

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

**Conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2016,
n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure
esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori
in banche in liquidazione (2362)**

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP2

BOTTICI, PETROCELLI, CRIMI, BUCCARELLA, LUCIDI, AIROLA, BERTOROTTA,
BLUNDO, BULGARELLI, CAPPELLETTI, CASTALDI, CATALFO, CIAMPOLILLO,
CIOFFI, COTTI, DONNO, ENDRIZZI, FATTORI, GAETTI, GIARRUSSO, GIROTTO,
LEZZI, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MONTEVECCHI, MORONESE, MORRA,
NUGNES, PAGLINI, PUGLIA, SANTANGELO, SCIBONA, SERRA, TAVERNA

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge numero 2362 – Conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione;

premesso che:

il decreto-legge in esame reca disposizioni in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché norme destinate agli investitori in banche in liquidazione, misure concernenti le imprese e il recupero crediti, nonché altre disposizioni finanziarie in materia di imposte differite attive e di riqualificazione professionale del personale del credito. L'eterogeneità delle norme in parola – al solito apparentemente e formalmente ricondotte al titolo grazie al pretesto semantico connesso all'ambito bancario – correlata all'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza in non poche delle parti che compongono il decreto, che ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, comma secondo, devono essere «straordinari», nonché la presenza di disposizioni ad effetto ordinamentale o pluriennale, costituiscono elementi non conformi a quanto stabilito dalla Costituzione in materia di de-

cretazione d'urgenza. In ciò il contenuto normativo del decreto legge non si configura in linea con le prescrizioni di cui all'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto n. 400 del 1988 secondo cui i decreti legge «devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». A tal proposito, con numerose sentenze (tra le altre la n. 171 del 2007 e la n. 22 del 2012) la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di un decreto-legge non a motivo della sua reiterazione, bensì per la mancanza dei presupposti di cui all'articolo 77, comma secondo della Costituzione (casi straordinari di necessità e urgenza) rispetto a numerose integrazioni normative proposte in sede di conversione;

l'articolo 47, primo comma, della Costituzione dispone che «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito». Il risparmio costituisce un primario valore costituzionale che l'ordinamento normativo ha il dovere di incoraggiare attivamente ed in tutte le sue molteplici forme, compresa la stabilità del sistema bancario e della sua regolazione. L'affievolimento del diritto al risparmio incide, direttamente, sulla funzione strumentale della distribuzione della ricchezza, in conformità a quanto disposto dagli articoli «economici» della Costituzione repubblicana. Tali obiettivi di tutela non vengono conseguiti – sia sotto il profilo metodologico sia sotto il profilo contenutistico di merito – da nessuno dei decreti-legge in materia bancaria che, a fronte della gravissima situazione innescata da casi di pessima gestione di taluni istituti territorialmente molto rilevanti, si sono succeduti ripetutamente senza riuscire minimamente ad invertire una crisi di settore che anzi pare acuirsi e prefigurare prossimi scenari ancor più inquietanti;

alla luce di quanto esposto, lo scrutinio parlamentare – come già rilevato in sede di esame di analogo decreto nella fase iniziale della Legislatura – deve essere particolarmente efficace e pregnante, dal momento che la clausola di eccezionalità imposta dalla Carta Costituzionale non può essere trasformata in uno strumento meramente politico, volto a ratificare frettolosamente decisioni governative, talvolta prive di coerenza e di tenuta giuridica. Si determina così il serio rischio di dover tornare continuamente – sempre attraverso la decretazione d'urgenza – ad apportare correzioni e modifiche a norme non ben meditate. Questo effetto è dovuto alla scelta, anch'essa di carattere politico, di non voler procedere a riforme organiche e condivise per via ordinaria, seppur con la necessaria speditezza. Inserendosi in tale filone, il presente decreto-legge interviene a disciplinare una pluralità di ambiti materiali – dal diritto civile, al diritto fallimentare, all'acquisizione erariale di società, alle imposte differite attive o attività per imposte anticipate, ai fondi di solidarietà – che assai difficilmente possono considerarsi avvinti dal nesso oggettivo o funzionale richiesto da costante giurisprudenza costituzionale affinché il contenuto di un provvedimento d'urgenza possa ragionevolmente considerarsi unitario. In tali termini, i contenuti normativi del disegno di legge in esame confliggono con le regole giuridiche, anche di rango costituzionale) che presiedono alla redazione dei provvedimenti d'urgenza;

