

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di accesso del figlio adottato non riconosciuto alla nascita alle informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità. C. 784 Bossa, C. 1874 Marzano, C. 1343 Campana, C. 1983 Cesaro Antimo, C. 1901 Sarro, C. 1989 Rossomando, C. 2321 Brambilla e C. 2351 Santerini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	8
Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile. C. 2953 Governo ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	9

##### SEDE CONSULTIVA:

Legge annuale per il mercato e la concorrenza. C. 3012 Governo (Parere alle Commissioni Riunite VI e X) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	17
---	----

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 3008, approvata dal Senato, C. 1194 Colletti, C. 2165 Ferranti, C. 2771 Dorina Bianchi, C. 2777 Formisano, C. 330 Ferranti, C. 675 Realacci, C. 1205 Colletti, C. 1871 Civati, C. 2164 Ferranti e C. 2774 Dorina Bianchi, recanti disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio.	
Audizione di Tullio Padovani, ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa, di rappresentanti dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, di rappresentanti di Transparency International Italia e di rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	24
AVVERTENZA .....	24

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 7 maggio 2015. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

##### **La seduta comincia alle 13.25.**

**Disposizioni in materia di accesso del figlio adottato non riconosciuto alla nascita alle informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità.**

**C. 784 Bossa, C. 1874 Marzano, C. 1343 Campana, C. 1983 Cesaro Antimo, C. 1901 Sarro, C. 1989 Rossomando, C. 2321 Brambilla e C. 2351 Santerini.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 5 maggio 2015.

Donatella FERRANTI, *presidente*, fa presente che ieri ha inviato una lettera alla Presidente della Camera con la quale ha rappresentato quanto le ha comunicato il Presidente della I Commissione in merito all'espressione del parere di competenza di tale Commissione sul testo unificato risultante dagli emendamenti approvati. In particolare, il Presidente della Commissione Affari costituzionali ha segnalato che la relatrice, onorevole Roberta Agostini, ha avanzato la richiesta che la I

Commissione possa disporre di maggior tempo ai fini dell'espressione del parere di competenza, in considerazione della delicatezza e della complessità del testo unificato. Tale richiesta è stata condivisa da tutti i gruppi presenti (Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Scelta civica per l'Italia, Lega nord ed autonomie nonché Misto-Alternativa libera). Ha sottoposto la questione all'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, che, avendo preso atto di quanto rappresentato dal Presidente della I Commissione, ha convenuto sulla imprescindibilità del parere della Commissione Affari costituzionali ai fini della conclusione dell'esame in sede referente e, pertanto, l'ha incaricata di chiedere al Presidente della Camera di valutare l'opportunità di differire, di non oltre quattro giorni, rispetto a quanto previsto dal calendario dei lavori, l'esame da parte dell'Assemblea delle proposte di legge C. 784 Bossa ed abbinata. Il testo unificato di tali proposte di legge è stato quindi inserito nel calendario dell'Assemblea a partire da venerdì 15 maggio prossimo. La Commissione Giustizia concluderà l'esame mercoledì prossimo, acquisiti i pareri delle Commissioni I e XII.

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

**Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile.**

**C. 2953 Governo.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nell'illustrare il provvedimento in sostituzione dei relatori, onorevoli Berretta e Vazio, impossibilitati a partecipare alla seduta, osserva che il disegno di legge in esame, attraverso lo strumento della delega legislativa, è volto a garantire l'efficienza del processo civile. Come si legge nella relazione di accompagnamento, l'intervento

normativo ha due obiettivi: un processo comprensibile e la sua speditezza. L'obiettivo finale è un processo civile più lineare, comprensibile e veloce. Rendere il processo civile comprensibile significa superare quell'insieme di tecnicismi progressive che rendono faticosa la sentenza. L'incomprensibilità del processo civile sarebbe stata determinata dalla circostanza che « negli ultimi quarant'anni, a far tempo dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi e hanno inciso sul tessuto connettivo originario del codice di procedura civile, compromettendone l'organicità e la sistematicità ». A ciò si aggiunge il progressivo aumento del contenzioso. Finora tutti gli interventi legislativi hanno cercato di adeguare il vecchio codice ad un nuovo imprevisto carico attraverso misure contingenti che hanno fatto perdere di vista lo sguardo d'insieme dell'intero processo civile. Inoltre, l'apparato organizzativo è divenuto inadeguato a fronteggiare il numero delle pendenze. Nella relazione il concetto di comprensibilità viene legato a quello di eticità in quanto « la comprensibilità del processo da parte di chiunque è costretto ad utilizzarlo è condizione essenziale della sua eticità. Le parti debbono sapere chi, almeno in astratto e con una sensata prognosi, vincerà o perderà ». Secondo obiettivo è la sua speditezza. In maniera molto evocativa di quella che è l'attuale realtà del processo civile, nella relazione si afferma che « la decisione deve risolvere una lite in atto, con una decisione attuale e non con l'epitaffio di una lite che non c'è più ». Le parti devono sapere che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili. Occorre riportare il processo civile al quadro reale che ha creato la necessità del ricorso alla giurisdizione dello Stato, superando tutte quelle tecnicità giuridiche portano a « consulenze tecniche espletate benché inutili, a termini inutilmente concessi, a vuoti assoluti di istruttoria ». In questo quadro si finisce per ricercare una soluzione puramente tecnico-processuale, molto spesso distante da quel quadro reale che sta alla base del

processo. In questo contesto l'impugnativa, chiunque vinca, è un esito obbligato e costante, fino al ricorso per cassazione. Il disegno di legge si compone di un unico articolo, Il comma 1 è volto a delegare il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti l'integrazione della disciplina del tribunale delle imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona. Il comma 2 delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti il riassetto formale e sostanziale del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi processuali speciali, in funzione degli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile. I commi da 3 a 6 hanno per oggetto le modalità di adozione dei decreti legislativi nonché la copertura economica-finanziaria. Nell'intenzione del Governo, come si evince anche dal Documento di economia e finanza 2015, il disegno di legge persegue i seguenti obiettivi: 1) migliorare efficienza e qualità della giustizia civile, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione; 2) rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia, mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; 3) assicurare maggiore speditezza del processo, mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione. In sintesi si possono delineare tre aree di intervento: il tribunale delle imprese, il tribunale della famiglia e della persona e il processo civile. Per quanto attiene alla prima area l'obiettivo è la valorizzazione dei positivi risultati raggiunti con la istituzione delle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale. In particolare, si mira ad estendere le competenze delle esistenti sezioni specializzate in materia di impresa, mantenendone invariato il numero e modificandone la denominazione in quella di

