

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Documento di economia e finanza 2016. Doc. LVII, n. 4 (Parere alla V Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con una osservazione</i>)	57
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del Relatore</i>)	67
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere dei deputati del Gruppo parlamentare M5S</i>) ..	69
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato</i>)	73

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza. C. 3671 Governo (<i>Esame e rinvio</i>)	58
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	66
AVVERTENZA	66
ERRATA CORRIGE	66

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 20 aprile 2016. – Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. – Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.

La seduta comincia alle 14.35.

Documento di economia e finanza 2016.

Doc. LVII, n. 4.

(Parere alla V Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con una osservazione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 19 aprile 2016.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, presenta e illustra una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*) sul provvedimento in discussione.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che il gruppo Movimento Cinque Stelle ha presentato una proposta di parere alternativa (*vedi allegato 2*), che sarà posta in votazione solo nel caso in cui venisse respinta la proposta di parere presentata dal relatore. Al fine di valutare approfonditamente i contenuti della predetta proposta alternativa di parere, annuncia che la seduta sarà brevemente sospesa.

La seduta, sospesa alle 14.45, riprende alle 14.50.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, osserva come la proposta alternativa di parere

testé presentata dai colleghi del Movimento Cinque Stelle faccia riferimento ad una serie di misure che sono menzionate anche nella sua proposta di parere, seppure sotto un'angolazione diversa. In particolare, contesta l'osservazione, contenuta nella premessa della proposta alternativa, secondo cui il Governo non avrebbe realizzato apprezzabili interventi per promuovere il contrasto alla corruzione. Al riguardo, evidenzia, infatti, come le misure adottate dall'Esecutivo sortiranno effetti positivi che saranno rilevabili, non nel breve, ma certamente nel medio-lungo periodo. Per tali ragioni, ritiene che la posizione assunta dal gruppo Movimento Cinque Stelle sia connotata da pregiudizi di natura ideologica, che non tengono conto del proficuo lavoro svolto dal Parlamento, ed in particolare dalla Camera dei deputati. Auspica, infine, che il Senato possa rapidamente approvare i provvedimenti ancora al suo esame, al fine di realizzare riforme fondamentali per la vita del Paese.

Vittorio FERRARESI (M5S), nel replicare al collega Vazio, ritiene che sia da stigmatizzare il fatto che il Governo non abbia ritenuto di inserire nel cronoprogramma relativo all'anno 2016 il provvedimento in materia di *class action*, approvato dalla Camera all'unanimità nel giugno del 2015, così come la proposta di legge d'iniziativa parlamentare di minoranza in materia di *whistle blowing*. Stigmatizza, altresì, il fatto che non sia ricompresa nel piano nazionale di riforma per l'anno 2016 l'approvazione della proposta di legge C. 2168, dal 10 luglio 2015 al vaglio del Senato per la seconda lettura, che introduce nel codice penale il reato di tortura, espressamente vietata in alcune convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia. In proposito, fa notare come tale lacuna legislativa è attualmente oggetto di attenzione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, che già sta esaminando alcuni ricorsi suscettibili di determinare l'applicazione al nostro Paese di nuove e gravi sanzioni.

Donatella FERRANTI, *presidente*, replicando al collega Ferraresi, evidenzia, preliminarmente, come nel Piano Nazionale di Riforma debbano essere menzionati i soli provvedimenti, tra i quali certamente non la proposta di legge C. 2168, suscettibili di produrre effetti sul quadro macroeconomico. Quanto, invece, ai provvedimenti in materia di *class action* e di *whistle blowing*, ritiene che gli stessi, come rilevato dai colleghi del Movimento Cinque Stelle, potrebbero essere inseriti nel cronoprogramma relativo all'anno 2016. A questo scopo, suggerisce al relatore di integrare la proposta di parere testé presentata attraverso una specifica osservazione.

Franco VAZIO, (PD), *relatore*, nel concordare con la presidente, presenta una nuova proposta di parere favorevole con una osservazione (*vedi allegato 3*).

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI concorda con la nuova proposta di parere formulata dal relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la nuova proposta di parere del relatore, risultando preclusa la proposta alternativa di parere presentata dal gruppo Movimento Cinque Stelle.

La seduta termina alle 15.10.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 20 aprile 2016. – Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. – Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.

La seduta comincia alle 14.45.

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

C. 3671 Governo.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Alfredo BAZOLI (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare il disegno di legge del Governo, recante « Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza » (A.C. 3671).

Rammenta che il Governo interviene una seconda volta in questa legislatura in materia di procedure concorsuali nell'ottica di riforma dell'intero settore. Il primo intervento fu fatto attraverso la decretazione d'urgenza (decreto legge n. 83 del 2015) affrontando alcune questioni urgenti. Con questo secondo intervento il Governo interviene in maniera sistematica attraverso un disegno di legge delega per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, che è il frutto del lavoro della cosiddetta Commissione Rordorf, istituita con decreto del Ministro della giustizia 28 gennaio 2015, che ha terminato i suoi lavori il 29 dicembre dello stesso anno.

Osserva che l'esigenza di una riforma nasce dalla necessità, avvertita da tempo dagli studiosi e dagli operatori del settore, di un approccio alle procedure concorsuali non più episodico ed emergenziale, bensì sistematico e organico, in modo da ricondurre a linearità un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso per le modifiche intervenute sulle originarie norme del 1942. Sono, inoltre, numerose le sollecitazioni per una complessiva revisione della disciplina delle procedure di insolvenza provenienti dall'Unione europea (raccomandazione n. 2014/135/UE della Commissione, del 12 marzo 2014; regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015) e dai principi della model law, elaborati in tema di insolvenza dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (Uncitral). A tali principi hanno aderito molti Paesi anche in ambito extraeuropeo (tra cui gli Stati Uniti d'America) ed il loro recepimento, in regime di reciprocità, consente il riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali emessi nei rispettivi Paesi.