sotto il profilo generale va poi valutato negativamente il continuo susseguirsi di modifiche normative al codice di procedura civile e, più specificatamente, al libro III dedicato al processo di esecuzione, già sensibilmente e recentemente modificato dal decreto legge n. 83 del 2015. La reiterata stratificazione normativa sui medesimi ambiti, spesso priva di coordinamento, mina le basi della certezza del diritto e, dunque, della ragionevolezza quale canone guida del settore: caratteristica, questa, fondamentale tra gli operatori giuridici ed economici con riferimento al diritto sostanziale, a quello processuale e, più in generale, al sistema socio-economico-produttivo nazionale, che nel sistema processuale civile deve poter fare affidamento per regolare i rapporti tra parti in una cornice di equilibrata tutela, con particolare riferimento alle parti più deboli;

considerato, inoltre, che:

rilevano negativamente, sotto il profilo del vaglio di costituzionalità, alcune norme particolarmente incisive, la cui criticità è stata ampiamente sollevata nel corso dell'esame in sede referente e, per i profili di competenza, dalle Commissioni 1^a e 2^a in sede consultiva. Si tratta, ovviamente, di rilievi riferiti al testo pubblicato in Gazzetta ed attualmente vigente, dal momento che le limitate correzioni proposte dalla Commissione referente da un lato non appaiono incidere sostanzialmente sul merito delle criticità, dall'altro non si ha alcuna garanzia che possano essere confermate ovvero ulteriormente migliorate. Ci si riferisce, in particolare, all'indennizzo automatico degli investitori in obbligazioni subordinate delle quattro banche oggetto della procedura di risoluzione della crisi bancaria, il quale viene condizionato al possesso di rigidi requisiti, determinando una disparità tra risparmiatori, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione, e all'introduzione del principio del pegno non possessorio, il quale, a determinate condizioni, consentirebbe alle banche creditrici di acquisire i beni oggetto del pegno senza un preventivo pronunciamento del giudice, con ciò sfavorendo i creditori privilegiati nell'ambito della procedura esecutiva. L'articolo 1, quindi, appare complessivamente in contrasto con il diritto alla difesa e al contraddittorio tra le parti, del principio di legalità e del già richiamato articolo 3 della Costituzione;

quanto alle previsioni di cui all'articolo 2 del decreto-legge in titolo, esse assicurano alle banche e agli altri soggetti autorizzati a concedere finanziamenti nei confronti del pubblico, strumenti particolarmente incisivi a tutela delle loro posizioni creditorie, tali da far temere che l'uso degli stessi possa ridursi ad essere non compatibile con un'adeguata tutela delle ragioni delle corrispondenti posizioni debitorie. A fronte di questi profili problematici, il complesso di interventi a favore del sistema bancario – quasi che meritevoli di particolare tutela venissero ritenuti solo i crediti delle banche e non quelli delle altre imprese o comunque dei cittadini – viene ad essere schermato attraverso una serie di limitate ed insufficienti misure a favore degli investitori che sono risultati gravemente danneggiati a seguito delle attività gestionali poste in essere, con gli esiti tristemente noti, dalle banche in liquidazione indicate dall'articolo 8, comma 1, lettera b) del decreto-legge in esame, Senza necessità di soffermarsi sul dettaglio

di tutte le previsioni che regolano il funzionamento del fondo di solidarietà che potrà erogare indennizzi forfettari agli investitori che hanno acquistato gli strumenti finanziari di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *a*), dalle predette banche, risulta chiaro dalla semplice lettura della norma come l'accesso al fondo sia consentito solo ad una serie di condizioni, alcune delle quali chiaramente poste in violazione del principio di parità di trattamento. In particolare, è stato evidenziato in sede consultiva come appaia di una ragionevolezza così dubbia da sfiorare l'arbitrio il fatto che l'acquisto degli strumenti finanziari debba essere avvenuto entro una data astrattamente fissata, nel caso di specie fissando il termine nel giorno 12 giugno 2014; si tratterebbe della data di pubblicazione della direttiva dell'UE sul *bail in*, ma non vi è chi non veda come, anche a voler considerare che tale normativa è stata recepita in Italia solo alla fine dell'anno scorso, tale spartiacque temporale risulta del tutto incomprensibile e comunque non correlato alle circostanze concrete delle vicende considerate, ledendo in tal modo interessi meritevoli di essere valutati mediante parametri più ragionevoli;

