

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

- con ordinanza del 21 aprile 2015 il Tribunale di Bologna ha sollevato altro sospetto di incostituzionalità nel doppio binario sanzionatorio, amministrativo-tributario e penale, dell'evasione dell'IVA;
- sempre in materia di omesso versamento dell'IVA, con due ordinanze il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e con una successiva ordinanza il Tribunale di Bergamo hanno effettuato rinvii pregiudiziali ex 267 TFUE alla Corte di Giustizia dell'UE, in ordine al se il diritto dell'Unione, in quanto recettivo della Convenzione Edu, osti alla possibilità di celebrare un procedimento penale avente ad oggetto un fatto per cui il soggetto imputato abbia riportato sanzione amministrativa irrevocabile (sulle questioni di costituzionalità pendenti in materia, *infra*, parte II, capitolo I, paragrafo 3.4.1)

Attendendosi la pronuncia della Corte del Lussemburgo⁵⁷, recentemente la Corte costituzionale ha affrontato le fattispecie a essa proposte, fornendo importanti elementi valutativi circa le questioni a suo tempo sollevate dalla sentenza della Corte Edu.

Da un canto, con ordinanza n. 112 del 20 maggio 2016, la Corte costituzionale ha restituito per nuovo esame al Tribunale di Bologna il procedimento coinvolgente la questione del doppio binario sanzionatorio in tema di omesso versamento IVA, in quanto, nelle more, il decreto legislativo n. 74 del 2000 era stato inciso dallo "ius superveniens" costituito dal decreto legislativo n. 158 del 2015 recante riforma dei reati tributari, che prevede l'estinzione del reato qualora l'imputato abbia regolato la propria debenza con l'agenzia delle entrate.

D'altro canto, con sentenza del 12 maggio 2016, n. 102 – sul cui impatto meglio potrà riferirsi nella Relazione per il 2016 – la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate dalla Corte di cassazione in tema di testo unico della finanza.

Questa sentenza assume particolare rilievo in quanto la Corte:

- pur senza pronunciarsi sulla compatibilità dell'attuale quadro normativo, previ interventi solo interpretativi dei giudici comuni, con i principi affermati dalla Corte di Strasburgo, ha però precisato che, in base alla giurisprudenza della Corte europea, "il divieto di *bis in idem*" ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso più procedimenti tra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro." (sentenza n. 102/2016);⁵⁸
- fa sostanzialmente comprendere che non può rimettersi, nell'attuale sistema, alla casuale

⁵⁷ I due procedimenti avviati dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e quello avviato dal Tribunale di Bergamo sono rispettivamente rubricati C-217/15, C-350/15 e C-524/15, *Orsi e altri*.

⁵⁸ Si veda sul punto la sentenza della Corte Edu, sez. V, in data 27 novembre 2014, *Lucky Dev c. Svezia*.

P.A.R.T.E P.R.I.V.A - I L A M O N I T O R A G G I O S U L L O S T A T O D I E S E C U Z I O N E D E L L E S E N T E N Z E

chiusura dell'uno o dell'altro procedimento, amministrativo o penale, prima dell'altro, con effetto estintivo del secondo, la ricostruzione del sistema in assenza di intervento del legislatore, il quale dovrebbe invece stabilire - al limite - una priorità tra le sanzioni.

Alla luce di tale sentenza, risulta confermata dunque l'idoneità a fronteggiare almeno in parte i profili sistemici sollevati dalla sentenza *Grande Stevens* del percorso legislativo - di cui si è fatto già cenno nella Relazione per il 2014⁵⁹ - che si è concluso nel 2015 con l'approvazione della legge 9 luglio 2015, n. 114 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014).

Con l'articolo 11, comma 1, lett. m) di detta legge, il Governo è stato delegato ad emanare norme volte a "evitare la duplicazione o il cumulo di sanzioni penali e sanzioni amministrative per uno stesso fatto illecito, attraverso la distinzione delle fattispecie o attraverso previsioni che consentano l'applicazione della sola sanzione più grave ovvero che impongano all'autorità giudiziaria o alla CONSOB di tenere conto, al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive già irrogate".

In sede di recepimento della direttiva UE sul "market abuse" il Governo sarà chiamato, quindi, ad operare scelte circa le modalità di esercizio della delega e di ciò si riferirà nella Relazione relativa al 2016. Può peraltro notarsi come il principale problema da risolvere riguarda la natura settoriale delle questioni in tema di manipolazione del mercato, a fronte di problematiche sollevate dalla sentenza *Grande Stevens* di ben più ampia portata.⁶⁰

Il monitoraggio sull'esecuzione della sentenza è stato avviato dal Comitato dei ministri, al quale le autorità italiane hanno presentato un piano d'azione che fornisce il quadro degli interventi normativi e lo stato della giurisprudenza in materia.

1.2. Casi seriali

1.2.1. *Agrati ed altri c. Italia (gruppo) - Sentenza 28 novembre 2011 (ricorso n. 43459/08) in materia di leggi di interpretazione autentica*

Il tema trattato è quello delle leggi di interpretazione autentica (fattispecie relativa al personale ausiliario, tecnico, amministrativo della scuola).

Con la sentenza in esame la Corte ha ribadito che, se in linea di principio il potere legislativo non impedisce in materia civile di regolamentare i diritti derivanti da leggi in vigore con nuove disposizioni che agiscono retroattivamente, la regola della preminenza del diritto e la nozione di

⁵⁹ Relazione per il 2014, p. 80 e spec. n. 51.

⁶⁰ Relazione per il 2014, p. 78.

