



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

n. 234

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di giovedì 3 dicembre 2009

**INDICE****Commissioni permanenti**

2 <sup>a</sup> - Giustizia . . . . .	<i>Pag.</i>	3
5 <sup>a</sup> - Bilancio . . . . .	»	16
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro . . . . .	»	24
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni . . . . .	»	29
14 <sup>a</sup> - Politiche dell'Unione europea . . . . .	»	30

---

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.*

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

Giovedì 3 dicembre 2009

**108<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Vice Presidente*

CENTARO

*La seduta inizia alle ore 8,30.**IN SEDE REFERENTE*

**(1880) GASPARRI ed altri. – Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

**– e petizione n. 900 ad esso attinente**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta notturna di ieri.

Il senatore GALPERTI (*PD*), nell'esprimere un giudizio critico sul provvedimento nel suo complesso, osserva come il problema della eccessiva durata dei processi sia una questione ancora aperta e tale da comportare continue condanne dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Riassume al riguardo anche il contenuto della risoluzione n. 42 di quest'anno del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella quale si denunciano gli oltre duemila casi di condanna dell'Italia per l'eccessiva durata dei giudizi. L'inefficacia della legge Pinto, nata per evitare la paralisi della Corte di Strasburgo, è stata peraltro riconosciuta dalla Corte stessa nella sentenza Scorrino contro Italia. Pur essendo sancito dall'articolo 6 il principio della durata ragionevole del giudizio, la giurisprudenza della corte non ha mai richiesto che esso si concretizzasse o comunque fosse valutato sulla base di termini prefissati di durata. La ragionevolezza è stata sempre valutata alla luce di alcuni criteri oggettivi quali quello della complessità della questione, dalle condotte della parte e delle autorità procedenti nonché infine dell'importanza della causa per le parti.

La soluzione prospettata nel disegno di legge risulta peraltro in contrasto con quanto previsto nel disegno di legge n. 1440 di riforma del processo penale, di iniziativa governativa. L'articolo 23 del suddetto provvedimento prevedeva puntuali modifiche alla legge Pinto, nonché l'introduzione di alcune misure più strutturali volte a deflazionare il contenzioso in Corte d'appello.

Il disegno di legge governativo inoltre definiva anch'esso per legge termini di ragionevole durata che venivano però individuati in tre anni per il primo grado di giudizio, due anni per il contenzioso d'appello e un anno per il processo in cassazione. A ben vedere quindi l'impianto complessivo del disegno di legge governativo appare più accettabile anche se si considera che alcuni tribunali italiani, quali quello di Torino, sono riusciti ad assicurare una durata triennale dei giudizi.

Dopo aver svolto taluni rilievi critici sull'articolo 3 nella parte in cui determina una sostanziale disparità di trattamento, si sofferma sulla questione relativa all'ambito oggettivo di applicazione, a riguardo osserva come sia paradossale ricomprendere ad esempio l'omicidio colposo per responsabilità medica, laddove peraltro l'accertamento istruttorio determina un allungamento dei tempi processuali ed escludere invece il medesimo reato verificatosi a seguito di incidente stradale o di infortunio sul lavoro.

Svolge poi considerazioni sui dati relativi all'impatto della normativa sui giudizi pendenti esprimendo perplessità sull'attendibilità delle stime fornite dal Ministero. Se fosse vero infatti che solo l'1 per cento dei giudizi pendenti risulti superiore al biennio, non si comprenderebbe la ragione del disegno di legge.

Conclude osservando peraltro come la durata dei giudizi appaia diversificata anche in relazione alle diverse aree territoriali del paese, in particolare le maggiori inefficienze sembrano caratterizzare con i distretti laddove i fenomeni di criminalità organizzata appaiono più rilevanti.

Il senatore MARITATI (*PD*), replicando in primo luogo ad alcune affermazioni rese alla stampa dal presidente della Commissione Giustizia, osserva come il disegno di legge n. 2699 della XIV legislatura di cui egli era uno dei firmatari, presenti differenze sostanziali rispetto al provvedimento in esame. In primo luogo esso non prevedeva forme di prescrizione dell'esercizio dell'azione ma una diversa modulazione dei tempi di prescrizione del reato; in secondo luogo la fissazione dei tempi processuali di durata era ben più elastica di quella dell'attuale provvedimento; infine esso, si inseriva in un quadro di più ampie riforme organiche della giustizia.

Nell'esprimere un giudizio fortemente critico sul disegno di legge in esame osserva come sia impensabile riuscire ad assicurare una riduzione dei tempi di durata dei giudizi senza prevedere interventi di carattere strutturale in grado di intervenire sulle reali cause dell'inefficienza della giustizia.

Con riguardo all'impatto del disegno di legge, ritiene che le conseguenze negative di esso siano innegabili anche da parte di alcuni senatori della maggioranza che da operatori ben conoscono i problemi della giustizia.

Si sofferma poi sul rapporto Italia dello scorso 16 ottobre elaborato dalla Commissione Greco, nel quale oltre a denunciarsi la drammatica diffusione dei fenomeni di corruzione nel nostro paese e a esprimersi viva preoccupazione per l'introduzione di immunità specifiche per le più alte cariche dello Stato, si sottolinea la necessità di intervenire attraverso misure in grado di assicurare una riduzione dei processi e quindi il rispetto del principio di effettività della pena.

Fa presente peraltro le inefficienze dell'amministrazione della giustizia, in certe aree del Paese favoriscono il sistema di criminalità organizzata.

Si sofferma poi criticamente sul titolo del disegno di legge, il quale in realtà non assicura una riduzione dei processi ma la perenzione di numerosi di essi. Appare criticabile inoltre l'uso strumentale della condivisibile finalità di garantire una ragionevole durata dei processi, per di fatto assicurare l'impunità al Presidente del Consiglio.

Con riguardo alle stime fornite nel corso delle audizioni di lunedì, osserva come il problema dei dati non possa essere adeguatamente valutato *ex ante*, a ben vedere infatti l'effetto caducatorio deve essere valutato in forma dinamica: ogni anno infatti un certo numero di processi sarà destinato all'estinzione.

Dopo aver svolto talune considerazioni sull'istituto della custodia cautelare, il quale potrebbe essere con adeguate modifiche processuali ampiamente ridimensionato, sottolinea come il paese abbia bisogno di una riforma più ampia ed organica della giustizia, incentrata su una ridefinizione della geografia giudiziaria, sulla realizzazione dell'ufficio e per il processo ed infine sull'informatizzazione del sistema giudiziario, progetto quest'ultimo che per ragioni non del tutto comprensibili appare ostracizzato dal Ministero della giustizia. Si sofferma poi sulle conseguenze sull'efficienza della giustizia civile derivanti dalla normativa in esame, la quale consente, alle parti lese di richiedere il trasferimento dell'azione risarcitoria in sede civile.

Con il disegno di legge in esame si introduce una corsia preferenziale per alcuni giudizi, anche se l'esperienza, quale quella maturata in relazione al cosiddetto rito del lavoro, dovrebbe dimostrare che ogni qualvolta si è provato ad introdurre sistemi alternativi facilitati i risultati prodotti in termini di efficienza sono stati fallimentari.

Conclude auspicando che la maggioranza ripensi la propria posizione sul disegno di legge, il quale è non solo ingiusto, come lo era del resto il lodo Alfano, ma è anche dannoso per il Paese.

Il senatore ICHINO (*PD*) esprime viva preoccupazione per i contenuti del disegno di legge in esame, che rischia di determinare conseguenze dannose di straordinaria gravità delle quali, a suo parere, i presentatori non possono non essersi resi conto.

Appare prima di tutto desolante la decisione di piegare una volta di più l'interesse pubblico alla difesa di un interesse assolutamente privato del Presidente del Consiglio, quali che siano le motivazioni che vengono pretestuosamente addotte per giustificare un simile comportamento.

Anche se poi si volessero prendere per buone le motivazioni stesse, la strategia di fondo con cui si intende affrontare il problema della lunghezza dei processi, al di là del contenuto puntuale delle singole disposizioni, sembra rispondere a un vizio storico radicato nella cultura politica del nostro Paese – più ancora forse in quella di sinistra che in quella conservatrice – per cui si ritiene di risolvere un problema dalle cause complesse con un tratto di penna che imponga obblighi e termini, laddove sarebbe invece necessaria la maturazione di una cultura materiale che si realizza attraverso l'impegno quotidiano a individuare e curare i nodi che determinano la sofferenza complessiva di un sistema.

Nel caso di specie, però, la lettura delle norme proposte rivela non il semplice velleitarismo di chi metta in campo disposizioni perfette sulla carta senza preoccuparsi se nel contesto reale risultino effettivamente applicabili, ma un'insensatezza difficilmente giustificabile.

L'oratore ritiene che, essendosi i colleghi lungamente soffermati sui gravissimi danni comportati dalle disposizioni di carattere processual penalistico, vadano posti in luce gli effetti perversi determinati dalle disposizioni dell'articolo 1.

Appare infatti in primo luogo del tutto illogico sollecitare i cittadini all'instaurazione di un nuovo procedimento, l'istanza di sollecitazione, per ottenere la definizione di un processo già pendente.

Soprattutto poi si introduce un meccanismo automatico di attribuzione del risarcimento, dovuto, in misura ridotta, perfino alla parte che sia risultata soccombente nel processo principale e addirittura nel caso in cui la domanda fosse palesemente infondata.

