

<b>Misure alternative, sanzioni sostitutive, misure di sicurezza non detentive, messa alla prova al 31/08/2017</b>	<b>Numero</b>
AFFIDAMENTO IN PROVA	13.974
SEMILIBERTA'	798
DETTENZIONE DOMICILIARE	10.372
MESSA ALLA PROVA	10.111
LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'	7.139
LIBERTA' VIGILATA	3.797
LIBERTA' CONTROLLATA	164
SEMIDETTENZIONE	6
<b>totale generale</b>	<b>46.361</b>

Per quanto riguarda i dati di flusso relativi all'andamento delle misure alternative alla detenzione si segnala che nell'ultimo triennio la semilibertà è rimasta sostanzialmente stabile (n. 790 nel 2014, n.719 nel 2015, n. 766 nel 2016), mentre si evidenzia la crescita della detenzione domiciliare (n. 9.899 nel 2014, n.9.795 nel 2015 e n.9.951 nel 2016) e delle diverse tipologie di affidamento in prova (n.12.077 nel 2014, n.12.354 nel 2015, n.12630 nel 2016). Quest'ultima misura è quella che mostra un andamento di crescita più significativo. Sul totale degli affidamenti in corso al 31 agosto 2017, n. 10.898 sono coloro che scontano la pena in affidamento in prova al servizio sociale ex art. 47 dell'Ordinamento penitenziario (pari al 78% del totale degli affidamenti) e n. 3.076 sono i condannati in affidamento terapeutico ex art. 94 D.P.R. 309/90 ( pari al 22%). Con riguardo sempre all'affidamento, va evidenziato che n. 8.209 misure sono state concesse direttamente dalla libertà (pari al 58,7% del totale degli affidamenti) e n. 5.765 dalla detenzione (pari dal 41,3% del totale degli affidamenti). Questo dato cambia significativamente se si osserva il dato relativo agli affidamenti terapeutici. In questo caso le misure concesse dalla detenzione sono 2.202 su un totale di 3.076 (71,6%), quelle concesse dalla libertà sono pari a 874 (28,4%).

Sul totale degli affidamenti ordinari concessi dalla detenzione, pari a n. 3.563, solo 493 sono stati disposti in via provvisoria dai magistrati di sorveglianza (13,9%); nel caso dell'affidamento terapeutico, i provvedimenti provvisori concessi sono stati 557 su un totale di 2.202, con una percentuale pari al 25,2%.

Del totale delle misure alternative, invece, le misure concesse dalla libertà sono state 12.631 (pari al 50,2%), mentre quelle concesse dalla detenzione sono 12.513 (pari al 49,8%).

Nella tabella viene rappresentato il flusso dei procedimenti relativi alle sole misure alternative, complessivamente gestiti nel triennio 2014 -2016.

<b>Misure alternative: procedimenti gestiti negli anni 2014 - 2016</b>			
	2014	2015	2016
Totale	51.492	50.898	52.641

Il calo del flusso dei procedimenti, che si era verificato nel 2015, è stato completamente assorbito. Il volume delle misure gestite nel 2016 è tornato ad aumentare rispetto al dato registrato nel 2014. La fase di calo nel 2015 è da imputarsi quasi integralmente alla riduzione delle misure concesse dalla detenzione che sono passate da 10.400 del 2014 a 8.879 del 2015 (-1521). Anche le misure provvisorie sono diminuite nello stesso periodo da 5.976 a 5.598 (-378). Il calo delle misure è stato solo parzialmente assorbito dall'aumento delle detenzioni domiciliari concesse dalla libertà, che sono aumentate da 9.000 a 9.827 (+827).

La riduzione delle detenzioni domiciliari concesse dalla detenzione è da correlarsi alla diminuzione delle presenze negli istituti penitenziari registrata nel medesimo periodo. Nell'anno 2015, infatti, si è registrato il risultato migliore degli interventi deflattivi, frutto dell'applicazione delle misure previste dalla legge 21 febbraio 2014 n. 10. A partire dal 2016 la dinamica delle presenze *intramoenia* riprende a crescere in maniera costante, fino a raggiungere all'inizio di ottobre dell'anno in corso n. 57.661 unità.

Il dato relativo alle detenzioni domiciliari concesse dalla detenzione è continuato a diminuire, sebbene in maniera più lieve, anche nel 2016, e ha riguardato sia quelle concesse dai tribunali di sorveglianza, sia quelle provvisorie disposte dai magistrati di sorveglianza. Il 2016, tuttavia, fa registrare ancora un aumento delle misure concesse dalla libertà che passano da 9.827 del 2015 a 10.544 del 2016 e ciò ha determinato un aumento della predetta misura in relazione alle restanti tipologie di detenzione domiciliare.

La misura dell'affidamento in prova, invece, ha avuto dal 2014 un andamento complessivo di crescita, confermato negli anni successivi. Tuttavia, anche nel caso dell'affidamento dalla detenzione si è registrata una leggera stasi nel 2015, mentre nel 2016 è, comunque, tornata a crescere anche questa tipologia di misura. L'affidamento in prova continua ad essere la

misura più rilevante, seguita dalla detenzione domiciliare, che è tornata a crescere oltre i livelli del 2014 (da 9.899 del 2014 a 10.372 del 2017 – al 31.8).