P.A.R.T.E. P.R.I.M.A. - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

processo equo sanciti dall'articolo 6 Cedu contrastano, fatti salvi imperiosi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte ha rammentato, inoltre, che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di presentare la propria causa in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, fissava definitivamente e in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e dal momento che le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge in causa, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

STATO DI ESECUZIONE

Il piano d'azione sottoposto nel febbraio 2013 è stato valutato e sono in corso consultazioni bilaterali per ottenere informazioni sullo stato delle misure individuali o generali adottate.

In questo contesto l'Italia è stata invitata a fornire ulteriori informazioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di applicazione retroattiva della legge sulle procedure pendenti (sul tema, *infra*, parte II, capitolo I, paragrafi 2.1.1.5 e 3.2.2)

1.2.2. M.C. e altri c. Italia (ricorso n. 5376/11) - Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota 3 settembre 2013

Con la sentenza "pilota" del 3 settembre 2013 la Corte ha accertato la violazione di vari articoli della Cedu per il mancato adeguamento dell'indennizzo attribuito dalla legge n. 210 del 1992 (in favore di soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati infetti) a causa della disposizione di legge che in via di interpretazione autentica ne aveva bloccato la rivalutazione.

La norma, come è noto, è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 293 del 2011.

STATO DI ESECUZIONE

Come riferito nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014 (pagg. 121 e seguenti), in merito all'esecuzione della sentenza pilota *M.C. ed altri* del 3 settembre 2013⁶¹, con l'articolo 1, comma 186,

⁶¹ Con la sentenza pilota *M.C. e altri* del 3 settembre 2013 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato la violazione della Convenzione europea, sul caso sollevato da 162 ricorrenti per il mancato adeguamento dell'indennizzo attribuito ex

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) si è provveduto allo stanziamento in favore delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di un contributo di 10 milioni di euro per l'anno 2015, di 200 milioni di euro per l'anno 2016, di 289 milioni di euro per l'anno 2017 e di 146 milioni di euro per l'anno 2018, a copertura degli oneri derivanti dalla corresponsione degli indennizzi di cui alla citata legge n. 210 del 1992, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e sino al 31 dicembre 2014 e dal pagamento degli arretrati della rivalutazione fino al 31 dicembre 2011.

La ripartizione del contributo tra gli enti interessati è stata sottoposta, a norma del citato comma 186, alla Conferenza Stato - Regioni la quale, nella seduta del 7 maggio 2015, preso atto che il riparto del contributo è operato tra le regioni e le province autonome in percentuale al numero di indennizzati per ciascun ente al 31 dicembre 2014 (16.072 soggetti per le anticipazioni relative al periodo 2012/2014 e 16.145 soggetti per gli arretrati della rivalutazione fino al 31 dicembre 2011) e che il medesimo contributo è ripartito in misura pari al 70% per le anticipazioni ed al 30% per gli arretrati della rivalutazione, ha espresso parere favorevole allo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute.

Il contributo per l'anno 2015, pari a 100 milioni di euro è stato ripartito tra le regioni che stanno provvedendo alle liquidazioni di una prima quota di quanto dovuto a titolo di arretrati per la rivalutazione dell'indennità integrativa speciale in ottemperanza alla sentenza della Corte Edu.

Sul piano delle misure individuali, si rappresenta che tutti i 162 ricorrenti sono stati soddisfatti con riferimento al danno materiale avendo provveduto sia il Ministero della salute che la Regione Veneto, ciascuno per le pratiche di competenza, a corrispondere gli arretrati della rivalutazione l'intero periodo di spettanza.

Con riferimento al danno morale, a seguito dell'accettazione, sia del Governo italiano che di controparte, della proposta di regolamento amichevole formulata dal Greffier della Corte⁶² il caso è stato radiato dal ruolo con sentenza del 26 maggio 2016.

articolo 2 della legge n. 210/1992 a titolo di risarcimento per i danni irreversibili riportati in conseguenza di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati infetti, a seguito dell'interpretazione autentica recata dall'articolo 11, commi 13 e 14 del decreto legge n. 78 del 2010, che ne ha bloccato la rivalutazione con riferimento alla componente costituita dall'indennità integrativa speciale.

⁶² La proposta del Greffier prevedeva, oltre pagamento del danno morale per tutti i 162 ricorrenti (per un importo di € 10.000,00 ciascuno ad eccezione di 10 ricorrenti per i quali è prevista la maggior somma di € 12.000,00, trattandosi di soggetti maggiormente danneggiati) nonché il pagamento della somma di € 1.500,00 ciascuno, a titolo di rimborso per le spese legali, anche il pagamento del danno materiale residuante per soli 16 ricorrenti.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha però accolto la proposta limitatamente all'indennizzo del solo danno morale (oltre al rimborso delle spese legali) posto che la liquidazione del danno materiale per le residue posizioni sarebbe avvenuta nell'ambito dell'esecuzione del piano d'azione specifico, ad opera delle Regioni competenti. Questa richiesta è stata accettata dal Greffier della Corte e il testo dell'accordo è stato in conseguenza modificato.

PARTI PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

La definizione del procedimento (con la materiale corresponsione delle somme dovute da parte del Ministero dell'economica e delle finanze) costituisce un passo molto importante verso la chiusura del monitoraggio in corso dinanzi al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla sentenza pilota, ponendo così fine ad una vicenda che ha rappresentato per l'Italia un gravoso sforzo finanziario.

L'adozione del bilancio d'azione avrà naturalmente ripercussioni favorevoli sulla definizione del contenzioso tuttora pendente in materia dinanzi alla Corte di Strasburgo.

1.2.3. *Torreggiani ed altri c. Italia* (ricorso n. 43517 ed altri)⁶³ - Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota dell'8 gennaio 2013

Si ricorda che nella sentenza *Torreggiani* la Corte ha stabilito nella misura non inferiore a **tre metri quadri** lo spazio a disposizione del detenuto: **al di sotto di questo limite si configurerebbe un trattamento inumano e degradante**. Nella medesima situazione di contrasto con l'articolo 3 della Cedu si troverebbe anche il detenuto che, pur avendo a disposizione uno spazio superiore ai tre metri, vivesse in condizioni particolarmente afflittive.