È del tutto illogico, in un sistema oltretutto gravato da un enorme contenzioso pendente, sanzionare un presunto danno causato dal ritardo di un giudice nel rigettare una domanda la cui pretestuosità e infondatezza era manifesta.

Si tratta di un meccanismo incentivante del contenzioso, ciò che evidentemente aumenterà il carico di lavoro dei tribunali favorendo un circolo vizioso che renderà più frequente la violazione dei termini di ragionevolezza, non diversamente da quanto avverrà nel processo penale, dove gli imputati saranno incentivati all'esercizio di tattiche dilatorie nel tentativo di guadagnare l'estinzione del processo.

In un contesto in cui gli oneri per lo Stato determinati dal pagamento dell'equa riparazione prevista dalla cosiddetta legge Pinto sono cresciuti

dal 2001 con andamento esponenziale, è facile prevedere che l'assurdo meccanismo previsto dal disegno di legge ne determinerà un'ulteriore e tumultuosa crescita, un rischio a fronte del quale, egli osserva, il disegno di legge in titolo, non opera alcuna quantificazione, e non prevede alcuna copertura finanziaria.

Ben diversi sono gli interventi, prima di tutto nel settore dell'organizzazione e delle metodologie del lavoro, che servirebbero per migliorare l'efficienza del sistema.

A tale proposito fa riferimento alla sua lunga esperienza di avvocato del foro di Milano, una sede giudiziaria la cui efficienza è decisamente superiore alla media; ebbene nel 2006 il Presidente della Corte d'appello di Milano dovette con dolore emanare una circolare in cui imponeva alle sezioni di tenere udienza in non più di quattro giorni lavorativi settimanali, mentre in precedenza vi erano cinque giorni utili, e di non protrarre le udienze oltre le ore 14, e ciò a causa delle gravi carenze di personale amministrativo utilizzabile per le udienze; questa decisione ha determinato un ulteriore restringimento del collo di bottiglia dell'amministrazione della giustizia nel distretto di Milano, rappresentato già in precedenza dal giudizio d'appello.

All'apertura di quest'anno giudiziario, il Presidente della Corte d'appello di Milano ha ricordato che basterebbe poter recuperare 10 unità di personale amministrativo, in una realtà come quella milanese dove ve ne sono diverse centinaia nei vari uffici giudiziari, per consentire di ripristinare la quinta giornata settimanale di udienza.

Per realizzare questo obiettivo, a parità di spesa, basterebbe attribuire ai dirigenti effettivi poteri di organizzazione degli uffici e di allocazione razionale del personale, così come potrebbero essere quanto mai utili l'introduzione di criteri di valutazione della produttività dei singoli magistrati e di procedure per la migliore organizzazione del loro lavoro, si pensi ad esempio ai positivi risultati che si sono ottenuti a Torino, assegnando ai giudici le pratiche in modo che essi le affrontassero e le chiudessero in sequenza e non in parallelo.

Il senatore CASSON (*PD*) comunica che intendono prenotare il loro intervento i senatori Negri, Zanda, Della Monica e Passoni.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

**109<sup>a</sup> Seduta (1<sup>a</sup> pomeridiana)**

*Presidenza del Vice Presidente*  
CENTARO

*La seduta inizia alle ore 15.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(1880) GASPARRI ed altri. – Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

**– e petizione n. 900 ad essi attinente**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana.

La senatrice NEGRI (*PD*) osserva come il disegno di legge in esame debba spingere ad una più ampia riflessione sul rapporto tra il principio di legalità e principio di legittimità. Si sofferma quindi sul merito del provvedimento ed in particolare sulla previsione di termini fissi di durata di ciascuna fase processuale. Al riguardo svolge talune considerazioni sul funzionamento del tribunale di Torino, il quale riesce a garantire ragionevoli termini di durata dei processi, anche grazie all'ampio ricorso ai riti alternativi. Il provvedimento in esame rischia laddove approvato di determinare una sostanziale disincentivazione al ricorso a tali riti. È quindi necessaria una valutazione più ampia rispetto a quella strettamente legata alla ricaduta immediata del provvedimento sull'impatto delle norme dell'estinzione del processo per violazione della ragionevole durata. Il nostro sistema giudiziario rischia il collasso se viene privato dell'importante strumento deflativo dei riti alternativi.

È innegabile che una riforma della giustizia non possa prescindere dall'obiettivo di assicurare una ragionevole durata dei giudizi, finalità che però non sembra adeguatamente perseguita dal provvedimento in esame. Al fine di perseguire tale obiettivo sollecita una riflessione sull'opportunità di introdurre talune forme di filtro per il ricorso in appello. Al riguardo rileva come l'assenza di limiti alla impugnazione delle sentenze di primo grado, originariamente giustificata sulla base del principio del divieto di *reformatio in peius* non dovrebbe più trovare fondamento nel nuovo sistema di stampo accusatorio.



Dopo aver svolto talune considerazioni sulle implicazioni di carattere finanziario del nuovo comma 3-*quater* introdotto dall'articolo 1 del disegno di legge in esame, si sofferma sugli esiti di un'indagine condotta dall'IPSOS sulla giustizia nel nostro Paese. Da tale studio emerge, oltre ad una generale insoddisfazione dell'opinione pubblica nei confronti del sistema giudiziario vigente, anche una evidente involuzione giustizialista della sensibilità collettiva.

Conclude ribadendo la propria contrarietà al provvedimento anche in ragione del suo carattere *ad personam*. A suo parere, appare esecrabile il tentativo del Presidente del Consiglio di cercare con ogni espediente di difendersi non già nel processo ma dal processo stesso.

Il senatore ZANDA (PD) esprime un giudizio fortemente critico sul disegno di legge sia per ragioni politiche sia per profili di merito.

Dopo aver osservato come le ragioni reali del provvedimento siano ben altre rispetto alla riduzione dei tempi di durata dei processi, come è dimostrato dal fatto che il disegno di legge è stato presentato all'indomani della sentenza di declaratoria di incostituzionalità del lodo Alfano, si sofferma sui profili di costituzionalità e di irragionevolezza del provvedimento.

L'irragionevolezza appare inoltre confermata dalla sostanziale divergenza delle stime sulla valutazione dell'impatto del disegno di legge fornite dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Ministro della giustizia.

Risulta indubbiamente irragionevole, poi, la previsione legislativa di termini stabiliti di durata di ciascuna fase processuale, a prescindere da ogni valutazione circa l'eventuale oggettiva difficoltà istruttoria del procedimento.

Il contrasto sulle stime fra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della giustizia rappresenta solo uno degli scontri in atto a livello istituzionale e che stanno lentamente minando l'intero sistema democratico. Ricorda, al riguardo, con viva preoccupazione anche le parole sprezzanti rivolte dal Capogruppo di maggioranza in Senato all'Associazione Nazionale Magistrati ed infine le dichiarazioni del presidente della Commissione giustizia circa l'inutilità di audire professori di diritto costituzionale nell'ambito dell'esame del disegno di legge.

L'irragionevolezza del provvedimento però non è negata *tout court* dalla maggioranza, a ben vedere, infatti, vi sono illustri giuristi, parlamentari del Partito della libertà, quali l'onorevole Pecorella, che hanno contestato il carattere demagogico di alcune delle previsioni del disegno di legge in esame, quali ad esempio l'esclusione dall'ambito applicativo della norma i processi aventi ad oggetto i reati di immigrazione clandestina, nonché i recidivi.

L'incostituzionalità del provvedimento per violazione del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza è poi, peraltro, stata denunciata anche da due ex Presidenti della Corte costituzionale, il professor Onida e il professor Baldassarre.

Anche nel merito il provvedimento non può che essere criticabile in quanto non prevede misure di carattere strutturale di riforma del sistema giudiziario.

Il disegno di legge Gasparri rappresenta l'ennesimo tentativo del Presidente del Consiglio di sottrarsi, in nome della propria ostentata legittimazione democratica, al giudizio della magistratura. Esprime in conclusione viva preoccupazione per la fase politica che sta vivendo il Paese, contrassegnata da un acceso conflitto tra poteri dello Stato ed in particolare da una costante denigrazione del ruolo del Parlamento – svilito nella funzione legislativa dall'abuso dello strumento della decretazione d'urgenza – della Corte costituzionale – qualificata, all'indomani della declaratoria di costituzionalità del lodo Alfano, come eversiva – della libertà di stampa ed infine della magistratura nel suo complesso, e soprattutto di coloro che svolgono funzioni requirenti.

Il senatore D'ALIA (*UDC-SVP-Aut*) ritiene di dover esprimere in primo luogo una valutazione di carattere politico sul disegno di legge in esame, dal momento che i rilievi sui suoi contenuti giuridici, certamente gravi, apparirebbero però meno urgenti e importanti se risultasse confermata la sua previsione che questo disegno di legge finirà per non essere approvato, e che debba quindi essere considerato allo stato come mera esercitazione di forza da parte dell'Esecutivo; infatti, al di là dell'assistenza prestata al Governo dal senatore Gasparri e dagli altri firmatari, il disegno di legge non può in alcun modo essere considerato come un'iniziativa parlamentare, come dimostra la circostanza che in via di fatto, e anche di diritto, a questo disegno di legge è stata sostanzialmente offerta una corsia preferenziale, che ha determinato la pretermissione di disegni di legge del Governo stesso fino a un attimo prima considerati prioritari e urgenti – primo fra tutti quello sulle intercettazioni, ma anche quello sulla riforma del processo penale – e già incardinati in Commissione, o anche di un disegno di legge come la riforma della professione forense, che il presidente Berselli era riuscito a portare avanti con straordinaria rapidità e grande determinazione.

