



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ

Decreto Legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 recante “Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lett. p), della legge 23 giugno 2017, n. 103”

RELAZIONE EX ART. 25 DEL D.LGS. 121/2018

ANNO 2021



Sommario

Premessa	3
I. L'assetto organizzativo e l'azione di indirizzo dell'Amministrazione centrale	4
II. Esecuzione esterna e misure penali di comunità	10
1 Misure penali di comunità: flussi di utenza e risorse	10
2 Il profilo dei ragazzi in carico per misure penali di comunità	15
3 Il programma di intervento educativo	17
3.1 Istruzione	19
3.2 Formazione professionale e lavoro	20
3.3 I centri diurni polifunzionali	22
4 L'eventuale collocamento in comunità	23
III. Disciplina dell'esecuzione	29
5 Estensione dell'ambito di esecuzione delle pene secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni	29
5.1 I giovani adulti nel circuito penale minorile	29
5.2 Compimento del venticinquesimo anno di età	33
6 Esecuzione delle misure penali di comunità	35
6.1 Il ruolo dei servizi minorili	35
6.2 Il coordinamento con i servizi socio-sanitari territoriali	38
IV. Intervento educativo e organizzazione degli istituti penali per i minorenni	42
7 I flussi di utenza	42
8 Tutela della salute	47
9 Il progetto di intervento educativo	48
9.1 L'ingresso nel sistema detentivo minorile	50
9.2 Istruzione	50
9.3 Formazione professionale e lavoro	54
10 Assegnazione dei detenuti e camere di pernottamento	56
11 Permanenza all'aperto	61
12 Colloqui e tutela dell'affettività	63
12.1 Colloqui con i familiari	63
12.2 Conversazioni telefoniche	68
12.3 Visite prolungate	71
13 Custodia attenuata	72
14 Il contributo offerto dagli investimenti in videosorveglianza	74
15 Territorialità dell'esecuzione	75
16 Sanzioni disciplinari	77
17 L'azione congiunta con l'USSM e le dimissioni	78
V. Percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato	81



Premessa

L'entrata in vigore del D.lgs. 121/18, recante "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni", ha dato vita a un quadro sistematico dell'esecuzione della pena, atteso da anni, per i minori di età e i giovani adulti, introducendo, al contempo, rilevanti modifiche per le misure alternative alla detenzione, significativamente ridenominate 'misure penali di comunità' e sollecitando la rivisitazione dei Progetti dei Servizi Minorili e dei relativi Regolamenti, nonché delle Carte dei Servizi.

Il D.lgs. 121/18 ha inteso inquadrare le pene alternative non più in funzione ancillare rispetto alla pena detentiva: esse, con piena dignità di sanzione, sia sotto il profilo afflittivo, sia in termini di sicurezza del contesto sociale, sono eseguite sul territorio e costituiscono la concreta ed efficace "alternativa" alla reclusione, da considerarsi come estrema risposta punitiva.

La presente relazione, a conclusione del triennio 2019-2021, offre un quadro complessivo del terzo anno di attuazione della nuova disciplina.

Nella prima parte della relazione viene delineato il contesto operativo, con una breve introduzione sull'assetto organizzativo, a livello centrale e periferico, dei servizi minorili della Giustizia. Sono, altresì, riportati i passaggi salienti dell'attuazione della nuova normativa, con particolare riferimento all'azione di indirizzo esercitata dall'Amministrazione Centrale.

Nei paragrafi successivi si esamina l'attuazione delle diverse disposizioni concernenti l'esecuzione penale esterna e le misure penali di comunità, la disciplina dell'esecuzione, l'intervento educativo e l'organizzazione degli istituti penali per i minorenni. Per quanto riguarda le misure penali di comunità e gli ingressi negli istituti penali per i minorenni, il testo riporta una breve analisi dei dati statistici relativi ai flussi di utenza del periodo 2018/2021 e si conclude con un quadro delle iniziative intraprese per favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato.

È doveroso evidenziare come l'utilizzo delle risorse disponibili, a legislazione vigente, ha consentito di ottenere e sperimentare risultati particolarmente significativi, con riferimento, ad esempio, all'ampliamento dell'offerta trattamentale, all'organizzazione del lavoro nei Servizi minorili, alla gestione dei colloqui e delle telefonate negli Istituti penali per i minorenni, all'uso della videosorveglianza e alla ristrutturazione delle sedi detentive, finalizzata a migliorare le condizioni di vita intramurarie e ad ampliare le opportunità a favore dei giovani ristretti, in particolare a sostegno e a garanzia del diritto all'affettività (unità abitative/ valorizzazione ed uso degli spazi all'aperto). L'implementazione delle misure di comunità, così come previsto e auspicato dal decreto legislativo, richiede un forte investimento per sostenere lo sviluppo di collaborazioni con la rete territoriale dei servizi socio-sanitari e delle agenzie del terzo settore.

