

Si illustrano sinteticamente i contenuti delle iniziative legislative e regolamentari assunte nel settore civile e penale nell'anno 2017.

## **INDICE**

### **SETTORE CIVILE**

**La riforma della magistratura onoraria**

**Interventi in favore della degiurisdizionalizzazione**

**L'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. La semplificazione del procedimento giurisdizionale per il riconoscimento della protezione internazionale**

**L'adozione di misure urgenti per lo smaltimento dell'arretrato della Corte di Cassazione**

**Gli interventi a tutela del credito nella fase esecutiva**

**La riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza**

**La disciplina delle unioni civili**

**Le misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati**

**Il risarcimento del danno da violazione delle disposizioni del diritto della concorrenza**

**La legge annuale per il mercato e la concorrenza**

**L'attuazione della riforma forense**

**La disciplina dell'equo compenso e delle clausole vessatorie nel settore delle prestazioni legali. L'estensione alle altre categorie professionali**

**La nuova disciplina del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti**

**Il progetto di riforma dell'ordinamento dei dottori commercialisti e degli esperti contabili concernente le specializzazioni**

**Gli altri provvedimenti in materia di professioni**

**Il decreto interministeriale sul consenso informato in tema di procreazione medicalmente assistita**

**La riorganizzazione del Ministero della Giustizia**

**Il fondo per le vittime di reati intenzionali violenti**

**La legge di delegazione europea 2016-2017**

**La legge europea**

**SETTORE PENALE**

**Disposizioni in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso**

**Lotta contro la corruzione nel settore privato**

**L'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea**

**L'ordine europeo di indagine penale**

**Il nuovo reato di tortura**

**La riforma del libro XI del codice di procedura penale**

**La legge di riforma del processo penale**

**La riforma della disciplina in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni**

**Modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione**

**La procedibilità a querela**

**La riserva di codice**

**La revisione della disciplina del casellario giudiziale**

**La riforma dell'ordinamento penitenziario**

**L'ordinamento penitenziario minorile**

**La giustizia riparativa nella fase della esecuzione della pena**

**LA LEGGE DI BILANCIO 2018**

**Confluenza nel Fondo unico giustizia delle risorse acquisite nel corso dei procedimenti civili**

**Assunzione di magistrati ordinari vincitori di concorso**

**Incremento del numero delle assunzioni di personale dell'amministrazione giudiziaria**

**Nomina straordinaria di magistrati ausiliari da assegnare all'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione**

**Reclutamento straordinario di agenti del corpo di polizia penitenziaria**

**5-bis Assunzione di personale di servizio sociale per l'esecuzione penale esterna**

**Interventi finanziari per la piena funzionalità dell'amministrazione giudiziaria**

**Istituzione di un fondo per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario**

**Misure in favore di orfani di crimini domestici, femminicidio e di vittime di reati intenzionali violenti**

**Efficientamento del servizio di notificazione a mezzo posta, attraverso operatori postali autorizzati**

**Proroga spese funzionamento Uffici giudiziari**

**Organico Ufficio Garante detenuti**

**Determinazione del numero dei notai e misure di semplificazione per la trasmissione degli atti agli archivi notarili**

**Misure per la riqualificazione dei contabili e degli assistenti informatici e linguistici**

**Correttivo della disciplina dell'equo compenso degli avvocati**

**Legittimo impedimento delle donne avvocato in gravidanza**

**Proroga del regime per l'iscrizione all'albo degli avvocati cassazionisti**

**Modifica regime prova orale esame abilitazione avvocati**

**Competenza in materia di misure di prevenzione**

**Proroga del funzionamento ed estensione del Fondo INAIL per l'esecuzione penale esterna**

**Disposizioni in materia di conversione delle pene pecuniarie non corrisposte**

**Intervento in materia di documentazione antimafia per le società consortili**

**Misure in tema di concorso notarile**

**Procedimento disciplinare notarile e concorrenza**

**Atti pubblici firmati digitalmente – Abrogazione**

**Lavoro straordinario personale amministrativo addetto agli Uffici giudiziari**

**Proroga tirocini formativi presso l'Ufficio per il processo**

**Proroga Fondo CIPE per Uffici giudiziari gravati da levati carichi di contenzioso**

**Incarichi direttivi togati CSM**

## SETTORE CIVILE

### 1. La riforma della magistratura onoraria

Tra le riforme portate a compimento nel corso del 2017 va menzionata anzitutto quella che ha interessato la magistratura onoraria.

