

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2009). C. 1713 Governo.	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011. C. 1714 Governo.	
Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (limitatamente alle parti di competenza).	
Tabella n. 5: Stato di previsione del Ministero della Giustizia.	
Tabella n. 10: Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (limitatamente alle parti di competenza) (Parere alla V Commissione) ( <i>Rinvio del seguito dell'esame congiunto</i> ) .....	2
Decreto-legge 134/08: Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi. C. 1742 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite IX e X) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	3
Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia. C. 1441-ter Governo (Parere alla X Commissione) ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	6

##### SEDE CONSULTIVA

*Venerdì 10 ottobre 2008. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Giuseppe Vegas.*

##### La seduta comincia alle 10.05.

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2009). C. 1713 Governo.**

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011. C. 1714 Governo.**

**Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (limitatamente alle parti di competenza).**

**Tabella n. 5: Stato di previsione del Ministero della Giustizia.**

**Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'Interno.**

**Tabella n. 10: Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (limitatamente alle parti di competenza). (Parere alla V Commissione).**

*(Rinvio del seguito dell'esame congiunto).*

La Commissione prosegue l'esame congiunto dei provvedimenti, rinviato nella seduta dell'8 ottobre 2008.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che nella seduta di mercoledì 7 ottobre è stata svolta la relazione sui provvedimenti in esame e che nella seduta di ieri sono stati auditi i dirigenti del Ministero della giustizia in relazione all'esame in sede consultiva dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Ricorda altresì che il termine per la presentazione degli emendamenti ed ordini del giorno è stato fissato alle ore 18 di martedì 14 ottobre.

Ringrazia il sottosegretario Vegas per la sua presenza in Commissione e, dopo avere ricordato l'invito del Presidente della Camera ai Presidenti delle Commissioni affinché questi sollecitino la partecipazione ai lavori delle Commissioni anche nella giornata di venerdì, constatato che nessun membro della Commissione è oggi presente, ad eccezione dell'onorevole Scelli, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Decreto-legge 134/08: Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi.**

**C. 1742 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni riunite IX e X).

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Maurizio SCELLI (PdL), *relatore*, osserva che il provvedimento in esame, trasmesso dal Senato, è stato emanato in relazione alla nota «vicenda Alitalia». Esso è diretto alla conversione in legge del decreto legge n. 134, recante una serie di disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione delle grandi imprese in crisi. Il decreto-legge è volto in particolare a modificare il decreto-legge n. 347 del 2003, convertito dalla legge n. 39 del 2004, meglio nota come legge Marzano. Questa ha introdotto nell'ordinamento italiano una nuova disciplina relativa alla procedura concorsuale di amministrazione straordinaria per le grandi imprese in stato di insolvenza, finalizzata alla ristrutturazione

industriale delle stesse sotto la supervisione del Ministro competente. Questo intervento normativo, successivo alla ben nota vicenda del gruppo Parmalat, si è collocato nel contesto di diversi interventi del legislatore, tutti adottati nel presupposto che la crisi e il conseguente rischio di cessazione di attività di imprese di rilevanti dimensioni sia un fenomeno da evitare, nell'interesse della collettività. Si tratta quindi di una disciplina che ha inteso contemperare, non senza difficoltà, l'esigenza di tutelare l'interesse dei creditori con quella di consentire la ristrutturazione economica e finanziaria delle imprese stesse. Ricorda che la procedura di amministrazione straordinaria è stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento con il decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 29, convertito con legge 3 aprile 1979, n. 95 (cosiddetta legge Prodi). L'attuale disciplina stabilisce che il Ministro dello sviluppo economico, valutata la sussistenza dello stato di insolvenza e dei requisiti occupazionali e debitori indicati richiesti, possa procedere immediatamente, con proprio decreto, all'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria e alla nomina del commissario straordinario. L'autorità giudiziaria interviene solo dopo l'adozione del decreto ministeriale di apertura della procedura concorsuale, pronunciandosi sul ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza al tribunale, presentato dall'impresa contestualmente alla richiesta rivolta al Ministro. Il Tribunale, sentito, ove necessario, il commissario straordinario, dichiara, se del caso, lo stato di insolvenza, con propria sentenza. Qualora il tribunale respinga la richiesta di dichiarazione dello stato di insolvenza ovvero accerti l'insussistenza di anche uno solo dei requisiti previsti, cessano gli effetti del decreto di ammissione immediata all'amministrazione straordinaria, restando in ogni caso salvi gli effetti degli atti legalmente compiuti dagli organi della procedura.

