

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

N. 524

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per disciplinare il regime di incompatibilità degli amministratori giudiziari, dei loro coadiutori, dei curatori fallimentari, e degli altri organi delle procedure concorsuali

(Parere ai sensi dell'articolo 33, commi 2 e 3, della legge 17 ottobre 2017, n. 161)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 19 marzo 2018)



*La Ministra
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/II/XVII/D360/18

Roma, 19 marzo 2018

Sig. Presidente,

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per disciplinare il regime delle incompatibilità degli amministratori giudiziari, dei loro coadiutori, dei curatori fallimentari e degli altri organi delle procedure concorsuali, in attuazione dell'articolo 33, commi 2 e 3, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2018.

cordialmente,

Anna Finocchiaro

Sen. Pietro GRASSO
Presidente del Senato della Repubblica
ROMA

rc

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Premessa

L'articolo 33, commi 2 e 3 della legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni, ha delegato il Governo ad adottare, entro quattro mesi dalla data della sua entrata in vigore, un decreto legislativo diretto a disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministrazione giudiziaria, nonché di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali.

I criteri direttivi fissati dalla legge delega impongono di prevedere:

a) l'incompatibilità per rapporti di parentela, affinità, convivenza e, comunque, assidua frequentazione con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico;

b) che il presidente della corte di appello eserciti la vigilanza sulle nomine ai predetti incarichi conferite a soggetti che abbiano con i magistrati del distretto giudiziario, in cui ha sede l'ufficio titolare del procedimento, gli indicati rapporti di parentela, affinità, coniugio o frequentazione assidua, in modo tale da evitare indebite commistioni e compromissione della credibilità della funzione giudiziaria.

Lo schema di decreto legislativo cui si riferisce la presente relazione è quindi diretto a dare attuazione alla legge delega, innanzitutto introducendo cause di incompatibilità derivanti dall'esistenza di legami di parentela o da altri rapporti di amicizia o di natura "affettiva" con i magistrati addetti all'ufficio giudiziario cui appartiene il giudice conferente l'incarico per gli amministratori giudiziari e per i professionisti e loro coadiutori nominati nell'ambito di procedure concorsuali.

Il testo, inoltre, disciplina la vigilanza, da parte del presidente della corte di appello, su tutti gli incarichi conferiti nel distretto, considerato che nomine di per sé lecite, in quanto effettuate a favore di professionisti legati a magistrati appartenenti a differenti uffici giudiziari rispetto a quello conferente l'incarico, potrebbero, in ragione delle frequentazioni e dei legami tra la persona incaricata ed appartenenti alla magistratura giudicante o requirente, celare indebiti scambi di favori o comunque ledere l'immagine di terzietà della magistratura.

Il decreto legislativo non si occupa invece delle cause di incompatibilità che derivano dall'esistenza di rapporti diretti tra il magistrato conferente l'incarico ed il professionista incaricato, che sono espressamente disciplinate, anche se per i soli amministratori giudiziari, dall'art.35 del decreto legislativo n.159 del 2011 (codice antimafia) che prevede che non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, il coniuge, i parenti fino al quarto grado, gli affini entro il secondo grado, i conviventi o commensali abituali del magistrato che conferisce l'incarico e neppure i creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico, del suo coniuge o dei suoi figli, né le persone legate da uno stabile rapporto di collaborazione professionale con il coniuge o i figli dello stesso magistrato, né i prossimi congiunti, i conviventi, i creditori o debitori del dirigente di cancelleria che assiste il magistrato.

Fasi e procedure di attuazione

La legge delega è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 4 novembre 2017 ed è entrata in vigore il 19 novembre 2017.



Lo schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione dei criteri di delega contenuti all'articolo 33, sulla base dei principi e criteri generali contenuti nella legge stessa.

Il termine per l'esercizio della delega è fissato al 19 marzo 2018.

Lo schema del decreto legislativo dà attuazione a tutti i criteri di delega.

Disposizioni recate dal decreto legislativo

Il testo si compone di sei articoli.

L'articolo 1 modifica il codice antimafia, introducendo, all'articolo 35 ("nomina e revoca dell'amministratore giudiziario"), i commi 4-bis e 4-ter e gli articoli 35.1 e 35.2. I soggetti cui si rivolgono le disposizioni sono, ovviamente, gli amministratori giudiziari e loro coadiutori nominati in procedimenti di prevenzione, nonché i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 12-sexies del d.l. 8 giugno 1992, n.306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n.356 e nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3 bis c.p.p. in virtù del rinvio operato dal comma 4-bis del predetto articolo 12-sexies alle disposizioni del codice antimafia in materia di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati; ancora, sono gli amministratori nominati nei casi previsti dall'articolo 104 bis disp.att. c.p.p., il cui comma 1-bis rinvia alle norme del libro I, titolo III del codice antimafia. L'estensione del nuovo regime a tali categorie di soggetti è dunque effetto automatico della modifica dell'art.35.

Il **comma 4-bis** individua, in conformità alla legge delega, le cause di incompatibilità in relazione all'assunzione dell'ufficio di amministratore giudiziario e suo coadiutore.

Si è ritenuto di limitare, a questo fine, la rilevanza dei rapporti di parentela al terzo grado, considerato che non si è nell'ambito di nomine conferite dal magistrato con il quale il professionista è in rapporto, ma di nomine provenienti da magistrati semplicemente appartenenti ad un ufficio in cui lavora un altro magistrato legato al professionista. Si è dunque voluto evitare di stabilire divieti troppo ampi che, in concreto, si traducano, per i professionisti, nell'impossibilità di esercitare la loro attività (o che comunque la ostacolino eccessivamente) e, per gli uffici giudiziari, nell'impossibilità di avvalersi di collaboratori qualificati esclusivamente in ragione di rapporti tra questi potenziali collaboratori e magistrati appartenenti al medesimo ufficio, ma addetti alla trattazione di materie del tutto diverse, che il conferente l'incarico, soprattutto negli uffici più grandi, ben potrebbe non conoscere. Al rapporto di affinità è stata attribuita rilevanza fino al secondo grado, sul modello del regime di incompatibilità disciplinato dall'art.35 del codice antimafia.

La disposizione definisce il rapporto di **frequentazione assidua**, allo scopo di offrire ai soggetti nominati criteri di facile interpretazione al momento di rendere le dichiarazioni previste dall'articolo 35.1.

Per la definizione di **ufficio giudiziario di appartenenza**, si è recepita la distinzione già accolta dall'art. 18 r.d. n.12 del 1941, poiché in uffici di grandi dimensioni il numero dei magistrati è tale da far escludere che l'appartenenza al medesimo tribunale comporti di per sé rapporti anche solo di conoscenza tra tutti i magistrati addetti alla sede.

