Enzo LATTUCA (PD), *relatore*, osserva che il disegno di legge C. 3671, contenente una ampia delega per la riforma della disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza, è stato presentato dal Governo alla Camera l'11 marzo 2016 ed è stato assegnato in sede referente alla Commissione Giustizia. Trattando in realtà non solo del fallimento ma, più in generale, di tutte le procedure di insolvenza, il disegno di legge è stato stralciato (18 maggio 2016) così da poter assegnare alla Commissione Attività produttive la disposizione di cui all'articolo 15 relativa all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (C. 3671-ter) e da lasciare alla Commissione Giustizia il restante contenuto della riforma (C. 3671-bis). È quest'ultimo il provvedimento che giunge ora all'esame della Commissione Affari costituzionali dopo l'esame in Commissione Giustizia dove è stata svolta una indagine conoscitiva e sono stati approvati numerosi emendamenti al testo.

I principali profili innovativi del disegno di legge di riforma delle procedure

concorsuali, anche a seguito delle modifiche apportate dalla Commissione, appaiono i seguenti: nel generale quadro di favore per gli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi, viene introdotta una fase preventiva di «allerta», finalizzata all'emersione precoce della crisi d'impresa e ad una sua risoluzione assistita; la facilitazione, nello stesso quadro, all'accesso ai piani attestati di risanamento e agli accordi di ristrutturazione dei debiti; la semplificazione delle regole processuali con la riduzione delle incertezze interpretative, anche di natura giurisprudenziale, che nuocciono alla celerità delle procedure concorsuali; in caso di sbocco giudiziario della crisi è prevista, in particolare, l'unicità della procedura destinata all'esame di tutte le situazioni di crisi e di insolvenza; dopo una prima fase comune, la procedura potrà, secondo i diversi casi, evolvere nella procedura conservativa o in quella liquidatoria; la revisione della disciplina dei privilegi – ritenuta ormai obsoleta – che, tra le maggiori novità, prevede un sistema di garanzie mobiliari non possessorie; l'individuazione del tribunale competente in relazione alle dimensioni e tipologia delle procedure concorsuali; in particolare, le procedure di maggiori dimensioni sono assegnate al tribunale delle imprese (a livello di distretto di corte d'appello); l'eliminazione della procedura fallimentare e la sua sostituzione con quella di liquidazione giudiziale; tale strumento vede, in particolare, il curatore come *dominus* della procedura e, come possibile sbocco (in caso di afflusso di nuove risorse), anche un concordato di natura liquidatoria; una rivisitazione, sulla base delle prassi verificate e delle criticità emerse, della normativa sul concordato preventivo, lo strumento ritenuto più funzionale tra quelli concorsuali attualmente vigenti; la sostanziale eliminazione come procedura concorsuale della liquidazione coatta amministrativa, che residua unicamente come possibile sbocco dei procedimenti amministrativi volti all'accertamento e alla sanzione delle gravi irregolarità gestionali dell'impresa; la pre-

visione di una esdebitazione di diritto (non dichiarata, quindi, dal giudice) per le insolvenze di minori dimensioni; le modifiche alla normativa sulle crisi da sovraindebitamento, sia per coordinarla con la riforma in essere che per tenere conto dell'esperienza successiva alla introduzione dell'istituto, previsto dalla legge n. 3 del 2012; colmando una lacuna dell'attuale legge fallimentare, viene introdotta una specifica disciplina di crisi e insolvenza dei gruppi di imprese.

L'articolo 1 delega il Governo ad emanare – entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge – uno o più decreti legislativi (comma 1) per riformare: le procedure concorsuali (di cui al Regio Decreto n. 267 del 1942, la cosiddetta Legge fallimentare); la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento (legge n. 3 del 2012); l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (decreto legislativo n. 270 del 1999; decreto-legge n. 347 del 2003). A seguito dello stralcio, i principi ai quali dovrà attenersi il Governo nell'esercizio di questa delega sono ora contenuti nella parte del disegno di legge all'esame della Commissione Attività produttive (C. 3671-ter).

Il comma 2 precisa che nell'esercizio della delega il Governo deve «tenere conto» della normativa UE (sono espressamente richiamati il Regolamento (UE) 2015/848, del 20 maggio 2015, sulle procedure di insolvenza e la Raccomandazione della Commissione europea n. 2014/135/UE, del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza), nonché dei principi della *model law*, elaborati in materia di insolvenza dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL).