L'impegno assunto dall'Italia in sede sovranazionale, a seguito della sentenza "pilota" si è concretizzato, in via legislativa con l'adozione del rimedio giurisdizionale di carattere preventivo previsto dall'articolo 35-*bis* dell'Ordinamento penitenziario (introdotto con decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10)⁶⁴, al quale si è aggiunto il rimedio compensatorio introdotto con il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117 (articolo 35-*ter* O.P.).

Quest'ultimo prevede che i detenuti che hanno subito un trattamento non conforme all'articolo 3 della Cedu hanno il diritto di ottenere una riduzione di un giorno di pena per ogni dieci giorni durante i quali è avvenuta la violazione del loro diritto ad uno spazio e a condizioni adeguate con contestuale previsione per coloro che non si trovino più in stato di detenzione di un risarcimento pari a 8 euro per ciascun giorno di detenzione trascorsa in condizioni non conformi a quelle ritenute adeguate dalla Convenzione.

Questi rimedi, che hanno integrato le misure strutturali adottate in esecuzione del gruppo di casi riconducibili alla citata sentenza pilota e alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009, la cui applicazione ha comportato una diminuzione importante e continua della popolazione detenuta, con correlativo aumento dello spazio *pro capite* disponibile, sono stati ritenuti adeguati dalla Corte

⁶³ La trattazione dell'argomento si avvale del contributo del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e degli affari di giustizia.

⁶⁴ Il rimedio è stato illustrato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 125 e seguenti.

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

ed hanno condotto alla pronuncia di numerose decisioni di irricevibilità dei casi presentati in materia di condizioni detentive in carcere, per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

Si rammenta che già a conclusione del 2014, la Cancelleria della Corte europea aveva comunicato l'irricevibilità di oltre 2400 ricorsi⁶⁵ e anticipato la volontà di radiare altri ricorsi pendenti⁶⁶, ponendosi così fine al contenzioso italiano in materia di detenzione in carcere in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione e che, nella riunione del 4 dicembre 2014, il Comitato dei ministri, prendendo atto delle statistiche fornite dalle autorità italiane e alla luce dei progressi compiuti nell'esecuzione delle predette sentenze, aveva differito il termine per la presentazione di un piano/bilancio d'azione consolidato al 1° dicembre 2015, derubricando il monitoraggio sui casi in materia di condizioni detentive nella "procedura standard".

STATO DI ESECUZIONE

Il 20 novembre 2015 è stato presentato il bilancio d'azione predisposto dal Ministero della giustizia per la chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza pilota *Torreggiani ed altri c. Italia*.

Nel complesso delle misure adottate, un rilievo particolare ha assunto l'utilizzo del programma di monitoraggio "Applicativo ASD", realizzato dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che rappresenta il sistema più avanzato di definizione dell'insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi. Questo applicativo, integrato, a seguito dell'introduzione del rimedio compensatorio, di una applicazione di supporto (applicativo 18) e progressivamente affinato nel corso del 2015 con ulteriori elementi di conoscenza sia per quanto riguarda gli aspetti della vita intramuraria che per quanto riguarda altri elementi concernenti il detenuto (movimenti, colloqui, corrispondenza, sanzioni disciplinari, comportamento, eventi critici), permette di riepilogare, per ogni singolo detenuto, eventuali giorni di detenzione "in sofferenza" rapportando il numero degli occupanti della cella nel periodo di detenzione con i relativi metri quadri, in modo da fornire alla Magistratura di sorveglianza gli elementi necessari all'esercizio dei compiti di vigilanza sull'esecuzione della pena nel rispetto dei diritti dei detenuti e degli internati.

L'accesso all'applicativo è stato, pertanto, reso disponibile a tutti i Tribunali e Uffici di sorveglianza in modo da consentire loro di disporre di un valido supporto di conoscenza delle

⁶⁵ Comunicazioni del 23 e 30 ottobre 2014 sui casi *Ueltzhoffer e altri 1.199* (ricorso n. 44552/09 e altri) e *Cantoni e altri* (ricorso n. 52077/13 e altri).

⁶⁶ Con comunicazione del 13 novembre 2014, la Cancelleria ha informato il Governo italiano che la Corte, con decisione resa in composizione del giudice unico, ha dichiarato irricevibili, per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, altri 1.164 casi in materia di condizioni detentive in carcere, mai comunicati al Governo, chiudendo il relativo contenzioso seriale.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - I L M.O.N.I.T.O.R.A.G.G.I.O S.U.L.L.O S.T.A.T.O D.I E.S.E.C.U.Z.I.O.N.E D.E.L.L.E S.E.N.T.E.N.Z.E

mutevoli realtà dei singoli istituti nonché di un sistema di informazioni utili ai fini di un'efficace e tempestiva trattazione e decisione dei ricorsi in materia.

Si riportano di seguito i dati forniti dal Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia all'esito di un monitoraggio sui reclami giurisdizionali proposti dai detenuti ed internati, dati che confermano l'efficacia dei rimedi, preventivo e compensativo adottati per porre rimedio ai deficit strutturali evidenziati dalla sentenza *Torreggiani*.

Con riferimento ai provvedimenti adottati dalla Magistratura di sorveglianza all'inizio del 2016 il Servizio reclami giurisdizionali del citato Dipartimento ha avuto notizia di 1707 istanze accolte che hanno comportato la concessione di risarcimenti per un totale di 292.343 euro, nonché di 75097 giorni di riduzione delle pene detentive rispetto a 750.970 giorni di detenzione sofferta in condizioni non rispettose dell'articolo 3 della Convenzione.