L'articolo 35.1 disciplina le **modalità di accertamento** della sussistenza delle cause di incompatibilità. Infatti, poiché il legame o il rapporto ostativo all'assunzione dell'ufficio non riguarda il magistrato conferente l'incarico, questi ben potrebbe ignorare l'esistenza di tali rapporti. E' solo il professionista incaricato a poter avvisare l'autorità che lo ha nominato dei suoi rapporti con altri magistrati dell'ufficio ed a poter



fornire informazioni al presidente della corte di appello su sue eventuali relazioni con magistrati del distretto.

Le dichiarazioni previste dalla norma saranno depositate telematicamente non appena ciò sarà reso tecnicamente possibile a tutti i destinatari dell'obbligo.

Con l'articolo 35.2 sono state introdotte misure atte a consentire **la vigilanza sulle nomine da parte del presidente della corte di appello**, al quale sarà garantita la possibilità di estrarre con modalità informatiche ed in forma massiva dai relativi fascicoli le dichiarazioni rese dai professionisti incaricati dalle quali risulti l'esistenza di legami rilevanti.

Sulle concrete modalità di esercizio del potere di vigilanza si è ritenuto sufficiente il rinvio al r.d. 31 maggio 1946, n. 511, considerato che la sorveglianza sui magistrati del distretto costituisce già compito specifico del presidente della corte di appello.

L'articolo 2 modifica l'art. 28 della legge fallimentare, estendendo il regime di incompatibilità, gli obblighi di dichiarazione ed il sistema di vigilanza previsti dall'art. 1 al **curatore fallimentare ed ai coadiutori**, identificati nelle sole persone nominate (dal curatore) ai sensi del secondo comma dell'art.32, della legge fallimentare; dunque in quei soggetti di cui il curatore può avvalersi per lo svolgimento di attività che esulano dalle sue specifiche competenze. La legge delega prevede l'estensione del medesimo regime alle "figure affini delle altre procedure concorsuali". Sono tali anche i **commissari e liquidatori giudiziali** nominati nell'ambito di procedimenti di concordato preventivo, per i quali non è necessaria una disposizione autonoma, in quanto le norme che ne disciplinano la nomina -e cioè gli articoli 163, secondo comma, n.3 e 182 legge fallimentare- contengono un rinvio pieno all'articolo 28. La modifica di tale articolo vale quindi di per sé ad estendere la disciplina dell'incompatibilità, degli obblighi di dichiarazione e di vigilanza anche ai commissari ed ai liquidatori giudiziali.

L'articolo 3 modifica il decreto legislativo 8 luglio 1999, n.270. L'aggiunta del comma 3-bis consente di estendere il medesimo regime, previsto dagli articoli 35, commi 4-bis e 4-ter, 35.1 e 35.2 del codice antimafia, ai **commissari autonomamente nominati ai sensi del comma 1, lettera b)** dal tribunale che accerta lo stato di insolvenza delle imprese soggette ad amministrazione straordinaria in mancanza di indicazioni da parte del Ministero dello Sviluppo Economico ed al coadiutore di cui tali commissari eventualmente decidano di avvalersi. Infatti, nella procedura di amministrazione straordinaria, la possibilità di avvalersi di coadiutori, che rientrano nel novero delle "figure affini" indicate dalla legge delega, è prevista per effetto del rinvio operato dall'art. 19, comma 3 del d.lgs. n.270/1999 all'articolo 32 della legge fallimentare.

L'articolo 4 modifica gli articoli 7, comma 1 e 14-quinquies, comma 2, lettera a) della legge 27 gennaio 2012, n.3 al fine di estendere il regime di incompatibilità, gli obblighi di dichiarazione ed il sistema di vigilanza previsti per gli amministratori giudiziari e coadiutori nominati nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione anche al **gestore della liquidazione ed ai liquidatori nelle procedure di sovraindebitamento**. Infatti, ai sensi dell'art. 6, comma 1, legge n.3 del 2012, anche le procedure di sovraindebitamento sono procedure concorsuali. I compiti del gestore nominato ai sensi dell'articolo 7 comma 1, che provvede alla liquidazione dei beni del debitore ed alla distribuzione del ricavato ai creditori e quelli del liquidatore, che accerta il passivo, amministra e liquida il patrimonio del debitore, esercita le azioni recuperatorie, presentano affinità evidenti con i compiti propri del curatore fallimentare. La nuova disciplina è destinata a trovare applicazione anche con riferimento al liquidatore nominato ai sensi dell'articolo 13, comma 1, della medesima legge, giacché la norma opera un rinvio pieno all'articolo 28 della legge fallimentare.



L'articolo 5, infine, contiene la clausola di invarianza finanziaria e differisce nel tempo l'efficacia della disposizione concernente il sistema di estrazione informatica delle dichiarazioni da parte del presidente della corte di appello, in modo tale da consentire le necessarie modifiche di ordine tecnico dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia.

L'articolo 6 disciplina l'entrata in vigore del decreto legislativo, che è fissata nel trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, lasso di tempo indispensabile, considerata l'assoluta novità della disciplina, per consentire agli ausiliari del giudice ed agli uffici giudiziari di adottare le idonee misure organizzative.



RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge 17 ottobre 2017, n. 161 recante *“Modifiche al codice delle leggi antimafia, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni”*, diretto nello specifico a disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministrazione giudiziaria nonché di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali.

In premessa, preme evidenziare gli effetti di neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato recati dal provvedimento stesso, trattandosi precipuamente di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere meramente procedimentale.

Si rappresenta che lo scopo dell'intervento normativo in esame è proprio quello di regolamentare il regime delle incompatibilità derivanti dall'esistenza di legami di parentela, affinità o da altri rapporti di amicizia o di natura *“affettiva”* con i magistrati addetti all'ufficio giudiziario cui appartiene il giudice conferente l'incarico per gli amministratori giudiziari e per i professionisti e loro coadiutori nominati nell'ambito di procedure concorsuali, prevedendo anche la vigilanza da parte del presidente della corte di appello su tutti gli incarichi conferiti nel distretto.

Il presente provvedimento non si preoccupa invece, di regolare le cause di incompatibilità derivanti dall'esistenza di *“rapporti diretti”* fra il magistrato conferente l'incarico ed il professionista incaricato, in quanto tale tipologia di legami risulta già disciplinata dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 159 del 2011, anche se solo con riferimento alla figura di amministratore giudiziario.

Il decreto in esame tende quindi ad intervenire su tutte quelle cause di incompatibilità, che a volte vengono a celarsi dietro nomine di per sé lecite, tali da ledere l'immagine di terzietà della magistratura.



Lo schema di decreto legislativo è composto da sei articoli che, succintamente vengono di seguito esaminati.

L'articolo 1 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) del presente provvedimento introduce i commi 4-bis e 4-ter all'articolo 35 del D. lgvo 159/2011 (c.d. codice antimafia) come modificato dalle disposizioni della legge 161/2017 nonché gli articoli 35.1 e 35.2.