Ma la novità più importante di questi anni è rappresentata dall'andamento crescente della messa alla prova (n. 503 al 31.12.2014, n. 6.557 al 31.12.2015 nel 2015, n. 9.090 al 31.12.2016 e n.10.111 al 31.08. 2017), con un volume di procedimenti in corso, ormai quasi pari alle principali misure alternative.

Questo *trend* positivo si è mantenuto costante nel tempo anche grazie alle linee di indirizzo del Dipartimento, tese in via prioritaria a favorire la stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Altrettanto importante ai fini dell'aumento qualitativo e quantitativo dell'istituto della messa prova sono risultate le azioni intraprese dagli Uffici di esecuzione penale esterna attraverso la stipula di protocolli con enti pubblici e privati soprattutto per rendere possibile l'attuazione di adeguati programmi di trattamento.

In costante ascesa anche le sanzioni penali del lavoro di pubblica utilità (previste in sostituzione della pena detentiva nei casi previsti dall'art. 73, comma 5 bis del DPR 309/1990, e per le violazioni del codice della strada di cui agli artt. 186, comma 9 bis e 187, comma 8 bis - quest'ultima fattispecie introdotta con la legge 29 luglio 2010 n. 120). A tale riguardo si evidenzia che al 31.12.2014 risultavano sottoposti alla sanzione del lavoro di pubblica utilità n. 5.606, al 31.12.2015 n. 5.954, al 31.12.2016 n. 6.447, al 31.08.2017 n.7.139.

Si segnala che l'esito dei procedimenti per l'esecuzione delle misure alternative alla detenzione ha registrato nel corso degli ultimi anni un andamento sempre positivo, con una percentuale molto elevata di successi. Infatti, nel primo semestre del 2017 è stata registrata una percentuale di esiti positivi superiore al 94 % e, quindi, una percentuale di revoche pari al 6%, di cui solo lo 0.74 % per aver commesso un nuovo reato.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, nella prospettiva di istituire un Osservatorio Nazionale sul fenomeno della recidiva, in collaborazione con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ed il casellario giudiziale, ha avviato una serie di attività di rilevazione dati, propedeutica all'analisi del fenomeno del reimpatto e della recidiva. La finalità di tale analisi è quella di migliorare la qualità dei servizi e degli interventi contribuendo in tal modo a garantire una maggiore sicurezza sociale.

### ***10.2 Promozione di nuove metodologie d'intervento nelle misure alternative alla detenzione***

Nel corso dell'anno si è proceduto a dare attuazione alla rilevazione ed analisi delle prassi operative in materia di gestione della detenzione domiciliare ed all'implementazione di quanto stabilito nelle direttive del Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità in merito alla determinazione di nuovi contenuti trattamentali per la misura, secondo le indicazioni pervenute dagli Stati Generali.

Al fine di caratterizzare maggiormente la misura in questione in termini inclusivi sono state analizzate alcune progettualità dedicate specificamente a persone in detenzione domiciliare, che riguardano principalmente:

inserimento in gruppi di discussione omogenei;

inserimento in attività di volontariato, in un'ottica di riparazione e socializzazione;

attività domiciliari di accompagnamento, supporto alle attività quotidiane e ai diritti di cittadinanza, sostegno alla genitorialità, realizzati tramite accordi con il volontariato organizzato.

Per quanto concerne gli interventi nell'ambito dell'affidamento in prova al servizio sociale, è particolarmente apprezzabile la dimensione interdisciplinare dell'intervento, anche grazie all'apporto professionale degli psicologi, per favorire la definizione di un adeguato programma trattamentale.

Lo svolgimento dell'attività riparativa ai sensi dell'art. 47 comma 7 legge 354/75 è sempre più presente nei programmi trattamentali degli affidati che si traduce spesso nello svolgimento di attività di utilità pubblica con enti convenzionati.

Si segnala l'azione congiunta tra le articolazioni dell'esecuzione penale esterna e quelle della giustizia minorile, volta ad attivare processi per favorire l'accesso alle misure alternative per quella fascia di utenza, tra i 18 ed i 25 anni, priva di risorse alloggiative e lavorative esterne, di solito esclusa dai percorsi alternativi al carcere. La sperimentazione del modello avviata nel territorio laziale ne consentirà poi, con le dovute modifiche, la riproduzione su scala nazionale. Il *target* individuato consente di poter mettere in sinergia le risorse del settore minorile anche per i giovani detenuti negli istituti penali per adulti.

Sono stati, inoltre, avviati contatti volti a condividere il senso, il rischio e l'opportunità rappresentate da questo progetto, sia con le istituzioni pubbliche che con le realtà operative

del terzo settore e con la magistratura di sorveglianza. Queste interlocuzioni, se da un lato hanno confermato l'attenzione al progetto e la disponibilità alla condivisione da parte di alcuni *partners*, dall'altro hanno messo in luce la difficoltà di mettere a disposizione della sperimentazione risorse alloggiative e formative esterne. E' in corso un processo di co-progettazione con l'ANCI Lazio finalizzato all'inclusione sociale dei giovani adulti.