Come si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, ritiene che

sia necessario definire in modo non equivoco alcune nozioni fondamentali, a cominciare da quelle di « crisi » (che non equivale all'insolvenza in atto, ma implica un pericolo di futura insolvenza) e di « insolvenza » (che è peraltro una nozione già sufficientemente collaudata da molti decenni di esperienza giurisdizionale e quindi non sembra necessario modificarla rispetto all'attuale formulazione normativa). A tale proposito, nella relazione si evidenzia che la profonda e generalizzata crisi economica degli ultimi tempi giustifica il ricorso a una nozione onnicomprensiva di insolvenza, come evento che può presentarsi a ogni livello di svolgimento dell'attività economica, sia essa in forma organizzata, professionale o personale: cambiano infatti le dimensioni del fenomeno e la natura degli strumenti per affrontarlo, ma l'essenza resta la stessa in ogni sua manifestazione. Questo ragionamento ha anche una ricaduta terminologica, in quanto sul piano definitorio « si propone di abbandonare la pur tradizionale espressione di « fallimento » (e quelle da essa derivate), in conformità a una tendenza già manifestatasi nei principali ordinamenti europei di civil law (tra cui quelli di Francia, Germania e Spagna), volta a evitare l'aura di negatività e di discredito, anche personale, che storicamente a quella parola si accompagna; negatività e discredito non necessariamente giustificati dal mero fatto che un'attività d'impresa, cui sempre inerisce un corrispondente rischio, abbia avuto un esito sfortunato. Anche un diverso approccio lessicale può quindi meglio esprimere una nuova cultura del superamento dell'insolvenza, vista come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare nel modo migliore, ma non da esorcizzare. Naturalmente la prospettata modifica terminologica dovrà comportare corrispondenti modifiche anche nelle varie disposizioni che oggi fanno riferimento al fallimento (o termini derivati), comprese quelle penali per assicurare la continuità della pretesa punitiva in presenza delle medesime condotte illecite ».

Segnala che i principali profili innovativi del disegno di legge di riforma delle procedure concorsuali sono i seguenti: *a*) 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; *b*) la facilitazione, nello stesso quadro, all'accesso ai piani attestati risanamento e agli accordi di ristrutturazione dei debiti; *c*) 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, seconda i diversi casi, evolvere nella procedura conservativa o in quella liquidatoria; *d*) la revisione della disciplina dei privilegi – ritenuta ormai obsoleta – che, tra le maggiori novità, prevede un sistema di garanzie mobiliari non possessorie; *e*) 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); *f*) 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; *g*) 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; *h*) 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; *i*)

la previsione di una esdebitazione di diritto (non dichiarata, quindi, dal giudice) per le insolvenze di minori dimensioni; *l*) le modifiche alla normativa sulle crisi da sovraindebitamento, sia per coordinarla con la riforma in essere che per tenere conto dell'esperienza maturata dall'introduzione di tale istituto con la legge n. 3 del 2012; *m*) le nuove norme per la revisione delle amministrazioni straordinarie (leggi Prodi e Marzano), finalizzate a contemperare la continuità produttiva e occupazionale delle imprese con la tutela dei creditori; *n*) l'introduzione di una specifica disciplina della crisi e dell'insolvenza dei gruppi di imprese, che va a colmare una lacuna dell'attuale legge fallimentare.

Nel passare all'esame dei contenuti del provvedimento, osserva che lo stesso si compone di 16 articoli suddivisi in tre Capi.

L'articolo 1, comma 1, delega il Governo ad emanare – entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge – uno o più decreti legislativi per: *a*) la riforma organica delle procedure concorsuali (regio-decreto n. 267 del 1942, c.d. Legge fallimentare). Il regio-decreto n. 267 del 1942 disciplina oggi tre procedure concorsuali, ovvero procedure attivate in caso di dissesto economico dell'imprenditore commerciale e finalizzate ad apprestare adeguata tutela ai creditori dell'impresa: il fallimento, il concordato preventivo e la liquidazione coatta amministrativa. Le procedure concorsuali sono diverse tra loro per requisiti di ammissione, finalità, procedura ed effetti, tuttavia esse presentano tre elementi in comune. In primo luogo, sono collegate ad uno stato di dissesto economico dell'imprenditore commerciale, nella forma di stato di crisi oppure di insolvenza. Esse, inoltre, si connotano come procedure a carattere collettivo, perché coinvolgono tutti i creditori dell'imprenditore ai quali si garantisce, in linea di principio, una parità di trattamento. Infine, tutte le procedure concorsuali hanno carattere generale, cioè coinvolgono tutto il patrimonio dell'imprenditore; *b*) la riforma organica della disciplina

della composizione delle crisi da sovraindebitamento (legge n. 3 del 2012); *c*) il riordino dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (decreto legislativo n. 270 del 1999, c.d. Prodi-*bis*; decreto-legge n. 347 del 2003, c.d. Marzano); *d*) la revisione del sistema dei privilegi e delle garanzie. Il comma 2 precisa che nell'esercizio della delega il Governo deve «tenere conto» della normativa UE, nonché dei principi elaborati in materia di insolvenza dalle Nazioni Unite.

Il Governo dovrà inoltre tenere conto anche dei principi della model law elaborati in materia di insolvenza dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL). Il comma 3 dell'articolo 1 delinea il procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega. A tale proposito si segnala l'opportunità di coordinare la disposizione sul termine per la trasmissione degli schemi alle Camere con la disposizione sulla proroga del termine di delega. Infatti, il termine per la trasmissione escluderebbe la possibilità che il termine per l'espressione del parere parlamentare scada negli ultimi trenta giorni per l'esercizio della delega o successivamente.

Segnala che l'articolo 2 contiene i principi generali della riforma confermando che, in difetto di soluzioni stragiudiziali, la crisi o l'insolvenza sono destinate a trovare sbocco in ambito giudiziario. In tale ambito viene attuata la semplificazione della disciplina normativa, con la *reductio ad unum* della fase iniziale delle varie procedure esistenti, che prevede la creazione di un unico procedimento di accertamento giudiziale della crisi e dell'insolvenza, destinato a costituire una sorta di contenitore processuale uniforme di tutte le iniziative di carattere giudiziale fondate sulla prospettazione della crisi o dell'insolvenza. Rammenta che la disposizione, anzitutto, interviene sul lessico della riforma prevedendo la sostituzione del termine «fallimento», con tutti i suoi derivati, con i termini «insolvenza» o «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 Governo dovrà inoltre eliminare dalla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, la dichiarazione di fallimento d'ufficio, attualmente disciplinata dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n. 270 del 1999 (lettera *b*). Verrà così meno l'unica ipotesi di fallibilità di ufficio prevista nel nostro ordinamento. La riforma dovrà inoltre distinguere i concetti di stato di crisi e di insolvenza, configurando la crisi come probabilità di futura insolvenza (lettera *c*). Se il concetto di crisi dovrà essere definito dal legislatore delegato, per quello di insolvenza si dovrà confermare l'attuale nozione contenuta nella legge fallimentare, in base alla quale «lo stato d'insolvenza si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni» (articolo 5, regio-decreto n. 267 del 1942). Quanto alle procedure, la lettera *d*) delega il Governo ad adottare un unico modello processuale per l'accertamento dello stato di crisi o dello stato di insolvenza. Si desume quindi che a seguito di un procedimento unitario dovrà essere l'autorità giudiziaria a classificare la sofferenza dell'impresa o del singolo debitore come crisi ovvero come insolvenza, sulla base delle possibilità di recupero economico del debitore. Il modello processuale dovrà ricalcare il procedimento per la dichiarazione di fallimento attualmente disciplinato dall'articolo 15 della legge fallimentare. Il procedimento dovrà caratterizzarsi per particolare celerità, anche nella fase di reclamo contro il provvedimento che dichiara la crisi o l'insolvenza. Inoltre, la riforma dovrà: prevedere la legittimazione ad agire, per la richiesta di apertura della procedura, dei soggetti con funzioni di controllo o vigilanza dell'impresa, oltre che del PM che abbia notizia di uno stato di insolvenza. Si valutino le ragioni per cui l'iniziativa del PM sia circoscritta alla sola ipotesi del probabile stato di insolvenza; disciplinare

