

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XXVII  
n. 12

## RELAZIONE

CONCERNENTE LA DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE  
DELLE PENE NEI CONFRONTI DEI CONDANNATI  
MINORENNI  
(Anno finanziario 2019)

*(Articolo 25-bis, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

**Presentata dal Ministro della giustizia  
(BONAFEDE)**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 3 marzo 2020**

---



# *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 2019

## 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 programma di intervento educativo .....	14
3 L'eventuale collocamento in comunità .....	17
III. Disciplina dell'esecuzione .....	22
4 Estensione dell'ambito di esecuzione delle pene secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni .....	22
5 Esecuzione delle misure penali di comunità .....	25
5.1 Il ruolo dei servizi minorili .....	25
5.2 Il coordinamento con i servizi socio-sanitari territoriali .....	27
IV. Intervento educativo e organizzazione degli istituti penali per i minorenni .....	30
6 I flussi di utenza .....	30
7 Il progetto di intervento educativo .....	34
8 Assegnazione dei detenuti e camere di pernottamento .....	37
9 Permanenza all'aperto .....	39
10 Colloqui e tutela dell'affettività .....	40
10.1 Colloqui con i familiari .....	40
10.2 Conversazioni telefoniche .....	41
10.3 Visite prolungate .....	43
11 Custodia attenuata .....	47
12 Il contributo offerto dagli investimenti in videosorveglianza .....	50
13 Territorialità dell'esecuzione .....	51
14 Sanzioni disciplinari .....	53
15 L'azione congiunta con l'USSM e le dimissioni .....	54
V. Percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato .....	55

### Premessa

L'entrata in vigore del D.Lgs. 121/18, recante "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni", ha dato vita ad un quadro sistematico della esecuzione della pena per i minori di età ed i giovani adulti – atteso da anni –, introducendo al contempo rilevanti modifiche per le misure alternative alla detenzione, significativamente ridenominate misure penali di comunità.

La presente relazione offre un quadro complessivo del primo periodo di attuazione a partire dalla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni - 10/11/2018 - sino al 31/12/2019.

Nella prima parte della relazione viene tratteggiato 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 triennio 2017/2019 e si conclude con un quadro delle iniziative intraprese per favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato.

Come previsto dall'art. 25 del D.Lgs. 121/18, la presente dà conto, nei paragrafi dedicati all'analisi degli specifici istituti, dell'utilizzo delle risorse appositamente stanziati dal D.Lgs. 121/18 per l'attuazione degli artt. 4 (affidamento in prova al servizio sociale), 6 (detenzione domiciliare), 16 (camere di pernottamento) e 17 (permanenza all'aperto), nonché delle realizzazioni ottenute con le risorse comunque disponibili a legislazione vigente. È doveroso evidenziare come l'oculato utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente ha consentito di ottenere alcuni 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'avvio delle prime unità abitative per le visite prolungate, all'uso della videosorveglianza e alla ristrutturazione delle sedi detentive, finalizzata a migliorare le condizioni di vita intramurarie e ad assicurare il pieno rispetto del principio di territorialità.

A poco più di un anno dalla entrata in vigore della Disciplina sull'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni si può affermare che i positivi effetti cominciano a registrarsi non solo in termini di complessivo miglioramento della qualità della progettazione trattamentale e della vita detentiva, ma anche in termini di positiva risposta di tutti gli operatori della giustizia minorile e di comunità, nell'impegno ad innovare prassi e modalità di trattamento e presa in carico, con la guida ed il sostegno della Amministrazione centrale.

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

Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, istituito con D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 “Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche”, modificato ed 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 esecuzione penale minorile e di esecuzione penale esterna e della messa alla prova degli adulti, nonché la gestione amministrativa del personale e dei beni.

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:*  
assunzione e gestione del personale dei servizi 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) del D.P.C.M. 84/15, progettazione e gestione dei beni immobili, mobili e servizi.
- *Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova:*  
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 adulti in esecuzione penale esterna.
- *Il Capo del Dipartimento, 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 da svolgersi in collaborazione con l'Ufficio legislativo e con l'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale del Ministero;
  - 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 operano per la Giustizia minorile e di comunità:

- *Centri per la Giustizia Minorile (11)* - Organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente anche a più Corti 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 (17)* - Assicurano l'esecuzione dei provvedimenti custodiali dell'Autorità Giudiziaria minorile di custodia cautelare o di espiazione di pena. Ospitano minorenni, a partire dai 14 anni, e giovani adulti fino al compimento dei 25 anni, sempre che il reato per il quale hanno fatto ingresso nel circuito penale sia stato commesso prima del 18 anno di età. 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 orientamento ed avviamento al lavoro, di animazione culturale, sportiva e ricreativa.
- *Centri di Prima Accoglienza (22)* - 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 (3)* - Servizi residenziali di tipo comunitario per l'esecuzione delle misure penali integrate nel contesto sociale di appartenenza del giovane.
- *Centri Diurni Polifunzionali (6)* - 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 (29)* – Forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale. Forniscono elementi conoscitivi all'Autorità Giudiziaria Minorile. Svolgono attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento penale. Attuano gli interventi previsti dalla legge contro la violenza sessuale e quelli previsti dalla Convenzione sulla sottrazione internazionale di minori. Alcuni Uffici, per una migliore gestione dei rapporti con l'utenza, hanno *sedi distaccate (21)* sul territorio di competenza.

*UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA* – 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. 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 (11)* – Sono uffici dirigenziali ed organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente a più Corti 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 (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 (43) con relative Sezioni distaccate (11)* – Sono articolazioni non dirigenziali che provvedono all'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

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

Tabella 1 - Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia Minorile  
 Dati di riepilogo - Situazione al 31 dicembre 2019 (dati provvisori)

Servizi minorili	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Presenti nei Servizi residenziali</b>			
Centri di prima accoglienza	1	0	1
Istituti penali per i minorenni	342	27	369
Comunità ministeriali	24	0	24
Comunità private	996	84	1.080
<b>Totale presenti alla data considerata</b>	<b>1.363</b>	<b>111</b>	<b>1.474</b>
<b>In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni <sup>(1)</sup></b>			
In messa alla prova	2.323	191	2.514
<i>In casa</i>	1.829	142	1.971
<i>In comunità</i>	494	49	543
In misura alternativa, sostitutiva, di sicurezza, cautelare (prescrizioni e permanenza in casa)	409	27	436
<i>In casa</i>	334	23	357
<i>In comunità</i>	75	4	79
In Comunità, per misura diversa dalle precedenti	397	21	418
Negli Istituti penali per i minorenni	317	17	334
Nei Centri di prima accoglienza	0	0	0
Per indagini sociali e progetti trattamentali <sup>(2)</sup>	3.970	553	4.523
In altra situazione <sup>(3)</sup>	4.130	483	4.613
<b>Totale soggetti in carico alla data considerata</b>	<b>11.546</b>	<b>1.292</b>	<b>12.838</b>
<b>Frequentanti i Centri diurni polifunzionali</b>			
<b>N. minori frequentanti alla data considerata</b>	<b>145</b>	<b>7</b>	<b>152</b>

Note:

<sup>(1)</sup> 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.**

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

<sup>(3)</sup> 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.

*I dati sono acquisiti dal Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM) e sono riferiti alla situazione alla data del 31 dicembre 2019; l'elaborazione è stata effettuata in data 13 gennaio 2020.*



L'entrata in vigore del D.Lgs. 121/18 ha costituito un forte stimolo per tutti gli operatori della Giustizia minorile ad innovare prassi e 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 Istituti penali per i minorenni, di implementare la collaborazione tra i Servizi Minorili e tra questi ed i Servizi Socio-Sanitari territoriali, valorizzando e potenziando i modelli d'intervento operativo e le positive esperienze che da sempre contraddistinguono la Giustizia minorile.

Al fine di dare piena attuazione alle nuove disposizioni normative, con ordine di servizio del Capo Dipartimento n. 4 del 07/03/2019, sono stati costituiti tre tavoli di lavoro con il mandato di elaborare riflessioni unitarie e fornire supporto ai servizi per l'adeguamento dei profili gestionali e organizzativi alla nuova normativa.

Ai tre gruppi di lavoro sono state assegnate le seguenti tematiche di approfondimento:

1. Esecuzione esterna e misure penali di comunità;
2. Disciplina dell'esecuzione e rafforzamento dell'integrazione tra Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM) e Istituti Penali per i Minorenni (IPM);
3. Intervento educativo e organizzazione degli IPM.

La composizione dei gruppi ha garantito ampia rappresentatività sia territoriale che funzionale dei partecipanti, prevedendo la presenza di dirigenti dell'Amministrazione centrale e periferica, di Direttori di Istituto penale per i minorenni, di Comandanti di Reparto di Istituto penale per i minorenni, di Direttori di Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni e di funzionari degli Uffici centrali del Dipartimento.

Tale lavoro di analisi si è ulteriormente arricchito dei preziosi contributi elaborati durante il Seminario "La riforma dell'ordinamento penitenziario in ambito minorile" e i corsi svolti sul tema nelle sedi di Roma, Castiglione delle Stiviere e San Pietro in Clarenza, che hanno visto il coinvolgimento di un'ampia rappresentanza di operatori dei servizi minorili della Giustizia. L'attiva partecipazione a tali occasioni di studio e dibattito, alla cui riuscita hanno contribuito numerosi rappresentanti della Magistratura minorile, ha consentito di valorizzare ulteriormente le riflessioni relative all'impatto che le nuove disposizioni normative stanno avendo sull'operatività concreta dei servizi della giustizia minorile e di comunità.

Gli esiti di tali lavori sono alla base delle Linee di indirizzo sull'applicazione del decreto legislativo 121/18, emanate dal Capo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità in data 15 gennaio 2020 e riportate in allegato alla presente Relazione.

Come richiesto dagli operatori, si è optato per un testo sintetico di semplice consultazione e che potesse, al contempo, offrire un immediato supporto ai servizi per affrontare i nodi operativi più rilevanti

posti dalla nuova disciplina. Il testo segue l'ordito disegnato dal Legislatore, ed offre, per ogni articolo del D.Lgs. 121/18, una breve lettura, le relative indicazioni ed i parametri di azione definiti per orientare l'operato dei servizi. Tale lavoro, che ha potuto beneficiare delle prime pronunce giurisprudenziali, è stato pensato come un *work in progress*, suscettibile di miglioramenti e approfondimenti in conseguenza dell'evoluzione concreta degli istituti normativi.

Le innovazioni normative introdotte, peraltro, sono tali da incidere su talune modalità organizzative, al punto da richiedere l'avvio di un percorso finalizzato al riordino delle circolari sull'organizzazione e la gestione tecnica dei servizi minorili e dei relativi disciplinari, attività che si prevede di realizzare nel 2020.

Al contempo, tutti i servizi minorili hanno avviato una riflessione relativamente alla rivisitazione dei Progetti di Servizio e dei relativi Regolamenti, nonché delle Carte dei servizi; taluni di essi hanno già elaborato alcuni primi spunti di lavoro. Le Linee di indirizzo del 15 gennaio 2020 sono finalizzate anche a fornire elementi utili per l'attività di revisione in corso.