Si segnala, inoltre, il progetto "*La Casa di Leda*" volto a sperimentare una forma di convivenza protetta per madri con figli infraseienni agli arresti domiciliari e madri con prole inferiore ai dieci anni, ammesse alla detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47 ter e dell'art. 47 *quinquies* della legge 354/75. Al fine di incrementare le opportunità di accesso alle predette misure il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e il Dipartimento politiche sociali, sussidiarietà e salute di Roma Capitale hanno istituito un Tavolo di lavoro congiunto per individuare le modalità operative e di presa in carico, condivise tra Comune, uffici di esecuzione penale esterna, istituti penitenziari e l'ente gestore della casa.

L'Amministrazione monitora costantemente la realizzazione del progetto anche al fine di riproporre il medesimo intervento in altre realtà territoriali con il duplice obiettivo: evitare che i figli delle persone detenute vivano i primi anni di vita in carcere e quello di una presa in carico globale dei genitori e dei loro figli attraverso lo sviluppo di collaborazioni tra gli uffici di esecuzione penale esterna e i servizi sociali e socio-sanitari territoriali.

### ***10.3 Miglioramento della qualità degli interventi nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza***

Per favorire il reinserimento sociale delle persone sottoposte alle misure di sicurezza detentive, sono state delineate le linee di indirizzo per gli uffici di esecuzione penale esterna, volte alla promozione dello sviluppo di una rete territoriale integrata con i servizi locali e le REMS; la costruzione di canali di collaborazione diretta con il servizio sociale presente nelle REMS; la promozione della territorialità degli interventi al fine di garantire l'individualizzazione del programma di reinserimento della persona nel contesto sociale di riferimento.

E' in fase di definizione un protocollo d'intesa tra la Regione Lazio, la Corte di Appello di Roma, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Roma, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, ai sensi del

disposto dell'art. 7 dell'Accordo della Conferenza Unificata concernente il definitivo superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari.

In alcune Regioni, come in Campania, si segnala quale buona prassi l'inserimento degli Uffici di esecuzione penale esterna nel Sistema informativo per il Monitoraggio del superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (SMOP), volto a favorire il flusso informativo tra REMS e Uffici di esecuzione penale esterna.

E', altresì, da menzionare il protocollo d'intesa del 22/09/15 tra il Tribunale di Sorveglianza di Cagliari, l'U.E.P.E. di Cagliari e la ASL di Sanluri – DSMD per accompagnare i cittadini sottoposti a misure di sicurezza in un percorso di recupero e cura c/o la REMS di Capoterra della Asl di Sanluri.

#### **10.4 L'istituto della messa alla prova per adulti**

La tendenza all'incremento del numero di imputati sottoposti all'istituto della messa alla prova, dall'entrata in vigore della legge 67/2014 ad oggi, peraltro confermata anche dalle ultime rilevazioni statistiche curate dal Dipartimento, favorisce su tutto il territorio nazionale lo sviluppo ed il consolidamento di un nuovo modello di giustizia di comunità teso, principalmente, a ridurre il tasso di recidiva e alla realizzazione di un sistema di *probation* in linea con le Raccomandazioni europee in materia.

A tale scopo l'Amministrazione ha svolto una campagna di sensibilizzazione su tutto il territorio nazionale, chiamando in causa gli *stakeholders* più significativi a livello nazionale per far comprendere l'importanza del nuovo modello di giustizia di comunità e favorire lo sviluppo della messa alla prova.

A oggi, sono già stati stipulati importanti protocolli d'intesa nazionali, con l'Associazione Libera, l'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti (UICI) e Legambiente. Sono state, altresì, avviate le necessarie interlocuzioni per la sottoscrizione di ulteriori protocolli e convenzioni sempre a livello centrale, in primo luogo con alcuni Ministeri e con importanti organizzazioni pubbliche e private.

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.

Le convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, monitorate dalla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, stipulate sul territorio

nazionale dai Tribunali con le strutture previste dalla legge ammontano, al 30 giugno 2017, a n. 1.847.

Al fine di consolidare l'andamento positivo della misura, nonché qualificare la dimensione retributiva e riparativa della stessa, uniformemente, su tutto il territorio nazionale, nel corso di quest'ultimo anno l'Amministrazione ha ritenuto prioritario favorire, sia a livello centrale che locale, la stipula di convenzioni ai sensi del DM 88/2015, attraverso:

la piena applicazione dell'istituto della messa alla prova e del lavoro di pubblica utilità, operando, in particolare, per rimuovere le difficoltà interpretative ed organizzative che ne ostacolano la realizzazione, fornendo utili chiarimenti proprio sulla natura giuridica di prestazione lavorativa, ancorché non retribuita, del lavoro di pubblica utilità, differenziandolo dal volontariato e dalla giustizia riparativa;

la costante informazione agli Uffici e alle agenzie pubbliche e private presenti sul territorio, dell'importante novità introdotta dalla legge di bilancio per il 2017 che ha esteso l'operatività del Fondo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche ai soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità. La gratuità dell'assicurazione INAIL è stata il risultato di un lavoro congiunto tra il Ministero della Giustizia, l'INAIL e il Ministero del lavoro;

il sostegno per la stipula di protocolli e convenzioni nazionali con agenzie pubbliche e private in grado di assicurare adeguati standard organizzativi, oltre ad una presenza diffusa sul territorio.