le misure cautelari, attribuendone la competenza anche alla corte d'appello; armonizzare il regime delle impugnazioni, con riferimento tra l'altro all'efficacia delle pronunce rese avverso i provvedimenti di apertura della procedura di liquidazione giudiziale o di omologazione del concordato. La lettera *e*) chiarisce che a tale modello processuale unitario dovranno essere assoggettate tutte le categorie di debitori, con la sola esclusione degli enti pubblici. A fronte di un avvio processuale unitario, alla diversa natura dei debitori dovranno corrispondere diversi esiti processuali, che tengano conto delle peculiarità oggettive e soggettive. La delega specifica che al c.d. piccolo imprenditore (ovvero all'imprenditore che ha un profilo dimensionale inferiore ai parametri individuati dall'articolo 1 della legge fallimentare) deve essere applicata la disciplina dettata per i debitori civili, i professionisti ed i consumatori. Entrando più nel dettaglio, la lettera *f*) delega il Governo a individuare l'autorità giudiziaria territorialmente competente ricorrendo alla nozione di « centro degli interessi principali del debitore ». Il Governo dovrà dunque applicare l'articolo 3 del Regolamento (UE) 2015/848 del 20 maggio 2015, che definisce il centro degli interessi principali come il luogo in cui il debitore esercita la gestione dei suoi interessi in modo abituale e riconoscibile dai terzi. Saranno conseguentemente i giudici competenti per il territorio ove è situato tale centro d'interessi ad essere competenti per l'apertura della procedura d'insolvenza. Il Governo dovrà inoltre: prevedere che sia data priorità alla trattazione delle proposte che assicurino la continuità aziendale, considerando la liquidazione giudiziale come *extrema ratio* (lettera *g*); uniformare, semplificando, la disciplina dei diversi riti speciali previsti dalle disposizioni in materia concorsuale (lettera *h*); ridurre la durata delle procedure concorsuali (lettera *i*); ridurre i costi delle procedure concorsuali (lettera *i*). In particolare, la delega prevede di responsabilizzare gli organi di gestione e di contenere le ipotesi di prededuzione per evitare che il pagamento dei

crediti prededucibili assorba sostanzialmente tutti l'attivo delle procedure. In merito dovranno essere rivisti i compensi dei professionisti. Il Governo dovrà riformulare le disposizioni che hanno dato luogo a contrasti interpretativi (lettera *l*). Quando all'individuazione dei giudici competenti a conoscere delle procedure di insolvenza, la delega stabilisce il principio della specializzazione dei giudici (lettera *m*). Il governo dovrà individuare il tribunale competente seguendo i seguenti criteri: le procedure di insolvenza relative a consumatori, professionisti e c.d. piccoli imprenditori, dovranno essere attribuite alla competenza dei tribunali circondariali, mantenendo invariata la competenza attuale per le procedure di sovraindebitamento (n. 2); le procedure di insolvenza relative alle grandi imprese (tali sono sia i gruppi di imprese di rilevante dimensione sia le imprese già in amministrazione straordinaria) dovranno essere attribuite alla competenza dei tribunali che attualmente sono sede di sezione specializzata in materia di impresa (n. 1); le procedure di insolvenza relative alle imprese diverse da quelle indicate ai numeri 1) e 2) dovranno essere attribuite dal Governo ad alcuni specifici tribunali, individuati sulla base di una serie di parametri. Nella scelta dei tribunali competenti il Governo dovrà tenere conto di parametri quantitativi, quali le piante organiche, i flussi delle procedure concorsuali, il numero delle imprese iscritte nel registro delle imprese (n. 3). Il disegno di legge delega inoltre il Governo a rivedere gli organici dei tribunali la cui competenza sarà ampliata a seguito della riforma (lettera *m*).

Osserva che la disposizione di delega non attribuisce alla competenza delle sezioni specializzate la materia concorsuale. Essa attribuisce tale competenza – relativamente alle grandi imprese – ai tribunali che « ospitano » la sezione specializzata. Tale previsione andrebbe coordinata con altre parti del disegno di legge: ad esempio, l'articolo 4, comma 1, lettera *h*), prevede un obbligo di comunicazione al presidente della sezione specializzata in

materia di impresa del tribunale competente. Il Governo è inoltre delegato a istituire presso il Ministero della giustizia un albo dei soggetti abilitati a svolgere funzioni di gestione e controllo nell'ambito delle procedure concorsuali (lettera *n*), disciplinando i requisiti richiesti per l'iscrizione. Questa disposizione è assistita da una autonoma norma di copertura finanziaria. Il comma 2 dell'articolo 2, infatti, autorizza la spesa di 100 mila euro per il 2017 per l'attuazione di questa disposizione. Infine, la lettera *o*) chiama il Governo ad armonizzare le procedure di crisi e di insolvenza con la tutela dell'occupazione e del reddito dei lavoratori.

Segnala che l'articolo 3 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. Si tratta di un tema al momento non disciplinato nel nostro ordinamento. Il comma 2 individua specifici principi e criteri direttivi per la gestione unitaria del concordato preventivo di gruppo. Il comma 3 detta invece principi e criteri direttivi per la gestione unitaria della liquidazione giudiziale di gruppo.

Osserva che 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 pare concepito come volontario, sfocia in caso di mancata collaborazione dell'imprenditore in una dichiarazione pubblica di crisi, attraverso il coinvolgimento del tribunale.

Fa presente che l'articolo 5 detta principi e criteri direttivi volti all'incentivazione di tutti gli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi, già attualmente disciplinati dal legislatore.

Rammenta che l'articolo 6 detta principi e criteri direttivi per la riforma dell'istituto del concordato preventivo (comma 1), sul quale anche recentemente si è appuntata l'attenzione del legislatore, individuando criteri particolari per il concordato di società (comma 2).

Segnala che l'articolo 7 individua numerosi principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi per la disciplina della procedura di liquidazione giudiziale che, nell'intento del legislatore, dovrebbe sostituire l'attuale disciplina del fallimento. La finalità della riforma è quello di rendere più snella ed efficiente la procedura, nella quale particolare centralità è data alla figura del curatore. Si prevede, in tale prospettiva, un potenziamento della procedura e la specificazione dei suoi effetti sui rapporti di lavoro subordinato; maggiore rapidità nell'accertamento del passivo e trasparenza nella liquidazione dell'attivo; l'integrazione della disciplina dei rapporti giuridici pendenti; misure acceleratorie volte a chiudere la procedura.