## 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. 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 disegna un sistema 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 quando risultano idonee a favorire l'evoluzione positiva della personalità ed un proficuo percorso educativo e di recupero, sempre che non sussista il pericolo di fuga e di reiterazione della condotta deviante. Al fine di permettere una valutazione necessariamente individualizzata, la Legge delega 103/17 ha, peraltro, previsto per i condannati minorenni l'eliminazione di qualsiasi automatismo che escluda l'applicazione di benefici o misure alternative, in contrasto con la funzione educativa della pena e con il principio di individualizzazione del trattamento. Tale intento ha trovato conferma nella sentenza della Corte Costituzionale n. 263/2019, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, che prevedeva: "*Fermo quanto previsto all'articolo 1, comma 1, ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio e per l'assegnazione al lavoro esterno si applica l'articolo 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.*" Si tratta del primo pronunciamento della Corte Costituzionale sul nuovo testo normativo.

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

Tabella 2 - Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per misure alternative alla detenzione. Anni 2017, 2018, 2019. Dati di flusso.

Misure alternative alla detenzione	Anni		
	2017	2018	2019
Affidamento in prova al servizio sociale	245	233	249
Affidamento in prova al servizio sociale con collocamento in comunità	56	53	55
Affidamento in prova in casi particolari	7	9	9
Affidamento in prova in casi particolari con collocamento in comunità	10	13	18
Concessione Legge 199/2010	74	66	40
Detenzione domiciliare	196	180	184
Detenzione domiciliare con collocamento in comunità	17	27	43
Detenzione domiciliare speciale	1	1	0
Semilibertà	2	1	1
<b>N. complessivo soggetti in carico nell'anno per misure alternative (un soggetto può aver avuto più misure nel corso dell'anno)</b>	<b>562</b>	<b>539</b>	<b>549</b>

a. di cui: con misura disposta nell'anno

Misure alternative alla detenzione	Anni		
	2017	2018	2019
Affidamento in prova al servizio sociale	132	133	146
Affidamento in prova al servizio sociale con collocamento in comunità	36	27	35
Affidamento in prova in casi particolari	3	3	6
Affidamento in prova in casi particolari con collocamento in comunità	8	6	14
Concessione Legge 199/2010	56	43	18
Detenzione domiciliare	113	117	105
Detenzione domiciliare con collocamento in comunità	11	19	28
Detenzione domiciliare speciale	0	0	0
Semilibertà	0	1	0
<b>N. complessivo soggetti con misure alternative disposte nell'anno (un soggetto può aver avuto più misure nel corso dell'anno)</b>	<b>347</b>	<b>334</b>	<b>334</b>

N.B. I dati dell'anno 2019 sono provvisori e, quindi, suscettibili di modifica. Elaborazione su dati del Sistema Informativo dei Servizi Minorili al 27 gennaio 2020.

Le misure penali di comunità, così come contemplate nell'articolo del D.Lgs. 121/18, vengono disposte quando risultano idonee a favorire il percorso evolutivo, educativo e di recupero del beneficiario e si qualificano per la presenza del programma di intervento educativo predisposto dall'USSM, di concerto con i competenti servizi socio-sanitari territoriali. Secondo quanto previsto dal comma 5 dell'art. 2, la scelta della misura di comunità più idonea deve essere effettuata tenendo conto dell'esigenza di garantire un rapido inserimento sociale e il minor sacrificio della libertà personale.

Dall'analisi dei dati relativi agli utenti in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni che hanno beneficiato della concessione di misure alternative alla detenzione nel triennio 2017/2019 non emergono, sul totale, variazioni di particolare nota. Con riferimento alle diverse misure e ai relativi dispositivi, viceversa, si evidenziano delle variazioni. Si osserva, in particolare, un trend in ascesa dei collocamenti in comunità, con particolare riferimento all'affidamento in prova in casi particolari con

collocamento in comunità e alla detenzione domiciliare con collocamento in comunità. La nuova normativa, sotto questo profilo, ha fornito una risposta per tutti quei minori che incontravano difficoltà per l'accesso all'esecuzione esterna poiché privi di un adeguato sostegno economico e di validi riferimenti sociali ed affettivi, pur in presenza dei presupposti giuridici e trattamentali.

La misura dell'affidamento in prova, nelle sue diverse tipologie, è quella maggiormente applicata. Secondo quanto riportato anche dalla relazione illustrativa al D.Lgs. 121/18, tale misura rappresenta 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 quanto riguarda l'applicazione della misura dell'affidamento in prova con detenzione domiciliare, di cui all'art. 5 del D.Lgs. 121/18, si sono registrate prime applicazioni di tale innovativo istituto a situazioni in cui il tipo di reato commesso era legato, ad esempio, allo svolgimento di eventi sportivi, per cui è stato disposto l'affidamento in prova con detenzione domiciliare nei giorni di competizioni sportive. Va evidenziato come tale misura penale, con caratteristiche innovative, sia in grado di contemperare le esigenze educative con quelle di sicurezza, pur evitando il ricorso a misure più afflittive.

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. Sul punto appare opportuno evidenziare difformi interpretazioni da parte della magistratura minorile rispetto all'attuale applicabilità di tale istituto -in presenza di nuova e organica normativa relativa all'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni- a coloro che hanno commesso reato in età minore.

Tabella 3 - Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per misure alternative alla detenzione. Situazione al 31.10.2018 e al 31.10.2019.

Misure alternative alla detenzione	Collocazione		Totale
	in casa	in comunità	
<b>Situazione al 31.10.2018</b>			
Affidamento in prova al servizio sociale	80	15	95
Detenzione domiciliare	61	3	64
Concessione Legge 199/2010	12	3	15
Semilibertà	0	0	0
<b>Totale soggetti</b>	<b>153</b>	<b>21</b>	<b>174</b>
<b>Situazione al 31.10.2019</b>			
Affidamento in prova al servizio sociale	96	26	122
Detenzione domiciliare	59	13	72
Concessione Legge 199/2010	11	1	12
Semilibertà	0	0	0
<b>Totale soggetti</b>	<b>166</b>	<b>40</b>	<b>206</b>

N.B. I dati dell'anno 2019 sono provvisori e, quindi, suscettibili di modifica. Elaborazione su dati del Sistema Informativo dei Servizi Minorili al 27 gennaio 2020.