In verità, il disegno di legge in esame, più che dalla preoccupazione della ragionevole durata del processo, sembra ispirato da quella della ragionevole durata del Governo: non è certamente il primo caso di legge diretta a rispondere in primo luogo ad una preoccupazione personale del Presidente del Consiglio, è il primo però che, se approvato, risulterebbe avere conseguenze negative di così vasta portata.

Al di là del severo parere espresso dalla Commissione affari costituzionali – sulla scorta della relazione di un senatore, quale il collega Malan, che certo non può essere accusato di appartenere alla componente della maggioranza critica verso il Presidente del Consiglio – il problema più grave è quello dell'impatto sul sistema che avrebbe l'approvazione di questa legge.

Nelle comunicazioni rese lunedì scorso alla Commissione giustizia, il ministro Alfano ha focalizzato l'attenzione sul numero dei processi penali

che si estinguerebbero all'atto dell'approvazione della legge, quantificandoli in numero di 36 mila -39 mila

Nulla però è stato detto dal Ministro e dai suoi collaboratori, che pure ne sono stati richiesti, sul ben più ampio impatto che avrà l'applicazione dell'articolo 1 del disegno di legge.

Allo stato, infatti, risultano pendenti in primo grado presso la Corte dei conti, 51.867 ricorsi pensionistici, 36.077 dei quali avrebbero già superato la durata biennale; nella stessa situazione, sarebbero 2.044 procedimenti per responsabilità contabile, mentre i ricorsi amministrativi in primo e secondo grado di durata biennale, secondo informazioni fornite dal Consiglio di Stato, sarebbero 566.539 e, soprattutto, risultano pendenti in primo grado circa 5.425.000 cause civili, metà delle quali, secondo valutazioni che sono state espresse nelle audizioni di lunedì, si trovano ad uno stato per il quale sarebbe immediatamente attivabile dalle parti la procedura di cui all'articolo 1, comma 3-*quinquies*.

Se a fronte di questo si considera che in questi casi l'equa riparazione assumerà carattere automatico e che, laddove oggi può essere accolta in una misura che va dall'1 per cento al 100 per cento della domanda, domani lo sarà in un misura che non potrà comunque essere inferiore a un quarto, è evidente che l'erario dovrà pagare un ammontare al momento non calcolabile di eque riparazioni per il quale questa legge non reca né previsione né copertura.

Se si considerano poi i guasti che recherebbe l'approvazione dell'articolo 2 - si pensi solo all'inflazione di procedimenti penali ordinari dovuti alla minor convenienza dell'accettazione dei riti alternativi - egli ritiene come risulti del tutto evidente l'impraticabilità di questa strada.

La sua parte politica è certamente consapevole del fatto che esista oggi un problema di relazioni fra giustizia e politica, ma ritiene che non possa essere affrontato in maniera obliqua; il Gruppo dell'UDC ha presentato alla Camera dei deputati, e oggi anche al Senato, un disegno di legge che riconosce al Presidente del Consiglio il diritto ad opporre per un periodo limitato, nell'ambito di un processo penale, un legittimo impedimento a comparire per motivazioni collegate alle funzioni specifiche della sua carica, così come indicate dalla legge n. 400 del 1988.

Accanto a questo, vi è la necessità di aprire un confronto su una soluzione di più ampio respiro, attraverso l'inserimento nella Costituzione di disposizioni a tutela della funzione di Governo, sulla falsariga di quelle che erano previste dalla legge sulla sospensione dei procedimenti penali nei confronti delle alte cariche dello Stato.

Il presidente CENTARO fa presente che, secondo gli accordi, la seduta in corso sarebbe dovuta terminare alle ore 16, per riprendere alle ore 18 dopo i lavori dell'Assemblea

Considerando però che all'ordine del giorno dell'Assemblea vi sono esclusivamente attività di sindacato ispettivo, egli chiede se il senatore Passoni e la senatrice Della Monica intendono svolgere adesso i loro interventi, ferma restando la convocazione della seduta delle ore 18.

La senatrice DELLA MONICA (PD) ringrazia il Presidente della sua disponibilità. Tuttavia ella esprime perplessità, così come in altra seduta aveva fatto il senatore Casson, sull'assenza del Governo in una discussione di questa importanza.

Il presidente CENTARO fa presente che vi è una consolidata prassi nel senso di poter proseguire in sede referente la discussione generale anche in assenza del rappresentante del Governo, assenza che peraltro egli deplora.

Il senatore PASSONI (PD) rileva come il disegno di legge in esame intervenga in modo occasionale, e sostanzialmente controproducente, su un problema, quale quello dell'amministrazione della giustizia, che avrebbe bisogno invece di un approccio ben altrimenti organico e sistematico.

In realtà negli ultimi anni, piuttosto che sull'esigenza di fornire ai cittadini un servizio giustizia realmente efficace ed efficiente, il dibattito politico è stato incentrato sul problema delle relazioni fra giustizia e politica, e questo stesso dibattito è stato piegato dal Presidente del Consiglio e dalla maggioranza ad esigenze di parte, fino a creare un clima di scontro, nel quale la formulazione di qualsiasi opinione diversa da quella del *premier* sulle problematiche sull'amministrazione della giustizia viene pubblicamente tacciata di avere natura strumentale.

In realtà la problematica dei rapporti fra giustizia e politica andrebbe forse guardata in una prospettiva completamente diversa, quella cioè di chiedersi come sia possibile garantire degli *standard* etici più elevati nell'amministrazione della cosa pubblica.

L'oratore pur dichiarando di non possedere dati ufficiali ed attendibili che consentano di valutare la consistenza di tale sensazione, fa presente come sia diffusa nella pubblica opinione l'impressione che il livello della corruzione nella politica e nella pubblica amministrazione sia oggi non dissimile da quello che si registrò all'epoca della cosiddetta «tangentopoli».

Del resto quel fenomeno era legato ad una sorta di mutamento culturale nella classe dirigente che si era consumato nel corso degli anni '80, e con cui la politica non ha ancora fatto i conti fino in fondo.

Nel rilevare come il disegno di legge in esame abbia incontrato le critiche di molti e qualificati esperti, egli osserva – al di là delle differenze, pur impressionanti, tra i dati forniti dal Ministro della giustizia e quelli del Consiglio Superiore della Magistratura e dell'Associazione Nazionale Magistrati sui processi in corso che verrebbero a prescriversi per effetto dell'approvazione del disegno di legge in esame – come rischiano di non avere giustizia migliaia di vittime di reati che hanno gravemente turbato la pubblica opinione, da reati ambientali come quelli oggetto del processo Eternit, a reati finanziari come quelli compiuti negli scandali Parmalat e Cirio, a reati professionali come quelli commessi dai medici e dagli amministratori della Clinica Santa Rita di Milano.

L'oratore invita i colleghi a riflettere sul fatto che dietro le carte di questi processi vi sono persone la cui vita è stata spezzata, con la morte o la malattia di un familiare o con la perdita dei risparmi di una vita.

Il senatore Passoni conclude quindi auspicando il ritiro di un disegno di legge che, a suo parere, non ha certamente molto futuro davanti a sé, e ad aprire invece un serio dibattito sulla riforma e il rilancio del servizio giustizia.

La senatrice DELLA MONICA (PD) esprime in primo luogo un vivo sgomento per il fatto che un disegno di legge come quello in esame rechi anche le firme di colleghi di maggioranza facenti parte di questa Commissione, nei confronti dei quali ella prova profondi sentimenti di stima.

Peraltro è di assoluta evidenza come in questa occasione esponenti della maggioranza del Senato abbiano prestato il loro avallo a quella che, al di là delle apparenze, è una iniziativa legislativa del Governo.

Il grave *vulnus* costituzionale e democratico rappresentato dal disegno di legge in esame, è reso evidente non solo dal fatto che gran parte dei senatori dell'opposizione abbia ritenuto di venire a testimoniare il proprio dissenso in discussione generale – una testimonianza che sarebbe fuorviante classificare riduttivamente come attività ostruzionistica – ma anche dalle fortissime riserve espresse non solo dalla magistratura attraverso il Consiglio Superiore da un lato e l'Associazione Nazionale Magistrati dall'altro, ma da tutte le componenti dell'universo dei giuristi, solo se si pensi ai severissimi rilievi espressi dall'Unione delle camere penali, dall'Associazione degli operatori del diritto penale e, da ultimo, dal Consiglio nazionale forense in audizione presso questa Commissione.

La senatrice si sofferma poi sull'articolo 1 ed esprime piena condivisione per i timori espressi nel suo intervento dal collega D'Alia circa il rischio che il meccanismo previsto dal comma 3-*quinquies* inneschi una spirale inflazionistica di richieste di equa riparazione.

Bisogna oltretutto considerare i gravissimi problemi in cui versa in questo momento il mondo dell'avvocatura, dovuta alla crescita ipertrofica della categoria negli ultimi anni, e alla presenza quindi di un vasto strato di professionisti poco qualificati e privi di risorse – un problema ben presente al Consiglio Nazionale Forense e alle altre associazioni di categoria, da cui non a caso è venuta una pressante richiesta per una nuova regolamentazione del settore cui la Commissione giustizia ha tentato di dare risposta in questi mesi con l'esame dei disegni di legge nn. 601 e congiunti – e tale situazione di difficoltà può contribuire alla crescita di liti temerarie, dirette semplicemente a lucrare l'equa riparazione.