Fa presente che l'articolo 8 detta principi e criteri direttivi per riformare l'istituto dell'esdebitazione. In particolare, la riforma dovrà prevedere, a seguito della procedura di liquidazione giudiziale che il debitore possa chiedere l'esdebitazione subito dopo la chiusura della procedura di liquidazione giudiziale o, in ogni caso, trascorsi 3 anni dall'apertura della procedura stessa. Per le insolvenze di minore portata l'istituto dell'esdebitazione potrà applicarsi di diritto e dunque senza la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice. Anche le società potranno essere liberate dai debiti residui nei confronti dei creditori non soddisfatti nell'ambito della procedura concorsuale. A tal fine nelle società di capitali dovranno essere valutati i requisiti di meritevolezza degli amministratori e nelle società di persone quelli dei soci.

Osserva che 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 di incentivarne l'utilizzo. Il Governo, nella relazione illustrativa, sottolinea infatti la «quasi totale disapplicazione dell'istituto, che in Italia – a differenza di quanto accade in altri Paesi europei ed extraeuropei – non sembra ancora aver incontrato il favore degli operatori e dei soggetti destinatari».

Rammenta che l'articolo 10 stabilisce che il Governo – in relazione alla delega prevista dall'articolo 1, comma 1, del disegno di legge – debba procedere alla revisione del sistema dei privilegi, nell'ottica di una loro riduzione. L'importanza della delega prevista dall'articolo 10 deriva dal rilievo che il sistema dei privilegi – ormai ritenuto obsoleto – esercita sulla ripartizione dell'attivo fallimentare. Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge, i numerosi interventi della legislazione speciale sul complessivo sistema dei privilegi hanno causato seri problemi sistematici che invitano ad una rivisitazione complessiva della materia all'esito di una scrupolosa rassegna di tutte le figure di privilegio oggi esistenti nell'ordinamento. Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla riduzione dei privilegi cd. retentivi; sempre secondo la citata relazione, mentre molti privilegi speciali retentivi hanno perso quasi completamente di attualità, nuove situazioni emergenti potrebbero apparire oggi altrettanto (o anche più) meritevoli di una considerazione privilegiata. Secondo la delega si 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.

Segnala che l'articolo 11 detta i principi e criteri direttivi per l'attuazione della

delega prevista dall'articolo 1, comma 1, volta alla revisione del sistema della garanzie reali mobiliari.

Fa presente che l'articolo 12 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.

Come sottolineato dalla relazione illustrativa, non poche sono state le difficoltà di coordinamento della disciplina fallimentare con quella in materia di sequestro e confisca antimafia, 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. Dalla necessità di contemperare le diverse esigenze si vuole distinguere tra sequestro e confisca disposti in sede di prevenzione antimafia (ai sensi del citato Codice antimafia) e le stesse misure disposte per responsabilità dell'ente ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001: nel primo caso, per la specificità della criminalità organizzata mafiosa (che giustifica il ricorso ad un giudice specializzato) è data prevalenza alla disciplina antimafia su quella concorsuale; nel secondo (fatte salve ragioni di preminente tutela di interessi penali) viene data prevalenza alla disciplina sul regime concorsuale.

Rammenta che l'articolo 13 autorizza il Governo, in sede di riforma, a modificare alcune disposizioni del codice civile connesse alla riforma in atto.

Rileva che 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,

circoscrivendo tale istituto speciale alle sole ipotesi in cui: la necessità di liquidare l'impresa non discenda dall'insolvenza, ma costituisca lo sbocco di un procedimento amministrativo di competenza di autorità amministrative di vigilanza volto ad accertare e a sanzionare gravi irregolarità intervenute nella gestione; la liquidazione sia prevista dalle leggi speciali relative alle seguenti imprese: banche e imprese assimilate; intermediari finanziari; imprese assicurative e assimilate.

Fa presente che l'articolo 15 ha per oggetto l'amministrazione straordinaria. All'interno delle procedure di insolvenza, anche l'istituto dell'amministrazione straordinaria viene rivisto, in un quadro di regole generali comuni, come una derivazione particolare della procedura generale. Anche qui, lo sforzo maggiore della riforma – oltre a quello di coerenza sistematica per unificare una disciplina, che fin dalla legge Prodi n. 95/1979, si è stratificata su leggi diverse – è quello di contemperare le esigenze dei creditori con quelle pubblicistiche sottese all'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio e alla tutela dell'occupazione di imprese in stato di insolvenza che, per dimensione, appaiono di particolare rilievo economico sociale. La principale scelta compiuta dal legislatore riguarda la conservazione della struttura bifasica della procedura (prevista dalla legge 270 del 1999), con una prima fase di osservazione e una successiva giudiziale presso il tribunale. I numerosi criteri direttivi riguardano una procedura unica di amministrazione straordinaria, con finalità conservative, finalizzata alla regolazione dell'insolvenza di imprese (o gruppi di imprese) i cui principali profili innovativi riguardano: i presupposti di ammissione alla procedura, con riferimento ai profili dimensionali dell'impresa o dei gruppi di imprese (nelle imprese singole è stabilito in 400 il numero minimo di dipendenti); l'attribuzione della competenza sulla procedura di amministrazione straordinaria alle sezioni specializzate in materia d'impresa presso i tribunali sedi di corti d'appello, la necessità che le concrete prospettive di recupero

dell'equilibrio economico dell'impresa o dei gruppi siano attestate da un professionista iscritto nell'istituendo albo dei commissari straordinari; la possibilità che specifiche imprese (quelle quotate sui mercati regolamentati, quelle di maggiori dimensione e quelle che svolgano servizi pubblici essenziali) possano essere ammesse alla procedura, in via provvisoria, dall'autorità amministrativa (il Ministero dello sviluppo economico); la conferma della misura, verificati i requisiti, spetta al tribunale; la flessibilità del programma di ristrutturazione e di cessione dei complessi aziendali in base alle caratteristiche dell'impresa e dei mercati in cui opera; in stretta relazione con le indicate esigenze di tutela dei creditori, l'affidamento a un comitato di sorveglianza (di cui fanno parte anche i creditori) della vigilanza sull'attuazione del programma e sull'effettività delle prospettive di recupero economico dell'impresa; in tale prospettiva, la previsione che – con il commissario straordinario – anche il comitato di sorveglianza, oltre che a un certo numero di creditori, possa chiedere al tribunale la conversione della procedura in liquidazione giudiziale; l'accesso al concordato delle imprese in amministrazione straordinaria anche sulla base di proposte concorrenti. Ricorda che sul tema dell'amministrazione straordinaria è in corso di esame dal 1° ottobre 2015, davanti alle Commissioni riunite Giustizia e Attività produttive, la proposta di legge n. 865 (Abrignani), Disciplina delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese e dei complessi di imprese in crisi.