## **ATTUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DEL GIUDICE MINORILE**

### ***11.1 I dati sull'utenza***

I dati di seguito presentati riguardano i minorenni e i giovani adulti dell'area penale in carico ai Servizi della Giustizia minorile. Si tratta di minorenni denunciati per reato alle Procure della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e segnalati dall'Autorità giudiziaria procedente ai servizi minorili per l'attuazione dei provvedimenti penali e per gli interventi socio-educativi.

L'osservazione alla data del 15 settembre 2017 evidenzia la seguente situazione:

*1.447* minorenni e giovani adulti presenti nei servizi minorili residenziali;

*11.794* minorenni e giovani adulti in area penale esterna.

Il primo dato riguarda:

*5* presenti nei Centri di prima accoglienza (CPA);

22 presenti nelle Comunità ministeriali;

958 presenti nelle Comunità private;

462 detenuti negli Istituti penali per i minorenni (IPM).

Il secondo dato è riferito ai soggetti in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM) per l'attuazione dei provvedimenti in area penale esterna disposti dal giudice e per gli altri interventi di servizio sociale; non sono compresi, invece, i soggetti che, pur in carico agli USSM, sono presenti nei Servizi residenziali. Il dato riguarda, quindi:

1.767 soggetti in messa alla prova, ai cui si aggiungono i 481 soggetti che, su disposizione del giudice, eseguono la prova in comunità;

407 soggetti in carico per misure alternative, sostitutive, cautelari delle prescrizioni e della permanenza in casa, ai cui si aggiungono i 53 soggetti che, su disposizione del giudice, eseguono queste misure in comunità;

4.236 soggetti in carico per indagini sociali e progetti trattamentali;

5.384 soggetti in altra posizione, per i quali si è conclusa l'esecuzione della misura o è stata già evasa una richiesta dell'Autorità giudiziaria e che sono in attesa di un'udienza.

Si devono, infine, evidenziare i 105 minorenni e giovani adulti che frequentano i Centri diurni polifunzionali dell'Amministrazione.

Passando a considerare i dati di flusso relativi agli anni 2016 e 2017, fino al 15 settembre, le caratteristiche generali dell'utenza dei Servizi minorili rimangono confermate, come negli anni precedenti. Si osserva la prevalenza del genere maschile e, soprattutto in area penale esterna, della nazionalità italiana.

Con riferimento agli stranieri, la cui presenza è maggiormente evidente nei servizi residenziali, continuano a prevalere le nazionalità tipiche della criminalità minorile: la Romania e la Croazia tra i Paesi comunitari, il Marocco, l'Albania e gli altri Paesi dell'area dell'ex Jugoslavia tra quelli non comunitari. Continuano ad aumentare, inoltre, le provenienze dal continente africano, in particolare dall'Egitto e dalla Tunisia, così come, più di recente, dal Gambia e dal Senegal. Accanto a queste nazionalità ce ne sono molte altre, singolarmente poco rilevanti in termini numerici, ma che rendono sempre più multietnico il quadro dell'utenza dei servizi minorili.

Le ragazze sono soprattutto straniere; le loro provenienze riguardano in particolare i Paesi dell'area dell'ex Jugoslavia e la Romania.

Con riferimento all'età, i servizi minorili ospitano anche i cosiddetti "giovani adulti", che negli ultimi anni hanno acquisito un'importanza numericamente crescente, soprattutto in termini di presenza nei servizi, in particolare con l'entrata in vigore del Decreto Legge 26 giugno 2014 n. 92, convertito con modificazioni in Legge 11 agosto 2014, n.117.

Per i soggetti in carico agli Uffici di servizio sociale l'analisi secondo l'età ha evidenziato un'incidenza della componente adulta pari al 23% al momento della prima presa in carico, pari al 53% con riferimento all'età nell'anno 2017.

In relazione alle tipologie di reato, la criminalità minorile è connotata dalla prevalenza dei reati contro il patrimonio e, in particolare, dei reati di furto e rapina; in questa categoria si distinguono anche le ricattazioni e i danneggiamenti. Frequenti sono anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre tra i reati contro la persona prevalgono le lesioni personali volontarie e, a seguire, le minacce. Tra gli altri reati si distinguono la violenza e la resistenza a pubblico ufficiale e, considerando anche le contravvenzioni e le sanzioni amministrative, hanno particolare rilevanza le violazioni delle disposizioni in materia di armi e quelle del codice della strada.