«sezioni specializzate per l'impresa e il mercato». La competenza si estenderebbe alle seguenti materie: *a)* controversie in materia di concorrenza sleale; *b)* pubblicità ingannevole; *c)* azione di classe a tutela dei consumatori prevista dal codice del consumo; *d)* controversie relative agli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo; *e)* controversie societarie relative (anche) a società di persone; *f)* controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario. Si cerca di migliorare l'efficienza e la qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione. Nella relazione si afferma espressamente che non si è ritenuto di trasformare la competenza delle predette sezioni in una competenza di natura soggettiva, discriminatoria rispetto alle istanze di giustizia provenienti dai comuni cittadini. Del tutto impraticabile è apparsa, quindi, una generalizzata devoluzione ai tribunali delle imprese di tutte le cause in cui una delle parti sia una società. Ciò che conta è la natura del rapporto dedotto in giudizio e quindi l'elevato tasso tecnico delle relative controversie e la potenziale rilevanza delle questioni per l'economia del Paese. In riferimento al seconda area di intervento, si è partiti dalla constatazione che l'evoluzione della legislazione della giurisprudenza ha evidenziato la progressiva erosione delle competenze del tribunale dei minorenni, attribuite al giudice ordinario, e il potenziamento delle competenze del tribunale ordinario anche con riferimento alla tutela dei minori. Occorre, dunque, istituire nuovi organi dotati di specifica preparazione e competenza, che possano applicare, nei procedimenti in materia di famiglia e minori attribuiti alla competenza del tribunale ordinario, un rito effettivamente adeguato e dotato delle necessarie garanzie per i diritti da tutelare, secondo criteri di semplificazione e di flessibilità. Data la complessità della ma-

teria, occorre, ai fini di un'adeguata tutela dei minorenni, conciliare le esigenze di efficacia e di celerità con la necessità di un'adeguata specializzazione garantita da un apporto multidisciplinare. Viene immaginata una sezione specializzata con competenza chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, e su tutti i procedimenti attualmente non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni in materia civile. L'obiettivo di razionalizzazione delle competenze in materia è perseguito dalla delega in esame attribuendo alle nuove sezioni specializzate tutte le competenze che la legge di riforma della filiazione già attribuisce al tribunale ordinario e lasciando al tribunale per i minorenni, oltre alle competenze penali, tutte le competenze civili che attengano al pregiudizio per il minore in considerazione della particolare specializzazione e della consolidata competenza maturata dai tribunali per i minorenni in questa materia. Viene segnalato dalla relazione al d.d.l. come tale impostazione differisca dall'originaria versione dello schema di delega legislativa elaborato dalla commissione Berruti, in quanto quest'ultima avrebbe determinato un pesante svuotamento delle competenze dei tribunali per i minorenni, atteso che questi sarebbero stati destinati alla sola trattazione dei procedimenti penali a carico di imputati minorenni e dei procedimenti di adozione, al netto delle dichiarazioni di adottabilità, di cui si prevedeva il trasferimento alle sezioni specializzate. Inoltre, lasciare ai tribunali per i minorenni le sole competenze penali determinerebbe – prosegue la relazione – « un'inefficiente utilizzazione delle risorse materiali e umane, in quanto costringerebbe al mantenimento di un numero elevato di magistrati (stante il regime delle incompatibilità dei processi penali), con la relativa dotazione delle cancellerie, per far fronte a modesti carichi ». Infine, tale soluzione, oltre ad una evidente disparità di carichi di lavoro « avrebbe provocato la congestione delle sezioni specializzate, con il conseguente allungamento dei tempi di definizione di procedure ur-

genti ». Sulla base dei principi di delega, alle nuove sezioni specializzate per la famiglia e la persona da istituire presso i tribunali ordinari (n. 1) verrebbe assegnata la competenza (n. 2): sulle controversie attualmente di competenza del tribunale ordinario relative a stato e capacità delle persone, separazioni e divorzi, rapporti di famiglia e minori, procedimenti relativi a figli nati fuori dal matrimonio (n. 2.1); sui provvedimenti del giudice tutelare in materia di minori ed incapaci (n. 2.2); su controversie relative al riconoscimento dello status di rifugiato e alla protezione internazionale (n. 2.3); tuttavia, se si tratta di minori la competenza è del tribunale dei minorenni; su tutte le controversie, attualmente non rientranti nella competenza del tribunale dei minorenni ai sensi dell'articolo 38 delle disposizioni di attuazione e transitorie del codice civile anche eliminando il riferimento ai provvedimenti previsti dal primo periodo del primo comma dello stesso articolo 38; è fatta salva la competenza del tribunale dei minorenni sui procedimenti relativi a minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale; il rito andrà disciplinato con modalità semplificate (n. 2.4). La terza area di intervento è il processo civile. L'articolo 1, comma 2, delega il Governo ad adottare entro 18 mesi uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina del codice processuale civile e delle leggi speciali, con la finalità di improntare il processo civile (sia in primo grado che nelle fasi delle impugnazioni) ad obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione. L'A.I.R. (Analisi d'impatto della regolamentazione) allegata al disegno di legge segnala che, nonostante l'aumentata produttività dei magistrati, dal 2011 al 2013 si è registrata una durata media del processo civile che, da 395 giorni per il solo primo grado, aumenta a 1.100 giorni in presenza di impugnazioni. Per quanto riguarda il problema dell'arretrato, la tabella seguente riporta una serie storica delle pendenze civili dal 2003 al 2013 e mostra un costante aumento dell'arretrato fino al 2009 (quasi 6 milioni

di fascicoli). Dall'anno successivo si registra, invece, una costante tendenza alla diminuzione delle pendenze. La diminuzione dei procedimenti pendenti dal 31 dicembre 2009 è pari a 664.980 (-11,2 per cento). In relazione alla ripartizione delle pendenze tra i gradi di giudizio, da una delle tabelle riportate nell'A.I.R. risulta (dato 2013) che il primo grado della giurisdizione civile assorbe da solo il 90 per cento del totale delle pendenze; il resto è ripartito tra appello (8 per cento) e cassazione (2 per cento). Dati più recenti sull'arretrato, che testimoniano di un ulteriore lieve miglioramento, sono stati forniti dal Ministro della giustizia Orlando nel suo recente intervento sull'amministrazione della giustizia (Assemblea della Camera dei deputati, 19 gennaio 2015). Il Ministro riferiva come l'analisi dei fascicoli civili pendenti al 30 giugno 2014 evidenziasse un volume di procedimenti pari a 4.898.745, con un calo del 6,7 per cento dei fascicoli aperti alla stessa data dell'anno precedente. Per la prima volta, dal 2009, si scende come dato complessivo sotto la soglia dei 5 milioni di cause pendenti. Tale diminuzione si registra anche per ogni singola tipologia di ufficio corti di appello, tribunali ordinari e dei minori e giudici di pace, mentre mostrano un lieve incremento, le pendenze presso la Cassazione. In particolare per le corti di appello e per il tribunale per i minorenni si registrano i decrementi più marcati, rispettivamente del -9,8 per cento e del -7,3 per cento. Questi dati – ha affermato il Ministro – pur dando conto di un *trend* in diminuzione costante dell'arretrato dal 2009 ad oggi, mostrano che rimane comunque elevato il livello del carico di lavoro dei tribunali; circostanza, questa, che si traduce, inevitabilmente, in un allontanamento nel tempo della risposta di giustizia ai cittadini e alle imprese. In relazione al processo di cognizione di primo grado, la lettera *a)* detta tre principi e criteri direttivi cui dovrà informarsi il legislatore delegato. Il primo riguarda la valorizzazione dell'istituto della proposta di conciliazione del giudice di cui all'articolo 185-*bis* del codice di procedura