le criticità maggiori sono riferibili agli articoli 1, 2 e 4 del decreto. Per quanto riguarda la disposizione di cui all'articolo 1, l'applicabilità del pegno non possessorio, sembra irragionevolmente estesa a beni gravati da diritti reali mentre, in relazione all'articolo 2, non viene assolutamente contemplata la tutela del debitore in considerazione della sua posizione di contraente debole rispetto agli istituti di credito. Soprattutto, non sono stati tenuti in alcun conto gli effetti dell'applicabilità del nuovo articolo 48-*bis* del decreto legislativo n. 385 del 1993 ai contratti in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge, nonché le conseguenze della mancanza di una disciplina per la posizione degli altri creditori che abbiano seguito trascrizioni o iscrizioni successivamente all'iscrizione ipotecaria relativa al finanziamento cui si riferisce il patto di trasferimento. Ne tantomeno sono state valutate le conseguenze dell'applicabilità del patto Marciano alle procedure esecutive immobiliari pendenti. Si tratta di elementi di contraddittorietà del disposto normativo che inficiano, sotto più profili, la stessa tenuta del decreto sul piano applicativo e che si riverberano in una lesione di interessi costituzionalmente temperati per il semplice motivo che non è proceduto a contemperare equamente le situazioni interessate dal decreto stesso. Con riferimento all'articolo 4, sono evidenti i profili di incostituzionalità per violazione dell'articolo 24 della Costituzione della norma che preclude la proposizione dell'opposizione all'esecuzione ed è altresì irragionevole la mancanza di una disciplina transitoria per i contratti già esistenti al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge nonché per la posizione dei creditori che si succedono dopo l'istituto di credito. Con riferimento al patto Marciano di cui all'articolo 2 del decreto-legge in esame, va ricordato che l'istituto è ammesso nell'ordinamento solo ove ricorrano determinate condizioni, mentre la formulazione di cui all'articolo 2 del decreto-legge in esame rispetta i limiti e le condizioni, sottostanti all'ammissibilità del patto Marciano secondo l'orientamento della giurisprudenza, solo formalmente. Il «meccanismo» di trasferimento dell'immobile all'istituto di credito non avviene nel rispetto

di un procedimento vero e proprio. Mancano del tutto i requisiti di terzietà del perito che deve effettuare la stima dell'immobile prima del trasferimento. Infine, con riferimento ai casi di inadempimento al pagamento, sottolinea che è troppo stringente e vessatorio per il debitore il limite delle tre rate, alla luce anche della previsione di cui all'articolo 40 del decreto legislativo n. 385 del 1993 che, disciplinando i casi di inadempimento al pagamento da parte del debitore, assume come inadempimento rilevante quello relativo a sette rate.

in relazione a tali profili giova ricordare come la Commissione Giustizia abbia approvato un parere nel quale si definiscono «gravi» gli effetti dell'introduzione dell'articolo 48-*bis* del decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385, sotto il profilo della mancata tutela della posizione del debitore e del suo affidamento, anche in considerazione della sua posizione di contraente debole rispetto agli Istituti di credito. Atteso che l'Atto Senato in questione non è stato assegnato anche alla Commissione, come pure il profilo contenutistico avrebbe suggerito di fare, si ritiene doveroso richiamate i rilievi contenuti nel parere richiamato, proprio per i profili costituzionalmente rilevanti. In particolare, la Commissione ha rilevato come il decreto non abbia minimamente contemplato gli effetti dell'applicabilità della nuova disposizione anche ai contratti in corso al momento dell'entrata in vigore con la pubblicazione in Gazzetta, mancando, altrettanto irragionevolmente, una qualsiasi previsione volta a disciplinare esplicitamente la posizione degli altri creditori che abbiano eseguito trascrizioni o iscrizioni successivamente all'iscrizione ipotecaria volta a garantire il finanziamento, a garanzia del quale si riferisce il patto di trasferimento di cui al comma 1 del citato articolo 48-*bis*. Sarebbe stato necessario – ma non è stato assolutamente previsto dal Governo – garantire una forma di «opposizione» alla procedura di trasferimento dell'immobile davanti ad un giudice tutte le volte in cui in titolare del diritto reale vorrebbe contestare il contratto di finanziamento per vizi intrinseci o per la quantificazione dello stesso. Sempre avuto riguardo all'articolo 2, non possono essere condivise, in quanto discriminatorie, le conseguenze dell'applicabilità del patto marciano alle procedure esecutive immobiliari pendenti (anche esattoriali, comma 11), nei confronti degli altri creditori eventualmente già intervenuti, senza possibilità di soddisfacimento delle aspettative creditorie. Sono irragionevoli i termini previsti nell'articolo 2, comma 5, in quanto, secondo la commissione Giustizia, «eccessivamente vessatori» nei confronti del contraente debole del rapporto, aventi natura palesemente discriminatoria. Altrettanto irragionevoli sono i limiti posti dall'articolo 4, che introduce una barriera preclusiva alla proposizione dell'opposizione all'esecuzione, consentendo al debitore di effettuare le contestazioni solo nel corso del processo esecutivo. Ciò comporta una violazione dell'articolo 24 della Costituzione, in quanto preclude all'esecutato la difesa per tutta la fase della liquidazione, che potrebbe essere anche molto lunga, dato che al provvedimento che dispone la vendita potrebbero seguire numerosi tentativi di vendita nel corso di anni;