Il provvedimento in esame, pertanto, ha per oggetto una normativa che ha dovuto contemperare le esigenze di tutela dell'in-

teresse dei creditori con quelle legate alla ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa interessata.

Il decreto-legge dispone, in particolare, un ampliamento dei destinatari della disciplina della legge Marzano, consentendo l'applicazione di tale procedura speciale anche alle imprese in stato di insolvenza che intendono procedere alla cessione di complessi aziendali in base ad un programma che preveda la prosecuzione dell'esercizio dell'attività di impresa. Rimangono invece invariati i due principali requisiti previsti per accedere all'amministrazione straordinaria: il numero dei lavoratori dipendenti, che non dovrà essere inferiore a 500, da almeno un anno, e l'ammontare dei debiti, che non potrà essere inferiore a 300 milioni di euro.

Con riferimento ai poteri attribuiti al commissario straordinario si prevede che per le società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali il commissario possa individuare, attraverso il ricorso alla trattativa privata, un acquirente scelto fra soggetti in grado di assicurare la prosecuzione nel medio periodo del relativo servizio.

Per quanto attiene alla competenza della Commissione Giustizia, due sono le norme da valutare attentamente. La prima è il comma 13-*bis* dell'articolo 1, introdotto dal Senato, la seconda è il comma 1 dell'articolo 3, che invece il Senato non ha toccato. Si tratta di disposizioni sulle quali invito la Commissione a riflettere, in quanto presentano dei profili di dubbia, se non di sicura, costituzionalità.

È singolare che sulla prima disposizione nel corso dell'esame presso il Senato non siano state sollevati rilievi. Si tratta di una disposizione di natura penale introdotta nel testo dall'Assemblea del Senato approvando l'emendamento 1.108 dei relatori, senza alcuna discussione e senza che, al contrario di quanto avvenuto per gli altri emendamenti su puntuale richiesta dell'opposizione, senza votazione nominale con scrutinio simultaneo, mediante procedimento elettronico. Ciò significa che di questo emendamento non si è in grado di ricostruire la storia, come è invece

possibile per emendamenti di ben minore rilevanza giuridica e politica. Tutto ciò è singolare anche alla luce di quanto è avvenuto successivamente ai lavori del Senato. Su questa disposizione, che dai media è stata bollata come la «norma salva manager», si è sollevato nella giornata di ieri un acceso dibattito nel quale maggioranza ed opposizione hanno preso le distanze da essa, fino a far annunciare ad autorevoli rappresentanti del Governo la presentazione di un emendamento soppresivo. Si tratta in effetti di una norma che non sembra poter superare il vaglio di un giudizio di costituzionalità in riferimento al principio di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione. Questa disposizione, la cui soppressione sarà chiesta nella proposta di parere che sarà presentata all'esito del dibattito in Commissione, riduce in maniera irragionevole l'ambito applicativo di una serie di fattispecie penali, creando una vera e propria situazione di disuguaglianza tra soggetti che si trovano in una medesima condizione avendo violato disposizioni di rilevanza penale.

In particolare, la norma introduce, nel decreto legge 347 del 2004, un nuovo articolo 7-*bis* relativo all'applicazione di alcune disposizioni penali contenute nel regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (c.d. legge fallimentare). Le disposizioni penali che vedono una riduzione del loro campo applicativo sono quelle di cui al Capo I (Reati commessi dal fallito), al Capo II (Reati commessi da persone diverse dal fallito) e al Capo IV (Disposizioni di procedura) del titolo VI della citata legge fallimentare. Tra i vari reati richiamati segnala quelli relativi alla bancarotta fraudolenta, al ricorso abusivo al credito, alla denuncia di crediti inesistenti all'interesse privato del curatore negli atti del fallimento; all'omessa consegna o deposito di cose del fallimento, alle domande di ammissione di crediti simulati o distrazioni senza concorso col fallito, al mercato di voto, all'esercizio abusivo di attività commerciale ed all'omessa trasmissione dell'elenco dei protesti cambiari. Per tutti questi reati si prevede la loro operatività