Il comma 3 delinea il procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega, prevedendo: la proposta del Ministro della giustizia – il provvedimento, nonostante lo stralcio, fa ancora riferimento al riordino dell'amministrazione delle grandi imprese in crisi, per il quale richiede che la proposta venga dal Ministro dello sviluppo economico – il con-

certo con i Ministri dell'economia e del lavoro; il parere delle competenti commissioni parlamentari; se il termine per l'espressione del parere scade nei trenta giorni antecedenti lo spirare del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni.

L'articolo 2 del disegno di legge, che individua i principi generali sui quali si fonda la riforma, interviene anzitutto sul lessico della riforma, prevedendo la sostituzione del termine « fallimento », con tutti i suoi derivati, con l'espressione « liquidazione giudiziale » (lettera *a*). La modifica terminologica dovrà operare anche in relazione alle disposizioni penali contenute nella legge fallimentare, garantendo comunque la continuità delle fattispecie.

Il Capo II del provvedimento detta principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina delle procedure di crisi e dell'insolvenza. In particolare, l'articolo 3 – non modificato dalla Commissione di merito – detta principi e criteri direttivi per la disciplina alla crisi del gruppo societario, prefigurando disposizioni volte a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza delle società del gruppo e prevedendo, comunque, che, anche in caso di procedure distinte che si svolgano in sedi giudiziarie diverse, vi siano obblighi di reciproca informazione a carico degli organi procedenti.

Con l'articolo 4 il disegno di legge delega prevede, sulla scorta delle raccomandazioni UE e delle linee guida internazionali, l'introduzione di una fase preventiva di allerta, volta ad anticipare l'emersione della crisi. Essa è concepita quale strumento stragiudiziale e confidenziale di sostegno alle imprese, diretto a una rapida analisi delle cause del malessere economico e finanziario dell'impresa, destinato a sfociare in un servizio di composizione assistita della crisi. Lo strumento, che può essere attivato tanto volontariamente dal debitore quanto d'ufficio dal tribunale, allertato da creditori pubblici, sfocia in caso di mancata collaborazione dell'imprenditore in una dichiarazione pubblica di crisi.

L'articolo 5 – non modificato nel corso dell'esame in Commissione – detta principi e criteri direttivi volti all'incentivazione di tutti gli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi, già attualmente disciplinati dal legislatore.

L'articolo 6 detta principi e criteri direttivi per la riforma dell'istituto del concordato preventivo (comma 1), oggi disciplinato dagli articoli 160 e seguenti della legge fallimentare. Anche su questo aspetto della riforma è intervenuta in modo rilevante la Commissione di merito che, in particolare, ha respinto l'originaria impostazione della riforma, volta a concepire il concordato nell'ottica esclusiva della continuità di impresa (cosiddetto concordato in continuità) con conseguente inammissibilità di proposte che mirino nella sostanza alla liquidazione dell'azienda. A seguito delle modifiche apportate, il Governo dovrà consentire concordati di natura liquidatoria quando siano ritenuti, per l'apporto di risorse esterne, necessari a soddisfare in modo apprezzabile i creditori, e comunque tali da assicurare il pagamento del 20 per cento dei crediti chirografari (lettera *a*)).

L'articolo 7 individua numerosi principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi per la disciplina della procedura di liquidazione giudiziale (comma 1) che, nell'intento del legislatore, dovrebbe sostituire l'attuale disciplina del fallimento.

L'articolo 8, non modificato dalla Commissione di merito, detta principi e criteri direttivi per riformare l'istituto dell'esdebitazione.

L'articolo 9 detta principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento, attualmente prevista dalla legge n. 3 del 2012, al fine di armonizzarla con le modifiche apportate all'insolvenza e alla crisi di impresa e incentivarne l'utilizzo. In particolare, il Governo dovrà riordinare e semplificare la disciplina del sovraindebitamento.