si può dunque affermare che, a prescindere dalle eventuali correzioni che potranno essere apportate, con riguardo al testo del decreto Vi-

gente al momento in cui viene discussa la presente questione pregiudiziale, l'istituto del «pegno non possessorio» di cui agli articoli 1 e 2 del presente provvedimento, nonché quello del contratto di trasferimento concluso a garanzia di un finanziamento concesso ad un imprenditore da una banca, paiono confermare il diffondersi di prassi in danno agli imprenditori e ai consumatori che, per tramite del riconoscimento legislativo del patto marciano stipulato in situazioni di evidente disparità contrattuale, finisce col mascherare veri e propri abusi di posizione dominante non compatibili con l'assetto costituzionale. Con riferimento all'articolo 2, irragionevole è l'utilizzo di particolari forme contrattuali ai soli finanziamenti concessi dopo la legge di conversione, eliminando, altresì, la possibilità di apportare modifiche in tempi successivi a quelli della sottoscrizione del finanziamento medesimo. La possibilità di modificare le condizioni contrattuali per i finanziamenti già sottoscritti, infatti, appare fortemente lesiva della certezza dei rapporti giuridici, oltretutto dei diritti dell'imprenditore che, versando evidentemente in posizione di subalternità, si troverebbe a subire condizioni contrattuali ingiustificatamente ed irragionevolmente gravose non previste nel prevedibili al momento della stipula del contratto;

anche con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 8 e seguenti, concernenti le misure in favore degli investitori in banche in liquidazione, sarebbe stato necessario un esame organico ed approfondito dei criteri impiegati per individuare i risparmiatori abilitati a chiedere rindennizzo al Fondo interbancario di Tutela e, soprattutto, una disamina reale delle problematiche relative alla gestione degli istituti di credito che, se incentrata su trasparenza, prudenza, coerenza, diligenza e ragionevolezza avrebbe potuto e ancora potrebbe evitare ricadute disastrose della cattiva gestione degli istituti bancari sugli investitori, sui consumatori e sul sistema bancario e creditizio del Paese, bisognoso di interventi riformatori più efficaci e di ben più ampio respiro rispetto alle soluzioni proposte con la pluralità di decreti-legge che il Parlamento è chiamato quasi ritualmente ad approvare in tempi sempre più serrati;

preso dunque atto della palese violazione del principio di ragionevolezza, riconducibile all'articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 47 della Costituzione, dell'articolo 77 della Costituzione, oltretutto di numerose sentenze della Corte costituzionale;

delibera

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 2632.

QP3

BERNINI, GASPARRI, MALAN, FAZZONE

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 2362, recante Conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione,

premessi che:

il disegno di legge al nostro esame, presentato il 3 maggio 2016 – di conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante «Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione» –, si somma alla lunga serie di provvedimenti di urgenza emanati dal Governo Renzi – 49 ad oggi – spesso in assenza dei criteri di straordinaria necessità ed urgenza stabiliti dall’articolo 77 della Costituzione;

il provvedimento, in esame reca disposizioni che incidono non solamente sul sistema bancario ma anche sulla legge fallimentare. Rilevanti sono alcune delle disposizioni contenute nel Capo I, «Misure a sostegno delle imprese e di accelerazione del recupero crediti», che intervengono, tra l’altro, anche in materia di espropriazione forzata, introducendo importanti modifiche al Libro III del Codice di procedura civile. La chiara intenzione del Governo, nell’ottica di velocizzare le procedure tese al recupero dei crediti, è di semplificare la prassi vigente, e l’espropriazione immobiliare risulta essere la procedura esecutiva nella quale il legislatore interviene con maggiore determinazione;

il provvedimento disciplina, quindi, ambiti non omogenei dove la necessità ed urgenza è ravvisabile unicamente nelle disposizioni a favore di quegli investitori danneggiati delle banche poste in liquidazione che soddisfano determinati requisiti previsti dal decreto-legge, che risultano essere, tra l’altro discriminatori;

esso è privo, inoltre, dei requisiti previsti dagli articoli 81 e 87 della Costituzione, che pure vengono citati nel preambolo del decreto pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*;

alcune disposizioni del decreto-legge per esplicitare i loro effetti positivi necessitano di interventi normativi non ancora emanati previsti dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016). Conseguentemente, disattendendo quello che prevede la decretazione d’urgenza, non tutte le disposizioni di immediata applicazione saranno in grado di produrre effetti altrettanto immediati.