Le osservazioni di cui sopra trovano conferma nei dati di cui alla tabella 3, che dettaglia il dato degli utenti in carico agli USSM per misure alternative alla detenzione, fotografando la situazione al 31/10/2018, immediatamente prima dell'entrata in vigore del decreto, ed alla data del 31/10/2019, dopo un anno di attuazione. Da tale raffronto diretto emerge più nettamente che dall'esame dei flussi annuali un aumento del numero dei giovani presi in carico dai servizi minorili per l'esecuzione di misure penali di comunità. Parimenti, si evidenzia ancora il trend in crescita del ricorso al collocamento in comunità nelle concessione delle misure. Tale opportunità, come già indicato, ha permesso in molti casi l'applicazione delle misure penali di comunità a favore di quell'utenza per la quale la mancanza di un domicilio certo aveva finora costituito un elemento critico per l'accesso a tali percorsi.

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. Tale risorse sono state destinate ad 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.

Poiché la normativa è entrata in vigore nella parte finale dell'anno -10 novembre 2018 -, le risorse relative all'esercizio 2018 sono state disponibili solo a gennaio 2019 e sono state utilizzate, fino alla concorrenza di € 2.192.000,00, per coprire le spese obbligatorie sostenute negli ultimi due mesi dell'esercizio 2018 per assicurare l'esecuzione delle misure penali di comunità disposte del giudice minorile, secondo il seguente riparto:

Tabella 4 - Riparto risorse aggiuntive capitolo 2134 – Esercizio 2018

CGM Torino	€	17.000,00
CGM Milano	€	720.000,00
CGM Venezia	€	130.000,00
CGM Bologna	€	160.000,00
CGM Firenze	€	15.000,00
CGM Roma	€	170.000,00
CGM Cagliari	€	135.000,00
CGM Napoli	€	330.000,00
CGM Bari	€	115.000,00
CGM Catanzaro		-
CGM Palermo	€	400.000,00
<b>Totale</b>	<b>€</b>	<b>2.192.000,00</b>

Lo stanziamento relativo all'esercizio 2019 è stato reso disponibile solo nel mese di aprile dell'anno di riferimento. Le risorse sono state assegnate nel corso dell'anno agli 11 CGM, proporzionalmente all'utenza seguita.

Tabella 5 - Riparto risorse aggiuntive capitolo 2134 – Esercizio 2019

CGM Torino	€	175.000,00
CGM Milano	€	595.000,00
CGM Venezia	€	140.000,00
CGM Bologna	€	250.000,00
CGM Firenze	€	120.000,00
CGM Roma	€	260.000,00
CGM Cagliari	€	130.000,00
CGM Napoli	€	440.000,00
CGM Bari	€	200.000,00
CGM Catanzaro	€	145.000,00
CGM Palermo	€	345.000,00
<b>Totale</b>	<b>€</b>	<b>2.800.000,00</b>

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, si registra altresì un aumento degli oneri riferiti alle rette. La retta giornaliera media sostenuta dall'Amministrazione, per l'annualità 2019, ammonta a circa € 104, salva la compartecipazione economica dei servizi socio-sanitari 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.

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 trattamentali legate al programma di intervento educativo. Con riferimento all'attivazione degli esperti, si evidenzia che detto contributo è stato rilevante soprattutto in riferimento ai primi mesi di attuazione della nuova normativa, quando è stato necessario riesaminare tutti i casi in carico alla luce delle opportunità offerte dal D.Lgs. 121/18.

## 2 Il programma di intervento educativo

Il programma di intervento educativo rappresenta il tratto qualificante delle misure penali di comunità, distinguendo tali nuovi istituti dalle misure alternative definite dall'Ordinamento Penitenziario. Considerate le specificità ed i peculiari bisogni del condannato minorenne, detto imprescindibile ed articolato programma di intervento è volto a favorire l'evoluzione positiva della personalità ed efficaci strumenti di recupero sociale ed è strutturato in modo tale da rispondere, al contempo, sia alle esigenze educative che alle esigenze di sicurezza sottese all'esecuzione della pena. Tali finalità sono perseguite mediante effettive opportunità di istruzione, formazione e di impegno, con il coinvolgimento della

comunità tutta. Come si sottolinea nella relazione tecnica che accompagna il D.Lgs. 121/18, la stessa definizione delle misure alternative alla “detenzione in Istituto” come misure di comunità è volta a sottolineare il coinvolgimento diretto ed immediato della collettività nel processo di recupero sociale e inclusione sociale del minore di età che rappresentano gli obiettivi principali sottesi all'azione dello Stato nei confronti dei condannati minorenni.

Il programma di intervento educativo è attentamente calibrato in relazione alle esigenze del singolo, in ossequio ai principi di individualizzazione del trattamento e di promozione della personalità del minore, più volte richiamati anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Il Tribunale di sorveglianza decide, infatti, sulla base dei risultati dell'osservazione e della valutazione della personalità del giovane, delle condizioni di salute psicofisica, dell'età e del grado di maturità, del contesto di vita e di ogni altro elemento utile, tenuto conto della proposta formulata dall'USSM e dall'équipe tutta e dei percorsi formativi in atto.

La predisposizione della proposta di progetto di intervento educativo è assegnata all'USSM che si avvale, a tal fine, dell'équipe interprofessionale e interistituzionale attivata per seguire e sostenere il minorenne, assicurando l'apporto degli altri servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia e dei servizi socio-sanitari territoriali di riferimento.