I minorenni e giovani adulti in carico agli USSM nell'anno 2017, fino al 15 settembre (dati di flusso), sono stati complessivamente 18.124, il 26% dei quali preso in carico per la prima volta nel corso dell'anno ed il 74% in carico da periodi precedenti. Questo dato è riferito a tutti i soggetti dell'area penale che nel corso dell'anno sono stati in carico agli USSM, non solo per l'attuazione dei provvedimenti disposti dal giudice, ma anche per gli altri interventi di servizio sociale.

Se si considera la parte di utenza in carico per provvedimenti in area penale esterna, si osserva che l'impegno prevalente del servizio sociale riguarda l'ambito della messa alla prova (25% nel 2017); minoritaria è l'attività svolta a favore dei soggetti in misura di sicurezza, sanzione sostitutiva e in misura alternativa alla detenzione (3%), anche in considerazione del fatto che sono pochi i minori che completano l'*iter* giudiziario con un provvedimento di condanna definitiva, prevedendo la normativa italiana specifici istituti giuridici che consentono la fuoriuscita dal circuito penale già nelle prime fasi processuali. Si devono ricordare anche gli interventi in esecuzione delle misure cautelari non detentive, prescrizioni e permanenza in casa in particolare (5% dell'utenza complessiva del 2017), unitamente a quelli svolti in sinergia con gli altri servizi minorili nei confronti dei minori ospitati nelle strutture residenziali.

Con riferimento ai servizi minorili residenziali, i dati evidenziano la diminuzione degli ingressi nei Centri di prima accoglienza. Nel 2016, ci sono stati 1.381 ingressi, che hanno riguardato per il 50% minori italiani e per il 50% minori stranieri; nel 2017, fino al 15 settembre, gli ingressi sono 915 (49% italiani e 51% stranieri).

La maggior parte dei minori è dimessa dal Centro di prima accoglienza con l'applicazione di una misura cautelare (84% nell'anno 2016). Tra le misure cautelari il collocamento in comunità è la più applicata e, a seguire, la permanenza in casa per gli italiani e la custodia cautelare per gli stranieri; meno frequenti, soprattutto per questi ultimi, sono i casi in cui il giudice impartisce la misura delle prescrizioni.

Con riferimento alle Comunità, i collocamenti disposti nell'anno 2016 (escludendo i trasferimenti tra le comunità) sono stati 1.823, in aumento dell'8% rispetto al 2015. Nel 2017, fino al 15 settembre, ci sono stati 1.228 collocamenti in comunità, che hanno riguardato minori italiani per il 60% e minori stranieri per il 40%.

I dati confermano l'utilizzo delle comunità sia per l'applicazione della specifica misura cautelare del collocamento in comunità (art. 22 D.P.R.448/88) sia nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, in particolare la messa alla prova, verosimilmente per la capacità di contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo.

Per quanto riguarda i detenuti negli Istituti penali per i minorenni, nel 2016 sono stati registrati 1.141 ingressi (trasferimenti esclusi), con un aumento del 7% rispetto all'anno precedente. Nel 2017, fino al 15 settembre, ci sono stati 752 ingressi negli IPM, che hanno riguardato minori italiani per il 52% e minori stranieri per il 48%.

L'applicazione della detenzione quale misura cautelare rimane prevalente in termini di ingressi (72%) rispetto all'esecuzione di pena (28%); la maggior parte dei ragazzi proviene dai CPA o dalle comunità; in quest'ultimo caso l'ingresso avviene a seguito di un provvedimento di aggravamento della misura cautelare, disposto dal giudice nei confronti dei minori collocati in comunità per gravi e ripetute violazioni delle prescrizioni imposte o per allontanamento ingiustificato.

In termini di presenza, nel 2016 ci sono stati 473 detenuti presenti in media giornalmente in IPM; il valore medio del 2017 è pari a 468.

Al 31 dicembre 2016, i giovani adulti rappresentavano il 61% del totale dei detenuti in IPM (283 giovani adulti sul totale di 462 detenuti); in particolare, il 43% aveva un'età tra i diciotto e i venti anni e il 18% dai ventuno ai ventiquattro anni.

La percentuale di giovani adulti che si osserva al 15 settembre 2017 è pari al 60%, (279 giovani adulti sul totale di 462 detenuti), così ripartita: il 44% in età tra i diciotto e i venti anni e il 16% in età dai ventuno ai ventiquattro anni.

### ***11.2 I collocamenti nelle comunità del privato sociale***

Il Ministro, con direttiva del 06/10/2016 riguardante i rapporti tra la Giustizia minorile, il privato sociale e le comunità di accoglienza, ha definito indirizzi finalizzati ad assicurare economicità, trasparenza ed efficienza alle attività demandate al Dipartimento giustizia minorile. Sin dall'emanazione della direttiva, il Dipartimento ha avviato azioni concrete per il raggiungimento degli obiettivi posti.