Tale riforma è stata varata in attuazione della legge 28 aprile 2016, n. 57, recante *"Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace"*, con la quale era stato approvato il disegno di legge di delega per la riforma organica della magistratura onoraria.

La riforma della magistratura onoraria, attesa dal 2002, ha seguito le seguenti direttrici fondamentali:

predisposizione di uno statuto unico della magistratura onoraria, applicabile ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, inserendo i primi due nell'ufficio del giudice di pace, a sua volta sottoposto ad un radicale ripensamento. Si delinea una disciplina omogenea relativamente alle modalità di conferimento dell'incarico, alla durata dello stesso, al tirocinio da svolgersi obbligatoriamente presso un magistrato professionale, alla necessità di conferma periodica, alla modulazione delle funzioni con l'attribuzione ai magistrati onorari sia di compiti di supporto all'attività dei magistrati professionali sia di funzioni propriamente giudiziarie, alla formazione e dei criteri di liquidazione dei compensi; previsione dell'intrinseca temporaneità dell'incarico, che costituisce un elemento costituzionalmente necessario in ragione della natura onoraria dell'ufficio; prescrivendo espressamente che la dotazione organica dei magistrati onorari, i compiti e le attività agli stessi demandati, gli obiettivi assegnati, la misura dell'impegno richiesto e i criteri di liquidazione delle indennità siano stabiliti in modo da assicurare la necessaria compatibilità dell'incarico onorario con il necessario svolgimento di altre attività remunerative;

riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace, composto anche dagli attuali giudici onorari di tribunale e assoggettato al coordinamento del presidente del tribunale, ferma restando la sua natura di ufficio distinto rispetto al tribunale; individuazione di momenti di stretto collegamento dell'ufficio onorario in parola con il tribunale, costituiti, in particolare, dalla formazione delle tabelle ad opera del presidente del tribunale e dalla previsione di periodiche riunioni obbligatorie ex art. 47-*quater* dell'ordinamento giudiziario, dirette a favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di esperienza innovative dei magistrati onorari e professionali;

rideterminazione del ruolo e delle funzioni dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari, attribuendo loro anche la possibilità di svolgere compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla vigente regolazione e, in particolare, attività volte a coadiuvare il magistrato professionale, svolte all'interno di strutture organizzative costituite presso il tribunale e la procura della Repubblica presso il tribunale;

riconoscimento della precipua natura formativa delle attività svolte presso le strutture organizzative di supporto, che costituiscono i compiti esclusivi che i giudici onorari possono assolvere nel corso dei primi due anni dell'incarico;

possibilità di delegare ai magistrati onorari compiti e attività specificamente individuati dal legislatore delegato, prevedendo che il magistrato onorario delegato si attiene alle direttive concordate con il magistrato professionale nell'ambito delle riunioni periodiche ex art. 47-*quater* dell'ordinamento giudiziario;

regolamentazione dei compensi, in modo da delineare un quadro omogeneo e diversamente articolato a seconda che si tratti dell'esercizio di funzioni giurisdizionali ovvero di supporto all'attività del magistrato professionale; con la previsione di sistemi di incentivazione economica modulati sulla base del grado di raggiungimento di obiettivi predeterminati;

articolazione di un regime previdenziale e assistenziale adeguato in ragione dell'onorarietà dell'incarico;

individuazione di uno specifico regime transitorio per i magistrati onorari in servizio alla data della riforma apportata con i provvedimenti delegati.

La riforma è stata attuata con i decreti legislativi n. 92 del 2016 e n. 116 del 2017.

Il decreto legislativo **n. 92 del 31 maggio 2016** ha consentito la permanenza in servizio degli attuali magistrati onorari per un primo quadriennio subordinatamente ad una procedura di conferma e ha disciplinato la nuova composizione della sezione dei consigli giudiziari competente in tema di magistratura onoraria.