Non vi è dubbio peraltro come al centro di questo provvedimento vi sia il meccanismo estintivo dei processi penali previsto dall'articolo 2.

Senza ripercorrere tutti i gravi profili di costituzionalità che caratterizzano questa disposizione, e che sono stati trattati dagli altri interventi

in discussione e sono implicitamente ammessi nel parere della Commissione affari costituzionali, la senatrice fa presente come da parte del Partito Democratico non vi sia una pregiudiziale chiusura all'idea di meccanismi di prescrizione legati ai tempi processuali.

Al di là delle proposte presentate nelle legislature precedenti richiamate questa mattina dal senatore Maritati, ella fa presente che in questa legislatura i senatori del Partito Democratico componenti la Commissione giustizia insieme ai colleghi Chiti e De Sena hanno presentato il disegno di legge n. 1043, già iscritto all'ordine del giorno di questa Commissione, recante delega al Governo per la riforma della parte generale del codice penale.

Questa iniziativa, fondata sulle conclusioni della cosiddetta Commissione Pisapia, istituita nella scorsa legislatura dal Ministro della giustizia, reca fra i criteri di delega, agli articoli 43 e 44, un nuovo meccanismo di prescrizione del reato, che prevede in primo luogo che i reati si prescrivano se entro un determinato termine dalla data in cui erano stati consumati non sia stata esercitata l'azione penale, prevedendo poi che dall'esercizio dell'azione penale decorrano ulteriori termini di prescrizione quantificati in cinque anni per la pronuncia del dispositivo che conclude il primo grado di giudizio e due anni per ogni successivo grado di giudizio.

Benchè la disposizione sia espressa in forma di delega al Governo – in modo da poter consentire una valutazione ponderata delle nuove disposizioni anche rispetto alle norme transitorie per i processi in corso – essa è comunque formulata in termini assai meno rozzi di quella recata dall'articolo 2 del disegno di legge in corso, che, pure, essendo immediatamente precettiva, avrebbe dovuto essere calibrata con la massima attenzione: infatti in primo luogo la scansione dei tempi tiene presente che i successivi gradi di giudizio richiedono tempi certamente minori di quelli richiesti per la definizione del processo di primo grado, che nella delega peraltro erano formulati con un'ampiezza sufficiente a consentire lo svolgimento di tutte le attività successive all'esercizio dell'azione penale e prevedendo una serie di cause interruttrive del decorso della prescrizione che tengano conto di quella che è la realtà degli adempimenti processuali.

L'oratrice conclude osservando che in queste ore sembra maturare nella maggioranza la consapevolezza che il testo del disegno di legge così come formulato sia improponibile. Ella invita quindi il relatore e i colleghi della maggioranza a rendere note le modifiche che si intendono apportare al testo, anche per orientare l'attività emendativa dell'opposizione, che deve essere messa in grado di capire se vi sono spazi di mediazione per approvare una normativa utile al Paese o se non vi sia altra strada che consegnare agli atti parlamentari la testimonianza del proprio assoluto dissenso.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,50.*

**110<sup>a</sup> Seduta (2<sup>a</sup> pomeridiana)**

*Presidenza del Vice Presidente*  
CENTARO

*La seduta inizia alle ore 18.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(1880) GASPARRI ed altri. – Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

**– e petizione n. 900 ad essi attinente**

(Rinvio del seguito dell'esame)

Il presidente CENTARO, preso atto, alla presenza del relatore, che non sono presenti senatori che chiedano di parlare in discussione generale, dispone di proseguire la seduta fino alle 18,30, per consentire a colleghi che lo desiderino di intervenire.

Preso atto, alle ore 18,30, che non vi sono colleghi che desiderino intervenire, dichiara chiusa la discussione generale rinviando lo svolgimento delle repliche ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 18,30.*

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

Giovedì 3 dicembre 2009

**260<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Giorgetti.*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(1880) GASPARRI ed altri. – Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

Il senatore FLERES (*PdL*), in sostituzione del relatore Azzollini, illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, che l'articolo 1 reca modifiche alla cosiddetta legge Pinto (legge n. 89 del 2001) recante la disciplina in materia di equa riparazione per irragionevole durata del processo. Si ricorda che il sistema vigente in materia di equa riparazione delinea un meccanismo nel quale il giudice investito del giudizio di equa riparazione accerta, caso per caso, il mancato rispetto del termine ragionevole del processo valutando una serie di parametri, quali la complessità del caso, il comportamento delle parti e del giudice, nonché di ogni altra autorità (articolo 2, comma 2, legge n. 89 del 2001). Rileva che il testo in esame, all'articolo 1, lettera c), capoverso 3-ter, inserisce nel testo della legge vigente una nuova disposizione, in base alla quale si prevede che non sono considerati irragionevoli i periodi non eccedenti il lasso temporale indicato dalla disposizione medesima (due anni per ciascun grado di giudizio, nonché un altro anno in caso di giudizio di rinvio). Segnala che il testo in esame, all'articolo 1, lettera c), cpv. 3-ter, in questione, prevede poi, all'ultimo periodo, che «*Il giudice, in applicazione dei parametri di cui al comma 2, può aumentare fino alla metà i termini di*



*cui al presente comma.»* Si prevede in tal modo la possibilità, da parte del giudice investito del giudizio sulla equa riparazione, di estendere, fino alla metà, i termini di «non irragionevolezza» della durata del processo. Rispetto al sistema vigente, il testo in esame, nel configurare tale potere «estensivo» dei termini in capo al giudice della riparazione, fa presente che sembra delineare una rilevanza automatica dell'arco temporale eccedente, rispetto ai termini fissati dalla norma, come eventualmente aumentati, sino alla metà, dal giudice, arco temporale che risulterebbe «irragionevole»; in caso contrario, infatti, risulterebbe priva di portata normativa la previsione di un potere «estensivo» dei termini da considerare da parte del giudice della riparazione. Rileva che occorre quindi valutare gli effetti dell'ultimo periodo della disposizione in questione, al fine di chiarire se da questo non possa scaturire un effetto in relazione ai meccanismi di accertamento della irragionevole durata del processo e conseguentemente in termini di entità dei giudizi di equa riparazione. Segnala, infine, il capoverso 3-*quater*, secondo periodo, dell'articolo 1, in relazione al quale andrebbe chiarita la valenza della formulazione della disposizione, quale mera fissazione di un limite ridotto di importo dell'indennizzo, nel caso di rigetto della richiesta del ricorrente ovvero di evidente infondatezza, acquisendo conferma dell'assenza di effetti in ordine al presupposto per il riconoscimento dell'indennizzo in questione.

Il presidente AZZOLLINI rileva che in relazione ad entrambi i profili oggetto di attenzione dell'illustrazione del relatore non si pongono profili di ordine finanziario rilevanti ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Ricorda infatti che già nel sistema attuale, delineato dalla legislazione vigente, è previsto un sistema accertamento della irragionevole durata del processo, per cui non mutano gli elementi per il riconoscimento del meccanismo dell'equa riparazione. Non possono peraltro ritenersi rilevanti ai fini dell'articolo 81 della Costituzione eventuali comportamenti in termini di strumentalità o fraudolenza nelle richieste di riconoscimento dell'equo indennizzo nell'ambito dei giudizi per l'irragionevole durata dei processi. In relazione ai capoversi richiamati dal relatore non si determinano quindi effetti di natura finanziaria; evidenzia inoltre che il capoverso 3-*quater* prevede una mera diminuzione della fattispecie relativa all'indennizzo nel caso di infondatezza della richiesta ovvero di rigetto della stessa, né si determinano effetti in connessione alla mera facoltà riconosciuta al giudice ai sensi del capoverso 3-*ter*, ultimo periodo. Rileva quindi che il provvedimento non delinea effetti innovativi rispetto al quadro della legislazione vigente tali da rilevare dal punto di vista finanziario.

Il senatore LUSI (PD) richiama il quadro del sistema attualmente previsto dalla cosiddetta legge Pinto, sottolineando come le modifiche proposte dal disegno di legge in esame non risultino affatto ininfluenti sul piano dei giudizi di riconoscimento dell'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo. Dopo aver richiamato la complessità della disciplina in materia di equa riparazione demandata alle Corti d'appello in

relazione alle diverse giurisdizioni di merito, rileva che nel quadro attuale il giudice è investito di una valutazione di tipo discrezionale, nel rispetto di taluni parametri indicati dalla legge. La formulazione del testo in esame determina invece profili di incidenza sui meccanismi di riconoscimento dell'equo indennizzo e di accertamento del termine irragionevole del processo, delineando peraltro profili di dubbio con particolare riferimento al capoverso 3-ter e alla facoltà di aumento dei periodi per il computo della durata da parte del giudice, non comprendendosi peraltro se sussista o meno un'impugnabilità della decisione del giudice al riguardo assunta. Profili problematici si pongono altresì in relazione al capoverso 3-quater, secondo periodo, in combinato disposto con il capoverso 3-ter dell'articolo 1 del testo, in quanto appaiono aumentare dal quadro complessivo le fattispecie e le possibilità in cui si potrà agire per l'equa riparazione. Sottolinea inoltre come il testo in esame non rechi una norma di chiusura volta a tutelare l'ordinamento rispetto ad attività fraudolentemente poste in essere per il riconoscimento in automatico dell'equa riparazione, per cui si prefigura un considerevole aumento del ricorso alle richieste ai fini del risarcimento dei danni. Rileva al riguardo che le somme oggi stanziare per l'attuazione della legge Pinto non considerano affatto un meccanismo come quello delineato dal disegno di legge in esame, per cui si profilano effetti finanziari negativi. Conclude stigmatizzando l'assenza del rappresentante del Governo attesa la complessità e delicatezza delle questioni esaminate che necessitano di chiarimenti e precisi elementi informativi da parte dell'Esecutivo.