Tali disposizioni individuano i soggetti che devono rendere le dichiarazioni di incompatibilità che sono: gli amministratori giudiziari ed i loro coadiutori, nominati nel corso di procedimenti di prevenzione nonché tutti i soggetti nominati nel corso di procedimenti relativi alla confisca di beni per i reati di cui all'articolo 12 sexies del D.L. 306/1992 e quelli nominati nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 51 comma 3 bis del c.p.p. Inoltre, nell'elenco sono da ricomprendere anche gli amministratori giudiziari nominati nei casi previsti dall'articolo 104 bis delle disp. att. c.p.p. (D.lgvo 271/1989), norma che richiama le disposizioni del libro I, titolo III del codice antimafia e che si riferisce ad analoga tipologia di reati per i quali è, altresì, previsto il sequestro preventivo dei beni.

Il comma 4-bis di nuova introduzione, identifica le cause di incompatibilità relative all'assunzione dell'ufficio di amministratore giudiziario e del suo coadiutore. In tale ottica, quindi, il limite all'assunzione dell'incarico sussiste per coloro che siano legati da un rapporto di coniugio, unione civile, stabile convivenza, parentela entro il terzo grado o affinità entro il secondo grado con i magistrati addetti all'ufficio giudiziario che conferisce l'incarico ovvero siano affettivamente legati o abbiano un rapporto continuativo improntato a frequentazione e confidenza con i medesimi.

Il comma 4-ter offre la definizione di "ufficio giudiziario di appartenenza", circoscrivendo l'ambito delle predette incompatibilità, nel caso di ufficio di più grandi dimensioni e organizzato in sezioni, ai magistrati componenti il collegio della sezione interessata, al fine di non creare pregiudizi né al singolo professionista né all'attività giudiziaria che, a causa di un'eccessiva limitazione, potrebbe essere compromessa dalla mancata possibilità di avvalersi della collaborazione di un professionista.

La disposizione in esame ha la finalità di individuare i *destinatari della norma e di circoscrivere l'ambito dell'ufficio entro cui vige il regime delle incompatibilità a carico dei soggetti*



individuati: la natura ordinamentale della disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Il nuovo articolo 35.1 disciplina le modalità di accertamento della sussistenza delle cause di incompatibilità, facendo ricadere sul solo professionista incaricato l'obbligo di informare l'autorità che lo ha nominato circa l'esistenza o meno di relazioni con i magistrati dell'ufficio, dalle quali possono scaturire le cause di incompatibilità di cui all'articolo 35, comma 4-bis.

Tali dichiarazioni previste dalla norma devono essere depositate esclusivamente con modalità telematiche, modalità utilizzabile soltanto dopo che l'accesso ai sistemi sarà tecnicamente possibile e comunque non prima del trentesimo giorno dalla pubblicazione del provvedimento del responsabile dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia che attesti la piena funzionalità dei sistemi.

Con il successivo articolo 35.2 vengono introdotte misure idonee a consentire la vigilanza da parte del presidente della corte d'appello, attraverso l'estrazione, con modalità informatiche ed anche in forma massiva dai relativi fascicoli delle dichiarazioni rese dai professionisti al momento dell'accettazione dell'incarico e comunque non oltre due giorni dalla comunicazione della nomina della possibile esistenza di legami rilevanti ai fini del regime di incompatibilità.

Pertanto dall'esame delle presenti disposizioni non si evidenziano profili di carattere finanziario suscettibili di incidere negativamente sul bilancio dello Stato, significando che le eventuali attività conseguenziali alle modifiche normative apportate, potranno essere sostenute avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

A tale attività si potrà provvedere con le risorse già previste in bilancio a legislazione vigente, alla U.d.V. 1.2 Giustizia civile e penale, CDR "Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi" – Azione "Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia" sul capitolo 7203, "Spese per lo sviluppo del sistema informativo nonché per il finanziamento del progetto intersettoriale "Rete unitaria della pubblica amministrazione", nonché dei progetti intersettoriale e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi", giudiziaria", che reca uno stanziamento di euro 150.648.555 per l'anno 2018; di euro 207.119.084 per l'anno 2019 e di euro 258.756.118 per l'anno 2020.

Si rappresenta altresì che l'intervento di aggiornamento dei sistemi esistenti per le finalità previste dal provvedimento in esame, è stata già inserita tra le attività della Direzione Generale dei



sistemi informativi automatizzati dell'amministrazione giudiziaria mediante attenta riprogrammazione degli interventi tecnici da attuare nell'anno 2018, finanziati a valere delle suddette risorse.

L'articolo 2 (Modifiche alla legge fallimentare) reca modifiche all'articolo 28 della legge fallimentare, estendendo il regime di incompatibilità, gli obblighi di dichiarazione ed il sistema di vigilanza previsti dall'art.1 del presente provvedimento anche al curatore fallimentare ed ai coadiutori, che sono le persone individuate e nominate dallo stesso curatore e delle quali può avvalersi per lo svolgimento di attività complementari della procedura concorsuale di cui è stato incaricato. Stessi obblighi sono estesi anche ai commissari ed ai liquidatori giudiziali nominati nell'ambito di procedimenti di concordato preventivo, atteso che le norme che ne disciplinano la nomina (articolo 163, comma 2, n. 3 e 182 della legge fallimentare) rinviano direttamente al predetto articolo 28 della stessa legge sopracitata.

Trattasi di norma avente natura ordinamentale, che in quanto tale non comporta nuovi maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

L'articolo 3 (Modifiche al decreto legislativo 8 luglio 1999, n.270) del provvedimento contiene modifiche al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 ed aggiunge il comma 3-bis all'articolo 8 del citato decreto, che consente di estendere il medesimo regime, previsto dagli articoli 35, commi 4-bis e 4-ter, 35.1 e 35.2 del codice antimafia, ai commissari autonomamente nominati ai sensi del comma 1, lettera b) dal tribunale che accerta lo stato di insolvenza delle imprese soggette ad amministrazione straordinaria in mancanza di indicazioni da parte del Ministero dello Sviluppo Economico ed al coadiutore di cui tali commissari eventualmente decidano di avvalersi. Anche tale norma ha carattere precettivo-ordinamentale e non si rilevano oneri a carico del bilancio dello Stato.

L'articolo 4 (Modifiche alla legge 27 gennaio 2012, n. 3) modifica gli articoli 7, comma 1 e 14- quinquies, comma 2, lettera a) della legge 27 gennaio 2012, n. 3 al fine di estendere il regime di incompatibilità, gli obblighi di dichiarazione ed il sistema di vigilanza previsti per gli amministratori giudiziari e coadiutori nominati nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione anche al "gestore della liquidazione ed ai liquidatori nelle procedure di



sovraindebitamento" al quale può essere affidato il piano di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti da parte del debitore che si sia a tale scopo accordato con i suoi creditori.

Trattasi di ulteriore estensione con effetti solo di natura ordinamentale, che in quanto tale non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

L'articolo 5 (Disposizioni finanziarie e transitorie) contempla la clausola di invarianza finanziaria nonché la disciplina provvisoria, nelle more di applicazione del provvedimento per consentire agli ausiliari del giudice ed agli uffici giudiziari di adottare le idonee misure organizzative.