Nel 2020 sono state diffuse le *Linee d'Indirizzo per l'applicazione del decreto legislativo 121/2018*, prodotto della condivisione di un gruppo di lavoro composto da funzionari referenti delle articolazioni centrali e territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Il documento, considerato

come un *work in progress* perché suscettibile di approfondimenti per l'evoluzione concreta degli istituti normativi, offre uno strumento univoco e di supporto ai Servizi per affrontare le problematiche operative più rilevanti poste dalla nuova disciplina, che ha previsto la riorganizzazione dei Servizi minorili, la rivisitazione delle metodologie d'intervento e l'adeguamento dei profili strutturali.

Lo stato di emergenza sanitaria ha comportato non poche difficoltà per la completa attuazione di quanto previsto dal D.lgs. 121/18 e dalle relative Linee guida, soprattutto per quanto attiene ai contenuti dei programmi educativi e all'esercizio del diritto all'affettività, considerate la temporanea sospensione di molte attività in presenza e le limitazioni agli ingressi dei familiari nelle strutture residenziali.

Si è resa necessaria una rimodulazione costante delle modalità degli interventi istituzionali, rendendo prioritaria e indispensabile l'adozione di disposizioni finalizzate all'applicazione delle misure di prevenzione sanitaria a tutela della salute dell'utenza e del personale tutto.

Nel corso dell'anno di riferimento, in una fase di delicata ripartenza e con l'adozione di tutti i criteri di sicurezza finalizzati ad evitare la diffusione del contagio, si è cercato di riprendere lentamente il regolare andamento di tutte le attività.

Nonostante la situazione emergenziale abbia reso difficoltosa la realizzazione di nuove e significative collaborazioni sul territorio, non si può non registrare l'impegno costante dei Servizi minorili nel promuovere e attivare sinergie con la Comunità esterna, in linea con i principi caratterizzanti il D.lgs. 121/18 e anche la volontà di implementare nel tempo iniziative fattivamente realizzabili. Tutti gli Istituti penali, in ottemperanza al Decreto, hanno improntato l'intera azione educativa sulla personalizzazione degli interventi, sul lavoro sul gruppo come contesto di apprendimento privilegiato, sulla flessibilità dei progetti educativi, dando particolare risalto alla cura delle relazioni affettive e al coinvolgimento della famiglia e della comunità territoriale.

Nella presente relazione si dà conto di come la collaborazione tra i Centri per la Giustizia Minorile (CGM) e i Servizi dipendenti con le strutture polifunzionali degli EE.LL., del Terzo Settore e del Volontariato sia rilevante nella gestione del disagio minorile e di come siano stati sperimentati, da parte dei Servizi, percorsi innovativi significativi e qualificanti relativi alla programmazione trattamentale, assicurando la tutela dei diritti soggettivi attraverso progetti formativi mirati.

I. L'assetto organizzativo e l'azione di indirizzo dell'Amministrazione Centrale

Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (DGMC), istituito con D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche", modificato e integrato con D.P.C.M. del 19 giugno 2019 n. 99, esercita le funzioni attribuite dalla legge al Ministero della Giustizia in materia di minori e quelle inerenti



l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti, nonché la gestione amministrativa del personale e dei beni ad essi relativi.

L'Amministrazione centrale del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità si compone di due Direzioni Generali:

- *Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile (DGPRAM):*

assunzione e gestione del personale dirigenziale e non dirigenziale della giustizia minorile e di comunità; assunzione e gestione del personale dei servizi sociali per l'esecuzione penale esterna; relazioni sindacali; provvedimenti disciplinari più gravi della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni e tutti gli altri provvedimenti disciplinari quando il capo della struttura non ha qualifica dirigenziale; esecuzione dei provvedimenti del giudice minorile; partecipazione agli interventi di prevenzione della devianza, convenzioni, consulenze, rapporti con gli enti locali, finalizzati all'attività trattamentale; organizzazione dei servizi per l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile; fermo quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, lettera b), progettazione e gestione dei beni immobili, mobili e servizi.

- *Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova (DGEPE):*

indirizzo e coordinamento delle attività degli uffici territoriali competenti in materia di esecuzione penale esterna; rapporti con la magistratura di sorveglianza e ordinaria, con gli enti locali e gli altri enti pubblici, con gli enti privati, le organizzazioni del volontariato, del lavoro e delle imprese, finalizzati al trattamento dei soggetti in esecuzione penale esterna.

- *Il Capo del Dipartimento, con la collaborazione del Vice Capo, attraverso i propri uffici di staff, svolge altresì i seguenti compiti:*

- in raccordo con il Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, programmazione, pianificazione e controllo dell'esecuzione penale esterna, garantendo uniformità di indirizzo e omogeneità organizzativa;
- attività ispettiva;
- rapporti con le autorità giudiziarie italiane ed estere; adempimenti connessi in qualità di Autorità centrale prevista da convenzioni internazionali, regolamenti e direttive dell'Unione europea in collaborazione con l'Ufficio legislativo e con l'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale;
- attività inerenti la nomina dei componenti esperti dei tribunali per i minorenni;
- adempimenti connessi alla formazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, della legge finanziaria e della legge di assestamento del bilancio;
- attività internazionali in raccordo con organismi omologhi;



- attività inerenti il coordinamento delle progettualità cofinanziate dalla programmazione regionale, nazionale e comunitaria e rapporti con la Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione;
- comunicazione istituzionale.

Sul territorio nazionale, in attuazione del recente Decreto ministeriale 20.11.2019 di riorganizzazione dei Servizi minorili della Giustizia, operano:

- *Centri per la Giustizia Minorile (CGM, n. 11)* - Organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente anche a più distretti di Corte d'Appello. Essi esercitano funzioni di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica nei confronti dei Servizi Minorili da essi dipendenti (Uffici di Servizio sociale per i minorenni, Istituti penali per i minorenni, Centri di prima accoglienza, Comunità, Centri diurni polifunzionali) e di collegamento con gli Enti locali. Stipulano convenzioni e protocolli d'intesa con Enti pubblici, del privato sociale e con le Università.
- *Istituti Penali per Minorenni (IPM, n. 17)* - Assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile di custodia cautelare, detentiva o di espiazione di pena. Ospitano, oltre che i minori di età, gli ultradiciottenni che hanno commesso un reato da minorenni, fino al compimento dei 25 anni. Hanno un'organizzazione funzionale ad un'azione educativa integrata con gli altri Servizi della giustizia minorile e del territorio. Negli Istituti vengono garantiti i diritti soggettivi dei minori alla crescita armonica psico-fisica, allo studio, alla salute, con particolare riguardo alla non interruzione dei processi educativi in atto ed al mantenimento dei legami con le figure significative. Sono organizzate attività scolastiche, di formazione professionale, di animazione culturale, sportiva e ricreativa.
- *Centri di Prima Accoglienza (CPA, n. 24, di cui 23 operativi)* - Ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento. L'équipe del Centro predispone per l'udienza di convalida (entro le 96 ore) una relazione informativa sulla situazione psico-sociale del minorenne e sulle risorse territoriali disponibili.
- *Comunità ministeriali (n. 3)* - Servizi residenziali di tipo comunitario per l'esecuzione delle misure penali integrate nel contesto sociale di appartenenza del giovane.
- *Centri Diurni Polifunzionali (CDP, n. 9, di cui 6 operativi)* - Servizi minorili non residenziali per l'accoglienza diurna dei minori dell'area penale e di giovani in situazioni di disagio sociale e a rischio, anche se non sottoposti a procedimento penale. Offrono attività educative, ricreative e di studio.
- *Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM, n. 29)* - Forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale. Attuano gli interventi previsti dalla legge contro la violenza sessuale e quelli previsti dalla Convenzione sulla sottrazione internazionale di minori. Forniscono elementi conoscitivi all'Autorità Giudiziaria Minorile. Svolgono attività di sostegno e

controllo nella fase di attuazione del provvedimento penale. Alcuni Uffici, per una migliore gestione dei rapporti con l'utenza, hanno *sedi distaccate* (22) sul territorio di competenza.

Sul territorio nazionale, in attuazione del Decreto ministeriale 22.2.2017, operano gli Uffici di esecuzione penale esterna:

- *UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA (UEPE)* – provvedono all'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria ed intervengono sull'esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione rivolte agli adulti; propongono alla magistratura il programma di trattamento da applicare e ne verificano la corretta esecuzione (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà, detenzione domiciliare, sanzioni sostitutive, messa alla prova, misure di sicurezza). Svolgono attività di sostegno dei detenuti domiciliari e attività di consulenza agli istituti penitenziari per favorire il buon esito del trattamento penitenziario.

Sono organizzati in:

- *Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna (UIEPE, n. 11)* – Sono uffici dirigenziali ed organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente a più distretti di Corte d'Appello. Individuano i fabbisogni e propongono all'Amministrazione i documenti programmatici per le politiche di esecuzione penale esterna. Svolgono funzioni di indirizzo, coordinamento, verifica dell'attività degli uffici distrettuali e locali, promuovono iniziative progettuali, sviluppano i rapporti con gli enti territoriali, gli enti pubblici e privati, il terzo settore ed il volontariato.
- *Uffici distrettuali di esecuzione penale esterna (UDEPE, n. 18)* – Sono uffici dirigenziali e provvedono all'attuazione delle direttive e degli indirizzi operativi emanati dal Capo del Dipartimento, dalle Direzioni generali e dagli Uffici Interdistrettuali. Provvedono all'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nel distretto di competenza.
- *Uffici locali di esecuzione penale esterna (ULEPE, n. 43) con relative Sezioni distaccate (n. 11)* – Sono articolazioni non dirigenziali che provvedono all'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità è *Autorità Centrale* per le seguenti convenzioni e regolamenti internazionali:

- *Convenzione in materia di protezione dei minori (L'Aja 5.10.1961)* (tutela dei minori a rischio e dei loro beni).
- *Convenzione europea relativa al rimpatrio dei minori*, fatta a L'Aja il 28 maggio 1970.
- *Convenzione sul riconoscimento delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento* (Lussemburgo 20.5.1980).

- *Convenzione sugli aspetti civili della Sottrazione Internazionale di Minori (L'Aja 25.10.1980)* (istanze di rimpatrio dei minori ed esercizio del diritto di visita).
- *Regolamento n. 2201/2003 del Consiglio del 27.11.2003 (detto anche Bruxelles II Bis)* (competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale).
- *Convenzione sull'esecuzione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti dei figli e di altri membri della famiglia (L'AJA 23.11.2007)*.
- *Regolamento n. 4/2009 del Consiglio del 18.12.2008* (competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni e cooperazione in materia di obbligazioni alimentari).

L'attività di formazione e aggiornamento professionale viene svolta dalla Direzione Generale della formazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in raccordo, per le scelte gestionali e per la predisposizione del Piano Annuale, con il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità.

Per quanto riguarda strettamente l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile, si riporta di seguito un quadro riepilogativo relativo ai minorenni e ai giovani adulti in carico ai Servizi minorili della Giustizia:

Tabella 1 - Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia Minorile. Situazione al 31 dicembre 2021. Dati di riepilogo.

Servizi minorili	Sesso		Totale
	maschi	femmine	

Presenti nei Servizi residenziali

Centri di prima accoglienza	2	0	2
Istituti penali per i minorenni	311	7	318
Comunità ministeriali	16	0	16
Comunità private	829	50	879
Totale presenti alla data considerata	1.158	57	1.215

In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni ⁽¹⁾

In messa alla prova	2.613	212	2.825
<i>In casa</i>	2.157	185	2.342
<i>In comunità</i>	456	27	483
In misura penale di comunità/ alternativa alla detenzione, sostitutiva, di sicurezza, cautelare delle prescrizioni e della permanenza in casa	348	17	365
<i>In casa</i>	286	14	300
<i>In comunità</i>	62	3	65
In Comunità, per misura diversa dalle precedenti	279	15	294
Negli Istituti penali per i minorenni	301	6	307
Nei Centri di prima accoglienza	2	0	2
Per indagini sociali e progetti trattamentali ⁽²⁾	3.588	443	4.031



In altra situazione ⁽³⁾	4.930	546	5.476
Totale soggetti in carico alla data considerata	12.061	1.239	13.300

Frequentanti i Centri diurni polifunzionali

N. minori frequentanti alla data considerata	89	8	97
---	-----------	----------	-----------

⁽¹⁾ I dati riguardano i minorenni e giovani adulti in carico agli USSM per l'esecuzione di un provvedimento e/o per indagini sociali e progetti trattamentali. Sono compresi i soggetti presenti nei Servizi residenziali che sono anche in carico agli USSM.

⁽²⁾ Sono considerati i soggetti in carico *solo* per indagini e progetti; sono esclusi i soggetti in carico anche per provvedimenti in esecuzione in area penale esterna o interna, già considerati nelle precedenti voci della tabella.

⁽³⁾ I dati sono riferiti ai soggetti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per i quali si è conclusa l'esecuzione di una misura o è stata già evasa una richiesta dell'Autorità Giudiziaria, che sono in attesa di un'udienza.

Elaborazione su dati del Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM) riferiti alla data del 31.12.2021, effettuata in data 28 febbraio 2022. Dati provvisori.

L'entrata in vigore del D.lgs. 121/18 ha costituito un forte stimolo per tutti gli operatori della Giustizia minorile a innovare prassi, modalità di trattamento e presa in carico dell'utenza minorile. L'Amministrazione centrale ha guidato tale processo, assicurando indicazioni e sostegno ai Servizi periferici, con l'obiettivo di rafforzare l'assetto delle misure alternative alla detenzione, di innalzare ulteriormente la qualità dell'intervento educativo negli IPM, di implementare la collaborazione tra i Servizi Minorili e tra questi e i Servizi Socio-Sanitari territoriali, valorizzando e potenziando i modelli d'intervento operativo e le positive esperienze che da sempre contraddistinguono la Giustizia minorile.

Purtroppo, il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria ha generato notevoli difficoltà organizzative nei Servizi nonché impedito il completamento di alcune attività.

L'Amministrazione, considerata la particolare utenza ad essa affidata per età e per la peculiarità del trattamento esplicito, ha impartito specifiche disposizioni, individuando, necessariamente, soluzioni che potessero salvaguardare quanto più possibile i diritti soggettivi dei minori/giovani e assicurare la tutela della loro salute e quella degli operatori.

Le direttive impartite hanno, in particolare, riguardato i nuovi ingressi, i trasferimenti, la gestione di eventuali casi positivi al Covid-19 nei Servizi residenziali, visite domiciliari, partecipazione alle udienze, sorveglianza sanitaria, gestione dei colloqui, permessi e rientri temporanei in famiglia.

Particolarmente intenso è stato il confronto nell'ambito del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria, al fine di definire quegli aspetti della vita dei Servizi residenziali sui quali maggiore è stato ed è l'impatto delle misure di sicurezza sanitaria succedutesi.

Nel complesso, i Servizi minorili hanno saputo affrontare la situazione emergenziale sperimentando nuove modalità operative e nuovi strumenti di lavoro, che potranno essere ampiamente valorizzati nella fase post-emergenziale.

II. Esecuzione esterna e misure penali di comunità

1 Misure penali di comunità: flussi di utenza e risorse

Il Capo II del D.lgs. 121/18 introduce e disciplina le misure penali di comunità, quali misure alternative alla detenzione specificamente destinate ai condannati minorenni o giovani adulti. L'articolo 2 del D.lgs. 121/2018 individua le seguenti misure penali di comunità:

- l'affidamento in prova al servizio sociale;
- l'affidamento in prova con detenzione domiciliare;
- la detenzione domiciliare;
- la semilibertà;
- l'affidamento in prova in casi particolari.

In rigorosa continuità con i principi del DPR 448/88, la nuova disciplina dell'esecuzione parte dal presupposto oggettivo della residualità della pena nel sistema penale minorile. Senza incidere sull'effettività della sanzione penale, la nuova normativa struttura un sistema sanzionatorio alternativo, in cui il ricorso alla detenzione per i condannati minorenni può essere attivato solo come *extrema ratio*, quando le finalità educative non possano essere perseguite con alcuna altra forma di trattamento. In ossequio a tale principio la normativa prevede che le misure penali di comunità siano disposte, attraverso un programma di intervento formulato dall'USSM, di concerto con i competenti servizi socio-sanitari territoriali, quando risultano idonee a favorire l'evoluzione positiva della personalità e un proficuo percorso educativo e di recupero, sempre che non sussista il pericolo di fuga e di reiterazione della condotta deviante.

Di seguito si riportano i dati relativi ai minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili del Ministero della Giustizia per l'esecuzione di una misura penale di comunità.

Tabella 2 - Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni secondo il periodo di presa in carico, la nazionalità e il sesso. Anno 2021. Dati di flusso.

Periodo di presa in carico	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Presi in carico per la prima volta nel 2021	5.379	674	6.053	1.308	130	1.438	6.687	804	7.491
Già precedentemente in carico	9.188	956	10.144	2.839	323	3.162	12.027	1.279	13.306
Totale	14.567	1.630	16.197	4.147	453	4.600	18.714	2.083	20.797

di cui: per l'esecuzione di provvedimenti in area penale esterna

Messa alla prova	4.451	405	4.856	1.057	53	1.110	5.508	458	5.966
Misure cautelari delle prescrizioni e della permanenza in casa	410	19	429	141	9	150	551	28	579
Misure penali di comunità/ alternative alla detenzione	345	16	361	176	21	197	521	37	558
Sanzioni sostitutive	22	0	22	4	1	5	26	1	27
Misure di sicurezza	75	3	78	10	1	11	85	4	89



Tabella 3 - Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per misure penali di comunità/alternative alla detenzione. Anni dal 2018 al 2021. Dati di flusso.

Misure penali di comunità/alternative alla detenzione	Anni			
	2018	2019	2020	2021
Affidamento in prova al servizio sociale	284	301	274	288
Affidamento in prova in casi particolari	21	24	21	25
Affidamento in prova con detenzione domiciliare	0	9	14	16
Detenzione domiciliare	204	223	278	256
Concessione Legge 199/2010	66	40	27	27
Semilibertà	1	1	0	0

N. complessivo soggetti in carico per misure penali di comunità/alternative (un soggetto può aver avuto più misure nel corso dell'anno)	539	551	556	558
---	-----	-----	-----	-----

di cui: con misura disposta nell'anno:

Misure penali di comunità/alternative alla detenzione	Anni			
	2018	2019	2020	2021
Affidamento in prova al servizio sociale	164	188	153	170
Affidamento in prova in casi particolari	13	18	8	16
Affidamento in prova con detenzione domiciliare	0	9	8	8
Detenzione domiciliare	142	137	193	150
Concessione Legge 199/2010	45	23	16	16
Semilibertà	1	1	0	0

N. complessivo soggetti in carico per misure penali di comunità/alternative (un soggetto può aver avuto più misure nel corso dell'anno)	334	336	338	327
---	-----	-----	-----	-----

Tabella 4 – Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2021 per misure penali di comunità/alternative alla detenzione, secondo l'età nel periodo considerato, la nazionalità e il sesso.

Età nel periodo considerato	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
14-15 anni	3	0	3	2	0	2	5	0	5
16-17 anni	35	1	36	11	2	13	46	3	49
18-20 anni	141	6	147	74	6	80	215	12	227
21 anni e oltre	166	9	175	89	13	102	255	22	277
Totale	345	16	361	176	21	197	521	37	558

di cui, con misura disposta nell'anno:

Età nel periodo considerato	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
14-15 anni	3	0	3	1	0	1	4	0	4
16-17 anni	30	1	31	10	2	12	40	3	43
18-20 anni	90	3	93	51	4	55	141	7	148
21 anni e oltre	80	5	85	39	8	47	119	13	132
Totale	203	9	212	101	14	115	304	23	327

Il numero complessivo di minori/giovani adulti in carico per provvedimenti di misure penali di comunità è, anche nel 2021, piuttosto ridotto, in considerazione del fatto che la normativa italiana relativa al processo penale a carico di imputati minorenni prevede specifici Istituti giuridici che consentono la fuoriuscita dal circuito penale già nelle prime fasi processuali; pertanto, sono pochi i minori che completano l'iter giudiziario con un provvedimento di condanna definitiva.

Dall'analisi dei dati relativi agli utenti in carico agli USSM, beneficiari di misure alternative alla detenzione nel triennio 2019/2021, non emergono, sul totale, variazioni di particolare nota.

Nel triennio 2019/2021 la misura dell'affidamento in prova, nelle sue diverse tipologie, è stata quella maggiormente applicata. Detta misura è quella che più di ogni altra è in grado di garantire una significativa risposta alle istanze educative del condannato minore di età e giovane adulto, attraverso la prevalenza di interventi a carattere socializzante attuati in modalità multidisciplinare, prevalenti rispetto a contenuti afflittivi. Per contro, la misura dell'affidamento in prova con detenzione domiciliare si è rivelata particolarmente utile a contenere e guidare ragazzi che, se privi di impegni specifici nell'arco di alcune giornate, sarebbero rimasti potenzialmente esposti a sollecitazioni negative. Secondo le osservazioni di alcuni USSM, la stessa misura, se svolta in comunità, presenta invece dei limiti, dovendo la struttura ospitante adeguare le proprie attività alle limitazioni imposte al ragazzo.

Infine, la detenzione domiciliare, così come rivisitata dal D.lgs. 121/18, nell'esperienza sinora maturata dei Servizi minorili, offre un ulteriore spazio di relazione con i ragazzi, per lavorare sulla loro motivazione al cambiamento. L'elaborazione di un progetto educativo anche nell'ambito della detenzione domiciliare sollecita una maggiore azione e partecipazione al percorso da parte del giovane anche all'interno di una condizione di maggior controllo e maggior limitazione della libertà personale, favorendo, inoltre, un utilizzo più positivo del tempo della misura. Inoltre, la detenzione domiciliare può costituire una misura propedeutica per la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Per quanto attiene all'analisi del dato relativo all'applicazione della Legge 199/10, si rileva che il ricorso a tale misura ha subito una evidente contrazione a favore delle misure penali di comunità.

Per quanto concerne l'anno 2021, ancora condizionato dalla situazione pandemica e da limitazioni significative anche rispetto all'azione dei servizi, risulta difficile operare una valutazione obiettiva sullo stato di attuazione degli istituti previsti dal D.lgs. 121/18. Infatti, nell'anno da poco conclusosi, il numero

complessivo di ragazzi in carico per provvedimenti di misure penali di comunità appare di poco superiore a quello del 2020 (anno maggiormente segnato dalla pandemia), ma sempre inferiore rispetto ad annualità precedenti, situazione che rispecchia il dato generale degli utenti presi in carico dagli USSM nel corso dell'annualità appena trascorsa.

Nel 2021 i minorenni/giovani adulti in carico ai servizi minorili per l'esecuzione di misure penali di comunità e misure alternative sono stati 558; per 327 di loro il provvedimento è stato emesso nel corso dell'anno. Se i dati del 2020 evidenziavano una contrazione del numero di minori in affidamento in prova al servizio sociale, anche con collocamento in comunità, e un considerevole aumento delle disposizioni di detenzione domiciliare (per l'applicazione dell'istituto della detenzione domiciliare ex DL 18/2020 e DL 137/2020, provvedimenti legislativi adottati in funzione di contrasto alla diffusione dell'epidemia da SARS COV-2), nel 2021 la misura dell'affidamento in prova, nelle sue diverse tipologie, è tornata ad essere applicata superando il numero delle detenzioni domiciliari.

Per quanto riguarda l'età dei giovani sottoposti alle misure di comunità (Tab. 4), si osserva come si tratti di una misura a cui accedono prevalentemente maggiorenni, con una presenza degli ultravventunenni superiore alla fascia di età 18/20 anni. Si tratta di un dato particolarmente significativo che incide sulla progettazione individualizzata e interroga i territori sull'attivazione di risorse idonee a tale popolazione. In particolare, un nodo è costituito dall'individuazione di comunità o strutture di "semi autonomia" ove far svolgere la misura, che risultino disponibili e strutturate per l'accoglienza della fascia dei giovani adulti.

Come è noto, per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4 "Affidamento in prova al servizio sociale" e 6 "Detenzione domiciliare", il D.lgs. 121/18 ha previsto lo stanziamento annuo di € 2.800.000. Tali risorse sono state destinate a incrementare le dotazioni del capitolo 2134 "Spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria", capitolo di parte corrente relativo a spese obbligatorie necessarie ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti penali del giudice minorile.

Lo stanziamento relativo all'esercizio 2021 è stato disponibile sin dall'inizio dell'esercizio finanziario ed è stato, pertanto, assegnato al principio dell'anno agli 11 Centri per la Giustizia Minorile, in misura proporzionale all'utenza in carico.

Tabella 5 - Riparto risorse aggiuntive capitolo 2134 – Esercizio 2021

CGM Torino	€	184.000,00
CGM Milano	€	638.000,00
CGM Venezia	€	180.000,00
CGM Bologna	€	211.000,00
CGM Firenze	€	154.000,00
CGM Roma	€	236.000,00
CGM Cagliari	€	133.000,00
CGM Napoli	€	380.000,00
CGM Bari	€	200.000,00
CGM Catanzaro	€	125.000,00
CGM Palermo	€	359.000,00
Totale	€	2.800.000,00

Le risorse assegnate sono state utilizzate principalmente per far fronte alle rette relative ai collocamenti in comunità dei minorenni e giovani adulti in esecuzione di una misura penale di comunità. In merito si osserva che, oltre al progressivo aumento dei collocamenti in comunità, frenato solo dall'emergenza pandemica, si registra altresì un aumento degli oneri riferiti alle rette. La retta giornaliera media sostenuta dall'Amministrazione, per l'annualità 2021, ammonta a circa € 109,04, salva la compartecipazione economica dei servizi sociosanitari territoriali che, tuttavia, è molto ridotta in relazione alle misure penali di comunità, anche in considerazione del fatto che tali misure sono spesso disposte quando il ragazzo ha ormai raggiunto la maggiore età, fase in cui è molto frequente un disinvestimento dei servizi territoriali. Sui costi della retta hanno inevitabilmente inciso i maggiori oneri sostenuti dagli enti gestori per adeguarsi alle misure previste per la prevenzione e il contenimento del contagio da Covid-19, quali l'acquisto di DPI e materiale igienico-disinfettante, l'allestimento di spazi per eventuali quarantene e isolamenti sanitari degli ospiti e, soprattutto, i costi di sostituzione del personale assente per quarantene e isolamenti sanitari.

Le risorse disponibili, inoltre, sono state utilizzate, in misura minoritaria, anche per far fronte all'attivazione di esperti ex art. 80 dell'Ordinamento Penitenziario, deputati allo svolgimento di attività di osservazione e trattamento e per consentire l'ampliamento delle attività legate a progetti di intervento educativo.

2 Il profilo dei ragazzi in carico per misure penali di comunità

Dalle prime analisi e osservazioni formulate dagli USSM è possibile cogliere elementi comuni che caratterizzano le situazioni dei giovani sottoposti alle misure penali di comunità, tra cui in primo luogo l'età: si tratta, infatti, prevalentemente di giovani adulti, con una concentrazione oltre il ventunesimo anno di età e, quindi, di individui proiettati alla fuoriuscita dalla famiglia di origine per costruire percorsi di vita autonoma.