Particolarmente significativa è stata l'emanazione della circolare 2/2017 nella quale, nel riconoscere che le strutture comunitarie private forniscono all'amministrazione un'importante risorsa nell'attuare i provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, vengono specificati i principi di trasparenza, economicità, qualità ed efficienza che devono improntare sia la selezione delle strutture comunitarie che la verifica del relativo operato. Si definisce, in particolare, l'obiettivo di addivenire ad un elenco pubblico aperto di comunità del privato sociale, accessibile ai cittadini sul sito web del ministero, e di assicurare procedure di assegnazione trasparenti, nel rispetto del principio di rotazione.

I criteri e le procedure per la formazione dell'elenco pubblico, da costituirsi mediante pubblicazione di apposito avviso per manifestazione di interesse, sono stati oggetto di un lavoro preliminare di analisi da parte del Gruppo di lavoro istituito con ordine di servizio del Capo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità n. 35 del 24/11/2016. Il gruppo di lavoro è composto da dirigenti e funzionari dell'amministrazione centrale e periferica con lunga esperienza nel settore minorile. Le sostanziali differenze presenti nella normativa regionale di settore hanno richiesto rilevanti approfondimenti, anche per l'assenza di una definizione univoca, a livello nazionale, delle tipologie di comunità. Ogni disciplina regionale, infatti, ha definito una propria specifica catalogazione, non sempre confrontabile alle altre. Nel rispetto delle specificità regionali, sono stati esaminati i requisiti generali di ammissione per l'iscrizione all'elenco, le procedure di scelta ed i criteri di valutazione, le procedure di controllo e verifica, nonché i criteri per l'assegnazione del minore/giovane adulto alla comunità.

Nelle more dell'emanazione dell'avviso pubblico il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha moltiplicato le iniziative perché i criteri ed i principi di cui alla Direttiva del

06/10/16 ispirino l'operato quotidiano delle strutture e dei servizi dipartimentali. Il Dipartimento giustizia minorile e di comunità ha, infatti, collaborazioni con numerose comunità del privato sociale. Alla data del 15/09/2017 risultano censite su SISM 1.136 comunità del privato sociale su tutto il territorio nazionale, di cui 786 di tipo socio educativo. Le altre 350 sono di tipo terapeutico e sono state individuate dal Servizio Sanitario Nazionale, nel rispetto del DPCM 01/04/2008. Delle 786 comunità di tipo socio-educativo censite, 313 ospitano effettivamente, al 15/09/2017, almeno un minorenne o un giovane in carico ai servizi minorili, con provvedimento dell'Autorità giudiziaria che prevede il collocamento in comunità.

Nell'individuazione della comunità per il collocamento, nelle more della definizione dell'avviso pubblico e delle relative procedure, i Centri per la Giustizia minorile sono già chiamati a valutare una molteplicità di criteri e soprattutto a ricercare l'abbinamento potenzialmente più idoneo minorenne/comunità sulla base di parametri oggettivi (quali la territorialità, salva diversa disposizione dell'A.G.) e qualitativi (livello di rispondenza del progetto educativo della struttura ai bisogni/problematiche specifici del minore/giovane), oltre al clima di comunità e all'opportunità del nuovo inserimento in relazione al gruppo di pari o ad eventuali criticità transitorie presenti nella struttura. A parità di criteri, deve prevalere il principio di rotazione, che favorisce la comunità nella quale è stato effettuato l'inserimento meno recente.

Parimenti, la circolare 2/2017 richiede ai Centri per la Giustizia minorile di rafforzare l'attività di controllo attraverso i già istituiti gruppi di monitoraggio della comunità. I gruppi di monitoraggio sono tenuti ad ampliare il numero delle visite di controllo effettuate, privilegiando quelle senza preavviso. Il controllo, oltre alle verifiche amministrative, si concentra sugli aspetti tecnici, al fine di accertare la qualità del progetto educativo di accoglienza realizzato nella comunità visitata. In questo è di supporto il vademecum per le comunità del privato sociale, realizzato dal CGM Bari, oggetto di un approfondito aggiornamento realizzato nell'anno in corso con la definizione del Vademecum 2.0.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha già disposto opportune implementazioni del SISM per raccogliere e analizzare tutte le informazioni e la documentazione raccolta dai CGM sulle comunità del privato sociale. E' stata ampliata la scheda anagrafica, che ora può contenere tutta la documentazione tecnico amministrativa di riferimento (Autorizzazione al funzionamento, Carta dei servizi, Pianta organica, Regolamento interno, Progetto educativo generale); è stata, inoltre, aggiunta una sezione

specificata per l'inserimento di tutti i verbali e gli esiti di verifica, che consentirà al Dipartimento di disporre di un *database* unico dei controlli, immediatamente disponibile per le procure minorili. Dette implementazioni sono già operative e pronte per raccogliere i dati delle comunità che richiederanno l'iscrizione all'elenco aperto attraverso la partecipazione all'avviso pubblico di prossima emanazione. Anche la funzione di ricerca comunità è stata migliorata, con l'ampliamento dei parametri di ricerca. Inoltre, i risultati sono ordinati in base alla data dell'ultimo collocamento, con in testa le comunità con i collocamenti meno recenti.