Segnala, infine, che l'articolo 16 reca la disposizione di invarianza finanziaria del provvedimento. Fanno eccezione due disposizioni del disegno di legge per le quali dovranno prevedersi specifiche autorizzazioni di spesa ovvero (comma 1): quella relativa all'istituzione presso il Ministero della giustizia dell'albo dei professionisti abilitati a svolgere funzioni di gestione e controllo delle procedure concorsuali (articolo 2, comma 2, lettera n); quella per la

costituzione del registro informatizzato delle garanzie mobiliari non possessorie (articolo 11, comma 1, lettera *a*).

Alfonso BONAFEDE (M5S) rappresenta l'opportunità che la Commissione proceda all'espletamento di una approfondita attività conoscitiva sui contenuti del provvedimento in discussione, di notevole complessità tecnico-giuridica. Al riguardo, rammenta che il disegno di legge in discussione è stato preceduto dall'adozione del decreto legge n. 83 del 2015, che ha realizzato una sorta di « mini riforma » delle procedure concorsuali, in particolare dei concordati, dagli esiti, a suo avviso, sostanzialmente fallimentari. Anche alla luce di tale esperienza, ritiene, quindi, che lo svolgimento di audizioni sia necessario affinché possano emergere eventuali profili di criticità del disegno di legge in esame.

Donatella FERRANTI, *presidente*, evidenzia come l'obiettivo del decreto legge n. 83 del 2015, testé richiamato dal collega Bonafede, non fosse quello di incrementare il ricorso ai concordati, quanto piuttosto di scongiurare il rischio di un loro utilizzo distorto. Ciò premesso, preannuncia che la Commissione procederà all'espletamento di un'indagine conoscitiva sui contenuti del provvedimento in titolo, indagine che rappresenterà, tra l'altro, un'importante occasione anche per monitorare gli effetti della riforma realizzata con il richiamato decreto legge n. 83 del 2015. Invitati i gruppi a far pervenire eventuali richieste di audizioni, nessun

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

La seduta termina alle 14.50.

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

L'ufficio di presidenza si è svolto dalle 15.10 alle 15.20.

AVVERTENZA

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

SEDE REFERENTE

Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze.

C. 3634, approvata dal Senato.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 628 del 19 aprile 2016:

a pagina 55, seconda colonna, venticiesima riga, le parole « Schullian 1.121, » sono soppresse;

a pagina 56, prima colonna, ventisettesima riga, le parole: « , gli identici emendamenti Schullian 1.122 e Roccella 1.355, » sono sostituite dalle seguenti: « e Roccella 1.355, ».

ALLEGATO 1

**Documento di economia e finanza 2016
(Doc. LVII, n. 4).****PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La Commissione giustizia,
esaminato il Documento di economia e finanza (DEF) per l'anno 2016,
rilevato che:

la giustizia riveste un ruolo significativo nel quadro delle riforme strutturali indicate dal DEF, a partire dalla riduzione dei margini di incertezza dell'assetto giuridico per alcuni settori, sia dal punto di vista della disciplina generale, sia dal punto di vista degli strumenti che ne assicurano l'efficacia, come ad esempio, la riforma della giustizia civile;

la giustizia rientra tra le aree di intervento per le riforme strutturali, suscettibile di produrre effetti macroeconomici, considerato che l'impatto degli interventi di riforma in materia di giustizia consiste in un incremento del PIL rispetto allo scenario base pari allo 0,1 per cento nel 2020 e allo 0,2 per cento nel 2025 e che nel lungo periodo l'effetto stimato sul prodotto è pari allo 0,9 per cento;

la strategia di riforma in materia di giustizia persegue, più in generale, l'obiettivo di rendere la giustizia italiana più equa ed efficiente uniformandola agli standard europei con particolare riferimento alla giustizia civile, alle riforme ordinamentali e organizzative, al settore penale ed al rafforzamento delle misure per la prevenzione dei fenomeni delinquenziali;

con riguardo alla giustizia civile, il DEF dà atto dei risultati positivi conseguiti in seguito agli interventi realizzati negli ultimi due anni, considerato che il miglio-

ramento dell'efficienza della giustizia civile ha rappresentato uno dei fattori che hanno favorito « il clima di investimento », funzionale alla crescita economica del Paese;

la Camera ha approvato il 10 marzo 2016 il disegno di legge n. 2953 di riforma del processo civile, collegato alla legge di stabilità 2016, che attualmente si trova all'esame del Senato (S. 2284), che non risulta averne, però, ancora avviato la trattazione;

relativamente al settore penale, il programma di riforma per il 2016 comprende modifiche alla normativa penale sostanziale e processuale e alla prescrizione del reato, nonché misure di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti. Indubbia centralità nell'azione riformatrice della giustizia penale riveste il disegno di legge AS 2067, già approvato dalla Camera dei deputati il 23 settembre 2015 (AC 2798) e attualmente ancora all'esame della Commissione Giustizia del Senato. In riferimento a tale ultimo provvedimento, ed in particolare al tema della rivisitazione organica dell'ordinamento penitenziario, è il caso di ricordare da un lato le misure normative e organizzative già adottate per affrontare il sovraffollamento carcerario, e dall'altro, le iniziative di approfondimento e gli studi messi in atto per far fronte, con maggiore efficacia, al rapporto tra il sistema penitenziario, società e recupero del condannato. Si deve segnalare comunque il superamento della procedura d'infrazione connessa al sovraffollamento carcerario, già oggetto di censure nella nota sentenza

della CEDU dell'8 gennaio 2013 (caso Torreggiani);

con riguardo al diritto penale sostanziale particolare importanza rivestono i decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2016, che hanno l'obiettivo di deflazionare il carico degli uffici giudiziari rispetto a condotte di scarso allarme sociale mediante la depenalizzazione di alcune fattispecie e l'abrogazione di talune ipotesi di reato, nonché il decreto legislativo n. 28 del 2015, (recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto), che persegue lo scopo di deflazionare il processo penale escludendo la punibilità di condotte occasionali di scarsa gravità;

particolare importanza riveste, altresì, la riforma dell'istituto della prescrizione, di cui al disegno di legge S. 1844, già approvato dalla Camera il 24 marzo 2015 e attualmente ancora all'esame della Commissione giustizia del Senato, che prevede, tra l'altro, la sospensione del termine di prescrizione dopo la condanna di primo grado, nonché un aumento del medesimo termine per i reati di corruzione, che incidono sensibilmente sulla competitività del Paese;

il decreto legislativo n. 212 del 2015, dando attuazione a uno dei principali punti del Programma di Stoccolma, introduce nell'ordinamento una serie di norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, concor-