L'articolo 10 delega il Governo a procedere al riordino e alla revisione del sistema dei privilegi, nell'ottica di una loro riduzione. Come noto, infatti, alla ripar-

tizione dell'attivo accertato tra i creditori si procede per categorie di credito; queste ultime sono, in ordine di liquidazione (articolo 111 della Legge fallimentare già citata): i crediti prededucibili (quelli sorti in occasione o in funzione delle procedure concorsuali oltre a quelli così qualificati da una specifica disposizione di legge); i crediti privilegiati, in quanto assistiti da cause legittime di prelazione; i crediti non garantiti (cosiddetti crediti chirografari). Secondo la delega il Governo dovrà, quindi, procedere al riordino del sistema dei privilegi operando su un doppio piano: riducendo i privilegi generali e speciali (in particolare, quelli di natura retentiva); adeguando, di conseguenza, l'ordine della cause legittime di prelazione.

L'articolo 11 – non modificato nel corso dell'esame in Commissione Giustizia – detta i principi e criteri direttivi per la revisione del sistema della garanzie reali mobiliari, in particolare attraverso (comma 1, lettera a)) l'introduzione nell'ordinamento di una garanzia reale mobiliare di natura non possessoria. L'articolo 11 prefigura infatti una nuova forma di pegno mobiliare a garanzia del credito in cui il debitore – diversamente che nel pegno (possessorio) – non si spossessa del bene mobile che ne è oggetto; la mancata disponibilità del bene da parte del creditore garantito è compensata da adeguate forme di pubblicità che, nello specifico, consistono nell'iscrizione della garanzia in un apposito registro informatizzato. Il pegno non possessorio potrà avere ad oggetto beni mobili: materiali o immateriali, anche futuri; determinati o indeterminabili, salva la necessaria indicazione dell'ammontare massimo garantito; crediti diversi ed ulteriori rispetto a quelli inizialmente determinati. Il disegno di legge in esame non menziona il pegno mobiliare non possessorio ma prevede principi e criteri di delega per l'introduzione nell'ordinamento, come si è detto, di tale nuova forma di garanzia.

L'articolo 11-bis, introdotto dalla Commissione di merito, prevede una delega al Governo (da attuare con le modalità di cui all'articolo 1) per l'adozione di disposizioni che stabiliscano l'obbligo di stipula

per atto pubblico o scrittura privata autenticata dell'atto o del contratto di trasferimento non immediato di immobili da costruire o di altri diritti reali di godimento su tali immobili.

L'articolo 12 – non modificato nel corso dell'esame in Commissione – stabilisce principi e criteri direttivi di delega, volti a disciplinare i casi in cui la procedura fallimentare (ora di liquidazione giudiziale) si interseca con i procedimenti ablatori su beni di soggetti sottoposti a procedura concorsuale disposti dalla magistratura penale (sequestro e confisca), soprattutto per le diverse logiche sottese ai provvedimenti di apprensione del bene: quelle penali, di natura pubblicistica; quelle del procedimento concorsuale, volte al soddisfacimento dei creditori.

L'articolo 13 autorizza il Governo, in sede di riforma, a modificare alcune disposizioni del codice civile.

L'articolo 14 del disegno di legge detta principi e criteri direttivi per la riforma della liquidazione coatta amministrativa, oggi disciplinata nel titolo V della legge fallimentare, finalizzati a un sostanziale ridimensionamento dell'istituto. Lo scopo del legislatore delegante è, in particolare, quello di riportare anche il fenomeno della crisi e dell'insolvenza delle imprese oggi soggette a liquidazione coatta (si pensi ad esempio alle società cooperative) nell'alveo della disciplina comune (lettera a)), circoscrivendo tale istituto speciale a determinate ipotesi.

L'articolo 16 reca la disposizione di invarianza finanziaria del provvedimento.

Quanto alle competenze legislative costituzionalmente definite, la riforma delle procedure di insolvenza è riconducibile alla materia « ordinamento civile », di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.15.

ALLEGATO 1

Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2015/2254(INL)) (Doc. XII, n. 1070).