Si è infatti provveduto a dare attuazione ai criteri di delega diretti a prevedere il mantenimento in servizio dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari che esercitano le funzioni alla data di entrata in vigore del medesimo decreto delegato, a condizione che gli stessi siano ritenuti idonei a svolgere le funzioni onorarie all'esito della procedura di conferma straordinaria disciplinata con il medesimo decreto legislativo. In particolare, si è previsto che l'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio alla predetta data ha durata quadriennale a decorrere dalla medesima data, sempre che il magistrato onorario abbia ottenuto la conferma

nell'incarico, rinviando a successivi decreti la disciplina degli ulteriori quadrienni del periodo transitorio. È stata quindi prevista la nuova composizione della sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, prevedendo, in attuazione delle direttive di delega, la presenza di rappresentanti sia dei giudici onorari di pace che dei vice procuratori onorari.

La regolamentazione recata dal **decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116**, riguarda sia la disciplina a regime sia quella transitoria, relativa ai magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto attuativo.

Per quanto concerne la disciplina a regime, si delineano le categorie dei magistrati onorari, distinte tra i “giudici onorari di pace”, che sono i magistrati onorari addetti all'ufficio onorario del giudice di pace, i “vice procuratori onorari”, che sono i magistrati addetti all'ufficio dei vice procuratori onorari istituito con il decreto delegato in esame.

Si prevede espressamente che l'incarico di magistrato onorario ha natura esclusivamente funzionale ed inderogabilmente temporanea e deve svolgersi in modo da assicurare la piena compatibilità con lo svolgimento di altre attività remunerative. A tal fine viene espressamente disposto che a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana. La predetta misura dell'impegno richiedibile al magistrato onorario va intesa in termini assoluti, cioè sia con riferimento all'attività da svolgersi in udienza che fuori udienza. Tanto è espressamente precisato nel testo del decreto. Tale disposizione produce effetti esclusivamente per i magistrati immessi nel servizio onorario successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimanendo invariate, nel corso del quadriennio di vigenza del regime transitorio, per i magistrati onorari già in servizio, le modalità di utilizzo ad essi relative e, di conseguenza, i criteri di liquidazione a cottimo dell'indennità operanti prima della riforma. Sempre per i magistrati onorari già in servizio viene poi introdotto un particolare regime relativo all'entità dell'impegno che può essere complessivamente preteso e, di conseguenza, alla misura dell'indennità in relazione al quale si rimanda alla descrizione riportata di seguito nella parte relativa alla disciplina transitoria.

È istituito, sul modello dell'ufficio per il processo di cui all'art. 50 del D.L. n. 90 del 2014, presso le procure della Repubblica presso i tribunali ordinari, l'ufficio dei vice procuratori onorari.

La dotazione organica e le piante organiche relative ai magistrati onorari sono rimesse ad un successivo decreto del Ministro della giustizia, prevedendosi in ogni caso una specifica correlazione numerica minima tra i magistrati professionali e quelli onorari.

Sono dettati i criteri per il conferimento dell'incarico e di incompatibilità.

È regolato analiticamente il tirocinio, che non potrà più svolgersi presso un magistrato onorario, ma deve svolgersi presso un magistrato formatore professionale, oltre che mediante la partecipazione, obbligatoria e con profitto, a corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura in sede decentrata.

Il coordinamento dell'ufficio del giudice di pace è attribuito al presidente del tribunale (ribadendo la norma precettiva già contenuta nella legge di delega) , venendo meno, così, la figura del giudice di pace coordinatore. Al presidente del tribunale è, dunque, assegnato il compito di distribuire il lavoro tra i magistrati onorari dell'ufficio, di vigilare sulla loro attività e sorvegliare l'andamento dei servizi di cancelleria ed ausiliari. Al presidente sono assegnati compiti di gestione del personale amministrativo, venendo così meno le prerogative di altre figure eventualmente chiamate a svolgere siffatti compiti secondo la disciplina previgente.

I giudici onorari di pace addetti agli uffici del giudice di pace del circondario possono essere assegnati, su proposta del presidente del tribunale e secondo il procedimento tabellare nonché in conformità a criteri obiettivi indicati, in via generale, con deliberazione del CSM, nell'ufficio per il processo del tribunale del circondario ove ha sede l'ufficio onorario al quale sono addetti, ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività inerenti al medesimo ufficio. Nel corso dei primi due anni dal conferimento dell'incarico i giudici onorari di pace devono essere assegnati nell'ufficio per il processo.