Con riferimento alle ricadute non positive per il decreto-legge derivanti dalla mancata attuazione di disposizioni contenute nella legge di stabilità 2016 si precisa, in particolare, quanto segue:

la citata legge con l’articolo 1, comma 857, ha previsto la definizione, con uno o più decreti del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia: a) delle modalità di gestione del

Fondo di solidarietà per l'erogazione di prestazioni in favore dei detentori di strumenti finanziari subordinati emessi da Banca delle Marche S.p.a., Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio Soc. Coop., Cassa di risparmio di Ferrara S.p.a. e Cassa di risparmio della provincia di Chieti S.p.a., alimentato e gestito dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi; *b)* delle modalità e le condizioni di accesso al Fondo di solidarietà, ivi inclusi le modalità e i termini per la presentazione delle istanze di erogazione delle prestazioni; *c)* dei criteri di quantificazione delle prestazioni, determinate in importi corrispondenti alla perdita subita, fino a un ammontare massimo; *d)* delle procedure da esperire, che possono essere in tutto o in parte anche di natura arbitrale; *e)* delle ulteriori disposizioni per l'attuazione dei commi da 855 a 858, quest'ultimo relativo al ricorso a procedura arbitrale e alla corresponsione delle prestazioni subordinata all'accertamento della responsabilità per violazione degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria;

i Decreti previsti dall'articolo 1, comma 857, della Legge di stabilità 2016, che dovevano essere emanati entro 90 giorni dalla sua entrata in vigore, vengono prorogati dal provvedimento in esame a 180 giorni. La non pubblicazione di tali Decreti ha già reso il suddetto comma privo degli effetti positivi previsti, comma al quale l'articolo 9 del decreto-legge in commento fa riferimento;

la previsione contenuta nell'articolo 1, comma 859, della Legge di stabilità 2016 – che stabilisce, per quanto concerne il ricorso alla procedura arbitrale, materia di questo decreto-legge, l'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari, per disciplinare i criteri e le modalità di nomina degli arbitri, le modalità di funzionamento del collegio arbitrale e quelle per il supporto organizzativo alle procedure arbitrali – è svuotata di efficacia: ad oggi il Decreto non è ancora stato emanato;

considerato che:

l'articolo 1 del decreto-legge istituisce, presso l'Agenzia delle entrate, il Registro informatizzato dei pegni non possessori, le cui modalità di attuazione sono demandate ad un decreto ministeriale. La Relazione Tecnica indica solamente che l'attivazione del Registro avverrà mediante gli interventi di implementazione delle dotazioni informatiche *software* e *hardware* già in uso, con oneri di spesa pari a 200.000 euro per il 2016 ed in 100.000 per il 2017. La Relazione non chiarisce, tuttavia, come evidenziato anche dagli uffici tecnici del Senato, la quota di spesa per l'adeguamento delle strutture informatiche (in conto capitale), né la quota di spesa relativa alle spese di parte corrente per le due annualità. La mancanza di tali informazioni impedisce di comprendere la correttezza dell'impatto stimato sui saldi di finanza pubblica;

la Relazione Tecnica, pur precisando che la copertura degli oneri connessi alla gestione, al funzionamento e all'aggiornamento del Registro potrà essere soddisfatta anche mediante il gettito derivante dall'incameramento dei diritti che saranno posti a carico degli utenti in relazione alle

operazioni da effettuarsi a valere di tale Registro, non indica il possibile ammontare del gettito. Il riferimento a risorse finanziarie derivanti da ipotetici introiti rappresenta un elemento di debolezza che lascia dubitare dell'affidabilità contabile della norma ai fini della prescritta copertura, l'assoluta mancanza di previsioni di gettito rende gli oneri di spesa, a regime, per il Registro inconsistenti;