La proposta viene costruita in modo da conseguire le finalità di cui all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 121/2018 e prevedere percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime del reato. Vengono attivati percorsi educativi in grado di favorire processi di responsabilizzazione, il pieno sviluppo psicofisico del minorenne, la preparazione alla vita libera, l'inclusione sociale e la prevenzione della commissione di ulteriori reati. Strumenti utili per il raggiungimento di tali finalità sono:

- percorsi di istruzione;
- percorsi di formazione professionale;
- percorsi di istruzione e formazione professionale;
- percorsi di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile;
- attività di utilità sociale;
- attività culturali, sportive e di tempo libero.

Il nucleo familiare del minorenne è attivamente coinvolto nel progetto di intervento educativo. Il mantenimento ed il rafforzamento delle positive relazioni socio-familiari è infatti indispensabile per garantire un più agevole ritorno nel contesto di provenienza. Il progetto di intervento educativo prevede, ove necessario, anche interventi diretti alla famiglia, a supporto delle competenze genitoriali, affinché vengano recuperate le adeguate relative funzioni. I servizi minorili, pertanto, coinvolgono il nucleo familiare di appartenenza, in modo che i singoli componenti possano dividerne gli obiettivi e, in base



alle proprie risorse personali, possano assumere un ruolo significativo concreto. I compiti e i ruoli, sono definiti e concordati in modo esplicito.

Sotto il profilo contenutistico le misure penali di comunità sono caratterizzate da una forte componente prescrittiva finalizzata a favorire l'integrazione sociale e rappresentano una modalità di intervento efficace anche quale strumento di prevenzione della recidiva. Le misure penali di comunità sono, infatti, fondamentali per promuovere il cambiamento di stile di vita e la maturazione del giovane condannato sotto il profilo di una maggiore consapevolezza del disvalore delle condotte agite specie allorché i giovani provengono da un contesto che favorisce la devianza e la propensione alla trasgressione delle norme. Il progetto educativo si integra con aspetti di cura nel momento in cui dalla valutazione iniziale emergono situazioni di specifico rischio (ad es. uso di sostanze). Laddove possibile, il progetto di intervento educativo prevede articolati percorsi di riparazione e, quando ve ne siano le condizioni, di mediazione con le parti offese: momenti particolarmente significativi nel percorso di responsabilizzazione e cambiamento.

Nella quasi totalità delle misure penali di comunità i progetti sono realizzati in sinergia con i servizi territoriali, con le realtà del volontariato e del terzo settore presenti nel territorio. A livello territoriale i Centri per la Giustizia minorile hanno operato al fine di consolidare le intese con le Regioni e gli Enti Locali, il Volontariato e il Terzo settore, per la realizzazione di attività volte ad ampliare le opportunità di reinserimento sociale dei soggetti in carico ai Servizi minorili della Giustizia attraverso reti qualificate e strategie operative condivise e integrate con gli attori istituzionali titolari di competenze in ambito scolastico, formativo, lavorativo, sociale e sanitario.

Per quanto riguarda l'istruzione, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, vengono realizzate progettualità per favorire la prosecuzione o il recupero di percorsi eventualmente interrotti, attraverso interventi finalizzati da un lato a contrastare la dispersione scolastica, dall'altro a orientare e ri-orientare i minori e i giovani adulti verso la ri-progettazione e la realizzazione di un personale progetto di vita. Particolare attenzione è inoltre dedicata al sostegno dei ragazzi con disturbi dell'apprendimento.

Il testo normativo pone l'accento sull'importanza dell'istruzione e della formazione professionale, poiché l'acquisizione di nuove e sempre più specializzate competenze può sostenere il ragazzo al momento del reinserimento nella comunità ed è importante che l'offerta formativa sia ampia e multidisciplinare. I servizi minorili, pertanto, promuovono costantemente la ricerca di opportunità per i minorenni e giovani adulti in carico, con particolare riferimento agli ambiti della formazione professionale e dell'avviamento al lavoro. In merito, particolarmente rilevante è l'azione di coordinamento e di promozione di iniziative per il reinserimento socio-lavorativo dei minori e giovani adulti in esecuzione penale esterna, con particolare riferimento all'attuazione dei Programmi Operativi Regionali, cofinanziati con il Fondo Sociale Europeo, nell'ambito della programmazione 2014-2020. In tale contesto una delle formule di maggiore successo è quella del tirocinio formativo, che abbina una rigorosa attività di

formazione, con la sperimentazione del ragazzo nel mondo del lavoro, consentendo allo stesso di acquisire titoli spendibili e, al contempo, di fruire di un'indennità che ha un valore formativo estremamente pregnante. In quasi tutti i contesti regionali sono presenti programmi per l'avvio di tirocini formativi.

Un'ulteriore azione di rilievo è costituita dal potenziamento del ricorso ai Centri diurni polifunzionali. Questi ultimi si configurano come un servizio aperto alla comunità, offrono spazi e luoghi per attività a favore di minorenni e giovani adulti dell'area penale esterna e sono frequentati anche da giovani a rischio devianza segnalati dai Servizi Territoriali. I centri dispongono di spazi laboratoriali e ricreativi e assicurano un'attività di sostegno e accompagnamento ai percorsi formativi, lavorativi e scolastici degli utenti in carico. Oltre al ricorso all'offerta degli Enti locali e del privato sociale, l'Amministrazione gestisce direttamente sei centri diurni, di cui due in Campania - Nisida e Santa Maria Capua Vetere -, due in Sicilia - Palermo e Caltanissetta, uno in Puglia -Lecce- ed uno in Sardegna -Sassari. Tale significativa presenza sul territorio garantisce ampia visibilità all'azione dell'Amministrazione della Giustizia e costituisce la base per il rafforzamento delle intese con il territorio e per l'avvio di esperienze di co-progettazione.