civile – anche in chiave di valutazione prognostica sull'esito della lite, da compiere allo stato degli atti prima della valutazione di ammissibilità e rilevanza delle prove – in particolare in funzione della definizione dell'arretrato e del contenimento delle richieste di indennizzo per irragionevole durata del processo. La relazione illustrativa al disegno di legge precisa che la valorizzazione della conciliazione dovrebbe derivare, in particolare, dall'anticipazione a un momento anteriore all'udienza di trattazione dello scambio delle memorie tra le parti. Ciò dovrebbe consentire al giudice e alle stesse parti un quadro più esaustivo della questione e della fondatezza della domanda e dell'opportunità, quindi, di proporre una conciliazione. Dalla data della proposta conciliativa *ex* articolo 185-*bis* decorrerebbe il triennio di durata del primo grado di giudizio rilevante ai fini risarcitori *ex* legge Pinto (L. 89/2001), con evidente risparmio per l'erario. La relazione ipotizza la possibilità di prevedere come obbligatorio il tentativo di conciliazione *ex* articolo 185-*bis* in tutti i processi in corso che risultino a rischio di «ragionevole durata». Il secondo principio è volto ad assicurare la semplicità, concentrazione ed effettività della tutela, al fine di garantire la ragionevole durata del processo in particolare mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione, nonché la rimodulazione dei termini processuali e del rapporto tra trattazione scritta e trattazione orale. Il rito di cognizione, dal 1990 più volte oggetto di interventi parziali di riforma, si presenta – secondo la relazione illustrativa al d.d.l. – chiaramente farraginoso. Uno degli snodi più critici consiste nel fatto che, dopo l'introduzione della causa, si prevede una trattazione solo formalmente orale della stessa, una lunga appendice temporale dedicata alla trattazione scritta, quindi un'ulteriore dilatazione temporale per consentire al giudice di verificare le istanze e le necessità istruttorie e, infine, dopo l'espletamento eventuale dell'istruttoria, una lunga pausa prima che la causa possa passare nella

fase finale della decisione. La relazione esplicita, in particolare, che il Governo intende attuare i principi direttivi sopra enunciati prevedendo l'assoluta centralità della prima udienza. L'intervento complessivo si sostanzia in due misure. La prima consiste nell'anticipazione della fase scritta (scambio delle memorie) rispetto a quella orale in prima udienza di comparizione (articolo 183 c.p.c.). Lo scambio delle memorie è attualmente appendice scritta, successiva alla stessa udienza e l'esperienza ha dimostrato che gli attuali irragionevoli termini processuali (che verrebbero adeguatamente rimodulati) consentono una dilazione dei tempi del processo assolutamente ingiustificata; sarebbe inoltre invertito l'attuale ordine di presentazione delle memorie (la prima memoria sarebbe di pertinenza dell'attore e ad essa farebbe seguito quella del convenuto). Inoltre, già alla prima udienza il giudice istruttore avrebbe, quindi, disponibile il materiale assertivo e istruttorio dell'intera causa; le prove sarebbero già valutate e ammesse in tale sede e, nei casi più semplici, il giudice potrebbe decidere allo stato degli atti. La seconda misura è data dall'anticipazione, in una fase anteriore all'udienza di precisazione delle conclusioni (articolo 187 c.p.c.), dello scambio delle memorie conclusionali; anche in tal caso si intende evitare la concessione dei termini (60 più 20 gg.) per la presentazione delle conclusioni e per le memorie di replica. Il terzo principio consiste nell'immediata provvisoria efficacia di tutte le sentenze di primo grado. Il codice di procedura civile già stabilisce che « la sentenza di primo grado è provvisoriamente esecutiva tra le parti » (articolo 282). La differenza sostanziale tra quanto previsto dall'articolo 282 c.p.c. ed il criterio direttivo enunciato sembra, tuttavia, riferibile all'efficacia di « tutte » le sentenze di primo grado; tale formulazione (sia pure in sede di principi e criteri direttivi) sembrerebbe volere estendere tale effetto alle sentenze non solo di condanna ma anche di altra natura. La sentenza di primo grado avente natura costitutiva o dichiarativa si ritiene, infatti,

provvisoriamente esecutiva solo con riferimento al capo relativo alla condanna alle spese di lite, mentre gli effetti costitutivi e dichiarativi divengono esecutivi solo con il passaggio in giudicato. Va segnalato, sul punto, che, nonostante l'articolo 282 parli genericamente di « sentenza », senza operare distinzioni, un orientamento restrittivo, maggioritario in dottrina, ritiene che la disciplina della provvisoria esecuzione trovi applicazione solo in riferimento alla sentenza di condanna, che costituisce per natura titolo esecutivo. Il concetto stesso di esecuzione postulerebbe, infatti, un'esigenza di adeguamento della realtà al decisum, che, evidentemente, manca sia nelle pronunce di natura costitutiva che in quelle di accertamento. La stessa Suprema Corte ha aderito a tale orientamento (v. Cass., sentenza n. 7369 del 2009) statuendo che le sentenze di accertamento così come quelle costitutive non avrebbero l'idoneità, con riferimento all'articolo 282 c.p.c., ad avere efficacia anticipata rispetto al momento del passaggio in giudicato. Più recentemente, tale giurisprudenza è stata confermata anche dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza n. 4059 del 2010 (in senso conforme, Cass. n. 27090 del 2011). La lettera *b*) del comma 2 riguarda la riforma dell'appello. Della necessità di una riforma delle impugnazioni si parla da tempo sia in dottrina sia tra gli operatori della giustizia. Gli strumenti normativi finora approntati – soprattutto fondati sull'introduzione di « filtri » volti a ridurre il numero delle impugnazioni – non si sono in effetti dimostrati efficaci nel risolvere le criticità emerse nella prassi. Il disegno di legge detta alcuni principi e criteri direttivi volti ad una riforma di entrambi i gradi di gravame. In particolare, l'articolo 1, comma 2, lettera *b*), riguarda i criteri per la revisione del giudizio di appello, basati essenzialmente sull'impossibilità di portare davanti al giudice del gravame un *quid novi* rispetto alla sentenza di primo grado. Il disegno di legge prevede sei principi e criteri direttivi. Il primo ha per oggetto il potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso la codificazione degli

orientamenti giurisprudenziali e la tipizzazione dei motivi di gravame. Il secondo riguarda l'introduzione di criteri di maggior rigore, in relazione all'onere dell'appellante di indicare i capi della sentenza che vengono impugnati e di illustrare le modificazioni richieste, anche attraverso la razionalizzazione della disciplina della forma dell'atto introduttivo. Il terzo si riferisce al rafforzamento del divieto di nuove allegazioni nel giudizio di appello anche attraverso l'introduzione di limiti alle deduzioni difensive. Il vigente articolo 345 c.p.c., come novellato dal DL 83/2012, prevede l'impossibilità di proporre nel giudizio d'appello domande nuove che, se proposte, debbono essere dichiarate inammissibili d'ufficio. Possono tuttavia domandarsi gli interessi, i frutti e gli accessori maturati dopo la sentenza impugnata, nonché il risarcimento dei danni sofferti dopo la sentenza stessa. Non possono proporsi nuove eccezioni, che non siano rilevabili anche d'ufficio. Non possono, inoltre, essere ammessi nuovi mezzi di prova né prodotti nuovi documenti (salvo che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile). Può sempre deferirsi il giuramento decisorio. La relazione illustrativa al disegno di legge chiarisce che l'intervento del legislatore delegato dovrebbe prevedere quale elemento aggiuntivo l'impossibilità di introdurre nuove ragioni giuridiche (ad avallo della fondatezza della domanda) ed eccezioni che non siano state già sottoposte al giudice di primo grado. Il quarto principio attiene alla riaffermazione, in sede di appello, dei principi del giusto processo e di leale collaborazione tra i soggetti processuali, anche attraverso la soppressione della previsione di inammissibilità dell'impugnazione fondata sulla mancanza della ragionevole probabilità del suo accoglimento. Si tratta della soppressione dell'attuale filtro previsto dall'articolo 348-bis del codice processuale civile. Il quinto principio ha per oggetto l'introduzione di criteri di maggior rigore nella disciplina dell'eccepibilità o rilevabilità, in sede di giudizio di appello, delle questioni