Il 21.12.2016 sono stati interessati tutti i Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni affinché fornissero al Dipartimento elementi utili di conoscenza in merito all'attività ispettiva, svolta ex art. 9 co. 2 e 3 Legge 184/83, sulle strutture di accoglienza di minori nell'ambito territoriale di competenza. Le relazioni pervenute vengono esaminate per evidenziare quelle situazioni critiche che potrebbero determinare eventuali risoluzioni contrattuali con conseguente trasferimento dei ragazzi dell'area penale in altre strutture o la cancellazione dall'elenco delle strutture comunitarie di cui avvalersi. Tale attività di analisi è stata recentemente disciplinata con ordine di servizio n. 36/2017, che demanda precisi compiti all'Ufficio Ispettivo, all'Ufficio I della Direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile e ai Centri per la Giustizia minorile. L'ordine di servizio prevede altresì l'istituzione di un registro nel quale annotare le comunità in cui si siano riscontrate criticità ostative agli inserimenti.

### ***11.3 I minori e i giovani in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni***

La maggior parte dei minori autori di reato è in carico agli USSM ed è sottoposto a misure da eseguire in area penale esterna; la detenzione, infatti, assume per i minorenni carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi e risposte alternativi sempre a carattere penale.

Negli ultimi anni si sta assistendo ad una sempre maggiore applicazione del collocamento in comunità, non solo quale misura cautelare, ma anche nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, per la sua capacità di contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo.

A fronte di 462 minori e giovani presenti negli istituti penali minorili al 15.09.2017 e di 958 minori e giovani presenti in comunità alla medesima data, oltre 18.000 sono i minori e giovani adulti seguiti dagli USSM dal 01/01/17 al 15/09/17.

In tale contesto, l'azione dell'Amministrazione è stata finalizzata al rafforzamento delle capacità di intervento degli USSM e soprattutto della capacità di raggiungere in modo efficace

e continuativo l'utenza. A fronte delle difficoltà di organico, sono stati favoriti gli accordi con i servizi sociali territoriali, con il volontariato e la società civile; sono stati finanziati specifici progetti di supporto; è stato incoraggiato il ricorso agli esperti ex art. 80 dell'Ordinamento Penitenziario, già promosso con circolare 1/2016 del 10/05/2016, in perfetta simmetria con analoghe azioni previste per gli Uffici di esecuzione penale esterna. Con circolare 8/2017 (prot. N. 18913 del 13/04/2017) è stato altresì rilanciato il ricorso agli assistenti volontari ex art. 78 dell'Ordinamento penitenziario.

#### ***11.4 Misure alternative***

Con riferimento alle misure alternative dai dati di flusso relativi da inizio anno 2017 fino al 1° ottobre, si evince che l'affidamento in prova al Servizio Sociale, applicato anche con il collocamento in comunità, ha visto una popolazione di minorenni e giovani adulti di 254 unità, di cui 54 unità con collocamento in comunità.

Per quanto riguarda la detenzione domiciliare tale provvedimento si è attuato per 236 casi di cui 59 per effetto della Legge 117/2014 e 14 unità con il collocamento in comunità.

#### ***11.5 La sospensione del processo e la messa alla prova***

Lo strumento della messa alla prova nel corso degli anni è diventato uno degli istituti più importanti nel Sistema della Giustizia minorile anche in ragione del continuo decrescere degli ingressi negli Istituti Penali minorili e del sempre più ampio numero dei minori trattati in area penale esterna. La qualità del lavoro nei progetti di messa alla prova è dimostrato essere altissima e associata ad esiti positivi anche rispetto alla riduzione della recidiva.

Tuttavia nuove complessità si pongono nel contesto del sistema della Giustizia minorile: la messa alla prova e i progetti ad essa associati tendono ad essere sempre più complessi e la loro durata ad aumentare. Nel caso dei minori e giovani adulti stranieri i tassi di non riuscita sono ancora significativamente alti rispetto all'utenza italiana. Pertanto è necessario un sempre più ampio coinvolgimento delle famiglie favorendo di più l'incontro tra le pratiche della giustizia riparativa e i progetti di messa alla prova in tutto il territorio.

Tutta l'esperienza della messa alla prova ruota attorno al progetto, nel quale si incontrano ruoli, funzioni e professionalità diversi, rappresentati dai servizi della Giustizia minorile, i servizi dell'ente locale, il giudice, il pubblico ministero, il difensore, la famiglia e, naturalmente, il minore. Ognuno di questi soggetti ha un compito preciso da svolgere, una sua specifica funzione che, assieme alle altre, va a completare un quadro di interventi predefiniti

nella fase di elaborazione del progetto, ma che possono anche essere modificati nel corso della prova sulla base della sua evoluzione.