### 3 L'eventuale collocamento in comunità

Al fine di assicurare pieno accesso alle misure penali di comunità, la norma prevede che con l'applicazione delle misure di comunità possa essere disposto il collocamento del minorenne in comunità pubbliche o del privato sociale. Tale previsione è finalizzata a garantire l'accesso alle misure penali di comunità anche di coloro che sono privi di un domicilio stabile - come nel caso dei minori stranieri non accompagnati - di coloro il cui domicilio non sia valutato come idoneo per l'esecuzione della misura e di coloro i quali, per esigenze educative o di sicurezza, debbano essere allontanati dal territorio di appartenenza. La disposizione, sotto questo profilo, risponde ai bisogni di quei minorenni, privi di un adeguato sostegno economico e di validi riferimenti sociali ed affettivi, ai quali, altrimenti, sarebbe precluso l'accesso all'esecuzione esterna, pur in presenza dei presupposti giuridici e trattamentali.

Il compito di individuare un domicilio o altra soluzione abitativa idonea a consentire l'applicazione di una misura penale di comunità è affidato all'USSM, che, in caso di insussistenza o inidoneità del domicilio abituale, verifica la reperibilità di altre soluzioni abitative, valutando il possibile contributo di altri componenti del nucleo familiare, le opportunità offerte dal territorio e dalla società civile, le soluzioni messe a disposizione da Regione ed Enti locali (quali social housing, gruppi appartamento, case-famiglia, case-alloggio, comunità come variamente denominate dalla normativa regionale).

Al fine di ampliare le possibilità di collocamento, l'art. 2 comma 8 prevede, altresì, che *“per favorire il percorso educativo del condannato, le comunità possono essere organizzate, in deroga a quanto previsto dall'articolo 10,*

comma 2, lettera a), del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, anche in modo da ospitare solamente minorenni sottoposti a procedimento penale ovvero in esecuzione di pena." Come si precisa nella relazione tecnica che accompagna lo schema di decreto legislativo, il comma 8, nel riferirsi a comunità pubbliche o del privato sociale, non istituisce nuove strutture, ma si riferisce a quelle esistenti e dettagliatamente regolate dal citato articolo 10 del decreto legislativo n. 272 del 1989. Tuttavia, introduce una deroga, finalizzata a rispondere a esigenze, eventualmente differenziate, del percorso educativo.

Secondo quanto previsto dal suddetto art. 10, la collaborazione con le comunità del privato sociale è finalizzata all'attuazione del DPR 448/88, con riferimento a tutte le misure penali disposte dall'AG minorile (misure cautelari, messa alla prova, misure alternative, sostitutive, penali di comunità e misure di sicurezza). Il D.Lgs. 272/89 prevede che l'organizzazione e la gestione di dette comunità risponda ai seguenti criteri: a) organizzazione di tipo familiare, che preveda anche la presenza di minorenni non sottoposti a procedimento penale e capienza non superiore alle dieci unità, tale da garantire, anche attraverso progetti personalizzati, una conduzione e un clima educativamente significativi; b) utilizzazione di operatori professionali delle diverse discipline; c) collaborazione di tutte le istituzioni interessate e utilizzazione delle risorse del territorio.

L'Amministrazione gestisce direttamente tre comunità, ubicate a Bologna, Catanzaro e Reggio Calabria che accolgono in media 23 ragazzi. Il resto dei collocamenti è effettuato presso comunità del privato sociale.

Le indicazioni relative alle diverse tipologie di comunità del privato sociale e ai requisiti essenziali per l'accoglienza dei ragazzi sono stabiliti dalla legislazione regionale. Nel rispetto di tali indicazioni e standard, ogni comunità presenta caratteristiche differenziate che consentono di attuare collocamenti che rispondano il più possibile alle esigenze educative specifiche di ogni singolo minore. Gli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni seguono e monitorano il percorso educativo-trattamentale e l'esecuzione della misura penale cui il minore è sottoposto, con frequenti visite e colloqui.

Nell'individuazione della comunità ove effettuare il collocamento di un minorenni/giovane adulto, i Centri per la Giustizia Minorile sono chiamati a valutare una molteplicità di elementi e a ricercare l'abbinamento potenzialmente più idoneo - minorenni/comunità -, sulla base di specifici parametri, anche qualitativi. I Servizi del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità eseguono gli inserimenti nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa sul processo penale minorile, in particolare la personalizzazione dell'intervento e la non interruzione dei processi educativi in atto, nonché il principio di territorialità e la necessaria vicinanza ai luoghi di vita del minorenni/giovane adulto, salvo specifiche esigenze di allontanamento. L'esecuzione della pena ha luogo principalmente nel contesto di vita del minorenni e nel rispetto delle positive relazioni socio familiari, salvo che non si ravvisino motivi contrari e, in ogni caso, purché non vi siano elementi tali da far ritenere sussistenti collegamenti con la criminalità organizzata. L'esistenza di condizioni che richiedono l'allontanamento del minorenni dal proprio

contesto di appartenenza, costituisce, infatti, un limite oggettivo all'applicazione del generale principio di territorialità, sancito dal D.Lgs. 121/18 quale cardine e condizione necessaria dell'esecuzione penale di comunità, proprio al fine di mantenere le relazioni personali e socio-familiari educativamente e socialmente significative.

L'87% degli inserimenti effettuati nel corso del 2019 è avvenuto nella Regione di riferimento. Gli allontanamenti dalla Regione di riferimento sono dovuti principalmente a specifiche disposizioni dell'Autorità Giudiziaria. In alcuni casi i servizi minorili hanno dovuto ricorrere temporaneamente a strutture extraregionali per transitoria indisponibilità dei posti nelle strutture socio-educative del territorio. Tale evenienza è, purtroppo, più frequente per quanto riguarda le strutture terapeutiche, a causa della maggiore carenza di tali strutture in alcune regioni. Nel caso di collocamento in comunità terapeutica la competenza all'individuazione della struttura è del Servizio Sanitario Nazionale, che ne sostiene anche i relativi oneri, in attuazione del D.P.C.M. 01.04.2008.