pregiudiziali di rito. Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge, la normativa delegata dovrebbe limitare la riproposizione di tale questioni in sede di gravame, riconoscendo il carattere di giudicato interno (o implicito) alla pronuncia di primo grado sul merito della lite. Secondo alcune decisioni della giurisprudenza (a partire da Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 24883 del 2008), la decisione di primo grado dovrebbe, infatti, « coprire » implicitamente anche le questioni pregiudiziali. Ci si riferisce, sostanzialmente, alla circostanza secondo cui il giudicato sul merito coprirebbe anche tutto ciò che ne costituisce presupposto logico-giuridico, anche ove non sia stato oggetto di discussione e decisione nel corso della causa. Il sesto principio prevede l'immediata provvisoria efficacia di tutte le sentenze di secondo grado. In base alla disciplina vigente, il ricorso per Cassazione non sospende l'esecutività della sentenza di secondo grado; tuttavia è prevista la possibilità che lo stesso giudice dell'appello, su istanza di parte, ne sospenda l'esecuzione quando da quest'ultima possa derivare un grave ed irreparabile danno. Il giudice dell'appello in tal caso si pronuncia con ordinanza non impugnabile. Il disegno di legge delega il Governo a riformare il giudizio di cassazione (comma 2, lettera c), individuando quattro principi e criteri direttivi, relativi: 1) alla revisione del giudizio camerale; 2) alla razionalizzazione della formazione dei ruoli per il rafforzamento della funzione nomofilattica della Cassazione; 3) all'introduzione delle sentenze sinteticamente motivate; 4) al diverso impiego dei magistrati dell'ufficio del ruolo e del massimario. Il principio e criterio direttivo n. 1) delega il Governo a rivedere la disciplina del giudizio camerale. Il Governo dovrà, in particolare, eliminare il procedimento per la decisione sull'inammissibilità del ricorso e per la decisione in camera di consiglio (c.d. filtro in Cassazione) così come introdotto dalla riforma del 2009 all'articolo 380-bis c.p.c. Il filtro in Cassazione – così delineato – dovrà essere sostituito dalla previsione di un'udienza in camera di

consiglio, da disporre con decreto presidenziale, alla quale intervenga anche il procuratore generale se previsto dalla legge. A tale udienza gli avvocati delle parti non potranno partecipare, potendo però interloquire per iscritto con il procuratore generale. La relazione illustrativa precisa che il Governo intende sul punto applicare anche ai giudizi civili il modello della Cassazione penale ove, in base agli articoli 610 e 611 del codice di procedura penale, è il Presidente della Corte a destinare, se ritiene, i procedimenti alla camera di consiglio e le parti, avvertite della data di trattazione, fino a quindici giorni prima possono interloquire per iscritto. Il principio e criterio direttivo n. 2) delega il Governo a favorire la funzione nomofilattica della Cassazione, ad esempio attraverso la razionalizzazione della formazione dei ruoli, secondo criteri di rilevanza delle questioni. Il Governo, in base al principio n. 3), è inoltre delegato ad adottare modelli sintetici di motivazione delle decisioni della Cassazione, eventualmente attraverso il rinvio a precedenti, laddove le questioni non richiedano una diversa estensione degli argomenti. Il disegno di legge sembra sul punto voler esportare nel processo civile un principio già attuato nel processo amministrativo: si ricorda, infatti, che il Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010) prevede all'articolo 74 le sentenze in forma semplificata, che il giudice può emettere « nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso », limitandosi nella motivazione a « un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme ». Infine, il criterio direttivo n. 4) delega il governo a prevedere una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo, consentendo in particolare l'applicazione dei magistrati che hanno maggiore anzianità nell'ufficio, nei collegi giudicanti della Corte di Cassazione. Il disegno di legge delega dunque il Governo a prevedere che alcuni magistrati

dell'ufficio del massimario e del ruolo – quelli con maggiore anzianità nell'ufficio – possano essere chiamati a far parte dei collegi giudicanti della Corte di cassazione. La relazione illustrativa specifica che occorre « prevedere o comunque consentire una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo, mediante la loro applicazione, per un numero limitato di udienze mensili, come consiglieri ». Per realizzare il principio il governo dovrà necessariamente modificare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario che attualmente escludono che possano essere addetti all'ufficio del massimario, magistrati di cassazione. Per svolgere, infatti, le funzioni giudicanti nelle sezioni della Cassazione, è essenziale che il magistrato abbia la qualifica di consigliere di cassazione. La lettera *d*) del comma 2 detta due principi e criteri direttivi per la riforma dell'esecuzione forzata. Il disegno di legge delega il Governo a riformare la disciplina dell'esecuzione in base a due principi e criteri direttivi. Secondo il primo, occorre semplificare i riti collegati al processo esecutivo (con particolare riferimento alle opposizioni agli atti esecutivi), prevedendo l'applicazione, anziché del rito di cognizione ordinario, del rito sommario di cognizione. Il secondo principio prevede di estendere le misure coercitive indirette di cui all'articolo 614-*bis* del codice di procedura civile in base al quale – per incentivare l'adempimento spontaneo di obblighi che non sono facilmente coercibili (obbligo di fare non fungibile o di un obbligo di non fare) – il giudice, con il provvedimento di condanna, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa su istanza di parte la penale in denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Il Governo dovrà prevedere che, previa istanza della parte vittoriosa, il giudice possa fissare la penale dovuta dal soccombente per l'eventuale ritardata esecuzione dell'ordine giudiziale, a fronte di qualsiasi provvedimento di condanna e dunque non solo per gli obblighi infungibili (come attualmente pre-



visto dall'articolo 614-*bis* c.p.c.), ma anche per gli obblighi fungibili. Per quanto riguarda i procedimenti speciali, il Governo è delegato dal comma 2, lettera *e*) a procedere a ulteriori semplificazioni – rispetto a quanto già realizzato nella scorsa legislatura – e a potenziare l'istituto dell'arbitrato. In particolare, la lettera *e*) prevede due principi e criteri direttivi. Secondo il primo occorre potenziare l'istituto dell'arbitrato. Il Governo dovrà estendere le possibilità di trasferimento del giudizio dal processo all'arbitrato e viceversa e razionalizzare la disciplina dell'impugnazione del lodo arbitrale. Sintomatico della volontà del legislatore di potenziare l'istituto dell'arbitrato è anche il recente decreto-legge n. 132 del 2014 che, all'articolo 1, prevede il possibile trasferimento – su base volontaria – dalla sede giudiziaria a quella arbitrale di alcune tipologie di cause civili in corso. In particolare, il Governo è chiamato in via «eventuale» a intervenire sulla c.d. *translatio iudicii*, ovvero sulla possibilità di passare dal processo all'arbitrato e viceversa; sostanzialmente tale intervento – se realizzato – comporterà il superamento della logica ispiratrice della riforma del 2006, basata sulla netta separazione dei due giudizi, e dovrà dare seguito a una recente sentenza della Corte costituzionale. Per quanto riguarda invece l'impugnazione del lodo arbitrale, il Governo è chiamato a razionalizzarne la disciplina. Il secondo principio è diretto a ridurre e semplificare i riti speciali, anche mediante omogeneizzazione dei termini e degli atti introduttivi nonché dei modelli di scambio degli scritti difensivi. Il principio di delega fa riferimento correttamente ad una ulteriore semplificazione dei riti speciali: si ricorda, infatti, che nella scorsa legislatura il decreto legislativo n. 150 del 2011 ha operato una riduzione e semplificazione dei numerosi procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria, riconducendoli ad uno dei tre modelli base previsti dal codice processuale civile: rito ordinario, rito sommario, rito del lavoro. Il Governo dovrà procedere con la semplificazione, omoge-