L'intervento muove dalla considerazione che il giudice è l'unico professionista a non essere dotato di assistenza qualificata e costante nell'espletamento delle sue attività. Si è ritenuto quindi di adottare una scelta organizzativa improntata alla creazione di una vera e propria struttura tecnica, partecipata anche da personale amministrativo, in grado di affiancare il giudice in una serie di compiti e attività, in questo prendendo a modello anche le esperienze degli altri ordinamenti stranieri, ove una tale figura già da tempo è presente (Austria, Olanda, Polonia, Francia, Stati Uniti).

Ciò premesso, il giudice onorario potrà essere impiegato all'interno dell'ufficio per il processo, per la predisposizione degli atti preparatori, necessario o utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale (ad esempio: studio del fascicolo, ricerche dottrinali e giurisprudenziali, predisposizione di minute di provvedimenti) e, quindi, compiti di natura non giurisdizionale.

Inoltre, potranno essere loro delegate funzioni propriamente giurisdizionali, ma limitate alla risoluzione di questioni di non particolare complessità, tenuto conto delle direttive concordate nel corso delle riunioni di sezione. Rimane fermo che, al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale di autonomia e indipendenza della magistratura (ivi inclusa quella onoraria), quando il giudice onorario ritiene di non poter provvedere in concreto secondo le predette direttive e indicazioni, può rimettere al giudice delegante la decisione. Questo modulo della delega governata da direttive concordate consente un'estrema flessibilità ed efficienza nella gestione del ruolo, perché da un lato consente l'aumento di produttività valorizzando la professionalità dei giudici onorario e, dall'altro, accelera l'adozione dei provvedimenti in quanto evita che anche per le questioni più semplici i provvedimenti debbano essere controllati dal giudice professionale.

Il legislatore delegato detta la regola generale, imposta dalla legge di delegazione, per cui al giudice onorario non può delegarsi la pronuncia di provvedimenti definitivi, individuando i casi in cui questo è possibile in ragione della semplicità degli interessi e delle questioni coinvolte.

Ai giudici onorari inseriti nell'ufficio per il processo (ma che abbiano terminato il primo biennio del mandato) possono essere assegnati procedimenti civili e penali, in presenza di situazioni eccezionali o contingenti individuate, in via tassativa, con il decreto legislativo in commento.

La natura assolutamente residuale di questa modalità di impiego del giudice onorario si fonda sul recupero di efficienza che deriva dall'istituzione dell'ufficio per il processo e dalla riforma della magistratura onoraria, ed in particolare dalle disposizioni che ampliano, soprattutto nel settore civile ma anche in quello penale, la competenza dell'ufficio onorario del giudice di pace, con un significativo effetto deflattivo sui tribunali ordinari. Il legislatore ha quindi scelto di riservare al giudice professionale, in via tendenzialmente esclusiva, la decisione delle cause vertenti nelle materie assegnate alla competenza del tribunale, anche mediante l'impiego del modello organizzativo della delega di provvedimenti anche definitivi.

La destinazione dei giudici onorari di pace nei collegi civili e penali può aver luogo in presenza delle condizioni e con le modalità già descritte con riguardo all'assegnazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale in composizione monocratica, ad eccezione di alcuni casi di divieto tassativamente individuati nel decreto delegato dovuti alla delicatezza e complessità delle materie trattate.

Sul modello dell'ufficio per il processo, in ogni procura della Repubblica presso i tribunali ordinari è istituito l'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica. Il coordinamento e la vigilanza delle attività dei vice procuratori onorari è affidato al procuratore della Repubblica.

Da un lato il vice procuratore onorario sotto la direzione del singolo magistrato professionale da lui coadiuvato attende agli ordinari compiti serventi rispetto all'esercizio della funzione giudiziaria: studio dei fascicoli; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; predisposizione delle minute dei provvedimenti. Dall'altro svolge direttamente i compiti e le attività a lui delegate.

In particolare, al vice procuratore onorario che abbia tuttavia esercitato le funzioni serventi sopra indicate per almeno un anno e che abbia quindi sviluppato sicura capacità, possono essere delegate le attività collegate all'intervento del pubblico ministero in udienza e singoli atti tipici.

Si prevede che l'incarico dei magistrati onorari ha durata quadriennale e, alla scadenza, può essere confermato, a domanda, per un secondo quadriennio.