L'inserimento tiene conto del livello di corrispondenza del progetto educativo della Comunità ai bisogni e alle problematiche specifiche del ragazzo, in ragione delle risorse interne – attività, laboratori – della configurazione della rete esterna dei servizi socio-sanitari del territorio accessibili dalla struttura, della possibilità di presa in carico da servizi specialistici, delle opportunità formative e/o lavorative, ecc., nonché della compatibilità con il gruppo dei pari presenti nella struttura.

Al fine di assicurare pubblicità, trasparenza, economicità, qualità ed efficienza, l'Amministrazione nel riconoscere che le strutture comunitarie del privato sociale forniscono un'importante risorsa per l'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, ha definito chiari indirizzi per innovare le procedure di selezione e verifica dell'operato delle strutture comunitarie. Per rispondere a tale esigenza, in data 29.12.2017, è stato pubblicato l'Avviso pubblico "Manifestazione di interesse per la costituzione di un elenco aperto di strutture residenziali disponibili all'accoglienza di minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale dell'Autorità giudiziaria minorile". Possono richiedere l'iscrizione all'Elenco, tramite manifestazione d'interesse, gli enti gestori di strutture socio-educative a carattere residenziale autorizzate in base alla pertinente normativa regionale e idonee ad accogliere minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale. Il suddetto Avviso non si rivolge alle Comunità Terapeutiche, la cui competenza, come riportato più sopra, è stata trasferita al Servizio Sanitario Nazionale con D.P.C.M. 1 aprile 2008.

L'Avviso pubblico non è soggetto a scadenza, pertanto, gli enti gestori in qualsiasi momento possono richiedere l'iscrizione all'Elenco, che viene aggiornato con cadenza minima semestrale. L'ultimo aggiornamento risale allo scorso 15 novembre 2019 con 570 strutture regolarmente iscritte.

Il sistema normativo in materia di vigilanza sulle comunità è piuttosto complesso e prevede una frammentazione di competenze fra numerosi soggetti pubblici, molto diversi fra di loro (come le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni, le commissioni di vigilanza presso le Asl o presso

Comuni; i Carabinieri del N.A.S.; la Guardia di Finanza, l'Ispettorato del Lavoro, l'ufficio Minori della Questura). Alla competenza delle istituzioni di cui sopra si affianca un'attività di verifica e monitoraggio da parte dell'Amministrazione della giustizia, che affida le attività di monitoraggio e controllo delle suddette strutture residenziali ai "Gruppi di monitoraggio delle Comunità" istituiti presso i Centri per la Giustizia Minorile, secondo quanto stabilito dal disciplinare n. 4 allegato alla Circolare Dipartimentale n°1 del 18 marzo 2013 "Modello d'intervento e revisione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia". I "Gruppi di monitoraggio delle Comunità", istituiti presso i Centri per la Giustizia Minorile, sono composti da operatori del Centro per la giustizia minorile e da operatori esperti indicati dalle Direzioni dei servizi minorili dei vari distretti di competenza. Il "Gruppo di monitoraggio delle Comunità" effettua visite di controllo, anche senza preavviso, presso le strutture che ospitano minorenni/giovani adulti, recependo le eventuali indicazioni e valutazioni dei Servizi socio-sanitari degli Enti Locali e delle Aziende sanitarie regionali. Il gruppo, nel corso delle visite, verifica la sussistenza dei requisiti funzionali ed organizzativi delle Comunità e valuta la necessaria rispondenza con la documentazione acquisita: autorizzazioni al funzionamento, progetto quadro, progetti educativi individuali, organigramma, carta dei servizi. Al termine di ciascuna visita il gruppo redige una relazione tecnica ed il C.G.M. può impartire eventuali prescrizioni alla struttura visitata. Nel corso del 2019 sono state effettuate complessivamente 234 visite di controllo.

Nel caso in cui, durante la gestione dei casi o durante i controlli effettuati, si evidenzino inadempienze, omissioni o negligenze esecutive, i Centri per la Giustizia Minorile valutano la revoca del collocamento e il trasferimento altrove dei ragazzi, riservandosi di segnalare l'esito del controllo alle autorità competenti e di disporre la cancellazione o la sospensione della struttura dall'Elenco.

Per quanto riguarda l'inserimento di soggetti con problematiche psichiatriche e/o di tossicodipendenza, per i quali viene disposto il collocamento in comunità di tipo terapeutico, come accennato più sopra, si registrano notevoli difficoltà a causa della carenza di dette strutture su tutto il territorio nazionale. In alcuni casi, le Aziende sanitarie, pur in presenza di problematiche psichiche conclamate e di diagnosi specifiche, collocano i ragazzi presso strutture socioeducative che prevedono alcuni interventi specifici per tale tipo di utenza, o alle quali forniscono un supporto esterno, ovvero ricorrono a strutture extra-regionali.

In tale ambito si ravvisa, quindi, la necessità di avviare una profonda riflessione con il Servizio Sanitario Nazionale sulla possibilità di costituire nuove tipologie di strutture residenziali, con vocazione maggiormente trattamentale, che contempli l'area delle psicopatologie, tenuto conto che in tale area si concentra il maggior numero di adolescenti a rischio di esordio di gravi patologie psichiatriche. In alcune Regioni, dove le criticità sono in aumento, sono state sollecitate le Amministrazioni regionali al fine di individuare strategie comuni di intervento e definire azioni condivise che consentano di ampliare l'offerta terapeutica e garantire il diritto alla salute dei minori e giovani adulti in carico ad entrambi i servizi.

L'ipotesi del collocamento in comunità è percorribile anche per coloro che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, per i quali tuttavia si preferisce l'individuazione di soluzioni residenziali compatibili con la progressiva acquisizione di una piena autonomia. Tale prospettiva di graduale evoluzione verso l'indipendenza è presente in ogni progetto di intervento educativo, anche nei casi in cui, per mancanza di alternative, è previsto un iniziale collocamento in comunità.