neizzando tre profili della procedura: contenuto degli atti introduttivi; termini processuali; modelli di scambio degli scritti difensivi. La lettera *f*) del comma 2 delega il Governo a riformare la disciplina della eccezionalità e rilevanza della questione di giurisdizione, introducendo limitazioni temporali e, più in generale, con obiettivi di maggior rigore. La relazione illustrativa specifica che l'obiettivo della riforma è l'introduzione «di un meccanismo che acceleri la definizione delle questioni di giurisdizione impedendo quando oggi accade non di rado, e cioè che la questione di giurisdizione venga decisa con una declinatoria a distanza di anni dall'introduzione della causa. A tutt'oggi, le sezioni unite della Corte di cassazione ritengono che la parte che sceglie il giudice di primo grado possa, in caso di esito della lite ad essa sfavorevole, contestare la giurisdizione del giudice prescelto mediante appello, a cui indefettibilmente segue il ricorso per cassazione: il tutto con spreco di tempi processuali da due a quattro anni nella migliore delle ipotesi». La lettera *g*) del comma 2 delega il Governo a introdurre nel codice di procedura civile il principio di sinteticità, da applicare tanto agli atti di parte, quanto agli atti del giudice. La disposizione aggiunge che il principio dovrà attuarsi «anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi». Presumibilmente, l'intento del legislatore è quello di applicare anche al processo civile il principio recentemente affermato nel processo amministrativo, con la previsione di limiti dimensionali agli atti di parte e con ripercussioni sul regime delle spese processuali. La relazione illustrativa collega l'applicazione di questo principio alle esigenze del processo civile telematico, in quanto «la gestione informatica degli atti impone una riconsiderazione della loro lunghezza, del contenuto e della tecnica di redazione». Infine, la lettera *h*) del comma 2 delega il Governo ad adeguare le norme processuali all'introduzione del processo civile telematico. Presumibilmente ciò dovrà comportare una revisione della disciplina della notificazione degli atti, della

costituzione in giudizio e del deposito degli atti di parte.

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

**La seduta termina alle 13.35.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 7 maggio 2015. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

**La seduta comincia alle 13.35.**

**Legge annuale per il mercato e la concorrenza.**

**C. 3012 Governo.**

(Parere alle Commissioni Riunite VI e X).

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giuseppe GUERINI (PD), *relatore*, osserva che, prima di soffermarsi sulle disposizioni di competenza della Commissione Giustizia, occorre fare una breve precisazione sullo strumento in esame, considerato che nella sua natura è in parte giustificata quella eterogeneità di contenuto che sicuramente può suscitare delle perplessità, in quanto non sempre si coniuga con le differenti competenze delle Commissioni parlamentari. L'articolo 1, che compone il Capo I, elenca le finalità del disegno di legge in esame individuando nella rimozione degli ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, nella promozione della concorrenza e nella garanzia della tutela dei consumatori, anche in applicazione dei principi del diritto dell'Unione europea, nonché delle politiche europee in materia di concorrenza. Uno dei più importanti strumenti, presenti nel nostro ordinamento, per dare impulso all'attuazione delle norme in materia di liberalizzazione delle attività economiche, è quello della legge annuale sulla concorrenza, che serve a porre in atto un'attività periodica di rimozione dei tanti ostacoli e

freni, normativi e non, che restano nei mercati dei prodotti e dei servizi. Come ha riconosciuto la Commissione UE, nel Documento sugli squilibri macroeconomici di marzo 2015 con specifico riferimento all'Italia, lo strumento della legge annuale sulla concorrenza costituisce un significativo punto di partenza per mettere in moto un meccanismo positivo nell'ambito del quale gli ostacoli regolamentari alla concorrenza vengono periodicamente esaminati e rimossi. L'adozione di una legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata infatti prevista dall'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia) con le specifiche finalità di rimuovere gli ostacoli all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche con riferimento alle funzioni pubbliche e ai costi regolatori condizionanti l'esercizio delle attività economiche private, nonché di garantire la tutela dei consumatori. La procedura prevede che il Governo, entro 60 giorni dalla trasmissione della relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (a sua volta presentata entro il 31 marzo), è tenuto a presentare alle Camere un disegno di legge annuale che dovrà contenere, in distinte sezioni, norme di immediata applicazione per l'attuazione dei pareri e delle segnalazioni dell'Autorità, ovvero per le medesime finalità, una o più deleghe al Governo da adottare non oltre centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge e l'autorizzazione all'adozione di eventuali regolamenti, decreti ministeriali e altri atti; disposizioni indicanti i principi che le regioni sono tenute a rispettare per l'esercizio delle relative competenze in materia di concorrenza; norme integrative o correttive di disposizioni in leggi precedenti. Dall'entrata in vigore della legge 99/2009, la legge annuale per la concorrenza non è mai stata adottata. Con il ddl A.C. 3012 il Governo per la prima volta adempie a tale obbligo. In base a quanto prescritto dal citato articolo 47 della legge 99/2009, all'apposito disegno di legge, il

Governo è tenuto ad allegare una relazione di accompagnamento che evidenzia: *a)* lo stato di conformità dell'ordinamento interno ai principi comunitari in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché alle politiche europee in materia di concorrenza; *b)* lo stato di attuazione degli interventi previsti nelle precedenti leggi per il mercato e la concorrenza, indicando gli effetti che ne sono derivati per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione; *c)* l'elenco delle segnalazioni e dei pareri dell'Autorità garante della concorrenza e mercato indicando gli ambiti in cui non si è ritenuto opportuno darvi seguito. Al riguardo il Governo pur elencando le Segnalazioni dell'Autorità volte alla predisposizione delle leggi annuali per la concorrenza a partire dal 2010, specifica di prendere in considerazione solo la Segnalazione (A.S. 1137 – proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014) del luglio 2014, che, proprio ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale per la concorrenza, evidenzia gli ambiti di mercato ove sono presenti tuttora barriere alla competizione, in cui la trasparenza è insufficiente o la domanda è ingessata, anche alla luce delle raccomandazioni della Commissione Europea e delle altre istituzioni internazionali in tema di concorrenza e apertura dei mercati. Il disegno di legge interviene in alcuni dei settori indicati dall'Autorità, contenendo misure: per le assicurazioni, con particolare riguardo al campo della RC Auto; i fondi pensione; le comunicazioni; i servizi postali; l'energia, e la distribuzione in rete di carburanti per autotrazione; le banche; le professioni; la distribuzione farmaceutica. Il Capo II reca norme in materia di assicurazioni e fondi pensioni, volte a migliorare gli assetti concorrenziali del settore. Nella segnalazione al Parlamento del 4 luglio 2014, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha rilevato la necessità di sostenere il contrasto alle frodi, al fine di contenere la dinamica dei costi e delle tariffe RC Auto, mediante il ricorso: ai servizi medico-sanitari convenzionati con

la compagnia a fronte di sconti; agli incentivi, in forma di sconti, all'installazione di meccanismi elettronici di registrazione dell'attività degli autoveicoli e alla sottoposizione ad ispezione del veicolo da assicurare; agli interventi per un efficace contrasto al fenomeno delle frodi assicurative. Alla scarsa mobilità della clientela concorre inoltre la mancata certezza circa la correlazione del premio con la classe di merito assegnata. In materia di assicurazione dei rischi professionali, è segnalata la necessità di garantire alla domanda obbligata a ricorrere alla copertura assicurativa la libertà di scegliere il prodotto assicurativo ritenuto più adeguato in un contesto pienamente concorrenziale e privo di ostacoli alla mobilità. In linea generale, il disegno di legge recepisce le proposte contenute dalla segnalazione in materia assicurativa, in alcuni casi introducendo norme di portata anche più ampia rispetto agli obiettivi della segnalazione. Quanto alle norme introdotte nel disegno di legge, si interviene in primo luogo in materia di obbligo a contrarre da parte delle imprese di assicurazione relativamente all'assicurazione obbligatoria RC Auto; in particolare, qualora dalla verifica dei dati risultanti dall'attestato di rischio, dell'identità del contraente e dell'intestatario del veicolo, se persona diversa, risulti che le informazioni fornite non sono corrette o veritiere, le imprese di assicurazione non sono tenute ad accettare le proposte loro presentate (articolo 2). Gli intermediari, prima della sottoscrizione di un contratto RC Auto, devono informare il consumatore in modo corretto, trasparente ed esaustivo sui premi offerti da tutte le imprese di cui sono mandatari relativamente al contratto di base. Il contratto stipulato in assenza della dichiarazione di avvenuta ricezione di tali informazioni è affetto da nullità rilevabile unicamente in proprio favore. Qualora il consumatore alla stipula del contratto accetti una o più condizioni determinate dalla legge ha diritto ad uno sconto significativo del prezzo della polizza. Le imprese devono evidenziare, per ciascuna condizione, l'ammontare dello sconto pra-