In ogni caso, in considerazione dell'inderogabile temporaneità dello stesso, l'incarico di magistrato onorario non può essere svolto per più di otto anni, anche non consecutivi,

Viene disciplinata la procedura di conferma che riguarda indistintamente tutti i magistrati onorari.

Ai magistrati onorari che hanno effettivamente esercitato le funzioni per otto anni è riconosciuta - in ragione dell'articolata attività formativa svolta nel corso del tirocinio, durante i primi due anni dell'incarico svolti obbligatoriamente presso l'ufficio per il processo o l'ufficio dei vice procuratori onorari e nell'ambito della formazione permanente - preferenza, a parità di merito, nei concorsi indetti dalle amministrazioni dello Stato

Sono individuati i doveri che il magistrato onorario deve assolvere nello svolgimento delle funzioni e dei compiti assegnatigli, mutuando quelli previsti per i magistrati professionali,

Sono previsti i casi di decadenza, dispensa e revoca dell'incarico onorario.

Si prevede l'obbligo per i magistrati onorari di partecipare alle riunioni trimestrali, finalizzate all'esame delle questioni giuridiche più rilevanti di cui abbiano curato la trattazione, alla discussione delle soluzioni adottate e per favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e delle prassi innovative; le predette riunioni, alle quali partecipano anche i magistrati professionali, costituiscono il luogo in cui sono concordemente definite le direttive che governano l'esercizio dell'attività delegata.

Sempre al fine di assicurare un adeguato e costante aggiornamento professionale, si prevede che i magistrati onorari debbono partecipare ai corsi di formazione decentrata organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura.

Al fine di rendere effettiva tale attività formativa, si prevede che la mancata partecipazione senza giustificato motivo sia alle riunioni trimestrali, che alle iniziative di formazione decentrata, è valutata negativamente ai fini della conferma nell'incarico.

In attuazione della legge di delegazione, si prevede che l'indennità si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato, attribuendo una quota fissa d'importo più elevato in favore dei magistrati onorari che esercitano funzioni giudiziarie.

La parte variabile dell'indennità è corrisposta in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi di rendimento annualmente stabiliti dal capo dell'ufficio, in conformità a criteri oggettivi determinati, in via generale, dal Consiglio Superiore della Magistratura.

E' previsto espressamente che nel corso del periodo di sospensione feriale dei termini processuali i magistrati onorari non prestano attività, salvo che ricorrano specifiche esigenze d'ufficio, caso in cui è riconosciuto loro il diritto di non prestare attività nel periodo ordinario per un corrispondente numero di giorni, assicurandosi in tal modo un periodo di riposo con mantenimento del trattamento indennitario.

Viene stabilito che la malattia e l'infortunio dei magistrati onorari non comportano la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità, per un periodo non superiore a sei mesi, decorso il quale è integrato un caso di decadenza dall'incarico.

Relativamente alla gravidanza, si prevede, analogamente, che nel corso dei due mesi precedenti il parto e i tre mesi successivi ovvero, in alternativa, del mese precedente e dei quattro mesi successivi al parto l'incarico viene conservato, pur rimanendo sospesa l'attività, senza diritto all'indennità.

Il regime di tutela previdenziale e assistenziale è garantito ai magistrati onorari prevedendo la loro iscrizione obbligatoria alla Gestione separata dell'INPS. Tale regime d'iscrizione obbligatoria non si applica ai magistrati onorari che risultino iscritti agli albi forensi, relativamente ai quali opera il regime d'iscrizione obbligatoria alla Cassa forense. In tal caso le prestazioni previdenziali e assistenziali sono quelle assicurate dalla Cassa professionale.

In attuazione della direttiva di delega diretta a *“individuare e regolare un regime previdenziale e assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, senza oneri per la finanza pubblica, prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie mediante misure*

*incidenti sull'indennità*”, si prevede che i contributi dovuti alla Gestione separata siano completamente a carico del magistrato onorario, sebbene si tenga conto di siffatto obbligo in sede di determinazione della misura dell'indennità.

Per quanto riguarda la disciplina transitoria, analiticamente prevista dalla delega, persegue l'esigenza di garantire il graduale avvio della riforma organica della magistratura onoraria, assicurando, in una prospettiva di tutela della funzionalità degli uffici, un congruo periodo di tempo destinato alla progressiva conformazione delle concrete modalità di svolgimento del servizio onorario ai canoni della riforma.