l'articolo 2 reca la disciplina del finanziamento alle imprese garantito dal trasferimento di proprietà immobiliari o altri diritti reali immobiliari sospensivamente condizionato. La Relazione Tecnica dà assicurazione che le procedure giudiziarie, anche esecutive, connesse al nuovo istituto, potranno essere svolte dall'Amministrazione giudiziaria nell'ambito delle sole dotazioni di risorse umane e strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Sul punto è opportuno ricordare che l'articolo 17, comma 7, 4° periodo della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante Legge di contabilità e finanza pubblica, stabilisce che «Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.». Tuttavia, la previsione della neutralità finanziaria derivante dall'applicazione dei contenuti dell'articolo in commento risulta non essere supportata adeguatamente dalla Relazione Tecnica che dovrebbe riportare i dati e gli elementi idonei richiesti dalla legge per poterla confermare. In particolare, la neutralità finanziaria dovrebbe essere adeguatamente motivata nel caso in cui il diritto reale immobiliare risulti sottoposto ad esecuzione a seguito di riscossione di somme non pagate, secondo le modalità previste dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito;

l'articolo 3 istituisce, presso il Ministero della giustizia, il Registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure d'insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi, provvedendo a stabilire quali sono i documenti che vengono pubblicati, in forma elettronica, nel Registro, ed i soggetti che hanno accesso alle informazioni contenute. Per l'istituzione del Registro è autorizzata la spesa di 3,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016-2018. La Relazione Tecnica non precisa gli oneri di spesa previsti in conto corrente distintamente da quelli previsti per le spese in conto capitale. Conseguentemente, non è possibile valutare la correttezza della spesa prevista, cioè se le risorse siano o meno sufficienti, o se siano sovrastimate. Inoltre, il 1° periodo del comma 6 stabilisce che «Su richiesta del debitore, del curatore, del commissario giudiziale, di un creditore, di chiunque vi abbia interesse o d'ufficio, il giudice delegato o il tribunale competenti possono limitare la pubblicazione di un documento o di una o più sue parti, quando sia dimostrata l'esistenza di uno specifico e meritevole interesse alla riservatezza dell'informazione in esso contenuta». Sul punto il provvedimento non introduce alcun preciso criterio da applicarsi per decidere la limitazione di pubblicazione di un documento, se non un generale meritevole

interesse alla riservatezza dell'informazione in esso contenuta, un criterio decisionale troppo discrezionale perché possa garantire una sua applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale;

l'articolo 4 reca misure volte a semplificare la procedura di espropriazione forzata, anche attraverso modifiche al Codice di procedura civile (pignoramento, vendita all'incanto, vendita a mezzo di commissionario, assegnazione di un bene pignorato, le modalità di vendita di immobili pignorati, opposizione all'esecuzione). In particolare si prevede che, nel caso in cui la banca abbia pignorato l'immobile del debitore, la liberazione del bene attraverso lo sfratto venga attuata dal custode giudiziario secondo le disposizioni del giudice dell'esecuzione immobiliare, senza l'osservanza delle formalità degli articoli 605 eseguenti», cioè disapplicando quegli articoli del Codice che oggi disciplinano l'esecuzione dei pignoramenti e che stabiliscono che al proprietario vada prima inviata una notifica dell'ordinanza e un preavviso con cui si fissa la data dello sfratto non prima di 10 giorni dalla notifica. Il pignoramento con le disposizioni introdotte dal decreto-legge diventa in questo modo immediato. Si precisa, inoltre, che il custode giudiziario, a differenza dell'ufficiale giudiziario, che è un funzionario pubblico ausiliario del giudice, è un privato, il cui unico e primario interesse è vendere prima possibile l'immobile per poter ricevere quanto a lui dovuto per l'incarico svolto.

Conseguentemente, le disposizioni contenute nel decreto-legge nel velocizzare la procedura per l'esecuzione di uno sfratto e migliorando i diritti in capo ai creditori, indeboliscono le tutele, ad esempio, per coloro che hanno acquistato la casa con un mutuo e sono in difficoltà nel pagamento delle rate, ad esempio, perché in cassa integrazione, o perché è venuta meno l'occupazione o perché in crisi di impresa, cioè per motivi gravi che effettivamente compromettono la possibilità di onorare quanto dovuto. In questo senso la norma introdotta può peggiorare i problemi sociali che già esistono legati alla disoccupazione;

l'articolo 5 interviene sulla disciplina già prevista dall'articolo 155-*sexies* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, in materia di ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare, stabilendo, in particolare, che ai fini del recupero o della cessione dei crediti, il curatore, il commissario e il liquidatore giudiziale possono accedere ai dati relativi ai soggetti nei cui confronti la procedura ha ragioni di credito, anche in mancanza di titolo esecutivo nei loro confronti;