Dall'introduzione del presente decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Si confermano gli effetti di neutralità per il bilancio dello Stato recati dal provvedimento in esame, trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere procedimentale. Gli interventi sui sistemi informativi, volti ad assicurare, anche in forma massiva, la piena funzionalità dell'attività di estrazione delle dichiarazioni di incompatibilità da parte del presidente della corte di appello, dovranno essere adottati entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto. Si tratta di implementazione e aggiornamento di sistemi già esistenti in quanto la sottoscrizione, trasmissione e ricezione dei documenti informatici è stabilita a livello normativo e garantita attraverso l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 6 (Entrata in vigore) disciplina l'entrata in vigore del decreto legislativo, che è fissata nel trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 4, della legge 31 dicembre 2001 n. 193 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

19 MAR. 2018

Il Ragioniere Generale dello Stato



Schema di decreto legislativo recante “DISPOSIZIONI PER DISCIPLINARE IL REGIME DELLE INCOMPATIBILITA’ DEGLI AMMINISTRATORI GIUDIZIARI, DEI LORO COADIUTORI, DEI CURATORI FALLIMENTARI E DEGLI ALTRI ORGANI DELLE PROCEDURE CONCORSUALI”

Referenti UL Giustizia: Francesca Maria Mammone e Concetta Potito
magistrati addetti all’Ufficio legislativo Ministero della giustizia
(06.68852966 – 06.68852485)

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

In via del tutto generale, va detto che il contrasto alla criminalità organizzata si svolge anche sul terreno della prevenzione, attività volta a perseguire il fenomeno della formazione di patrimoni illeciti.

Sotto questo profilo vi è la convinzione diffusa che il diritto penale classico non fornisca adeguati strumenti per combattere le forme di criminalità che si basano sulla accumulazione di patrimoni di provenienza illecita, con un ruolo preminente rappresentato dalle mafie, dalla corruzione e dalla evasione fiscale, fenomeno che produce effetti pericolosi sulla dispersione delle risorse economiche e quindi su una mancata crescita della economia del paese.

Si è presto sentita perciò l’esigenza di un efficace contrasto a questo fenomeno, al fine precipuo di garantire lo sviluppo ordinato dell’economia ed il rilancio delle regioni interessate da fenomeni di criminalità organizzate, come anche di quelle che subiscono le operazioni di riciclaggio di introiti illeciti.

In questo contesto, dunque, accanto alle forme di tipo sanzionatorio classico, si pone l’attività volta alla sottrazione dei patrimoni illeciti, con la conseguente acquisizione degli stessi da parte dello Stato e la loro immissione nel circuito economico, all’evidente fine di favorire l’intera collettività.

Questi principi sono stati recepiti sia dalla legislazione italiana che dal contesto normativo internazionale.

Si cita, sotto quest’ultimo profilo, la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi del reato nell’Unione europea, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 202; la Convenzione ONU contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope adottata a Vienna il 20 dicembre 1988; la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950; la Convenzione del Consiglio d’Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, conclusa a Strasburgo l’8 novembre 1990.

Il codice penale italiano prevede, all’art. 240 c.p., la confisca dei beni connessi alla commissione del reato. In quanto misura di sicurezza patrimoniale, essa si basa sul concetto di pericolosità dei beni.

Successivamente, sono stati introdotti nuovi strumenti normativi. In particolare, con la legge n. 646/1982 è stata prevista la confisca di “prevenzione” che prescinde, quindi, dal procedimento penale e dalla condanna, essendo sufficiente la sussistenza di un indizio di appartenenza

all'associazione di tipo mafioso. La legge n. 356/92 ha previsto la confisca, quale misura emessa a seguito della condanna per determinati delitti, che risultano indice dell'accumulo di patrimoni, qualora questi siano sproporzionati rispetto ai redditi dichiarati dal condannato che non sia in grado di giustificare la legittima provenienza degli stessi.

L'art. 416 bis, comma 7, c.p., prevede poi ulteriori ipotesi di confisca obbligatoria, mentre l'art. 644 c.p. prevede la confisca per equivalente o per valore, introdotta per determinati delitti.

Il d.lgs n. 231/2001 ha introdotto per talune fattispecie criminose ed in presenza di alcune condizioni la confisca ai danni della persona giuridica.

Con la legge n. 125/2008 (di conversione del d.l. n. 92/2008) è stato ampliato il campo di azione della confisca di prevenzione, che è stata infatti estesa alle persone indiziate di delitti di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p..

Va poi evidenziato che se da un lato si è optato per la scelta di evolvere ed incrementare le varie forme di confisca, dall'altro lato si è assistito sempre più all'aumentato interesse verso l'utile amministrazione dei beni sequestrati, nella prospettiva della loro definitiva acquisizione tramite la confisca (sul punto, si rimanda a quanto disciplinato dalla legge n. 109/1996 e dalla legge n. 50/2010, di conversione del d.l. n. 4/2010).

Dunque, l'ordinamento italiano conosce il sistema della confisca (nel doppio canale della prevenzione e del sistema penale) e della destinazione dei beni a fini sociali, esperienza quest'ultima oggetto di grande interesse da parte dell'Unione europea (in questo senso ci si riporta all'art. 10, comma 3, della direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014: "*Gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni per scopi di interesse pubblico o sociale*").

Se questo è il quadro normativo di riferimento del contesto italiano, va evidenziato che la materia, che coinvolge necessariamente non solo la fase della applicazione della misura di prevenzione, ma anche la amministrazione dei beni, presenta elementi di difficoltà, specie con riguardo al tema della nomina degli amministratori.

Non sempre la scelta dei professionisti delegati alla amministrazione dei beni oggetto delle misure di prevenzione si conforma a criteri di trasparenza o di professionalità dei destinatari degli incarichi. A ciò si aggiunga che, allo stato, non v'è una disciplina normativa che assicuri la trasparenza nel conferimento degli incarichi (non essendo peraltro ancora pienamente operativo l'albo degli amministratori giudiziari istituito con decreto legislativo n. 14 del 4 febbraio 2010 e con successivo DM attuativo n. 19 settembre 2013, n. 160 presso il Ministero della Giustizia).

L'ordinamento italiano infatti conosce solo le disposizioni relative alle incompatibilità riferibili ai consulenti tecnici di ufficio, nominati nel processo penale e in quello civile. Non si riscontrano invece disposizioni valevoli per i professionisti da nominare nell'ambito delle procedure per l'applicazione delle misure di prevenzione e delle procedure concorsuali.

Nell'ambito di alcuni Tribunali italiani si sono quindi via via venute a creare alcune prassi o protocolli in ordine alla nomina dei professionisti (si cita, tra le altre, la prassi in vigore al Tribunale di Milano, indicata nella circolare n. 2/2010 del 23 marzo 2010, poi aggiornata ed integrata in base alla circolare n. 4/2010 del 27 settembre 2010: "*Unificazione, revisione ed integrazione dei criteri di assegnazione, nelle procedure concorsuali, degli incarichi di Curatore fallimentare, Commissario giudiziale, Liquidatore giudiziale, Legale, Perito stimatore o Coadiutore tecnico con altra e diversa specializzazione e dei criteri di liquidazione dei relativi compensi*").