Si prevede che i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio già concesso, per tre successivi quadrienni.

Ai giudici già in servizio quali giudici onorari di tribunale (GOT), inseriti nell'ufficio per il processo, potrà essere assegnata, anche in assenza dei rigorosi presupposti previsti a regime, la trattazione dei procedimenti civili e penali, di competenza del tribunale, con alcuni divieti e limiti e in conformità alle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura. Ai giudici onorari di pace già in servizio quali giudici di pace è riservata l'assegnazione della trattazione dei procedimenti civili e penali di nuova iscrizione di competenza dell'ufficio del giudice di pace.

## **2. Interventi in favore della degiurisdizionalizzazione**

Con il **decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50**, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96 (*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*) è stata introdotta una disposizione con la quale si è inteso mettere **a regime la disciplina dell'obbligatorietà dell'esperimento del tentativo di mediazione**, per la quale il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 aveva previsto un'efficacia di quattro anni, dalla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, della suddetta disciplina dell'obbligatorietà. Si sono così preservati gli esiti positivi assicurati dall'istituto che ha garantito una significativa riduzione del numero del contenzioso giudiziale.

Dai dati statistici relativi alle pendenze dei procedimenti civili si è rilevato, per l'anno 2015, una contrazione del 9,5% delle medesime rispetto all'anno precedente, da porsi, almeno per una parte, in correlazione con l'entrata a regime della disciplina dell'obbligatorietà del tentativo di mediazione che costituisce, sempre per il medesimo anno, l'81,6% dei

procedimenti di mediazione esperiti. Il dato riportato è di indubbio rilievo, ove si consideri che, sempre dai detti rilievi statistici, si ricavava che le mediazioni obbligatorie iscritte nell'anno 2015 erano state 151.469 e che nei casi in cui le parti hanno accettato di proseguire nel tentativo di conciliazione, il 43,2% delle volte esse si erano chiuse con accordo, evitandosi, in tal modo, di portare la controversia dinanzi al giudice.

Rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti, un dato in crescita è rappresentato dal numero degli accordi raggiunti rispetto al totale dei procedimenti iscritti presso gli organismi di mediazione (primo semestre 2017 pari al 12%); se si considerano solo i procedimenti in cui l'aderente compare almeno al primo incontro (si tratta di circa il 50% degli iscritti) la percentuale sale al 26/27%.

In tema di ADR, vanno altresì segnalati gli incentivi fiscali alla negoziazione assistita disposti con decreto ministeriale 30 marzo 2017 (GU Serie Generale n.77 del 01-04-2017), *Modifiche al decreto 23 dicembre 2015 recante incentivi fiscali nella forma del «credito d'imposta» nei procedimenti di negoziazione assistita*.

### **3. L'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. La semplificazione del procedimento giurisdizionale per il riconoscimento della protezione internazionale**

Con il **decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13**, convertito con modificazioni nella legge 13 aprile 2017, n. 46, si assicura una maggiore efficienza del procedimento giurisdizionale volto al riconoscimento della protezione internazionale, investendo sulla specializzazione del giudice e sulla semplificazione delle forme procedurali. In particolare, sono state istituite, presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea e sono state dettate disposizioni per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Sono state introdotte inoltre misure adeguate a definire sempre più celermente i procedimenti amministrativi innanzi alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché i relativi ricorsi giurisdizionali in considerazione dell'aumento esponenziale delle domande di protezione internazionale e delle impugnazioni giurisdizionali, collegato alle crisi internazionali in atto. Si prevede l'istituzione di apposite sezioni specializzate presso alcuni uffici giudiziari nei territori maggiormente

interessati dal fenomeno e si stabilisce che i giudici che compongono le sezioni specializzate vengano scelti tra magistrati dotati di specifiche competenze, coinvolgendo nell'iter formativo la Scuola Superiore della Magistratura in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Viene varata un'estrema semplificazione del giudizio, nel rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa del richiedente asilo, allineando le relative forme a quelle previste nei maggiori Paesi europei, ed in conformità al "modello internazionale" di giusto processo. È eliminato il grado di appello avverso il provvedimento che definisce il giudizio di primo grado: è possibile esclusivamente ricorso per cassazione.