PROPOSTA DI DOCUMENTO FINALE

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni),

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, la risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali,

premessi che:

il rispetto della dignità umana, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali non costituisce soltanto la spina dorsale dei più avanzati sistemi costituzionali democratici ed il pilastro su cui sono fondate le tradizioni giuridiche degli Stati membri dell'UE, ma deve considerarsi altresì una delle principali ragioni della costruzione dell'integrazione europea;

gli standard elevati raggiunti dall'Unione europea in queste materie sono la risultante di un lungo processo di affinamento delle norme contenute nei Trattati, della equiparazione della Carta europea dei diritti dell'uomo ai Trattati medesimi, delle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea e dell'evoluzione della disciplina legislativa in materia di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

ciononostante, sul piano concreto, il tema è stato a lungo trascurato sia dagli Stati membri sia dalle stesse Istituzioni europee che dedicano grande attenzione al monitoraggio del rispetto di specifiche di-

sposizioni dell'ordinamento europeo così come del rispetto dei vincoli relativi alla finanza pubblica e all'eventuale attivazione, nel caso di infrazioni, di conseguenti meccanismi sanzionatori, mentre non hanno usato la stessa solerzia nel prevenire e contrastare comportamenti radicalmente e sistemicamente incompatibili con quelli che sono i valori fondanti dell'UE, ai sensi dell'articolo 2 del Trattato sull'Unione stessa;

si è inoltre registrata una evidente asimmetria nel differente atteggiamento assunto dall'UE nei confronti delle violazioni di tali principi a seconda che si verificano in Paesi terzi oppure che siano perpetrate dagli stessi Stati membri. Si è infatti progressivamente accentuata l'attenzione delle Istituzioni europee, mediante l'inserimento di specifiche clausole di condizionalità, per l'accertamento del rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali da parte dei Paesi terzi contraenti nella stesura di trattati commerciali internazionali, oppure attraverso l'imposizione di stringenti parametri in materia di democrazia, Stato di diritto, e diritti fondamentali (i cosiddetti criteri di Copenaghen) in sede di negoziati di adesione. Al contrario, appare del tutto inefficace la reazione dell'UE in occasione di gravi episodi di violazione di tali valori da parte degli Stati membri dell'Unione stessa;

tale situazione ha assunto contorni inaccettabili alla luce di clamorose vicende verificatesi negli anni più recenti in alcuni

Stati membri, in cui si è registrato persino il tentativo di mettere in discussione uno dei principali modi in cui prende forma lo Stato di diritto, ovvero il principio stesso della separazione dei poteri;

è altresì il caso di altri Stati membri che, disattendendo gli impegni assunti in sede di Consiglio, hanno palesemente violato gli obblighi previsti dalle normative UE in materia di accoglienza dei rifugiati e di asilo con grave pregiudizio per la dignità e la vita stessa delle persone interessate;

il dibattito sull'efficacia dell'azione UE a tutela di tali valori si è concentrato, in primo luogo, sul malfunzionamento dello strumento di cui all'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea, un complicato dispositivo di monitoraggio e sanzione delle violazioni da parte degli Stati membri che, in sostanza, non ha mai trovato concreta attuazione in ragione della farraginosità della procedura e delle difficoltà di raggiungere, in sede di Consiglio, le maggioranze richieste per procedere all'irrogazione delle sanzioni. In secondo luogo, si è dovuta constatare la scarsa efficacia del ricorso alle procedure di infrazione ai fini del contrasto di violazione che in taluni casi hanno assunto carattere sistematico;

L'Italia si è dimostrata sempre molto attenta e attiva nell'elaborazione di proposte volte a preservare e valorizzare il ruolo decisivo dell'UE come custode dei valori dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. In particolare, durante il Semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'UE, l'impegno italiano ha consentito di ottenere alcuni significativi progressi che hanno consentito di pervenire a rilevanti iniziative a livello europeo;

in questo scenario si colloca l'iniziativa adottata dalla Commissione europea nel 2014 per l'istituzione di una procedura rafforzata di dialogo politico con lo Stato membro che si ritiene abbia violato tali valori. Il meccanismo, sperimentato per la prima volta nel 2016 e la cui efficacia dovrà essere valutata sul piano

concreto in base all'esperienza, intende affrontare proprio le violazioni aventi carattere sistematico;

è invece apparsa assai limitata l'efficacia dell'iniziativa del Consiglio dell'UE di un dialogo intergovernativo nei confronti di comportamenti incompatibili con i valori UE, atteso che il confronto che si sarebbe dovuto svolgere in quella sede ai fini di un accurato monitoraggio si è limitato in questi ultimi due anni a poche sessioni di lavoro (nella configurazione Affari generali), senza affrontare le forti criticità emerse in alcuni Stati membri. Ciò è accaduto per la resistenza di alcuni Governi a considerare tali occasioni di dialogo intergovernativo quale sede appropriata per la valutazione *inter pares* dello stato di salute dei principi suddetti negli Stati membri;