Il PRESIDENTE, stante l'imminente inizio dei lavori dell'Aula, propone di sospendere la seduta al fine di proseguire la discussione sul provvedimento alla conclusione dei lavori dell'Assemblea, impegnandosi a sollecitare la partecipazione del rappresentante del Governo alla ripresa dei lavori della Commissione.

La Commissione conviene.

*La seduta, sospesa alle ore 9,30, riprende alle ore 12.*

Il senatore LEGNINI (PD), dopo aver richiamato le considerazioni svolte dal senatore Lusi in ordine agli effetti del provvedimento in termini di predeterminazione automatica del periodo di irragionevolezza del processo e dunque di determinazione di un numero maggiore di richieste risarcitorie, si sofferma sul profilo degli effetti delle modifiche apportate in ordine al carico di lavoro per gli uffici giudiziari. Richiama, al riguardo, la previsione, nell'ambito del provvedimento, di una istanza di sollecitazione che costituisce una sorta di preavviso alla celere definizione dei procedimenti giudiziari, e che è presupposto per la successiva azione riparatoria per irragionevole durata del processo. Per effetto di tale previsione i giudici destinatari di queste istanze risulteranno obbligati ad accordare una precedenza ai procedimenti in questione, con un effetto di accelerazione

e di maggiore carico su tutti gli uffici coinvolti, i quali saranno tenuti a smaltire un ingente arretrato nei termini temporali assai ristretti previsti dal provvedimento, pena la determinazione di effetti rilevanti in termini di risarcimento dei danni. Le proporzioni di tale fenomeno, che coinvolgerà il complesso degli uffici giudiziari e non solo i processi penali oggetto di prevista estinzione, necessitano di elementi di chiarimento in ordine all'entità dei possibili effetti. In particolare, appare evidente che il carico di lavoro, soprattutto nella fase iniziale di entrata in vigore del provvedimento per i procedimenti che dovranno essere celebrati in via accelerata, costituirà un'entità difficilmente sopportabile da parte degli uffici attualmente come attualmente strutturati, sia in termini di personale, sia in termini di costi per l'organizzazione, e relativamente al lavoro straordinario che si prefigura come necessario. Inoltre, in relazione ai procedimenti penali che risulteranno oggetto di estinzione si determinerà un conseguente effetto estintivo altresì sulle pene accessorie e dunque sulle sanzioni pecuniarie e sulle ammende, che non saranno quindi più acquisite. Dalla complessità del quadro delineato emergono profili particolarmente problematici che prefigurano un'inadeguatezza a provvedere all'accelerazione prevista da parte degli uffici, invariati nelle loro risorse umane e strumentali, configurandosi invece effetti finanziari di tipo negativo. A tale problema si aggiunge, poi, l'effetto relativo all'accrescimento dell'entità dei risarcimenti, dovuto al diverso meccanismo delineato dal provvedimento. Al riguardo, rileva che gli stanziamenti relativi all'attuazione della legge Pinto, pari a circa 23 milioni di euro per il 2009, non si riscontrano nell'ambito del bilancio per il 2010, risultando invece necessario prevedere risorse addirittura più ingenti per effetto dell'applicazione delle norme previste dal provvedimento in esame. Ricorda, al riguardo, l'esperienza realizzata nel 1996 in relazione alla riforma in materia di processo civile, ove furono previste le sezioni stralcio dei Tribunali al fine di far fronte agli arretrati in materia di contenzioso; anche alla luce di tali precedenti, appare insostenibile affermare che un provvedimento di tale portata, come il testo in esame, non richieda un'apposita copertura finanziaria volta a far fronte agli oneri specificamente connessi alla concreta attuazione dell'accelerazione dei processi, ciò richiedendo un'ingente mole di risorse, invece non previste nel testo.

Il senatore MASCITELLI (*IdV*) rileva come sul piano metodologico debbano essere garantiti alla Commissione bilancio congrui tempi di esame in relazione al provvedimento in titolo, che appare di grande rilievo e di notevole portata anche in relazione agli effetti finanziari, non potendosi condividere tempi ristretti per l'esame, anche tenuto conto della tempistica prevista da parte della Commissione di merito, che è tale da consentire un congruo dibattito in Commissione bilancio. In particolare, dopo aver richiamato lo specifico quadro regolamentare e le prerogative della Commissione bilancio in ordine all'esame di tutti i dati necessari per una congrua valutazione del provvedimento e del relativo impatto economico, sottolinea l'esigenza che il Governo fornisca dati specifici e che si

tenga altresì conto degli elementi emersi nel corso dell'esame presso la Commissione giustizia. In particolare, ricorda come in sede di audizione presso la Commissione di merito il Ministro della giustizia abbia fornito dei dati rilevanti in ordine al numero dei processi pendenti e ai costi stimati in relazione a questi. Da un esame di tali elementi di conoscenza, è prefigurabile un ingente costo che conseguirebbe all'entrata in vigore del disegno di legge in esame, costo che passerebbero dai 26 milioni di euro attualmente stanziati per l'attuazione delle eque riparazioni, a circa 30 milioni, profilandosi una variazione in aumento di particolare rilevanza. È necessario dunque tener conto di tali profili anche ai fini di una compiuta valutazione degli impatti economici del provvedimento. Dopo aver dichiarato di condividere le preoccupazioni espresse dal senatore Legnini in ordine ai maggiori costi che si prefigurano per le strutture dell'apparato giudiziario in relazione all'effetto di sovraccarico di lavoro per l'accelerazione dei processi, sottolinea altresì che l'estinzione prevista per i procedimenti penali potrà determinare la perdita, da parte dello Stato, delle acquisizioni di risorse connesse al pagamento di multe ed ammende, nell'ambito del processo penale. Evidenzia, inoltre, che l'articolo 2, comma 6, del testo in esame, prevede il possibile trasferimento al processo civile dell'istanza incardinata nell'ambito del procedimento penale, con un effetto di evidente sovraccarico dei processi, per cui il quadro complessivo impone una ponderazione attenta dell'impatto della disciplina. Al riguardo, è necessario che la Commissione disponga di ogni elemento ai fini di una congrua valutazione dei dati, risultando in particolare necessario che il Governo fornisca, in relazione al testo, un'adeguata relazione tecnica.

Il senatore MORANDO (PD), dopo aver richiamato il quadro della legislazione vigente delineata dalla «legge Pinto» ed, in particolare, la previsione di un meccanismo di appostazione di risorse quali un tetto di spesa annualmente determinato, sottolinea le rilevanti modifiche che vengono operate rispetto al quadro della legislazione vigente dal provvedimento in esame. In particolare, il capoverso 3-ter dell'articolo 1, introduce un meccanismo di termini predeterminati per legge, in relazione ai gradi di giudizio, per determinare l'irragionevole durata del processo; la previsione di termini fissi, restrittivi rispetto al quadro attuale, se da un lato risulta volto a favorire la brevità dei tempi processuali, appare tuttavia profilare effetti in termini di aumento delle richieste risarcitorie connessi al meccanismo della legge sopra richiamata. La previsione in questione riconosce poi al giudice dell'equa riparazione la facoltà di estendere i limiti previsti dalla norma, tuttavia, è necessario disporre di un dato certo sull'andamento negli anni passati della durata media dei processi, al fine di valutare se le modifiche introdotte risultino in linea con il dato storico o se si determini una accelerazione dei tempi, delineandosi, in tal caso, effetti onerosi sul piano degli indennizzi da riconoscere. Sotto tale profilo, sussistono fondati elementi per l'espressione di un parere contrario, quand'anche senza il richiamo all'articolo 81 della Costituzione, non risultando

prefigurabile un parere non ostativo su tale punto. Si sofferma, poi, sul capoverso 3-*quater*, che costituisce altro profilo di rilievo del provvedimento, sottolineando come il secondo periodo della previsione disponga un elemento di riduzione della quota di indennizzo, ma allo stesso tempo introduca un elemento di rigidità assente nel sistema attuale. La previsione della riduzione ad un quarto dell'indennizzo nei casi di manifesta infondatezza, ovvero di rigetto della richiesta, risulta infatti un'innovazione rispetto al quadro attuale, ove il giudice della riparazione potrebbe riconoscere una quota di indennizzo anche inferiore a tale limite. Sotto tale profilo, la norma introduce quindi elementi di automatismo tali da determinare, nella formulazione attuale, possibili aumenti nella spesa. Sulla base di tali valutazioni, il Governo dovrebbe fornire elementi relativamente ai dati, al fine di consentire la definizione dell'entità dell'onere riconducibile all'attuazione delle disposizioni. In tal senso, sulla scorta di necessari elementi quantitativi forniti dall'Esecutivo, la Commissione bilancio disporrebbe degli elementi per l'espressione di un parere condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'introduzione di una norma di copertura finanziaria, che appare indispensabile in relazione al testo e al prefigurabile effetto inflattivo sulle richieste risarcitorie.