l'articolo 7 dispone l'acquisizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, da Banca Intesa San Paolo Spa, dell'intero capitale sociale della sua Società per la Gestione di Attività S.G.A, S.p.A a fronte di un corrispettivo non superiore ad euro 600.000 pari al valore nominale delle azioni trasferite. Tale disposizione non pare poter essere ricompresa tra in casi straordinari di necessità e d'urgenza per i quali il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, provvedimenti provvisori con forza di legge;

gli articoli 8 e 9 definiscono, rispettivamente: le nozioni di investitore, Banca in liquidazione, Nuova Banca, Fondo di solidarietà, Fondo Interbancario di tutela dei depositi, prestazione dei servizi e delle attività di

investimenti relativi alla sottoscrizione o al collocamento degli strumenti finanziari subordinati, Mercato telematico all'ingrosso dei titoli di Stato (MTS), l'accesso degli investitori al Fondo di solidarietà con erogazione diretta per il danno subito da parte della Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.a. in liquidazione coatta amministrativa, della Banca delle Marche S.p.a. in liquidazione coatta amministrativa, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio S.p.a. in liquidazione coatta amministrativa, della Cassa di risparmio di Chieti S.p.a. in liquidazione. In particolare, ai sensi dell'articolo 9, i soggetti interessati, o i loro successori *mortis causa*, per avere diritto all'erogazione diretta, devono, alternativamente, soddisfare i seguenti requisiti: che alla data del 31 dicembre 2015, il valore del patrimonio mobiliare dell'investitore fosse inferiore a 100.000 euro; che ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nell'anno 2015, il reddito lordo dell'investitore fosse di ammontare inferiore a 35.000 euro;

al fine dell'indennizzo, all'investitore che, ricorrendo le condizioni, presenti richiesta di accesso al Fondo di solidarietà per l'erogazione di prestazioni in favore dei detentori di strumenti finanziari subordinati, viene erogato un indennizzo forfettario pari all'80% del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari subordinati, al netto: (i) di oneri e spese direttamente connessi all'operazione di acquisto; (ii) della differenza, se positiva, tra il rendimento degli strumenti finanziari subordinati (rilevato alla data di acquisto o di sottoscrizione) e il rendimento di mercato di un BTP in corso di emissione di durata finanziaria equivalente oppure il rendimento ricavato tramite interpolazione lineare di BTP in corso di emissione aventi durata finanziaria più vicina (determinato, in entrambi i casi, sulla base della loro quotazione di chiusura, sempre alla data di acquisto o di sottoscrizione degli strumenti finanziari subordinati, nel mercato regolamentato dei titoli di Stato);

in alternativa alla presentazione della richiesta di indennizzo forfettario, gli investitori possono esperire la già ricordata procedura arbitrale prevista dall'articolo 1, commi da 857 a 860, della Legge di stabilità 2016 (l'attuazione dei cui commi prevede, come già ricordato, l'emanazione di decreti ministeriali ad oggi pubblicati). Al ricorso alla procedura arbitrale vi aderiranno non solamente coloro che scelgono tale possibilità, ma anche obbligatoriamente gli investitori che non possiedono i requisiti soggettivi e patrimoniali previsti per potere ottenere l'erogazione diretta forfettaria, gli investitori che intendono ottenere l'indennizzo in relazione a strumenti finanziari subordinati acquistati dopo la data del 12 giugno 2014, gli investitori che mirano a conseguire un indennizzo superiore a quello forfettario previsto dall'articolo 9 del decreto-legge in commento e gli investitori che non sono in grado di presentare la domanda di erogazione diretta entro il termine previsto;

l'articolo 12 – che amplia l'operatività del Fondo bancario di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito – subordina l'operatività all'emanazione di un regolamento di adeguamento della disciplina del medesimo Fondo, da adottarsi con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con

il Ministro dell'economia e delle finanze, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge;

ricordato che:

procedere con singoli provvedimenti giustificati dalla straordinaria necessità ed urgenza, ex articolo 77 della Costituzione, appesantisce il nostro sistema processuale rendendo lo, contrariamente ai principi di semplificazione e snellezza cui si tende, gravoso ed inorganico;

emanare decreti-legge con un contenuto ampio ed articolato costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione. In taluni casi, le disposizioni del decreto intervengono su discipline che risultano già stratificate nel corso del tempo, e si rivelano ancora una volta eterogenee e prive delle caratteristiche cui il decreto-legge in quanto tale dovrebbe ispirarsi;