considerato che:

la risoluzione del Parlamento europeo offre un contributo apprezzabile al confronto in corso sul rafforzamento degli strumenti UE di monitoraggio, prevenzione e contrasto delle violazioni dei citati valori UE, in primo luogo laddove raccomanda l'istituzione di una procedura puntuale e coerente nella successione delle varie fasi (un ciclo annuale) in cui sarebbero coinvolte le principali Istituzioni europee (Commissione, Parlamento europeo e Consiglio dell'UE) e gli Stati membri, che in uno sforzo di corresponsabilizzazione sono chiamati a misurarsi sui temi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. A questo proposito, appare condivisibile la scelta di ricorrere allo strumento dell'accordo interistituzionale;

è altresì da valutare positivamente il tentativo di valorizzare il contributo dei Parlamenti nazionali, i quali sono chiamati a partecipare alla discussione nell'ambito di una specifica sede interparlamentare, che dovrebbe presumibilmente prendere la forma di una riunione o conferenza interparlamentare nella quale sarebbero approfonditi i risultati contenuti nella relazione DSD (democrazia, Stato di

diritto e diritti fondamentali) che la Commissione europea presenterebbe all'inizio del ciclo. Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in tale discussione è del resto coerente con la funzione storicamente consolidata delle Assemblee parlamentari quali luoghi istituzionali centrali per quanto riguarda il tema della difesa dei diritti dei cittadini rispetto all'esercizio del potere costituito;

esprime una valutazione favorevole:

con le seguenti condizioni:

1) è necessario che la Commissione europea dia puntuale seguito all'invito, rivolto dal Parlamento europeo, di presentare, entro il mese di settembre 2017, la proposta di un accordo interistituzionale volto ad istituire una procedura per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali rispettando in linea di principio le raccomandazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo;

2) per quanto riguarda le modalità di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel ciclo annuale DSD, occorre pervenire a soluzioni equilibrate che ne valorizzino il ruolo nella procedura prefigurata dal Parlamento europeo;

3) è necessario che la Commissione europea utilizzi pienamente e senza remore gli strumenti che già ha a disposizione in base alla normativa vigente, dimostrando in questo ambito un'attenzione almeno pari a quella che manifesta in presenza di violazioni puntuali di singole norme dell'ordinamento europeo, con il conseguente avvio di procedure di infrazione, ovvero in presenza di scostamenti anche limitati rispetto ai vincoli relativi alla finanza pubblica;

4) è necessario che la Commissione europea sia richiamata affinché non trascuri di considerare i profili che attengono al rispetto dei diritti fondamentali per

quanto concerne gli impegni gravanti sugli Stati membri in materia di migrazione e asilo. In tal senso, gli atteggiamenti palesemente ostruzionistici finora tenuti da alcuni Stati membri nei confronti delle politiche dell'Unione in materia di asilo ispirate ai principi di solidarietà e corresponsabilità, che si sono peraltro tradotte in specifici obblighi giuridici, non soltanto dovrebbero determinare una ferma reazione delle Istituzioni europee in termini di misure sanzionatorie potenziate, ma dovrebbero altresì essere configurate quali fattispecie tipiche di violazione dei principi previsti nei Trattati e nella Carta europea dei diritti fondamentali, giustificando, di conseguenza, l'attivazione dell'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea, che contempla la sospensione degli Stati membri irrispettosi di tali principi dai diritti previsti dai Trattati (ivi compreso il diritto di voto in sede di Consiglio) ovvero l'attivazione di procedure di infrazione;

5) è opportuno rafforzare le misure di carattere preventivo, volte a garantire il rispetto da parte degli Stati membri dei principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, avvalendosi di tutti gli elementi utili allo scopo di effettuare un puntuale monitoraggio, valorizzando il contributo di conoscenza e analisi che possono fornire organismi specializzati, a cominciare dalle Agenzie europee operanti in queste materie;

6) allo stesso fine, si devono valutare tutte le proposte utili, sul piano sanzionatorio, compresa l'introduzione di clausole di condizionalità che subordinino l'accesso degli Stati membri alle risorse del bilancio UE al rispetto di tali valori, in altre parole sanzionando, in ultima istanza, lo Stato inadempiente con la sospensione dell'erogazione dei fondi stanziati dall'UE, come proposto nel 2013 da parte dei Ministri degli esteri tedesco, olandese, danese e finlandese all'allora Presidente della Commissione europea.