Il presidente AZZOLLINI (*PdL*), in qualità di relatore, rileva che nel quadro attuale non risultano determinabili specifici effetti di natura finanziaria, sottolineando tuttavia come potrebbero esserci profili in relazione al carico di lavoro degli uffici per il funzionamento del meccanismo di accelerazione processuale, disposto dal provvedimento. È tuttavia necessario valutare compensativamente gli effetti in termini diretti e indiretti del provvedimento, valutandone anche le ricadute vantaggiose connesse alla riduzione dei termini di durata. In relazione al capoverso 3-*quater*, rileva come anche ove si profilasse un elemento di rigidità si introduce un elemento di riduzione dell'entità dell'indennizzo. In relazione. Poi, ai rilievi svolti dal senatore Mascitelli, sottolinea come saranno garantiti tempi congrui per il compiuto esame del provvedimento, al fine di acquisire i dati che si rendano necessari. Rileva, tuttavia, che allo stato attuale non appare possibile determinare gli effetti sia nell'*an* che nel *quantum* del provvedimento. Al riguardo, propone pertanto l'espressione di un parere volto ad inserire nel testo del provvedimento, mediante specifica condizione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, una norma aggiuntiva con la quale si introduca la previsione che, nel caso di accertamento di un onere connesso all'attuazione del provvedimento, il Governo assuma tempestivamente l'iniziativa legislativa necessaria al fine di coprire il suddetto onere. In tal modo, si consente di far fronte a eventuali effetti di natura finanziaria che dovessero verificarsi nella fase attuativa del provvedimento. Ciò anche in considerazione del meccanismo delineato dalla «legge Pinto» che pur prevedendo un limite di spesa in relazione alle risorse stanziare per l'attuazione dell'equa riparazione, sembra configurare parallelamente diritti soggettivi, come peraltro emerge dai profili di pignoramento dei beni del Ministero della giustizia, evidenziati dal Primo presidente della

Corte di Cassazione nell'ultima relazione di apertura dell'anno giudiziario. Propone, inoltre, l'inserimento nel testo del parere di una specifica osservazione, volta ad evidenziare il tema dei costi per gli uffici giudiziari, segnalato in particolare dal senatore Legnini.

Dopo che il senatore LUSI (*PD*) ha richiesto taluni chiarimenti in ordine alla valenza della condizione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, proposta dal Presidente in qualità di relatore, che non costituisce una copertura finanziaria, invece necessaria nel testo in esame, il senatore LEGNINI (*PD*) rileva come la soluzione proposta dal Presidente appaia del tutto insoddisfacente e non condivisibile. Sottolinea, inoltre, che stanti i tempi ampiamente disponibili per un congruo esame del provvedimento, appare doveroso che il Governo fornisca gli elementi e i dati relativi allo stato attuale ed in particolare al numero dei processi interessati dal meccanismo di accelerazione previsto dalla norma. Elementi devono altresì essere forniti in relazione ai profili inerenti i giudizi di equa riparazione, posto che esiste già un dato storico riferito a diversi esercizi finanziari ed è comunque noto, pur tenendo conto delle difficoltà di quantificazione, il dato dell'entità dei processi in rilievo. Dati si rendono necessari altresì in ordine agli effetti conseguenti all'estinzione delle pene pecuniarie che costituiscono un effetto certo e rilevante rispetto al testo. La disponibilità di tali dati si rende particolarmente necessaria alla luce della portata innovativa delle norme in esame, che introducono modifiche di sistema, ponendo termini processuali brevi e profilando effetti finanziari che necessitano di un'idonea e contestuale copertura, senza rinviare a interventi in via meramente successiva.

Il senatore MORANDO (*PD*), dopo aver rilevato che non sussistono intenti ostruzionistici da parte dei Gruppi di opposizione, sottolinea tuttavia l'imprescindibilità di acquisire dati tecnici dal Governo in ordine alla attuazione della «legge Pinto», posto che anche alla luce dei rilievi emersi nel corso del dibattito, emerge una consistente probabilità che dalle norme scaturiscano effetti finanziari in termini di maggiori oneri assai significativi. Rispetto a tale quadro, la proposta di condizionare, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, l'introduzione nel testo di un articolo aggiuntivo risulta inadeguata, in assenza dei necessari dati conoscitivi sullo stato di attuazione e di rifinanziamento della «legge Pinto», dovendosi prevedere idonee risorse per l'attuazione di tale legge nell'ambito del bilancio 2010, tuttora in corso di esame, anche tenendo conto degli effetti inflattivi sulle richieste risarcitorie conseguenti dal provvedimento in esame.

Il senatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*) sottolinea come la soluzione proposta dal Presidente appaia razionale alla luce del quadro della legislazione vigente preannunciando pertanto un voto favorevole su un parere di tale contenuto. Formula, inoltre, una osservazione in ordine al complessivo meccanismo di onerosità della «legge Pinto» come già prevista a legislazione vigente, ponendosi un problema di equità in ordine agli

oneri che sono a carico del comparto dell'amministrazione, mentre appare necessaria una riflessione sulla possibilità di prevedere il carico di tali costi sui soggetti responsabili delle inefficienze e non a carico dei contribuenti.

Il PRESIDENTE, dopo aver rilevato come, nonostante la considerazione del dato storico relativo all'attuazione della «legge Pinto», si profili una complessiva aleatorietà in ordine ai fattori che sono alla base dei meccanismi di riconoscimento dell'equa riparazione, si sofferma sulla disposizione di cui all'articolo 1, capoverso 3-*sexies*, ove si prevede una concisa esposizione dei motivi con un conseguente effetto di semplificazione nelle attività processuali. Sottolinea, al riguardo, come per la prima volta venga previsto un meccanismo generalizzato di semplificazione che va quindi valutato nei suoi effetti positivi. Dopo aver ribadito il quadro di complessiva difficoltà di valutare specifici effetti di onerosità rispetto alle innovazioni legislative introdotte, accoglie comunque l'invito a consentire un ampio esame del provvedimento, anche acquisendo i dati in tal senso richiesti al Governo, che comunque appaiono in parte emergere dall'audizione svolta dal Ministro della giustizia, nonché dalla richiamata prolusione del Primo Presidente della Cassazione in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario.

Dopo un intervento del senatore LEGNINI (PD), volto ad evidenziare come il solo dato storico sulla attuazione della «legge Pinto» non appaia affatto sufficiente per la valutazione degli impatti finanziari, occorrendo invece che il Governo chiarisca quanti sono i processi interessati dall'applicazione del provvedimento, al fine di valutarne gli effetti in termini finanziari, il presidente AZZOLLINI propone quindi di rinviare il seguito dell'esame ad una seduta da convocare per mercoledì della prossima settimana, compatibilmente con i lavori dell'Assemblea.

La Commissione conviene ed il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,25.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

Giovedì 3 dicembre 2009

**126<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Vice Presidente***FERRARA**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ingegner Flavio Valeri, presidente del Consiglio di Gestione e consigliere delegato della Deutsche Bank SpA, Chief Country Officer di Deutsche Bank Italia, l'avvocato Michele Mengoni, responsabile dell'unità organizzativa legale della Deutsche Bank SpA e il dottor Renato Grelle, Head of DCM and Corporate Coverage Group Italy della medesima banca.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il presidente FERRARA fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Seguito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni: audizione di rappresentanti di Deutsche Bank**

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 1° dicembre scorso.



Il presidente FERRARA introduce i temi oggetto dell'audizione.

L'ingegner VALERI illustra un documento scritto che consegna alla Commissione e si sofferma in primo luogo sull'organizzazione interna e la presenza territoriale della Deutsche Bank in Italia e nel mondo; compie successivamente un'analisi generale dello sviluppo del mercato mondiale e italiano del debito nell'ultimo quinquennio, evidenziando che, nel corso degli ultimi cinque anni, in Europa il debito delle amministrazioni locali, in termini percentuali rispetto al prodotto interno lordo, è rimasto sostanzialmente immutato e pari al 5,2 per cento del PIL. Per quanto riguarda invece la situazione italiana, rileva che il debito complessivo delle amministrazioni locali è cresciuto, da dicembre 2005 a giugno 2009, da 87 a 109 miliardi di euro.

Indi procede all'analisi settoriale relativa all'incidenza dei derivati destinati alla finanza locale, in ambito internazionale e con riferimento al mercato italiano, sottolineando la sua crescita significativa in tale comparto (+ 43,3 per cento in termini di valore nozionale), che tuttavia risulta molto contenuta rispetto a quella rilevata a livello globale e pari al 124 per cento. Nel focalizzare l'attenzione sui derivati stipulati dalle amministrazioni locali italiane, evidenzia un aumento, dal dicembre 2005 alla fine del 2007, del numero di enti coinvolti, che passa da 349 a 669, e specifica altresì che, al 31 marzo 2009, risultava in essere un numero di contratti pari a 496. Con riferimento al valore nozionale dei derivati, ne evidenzia una non trascurabile riduzione (da 29 miliardi di euro a dicembre 2005 a 24,5 miliardi di euro a marzo 2009), anche per effetto del blocco disposto dal decreto-legge n. 112 del 2008.

Specifica quindi che il totale del valore di mercato negativo per le amministrazioni locali ammonta complessivamente a circa un miliardo di euro, rispetto a un debito totale pari a circa 109 miliardi di euro, ovvero circa l'1 per cento. Dopo aver richiamato i dati principali relativi agli *swap* di ammortamento e ai contratti che prevedono il pagamento di un *up front* alle amministrazioni locali, delinea il quadro normativo di riferimento in materia di accesso delle amministrazioni locali italiane alla finanza derivata, operando al contempo una serie di riferimenti anche agli ordinamenti di altri Paesi europei.