Stante quindi il vuoto normativo in materia, il Consiglio Superiore della Magistratura ha ritenuto di dovere verificare le prassi o i protocolli esistenti nei tribunali italiani in relazione alle modalità di nomina degli amministratori giudiziari. L'analisi, effettuata dalla sesta commissione consiliare, ha coinvolto quindi le prassi tenute presso gli uffici giudiziari distrettuali. Va segnalato anche l'incontro tenutosi con i Procuratori della Repubblica con sede presso i capoluoghi del distretto in data 11 maggio 2017 e quello con i Presidenti dei relativi tribunali il successivo 12 maggio 2017. I dati raccolti (e riportati nella "*Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore*

delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti", delibera del CSM del 13 settembre 2017) attengono non solo alla ricognizione dei flussi di affari, ma anche ai moduli organizzativi adottati nella gestione dei procedimenti, le prassi utilizzate e le criticità riscontrate.

Quanto alle prassi applicate è emersa in tutta evidenza la necessità di individuare il professionista maggiormente capace ed affidabile, nella prospettiva di garantire la migliore gestione del bene. In questo contesto si è riscontrato il ricorso ai curricula dei professionisti. E' emersa anche la tendenza volta ad assicurare la rotazione degli incarichi (allo stato assicurata, secondo le prassi individuate, dalla presenza di registri di comodo o altre simili modalità).

E' quindi evidente che il contesto di riferimento presenta un vuoto normativo che viene colmato dall'emanando decreto legislativo.

Al contempo si riscontra la difficoltà di fornire dati sulla funzionalità del sistema attualmente esistente, posto che il più delle volte i dati sui casi di incompatibilità non raggiungono alcuna ufficializzazione, restando circoscritti alla mera rinuncia del professionista all'incarico conferitogli, senza alcuna esplicitazione della ragione della rinuncia.

A ciò si aggiunga che l'esistenza di mere e singole prassi non assicura alcun effettivo controllo sui criteri seguiti nella assegnazione degli incarichi, tanto che in alcuni casi sono verificati episodi di illegalità che hanno fatto constatare l'inadeguatezza delle prassi che, peraltro, talvolta, in assenza di criteri predeterminati per il conferimento dell'incarico, possono anche sfociare nel libero arbitrio.

Dunque, il presente intervento normativo persegue l'obiettivo di dettare criteri al fine di garantire che la scelta dell'amministratore giudiziario sia ispirata esclusivamente a ragioni afferenti la professionalità dell'incaricato.

Il decreto è emanato in attuazione del disposto dell'art. 33, commi 2 e 3 della legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. In forza della suddetta disposizione il Governo è stato quindi delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di sua entrata in vigore, un decreto legislativo diretto a disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministrazione giudiziaria, nonché di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali.

Si tratta di misure introdotte al fine di garantire che la scelta sia ispirata esclusivamente a ragioni afferenti la professionalità dell'incaricato e che integrano il regime di incompatibilità introdotto in occasione della modifica del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (di cui al d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159), intervenuta con la legge 17 ottobre 2017, n. 161, nonché già previsto dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Si fa presente a tal proposito che l'art. 18 del R.D. n. 12/1941 prevede espressamente una incompatibilità del magistrato a prestare la propria attività negli uffici giudiziari nei quali operino, quali esercenti la professione di avvocato, persone a lui legate da particolari vincoli familiari o affettivi.

E' quindi evidente che l'intervento legislativo si è reso necessario al fine di colmare un vuoto normativo con riferimento ad una tipologia di ausiliari del magistrato ai quali sono affidati compiti di rilevante impatto sociale e soprattutto economico.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento regolatorio.

I criteri direttivi fissati dalla legge delega impongono di prevedere:

a) l'incompatibilità per rapporti di parentela, affinità, convivenza e, comunque, assidua frequentazione con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico;

b) che il presidente della corte di appello eserciti la vigilanza sulle nomine ai predetti incarichi conferite a soggetti che abbiano con i magistrati del distretto giudiziario, in cui ha sede l'ufficio titolare del procedimento, gli indicati rapporti di parentela, affinità, coniugio o frequentazione assidua, in modo tale da evitare indebite commistioni e compromissione della credibilità della funzione giudiziaria.

Atteso il carattere innovativo della disposizione, l'istruttoria che ha preceduto l'elaborazione del decreto non ha consentito di raccogliere dati particolarmente significativi, se non quelli limitati alla verifica delle dichiarazioni pervenute ex art. 18 ord. giud. al Consiglio Superiore della Magistratura. Si è tentato di ottenere dai principali tribunali italiani dati relativi al registro di cui all'art. 23 disp. att. c.p.c. e, in particolare, i casi di astensione e ricusazione dei consulenti tecnici, se pur non particolarmente conferenti al caso di specie.

Nessuna delle due richieste ha avuto esito.

L'intervento normativo si propone dunque di realizzare precisi obiettivi, consistenti nell'assicurare:

1) la trasparenza nel conferimento degli incarichi (allo stato non garantita, in assenza di precise norme che prevedano criteri di incompatibilità relativi ai rapporti tra il professionista ed il magistrato conferente l'incarico); 2) la prevenzione di ulteriori casi di illegalità connessi a nomine non dettate dalla professionalità del ausiliario del giudice; 3) il controllo delle nomine.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Le dichiarazioni relative alla sussistenza/insussistenza di cause di incompatibilità saranno depositate nei fascicoli dei singoli procedimenti. I sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia assicureranno al presidente della corte di appello l'estrazione dei dati anche in forma massiva. Sarà dunque possibile verificare l'incidenza quantitativa delle ipotesi di incompatibilità e far emergere eventuali anomalie nelle nomine all'interno del distretto di corte di appello.