#### **4. L'adozione di misure urgenti per lo smaltimento dell'arretrato della Corte di Cassazione**

La Corte di Cassazione, come noto, versa in una profonda crisi di funzionamento perché gravata da un elevato numero di ricorsi (più di 80.000 i ricorsi civili e penali iscritti ogni anno). Nel corso del biennio 2016-2017 sono state adottate alcune misure volte al rapido smaltimento dell'arretrato

Così, nel 2016, con il **decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168**, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, sono state introdotte "*misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di Cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*", al fine di migliorare la funzionalità ed efficienza della giurisdizione superiore. Il provvedimento varato:

ha previsto la generalizzazione della trattazione in camera di consiglio dei ricorsi assegnati alle sezioni semplici, eliminando la fase dell'udienza pubblica: è rimasta tuttavia salva la possibilità di trattare in pubblica udienza quei ricorsi assegnati alle sezioni semplici che presentino, in concreto, una questione di diritto di particolare rilevanza; vengono, inoltre, trattati in pubblica udienza i ricorsi rimessi dall'apposita sezione filtro in esito alla camera di consiglio che non ha definito il giudizio;

ha esteso i casi di definizione del procedimento mediante ordinanza, con conseguente incentivazione di forme sintetiche di motivazione;

ha previsto una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo, anche mediante possibilità di applicazione, come componenti dei collegi giudicanti, di quelli aventi maggiore anzianità nell'Ufficio.

Sul rapporto tra rito camerale e procedimento in udienza pubblica la giurisprudenza si sta assestando con esiti di razionalizzazione e smaltimento dell'arretrato. A fronte delle pendenze della Sezione V civile, particolarmente rilevanti dal punto di vista numerico, nel disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (all'articolo 80, rubricato "*Smaltimento del contenzioso tributario di legittimità*") è stato previsto che i magistrati del massimario possono essere applicati esclusivamente alla Sezione tributaria.

L'intervento normativo è diretto alla definizione dell'arretrato pendente che espone lo Stato agli oneri derivanti dall'indennizzo dovuto per la violazione del principio della ragionevole durata del processo, orientandosi verso una celere definizione dei procedimenti pendenti e di quelli futuri, rendendo più efficiente e trasparente, anche nei rapporti con il contribuente, l'azione della Amministrazione finanziaria. A tal fine, si prevede l'introduzione della figura del giudice ausiliario di cassazione, nel solco positivo tracciato dall'introduzione di tale magistrato onorario in corte di appello per la definizione delle controversie civili e di lavoro pendenti. Per assicurare la piena terzietà del giudice ed evitare il verificarsi di ipotesi di incompatibilità, si è ritenuto opportuno individuare i giudici ausiliari nei magistrati ordinari a riposo e che abbiano esercitato funzioni di legittimità, con titolo di preferenza per coloro che risultano dotati di particolare esperienza nella materia tributaria.

## **5. Gli interventi a tutela del credito nella fase esecutiva**

Nell'anno 2016 sono state adottate misure di carattere sostanziale e processuale nel settore civile-bancario-fallimentare con il decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, recante *Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione*, che, in particolare, ha previsto:

il varo del primo tassello della riforma delle garanzie mobiliari non possessorie;

il registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi;

il finanziamento alle imprese garantito mediante trasferimento sospensivamente condizionato;

l'accelerazione dell'esecuzione forzata tramite vari strumenti (ampliamento dei confini dell'istituto dell'assegnazione del bene al creditore, consentendo che possa essere chiesta anche a favore di un terzo; la previsione che la vendita degli immobili pignorati abbia luogo obbligatoriamente con modalità telematiche, salvo che non sia pregiudizievole per gli

interessi dei creditori; l'introduzione di misure che accelerano la liquidazione dei beni; la previsione di specifiche preclusioni processuali per le contestazioni da parte del debitore in ordine all'*an* della pretesa creditoria azionata in sede esecutiva).