Dopo aver rinviato al testo scritto della propria relazione in tema di pratiche internazionali uniformi su base ISDA, dà conto dell'operatività della Deutsche Bank in derivati destinati agli enti locali italiani, segnalando – con riguardo alla dimensione del mercato italiano – che, al 31 marzo 2009, il numero di contratti in essere è pari a 496, con un valore nozionale complessivo pari a circa 25 miliardi di euro e un *fair value* negativo pari a 1.079 milioni di euro; il numero di *swap* d'ammortamento è pari a 76 e la componente *up front* incassata dalle amministrazioni nel periodo 2005-2008 ammonta a circa 42 milioni di euro. Infine precisa che il rapporto tra il valore nozionale dei derivati degli enti locali e quello complessivo del mercato italiano è pari allo 0,27 per cento. Tiene quindi a ribadire che la Deutsche Bank opera nel mercato del settore pubblico ita-

liano sia come controparte di operazioni di finanziamento sul mercato dei capitali da parte degli enti locali sia come controparte del Ministero dell'economia e delle finanze e del mercato delle cartolarizzazioni pubbliche. Sottolinea quindi che la Deutsche Bank ha in essere 25 contratti con controparti pubbliche per circa 2,07 miliardi di euro in termini di nozionale e che l'attività negoziale è stata essenzialmente rivolta a enti locali di grandi dimensioni. Delle 25 operazioni in essere, 12 riguardano contratti di scambio di tasso di interesse e 13 sono operazioni obbligatorie di creazione di fondi d'ammortamento; non sono stati perfezionate operazioni di finanziamento strutturato: infatti le tipologie di contratti stipulati hanno finalità di copertura del rischio di tasso di interesse e non di carattere speculativo. Aggiunge che la Deutsche Bank ha concluso solo due contratti con il pagamento di premi *up front*, per un totale di 4,8 milioni di euro. Offre poi alcuni ragguagli sul valore attuale dei crediti della banca all'interno del portafoglio dei derivati, facendo presente che essa risulta in posizione di credito per un importo di 41 milioni di euro, il quale non rappresenta tuttavia un debito effettivo per gli enti locali, salvo l'estinzione anticipata del contratto.

In seguito si sofferma sull'operatività della Deutsche Bank nelle cartolarizzazioni destinate alle amministrazioni locali e precisa che essa è stata impegnata nella sola operazione di cartolarizzazione di beni immobili attraverso la società SCIP Srl effettuata nel 2005.

Conclude formulando una serie di proposte per il riordino della materia dei derivati, che richiederebbe innanzitutto l'istituzione di una banca dati per la rilevazione statistica e il monitoraggio dei derivati destinati alle amministrazioni locali; in secondo luogo sottolinea l'esigenza di garantire l'uniformità delle definizioni contrattuali e regolamentari delle operazioni consentite e calibrare gli obblighi informativi della controparte privata e il grado di protezione di quella pubblica alle dimensioni geografiche e alle specifiche competenze tecniche dell'ente stipulante.

Seguono quindi i quesiti dei senatori.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*), dopo aver apprezzato l'eshaustività della relazione svolta, anche in confronto alle audizioni svolte in precedenza, chiede se la Deutsche Bank sia affiliata all'ABI o all'AIBE e ravvisa l'esigenza di una quantificazione più puntuale del debito delle pubbliche amministrazioni, atteso che i dati indicati evidenziano un sensibile scostamento rispetto alle cifre fornite in audizione dal viceministro dell'economia e delle finanze Vegas. Tale circostanza gli appare particolarmente preoccupante, poiché fa temere una mancata quantificazione del valore delle posizioni scambiate al di fuori dei mercati regolamentati, ponendo quindi un problema generale di controllo del volume dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni.

Apprezza la proposta di una regolamentazione più stringente del settore e domanda informazioni sull'eventuale contenzioso esistente e sul si-

stema di incentivazione adottato. Infine ribadisce la necessità di rimuovere gli ostacoli all'introduzione di *legal standard* internazionali.

Il senatore BARBOLINI (PD) chiede di indicare se siano già intervenute estinzioni anticipate dei contratti stipulati e se sono pervenute richieste in tal senso. Domanda poi se i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze si sono limitati alla realizzazione dell'operazione di cartolarizzazione indicata, ravvisando comunque una particolare esigenza di approfondimento in tale ambito al fine di verificare i risultati economici dell'operazione e quali classificazioni contrattuali sono state attribuite dalla banca agli enti territoriali di minori dimensioni nella negoziazione dei derivati.

L'ingegner VALERI specifica in primo luogo le ragioni di opportunità che hanno indotto la Deutsche Bank ad affiliarsi tanto all'AIBE quanto all'ABI, in considerazione del carattere internazionale del gruppo bancario ma anche della sua radicata presenza a livello territoriale. Ribadisce quindi che il numero di operazioni concluse dalla banca ammonta a 25 e informa che è attualmente in corso un solo contenzioso con il comune di Milano.

Illustra quindi il sistema di incentivazione e remunerazione del personale della banca, sottolineando che esso è conforme ai principi di vigilanza e che comprende la corresponsione di una componente fissa e di una variabile, a proposito della quale elenca i criteri di erogazione.

Aggiunge poi che la Deutsche Bank ha dato seguito all'unica richiesta di estinzione anticipata finora pervenuta, versando all'ente locale interessato un *mark to market* positivo per un importo di 220.000 euro. Conferma quindi che è stata realizzata una sola operazione di cartolarizzazione nell'ambito dei rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze e puntualizza che la banca assicura un elevato *standard* di trattamento a tutte le controparti pubbliche, al di là dell'aspetto formale rappresentato dalla classe di clientela ad esse attribuito.

L'avvocato MENGONI specifica infatti che la Deutsche Bank conferisce a uno studio legale esterno l'incarico di valutare la conformità dell'operazione proposta all'ente locale con la normativa vigente e aggiunge che vi sono stati limitati casi di richieste di chiarimenti avanzati da enti locali, alle quali assicura che la banca sta già dando tempestivamente seguito.

Il dottor GRELLE dà infine conto dei servizi prestati dalla Deutsche Bank al Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito del collocamento sul mercato di alcuni titoli di Stato indicizzati, sottolineando la positività dei risultati ottenuti da tale operazione.

Il presidente FERRARA dichiara quindi conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,05.*

## LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

Giovedì 3 dicembre 2009

**145<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**GRILLO**

*Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e per i trasporti Giachino.*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente GRILLO, constatata l'assenza del prescritto numero legale, rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame degli atti del Governo nn. 141 e 147.

Peraltro, ricorda come, per l'atto del Governo n. 147, in scadenza il prossimo 7 dicembre, non sarebbe stato possibile procedere alla votazione del parere, dal momento che la Presidenza del Senato non ha ancora sciolto la riserva, in mancanza del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; in merito all'atto del Governo n. 141, rileva invece come il termine per la formulazione del parere scada il prossimo 6 dicembre.

Con riguardo all'atto del Governo n. 141, il sottosegretario GIACHINO dichiara la disponibilità del Governo a ritardare l'adozione del medesimo provvedimento, in attesa che la Commissione voti il parere, auspicabilmente la prossima settimana.

*La seduta termina alle ore 9,20.*

**POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14<sup>a</sup>)**

Giovedì 3 dicembre 2009

**72<sup>a</sup> Seduta***Presidenza della Presidente***BOLDI***La seduta inizia alle ore 9.**IN SEDE CONSULTIVA*

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e in attuazione del quadro fondamentale per la piccola impresa (Small Business Act) – (COM (2009) 126 def. (n. 49)**  
(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

La PRESIDENTE relatrice, nell'introdurre l'atto comunitario n. 49, tiene a sottolineare, in primo luogo, come esso vada ad incidere su una problematica di assoluto rilievo per le imprese italiane, soprattutto quelle di piccole dimensioni.

Nelle transazioni commerciali tra operatori economici, o tra questi e le amministrazioni pubbliche, accade di frequente, infatti, che i pagamenti vengano effettuati in ritardo rispetto a quanto concordato nel contratto o stabilito nelle condizioni generali che regolano gli scambi. Si tratta di prassi che incidono negativamente sulla liquidità delle imprese, pregiudicandone la competitività (specie nel caso delle PMI), e che hanno un effetto negativo sugli scambi commerciali intracomunitari. Nei casi più estremi, i ritardi di pagamento possono essere causa di fallimenti di aziende altrimenti redditizie: un rischio che tende ad accentuarsi nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa particolarmente difficile.

La centralità delle garanzie di pagamento nella vita delle imprese (specie medie e piccole) e nell'economia europea è stata sottolineata con forza tanto dal Quadro fondamentale per la piccola impresa (Small Business Act), quanto dal piano europeo di ripresa economica. Proprio in sede di esame dello Small Business Act, la Commissione 10<sup>a</sup> del Senato ha impegnato il Governo, tra l'altro, «a garantire alle PMI il rispetto dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni dei lavori svolti, anche in considerazione delle modifiche che l'UE intende apportare

alla direttiva europea sui ritardi di pagamento, al fine di prevedere che le PMI siano effettivamente pagate entro trenta giorni dai soggetti pubblici, anche attraverso meccanismi di compensazione».