E' importante sottolineare che gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati, oltre che di monitorare l'attuazione dell'intervento regolatorio, saranno dati dalla rilevazione delle dichiarazioni, sia di quelle relative alle cause di incompatibilità, sia di quelle che consentiranno a ciascun Presidente della Corte di Appello di esercitare i poteri di vigilanza a lui conferiti dalla legge sulle guarentigie.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Destinatari principali degli effetti dell'intervento normativo sono: autorità giudiziaria; cancellerie; gli amministratori giudiziari dei beni sottoposti a misure reali di prevenzione; i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 12-sexies del d.l. 8 giugno 1992, n.306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n.356 e nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3 bis c.p.p. in virtù del rinvio operato dal comma 4-bis del predetto articolo 12- sexies alle disposizioni del codice antimafia in materia di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati; gli amministratori nominati nei casi previsti dall'articolo 104 bis disp.att. c.p.p., il cui comma 1-bis rinvia alle norme del libro I, titolo III del codice antimafia; i curatori fallimentari ed i loro coadiutori, nominati ai sensi dell'articolo 32, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n.267, i commissari giudiziali ed i liquidatori giudiziali nominati nell'ambito di procedimenti di concordato preventivo, i commissari giudiziali nominati autonomamente dal tribunale ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera b, decreto legislativo 8 luglio 1999, n.270 ed i loro coadiutori; il gestore per la liquidazione di cui all'articolo 7, comma 1, legge 27 gennaio 2012, n. 3 ed il liquidatore nominato ai sensi dell'articolo 13, comma 1 o 14-quinquies, comma 2, della medesima legge 27 gennaio 2012, n.3.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Non sono state svolte procedure di consultazione precedenti l'intervento che si pone in attuazione della delega disposta dall'art. 33, commi 2 e 3, della legge 17 ottobre 2017, n. 161. E' stata sentita la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati di questo Ministero con riferimento alle disposizioni inerenti le modalità del deposito delle dichiarazioni cui sono tenuti i soggetti incaricati ed alla loro consultazione da parte del presidente della corte di appello.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").

L'intervento è stato deciso in attuazione della delega contenuta nell'art. 33, commi 2 e 3 della legge 17 ottobre 2017, n. 161.

Il non intervento lascerebbe invariate tutte le criticità di cui alla sezione 1.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Le ragioni delle opzioni d'intervento accolte e dell'esclusione delle soluzioni alternative profilatesi nel corso dell'istruttoria AIR sono di seguito indicate.

L'opzione alternativa consisteva nella possibilità che il professionista incaricato rendesse la dichiarazione di insussistenza di situazioni di incompatibilità al momento della sua iscrizione all'albo professionale di appartenenza.

La suddetta opzione si è mostrata di difficile realizzazione, in primo luogo, perché per alcuni professionisti potenzialmente destinatari degli incarichi non è previsto alcun albo professionale (si cita l'esempio, tra gli altri, dei curatori fallimentari e dei loro coadiutori).

Non va poi sottaciuto che l'inserimento delle dichiarazioni in un albo professionale avrebbe potuto comportare una elencazione di dati eccessiva rispetto agli scopi perseguiti, nel caso di immissione di dichiarazioni relative alla insussistenza di ipotesi di incompatibilità.

Inoltre, l'inserimento dei dati *una tantum*, ossia nel solo momento di iscrizione all'albo del professionista, non avrebbe potuto comportare una valutazione in via continuativa delle fattispecie di incompatibilità che possono invece via via verificarsi nel corso dell'attività professionale. In questo modo non sarebbe stato possibile constatare la sussistenza di una causa di incompatibilità al momento del conferimento dell'incarico, invero rilevante ai fini della disposizione, con l'ulteriore conseguenza di non consentire lo svolgimento dell'attività di vigilanza da parte del presidente di ciascuna corte di appello che presenta caratteri di continuità.

Si è perciò ritenuto preferibile prevedere che la verifica della situazione di incompatibilità sia effettuata al momento del conferimento dell'incarico. Si tratta della soluzione migliore perché consente di verificare l'incompatibilità volta per volta, pone il relativo onere a carico di chi è realmente a conoscenza dell'esistenza di eventuali cause di incompatibilità, arrecandogli un disagio minimo, in quanto in concreto, si chiede al professionista solo il deposito di una dichiarazione al momento del conferimento dell'incarico.

In particolare, si introduce, per gli amministratori giudiziari nominati in procedimenti di prevenzione e procedimenti penali e per i professionisti e loro coadiutori nominati nell'ambito di procedure concorsuali, un regime di incompatibilità derivante dall'esistenza di legami di parentela o da altri rapporti di amicizia o di natura "affettiva" con i magistrati addetti all'ufficio giudiziario cui appartiene il giudice conferente l'incarico.

E' prevista inoltre la vigilanza, da parte del presidente della corte di appello, su tutti gli incarichi conferiti nel distretto, considerato che nomine di per sé lecite, in quanto effettuate a favore di professionisti legati a magistrati appartenenti a differenti uffici giudiziari rispetto a quello conferente l'incarico, potrebbero, in ragione delle frequentazioni e dei legami tra il "nominato" ed appartenenti alla magistratura giudicante o requirente, celare indebiti scambi di favori o comunque ledere l'immagine di terzietà della magistratura.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE P.M.I.

- A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni.**

L'opzione prescelta limita l'impatto negativo con riferimento ai professionisti, ai quali viene richiesto di rilasciare una dichiarazione solo al momento in cui viene loro conferito l'incarico.

Quanto alle cancellerie, la loro attività consisterà esclusivamente nell'acquisizione delle dichiarazioni dei professionisti, quindi con un impatto di poca rilevanza, destinato a ridursi ulteriormente quando sarà possibile a tutte le categorie interessate il deposito delle dichiarazioni con modalità telematiche.

- B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.**

L'intervento normativo, perseguendo l'obiettivo di dettare criteri idonei a garantire che la scelta dell'amministratore giudiziario sia ispirata esclusivamente a ragioni afferenti la professionalità dell'incaricato, comporta benefici sicuri ancorché indiretti sulle micro, piccole e medie imprese (anche in relazione alla capacità produttiva delle stesse pure in regime di amministrazione giudiziaria o di procedura concorsuale).

- C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.**

L'intervento normativo proposto prevede da parte dei professionisti incaricati minimi adempimenti, in sostanza consistenti nel deposito, all'interno del fascicolo del procedimento, della dichiarazione relativa alla sussistenza di eventuali cause di incompatibilità, che potrà anche costituire un tutt'uno con la dichiarazione di accettazione dell'incarico.

L'intervento non comporta, dunque, costi amministrativi a carico di cittadini e imprese.

Infatti, gli unici oneri introdotti con il presente intervento regolatorio sono a carico di ausiliari del giudice, i quali esercitano un ufficio pubblico nell'ambito di un procedimento giudiziario che ha già avuto inizio.

Gli stessi oneri non rientrano quindi tra quelli indicati nell'art. 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180 che, nel fare riferimento agli oneri amministrativi, intende questi ultimi quali costi degli adempimenti cui i cittadini e le imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

Questa norma, dunque, qualifica gli oneri amministrativi quali oneri collegati ad un procedimento amministrativo e non giudiziario, come è nel caso di specie.

Quanto al rapporto tra ausiliario e coadiutore si tratta di rapporto tra soggetti privati che sicuramente esula dall'ambito applicativo del citato art. 8.