L'amministrazione penitenziaria ha diramato istruzioni (lettera circolare del 18 febbraio 2015 n. 58757) volte a richiamare il personale alle responsabilità, anche disciplinari scaturenti da eventuali condotte, anche omissive, atte a causare la violazione dell'articolo 3 Cedu per mancata assicurazione del rispetto del limite di dimensione dello spazio detentivo.

➤ *La chiusura del monitoraggio sulla sentenza pilota Torreggiani ed altri c. Italia*

Stante l'importanza della materia si anticipa la notizia dell'intervenuta chiusura del monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza in esame.

A seguito della presentazione avvenuta il 20 novembre 2015 del previsto bilancio d'azione (in [Documenti n. 1](#)), il Comitato dei Ministri, "accogliendo positivamente l'adozione di un complesso delle misure interne, preventive e compensatorie, e constatato che le informazioni rese sul loro funzionamento in pratica confermano che i rimedi sembrano offrire una risposta appropriata alle doglianze riguardanti le coattive condizioni di detenzione; avendo constatato l'importanza di continuare a seguire l'implementazione di tali rimedi per assicurarne l'accessibilità e l'efficacia e avendo notato con interesse l'adozione di un sistema di monitoraggio all'interno dell'amministrazione penitenziaria sul loro funzionamento; constatate le altre misure adottate per migliorare le condizioni materiali di detenzione ed esprimendo fiducia nella prosecuzione da parte delle Autorità italiane degli sforzi per assicurare condizioni di detenzione conformi alle esigenze della Convenzione ed agli standard dell' *European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment* [...]" ha deciso la chiusura della procedura di monitoraggio con l'adozione della risoluzione finale CM/ResDH(2016)28.

2. PROBLEMATICHE EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI E RIMEDI INTRODOTTI

*PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***2.1. Considerazioni sull'effettività dei rimedi ex articoli 32-bis e 35-ter O.P.⁶⁷**

A distanza di un anno di applicazione del rimedio preventivo introdotto con l'articolo 35-bis O.P., e, alla luce del monitoraggio effettuato, possono trarsi positive valutazioni in ordine alla sostanziale efficacia del rimedio.

L'elevata percentuale di inammissibilità, pure registrata, sarebbe dovuta, secondo quanto rilevato dal Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, a molteplici fattori di carattere processuale quali la manifesta infondatezza dell'istanza, la palese genericità della stessa, la duplicazione delle istanze da parte dei medesimi soggetti a differenti Magistrati di sorveglianza ovvero presentazione da parte di soggetti che pur avendone ipoteticamente sofferto in passato non si trovavano più al momento della presentazione dell'istanza o dello svolgimento del giudizio in condizioni detentive o degradanti.

Sotto quest'ultimo profilo, concernente l'attualità del pregiudizio, va segnalata la posizione di una parte della Magistratura di sorveglianza secondo cui l'assenza di un pregiudizio grave ed attuale - quindi relativo ad una condizione di sovraffollamento strutturale in atto - renderebbe il rimedio compensativo non azionabile dinanzi al Magistrato di sorveglianza, in termini di riduzione della pena, posto che la riduzione della pena rappresenta il principale ristoro in forma specifica nei confronti di detenuti che stanno subendo un trattamento disumano o degradante tale da rendere necessario che lo stesso cessi per effetto di una pronuncia immediatamente esecutiva (in questo senso il rimedio risarcitorio rappresenta una "limitazione dei danni" in atto).

Sul punto, il Ministero della giustizia - Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria dà contezza del recente orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione in merito alla possibilità di decidere i reclami ex articolo 35-ter O.P., da cui discenderebbe la ragionevole previsione che le istanze già dichiarate inammissibili dai Magistrati di sorveglianza per mancanza dell'attualità del pregiudizio - cioè della condizione di "grave sovraffollamento in atto - tra le quali rientrano le posizioni di migliaia di ricorrenti dinanzi alla Corte di Strasburgo, potranno essere oggetto di pronunce sia da parte dei Tribunali ordinari che dei Magistrati di sorveglianza, senza che la precedente decisione di inammissibilità possa pregiudicare la ripresentazione dei ricorsi da parte dei medesimi reclamanti davanti ad altri giudici (Cass., Sez. I, n. 46966 del 16 luglio 2015 e Cass.

⁶⁷ Si segnala che è stata sollevata questione di costituzionalità dell'articolo 35-ter O.P. nella parte in cui non prevede, nel caso di condannati alla pena dell'ergastolo, che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, il ristoro economico previsto dal comma 2 del medesimo articolo 35-ter e, in ogni caso, nella parte in cui non prevede un effettivo rimedio compensativo nei confronti del condannato alla pena dell'ergastolo (ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Padova del 20 aprile 2015, *infra*, [parte II, capitolo I, par. 3.1](#)).

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - I L M O N I T O R A G G I O S U L L O S T A T O D I E S E C U Z I O N E D E L L E S E N T E N Z E

Sez. I, n. 43722 dell'11 giugno 2015). Da ciò la conclusione che in tali casi non vi sia stato alcun diniego di ricorso al rimedio, ma solo una puntualizzazione dell'Autorità giudiziaria competente.

Alla luce di questo orientamento giurisprudenziale può dirsi superata la principale criticità che l'introduzione del rimedio preventivo ex articolo 32-bis O.P. aveva presentato nella prima fase di applicazione, criticità, emergente, puntualmente descritta nella Relazione al Parlamento dello scorso anno.

2.2. **L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate ed esigenza di nuovi interventi.**

2.2.1. **Misure organizzative: il piano straordinario di abbattimento degli arretrati Pinto.**

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014 si è dato conto dell'avvio da parte del Ministero della giustizia di una misura organizzativa finalizzata alla "normalizzazione" della fase esecutiva delle procedura per aggredire il forte debito arretrato accumulatosi nel corso degli anni⁶⁸.