ticato in caso di accettazione da parte del contraente. Tali condizioni riguardano: 1. l'ispezione del veicolo; 2. l'installazione della scatola nera; 3. l'installazione di un meccanismo che impedisce l'avvio del motore per elevato tasso alcolemico del conducente; 4. la rinuncia alla cessione del credito; 5. il risarcimento in forma specifica presso carrozzerie convenzionate; 6. il risarcimento per equivalente nei limiti di quanto previsto per le carrozzerie convenzionate. I costi di installazione della scatola nera o del meccanismo che impedisce l'avvio del motore per elevato tasso alcolemico del conducente sono a carico dell'assicurato; tuttavia lo sconto sul premio deve essere superiore ai costi di installazione (articolo 3). In caso di incidente stradale, se uno dei veicoli coinvolti è dotato di uno dei due meccanismi citati, le risultanze del dispositivo formano piena prova nei procedimenti civili dei fatti cui esse si riferiscono, salvo che la parte contro la quale sono state prodotte dimostri il mancato funzionamento o la manomissione del dispositivo (articolo 8). Nel caso di contratti con clausola bonus-malus, la variazione del premio, in aumento o in diminuzione, deve essere indicata, in valore assoluto e in percentuale, nel preventivo del nuovo contratto o del rinnovo (articolo 4). Nel caso di contratti stipulati utilizzando il « decreto Bersani », che consente l'assegnazione della stessa classe di merito di un familiare convivente, deve essere garantita la parità di trattamento a parità delle caratteristiche di rischio, vietando la distinzione in funzione della durata del rapporto. In caso di variazione peggiorativa della classe di merito, gli incrementi di premio debbano comunque essere inferiori a quelli altrimenti applicabili, qualora l'assicurato faccia installare la scatola nera (articolo 5). Al fine di evitare la prassi di far valere testimonianze prodotte in un momento successivo a quello della denuncia del sinistro (cd. testimoni di comodo), si prescrive l'identificazione immediata del testimone sul luogo dell'incidente. L'eventuale ricorrenza dei medesimi testimoni già chiamati in altre cause nel settore dell'infortunistica

stradale e la ricorrenza degli stessi nominativi in più di tre cause negli ultimi cinque anni deve essere segnalata alla Procura della Repubblica (articolo 6). È ribadita la necessità che il Governo emani due tabelle nazionali che fungano da parametro per il risarcimento del danno biologico, rispettivamente, per le macrolesioni (menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra dieci e cento punti) e per le microlesioni (menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra uno e nove punti di invalidità). Si prevede l'unificazione nel danno non patrimoniale delle varie voci di danno: biologico, morale ed esistenziale. L'ammontare complessivo riconosciuto è esaustivo del risarcimento del danno non patrimoniale conseguente a lesioni fisiche. Con riferimento alla tabella delle macrolesioni, è aumentato dal 30 al 40 per cento il valore percentuale attribuito alla discrezionalità del giudice per aumentare l'importo del risarcimento, rispetto ai valori base delle tabelle, in relazione sia al cosiddetto danno esistenziale, sia al danno morale (articolo 7). È attribuita piena prova nei procedimenti civili alle risultanze della scatola nera conforme alle caratteristiche tecniche e funzionali, salvo che la parte contro la quale sono state prodotte dimostri il mancato funzionamento o la manomissione del dispositivo. Deve inoltre essere garantita l'interoperabilità e la portabilità delle scatole nere nel caso di passaggio ad una diversa compagnia assicurativa. È prevista l'emanazione di due regolamenti volti a garantire lo standard tecnologico per la gestione in sicurezza dei dati registrati dalle scatole nere e per assicurare la loro interoperabilità. In caso di violazione da parte delle compagnie delle norme sulla interoperabilità è stabilita una sanzione amministrativa di 3.000 euro per ogni giorno di ritardo. Le imprese assicurative devono trattare i dati raccolti con le scatole nere nel rispetto della normativa sulla privacy e non li possono utilizzare per finalità diverse. In caso di manomissione della scatola nera, l'assicurato perde la riduzione del premio ed è sottoposto alle eventuali sanzioni penali (articolo 8).

Per contrastare le frodi assicurative sono estesi i casi nei quali le imprese di assicurazione possono rifiutare il risarcimento, denunciando la frode. Gli elementi sintomatici della frode si possono ricavare: dall'archivio informatico integrato dell'IVASS, dalle scatole nere (e meccanismi equivalenti), dalla perizia, qualora risulti documentata l'incongruenza del danno dichiarato dal richiedente (articolo 9). Sono previsti modalità e limiti del risarcimento nei casi di cessione del credito e di risarcimento in forma specifica. In caso di cessione del credito all'impresa di autoriparazione, la somma da corrispondere a titolo di rimborso è versata solo a fronte di presentazione della fattura. Nel caso in cui l'assicurato abbia sottoscritto la clausola per il risarcimento in forma specifica, il danneggiato diverso dall'assicurato (la parte senza colpa nel sinistro) può comunque scegliere un autoriparatore di propria fiducia: anche in questo caso per ottenere il risarcimento occorre la fattura. Se il danneggiato diverso dall'assicurato non vuole far riparare il veicolo, il risarcimento è versato a lui direttamente, nei limiti di quanto preventivato dalla impresa convenzionata. L'assicurato mantiene comunque il diritto al risarcimento per equivalente in tutti i casi in cui i costi di riparazione siano superiori al valore di mercato del bene: in tali casi, la somma da corrispondere deve essere equivalente al valore di mercato, incrementato delle eventuali spese di demolizione e di immatricolazione di un altro veicolo (articolo 10). Il principio della durata annuale del contratto RC Auto e del divieto di rinnovo tacito è esteso, a richiesta dell'assicurato, anche ai contratti stipulati per i rischi accessori (ad es. incendio e furto), nel caso in cui la polizza accessoria sia stata stipulata in abbinamento a quella della RC Auto (con lo stesso contratto o con un contratto stipulato contestualmente) (articolo 11). Le polizze per assicurazione professionale, fatta salva la libertà contrattuale delle parti, devono contemplare l'assenza delle clausole che limitano la prestazione assicurativa ai sinistri denunciati nel periodo di validità del contratto.