La **legge 19 ottobre 2017, n. 155**, recante Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, all'articolo 11 ha delegato il Governo ad intervenire in materia di **garanzie non possessorie**, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

1. "Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, per la disciplina del sistema delle garanzie reali mobiliari, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

regolamentare una **forma di garanzia mobiliare senza spossessamento**, avente ad oggetto beni, materiali o immateriali, anche futuri, determinati o determinabili, fatta salva la specifica indicazione dell'ammontare massimo garantito, eventualmente utilizzabile anche a garanzia di crediti diversi o ulteriori rispetto a quelli originariamente individuati, disciplinandone i requisiti, ivi compresa la necessità della forma scritta, e le modalità di costituzione, anche mediante iscrizione in apposito registro informatizzato, nonché le regole di opponibilità ai terzi e il concorso con gli altri creditori muniti di cause di prelazione;

regolamentare forme, contenuto, requisiti ed effetti dell'iscrizione nel registro informatizzato, direttamente accessibile per via telematica secondo modalità che salvaguardino la protezione dei dati, al fine di consentire le operazioni di consultazione, iscrizione, annotazione, modifica, rinnovo ed estinzione delle garanzie, nonché la regolazione del concorso conseguente all'eventualità di plurime annotazioni; subordinare le operazioni di consultazione, iscrizione, modifica, annotazione e rinnovo al pagamento di un importo in denaro, determinato anche in via regolamentare, in modo da assicurare la copertura delle spese di gestione del registro;

stabilire che, salvo diverso accordo delle parti, il soggetto costituente la garanzia abbia la facoltà di utilizzare, nel rispetto dei principi di buona fede e di correttezza e in ogni caso nel rispetto della destinazione economica, i beni oggetto di garanzia, anche nell'esercizio della propria attività economica, estendendo in tale caso la prelazione dai beni originari a quelli che risulteranno all'esito degli atti di disposizione, senza effetto novativo per la garanzia originariamente concessa, fatta salva la possibilità per il creditore di promuovere azioni conservative o inibitorie nel caso di abuso del costituente;

consentire al creditore di escutere stragiudizialmente la garanzia anche in deroga al divieto del patto commissorio, a condizione che il valore dei beni sia determinato in maniera oggettiva, fatto salvo l'obbligo di restituire immediatamente al debitore, o ad altri creditori, l'eventuale eccedenza tra il valore di realizzo o assegnazione e l'importo del credito;

prevedere forme di pubblicità e di controllo giurisdizionale dell'esecuzione stragiudiziale di cui alla lettera d), regolare i rapporti tra la stessa e le procedure esecutive forzate e concorsuali, adottare misure di protezione del debitore consumatore, nonché forme di tutela dei terzi che abbiano contrattato con il debitore non spossessato ovvero abbiano acquistato in buona fede diritti sul bene mobile oggetto del pegno, curando in ogni caso il coordinamento della nuova disciplina con le disposizioni normative vigenti. (...)”.

## **6. La riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza**

Con la riforma della disciplina dell'insolvenza delineata dalla legge **19 ottobre 2017, n. 155**, recante *“Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza”*, si intende anzitutto abbandonare la stigmatizzazione sociale legata alla tradizionale espressione ‘fallimento’, in conformità ad una tendenza già manifestatasi nei principali ordinamenti europei di *civil law* (tra i quali quelli di Francia, Germania e Spagna). Al fallimento si propone, quindi, di sostituire una procedura semplificata di liquidazione giudiziale dei beni, con una possibile soluzione concordataria (sulla scorta dell'attuale concordato fallimentare). Sono previsti servizi di sostegno alle imprese in tema di ristrutturazione precoce e di consulenza per evitare il *default*, anche alla luce della proposta di direttiva europea in materia del novembre 2016.

Si introduce una fase preventiva di ‘allerta’, volta ad anticipare l'emersione della crisi, intesa come strumento di sostegno alle imprese e destinata a risolversi in una composizione assistita della crisi, funzionale ai negoziati per il raggiungimento dell'accordo con i creditori o, eventualmente, anche solo con alcuni di essi. L'efficiente gestione delle procedure concorsuali richiede una spiccata specializzazione. È, pertanto, proposto che presso i tribunali delle imprese siano concentrate le procedure di maggiori dimensioni e che la trattazione delle altre procedure d'insolvenza sia invece ripartita tra un numero ridotto di tribunali, dotati di una pianta organica adeguata, scelti in base a parametri oggettivi.

Si propone di circoscrivere l'istituto del concordato preventivo all'ipotesi del c.d. concordato in continuità, cioè il superamento della situazione di insolvenza mediante la prosecuzione (diretta o indiretta) dell'attività aziendale, sulla base di un adeguato piano che sia consono anche al soddisfacimento, per quanto possibile, dei creditori.

Si delinea il c.d. sistema ‘Common’, che si basa essenzialmente su tre elementi complementari: