

La suddetta azione di impulso che, a cascata, vincola le articolazioni territoriali alla stipula di altrettanti accordi operativi sul territorio, ha consentito di ampliare e differenziare la rete degli enti pubblici, privati e del volontariato convenzionati in modo da soddisfare la crescente domanda collegata alla messa alla prova.

Al fine di consolidare l'andamento positivo della misura e qualificare la dimensione retributiva e riparativa della stessa, uniformemente, su tutto il territorio nazionale, nel corso di quest'ultimo anno è stato ritenuto prioritario favorire la stipula di convenzioni ai sensi del decreto ministeriale n. 88 del 2015: allo stato risultano siglate 971 convenzioni per lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità, cui vanno aggiunte quelle stipulate direttamente dai Tribunali, utilizzabili anche per la messa alla prova.

In proposito, dal monitoraggio della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, le convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, stipulate sul territorio nazionale dai Tribunali con le strutture previste dalla legge ammontano, al 30 giugno 2017, a 1.847.

Tutto il sistema dell'esecuzione penale esterna, nella nuova fisionomia, emancipata dalla dimensione ancillare cui era tradizionalmente relegata nell'amministrazione penitenziaria, diviene allora il "banco di prova" per verificare la possibilità di fare "giustizia" sul territorio, anche attraverso la solidarietà sociale, il potenziamento delle professionalità ed il miglioramento del livello qualitativo del servizio, attuando politiche sociali attente al recupero di chi vive in condizioni difficili, in grado di contenere i livelli di rischio di recidiva.

La serietà di tale ambizioso progetto è dimostrata non solo dalla definizione di specifiche linee progettuali ma, soprattutto, dallo stanziamento di risorse finanziarie adeguate a rafforzare gli uffici di esecuzione penale esterna. In tale direzione gli investimenti sono stati finalizzati, da un lato, all'acquisto di beni, macchine, attrezzature e dunque all'ammodernamento degli uffici e, dall'altro, a coprire gli organici ed ad incrementarli.

In particolare, per il triennio 2017-2019, con legge di bilancio 2017, sono stati assegnati all'esecuzione penale esterna rispettivamente 4, 7 e 10 milioni di euro per anno, fondi che saranno destinati a rafforzare l'operatività degli uffici con esperti di servizio sociale. Tali risorse sono state poi ulteriormente incrementate dalla legge di bilancio 2018 a 13 milioni per l'anno 2018 e 16 milioni per l'anno 2019.

Sempre con la citata legge di bilancio è stato previsto il finanziamento di euro 1.000.000,00 da impiegare per la stipula di convenzioni con esperti in psicologia e in servizio sociale ai sensi dell'art. 80 della legge 26 luglio 1975 n. 354.

Il complesso degli investimenti testimonia l'avvenuta inversione di tendenza rispetto al passato e la volontà di sostenere anche con rilevanti risorse la nuova impostazione nel delicato e cruciale settore dell'esecuzione penale.

6.2 Esecuzione penale intramuraria

Con specifico riguardo all'esecuzione intramuraria, anch'essa interessata dal generale processo di riforma, i risultati sinora raggiunti, riconosciuti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con l'archiviazione della procedura di infrazione aperta nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione, non esauriscono il panorama degli interventi in atto né consentono di ridurre il livello di impegno, anche per evitare che un abbassamento della guardia possa portare alla riproposizione di situazioni critiche.

Le misure introdotte consentono di rassegnare il seguente bilancio: al 31 dicembre 2017, la popolazione carceraria è composta da 57.608 unità, ancora superiore all'accresciuta, complessiva capacità regolamentare degli istituti penitenziari (che ha registrato un aumento di capienza di circa 900 posti dal 1 gennaio 2016 al 31 dicembre 2017).

L'analisi dei flussi dimostra, da un lato, la necessità di proseguire nel processo di contenimento del ricorso alla detenzione nelle politiche criminali dello Stato e, dall'altro lato, la tendenza verso un nuovo e più maturo equilibrio del rapporto fra presenze carcerarie ed esecuzione penale esterna: infatti, pur registrandosi un incremento negli ultimi mesi, si è passati da una media di presenze del 2013 pari a 65.070 al dato delle presenze odierne sopraindicato.

La costante attenzione al problema del sovraffollamento è testimoniata dall'adozione di mirate misure organizzative, quali l'applicativo "spazi detentivi" (ASD) ed il database sul monitoraggio delle condizioni detentive.

Sempre in un'ottica di deflazione della popolazione detenuta, ma anche di potenziamento della finalità rieducative della sanzione penale, va segnalato l'impegno volto al pieno dispiegamento degli istituti normativi e convenzionali funzionali al trasferimento all'estero di detenuti stranieri condannati in via definitiva, di cui si dirà diffusamente più avanti.

Positivi sono i dati statistici: nel 2016 sono stati 590 i detenuti stranieri trasferiti all'estero (dati che comprendono i casi di applicazione della Convenzione di Strasburgo, della Decisione Quadro n. 2008/909/GAI, il Mandato d'arresto europeo e i casi di estradizione) mentre alla data dell'11 settembre 2017 i detenuti trasferiti all'estero sono 445, numero cui vanno aggiunti i 548 detenuti espulsi a titolo di misura alternativa alla detenzione.

Gli interventi normativi finalizzati alla riduzione delle presenze in carcere sono stati accompagnati dal rafforzamento degli strumenti a presidio dei diritti delle persone detenute.

Per un verso, con l'introduzione dell'articolo 35-*bis* Ord. pen., è stata rafforzata la tutela del detenuto; per altro verso, con l'istituzione del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale, è stata introdotta un'autorità autonoma e indipendente, istituzionalmente preposta alla tutela dei diritti dei detenuti, resa pienamente operativa con l'emanazione del regolamento attuativo della legge istitutiva e con la dotazione organica di personale adeguato per professionalità e competenze, che sta già svolgendo un positivo ruolo di interlocuzione nei processi di progressivo adeguamento dell'Amministrazione penitenziaria.

L'attenzione riservata al tema e l'esperienza maturata con gli Stati generali dell'esecuzione penale stanno trovando uno sbocco normativo naturale nel completamento del percorso riformatore avviato con l'approvazione della legge 23 giugno 2017, n. 103.

Nelle more, va ricordato come l'Amministrazione, nel corso dell'anno 2017, abbia dato un decisivo impulso alle iniziative finalizzate a creare le condizioni per una diffusa applicazione del modello di "custodia aperta", funzionale ad un nuovo sistema dell'esecuzione della pena, in linea con gli standard europei, e che coniughi gli obiettivi di sicurezza e trattamento, consentendo un graduale superamento del criterio di perimetrazione della vita penitenziaria all'interno della camera di pernottamento.

Si tratta di un modello che impone un radicale ripensamento della quotidianità detentiva e per la cui attuazione occorre operare su più versanti.

Viene in primo luogo in rilievo il tema degli spazi della pena, essendo ormai acquisita la consapevolezza che un effettivo sistema di custodia aperta passi necessariamente attraverso una nuova conformazione degli istituti. Al potenziamento degli strumenti di videosorveglianza, devono accompagnarsi interventi di natura organizzativa volti ad assicurare, all'interno delle strutture detentive, spazi attrezzati atti a promuovere la socialità e i percorsi trattamentali e, al contempo, il mantenimento di standard adeguati di sicurezza.

Per altro verso, devono essere messi in campo tutti i necessari correttivi affinché l'apertura delle camere detentive non produca una flessione degli strumenti di controllo e un aumento dei rischi di sopraffazione e violenze tra detenuti e tra detenuti e personale, nella convinzione che, laddove è possibile allentare fenomeni di reattività a situazioni di sofferenza detentiva e recuperare un corretto rapporto tra l'azione della polizia penitenziaria ed i detenuti, all'interno del trattamento rieducativo, si determina una flessione di risposte devianti da parte della popolazione detentiva.

Al fine di garantire una razionale pianificazione degli interventi, è stata istituita, presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, una specifica Commissione con l'obiettivo di valutare lo stato e le modalità di applicazione del regime di sorveglianza dinamica negli istituti penitenziari, così da poter pianificare in modo razionale gli interventi necessari a rimuovere ostacoli, strutturali, organizzativi, normativi ed anche "culturali" che impediscono una corretta diffusione di questo modello.

La Commissione sta operando lungo tre direttrici:

una ricognizione complessiva degli spazi detentivi attuata presso tutti gli istituti italiani con l'individuazione analitica delle modalità di attuazione della "sorveglianza dinamica", in funzione delle peculiarità dei singoli istituti, o delle ragioni della sua disapplicazione;

una ricognizione normativa delle fonti nazionali e sovranazionali sul tema, allo scopo di redigere un testo unico omogeneo delle disposizioni dipartimentali, che rappresenti una guida per l'applicazione uniforme della disciplina sin qui elaborata, integri eventuali lacune, e fornisca, in definitiva, ausilio alla polizia penitenziaria ed agli operatori nell'applicazione dei principi detentivi;

una valutazione ed un'analisi accurata del rapporto tra l'adozione del modello di "custodia aperta" e l'applicazione della "sorveglianza dinamica" e l'incidenza dei fenomeni di violenza all'interno degli istituti,

soprattutto in danno del personale della Polizia penitenziaria, allo scopo di individuarne le cause ed intervenire con le misure organizzative appropriate per azzerare il fenomeno.

Gli esiti dei lavori della Commissione forniranno, dunque, un utile patrimonio conoscitivo funzionale alla definizione di standard minimi che gli istituti dovranno assicurare nella gestione della quotidianità detentiva e di regole uniformi che orientino l'operare della Polizia penitenziaria.

Il riordino complessivo dell'Amministrazione penitenziaria rappresenta l'occasione per rendere le strutture adeguate a fronteggiare gli impegni che il processo riformatore impone, in primo luogo al fine di valorizzare e differenziare i percorsi di recupero.

In tale quadro, ruolo primario riveste il sistema del lavoro penitenziario, oggetto di una ridefinizione complessiva, sia all'interno delle strutture carcerarie che all'esterno, nella consapevolezza che un modello trattamentale che punti all'effettivo reinserimento sociale del detenuto passa necessariamente attraverso la promozione dell'attività lavorativa.

I dati, aggiornati al 30 giugno 2017, sui detenuti lavoranti evidenziano che sono ammessi al lavoro 15.307 detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, 2.295 detenuti dipendenti da soggetti esterni all'Amministrazione, di cui 936 impegnati all'interno degli istituti, 801 ammessi ai lavori all'esterno ex art. 21 O.P. e 558 ammessi al regime di semilibertà.

L'obiettivo da perseguire è duplice: ampliare l'offerta lavorativa e, al contempo, innalzare il livello qualitativo del lavoro - investendo anche sulla formazione professionale mediante previsione di adeguati corsi di avviamento - così da renderlo effettivamente professionalizzante per il detenuto, assicurandogli un'esperienza spendibile all'esterno, all'esito del percorso di espiazione della pena.

A tal fine, è fondamentale attingere a contributi interdisciplinari delle diverse istituzioni coinvolte, mediante implementazione di percorsi di inclusione sociale con riguardo, soprattutto, al lavoro all'esterno secondo progetti di pubblica utilità, valorizzando il modello di integrazione con le risorse del territorio e del privato sociale.

Le misure di contenimento della spesa imposte dalla finanza pubblica non hanno inciso in questo settore che ha, invece, visto un incremento delle risorse finanziarie investite nel potenziamento del lavoro delle persone detenute.

Al lavoro e alla formazione professionale sono destinate risorse sia attraverso gli ordinari capitoli di bilancio, sia con i fondi della Cassa delle Ammende che, tra le sue finalità istituzionali, contempla espressamente il finanziamento di progetti di assistenza e di reinserimento sociale dei detenuti. A tale riguardo, giova peraltro rilevare come il nuovo Statuto dell'ente, la ridefinizione della *governance* e l'ampliamento della platea dei destinatari dei progetti, estesa anche alle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione, apra nuove prospettive per una valorizzazione della formazione e del lavoro penitenziario.

Come negli anni trascorsi, andrà poi promossa la presenza, negli istituti penitenziari, di realtà imprenditoriali, grazie all'accesso agli sgravi fiscali previsti dalla legge n. 193 del 2000.

Allo stesso modo dovrà essere messa a frutto e proseguita l'esperienza di questi ultimi anni nella realizzazione di progetti di innovazione sociale per migliorare i processi di reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei, in attuazione del PON 2014-2020 inclusione sociale e dei Programmi operativi regionali. Al riguardo, il progetto "Lavoro inframurario" rappresenta la sperimentazione di nuovo modello di lavoro all'interno degli istituti e la decisione di assumere la *governance* diretta delle risorse europee attribuite per la realizzazione di tale progetto, attraverso la delega delle funzioni di Organismo intermedio, conferma la volontà di affermare un ruolo decisivo del Ministero nelle politiche del lavoro penitenziario.

Nella medesima prospettiva possono essere viste le collaborazioni istituzionali finalizzate al coinvolgimento dei detenuti. Tra le iniziative volte a promuovere la diffusione della cultura attraverso l'impiego del lavoro dei detenuti, merita specifica menzione il Protocollo d'intesa sottoscritto il 6 maggio 2015 con il Ministero dei beni e delle attività culturali, che quest'anno ha visto l'adesione anche del Consiglio Superiore della Magistratura, per l'individuazione di progetti di digitalizzazione dei processi di interesse storico, tra cui il processo Moro, per il quale l'attività è già stata avviata, e prevede l'impiego di detenuti, formati ed assistiti da archivisti del Mibact, per l'attività di scansione del materiale.

Al contempo, le varie iniziative sono oggetto di costante riflessione congiunta con il Ministero del lavoro, sulla scorta del confronto già avviato lo scorso anno, nella prospettiva di dare attuazione agli interventi migliorativi suggeriti nell'ambito del Tavolo n. 8 degli Stati Generali.

Proprio alla luce delle proposte emerse in quella sede, al fine di rendere maggiormente qualificante il lavoro penitenziario ed assicurare sull'intero territorio nazionale le medesime opportunità occupazionali per la popolazione ristretta, deve essere positivamente valutata la proposta volta alla individuazione di un organismo pubblico deputato a gestire, in modo centralizzato, il raccordo della domanda e dell'offerta di lavoro penitenziario.

Al contempo, dovranno essere comunque perseguite le azioni volte a promuovere e favorire l'occupazione dei detenuti attraverso la stipula di convenzioni con i soggetti che costituiscono la rete dei servizi per le politiche del lavoro.

Sempre in coerenza con le proposte emerse nell'ambito degli Stati Generali, altro obiettivo strategico è rappresentato dalla ridefinizione del trattamento retributivo del rapporto di lavoro penitenziario.

Un primo traguardo è stato raggiunto attraverso la rideterminazione delle mercedi da parte della Commissione prevista dall'articolo 22 ord. pen., commisurate ai vigenti contratti collettivi. Tale intervento ha finalmente colmato un *gap* ormai ultraventennale, riportando alla legalità un sistema che nel passato ha generato un significativo contenzioso. Ma c'è ancora molto da fare e si auspica l'avvio di iniziative, anche di carattere normativo, volte al definitivo superamento di tale istituto, ormai vetusto e che non rende piena dignità al lavoro dei detenuti, già a livello terminologico.

Particolare attenzione è stata riservata alla specificità della condizione femminile all'interno del carcere, con lo scopo di potenziare le misure a sostegno della continuità affettiva e della genitorialità, anche attraverso la realizzazione di nuovi ICAM.

Alle strutture già esistenti di Milano, Venezia, Torino e Senorbì, si è aggiunta la nuova struttura di Lauro, e sono state avviate iniziative finalizzate alla realizzazione degli ICAM di Firenze, Roma e di Barcellona Pozzo di Gotto.

Nell'ambito delle azioni finalizzate alla tutela delle relazioni affettive e genitoriali dei detenuti, è stato inoltre rinnovato il protocollo d'intesa con il Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza e Bambinisenzasbarre Onlus: protocollo unico in Europa, che impegna il sistema penitenziario a confrontarsi con i bisogni dei minori che accedono alle strutture penitenziarie in visita a genitori detenuti, intervenendo sulle modalità di accoglienza e sugli spazi destinati agli incontri, coinvolgendo i minori, i genitori detenuti ma anche agenti e operatori e, infine, la collettività.

Sono da segnalare, e dovranno proseguire, i lavori del Tavolo permanente, previsto dalla "Carta dei figli di genitori detenuti", con l'obiettivo di monitorare costantemente la tutela della continuità affettiva in carcere, così da individuare, sul territorio, le migliori prassi da replicare e promuovere la cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti.

Altro versante che contribuisce al miglioramento complessivo di un modello sanzionatorio che abbia al centro la persona è quello della salute. A tal proposito si è concluso finalmente il lungo e complesso processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. Tale processo è stato accompagnato dalla realizzazione, in ambito regionale, di sezioni dedicate alla tutela della salute mentale.

Nella consapevolezza della complessità e della delicatezza di questa fase di passaggio a nuove modalità di assistenza delle persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, il Ministero ha svolto e deve continuare a svolgere un'indispensabile attività di raccordo tra l'Autorità Giudiziaria e le nuove strutture sanitarie.

Resta primario l'obiettivo di far assolvere alle REMS la funzione sanitaria che la legge attribuisce loro, che è quella di assicurare la cura ed il trattamento delle persone destinatarie di una misura di sicurezza all'esito dell'accertamento di una patologia psichiatrica.

A tal fine, appare essenziale la sinergia tra il Dipartimento della Amministrazione penitenziaria ed i presidi sanitari degli enti locali, ma anche l'impegno ad istituire sezioni presso gli istituti penitenziari, da destinare al trattamento dei soggetti cui l'infermità di mente sia sopravvenuta durante la esecuzione della pena o nei confronti dei quali siano applicate misure di sicurezza provvisorie.

Parimenti essenziale risulta essere la realizzazione di un canale diretto e costante di comunicazione tra servizi sanitari regionali e Autorità Giudiziaria, al fine di rendere effettivo il principio normativo secondo il quale il ricovero in REMS deve essere considerato rimedio estremo per fronteggiare la pericolosità sociale dell'autore di reati affetto da infermità psichica.

Il quadro delineato sarà certamente rafforzato, anche in questo settore, dalla piena attuazione del processo riformatore in corso che comporterà sia la ridefinizione del concetto di imputabilità e di pericolosità sociale, sia il superamento del doppio binario sanzionatorio pena/misura di sicurezza.

Delle medesime linee evolutive occorrerà tenere conto anche durante i lavori, attualmente in corso di svolgimento, per la rideterminazione dell'Accordo concluso in sede di Conferenza Unificata in materia di gestione delle REMS.

Sempre nella prospettiva di tutela del diritto alla salute, è stato dato impulso alla promozione, sul territorio, della collaborazione di Regioni ed ASL anche per la costruzione di presidi sanitari adeguati ai bisogni delle persone detenute.

È stato istituito un apposito gruppo di lavoro per la definizione di protocolli di intervento relativi all'individuazione dei trattamenti più idonei per gli autori di reati sessuali e prosegue l'attento monitoraggio sui protocolli sottoscritti negli ultimi anni con le Regioni per potenziare le capacità ricettive delle comunità terapeutiche per tossicodipendenti.

Sempre al fine di sperimentare e rafforzare il modello di assistenza sanitaria nelle carceri, anche attraverso l'adozione della telemedicina, proseguono le iniziative attuative dell'accordo sottoscritto il 4 agosto 2016 con Federsanità ed ANCI, per la definizione di un modello innovativo di gestione della salute all'interno degli istituti di pena che prevede, tra l'altro, l'adozione di un diario clinico informatizzato. L'obiettivo ambizioso ha portato all'adozione di una piattaforma informatica unitaria, in corso di sperimentazione a livello locale, tale da assicurare assistenza sanitaria completa ed approfondita alle persone detenute.

Le iniziative volte al miglioramento della qualità della vita detentiva devono dispiegare effetti anche sul fronte della prevenzione dei gesti autosoppressivi e autolesionistici. Il dato complessivo è ancora inaccettabile.

Proprio per questo, con la direttiva per l'elaborazione di un Piano di azione nazionale per la prevenzione dei suicidi in carcere si è inteso creare le premesse per realizzare un sistema più flessibile, in grado di attuare efficaci forme di controllo e, soprattutto, di approfondita conoscenza delle persone ristrette, al fine di garantire risposte efficaci, intercettare e gestire le situazioni di maggiore disagio, potenziando il monitoraggio ed i sistemi di collegamento informativo e telematico. La direttiva in parola si inserisce coerentemente nelle nuove strategie di prevenzione e gestione, che prevedono, tra l'altro, innovative modalità detentive e di controllo, di cui il sistema di vigilanza dinamica rappresenta la massima espressione.

In attuazione della citata direttiva è stato definito un Piano Nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie, portato all'attenzione del Tavolo di consultazione permanente per la sanità penitenziaria ed approvato in via definitiva in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni e Province autonome.

Ogni impegno organizzativo, formativo e gestionale dovrà essere concentrato nell'attuazione del Piano. Un ruolo fondamentale in tale ambito è rivestito dalla Polizia penitenziaria che, grazie alla particolare condizione di prossimità, è in grado di svolgere un'essenziale funzione di osservazione nella captazione di situazioni di disagio dei soggetti ristretti.

Ma tale ruolo, la Polizia penitenziaria, lo incarna anche in altri cruciali settori e, in particolare, quello della sicurezza: negli ultimi anni ha acquisito carattere sistematico l'attività volta a neutralizzare e

contrastare il fenomeno della radicalizzazione all'interno degli istituti penitenziari, luoghi in cui si realizzano più agevolmente forme di proselitismo che sfruttano le condizioni di vulnerabilità dei soggetti ivi ristretti.

A tal proposito massima attenzione è riservata alla distribuzione dei detenuti, così come all'organizzazione degli spazi detentivi, in modo da agevolare l'osservazione ed il monitoraggio, al fine di rilevare gli indicatori elaborati a livello europeo per il rischio radicalizzazione, consentire la separazione di compagni a rischio e favorire la più ampia socialità e le attività trattamentali.

E' stata richiesta all'Amministrazione penitenziaria la massima attenzione affinché sia garantito l'esercizio del culto, anche per disinnescare strumentalizzazioni in chiave di propaganda fondamentalista, promuovendo forme di collaborazioni istituzionali con le associazioni religiose e di mediazione culturale.

In questo scenario, un ruolo decisivo è svolto dalla Polizia penitenziaria, alla cui formazione sono state dirette specifiche iniziative, con lo scopo di rendere sempre più efficace l'attività di osservazione e di valutazione degli indicatori di rischio.

Le attività di controllo e monitoraggio, che dovranno essere sempre più accompagnate da iniziative funzionali alla prevenzione del fenomeno, sono capillari e costantemente aggiornate. Alla data dell'11 settembre 2017 i soggetti monitorati per rischio radicalizzazione sono 509, suddivisi in base al livello di allerta specifico in tre gruppi, per ognuno dei quali sono previste modalità specifiche di sorveglianza e di trattamento.

E' importante evidenziare che i dati raccolti vengono sistematicamente condivisi con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), con le Forze di Polizia e con l'Autorità giudiziaria. I soggetti ritenuti "pericolosi" sono segnalati al momento della scarcerazione e vengono espulsi o sottoposti a specifiche attività di prevenzione da parte delle Forze di Polizia.

A supporto dell'attività di scambio informativo, è stato reso operativo l'applicativo denominato "Terrorist Screening Center", che rappresenta un considerevole passo avanti nello scambio di informazioni a livello internazionale.

Di pari importanza è anche il protocollo sottoscritto tra il Ministero della giustizia e il Ministero dell'interno per la costante condivisione dei dati e delle informazioni tra le due amministrazioni.

Deve essere ricordata in questa sede anche la Banca dati dei campioni di DNA, già prevista dalla legge 85 del 2009, di ratifica del Trattato di Prüm. Il regolamento esecutivo, finalmente entrato in vigore, ha istituito, presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il Laboratorio centrale per la banca dati del DNA, che di recente ha completato le attività propedeutiche alla piena attivazione.

Il Ministero della giustizia, inoltre, prende parte al Progetto europeo denominato RAN (*Radicalisation Awareness Network*), istituito dalla Commissione Europea con lo scopo di creare una rete tra esperti e operatori coinvolti nel contrasto al fenomeno della radicalizzazione violenta.

Sempre in sede europea, il Ministero della giustizia ha presentato il progetto, selezionato e finanziato dalla Commissione Europea, TRAI Training (*Transfer Approaches in Training*) volto a diffondere la conoscenza del fenomeno, dei segnali e dei mezzi di prevenzione e contrasto, sia in Italia che nei paesi partner.

Al processo di revisione in atto non può essere sottratta la tematica del trattamento dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario e, più in generale, all'Alta Sicurezza, nella ricerca di un nuovo equilibrio tra qualità della vita detentiva, finalità trattamentali ed esigenze di sicurezza della collettività.

La complessiva riflessione sull'esecuzione penale conferma l'ineliminabilità della detenzione intramuraria come unica forma di pena nel percorso trattamentale per determinati reati, soprattutto quando si tratta di rompere legami criminali profondi e pericolosi per la democrazia.

In questa prospettiva, il regime di detenzione declinato dall'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario è strumento irrinunciabile e la sua compatibilità con la necessaria funzione risocializzante è garantita dalla periodica verifica della sussistenza delle condizioni che ne legittimano l'applicazione, legandone la permanenza al rapporto che il detenuto ha elaborato con il reato e con il trattamento, ed alla conseguente area di rischio per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Va pienamente perseguito, dunque, l'obiettivo di bilanciare l'interesse alla sicurezza con la tutela della dignità del detenuto, individuando ed organizzando al meglio le attività trattamentali che devono essere assicurate ai soggetti sottoposti a tale regime carcerario: in questo campo, infatti, l'offerta trattamentale dovrà essere ancor più mirata ed individualizzante per agevolare il percorso evolutivo individuale e dovranno essere, altresì, superate restrizioni non strettamente funzionali alle esigenze di sicurezza, che rischiano di risolversi in limitazioni automatiche, ingiustificate e punitive, che limitano le finalità rieducative.

Notevole impegno è stato ancora quello volto a ulteriormente sviluppare il progetto relativo alla estensione delle modalità di partecipazione dei detenuti agli impegni di giustizia attraverso il sistema della videoconferenza, con l'obiettivo di ridurre le relative traduzioni, anche in considerazione dei vantaggi che ne derivano sotto il profilo della sicurezza e del risparmio delle risorse umane e finanziarie, in linea con le disposizioni della legge di riforma 23 giugno 2017, n. 103.

6.3 Giustizia minorile

Particolare attenzione è stata dedicata alla giustizia minorile, non solo attraverso interventi legislativi ed organizzativi mirati, ma anche approfondendo un sempre maggiore impegno per potenziare i percorsi di rieducazione ed inserimento sociale e rafforzare il complesso dei diritti e delle tutele giurisdizionali, nell'ottica della centralità del minore e della salvaguardia delle sue relazioni educative ed affettive.

Sul versante organizzativo, innanzitutto, in attuazione del D.M. 17 novembre 2015, si è proseguito nel processo di progressiva integrazione delle due componenti del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – quella della giustizia minorile e quella dell'esecuzione penale esterna – sia a livello centrale che periferico, con ricadute positive anche in termini di razionalizzazione delle risorse e contenimento della spesa.

L'azione congiunta tra le articolazioni risulta peraltro tanto più necessaria per attivare processi volti a favorire l'accesso alle misure alternative per quella fascia di utenza, compresa tra i 18 ed i 25 anni, dei

cosiddetti giovani adulti, priva di risorse alloggiative e lavorative esterne, di solito esclusa dai percorsi alternativi al carcere.

Per una concreta attuazione del nuovo modello, sono state definite, con circolare del 17 gennaio 2017, le “Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l’esecuzione penale esterna per adulti” con cui si è delineato un quadro organico di obiettivi specifici che, passando attraverso l’adozione di nuove modalità e procedure di interconnessione delle funzioni, miri a creare modelli stabili di collaborazione tra i Centri per la Giustizia minorile, i Servizi minorili dipendenti e gli Uffici di esecuzione penale esterna per adulti, rafforzando così il sistema delle misure alternative alla detenzione.

La nuova prospettiva, pur non tralasciando il profilo sanzionatorio delle misure alternative, ne ha inteso valorizzare la vocazione riparatoria nei confronti della collettività e della persona offesa dal reato, assicurando un’offerta trattamentale sempre più concreta e personalizzata, in grado di accompagnare il ritorno del condannato nella società, con evidenti vantaggi sul piano del contenimento della recidiva.

In tale direzione, la riforma dell’ordinamento penitenziario minorile, in avanzato stato di elaborazione, oltre a rappresentare un cambio di visione, già coltivato in via amministrativa, apre prospettive per la realizzazione di un nuovo sistema di esecuzione della pena di cui da tempo si avverte l’esigenza, che consentirà anche una migliore organizzazione delle strutture penitenziarie.

Lo scopo perseguito attraverso tale riforma, in linea con gli impegni assunti in sede europea ed internazionale, è quello di creare una giustizia penale “a misura di minore”, che garantisca un’effettiva individualizzazione e flessibilità del trattamento e riservi priorità alle misure alternative al carcere, tenendo conto della particolare vulnerabilità dei minori, delle esigenze di socializzazione, responsabilizzazione e promozione personale.

Medio tempore, l’impegno dell’Amministrazione è stato quello di assicurare le primarie esigenze trattamentali dei minori destinatari di provvedimenti limitativi della libertà personale, soprattutto in considerazione della peculiarità dell’utenza.

Per i cosiddetti giovani adulti (ovvero gli autori di reati commessi durante la minore età, che permangono negli istituti minorili fino al compimento del venticinquesimo anno) sono state infatti elaborate mirate strategie ed altrettanto mirati programmi di reinserimento sociale ispirati ai principi della giustizia minorile, adottando, nel contempo, le cautele necessarie ad evitare che la contiguità di fasce di età tanto diverse possa generare sopraffazioni, reclutamenti e rischi di radicalizzazione.

Va sottolineato poi lo sforzo profuso da questo Dicastero per il consolidamento di una cultura che ponga i diritti dei minori al centro di tutte le attività processuali che, a vario titolo, li vedono protagonisti.

Al riguardo, giova rilevare come il nostro sistema processuale minorile, a partire dalle garanzie procedurali minime, sia perfettamente in linea con gli standard europei definiti nel modello di giusto processo minorile siglato nel dicembre 2015 dai rappresentanti della Commissione Europea, del Consiglio dell’UE e dell’Europarlamento.

Sempre al fine di assicurare effettiva centralità ai diritti dei minori, si è intervenuti con l’obiettivo di garantire una maggiore efficacia delle condizioni del sistema penitenziario minorile.

In tale prospettiva, è stato implementato il Sistema Informativo dei Servizi minorili (SISM), che, oltre ad assicurare una migliore gestione degli spazi detentivi all'interno degli Istituti Penitenziari Minorili, raccoglie tutti i dati del minore, così da assicurare una compiuta conoscenza della popolazione minorile ristretta per la definizione di interventi calibrati sulla specificità delle diverse situazioni.

Al fine di assicurare percorsi rieducativi e formativi dei minori detenuti, i Centri per la Giustizia minorile hanno consolidato intese con le regioni e gli enti locali, il volontariato e il terzo settore, per promuovere opportunità di reinserimento sociale dei soggetti in carico ai servizi minorili della Giustizia, attraverso reti qualificate e strategie operative condivise con gli attori istituzionali titolari di competenze in ambito scolastico, formativo, lavorativo, sociale e sanitario.

Anche a livello centrale, sono stati sviluppati progetti e protocolli d'intesa diretti a sostenere le attività scolastiche e formative, i percorsi di inserimento al lavoro, l'accesso alle attività sportive, la sperimentazione di attività culturali e ricreative, lo svolgimento di attività socialmente utili e l'attività di mediazione culturale per gli stranieri.

In particolare, al fine di promuovere l'effettiva attuazione del diritto allo studio, garantendo integrazione e pari opportunità di trattamento nei percorsi scolastici alle persone detenute, soprattutto minori di età, lo scorso 23 maggio, è stato sottoscritto con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica un protocollo d'intesa per la realizzazione di un *“Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della giustizia”*.

Nell'ambito delle azioni finalizzate alla tutela delle relazioni affettive e genitoriali si inseriscono poi le *“Linee di indirizzo”* adottate al fine di consentire l'adozione di tutte le misure organizzative ed operative atte a rafforzare, a normativa vigente, gli spazi ed i momenti di affettività dei minori con i loro familiari, in coerenza con le *“Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura del minore (2010)”* e con la decisione n.1351/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

La presenza nelle strutture detentive minorili dei cosiddetti giovani adulti ha posto inoltre all'attenzione il ruolo dei giovani padri e delle giovani madri detenuti, circostanza che ha portato, anche sulla spinta del protocollo d'intesa sottoscritto con il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre, alla realizzazione di specifici progetti che mirano a sviluppare le capacità necessarie al ruolo genitoriale; al contempo, al fine di conservare i legami genitoriali essenziali, particolare attenzione è stata riservata alle modalità di realizzazione degli incontri, attraverso un accompagnamento educativo e la predisposizione di spazi di ospitalità alle famiglie, anche al di fuori ed oltre i consueti colloqui settimanali.

Pari attenzione è stata rivolta, anche nel corso del 2017, all'esigenza di garantire pienamente il diritto alla salute in favore dei minori affidati ai servizi minorili, come dimostrato dall'approvazione del Piano nazionale per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario nei servizi residenziali minorili, in attesa di essere approvato in Conferenza Stato-Regioni, nonché dagli interventi per assicurare la continuità terapeutica e trattamentale, in caso di eventuali trasferimenti dei detenuti o di dimissione per effetto della concessione di misure alternative o per remissione in libertà.

Con particolare riferimento all'utenza straniera, il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, in collaborazione con diverse associazioni, tra cui la Caritas, ha avviato progetti di inclusione sociale nei confronti di persone immigrate, prive di una rete familiare o sociale esterna, promuovendo anche la stipula a livello locale di accordi di collaborazione, definendo la rete sociale di accoglienza e di servizi disponibili sul territorio nazionale.

Il complesso delle azioni promosse negli ultimi tre anni ha portato ad eccellenti risultati, come dimostrato dalle recenti rilevazioni statistiche che indicano nell'Italia il Paese con il più basso tasso di delinquenza minorile rispetto agli altri paesi dell'UE ed agli Stati Uniti.

I dati statistici relativi ai minori ed ai giovani adulti, aggiornati al 15 settembre 2017, sono i seguenti:

1.447 minorenni e giovani adulti presenti nei servizi minorili residenziali;

11.794 minorenni e giovani adulti in area penale esterna.

L'applicazione della detenzione quale misura cautelare rimane prevalente in termini di ingressi (72%) rispetto all'esecuzione di pena (28%); la maggior parte dei minori proviene dai Centri di Prima Accoglienza o dalle comunità.

Anche la giustizia riparativa, attraverso la mediazione, spesso parte integrante dei programmi trattamentali di messa alla prova, trova soddisfacente attuazione in ambito minorile.

In particolare, va sottolineato l'impegno degli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e del servizio sociale per i minorenni nelle attività di promozione e sostegno della giustizia riparativa e di educazione alla legalità, attraverso la sperimentazione di metodologie – che andranno potenziate - di intervento con le famiglie.

A tal proposito appare significativo il dato relativo alla crescente applicazione, nel corso degli ultimi anni, dell'istituto della messa alla prova (n. 503 al 31 dicembre 2014, n. 6.557 al 31 dicembre 2015, n. 9.090 al 31 dicembre 2016 e n.10.111 al 31 agosto 2017), con un volume di procedimenti in corso ormai quasi pari alle principali misure alternative.

Anche i collocamenti in Comunità hanno visto nel corso del 2017 un progressivo aumento, sia come applicazione della specifica misura cautelare del collocamento in comunità, che nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, in particolare della messa alla prova.

In tale ambito, nel corso del 2017 è proseguita l'azione, già intrapresa nell'anno precedente, finalizzata alla revisione dell'intera organizzazione dei servizi minorili delle comunità, sia quelle gestite in via esclusiva dal Dipartimento per la giustizia minorile, sia quelle gestite dal privato sociale.

Con particolare riguardo a queste ultime, in attuazione della Direttiva del Ministro della Giustizia del 6 ottobre 2016, è stata emanata dal citato Dipartimento specifica circolare che individua i principi di trasparenza, economicità, qualità ed efficienza che devono improntare sia la selezione delle strutture comunitarie, che la verifica del relativo operato. La circolare in parola indica, tra gli obiettivi da perseguire, anche la creazione di un elenco pubblico aperto di comunità del privato sociale, consultabile sul sito istituzionale del Ministero.

Con il medesimo scopo di assicurare l'efficienza del sistema, viene attribuita ai Centri per la Giustizia minorile un'attività rafforzata di controllo, attraverso i già istituiti gruppi di monitoraggio, tenuti ad ampliare il numero delle visite di controllo sulle strutture, privilegiando quelle senza preavviso.

A tali iniziative si è accompagnato il costante confronto con l'Autorità Giudiziaria minorile, finalizzato ad una lettura condivisa del fenomeno della devianza giovanile nei diversi contesti territoriali, con speciale riguardo al trattamento dei minori provenienti da contesti di criminalità organizzata, ed alla conseguente definizione di modalità condivise di intervento, che valorizzino programmi di educazione alla legalità.

In materia civile, l'evoluzione normativa degli ultimi anni ha visto la definitiva affermazione dell'uguaglianza di tutti i figli, a prescindere dalla nascita in costanza di matrimonio, nel pieno rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi imposti a livello internazionale.

La valorizzazione della famiglia e dei diritti fondamentali del minore, primo tra tutti quello alla continuità affettiva, è stata ulteriormente riaffermata dalla legge 19 ottobre 2015, n. 173, recante modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare, che ha inteso introdurre un *favor* verso i legami costruiti in ragione dell'affidamento assicurando una "corsia preferenziale" per l'adozione a favore della famiglia affidataria che possieda tutti i requisiti di legge, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine.

Sul versante organizzativo, la diffusione in tutti gli Uffici minorili dell'applicativo SIGMA, ormai completata, consentirà una raccolta omogenea dei dati e la implementazione della Banca dati adozioni.

Sempre in tema di rapporti tra affidamento e adozione, con riferimento ai minori stranieri, con la legge 18 giugno 2015 n. 101 l'Italia, dopo un iter molto travagliato, ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.

Più in generale sui minori stranieri, va rammentata l'importanza del decreto legislativo n.142 del 18 agosto 2015 che, in attuazione delle direttive 32 e 33 UE, reca norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e detta procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, unificando prassi molto diversificate sul territorio nazionale e assicurando adeguata e pronta accoglienza ed una tutela giuridica più rapida ed efficace.

Particolare attenzione questo Dicastero ha riservato, stante anche la portata sociale del fenomeno, alle misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. In tale direzione, infatti, la legge 7 aprile 2017, n. 47 ha delineato il quadro di riferimento normativo di tutela dei minori stranieri non accompagnati, sulla scorta dei tratti fondamentali delineati con il sopra citato decreto legislativo n. 142 del 2015.

La legge in parola introduce, accanto al già previsto divieto di espulsione dei minori stranieri non accompagnati, anche il divieto del loro respingimento alla frontiera. Il provvedimento, oltre ad aver introdotto procedure uniformi per l'identificazione dei minori stranieri privi di documenti, ha portato a

compimento il quadro di un sistema unico di accoglienza in grado di superare la distinzioni tra i minori stranieri non accompagnati ed i minori non accompagnati richiedenti protezione.

In tale ambito sono stati definiti gli *standards* ai quali tale accoglienza deve rispondere e sono state altresì previste campagne di sensibilizzazione, a cura degli enti locali, per promuovere l’istituto dell’affido familiare dei minori stranieri non accompagnati, *“in via prioritaria rispetto al ricovero presso una struttura di accoglienza”*. Inoltre, è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il “Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati” con la creazione della c.d. “Cartella sociale” che viene redatta in occasione del primo colloquio del minore con le Autorità.

Di grande importanza, poi, è la predisposizione, in favore dei minori stranieri non accompagnati, *“di un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età”*.

Sempre in tale ottica sono state introdotte norme che avranno un effetto acceleratorio sulle procedure di apertura e nomina del tutore e permetteranno di implementare il numero dei soggetti disponibili ad assumere detto incarico. Nella medesima direzione, si iscrive il decreto legislativo, approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri nella seduta del 18 dicembre 2017, recante *“disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*.

7. La giustizia civile

7.1 Gli interventi normativi ed organizzativi

Sin dall’inizio del mandato governativo grande attenzione è stata dedicata alla riorganizzazione complessiva del sistema giudiziario, costituendo l’efficienza della giustizia civile, in un fase storica di estrema delicatezza per l’economia e per il sistema finanziario nazionale ed internazionale, una pre-condizione essenziale per garantire la competitività del sistema economico e produttivo.

Gli interventi di riforma realizzati nell’ultimo triennio hanno profondamente modificato le politiche della giustizia su versanti importanti, quali quelli collegati al consolidamento del processo civile telematico obbligatorio, ai processi di abbattimento dell’arretrato civile, all’avvio dell’applicazione delle nuove tecnologie al processo penale, al potenziamento delle risorse destinate alla Amministrazione della giustizia.

A tal fine, sono stati posti in essere interventi di carattere normativo, finalizzati alla deflazione del flusso in entrata della domanda di giustizia attraverso l’incentivazione al ricorso a forme di risoluzione alternativa delle controversie.

In tale direzione si colloca l'introduzione dell'istituto della negoziazione assistita.

Sulla medesima linea d'azione è il decreto legge 24/04/2017, n. 50, con cui è stata messa 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, in via temporanea, un'efficacia di quattro anni - al fine di garantire appieno gli esiti positivi assicurati dall'istituto che ha determinato una significativa riduzione del contenzioso giudiziale.

Dai dati statistici relativi alle pendenze dei procedimenti civili si è rilevato, infatti che, per l'anno 2015, si è avuta una contrazione del 9,5 per cento 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 per cento dei procedimenti di mediazione esperiti. Il dato riportato è di indubbio rilievo, ove si consideri che, sempre dai suddetti rilievi statistici, si ricava che le mediazioni obbligatorie iscritte nell'anno 2015 sono state 151.469 e che nei casi in cui le parti hanno accettato di proseguire nel tentativo di conciliazione, il 43,2 per cento delle volte esse si sono 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, invece, 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, anche per l'anno appena trascorso, con decreto ministeriale 30 marzo 2017.

Parimenti significative sono le iniziative legislative adottate con riguardo alla gestione processuale delle situazioni di insolvenza, nonché quelle relative all'ampliamento delle competenze dell'attuale tribunale delle imprese, che si fondano su una mirata azione di verifica della necessità di incisiva razionalizzazione e massima semplificazione delle procedure giudiziali correlate a stati di crisi nelle imprese.

Analogamente è da dirsi per la complessa serie di interventi normativi che sono stati finalizzati a semplificare e velocizzare le procedure esecutive ed a incentivare la competitività nella fase del recupero dei crediti.

Alla ridefinizione di nodi strutturali essenziali alla trasparenza del mercato delle imprese e del sistema del credito, è finalizzata l'istituzione del Portale unico delle vendite giudiziarie e del registro dei crediti, allo scopo di garantire lo svolgimento *online* dell'intera procedura di vendita, garantendo, così, anche la partecipazione alle aste di acquirenti stranieri.

Nella stessa direzione va l'istituzione del registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi (c.d. "Registro delle procedure"), che costituisce un supporto essenziale per il nascente mercato dei crediti deteriorati, in quanto consente a tutti i soggetti interessati l'accesso ad un adeguato set informativo (comprendente la stima del valore dei crediti e l'identificazione dei titolari da cui poterli eventualmente acquistare).

Con la riforma della disciplina dell'insolvenza delineata dalla legge 19 ottobre 2017, n. 155, 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 delinea il c.d. sistema 'Common', che si basa essenzialmente su tre elementi complementari: a) il rafforzamento di un *market place* unico nazionale, per tutti i beni posti in vendita dalle procedure concorsuali ed esecutive; b) la possibilità di acquisto di beni su tale mercato non solo con denaro corrente ma anche con appositi titoli; c) la creazione di un fondo nel quale siano conferiti i beni rimasti invenduti, in vista della loro valorizzazione.

Tale sistema, come concepito dalla commissione ministeriale istituita il 4 agosto del 2014, i cui esiti sono stati recepiti nei lavori della commissione Rordorf, istituita il 28 gennaio 2016, si prefigge di sbloccare la parte qualificata dell'enorme massa creditoria, calcolata in circa 200 miliardi di euro, che frena la ripresa economica di molte imprese, mirando a fornire un ulteriore strumento di valorizzazione dei crediti deteriorati, che potrà fungere da volano al relativo mercato.

La riforma avrà importanti ricadute anche per una più rapida definizione delle procedure concorsuali, prevedendo l'adozione di un unico modello processuale per l'accertamento dello stato di crisi o di insolvenza del debitore, che ricalca la procedura per la dichiarazione di fallimento attualmente disciplinato dall'art. 15 L.F., con caratteristiche di particolare celerità, anche in fase di reclamo contro il provvedimento che dichiara la crisi o l'insolvenza.

È prevista una maggiore specializzazione dei giudici addetti alle procedure concorsuali, nonché l'istituzione di un albo di soggetti cui affidare gli incarichi di gestione o di controllo nell'ambito delle procedure concorsuali, con specifici requisiti di professionalità, indipendenza ed esperienza.

Inoltre, con la legge 19 ottobre 2017, n. 155 il Governo è stato espressamente delegato ad intervenire in materia di garanzie non possessorie.

Altre misure di rilievo hanno riguardato il diritto di famiglia.