In secondo luogo, le misure di comunità intervengono generalmente a seguito di percorsi articolati nell'area penale minorile, diversi per contenuti, modalità di svolgimento, etc., ma generalmente accomunati da un esito non favorevole, che non ha consentito una repentina uscita dal circuito penale. Si tratta di ragazzi e ragazze che provengono da situazioni molto complesse, spesso seguiti a livello civile durante la minore età; a livello penale hanno talvolta già fallito in precedenza messe alla prova, hanno sperimentato collocamenti in comunità a livello civile, penale o terapeutico che non hanno dato buoni esiti; sono ragazzi per i quali la misura penale di comunità rappresenta una sorta di "ultima opportunità", sia per non affrontare la detenzione in carcere, sia per avviare o consolidare percorsi di reinserimento.

In terzo luogo, l'utenza proviene spesso da nuclei familiari coinvolti in problematiche penali e/o situazioni sociali degradate, che presentano essi stessi un disagio che richiede interventi di cura e trattamento e che hanno, quindi, difficoltà a garantire il coinvolgimento e il sostegno richiesto dalle nuove disposizioni legislative; tale situazione si manifesta sia nei giovani italiani, sia nei giovani stranieri;

Ulteriore elemento di complessità è rappresentato da giovani italiani e stranieri già con prole e con nuclei familiari autonomi, spesso con situazioni di precarietà in ambito lavorativo e abitativo, per i quali l'Ufficio di servizio sociale si trova nella condizione di dover valutare anche l'avvio di una procedura di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per la tutela giuridica dei figli minori.

In ultimo, si evidenziano due ulteriori elementi che si ripercuotono sulla progettazione individuale: la brevità dei tempi per la predisposizione del progetto da presentare al vaglio del Tribunale di Sorveglianza e la scarsa durata delle misure di comunità, in quanto spesso risultanti da una pena residua, tale da non consentire una progettazione di ampio respiro, come necessario in relazione ai complessi bisogni di cui sono portatori.

Per quanto concerne i contenuti progettuali va considerato l'intreccio dei fattori sopra citati, con la conseguente necessità di proporre obiettivi a breve termine che possano, però, avere ricadute significative in un arco temporale più ampio e di tener conto dei 'fallimenti' delle precedenti progettualità, la cui analisi può consentire di individuare azioni maggiormente rispondenti alla situazione personale e alle motivazioni del giovane.

Non è raro che tra le precedenti esperienze fallite e la possibilità di accesso alla misura di comunità intercorra un lasso di tempo significativo, durante il quale si sono interrotti o fortemente diradati i contatti con il servizio affidatario, in assenza di progettualità specifiche. I pregressi fallimenti e il tempo intercorso gravano enormemente sulla motivazione e sulle prospettive del giovane interessato; tuttavia, proprio in considerazione della sua giovane età, in numerosi casi si è osservato come, a distanza di tempo e nonostante una precedente esperienza conclusasi negativamente, la situazione personale e di vita presenti un'evoluzione che consente, all'interno delle misure previste in alternativa all'esecuzione di una pena detentiva, la predisposizione di una nuova progettualità, che viene affrontata dal giovane con maggiore motivazione e coinvolgimento. Non è da sottovalutare a tal proposito anche il deterrente costituito dal rischio di espiazione della pena in una struttura detentiva, che può costituire un argine all'adozione di comportamenti devianti.

Pur con i distinguo individuali già richiamati in precedenza, le progettualità proposte nelle misure di comunità sono maggiormente improntate ad accompagnare percorsi di autonomia sia nei contesti di vita dei giovani, sia nell'ambito di strutture c.d. 'di semi autonomia', che garantiscono un sostegno alle iniziative autonome dei giovani adulti. Infatti, la dimensione abitativa costituisce un nodo cruciale accanto alla dimensione lavorativa, di per sé già critica, ma resa ancor più incerta dall'emergenza sanitaria in atto. Su un piano trattamentale, l'età adulta dei giovani in carico si associa al bisogno espresso dagli stessi di autonomia dalla famiglia di origine, autonomia che, nella loro prospettiva, si concretizza in primo luogo su un piano economico, attraverso l'inserimento nel mondo del lavoro. Tale richiesta è pressante da parte dei giovani e costituisce un obiettivo nell'ambito dell'elaborazione degli interventi individualizzati con loro condivisi. La risposta, tuttavia, sconta inevitabilmente sia le difficoltà legate alla critica congiuntura economica, sia lo scarso possesso di titoli di studio o di esperienze formative e professionali che possano sostenerli nell'ingresso nel mondo del lavoro. A tal proposito le progettazioni territoriali che prevedono l'inserimento in tirocini professionali rappresentano un'indubitabile risorsa, poiché prevedono un'attività di sostegno e accompagnamento al lavoro di cui molto spesso i ragazzi necessitano.