rendo a definire un più completo quadro normativo di tutela delle persone vittime di fatti criminosi. Il provvedimento prevede, infatti, una serie di interventi fondamentali per ripristinare la legalità attraverso il processo;

con riguardo alle misure di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti, è all'esame del Senato il disegno di legge S. 1687, di iniziativa governativa, il quale introduce rilevanti modifiche ai codici penale e di procedura penale, al codice civile e ad altri testi normativi per rafforzare l'azione di contrasto al fenomeno dell'illecita accumulazione di ricchezza e di capitali ad opera della criminalità organizzata, anche e soprattutto di natura mafiosa;

auspicando che il Senato approvi quanto prima i provvedimenti ancora al suo esame, cui si è fatto cenno in precedenza, tra i quali, in particolare, le riforme del processo civile, dell'istituto della prescrizione, del processo penale, nonché le misure di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti, dal momento che tali interventi, essendo volti al ripristino della legalità, avranno, senza dubbio, un significativo impatto sull'incremento del prodotto interno lordo del Paese,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

**Documento di economia e finanza 2016
(Doc. LVII, n. 4).****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEI DEPUTATI DEL
GRUPPO PARLAMENTARE MOVIMENTO CINQUE STELLE**

La II Commissione, esaminato il Documento economico e finanziario 2016,

premessi che:

complessivamente il DEF 2016 rivela un andamento negativo dell'economia del Paese la ripresa, peraltro moderata (tasso di crescita 0,8 per cento) della prima metà del 2015, ha perso slancio nella seconda metà del medesimo anno; Il Governo ha abbassato quindi le proiezioni di crescita per il triennio 2016-2018 e il PIL scende dall'1,6 all'1,2 per cento. Il tasso di inflazione al consumo dell'Italia è recentemente risceso sotto lo zero ed un'inflazione così bassa, nonostante gli stimoli della politica monetaria e la ripresa (seppur contenuta) del PIL, sono un segnale molto negativo;

il debito pubblico nell'anno 2015 è cresciuto di 34 miliardi, attestandosi al 132,5 per cento del PIL, arrivando a quota 2.170 miliardi. Le previsioni sull'andamento del debito pubblico in rapporto al PIL sono quindi riviste anche in funzione della minore previsione di crescita del PIL, ed è stimato al 132,4 per cento del PIL (nel 2016) per poi scendere progressivamente al 130,9 per cento nel 2017, al 128,0 per cento nel 2018 e raggiungere il 123,8 per cento nel 2019. Le previsioni sul 2019 contano soprattutto sul programma delle privatizzazioni da attuarsi negli anni 2016-2018 e su di un «ottimistico» tasso di crescita. Si ricorda che il debito pubblico italiano, nella zona euro, è al secondo posto dopo la Grecia e altri paesi europei hanno una dimensione del debito decisa-

mente più ridotta (es. Germania con il 71,6 per cento del PIL, la Francia con il 96,2 per cento la Spagna con il 100,7 per cento);

le entrate totali pur essendo aumentate rispetto al 2015, sono risultate inferiori alle stime del DEF 2015, ciò perché ci si aspettavano maggiori entrate da imposte dirette correlate alla crescita dell'occupazione e sia maggiori entrate da imposte indirette correlate ad una crescita dei consumi. In realtà sia la creazione di nuovi posti di lavoro e sia la crescita dei consumi si sono rivelate inferiori alle aspettative e conseguentemente anche le entrate da imposte dirette;

la spesa pubblica è aumentata complessivamente dello 0,9 per cento: sono aumentate le spese per le prestazioni sociali e per consumi intermedi, mentre la spesa per consumi pubblici si è attestata al 19 per cento nel 2015 e la spesa per il personale si è ridotta (a causa del blocco del *turn-over*).

Considerato che, per quanto concerne gli interventi riguardanti di competenza della Commissione Giustizia nel complesso delle tre sezioni del Documento:

il DEF 2016 conferma, e non poteva essere diversamente data la natura del documento, che l'autentica linea programmatica del Governo in tema di giustizia, a fronte dell'enunciazione dei principi di «equità ed efficienza», altro non è che il mero conseguimento di positivi risultati in termini di bilancio, attraverso provvedi-

menti tesi sostanzialmente ad evitare la celebrazione di nuovi processi. Ciò favorendo, in campo civile, l'utilizzo di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie nonché l'introduzione di rigide misure contro le « liti temerarie », mentre, in campo penale, agendo sul versante della depenalizzazione dei reati e della non punibilità del reo per tenuità del fatto;

detta impostazione si concretizza in termini di riduzione dei costi, anche attraverso la predisposizione di interventi come l'abbattimento dei *quantum* risarcitorio per l'irragionevole durata del processo, lo sbarramento all'accesso alla procedura della legge Pinto mediante l'esperimento di « rimedi preventivi », il raddoppio del contributo unificato esteso a nuove tipologie di cause derivante dal rafforzamento del tribunale delle imprese od il taglio dei compensi per i giudici onorari;

i condivisibili principi propugnati dal Governo di « equità e di efficienza », ispiratori dell'amministrazione della giustizia, si traducono, anche per quest'anno, in soluzioni per un comparto a « costo zero », che punta a raggiungere i propri – risicati – obiettivi in termini di incremento del PIL e di competitività del sistema Paese, tradendo la sua precipua funzione costituzionale.

l'impianto riformatorio, sedicente strutturale, ma di fatto restrittivo del diritto del cittadino a vedere tutelati i propri diritti davanti ad un giudice in una aula di giustizia, comporta, peraltro, un effetto economico positivo sul Pil del solo 0,1 per cento non prima del 2020;

più proficuo sotto il profilo di impatto sul Pil ed equo, sarebbe stato, invece, un completamento dei ruoli amministrativi vacanti nel comparto giustizia, e l'assunzione di ulteriori magistrati per un concreto e durevole recupero di efficienza per quanto riguarda lo smaltimento dell'arretrato ed il pronunciamento di sentenze in tempi certi, nei margini temporali consentiti dall'UE. Tenendo presente che l'unica soluzione per il ripristino della funzionalità del sistema giudiziario ita-

liano, inteso come investimento strategico, non può passare solo dalla « riforma » della procedura penale, civile, fallimentare, ma dal reperimento di adeguate risorse finanziarie;

nel documento si fa, poi, soltanto un generico riferimento a quella che costituisce la vera piaga della giustizia: l'accesso alla magistratura togata da parte dei giovani neolaureati. Tutti i provvedimenti posti in essere per cercare di snellire l'intero impianto normativo e per far fronte alla immensa mole di lavoro dei tribunali che, si ritiene comportino una giustizia più cara e anche meno garantista per l'utente, sarebbero non necessari laddove le carenze dell'organico in tutto il settore giustizia, incluso quello dei magistrati, fossero colmate. Ciò non può che comportare o concorsi più frequenti o un maggior numero di posti messi a concorso in un arco temporale molto ristretto. In tal senso bisognerebbe altresì puntare sull'effettiva preparazione dei candidati sia eliminando l'attuale limite delle tre consegne che costituisce un deterrente, spesso e comprensibilmente, proprio per chi ha una maggiore preparazione, sia attraverso una maggiore trasparenza per lo svolgimento del concorso stesso;

ancora, al fine di ridurre la ragionevole durata dei processi, il Documento in commento fa riferimento ad un'immissione nei ruoli del Ministero della giustizia di circa 4000 unità amministrative entro il prossimo biennio, derivanti da precedenti provvedimenti, delle quali solo 1000 individuabili tra i provenienti dai disciolti enti di area vasta (personale in possesso di un bagaglio formativo radicalmente diverso rispetto alle competenze che sarà loro richiesto di acquisire), mentre, la restante parte, non risulta riferita a specifiche disposizioni di legge. Disposizioni che, in ragione della natura di programmazione economica del DEF, sarebbe indispensabile citare per la rilevanza della misura in termini di efficientamento, onde evitare previsioni prive di concretezza;

ed è ancora da ascriversi ad un'impropria politica *spending review*, una sif-

fatta revisione del sistema di magistratura onoraria, la quale riserverà un elevato numero di nuove competenze in capo ai nuovi soggetti non togati, i quali saranno chiamati a decidere su rilevanti questioni per il cittadino ad un costo ridotto per lo Stato, in conseguenza della prevista riduzione delle indennità per affare assegnato;

relativamente al profilo del contenimento dei costi è, al contrario da stigmatizzare il fatto che il Governo, abbia scelto di non ricomprendere tra le riforme utili al raggiungimento del duplice obiettivo di equità ed efficienza, l'introduzione di una vera *class-action*, votata alla Camera all'unanimità nel giugno del 2015 ed esclusa dal crono-programma del 2016. Proposta che, se approvata in via definitiva, potrebbe da sola ridurre sensibilmente, accorpandole, le cause da parte di molteplici cittadini, consumatori e non, lesi dalle condotte offensive di un medesimo soggetto economico;

l'attenzione, da considerarsi favorevolmente, posta su di una proposta di iniziativa parlamentare di minoranza come la norma sul *whistle-blowing* – senza inserirla, invero, nel crono-programma del 2016 – evidenzia tuttavia un'insufficienza da parte del Governo di politiche in tema di misure di contrasto alla corruzione per il 2016;

sul tema della lotta alla corruzione, vero perno economico-finanziario sul quale il Governo dovrebbe intervenire per realizzare un apprezzabile impatto sul PIL, il DEF – fatto salvo per la citata proposta di legge sul *whistleblowing* – risulta carente, non individuando alcun intervento per il 2016, se non la riforma della prescrizione, impropriamente inserita in tale sezione per via di un rimando al raddoppio dei termini per il reato di corruzione il cui esito finale appare assai incerto, e comunque lungi dall'esser approvata, tanto che lo stesso crono-programma ne indica la conclusione dell'iter per ottobre 2016, un anno e mezzo dopo rispetto all'obiettivo prefissato dal Governo;

considerato altresì che un intervento sulla corruzione, si renderebbe indispensabile di fronte ad un fenomeno che vede l'Italia, nel 2015 al 61° posto nel mondo ed al penultimo tra i paesi UE come livello di legalità percepita. Tanto più, in presenza di una legge, la n. 69 del 2015, dimostratasi quantomeno inefficace e necessitante di urgenti interventi correttivi, anche alla luce del perdurante stato di diffuso malcostume nei rapporti tra politica, amministrazione pubblica ed impresa, evidenziato dai più recenti scandali;

ai fini di un concreto recupero di risorse sottratto allo Stato, da redistribuire, anche, per significativi interventi in favore dell'efficienza del comparto giustizia, il Def non appare invece sostenere una severa ed univoca legislazione anticorruzione. In questo senso, sarebbe stato quantomeno opportuno prevedere: una revisione della prescrizione che la interrompa dal momento del rinvio a giudizio dell'imputato; l'inserimento nel cronoprogramma del 2016 dell'approvazione dell'istituto del *whistleblowing*; la reintroduzione del reato di falso in bilancio senza alcuna soglia di non punibilità; l'aumento delle pene e la revisione della tipizzazione del 416-ter, per scoraggiare qualsiasi alleanza tra politica e criminalità organizzata;

l'aggiornamento del reato di autoriciclaggio così da colpire il riutilizzo dei capitali indebitamente percepiti o frutto di corruzione anche se impiegati per l'acquisto di beni per godimento personale del reo; il ripristino di adeguate soglie di punibilità per i reati riconducibili alla dichiarazione fraudolenta mediante artificio;

tra gli interventi di competenza della IIa Commissione si segnala altresì la proposta già approvata al Senato e attualmente in commissione alla Camera (A.C. 1994) in materia di demolizione di manufatti abusivi di cui nel Def non viene fatto alcun accenno. Il provvedimento in oggetto avrebbe lo scopo di uniformare sull'intero territorio nazionale i criteri direttivi razionali e virtuosi nell'ordine di esecuzione

delle sentenze definitive di abbattimento di immobili abusivi. Stabilendo, invero, un ordine di criteri pericolosamente rigido tale che, a fronte di un'operazione di demolizione, si potranno sollevare obiezioni fondate sul fatto che l'ordine dei criteri non sia stato rispettato. Dando luogo, in tal modo, al crearsi di numerosi incidenti di esecuzione, il che mal si concilia, contraddicendoli, con i principi del giusto processo e di celerità del processo;

è altresì da segnalare negativamente come sia taciuta nel documento la previsione, recata dalla legge delega sul processo civile, di sopprimere ed accorpere alla giustizia ordinaria il Tribunale per i Minorenni e l'Ufficio del Pubblico ministero presso il Tribunale per i Minorenni. Previsione che meriterebbe un ripensamento nel passaggio della proposta al Senato in quanto l'amministrazione della giustizia in abito minorile, con particolare riferimento a quella penale, non può essere assolutamente parificata e regolamentata secondo gli schemi della giustizia ordinaria. Tanto più, sotto il profilo dell'equità e dell'efficienza, proprio una carenza di competenza e di esclusività dell'organo requirente finirebbe per traghettare al Tribunale in modo pressoché automatico qualsiasi segnalazione, anche

bagatellare, con la conseguente paralisi dell'organo giudicante e la mancata tutela dei soggetti più deboli. Così che, in luogo di creare una corsia preferenziale per i minori in difficoltà, si pregiudicherebbe l'efficienza della sezione specializzata con questioni che un PM non esclusivo, e dunque scarsamente specializzato, non potrebbe essere in grado di apprezzare nella loro reale portata;

non è ricompresa, infine, nel piano nazionale di riforma per l'anno 2016 la previsione dell'attesa, definitiva approvazione della proposta di legge C. 2168, dal 10 luglio 2015 al vaglio del Senato per la seconda lettura, che introduce nel codice penale il reato di tortura, espressamente vietata in alcuni atti internazionali sottoscritti dall'Italia. Lacuna legislativa, questa, oggetto di attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, che sta esaminando alcuni ricorsi che potrebbero portare a nuove pesanti sanzioni per il nostro Paese, già condannato dalla Cedu il 7 aprile 2015 per i fatti occorsi alla « Scuola Diaz »;

esprime

PARERE CONTRARIO.

Agostinelli, Ferraresi, Bonafede, Businarolo, Colletti, Sarti.

ALLEGATO 3

**Documento di economia e finanza 2016
(Doc. LVII, n. 4).****PARERE APPROVATO**

La Commissione giustizia, esaminato il Documento di economia e finanza (DEF) per l'anno 2016,

rilevato che:

la giustizia riveste un ruolo significativo nel quadro delle riforme strutturali indicate dal DEF, a partire dalla riduzione dei margini di incertezza dell'assetto giuridico per alcuni settori, sia dal punto di vista della disciplina generale, sia dal punto di vista degli strumenti che ne assicurano l'efficacia, come ad esempio, la riforma della giustizia civile;

la giustizia rientra tra le aree di intervento per le riforme strutturali, suscettibile di produrre effetti macroeconomici, considerato che l'impatto degli interventi di riforma in materia di giustizia consiste in un incremento del PIL rispetto allo scenario base pari allo 0,1 per cento nel 2020 e allo 0,2 per cento nel 2025 e che nel lungo periodo l'effetto stimato sul prodotto è pari allo 0,9 per cento;

la strategia di riforma in materia di giustizia persegue, più in generale, l'obiettivo di rendere la giustizia italiana più equa ed efficiente uniformandola agli standard europei con particolare riferimento alla giustizia civile, alle riforme ordinamentali e organizzative, al settore penale ed al rafforzamento delle misure per la prevenzione dei fenomeni delinquenziali;

con riguardo alla giustizia civile, il DEF dà atto dei risultati positivi conseguiti in seguito agli interventi realizzati negli ultimi due anni, considerato che il miglio-

ramento dell'efficienza della giustizia civile ha rappresentato uno dei fattori che hanno favorito « il clima di investimento », funzionale alla crescita economica del Paese;

la Camera ha approvato il 10 marzo 2016 il disegno di legge n. 2953 di riforma del processo civile, collegato alla legge di stabilità 2016, che attualmente si trova all'esame del Senato (S. 2284), che non risulta averne, però, ancora avviato la trattazione;

relativamente al settore penale, il programma di riforma per il 2016 comprende modifiche alla normativa penale sostanziale e processuale e alla prescrizione del reato, nonché misure di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti. Indubbia centralità nell'azione riformatrice della giustizia penale riveste il disegno di legge AS 2067, già approvato dalla Camera dei deputati il 23 settembre 2015 (AC 2798) e attualmente ancora all'esame della Commissione Giustizia del Senato. In riferimento a tale ultimo provvedimento, ed in particolare al tema della rivisitazione organica dell'ordinamento penitenziario, è il caso di ricordare da un lato le misure normative e organizzative già adottate per affrontare il sovraffollamento carcerario, e dall'altro, le iniziative di approfondimento e gli studi messi in atto per far fronte, con maggiore efficacia, al rapporto tra il sistema penitenziario, società e recupero del condannato. Si deve segnalare comunque il superamento della procedura d'infrazione connessa al sovraffollamento carcerario,

già oggetto di censure nella nota sentenza della CEDU dell'8 gennaio 2013 (caso Torreggiani);

con riguardo al diritto penale sostanziale particolare importanza rivestono i decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2016, che hanno l'obiettivo di deflazionare il carico degli uffici giudiziari rispetto a condotte di scarso allarme sociale mediante la depenalizzazione di alcune fattispecie e l'abrogazione di talune ipotesi di reato, nonché il decreto legislativo n. 28 del 2015, (recante disposizioni in materia di non punibilità' per particolare tenuità del fatto), che persegue lo scopo di deflazionare il processo penale escludendo la punibilità di condotte occasionali di scarsa gravità;

particolare importanza riveste, altresì, la riforma dell'istituto della prescrizione, di cui al disegno di legge S. 1844, già approvato dalla Camera il 24 marzo 2015 e attualmente ancora all'esame della Commissione giustizia del Senato, che prevede, tra l'altro, la sospensione del termine di prescrizione dopo la condanna di primo grado, nonché un aumento del medesimo termine per i reati di corruzione, che incidono sensibilmente sulla competitività del Paese;

il decreto legislativo n. 212 del 2015, dando attuazione a uno dei principali punti del Programma di Stoccolma, introduce nell'ordinamento una serie di norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, concorrendo a definire un più completo quadro normativo di tutela delle persone vittime di fatti criminosi. Il provvedimento prevede, infatti, una serie di interventi fondamentali per ripristinare la legalità attraverso il processo;

con riguardo alle misure di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti, è all'esame del Senato il disegno di legge S. 1687, di iniziativa governativa, il

quale introduce rilevanti modifiche ai codici penale e di procedura penale, al codice civile e ad altri testi normativi per rafforzare l'azione di contrasto al fenomeno dell'illecita accumulazione di ricchezza e di capitali ad opera della criminalità organizzata, anche e soprattutto di natura mafiosa;

auspicando che il Senato approvi quanto prima i provvedimenti ancora al suo esame, cui si è fatto cenno in precedenza, tra i quali, in particolare, le riforme del processo civile, dell'istituto della prescrizione, del processo penale, nonché le misure di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti, dal momento che tali interventi, essendo volti al ripristino della legalità, avranno, senza dubbio, un significativo impatto sull'incremento del prodotto interno lordo del Paese;

rilevato che il cronoprogramma per l'anno 2016 non contempla le proposte di legge approvate a larga maggioranza dalla Camera in materia di *class action* (C. 1335) e di whistleblowing (C.3365) ed attualmente all'esame del Senato (rispettivamente S. 1950 e S. 2208), che non ne ha ancora avviato l'esame, per quanto si tratti di provvedimenti che, sotto diversi profili connessi alla legalità, sono in grado di produrre, qualora approvati, un incremento del prodotto interno lordo del Paese,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

sia valutata l'opportunità di inserire nel cronoprogramma per l'anno 2016 anche le proposte di legge S. 1950 e S. 2208, rispettivamente in materia di *class action* e di *whistleblowing*.