La formazione di tale arretrato è imputabile principalmente all'insufficienza delle risorse finanziarie messe a disposizione del Ministero della giustizia, corrispondenti solo al 10-20 per cento del fabbisogno annuo richiesto. Il debito alla data del 30 giugno 2015 ammontava ad oltre 451 milioni di euro⁶⁹.

Con l'accordo di collaborazione stipulato, il 18 maggio 2015, tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia, il piano di progressivo rientro dal debito Pinto prevede che le Corti d'Appello si concentrino sull'eliminazione dei debiti accumulati negli anni pregressi secondo un preciso programma di smaltimento. Mentre spetta al Ministero effettuare il pagamento dei debiti sopravvenuti avvalendosi del supporto della Banca d'Italia nell'istruttoria delle pratiche così da garantire la tempestività dei pagamenti evitando la formazione di nuovi arretrati.

Nella relazione del Ministero della giustizia sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015, il Dipartimento per gli affari di giustizia ha rappresentato che il progetto, avviato in via sperimentale nella seconda parte del 2015, ha riguardato parte dei nuovi decreti emessi dalla Corte di appello di Roma, nonché dalle altre corti d'appello maggiormente gravate dal debito arretrato, ed ha messo in risalto come "pur nella limitata operatività sperimentale, il risparmio finora conseguito supererebbe nettamente il milione di euro". Ciò in relazione ai pagamenti disposti alla data del 13 novembre 2015 (2.503 mandati di pagamento, derivanti da 1.591 decreti) per un

⁶⁸ cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 124, 125.

⁶⁹ Ministero della giustizia, Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015.

PARTI PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

ammontare complessivo di circa euro 9.000.000, la cui tempestività ha permesso di evitare maggiori spese dovute ad azioni esecutive stimabili mediamente in euro 500,00 per procedura.⁷⁰

2.2.2. Misure legislative - La riforma della legge Pinto del 2015: introduzione di rimedi preventivi in funzione acceleratoria dei processi.

Nella Relazione relativa all'anno 2014 è stata evidenziata la buona capacità deflattiva dei correttivi introdotti sulla disciplina dell'equo indennizzo Pinto dal decreto legge n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012 (in particolare l'ancoraggio della domanda di equa riparazione alla sentenza passata in giudicato e la strutturazione del procedimento come sostanzialmente monitorio). Peraltro è stato anche richiamato il monito al legislatore da parte della Corte costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sulla legge n. 89 del 2001, nella parte in cui l'articolo 4 non consente di porre la domanda di equa riparazione durante la pendenza del procedimento, pur dichiarando l'inammissibilità della questione trattandosi della richiesta di un intervento additivo, ha rilevato le carenze sotto il profilo dell'effettività del rimedio, a fronte delle quali "il protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe più tollerabile".⁷¹

Il legislatore è quindi intervenuto nuovamente sulla legge n. 89 del 2001, ma con modifiche che investono in maniera sostanziale il sistema di tutela apprestato dall'ordinamento italiano in materia di irragionevole durata dei processi.

Come è noto il rimedio interno offerto dalla legge Pinto è stato finora di carattere esclusivamente riparatorio e, quindi, esperibile solo quando la durata del processo sia diventata irragionevole e la lesione del correlativo diritto si sia realizzata.

Questa struttura è stata profondamente innovata dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) che, accanto al rimedio meramente compensatorio di un danno già maturato, operante ex post, ha introdotto strumenti di accelerazione del processo, a disposizione delle parti, configurati come rimedi di natura preventiva, da attivarsi, cioè prima che si produca la violazione dell'articolo 6 della Cedu.

Il particolare, l'esperimento dello strumento acceleratorio del processo è condizione di accesso al rimedio riparatorio: se la parte non se ne avvale perde il diritto a ricevere l'indennizzo Pinto. In tal caso, infatti, il giudice è tenuto a dichiarare inammissibile la domanda di equa riparazione.

⁷⁰ Ministero della giustizia, Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015 – Dipartimento per gli affari di giustizia, pag. 3.

⁷¹ Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2014.

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Per poter svolgere il proprio ruolo, il rimedio preventivo deve necessariamente essere esperito prima che si maturi il ritardo irragionevole del processo ed entro il termine di sei mesi, utile affinché il giudice possa velocizzare il processo.

Gli strumenti acceleratori sono stati individuati in coerenza con la struttura dei diversi tipi di processo. Con riferimento al processo civile il principale rimedio preventivo è costituito dal ricorso nelle forme del processo sommario di cognizione di cui agli articoli 702-bis e ss. del codice di procedura civile, ovvero dalla richiesta di passaggio al rito sommario entro l'udienza di trattazione o almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di ragionevole durata del processo. Nel giudizio penale l'imputato o le altre parti del processo penale devono depositare un'istanza di accelerazione entro i sei mesi precedenti il superamento dei termini sopra indicati.

Altrettanto è a dirsi per i giudizi dinanzi al giudice amministrativo, nei quali il rimedio preventivo consiste nella presentazione dell'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, c.p.c., e nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, ove il presunto responsabile deve depositare un'istanza di accelerazione, sempre entro i sei mesi precedenti il superamento del termine di ragionevole durata.

Sono state previste, inoltre, ipotesi che non consentono il riconoscimento del diritto all'indennizzo, qualificabili in termini di abuso dei poteri processuali della parte che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento, nonché presunzioni relative di insussistenza del pregiudizio da irragionevole durata del processo (dichiarazione di prescrizione del reato, contumacia, estinzione del processo per rinuncia o inattività delle parti, perenzione del ricorso, ecc.).