ALLEGATO 2

Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (Nuovo testo C. 3671-bis Governo ed abb.).**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 3671-bis Governo, recante « Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza »;

considerato che il provvedimento in esame presso la II Commissione risulta dallo stralcio del disegno di legge C. 3671, deliberato dall'Assemblea il 18 maggio 2016, contenente una ampia delega per la riforma delle disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza;

preso atto che lo stralcio ha avuto ad oggetto la disposizione – recata all'articolo 15 del C. 3671 – relativa all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, con successiva assegnazione alla Commissione Attività produttive del C. 3671-ter;

rilevato che il provvedimento, anche a seguito delle modifiche apportate in sede referente, presenta profili innovativi di riforma delle procedure concorsuali;

valutato, in particolare, che l'articolo 1, non modificato presso la Commissione di merito, delega il Governo ad emanare – entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge – uno o più decreti legislativi (comma 1) per riformare: le procedure concorsuali (R.D. n. 267 del 1942, cosiddetta Legge fallimentare); la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento (legge n. 3 del 2012); l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (decreto legislativo n. 270

del 1999, cosiddetto Prodi-bis; decreto-legge n. 347 del 2003, cosiddetto decreto Marzano); il sistema dei privilegi e delle garanzie;

considerato che, a seguito dello stralcio, i principi e criteri di delega relativi all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi testé richiamata dal comma 1 dell'articolo 1, sono ora contenuti nella parte del disegno di legge all'esame della Commissione Attività produttive (C. 3671-ter);

rilevato poi che il comma 3 del medesimo articolo 1 del provvedimento in esame, nel delineare il procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega – oltre a prevedere la proposta del Ministro della giustizia, il concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e del lavoro e il parere delle competenti commissioni parlamentari – continua a fare riferimento, nonostante lo stralcio, al riordino dell'amministrazione delle grandi imprese in crisi, per il quale richiede che la proposta venga dal Ministro dello sviluppo economico;

valutata dunque l'opportunità – a seguito dello stralcio – di eliminare dal testo dell'articolo 1 del C. 3671-bis ogni riferimento alla riforma dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese (comma 1) e alle conseguenti competenze del Ministro dello sviluppo economico (comma 3);

rilevato poi che il richiamato articolo 1, al medesimo comma 3, terzo periodo, prevede, quanto al parere delle competenti Commissioni parlamentari, che se il ter-

mine per l'espressione del parere scade nei trenta giorni antecedenti lo spirare del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di 60 giorni (cosiddetta « tecnica dello scorrimento »);

richiamata in proposito l'opportunità di valutare – anche alla luce dell'orientamento a più riprese espresso dal Comitato della legislazione in proposito – la correttezza di tale richiamata « tecnica dello scorrimento » del termine della delega, tenuto conto dell'esigenza di individuare un termine certo per il suo esercizio;

preso atto poi che l'articolo 11 – non modificato nel corso dell'esame in Commissione Giustizia – detta i principi e criteri direttivi per la revisione del sistema della garanzie reali mobiliari, in particolare attraverso l'introduzione nell'ordinamento di una garanzia reale mobiliare di natura non possessoria (comma 1, lettera a);

osservato al riguardo che il pegno mobiliare non possessorio è già stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 1 del decreto-legge n. 59 del 2016;

preso atto, quanto alle competenze legislative costituzionalmente definite, che la riforma delle procedure di insolvenza è riconducibile alla materia « ordinamento

civile », di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) ai commi 1 e 3, primo periodo, dell'articolo 1, si valuti la possibilità – a seguito dello stralcio – di eliminare dal testo ogni riferimento alla riforma dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e alle conseguenti competenze del Ministro dello sviluppo economico;

b) al comma 3, terzo periodo, del medesimo articolo 1, valuti la Commissione di merito l'opportunità di valutare la correttezza della « tecnica dello scorrimento » del termine della delega, tenuto conto dell'esigenza di individuare un termine certo per il suo esercizio;

c) all'articolo 11, comma 1, lettera a), valuti la Commissione di merito l'opportunità di coordinare il testo con quanto già previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 59 del 2016 (convertito nella legge di conversione 30 giugno 2016, n. 119), in materia di pegno mobiliare non possessorio.