il contenuto del decreto-legge ripropone una serie di disposizioni di assoluta eterogeneità-disomogeneità, al cui interno si rilevano elementi che pongono in modo manifesto l'assenza degli opportuni coordinamenti delle norme, che compromettono di conseguenza i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività della decretazione d'urgenza e prefigurano una evidente violazione del vincolo implicitamente disposto dall'articolo 77 della Costituzione, ribadito esplicitamente dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

non vi è nessuna necessità e urgenza di accelerare i tempi di recupero dei crediti nelle procedure esecutive e concorsuali, perché questo ha il solo scopo di penalizzare tanti imprenditori in crisi e i creditori cosiddetti privilegiati;

l'introduzione del principio del pegno non possessorio, che consentirà alle banche creditrici, in caso di insolvenza dell'imprenditore debitore, di acquisire i beni oggetto del pegno senza un preventivo pronunciamento del giudice, peraltro sfavorendo i creditori privilegiati nell'ambito della procedura esecutiva, appare in contrasto con il diritto alla difesa e al contraddittorio tra le parti, nonché del principio di legalità;

viene pregiudicato il principio sancito dall'articolo 111 della Carta costituzionale, ove prevede che la giurisdizione si attua mediante il giusto processo. Con il decreto-legge in esame si adotta un istituto che salta il giudizio della magistratura, consentendo alle banche di acquisire le garanzie degli imprenditori in modo diretto. Viene completamente ignorato il passaggio, anch'esso esaltato nel comma secondo, dell'articolo 111, del contraddittorio delle parti. In questo caso una parte, la banca, prevale sull'altra *ex-lege* (o meglio *ex decreto-legge*), ottenendo una maggiore tutela non consentita dalla nostra Costituzione, che prevede sin nei propri principi fondamentali la parità di trattamento, che qui viene violata;

le misure sino ad ora introdotte a favore dei risparmiatori non ristoreranno completamente i soggetti danneggiati dalle banche in liquidazione, tranne che nel caso di ipotesi di ricorso all'arbitrato, con tutte le evidenti difficoltà burocratiche e formali connesse. Ci si chiede inoltre

come mai il Governo abbia deciso di intervenire solo nei casi delle 4 banche coinvolte, ben sapendo che, come purtroppo si evidenzia quotidianamente dalle vicissitudini di altri istituti bancari, la platea dei cittadini truffati dalle proprie banche è in realtà molto più vasta;

le Camere sono chiamate a votare sul provvedimento in esame senza che:

a) vi sia contezza, a fronte di quanto occorso, se la Banca d'Italia e la CONSOB esercitino efficacemente i loro poteri di vigilanza, analisi e prevenzione sulle banche e sull'eventuale loro vendita di strumenti finanziari volutamente dannosi per chi investe, cioè se le loro competenze e poteri sono sufficienti a permettere loro di conoscere in maniera continuativa e tempestiva l'affidabilità e la solidità degli istituti bancari italiani e anticipare possibili *default*;

b) vi sia contezza se la Banca d'Italia e la Consob abbiano disposto azioni nei confronti degli istituti bancari oggetto del presente decreto-legge, prima che si arrivasse alla loro liquidazione, a tutela del sistema bancario e degli investitori.

L'articolo 77, secondo comma, della Costituzione subordina l'esercizio del potere della decretazione d'urgenza sul presupposto, imprescindibile, della pre-esistenza di una circostanza di fatto straordinaria, che comporta la necessità e l'urgenza di utilizzare uno strumento eccezionale. Di conseguenza, soltanto entro i suddetti limiti, il Governo sarebbe autorizzato ad esercitare funzioni di decretazione primaria al fine di sopperire ad esigenze indifferibili, che non potrebbero altrimenti e tempestivamente essere soddisfatte con gli ordinari procedimenti legislativi avviati in Parlamento, in maniera tale che la decretazione d'urgenza non si riveli lo strumento attraverso cui scardinare la normale procedura di approvazione delle leggi;

nell'attuale legislatura, i lavori parlamentari sono caratterizzati da un sovraccarico di decreti-legge da convertire, ciò rappresentando una evidente lesione delle prerogative del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa e delle norme costituzionali che lo disciplinano, e quindi un'alterazione degli equilibri istituzionali riconducibili al rapporto tra Governo e Parlamento, che si accompagna spesso all'eccessivo ricorso all'apposizione della questione di fiducia;

delibera di non procedere all'esame del disegno di legge n. 2362.