Quanto all'equo indennizzo, si è intervenuti in senso riduttivo del relativo importo, adeguando le soglie minime e massime agli standard accolti dalla Corte europea in relazione ai casi seriali. Secondo quanto indicato nella relazione tecnica che ha accompagnato la legge di stabilità per il 2016⁷² la "rideterminazione delle somme comporterà un oggettivo abbattimento dei costi di indennizzo, comunque graduale, [...], permettendo nel contempo una razionalizzazione ed una minore discrezionalità delle somme riconosciute a titolo di indennizzo".

Sono state poi introdotte significative modifiche al sistema dei pagamenti stabilendo una procedura chiara nella quale sono definiti gli obblighi di documentazione e comunicazione a carico del creditore il cui assolvimento puntuale consentirà all'Amministrazione un più rapido adempimento. Da segnalare le modifiche introdotte con riferimento alle procedure di esecuzione dei decreti Pinto con l'importante novità costituita dalla previsione della possibilità del ricorso alla

⁷² Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Relazione tecnica alla legge di stabilità 2016, legge 28 dicembre 2015, n. 208, pag. 190.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

procedura del conto sospeso, in precedenza ritenuta esclusa della norma che imponeva i pagamenti nei limiti delle risorse disponibili sui relativi capitoli di bilancio. In tal modo si affronta un nodo di possibile contrasto con i principi e con la giurisprudenza della Corte europea sull'articolo 6, paragrafo 1 Cedu, sottoposto allo scrutinio di legittimità costituzionale con ordinanze del 2014⁷³.

La legge interviene anche sul giudizio di ottemperanza con correttivi su alcune distorsioni applicative del ricorso all'istituto del commissariamento ad acta, del quale viene espressamente disposta la gratuità. Con queste modifiche si intende razionalizzare la fase dell'esecuzione dei decreti Pinto. Si ricorda che i ritardi nel pagamento degli indennizzi hanno generato negli anni ulteriori filoni di contenzioso per procedure esecutive, giudizi di ottemperanza, ricorsi alla Corte europea, con aggravio di spese, come è stato evidenziato dal Ministero della giustizia nella citata relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015 *"la novella contenuta nel decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito nella legge 6 giugno 2013, n. 64, che pur si prefiggeva il contenimento delle procedure esecutive per la legge Pinto, non ha prodotto i risultati sperati, mentre resta preoccupante l'aumento dei ricorsi al giudice amministrativo per i giudizi di ottemperanza sempre in materia di legge Pinto (nel 2015, fino al 13 novembre, ben 5.505 ricorsi, in linea rispetto ai 5.253 del 2014 e sempre ben più dei 2.700 del 2013)"*⁷⁴.

L'impatto atteso della nuova disciplina sarà apprezzato sia in termini di riduzione dei tempi di durata dei processi, sia in termini di abbattimento del contenzioso "Pinto", nazionale ed in prospettiva anche sovranazionale. Con riferimento specifico a quest'ultimo le specifiche disposizioni introdotte sugli aspetti relativi ai pagamenti degli indennizzi sicuramente avranno un sensibile effetto di riduzione del c.d fenomeno "Pinto su Pinto", originato dal ritardo nell'esecuzione dei "decreti Pinto".

L'impatto finanziario della riforma è stato puntualmente illustrato nella citata relazione tecnica. Ne emerge che a fronte "dell'attuale spesa media annuale per i provvedimenti sopravvenuti

⁷³ Il limite legislativo al pagamento degli equi indennizzi costituito dalle risorse disponibili in bilancio già previsto dall'articolo 3 comma 7, era stato oggetto di remissione alla Corte costituzionale per contrasto con l'articolo 117 Cost in relazione all'articolo 6, paragrafo 1, della Cedu (ordinanza del Consiglio di Stato n. 754/2014 e Corte d'Appello di Reggio Calabria, ordinanza dell'8 aprile 2014). A sostegno della questione il Consiglio di Stato ha argomentato che la disposizione censurata, impedendo di qualificare come inadempimento il ritardo del pagamento dovuto all'indisponibilità di risorse, non consentirebbe lo svolgimento del giudizio di ottemperanza del decreto di condanna al pagamento dell'equo indennizzo, con conseguente inapplicabilità della penalità di mora. Con riferimento al parametro interposto costituito dall'articolo 6, paragrafo 1, Cedu, ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu che, pur riconoscendo l'adeguatezza dello strumento indennitario, si è posta il problema dell'ipotesi in cui le autorità nazionali non adempiano ai provvedimenti giudiziari che riconoscono l'equo indennizzo. La questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 157 del 2015, per *aberratio ictus*, poiché nel processo principale il Consiglio di Stato è chiamato a decidere sull'applicabilità della penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lett. e), c.p.a. all'Amministrazione, convenuta in ottemperanza per il ritardato pagamento dell'indennizzo.

⁷⁴ Ministero della Giustizia - Dipartimento per gli affari di giustizia - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, pag. 62.

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

(ad esclusione dello stock arretrato) pari a euro 45.000.000 (12.000x5x750)⁷⁵, nel caso della diversa ipotesi di liquidazione, rapportata prudenzialmente allo stesso numero di 12.000 procedimenti, si prevede che l'importo della spesa, della sola parte capitale, sarà pari a circa 42,26 milioni di euro. [...] Rispetto alla legislazione vigente, si avrebbe quindi nell'anno 2016 una minore spesa pari ad euro 2.736.000 di euro. Mentre, per gli anni 2017 e successivi, tenendo conto dei benefici della norma nel suo complesso, il risparmio di spesa atteso è quantificabile in euro 9.120.000 annui.⁷⁶

2.3. Effetti "deflattivi" delle iniziative legislative intervenute nel 2014

Va ricordato che il 2014 è stato caratterizzato da due importanti interventi legislativi che hanno interessato il settore della giustizia civile, in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi: il decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito dalla legge n. 114 dell'11 agosto 2014, recante norme per l'efficienza degli uffici giudiziari e il decreto legge n. 132 del 12 settembre 2014, convertito dalla legge n. 162 del 10 novembre 2014, in materia di "degiurisdizionalizzazione" ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile (cfr. *Relazione al Parlamento per l'anno 2014*, pagg. 130 e seguenti).

Questi interventi si aggiungono ad un complesso di misure organizzative e normative poste in essere negli ultimi anni accomunati dalla preminente funzione di riduzione del pesante arretrato gravante sull'attività dei magistrati, nonostante una produttività che li colloca ai primi posti nelle classifiche internazionali.

Queste misure hanno prodotto nell'ultimo triennio significativi risultati che denotano un'inversione della tendenza alla costante crescita delle pendenze e della durata dei giudizi che da per decenni ha caratterizza in senso negativo la performance della giustizia italiana. Secondo le rilevazioni statistiche del Ministero della giustizia, il numero dei procedimenti definiti nel loro complesso, nell'ultimo triennio, è stato costantemente superiore al numero dei procedimenti iscritti (+ 5,32% nel periodo 2012-2013; + 2,89 nel periodo 2013-2014; + 8,87% nel periodo 2014-2015)⁷⁷.

Con riferimento specifico al 2015, i dati di tutti i comparti della giurisdizione civile

⁷⁵ La quantificazione viene operata assumendo i seguenti dati:

- circa 12.000 procedimenti annui iscritti e definiti presso le Corti di appello in materia di "Equa riparazione" (di cui circa 10.000 di competenza del Ministero della Giustizia e circa 2.000 di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze);
- 5 anni quale periodo medio di ritardo liquidati per ingiusta durata del processo;
- 750 euro il valore medio dell'importo riconosciuto per ciascun anno di ritardo.

⁷⁶ Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Relazione tecnica alla legge di stabilità 2016*, legge 28 dicembre 2015, n. 208, pagg. 191-192.

⁷⁷ Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - documento del 18 marzo 2016.

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

evidenziano un forte ridimensionamento dell'arretrato. Il numero dei procedimenti civili pendenti al 30 giugno 2015 è diminuito, infatti, del 7,19% rispetto al 2014.

Nel 2015 si è anche registrata una inversione di tendenza del negativo trend di crescita della durata media delle cause civili. Sono stati raggiunti, infatti, miglioramenti dei tempi di risoluzione del contenzioso di secondo grado (-6,9%), del civile ordinario di tribunale (-12,5%) e del contenzioso commerciale in tribunale (-7,6%). Ancorché si tratti di piccoli miglioramenti il cambio di verso è stato evidenziato positivamente anche dalla Banca Mondiale che, nel suo ultimo rapporto annuale *Doing Business 2016*, con riferimento ai parametri *“tempi e costi delle controversie”*⁷⁸ colloca l'Italia al 45mo posto, con un miglioramento di 11 posizioni nel rating mondiale (passando dalla 119^a alla 108^a posizione sul totale di 189 Paesi membri), riconoscendo un ruolo importante nel miglioramento della posizione italiana proprio alla riforma della giustizia civile.⁷⁹

Resta, però, cauto nel valutare i predetti dati, il Primo Presidente della Corte di cassazione, Giovanni Canzio, che, dopo aver rilevato come le evidenziazioni statistiche si riferiscano a periodi in cui sono intervenute innovazioni legislative che hanno inciso sulla giustizia civile e in particolare sul giudizio di merito (processo telematico, inammissibilità dell'appello, mediazione), ha avvertito che *“nonostante i positivi segni riferiti è necessaria la consapevolezza che, pur procedendosi verso una sua progressiva erosione, l'arretrato che pone la giustizia civile italiana al di fuori dei parametri di Strasburgo costituisce tuttora il reale problema da risolvere”*.⁸⁰

2.3.1. Impatto delle specifiche misure

Non vi sono ancora elementi sufficienti di evidenziazione dell'impatto delle misure di “degiurisdizionalizzazione” nella riduzione del numero delle nuove cause ordinarie.

Sono stati, invece, resi disponibili dal Ministero della giustizia i dati sugli effetti deflattivi degli istituti della mediazione civile, della negoziazione assistita e del filtro in appello.

Con riferimento alla mediazione civile, le statistiche ministeriali hanno confermato nel 2015 la tendenza in aumento dell'avvio di nuove procedure già registrata nel 2014 (dopo il drastico calo verificatosi nel 2013 per l'intervento della Corte costituzionale che aveva stabilito la decadenza

⁷⁸ Il rapporto *Doing Business 2016* fissa la durata media del giudizio di primo grado in Italia in 1.120 giorni a fronte di una media dei Paesi OECD di 538 gg.

⁷⁹ Particolare rilievo è stato dato nel rapporto alle novità legislative introdotte in Italia: *“Two economies—Georgia and Italy—made their courts more efficient by introducing electronic systems. As a result, litigants can now file initial complaints electronically. Besides expediting the filing and service process, electronic filing systems in courts also increase transparency, limit opportunities for corruption and prevent the loss, destruction or concealment of court records. [...] Italy adopted new legislation to simplify redundancy rules and encourage out-of-court reconciliation of dismissals, reducing the time and cost to resolve labor disputes.”*.

⁸⁰ Corte suprema di cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015 - Roma, 28 gennaio 2016, pagg. 49 e ss.

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

dell'obbligatorietà della mediazione civile quale condizione di procedibilità). Confrontando le iscrizioni del 2° trimestre 2014 con quelle del 2° trimestre del 2015 si registra un aumento del 21%.

Costante si mantiene il tasso di successo delle mediazioni con aderente comparso, del 24,4% nel 2015 e del 22,2% nel I semestre 2015. I campi di maggior successo della mediazione si confermano quelli delle successioni ereditarie (64,8% delle adesioni), dei patti di famiglia (61,9%), e della divisione (60,6%), ma, nel I semestre del 2015, la probabilità di raggiungere un accordo più elevata è stata registrata nel settore dei diritti reali e dei risarcimenti danni da circolazione di veicoli e natanti (materia in cui la mediazione non è obbligatoria)⁸¹.

Dall'applicazione dell'istituto della negoziazione assistita, il cui campo di elezione è il diritto di famiglia, il legislatore si attendeva un concreto impatto deflattivo. Tale effetto atteso non sembra al momento confermato, ancorché i dati raccolti dal Consiglio nazionale forense, competente a svolgere il monitoraggio delle procedure di negoziazione assistita, e trasmessi al Ministero della giustizia, sono parziali, in quanto provenienti da circa il 50% degli ordini degli avvocati, e pertanto rendono difficoltosa ed incompleta l'analisi.

Nel dettaglio, risultano segnalati al Consiglio nazionale forense 3019 accordi conclusi. La stragrande maggioranza delle procedure ha riguardato la materia della crisi coniugale (2.256 accordi raggiunti).

Quanto agli effetti "deflattivi" dell'applicazione del cd. "filtro in appello" (articolo 54 del decreto legge n. 83/2012), che prevede una ordinanza di inammissibilità quanto l'appello non ha ragionevole probabilità di essere accolto, le rilevazioni statistiche ministeriali testimoniano una partenza lenta e disomogenea dell'istituto che, però, manifesta segnali di crescita nel corso del tempo. A fronte di una percentuale di inammissibilità delle impugnazioni ex articolo 348 c.p.c. rispetto ai giudizi definiti, pari al 4,1% nell'anno 2013, si è giunti ad una percentuale del 4,3% riferita al solo I semestre del 2015.

2.4. Nuovi interventi legislativi

Oltre alle misure legislative commentate nel paragrafo riguardanti la legge Pinto, l'attività riformatrice è proseguita nel 2015 "con interventi di più ampio respiro" rispetto al passato. Nella già menzionata relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, il Presidente Canzio ha osservato che "la prospettiva del legislatore non è più quella dell'intervento immediato ed urgente ma quella delle modifiche legislative destinate a produrre innovazioni e miglioramenti di sistema". In tale mutata prospettiva si collocano due disegni di legge basati sul lavoro di apposite commissioni ministeriali

⁸¹ Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale Statistica e analisi organizzativa - documento del 18 marzo 2016.

PARTE PRIMA - IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

varati dal Governo nell'anno 2015. Il primo disegno di legge, presentato alla Camera dei deputati l'11 marzo 2015 ed approvato il 10 marzo 2016 (AC n. 2953)⁸² delega il Governo ad adottare disposizioni per migliorare l'efficienza del processo civile. Come è stato anticipato nella relazione al Parlamento per l'anno 2014, l'intervento normativo delegante ha due obiettivi: a) la comprensibilità del processo tale che *"le parti debbono sapere chi, almeno in astratto e con una sensata prognosi, vincerà o perderà"*; b) la speditezza, perché il processo *"deve risolvere una lite in atto con una decisione attuale e non con l'epitaffio di una lite che non c'è più"*⁸³.

Alla luce di tale finalizzazione, le linee fondamentali di indirizzo della riforma si concentrano sulla specializzazione dell'offerta di giustizia, attraverso l'ampliamento della competenza delle attuali sezioni specializzate in materia di imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona; sulla razionalizzazione dei termini processuali e semplificazione dei riti, riformando in chiave di maggiore celerità anche il giudizio per cassazione attraverso un uso maggiore dei procedimenti in camera di consiglio; sull'adeguamento delle norme processuali al rito civile telematico.

Il secondo disegno di legge⁸⁴ ha ad oggetto la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza. Con questo provvedimento si intende completare la rivisitazione dell'intera materia già avviata con il decreto legge n. 83 del 2015, convertito dalla legge n. 132 del 2015. I principali profili innovativi del disegno di legge di riforma delle procedure si possono riassumere nell'introduzione di strumenti di definizione stragiudiziale della crisi; nella semplificazione delle regole processuali, prevedendo in particolare l'unicità della procedura destinata all'esame di tutte le situazioni di crisi e di insolvenza (dopo una prima fase comune, la procedura potrà, secondo i diversi casi, evolvere nella procedura conservativa o in quella liquidatoria); nell'individuazione del tribunale competente in relazione alle dimensioni e tipologia delle procedure concorsuali; nell'eliminazione della procedura fallimentare e l'introduzione di una specifica disciplina della crisi e dell'insolvenza dei gruppi di imprese che va a colmare una lacuna dell'attuale legge fallimentare; nella rivisitazione della normativa sul concordato preventivo; nella sostanziale eliminazione come procedura concorsuale, della liquidazione coatta amministrativa; nella previsione di nuove norme per la revisione delle amministrazioni straordinarie (leggi Prodi e Marzano), finalizzate a contemperare la continuità produttiva e occupazionale delle imprese con la tutela dei creditori.

⁸² Il disegno di legge è assegnato alla Commissione Giustizia del Senato in sede referente (A.S. 2284).

⁸³ Relazione governativa di accompagnamento al ddl A.C. 2953.

⁸⁴ Disegno di legge recante delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (A.C. 3671). Il disegno di legge è il frutto del lavoro della cd. *Commissione Rordorf*, istituita con decreto del Ministro della giustizia il 28 gennaio 2015, che ha terminato i suoi lavori il 29 dicembre dello stesso anno.