La proposta di direttiva in esame, che abroga e subentra, attraverso il meccanismo della rifusione, alla direttiva 2000/35/CE, si colloca al contempo tra le misure di attuazione del Quadro per la piccola impresa e tra le misure volte a fronteggiare la crisi economica. Essa muove da alcune constatazioni di fatto, sulle quali vale la pena di soffermarsi più nel dettaglio: è ampiamente provato che, anche dopo l'entrata in vigore della direttiva 2000/35, i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali continuano a essere un problema generale nell'UE; è forte la tendenza, da parte di molte imprese debentrici, a considerare i ritardi di pagamento come un sistema efficace e conveniente per finanziare le proprie attività, mentre per le amministrazioni pubbliche i ritardi di pagamento ai creditori sono spesso un modo semplice, ma ingiustificato, di superare le limitazioni di bilancio, rinviando i pagamenti all'esercizio successivo; i mezzi di ricorso previsti dall'attuale legislazione europea non sono abbastanza efficaci ed efficienti. Malgrado la direttiva 2000/35, molte imprese, in particolare PMI, non applicano interessi anche se avrebbero il diritto di farlo, e fanno perciò diminuire la motivazione dei debitori a pagare con puntualità; nonostante le lacune della direttiva 2000/35, alcuni dei concetti fondamentali da essa enucleati (interessi di mora, riserva di proprietà, procedure di recupero crediti non contestati) restano pilastri unanimemente riconosciuti della lotta contro i ritardi di pagamento, e vanno pertanto preservati e potenziati.

La Presidente relatrice ricorda che la proposta di direttiva è stata preceduta da un'ampia consultazione delle parti interessate, che si è svolta in rete dal maggio all'agosto del 2008, e si è sostanziata in 510 risposte al questionario inviato dalla Commissione europea. Il questionario sottoponeva alle parti consultate una serie di possibili opzioni per rafforzare gli strumenti per la lotta ai ritardi nei pagamenti, e chiedeva di valutarli in termini di efficacia, efficienza e coerenza. Sono state escluse, perché non in grado di soddisfare a pieno uno o più criteri valutativi, le opzioni non legislative (attività di sensibilizzazione destinate alle imprese e/o alle organizzazioni che rappresentano le PMI; pubblicazione di informazioni sui «cattivi debitori») e quattro tra le possibili opzioni legislative (armonizzazione dei termini di pagamento tra le imprese e tra amministrazioni pubbliche e imprese; aumento del «margine» nella fissazione degli interessi; ampliamento del ruolo delle organizzazioni rappresentative), mentre sono state considerate pienamente soddisfacenti (in termini di efficacia, efficienza e coerenza) le opzioni legislative relative all'abolizione della soglia dei 5 EUR, all'introduzione di una «commissione per i ritardi di pagamento» e di un «risarcimento per i ritardi di pagamento».

La proposta ha come base giuridica l'articolo 95 TCE (ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri aventi per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno), e viene giustificata, per quanto attiene al principio di

sussidiarietà, con la mancanza o l'inefficacia delle norme nazionali di lotta contro i ritardi di pagamento, e il rischio che da tale carenza discendano forme di sleale protezione degli operatori economici nazionali dai prodotti e servizi provenienti da altri Stati membri.

Per quanto concerne invece il principio di proporzionalità, la Commissione ritiene che la proposta di direttiva lo rispetti appieno, poiché non obbliga gli operatori economici a chiedere interessi di mora o risarcimenti, non lede il principio fondamentale della libertà contrattuale e include elementi di flessibilità tali da consentire agli Stati membri di recepire la nuova normativa alla luce delle condizioni economiche e commerciali presenti sul loro territorio.

Passando nel dettaglio all'analisi della proposta, la Presidente relatrice evidenzia le modifiche più rilevanti rispetto alla direttiva 2000/35.

L'articolo 1, paragrafo 2 elimina la possibilità, per gli Stati membri, di escludere i ricorsi per interessi di importo inferiore a 5 EUR, che riguardano quasi esclusivamente le PMI e le piccole transazioni.

L'articolo 4 specifica che, in caso di ritardi di pagamento, i creditori hanno il diritto di ottenere un rimborso per i costi di recupero interno connessi all'importo pagato in ritardo.

L'articolo 5 prevede che le amministrazioni pubbliche siano tenute, di norma, a pagare le fatture relative a transazioni commerciali aventi per oggetto la fornitura di beni e la prestazione di servizi entro trenta giorni, scaduti i quali il creditore avrà diritto a un risarcimento pari al 5 per cento dell'importo dovuto, oltre agli interessi di mora e al risarcimento dei costi di recupero.

L'articolo 6 rafforza la disposizione relativa alle clausole contrattuali gravemente inique e stabilisce che in tale fattispecie devono rientrare tutte le clausole che escludano l'applicazione di interessi di mora.

L'articolo 7 obbliga gli Stati membri a garantire la massima trasparenza in merito ai diritti e agli obblighi derivanti dalla direttiva, in particolare attraverso la pubblicazione del tasso di interesse legale.

Informa, quindi, che la proposta di direttiva è attualmente all'esame della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo, che dovrebbe concludere i suoi lavori entro gennaio (mentre il voto in plenaria è calendarizzato per la sessione di febbraio). La relatrice, on. Barbara Weiler, ha prodotto, in data 26 ottobre, un Documento di lavoro, nel quale formula alcune osservazioni di carattere generale sulla proposta della Commissione europea, così sintetizzabili: la mancanza di mezzi di ricorso efficienti ed efficaci è solo una delle cause dei ritardi di pagamento nel mercato interno, tant'è che molto spesso le imprese non prevedono interessi di mora per timore di danneggiare i rapporti con il cliente o non richiedono gli interessi perché non sono consapevoli dei loro diritti; i ritardi nei pagamenti possono quindi essere combattuti solo con un'ampia gamma di misure complementari, che dovrebbero includere un aumento della consapevolezza da parte delle imprese e in particolare delle PMI, una serie di misure pratiche che favoriscano la puntualità nei pagamenti (p.e. il ricorso alle fatture elettroni-



che), la pubblicazione di informazioni su buoni e cattivi pagatori e la diffusione delle migliori pratiche per promuovere la puntualità nei pagamenti; è necessario discutere ulteriormente l'opportunità di un trattamento differenziato per le pubbliche amministrazioni e le imprese: se, infatti, è vero che le pubbliche amministrazioni sono diverse dalle imprese in termini di processi di pianificazione del bilancio e di accesso ai finanziamenti, ciò non giustifica necessariamente un trattamento diverso per quanto concerne i periodi di pagamento e le relative sanzioni; è necessario che le soglie per il risarcimento delle spese di recupero siano sufficientemente alte da incoraggiare i creditori a chiederne il pagamento e dissuadere i debitori dal pagare in ritardo. Inoltre, il concetto di «costi di recupero restanti» è formulato in modo troppo generico, e richiede un ulteriore chiarimento; può essere opportuna una riflessione supplementare sull'adeguatezza del risarcimento forfettario del 5 per cento, previsto per i ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni; è importante garantire che la proposta non porti a discriminazioni tra ospedali pubblici e privati e preservi quindi una parità assoluta di trattamento per quanto concerne tutte le norme in materia di ritardi di pagamento.

La Presidente relatrice conclude informando che, in sede di Consiglio, il dibattito si è svolto finora a livello informale, ma sono già emersi alcuni punti di criticità, e segnatamente: la possibilità di prevedere, nei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese, una vera e propria inderogabilità dei termini di pagamento, eventualmente elevandoli in modo da renderli più compatibili con i tempi organizzativi della PA; la possibilità di differenziare fra i diritti delle PMI e quelli delle altre imprese, prevedendo condizioni più favorevoli per le prime; l'opportunità di mantenere una distinzione, che la proposta di direttiva tende a far cadere, tra la pubblica amministrazione in senso stretto (sia essa nazionale, regionale o locale) e le SPA o i soggetti operanti nel settore dei servizi pubblici o *utilities*; la possibilità di un'attuazione in più fasi dell'articolo 5 (transazioni commerciali tra pubblica amministrazione e imprese) sulla base di «liste» predisposte a livello nazionale e approvate a livello UE.

Si apre la discussione generale.

La senatrice MARINARO (PD) concorda con l'orientamento della relatrice, secondo cui la suddetta proposta comunitaria riveste una particolare importanza per l'Italia, in quanto, come noto, la peculiarità del sistema economico italiano risiede proprio su una fitta rete produttiva di piccole e medie imprese.

In ragione della delicatezza della materia, pertanto, reputa auspicabile svolgere un debito approfondimento del documento in titolo, rispetto al quale si sente di esprimere una preliminare perplessità, ad esempio, in merito alla questione della non discriminazione tra ospedali pubblici e privati per quanto riguarda il ritardo dei pagamenti.

Il senatore Mauro Maria MARINO (*PD*) si chiede in che modo potrà essere realizzata, in concreto, l'applicazione del fondamentale articolo 5 della proposta, dovendo, al contempo, rispettare anche i parametri fissati dal Patto di stabilità.

La PRESIDENTE, nel dare seguito alle considerazioni svolte dalla senatrice Marinaro, prospetta l'opportunità di prevedere una serie di brevi audizioni dei soggetti in varia misura interessati all'elaborazione della proposta in argomento, da concordare con la 10<sup>a</sup> Commissione, cui la stessa proposta è stata assegnata in sede primaria, finalizzate ad una maggiore ponderazione dei relativi punti problematici.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,30.*