Le compagnie devono offrire prodotti che prevedano una copertura assicurativa per richieste di risarcimento presentate entro i dieci anni dalla scadenza della polizza, riferite a «errori» del professionista accaduti nel periodo di vigenza della stessa (articolo 12). Sono elevati i massimali minimi di garanzia per i veicoli a motore adibiti al trasporto di persone aventi più di otto posti a sedere, oltre il conducente (tra cui autobus e filoveicoli). Con riferimento al sistema del risarcimento diretto, si prevede che l'IVASS, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della disposizione in esame, proceda alla revisione del criterio in base al quale sono calcolati i valori dei costi e delle eventuali franchigie per la compensazione tra le compagnie, qualora tale criterio non abbia garantito un effettivo recupero di efficienza produttiva delle compagnie, attraverso la progressiva riduzione dei costi dei rimborsi e l'individuazione delle frodi. È chiarito che il danno alla persona per lesioni di lieve entità può essere risarcito solo a seguito di accertamento clinico strumentale obiettivo, rimanendo escluse le diagnosi di tipo visivo. L'archivio informatico integrato dell'IVASS sarà connesso anche con il casellario giudiziale istituito presso il Ministero della giustizia. L'archivio potrà essere consultato dalle imprese di assicurazione nella fase di assunzione del rischio, al fine di accertare la veridicità delle informazioni fornite dal contraente (articolo 13). L'articolo 14 attribuisce all'IVASS i poteri di vigilanza e di controllo sull'osservanza delle disposizioni introdotte dagli articoli da 1 a 13 del disegno di legge in esame, con speciale riguardo a quelle relative alla riduzione dei premi dei contratti di assicurazione e al rispetto degli obblighi di pubblicità e di comunicazione in fase di offerta contrattuale, previste dall'articolo 3. L'IVASS deve dare conto dell'esito della propria attività di vigilanza e di controllo nell'ambito dell'annuale relazione al Parlamento e al Governo (prevista dall'articolo 13, comma 5, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha istituito l'IVASS). Punto di estremo interesse per la Commissione Giustizia è l'intervento sulle professioni.

Nell'ottica di assicurare una maggiore concorrenza nel comparto dell'avvocatura, l'articolo 26 del disegno di legge modifica la legge-quadro sulla professione forense (legge 31 dicembre 2012, n. 247) in relazione al suo esercizio sia in forma associata che societaria. Una specifica disposizione interviene, infine, in materia di compenso professionale. Associazione tra avvocati Per quanto riguarda l'associazione tra avvocati – accogliendo i rilievi contenuti nella segnalazione dell'AGCOM – è modificato l'articolo 4 della legge 247/2012 prevedendo (comma 1, lett. *a*): che l'avvocato possa partecipare a più di un'associazione (soppressione comma 3, quarto periodo); che il domicilio professionale dell'avvocato non debba necessariamente coincidere con quello dell'associazione (abrogazione comma 4); per coordinamento viene eliminata la corrispondente sanzione disciplinare (modifica del comma 6). L'articolo 26 introduce direttamente nella legge-professionale forense (L. 247 del 2012) una specifica disciplina delle società tra avvocati, attualmente regolata dagli artt. 16 e ss. del D.Lgs. 96 del 2001 (comma 1, lettera *b*). La nuova disciplina – inserita nella legge 247 con un nuovo articolo 4-*bis* (Esercizio della professione forense in forma societaria) – attua direttamente alcuni dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega per la costituzione di società tra avvocati prevista dall'articolo 5 della citata legge professionale, che viene abrogato, per coordinamento, dalla successiva lettera *c*) del comma 1 dell'articolo in esame. Il nuovo articolo 4-*bis* della legge 247/2012 stabilisce: che l'esercizio della professione forense in forma societaria sia consentito esclusivamente a società di persone, società di capitali o società cooperative; l'articolo 4-*bis*, non prevedendo che i soci debbano essere esclusivamente avvocati, consente, quindi, la possibilità di soci di capitale (totale o parziale). Risulta quindi recepito, per tale profilo, il contenuto della segnalazione al Parlamento dell'Autorità Garante. Tale possibilità risulta invece esclusa sia dall'articolo 5 della legge 247 che dall'articolo 21 del D.Lgs. 96/2001, che

prevedono che i soci debbano essere esclusivamente avvocati. L'articolo 10 della L. 183/2011 ammette invece soci di solo capitali, anche se in misura minoritaria, che le società tra avvocati siano iscritte in apposita sezione dell'albo tenuto dall'ordine territoriale nella cui circoscrizione ha sede la stessa società; Analoga previsione è contenuta nell'articolo 5 della legge 247 e nell'articolo 16 del D.Lgs. 96/2001. L'articolo 10 della L. 183/2011 non prevede, invece, tale iscrizione; che debba essere conservata la personalità della prestazione professionale, pur se conferita alla società; Tale principio, previsto dall'articolo 5 della legge 247/2012, non è espressamente stabilito né dal D.Lgs. 96/2001 né dall'articolo 10 della legge 183/2011. che la responsabilità della società e quella dei soci non esclude la responsabilità del professionista che ha eseguito la prestazione; L'articolo 5 della legge 247 contiene identica previsione. L'articolo 26 del D.Lgs. 96/2001 stabilisce che il socio o i soci incaricati sono personalmente e illimitatamente responsabili per l'attività professionale svolta in esecuzione dell'incarico. La società risponde con il suo patrimonio. L'articolo 10 della L. 183/2010 non dispone specificamente sul punto; che le società tra avvocati siano tenute a rispettare il codice deontologico forense e ad assoggettarsi alla competenza disciplinare dell'ordine di appartenenza. Oltre ad aver rimosso il divieto di ingresso nella società tra avvocati ai soci di solo capitale, la disciplina dell'articolo 4-*bis* non riprende invece i principi di delega contenuti nell'articolo 5 comma 2, lettere *b*), *c*), *d*), *i*), *l*) *m*) e *n*) della legge professionale forense Si tratta delle seguenti disposizioni: obbligo, per ciascun avvocato, di fare parte di una sola società (limite, invece, rimosso per le associazioni tra avvocati, v. *ante*); obbligo di fare riferimento nella denominazione o ragione sociale alla « società tra avvocati »; impossibilità per i membri dell'organo di gestione della società tra avvocati di essere estranei alla compagine sociale; previsione in base a cui la sospensione, cancellazione o radiazione del socio dall'albo nel quale è iscritto costituisca causa di esclusione

dalla società; previsione in base a cui i redditi prodotti dalla società tra avvocati costituiscono redditi di lavoro autonomo anche ai fini previdenziali; previsione che l'esercizio della professione forense in forma societaria non costituisca attività d'impresa e che, conseguentemente, la società tra avvocati non sia soggetta al fallimento e alle procedure concorsuali diverse da quelle di composizione delle crisi da sovraindebitamento (L. 3/2012); applicabilità, in quanto compatibili, alle società tra avvocati delle disposizioni sull'esercizio della professione forense in forma societaria di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96. Una specifica disposizione riguarda il preventivo della prestazione professionale. Attualmente, l'articolo 13, comma 5, della legge 247/2012 stabilisce che l'avvocato, a richiesta del cliente, debba comunicargli in forma scritta la prevedibile misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale. Accogliendo il rilievo espresso dall'AGCOM nella segnalazione al Parlamento, il comma 1, lettera *d*) dell'articolo 26 impone, in ogni caso, all'avvocato di comunicare tale previsione dei costi, in forma scritta e articolata per voci di spesa, sopprimendo il riferimento alla (eventuale) richiesta del cliente. L'articolo 27 reca misure per la concorrenza nel notariato. La disposizione in esame modifica alcuni articoli della legge professionale notarile (L. 89 del 1913) per favorire la concorrenza nel settore. La prima modifica riguarda l'articolo 4, relativo ai criteri che determinano il numero e la distribuzione dei notai sul territorio nazionale. Oltre a una prima modifica di natura formale, al comma 1 è soppresso il riferimento alla garanzia di « un reddito annuo, determinato sulla media degli ultimi tre anni, di almeno 50.000 euro di onorari professionali repertoriali » (comma 1, lettera *a*). Viene, quindi, accolto il rilievo sul punto contenuto nella segnalazione dell'Autorità Garante. Per garantire che la distribuzione delle sedi dei notai sia orientata al corretto soddisfacimento della domanda, per ciascun distretto notarile si dovrà, quindi,