- D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.**

Costituisce fattore capace di condizionare gli effetti dell'intervento la disponibilità e la collaborazione della categoria dei professionisti nominabili quali ausiliari del giudice nel settore delle misure reali di prevenzione e delle altre procedure concorsuali. Non ci sono le strutture sono già in grado di operare a spese invariate

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

L'intervento normativo è finalizzato a migliorare l'efficienza dei procedimenti di prevenzione e concorsuali, stimolando una più accorta gestione dei beni anche produttivi.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

- A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.**
Autorità giudiziaria, cancellerie e soggetti destinatari dell'incarico.
- B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.**
Non sono previste particolari iniziative informative che riguardano l'intervento, essendo questo rivolto a soggetti qualificati.
- C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.**
Il Ministero della Giustizia curerà il controllo e monitorerà l'intervento attraverso le proprie strutture già esistenti e servendosi dei dati rilevati in ogni singola Corte di Appello.
- D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.**
Non sono previsti meccanismi per la revisione dell'intervento normativo.
- E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.**
A cura del Ministero della Giustizia verrà predisposta la verifica VIR che avrà principalmente ad oggetto la funzionalità del sistema e la sua idoneità ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento attraverso gli indicatori di cui prima sezione lettera C).

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "DISPOSIZIONI PER DISCIPLINARE IL REGIME DELLE INCOMPATIBILITA' DEGLI AMMINISTRATORI GIUDIZIARI, DEI LORO COADIUTORI, DEI CURATORI FALLIMENTARI E DEGLI ALTRI ORGANI DELLE PROCEDURE CONCORSUALI"

Referente UL Giustizia: Francesca Maria Mammone e Concetta Potito, magistrati addetti Ufficio Legislativo Ministero della giustizia

06/68852966 – mariafrancesca.mammone@giustizia.it

06/68852485 – concetta.potito@giustizia.it

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Il decreto legislativo in esame è emanato in attuazione dell'art. 33, commi 2 e 3 della legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. In virtù di tanto, il Governo è stato delegato ad emanare, entro quattro mesi dalla data della entrata in vigore della detta disposizione, un decreto legislativo diretto a disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore della amministrazione giudiziaria, nonché di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali.

L'intervento normativo, dando attuazione alla delega, introduce quindi per i professionisti sopra indicati, nominati nei procedimenti di prevenzione, nei procedimenti penali nei casi previsti dall'art.12-sexies d.l. n.306/1992 e 104 bis disp.att. c.p.p. e nelle procedure concorsuali, un sistema di incompatibilità derivanti dalla esistenza di legami di parentela o da altri rapporti di amicizia o di natura "affettiva", con magistrati addetti all'ufficio giudiziario conferente l'incarico.

Viene anche prevista una attività di vigilanza da parte del presidente della corte di appello su tutti gli incarichi conferiti nel distretto, posto che nomine di per sé lecite (perché conferite nei confronti di professionisti legati a magistrati di uffici giudiziari diversi rispetto a quello che conferisce l'incarico) potrebbero, per le frequentazioni ed i rapporti tra la persona nominata e

gli appartenenti alla magistratura giudicante o requirente, celare indebiti scambi di favore o, in ogni caso, ledere la immagine di terzietà della magistratura.

La nuova disciplina è dunque diretta ad assicurare che la scelta del professionista cui conferire l'incarico sia ispirata unicamente da ragioni afferenti la sua professionalità.

Al tempo stesso, essa integra il regime delle incompatibilità già previsto nell'ordinamento dall'art. 18 R.D. 12/1941.

L'intervento normativo si è reso dunque necessario al fine di colmare un vuoto normativo riferito a professionisti che rivestono il ruolo di ausiliari del giudice proprio in settori di rilevante impatto sociale ed economico.

La emanazione del presente atto normativo è coerente con il programma di Governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il presente schema di decreto legislativo è emesso in attuazione della delega contenuta nell'articolo 33, commi 2 e 3 della legge 17 ottobre 2017, n. 161 che indica due criteri direttivi, ossia: 1) la previsione dell'incompatibilità, per il professionista incaricato, per rapporti di parentela, affinità, convivenza e, comunque, assidua frequentazione con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico; 2) che il presidente della corte di appello eserciti la vigilanza sulle nomine ai predetti incarichi conferite a soggetti che abbiano con i magistrati del distretto giudiziario, in cui ha sede l'ufficio titolare del procedimento, gli indicati rapporti di parentela, affinità, coniugio o frequentazione assidua, in modo tale da evitare indebite commistioni e compromissione della credibilità della funzione giudiziaria.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Nel dare attuazione alla delega in oggetto - che mira a colmare un vuoto legislativo con riferimento alla categoria degli ausiliari del giudice nominati nei procedimenti di prevenzione reale e nelle procedure concorsuali- si è cercato di lasciare il più possibile inalterato il sistema vigente, intervenendo solo laddove ciò fosse funzionale al corretto recepimento della delega, avuto riguardo alla *ratio* della medesima.

In quest'ottica, quindi, si colloca la previsione delle ipotesi di incompatibilità, riferite alle singole figure di professionisti incaricati, in luogo della creazione di un apposito testo unitario elencante un sistema generale di cause di incompatibilità. In sostanza, al fine di rendere più agevole, per ciascuna tipologia di procedimento e di categoria di soggetti coinvolti, la conoscenza degli adempimenti posti a carico di questi ultimi, si è ritenuto di inserire la nuova disciplina all'interno del codice antimafia e di introdurre, all'interno della legge fallimentare, del d.lgs. n.270/1999 in materia di amministrazione straordinaria e della legge n.3 del 2012 sul sovraindebitamento richiamati alle nuove disposizioni del d.lgs. n.159 del 2011.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Il decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

L'intervento normativo è in materia riservata alla fonte primaria.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano iniziative legislative aventi ad oggetto questa specifica materia.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

La materia presenta caratteri di assoluta novità nell'ordinamento interno, sicché non sono reperibili precedenti giurisprudenziali.

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sull'oggetto dell'intervento normativo.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.

Non sono rinvenibili motivi di contrasto tra l'intervento normativo e l'ordinamento europeo.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano aperte procedure di infrazione.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento normativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non consta vi siano precedenti della Corte di Giustizia delle Comunità europee, né che siano pendenti innanzi ad essa procedimenti vertenti sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non consta siano pendenti giudizi innanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo vertenti sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non vi sono indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Le principali definizioni contenute nel provvedimento in esame sono riprese da quelle contenute nella legge delega.