Dall'analisi statistica si evidenzia come nell'anno 2016, in particolare, le sedi processuali in cui è stato emesso il maggior numero di provvedimenti sono state: Milano, Genova e Brescia al Nord; Firenze e Roma al Centro; Napoli al Sud; Cagliari nelle Isole. Le tipologie di reato per i quali l'Autorità giudiziaria ha disposto più frequentemente la sospensione del processo e messa alla prova, del resto coincidenti con le tipologie che vedono più frequentemente coinvolti i minori nell'area penale sono furto, rapina, danneggiamento e ricettazione nell'ambito dei reati contro il patrimonio, lesioni personali volontarie e minaccia per i reati contro la persona, violazioni delle disposizioni in materia di stupefacenti (al secondo posto in ordine di importanza numerica dopo il furto) e violenza, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale sono i reati.

Con riferimento alla durata del periodo di prova, i dati del 2016 confermano quanto emerso negli anni precedenti; in particolare, si osserva una durata media di circa nove mesi, mentre la *moda* della distribuzione, ossia la modalità cui è associata la massima frequenza, è in corrispondenza dei dodici mesi.

Il comma 1 dell'art. 28 D.P.R.448/88 prevede che la prova possa superare l'anno, fino ad un massimo di tre anni, per i reati per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni. Nel 2016 i casi in cui la durata della prova ha superato l'anno sono stati 291, pari all'8% circa del totale; in 9 casi è stato disposto il periodo massimo di trentasei mesi. Nei confronti di uno stesso soggetto possono essere disposti più provvedimenti di messa alla prova nel corso di un anno; in particolare, i 3.757 provvedimenti dell'anno 2016 hanno riguardato 3.371 minorenni e giovani adulti.

Si osserva la forte prevalenza della componente maschile n. 2.470, che nel 2016 ha costituito il 93% del totale. Con riferimento all'età, alla data di concessione della messa alla prova il 7% aveva un'età tra i quattordici (21) e i quindici anni (218), il 42% apparteneva alla fascia tra i sedici (525) e i diciassette anni (888), mentre il 51% rientrava già nella categoria dei giovani adulti (1719).

Per quanto riguarda la nazionalità, gli stranieri hanno costituito il 21% del totale dei minori messi alla prova nel 2016. Le principali provenienze sono dall'Est Europeo (rumeni, albanesi e provenienze dall'area dell'ex Jugoslavia) e dal Nord Africa (Marocco, Egitto e Tunisia), dall'Africa occidentale (Senegal e Gambia), a cui si aggiungono i minori del Sud America (prevalentemente dall'Ecuador e dal Brasile).

Per l'anno 2016, le messe alla prova definite al momento dell'analisi dei dati erano circa il 43% del totale dei provvedimenti disposti; di queste circa l'81% ha avuto esito positivo.

### **ATTIVITÀ INTERNAZIONALE**

Tra le attività di carattere internazionale si segnala la partecipazione attiva nella cabina di regia della Confederazione Europea per il Probation, che ha consentito lo scambio di buone prassi a livello europeo, nell'approfondimento e nella ricerca di soluzioni innovative ed efficaci a problematiche di comune interesse, con particolare riferimento alle difficoltà di reinserimento sociale ed al trattamento degli immigrati, dei tossicodipendenti e dei giovani adulti.

Nell'ambito della partecipazione ad iniziative in materia di progettazione e ricerche internazionali finalizzate alla conoscenza, all'innovazione psico-socio-educativa nella risposta penale, l'Amministrazione ha aderito alle seguenti progettualità:

*“A child right approach to combat bullying in residential care and detention settings”*  
*(CRAC) (2016/17)*

L'iniziativa progettuale è stata promossa da *Save the Children* in qualità di coordinatore, ed è relativa alla violenza tra pari. Il progetto, sostenuto finanziariamente dalla *Commissione Europea Directorate-General for Justice and Consumers*, si iscrive nell'ottica di riduzione dell'incidenza e dell'impatto del fenomeno del bullismo nelle strutture penali per i minorenni. L'obiettivo specifico è rafforzare la capacità dei servizi della Giustizia minorile in particolare, delle strutture detentive e di cura di tipo residenziale, al fine di prevenire, intercettare e intervenire nei casi di bullismo. Il Progetto “Un approccio centrato sui diritti dei minorenni per il contrasto del bullismo negli istituti penali e strutture di detenzione per minorenni”, avviato il 2 febbraio 2017, della durata di 24 mesi, mira a sviluppare buone prassi per contrastare il fenomeno del bullismo negli istituti penali per minorenni, attraverso lo sviluppo e l'implementazione di un “modello anti-bullismo”, basato su metodologie e standard internazionali che tutelano i diritti dei minori in tre Paesi: Italia, Portogallo e Bulgaria, paesi partner del progetto. Nello specifico le realtà coinvolte nel partenariato sono per l'Italia, oltre il soggetto coordinatore, *Save the Children onlus*, l'Università di Bologna e l'Ufficio Studi, ricerche e attività internazionali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Per il Portogallo, la PAR Respostas Sociais e per la Bulgaria, la Bulgaria Foundation. Il progetto, attualmente in corso di attuazione, ha previsto il coinvolgimento di 290 ragazzi e ragazze e 250 adulti, tra cui i seguenti beneficiari: a) professionisti dell'area socio-educativa e sanitaria