tenere conto: della popolazione; della quantità degli affari; della estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione. Soppresso il riferimento al reddito minimo garantito, come regola generale da assumere rimane quella secondo cui ad ogni posto notarile deve corrispondere una popolazione di almeno 7.000 abitanti. Ulteriori misure per l'aumento della concorrenza nel notariato sono previste dalle lettere *b*) e *c*) del comma 1 dell'articolo 27. Con un primo intervento (comma 1, lettera *b*), di modifica dell'articolo 26, comma 2, della legge notarile, si consente al notaio di ampliare il proprio bacino di utenza. Gli si consente infatti di aprire una sede secondaria in tutto il territorio della regione dove esercita, nonché in tutto il distretto di corte d'appello, nel caso tale ufficio giudiziario comprenda più regioni (è il caso del distretto della Corte di Appello di Torino che comprende due regioni: il Piemonte e la Valle d'Aosta). Attualmente, invece, il notaio può aprire nuove sedi dell'ufficio soltanto nell'ambito territoriale del distretto notarile dove si trova la sede principale e quindi in un ambito territoriale minore. La modifica all'articolo 27 della stessa legge notarile (comma 1, lettera *c*) ha natura di coordinamento con quella dell'articolo 26 e riguarda l'ambito territoriale in cui il notaio può esercitare la sua prestazione professionale; il riferimento è ora al territorio di cui all'articolo 26, secondo comma (anziché al territorio della Corte d'Appello nel cui distretto è ubicata la sua sede). Un'ultima modifica riguarda la pubblicità professionale dei notai e allinea la relativa disciplina a quella prevista per tutte le professioni dal regolamento di riforma degli ordinamenti professionali (decreto del Presidente della Repubblica 137 del 2012). Il comma 1, lettera *c*) dell'articolo 147 della legge notarile sanziona attualmente con la censura o con la sospensione fino ad un anno o, nei casi più gravi, con la destituzione, il notaio che « fa illecita concorrenza ad altro notaio, con riduzioni di onorari, diritti o compensi, ovvero servendosi dell'opera di procacciatori di clienti, di richiami o di pubblicità non

consentiti dalle norme deontologiche, o di qualunque altro mezzo non confacente al decoro ed al prestigio della classe notarile». In base alla nuova formulazione della citata lettera *c*), tali sanzioni sono invece previste (comma 1, lettera *d*) ove il notaio si serva dell'opera di procacciatori di clienti o di pubblicità non conforme ai principi stabiliti dall'articolo 4 (Libera concorrenza e pubblicità informativa) del citato regolamento del 2012. Tale ultima disposizione ammette con ogni mezzo la pubblicità informativa sull'attività delle professioni regolamentate, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale e i compensi richiesti per le prestazioni. La citata pubblicità informativa deve essere funzionale all'oggetto, veritiera e corretta, non deve violare l'obbligo del segreto professionale e non dev'essere equivoca, ingannevole o denigratoria. L'articolo 28 introduce una disciplina speciale in tema di compravendite immobiliari di beni immobili destinati ad uso non abitativo (cantine, box, locali commerciali). La nuova disciplina – che riguarda anche gli atti di donazione nonché la costituzione o la modificazione di diritti su tali beni immobili – permette agli avvocati di autenticare le sottoscrizioni dei relativi atti di trasferimento nel limite di valore catastale massimo di 100.000 euro. Attualmente, anche la sottoscrizione di tali atti è riservata ai notai. A fini di tutela dell'acquirente, gli avvocati saranno tenuti agli stessi obblighi dei notai essendo obbligati a munirsi di polizza assicurativa « pari almeno al valore del bene dichiarato nell'atto ». Le scritture private di compravendita di detti immobili, autenticate dagli avvocati, costituiscono titolo ai fini della trascrizione di cui all'articolo 2657 del codice civile. Gli avvocati saranno quindi tenuti a « richiedere la registrazione » dell'atto alla conservatoria dei registri immobiliari, « presentare le note di trascrizione e di iscrizione e le domande di annotazione e di voltura catastale », tutte operazioni destinate a garantire la correttezza dell'acquisizione della proprietà; spetterà agli stessi avvocati, inoltre, liquidare le

relative imposte con modalità telematiche. Sono posti a carico dell'acquirente l'immobile le visure e le comunicazioni dell'avvenuta sottoscrizione degli atti agli uffici competenti. L'imposta di bollo applicata sulle compravendite sarà la stessa attualmente prevista per gli atti rogati, ricevuti e autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali. L'articolo 29 intende modificare la disciplina della società a responsabilità limitata (srl) semplificata, al fine di consentirne la costituzione anche mediante scrittura privata, fermo restando l'obbligo di iscrizione presso il registro delle imprese. In assenza di ulteriori precisazioni, le norme non fanno riferimento ad una scrittura privata autenticata: di conseguenza, per effetto delle norme in esame, ove si scegliesse la forma della scrittura privata, le parti potrebbero procedere alla costituzione della società senza avvalersi della prestazione di un notaio. A tal fine si interviene sull'articolo 2463-*bis* del codice civile, che disciplina tale tipologia societaria e che attualmente prevede che la srl semplificata sia costituita per atto pubblico. In particolare, con le modifiche di cui al comma 1, lettera *a*) si consente di costituire una srl semplificata anche mediante una scrittura privata. La lettera *b*) del comma 1 aggiunge un sesto comma al richiamato articolo 2463-*bis*, ai sensi del quale, ove l'atto costitutivo sia redatto per scrittura privata, gli amministratori devono depositarlo entro venti giorni per l'iscrizione al registro delle imprese (in particolare, all'ufficio nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale), allegando i documenti che comprovino la sussistenza delle autorizzazioni e delle altre condizioni richieste dalle leggi speciali per la costituzione della società, in relazione al suo particolare oggetto (ai sensi dell'articolo 2329, primo comma, numero 3 del codice civile).

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

**La seduta termina alle 13.45.**



**INDAGINE CONOSCITIVA**

*Giovedì 7 maggio 2015. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 3008, approvata dal Senato, C. 1194 Colletti, C. 2165 Ferranti, C. 2771 Dorina Bianchi, C. 2777 Formisano, C. 330 Ferranti, C. 675 Realacci, C. 1205 Colletti, C. 1871 Civati, C. 2164 Ferranti e C. 2774 Dorina Bianchi, recanti disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio.

Audizione di Tullio Padovani, ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa, di rappresentanti dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, di rappresentanti di Transparency International Italia e di rappresentanti di Libera.

Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

*(Svolgimento e conclusione).*

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione Tullio PADOVANI, *ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*, Umberto FANTIGROSSI, *presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti*, Davide DEL MONTE, *executive Director di Transparency International Italia* e Davide PATI, *Vicepresidente di Libera*. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Alfonso BONAFEDE (M5S), Andrea COLLETTI (M5S) Donatella FERRANTI, *presidente*, Davide MATTIELLO (PD).

Rispondono ai quesiti posti Tullio PADOVANI, *ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*, Mario SANINO, *vicepresidente del Foro di Roma dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti*, Fulvio MASTROVITI, *vicepresidente del Foro di Bari dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti*, Umberto FANTIGROSSI, *presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti*, Davide DEL MONTE, *executive Director di Transparency International Italia*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.35.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

**AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

**SEDE REFERENTE**

*Modifiche agli articoli 575, 579 e 584 del codice penale, in materia di omicidio. C. 1565 Bianconi.*