È stata introdotta una definizione della nozione di "frequentazione assidua", diversa da quella di "commensale abituale" prevista dall'art.51 c.p.c., allo scopo di agevolare gli ausiliari nominati nell'individuazione delle ipotesi in cui essi sono incompatibili rispetto all'ufficio loro conferito.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nello schema di intervento normativo sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il provvedimento in esame utilizza la tecnica della novellazione, essendo state operate le modifiche relative alle cause di incompatibilità con riferimento alle singole figure di professionisti incaricati, quali ausiliari del giudice, nei procedimenti di prevenzione reale, nei procedimenti penali e nelle diverse procedure concorsuali.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite. L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non sono previste nell'intervento normativo disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'intervento normativo richiede che i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia adottino gli aggiornamenti necessari per consentire il deposito telematico delle dichiarazioni degli ausiliari e l'estrazione delle dichiarazioni anche in forma massiva da parte del presidente della corte di appello. Per la realizzazione di quest'ultimo intervento, sentito il DIGISIA, si è previsto un termine di un anno.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

La proposta normativa non necessita di elaborazioni statistiche da parte dell'Istituto nazionale di statistica.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI PER DISCIPLINARE IL REGIME DELLE INCOMPATIBILITA' DEGLI AMMINISTRATORI GIUDIZIARI, DEI LORO COADIUTORI, DEI CURATORI FALLIMENTARI E DEGLI ALTRI ORGANI DELLE PROCEDURE CONCURSUALI, IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 33, COMMI 2 E 3, DELLA LEGGE 17 OTTOBRE 2017, N. 161.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni e, in particolare, l'articolo 33, commi 2 e 3;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n.136;

Visto il regio decreto 16 marzo 1942, n.267, recante disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa;

Visto il decreto legislativo 8 luglio 1999, n.270, recante nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n.274;

Vista la legge 27 gennaio 2012, n. 3, recante procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 16 marzo 2018;

Acquisito il parere reso dalle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del

Sulla proposta del Ministro della giustizia

E M A N A

il seguente decreto legislativo:

ART. 1

(Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione)

1. Al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) all'articolo 35, dopo il comma 4, sono inseriti i seguenti:



«4-*bis*. Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quello di suo coadiutore, coloro i quali sono legati da rapporto di coniugio, unione civile, stabile convivenza, parentela entro il terzo grado o affinità entro il secondo grado con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico, nonché coloro i quali hanno con tali magistrati un rapporto di assidua frequentazione. Si intende per frequentazione assidua quella derivante da una relazione sentimentale o da un rapporto di amicizia stabilmente protrattosi nel tempo e connotato da reciproca confidenza, nonché il rapporto di frequentazione tra commensali abituali.

4-*ter*. Per ufficio giudiziario, ai fini del comma 4-*bis*, si intende, in caso di ufficio organizzato in sezioni, la sezione alla quale appartengono i componenti del collegio; in caso di ufficio organizzato in un'unica sezione sussiste sempre la situazione di incompatibilità di cui al predetto comma.»;

b) dopo l'articolo 35, sono inseriti i seguenti:

« Art. 35.1

(Dichiarazione di incompatibilità)

1. L'amministratore giudiziario, al momento dell'accettazione dell'incarico e comunque entro due giorni dalla comunicazione della nomina, deposita presso la cancelleria dell'ufficio giudiziario conferente l'incarico una dichiarazione attestante l'insussistenza delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 35, comma 4-*bis*. In caso di violazione della disposizione di cui al periodo precedente il tribunale provvede d'urgenza alla sostituzione del soggetto nominato. Il tribunale provvede allo stesso modo nel caso in cui, dalla dichiarazione depositata, emerga la sussistenza di una causa di incompatibilità.
2. Nella dichiarazione il soggetto incaricato deve comunque indicare, ai fini di cui all'articolo 35.2, l'esistenza di rapporti di coniugio, unione civile, stabile convivenza, parentela o affinità entro il secondo grado o frequentazione assidua con magistrati, giudicanti o requirenti, del distretto di corte di appello nel quale ha sede l'ufficio giudiziario presso il quale è pendente il procedimento.
3. Il coadiutore nominato dall'amministratore giudiziario a norma dell'articolo 35, comma 4, redige la dichiarazione disciplinata ai commi 1 e 2 e la consegna all'amministratore giudiziario entro due giorni dal momento in cui ha avuto conoscenza della nomina e, in ogni caso, prima di dare inizio alla sua attività. L'amministratore giudiziario entro i due giorni successivi provvede a depositare in cancelleria la dichiarazione del coadiutore. Se il coadiutore non consegna la dichiarazione o se dalla dichiarazione emerge la sussistenza di una causa di incompatibilità, l'amministratore giudiziario non può avvalersi del coadiutore nominato.



4. A decorrere dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del provvedimento con cui il responsabile dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia attesta la piena funzionalità dei sistemi in relazione a quanto previsto dai commi 1, 2 e 3, il deposito della dichiarazione prevista dai predetti commi ha luogo esclusivamente con modalità telematiche, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici.

Art. 35.2

(Vigilanza)

1. I sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia assicurano al presidente della corte di appello la possibilità di estrarre, anche in forma massiva, le dichiarazioni depositate a norma dell'articolo 35.1, dalle quali deve essere possibile rilevare almeno i seguenti dati:
 - a) il nome del giudice che ha assegnato l'incarico e la sezione di appartenenza;
 - b) il nome dell'ausiliario e la tipologia dell'incarico conferitogli;
 - c) la data di conferimento dell'incarico;
 - d) il nome del magistrato del distretto con il quale il professionista incaricato ha dichiarato di essere legato da uno dei rapporti indicati all'articolo 35.1, comma 2;
 - e) la natura di tale rapporto.
2. Il presidente della corte di appello tiene conto delle risultanze delle dichiarazioni ai fini dell'esercizio del potere di sorveglianza di cui al regio decreto 31 maggio 1946, n. 511.».

ART.2

(Modifiche alla legge fallimentare)

1. All'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n.267, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Al curatore fallimentare ed al coadiutore nominato a norma dell'articolo 32, secondo comma, si applicano le disposizioni di cui gli articoli 35, comma 4-bis e comma 4-ter, e 35.1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159; si osservano altresì le disposizioni di cui all'articolo 35.2 del predetto decreto.».

ART. 3

(Modifiche al decreto legislativo 8 luglio 1999, n.270)

1. All'articolo 8 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n.270, è aggiunto, in fine, il seguente comma:



«3-bis. Al commissario autonomamente nominato ai sensi del comma 1, lettera b) ed al coadiutore di cui egli si avvale a norma degli articoli 19, comma 3, del presente decreto e 32 della legge fallimentare, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 35, commi 4-bis e 4-ter, e 35.1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159; si osservano altresì le disposizioni di cui all'articolo 35.2 del predetto decreto.».

ART. 4

(Modifiche alla legge 27 gennaio 2012, n. 3)

1. Alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) all'articolo 7, comma 1, quinto periodo, dopo le parole: "nominato dal giudice" sono inserite le seguenti: «; si applicano gli articoli 35, comma 4-bis e comma 4-ter, 35.1 e 35.2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 »;
 - b) all'articolo 14-*quinqüies*, comma 2, lettera a), dopo le parole: "regio decreto 16 marzo 1942, n.267;" sono inserite le seguenti: «si applicano gli articoli 35, comma 4-bis e comma 4-ter, 35.1 e 35.2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;».

ART. 5

(Disposizioni finanziarie e transitorie)

1. Per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto si provvede nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.
2. La disposizione di cui all'articolo 35.2, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera b), acquista efficacia a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del provvedimento del responsabile dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto, attestante la piena funzionalità dei sistemi di estrazione, con modalità informatiche ed in forma massiva, dei dati necessari all'esercizio della funzione di sorveglianza.

ART.6

(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore a decorrere dal trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