nei soli casi di conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento in corso o al termine della procedura ovvero ai casi di accertata falsità dei documenti posti alla base della procedura di amministrazione straordinaria. A tal fine è stabilito che solo nelle suddette ipotesi le dichiarazioni dello stato di insolvenza delle grandi imprese in crisi sono equiparate alla dichiarazione di fallimento. In sostanza quando c'è un grave dissesto finanziario che porta all'amministrazione straordinaria i reati di cui sopra, la cui commissione ha portato alla situazione di crisi, sono perseguibili solo se all'esito dell'amministrazione straordinaria vi è il fallimento ovvero vi sia una accertata falsità dei documenti. Ritiene che ciò sia irragionevole. Si hanno dei fatti, che presi di per sé integrano secondo la legislazione vigente dei gravi reati, che, per circostanze esterne come l'esito più o meno positivo dell'amministrazione straordinaria rispetto al quale l'autore del fatto è un soggetto estraneo, ora possono diventare dei fatti leciti. Vi è anche una palese violazione del principio di uguaglianza tra gli autori di fatti identici le cui conseguenze penali possono differenziarsi in ragione di un fatto estraneo, come la sottoposizione all'amministrazione straordinaria della società e l'esito finale di tale amministrazione. Non ritiene che la Commissione Giustizia abbia altre alternative rispetto all'apposizione nel parere di una condizione soppressiva della disposizione.

Altra norma del testo che suscita serie perplessità è il comma 1 dell'articolo 3. La disposizione introduce norme volte a escludere la responsabilità degli amministratori di Alitalia per atti compiuti dal 18 luglio 2007 fino alla data di entrata in vigore del decreto legge (28 agosto 2008). In primo luogo, si prevede che le responsabilità di amministratori, componenti del collegio sindacale e del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili per gli atti posti in essere - nel periodo indicato - sono a carico delle società Alitalia Sp.A. e Alitalia Servizi S.p.A. Tale esimente è giustificata dall'esigenza di garantire la continuità aziendale, in considera-

zione del preminente interesse di assicurare il servizio pubblico di trasporto aereo. Con riguardo alla data di decorrenza della disposizione, si ricorda che il 18 luglio 2007 il consiglio di amministrazione di Alitalia ha dichiarato chiusa la procedura competitiva, a trattativa diretta, avviata sulla base dell'atto di indirizzo approvato dal Governo per la riforma del settore del trasporto aereo e la privatizzazione di Alitalia. In secondo luogo il comma 1 esime dalla responsabilità amministrativo-contabile, negli stessi limiti, i soggetti sopra indicati, nonché i pubblici dipendenti e dei soggetti titolari di incarichi pubblici. Infine, l'ultimo periodo esclude che lo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione o controllo delle società in questione, possa costituire motivo per ritenere insussistente il possesso dei requisiti di professionalità richiesti per lo svolgimento di tali funzioni in altre società.

Rispetto a tale disposizione è da chiarire la natura della responsabilità che si intende escludere. Ciò che deve essere ben chiaro che la norma non determina una forma di estinzione di reati, cioè una sorta di « amnistia mascherata » che violerebbe, tra l'altro l'articolo 78 della Costituzione che prevede per tale istituto un *quorum* qualificato ai fini dell'approvazione parlamentare. Una volta chiarito, anche attraverso una modifica del testo, che non si tratta di responsabilità penale, rimane la questione delle altre forme di responsabilità, quali quelle civili e contabili che verrebbero meno per gli autori dei fatti e sarebbero trasferite in capo alle predette società. Al riguardo si ricorda che la Commissione Giustizia nel corso dell'esame al Senato, nella seduta del 1 ottobre 2008, ha espresso parere favorevole sul provvedimento « a condizione che l'esimente dalla responsabilità prevista per gli amministratori del gruppo Alitalia dal comma 1 dell'articolo 3 si intenda riferita unicamente alla responsabilità degli amministratori come definita dagli articoli 2392 e seguenti del codice civile, e non si estenda alla responsabilità penale ». Gli articoli citati riguardano la responsabilità verso la società, l'azione sociale di respon-

sabilità, la responsabilità verso i creditori sociali e l'azione individuale del socio e del terzo. Ritiene che tale condizione possa essere ripresa nella proposta di parere che si riserva di riformulare.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, rilevata l'assenza anche di quei deputati che si sono dimostrati più attivi nel rilasciare dichiarazioni di stampa sul provvedimento in esame, ricorda che la sede propria per esaminare il provvedimento in oggetto ed esprimere valutazioni sullo stesso è, in primo luogo, la Commissione giustizia. Nessuno chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia. C. 1441-ter Governo.**

(Parere alla X Commissione).

*(Rinvio del seguito dell'esame).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 9 ottobre 2008.

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

**La seduta termina alle 10.15.**