In generale si registra una carenza di offerta di comunità residenziali per giovani adulti, tipologia spesso non contemplata dalle legislazioni regionali, con conseguenti difficoltà a reperire disponibilità. I servizi minorili, pertanto, stanno provvedendo a segnalare tale fabbisogno alle Amministrazioni regionali e alle Autonomie locali, affinché siano individuate soluzioni condivise per l'implementazione dell'offerta territoriale.

### III. Disciplina dell'esecuzione

#### 4 Estensione dell'ambito di esecuzione delle pene secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni

Al fine di garantire a tutti i minorenni sottoposti a provvedimento del Giudice minorile la possibilità di proseguire i percorsi trattamentali in atto a cura dei servizi minorili anche dopo il compimento del diciottesimo anno, il D.L. 92/14 come convertito con L. 117/14 ha esteso la possibilità di permanere nel circuito minorile, precedentemente limitata al compimento del ventunesimo anno di età, sino al compimento del venticinquesimo anno di età, sempre che non ricorrano particolari ragioni di sicurezza valutate dal giudice competente, tenuto conto altresì delle finalità rieducative. Tale disposizione assicura continuità e garantisce la non interruzione di percorsi positivi di reinserimento in atto, valorizzando l'impegno dei giovani coinvolti e preservando i risultati eventualmente conseguiti ed il corrispettivo investimento di mezzi e risorse.

Nondimeno si sono amplificate alcune difficoltà applicative, con particolare riferimento all'ipotesi di esecuzione di pene concorrenti per fatti commessi da minorenni e da adulto. Tale situazione non era specificamente disciplinata, con la conseguenza che trovavano applicazione le regole generali sulla competenza del giudice ai sensi dell'art. 665 comma 4 del codice di procedura penale, che è individuata sulla base dell'ultima sentenza divenuta irrevocabile. Il D.Lgs. 121/18 colma tale lacuna attribuendo una specifica competenza al magistrato di sorveglianza per i minorenni. In base alla nuova disposizione, qualora durante l'esecuzione di una condanna per reati commessi da minorenni subentri un titolo di esecuzione per reati commessi da adulto, l'esecuzione del secondo titolo è sospesa e gli atti sono trasmessi al magistrato di sorveglianza per i minorenni che valuta se vi siano le condizioni per la prosecuzione dell'esecuzione secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni, tenuto conto del percorso educativo in atto e della gravità dei fatti oggetto di cumulo, nonché delle ragioni di sicurezza e delle finalità educative.

Le nuove disposizioni sono intervenute su un secondo rilevante aspetto relativo alla permanenza dei giovani adulti nel circuito minorile. L'articolo 9 del D.Lgs. 121/2018 ha, infatti, apportato sostanziali modifiche all'art. 24 del D.Lgs. 272/1989. Il limite massimo per l'esecuzione penale secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni rimane fissato al compimento del venticinquesimo anno di età, viene viceversa superata la distinzione operata con la L. 117/2014 tra infra e ultra-ventunenni, che prevedeva, solo per questi ultimi, l'ipotesi di una diversa valutazione del giudice qualora ricorressero "*particolari ragioni di sicurezza [...] tenuto conto altresì delle finalità rieducative*". Tale valutazione è ora estesa a tutti coloro i quali abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e collegata all'impossibilità di perseguire le finalità rieducative per "*mancata adesione al trattamento in atto*", quando il giovane adulto si dimostri "*resistente*", se non apertamente "*oppositivo*", al progetto educativo.

La previgente formulazione dell'art. 24 del D.Lgs. 272/1989 determinava un possibile equivoco con il rischio di offuscare i positivi risultati raggiunti con i giovani ultraventunenni che avevano saputo appieno cogliere l'opportunità offerta di permanere nel circuito minorile. L'applicazione di tale disposizione, infatti, non è stata univoca. Nella maggioranza dei casi, l'A.G. competente ha ritenuto che la previsione legislativa limitasse espressamente la possibilità di valutare un eventuale passaggio anticipato al settore adulti alla fascia di età 21-25 anni, escludendo di conseguenza da ogni valutazione la fascia 18-21, i cui appartenenti permanevano, pertanto, nel circuito minorile in base ad un automatismo, secondo taluni non suscettibile di alcun sindacato, eccezion fatta per coloro in esecuzione pena per un cumulo misto o nel caso di subentro di una misura cautelare per reato commesso da adulti.

Tale applicazione della norma determinava, tuttavia, in alcuni casi, situazioni paradossali, per cui permanevano nel circuito minorile detenuti maggiorenni, seppur infraventunenni, imputati o condannati per gravissimi reati, pur commessi in minore età, appartenenti a gruppi di criminalità organizzata, che, per le loro caratteristiche, sarebbero stati assegnati, negli istituti per adulti, al circuito alta sicurezza. In ragione della vocazione comunitaria degli Istituti minorili e delle caratteristiche strutturali degli stessi, tali detenuti convivevano con minorenni o giovani di tutt'altro profilo, sui quali esercitavano una leadership negativa, che poteva tradursi in inaccettabili pressioni e tentativi di prevaricazione.

Le difficoltà legate alla gestione di tali utenti sono state tra i fattori di maggiore preoccupazione per gli istituti minorili negli anni precedenti l'entrata in vigore del D.Lgs. 121/18, tanto che gli eventi critici più gravi registrati in tale periodo si riferivano costantemente ad utenti con gravissime imputazioni o in sconto di pene lunghe, refrattari ad ogni stimolo educativo e risocializzante, che, rispondendo solo a codici basati sui rapporti di forza, determinavano situazioni di grave compromissione dell'ordine e della sicurezza delle strutture, con imposizione al gruppo dei pari e conseguente contaminazione negativa del clima interno a detrimento, soprattutto, di quella parte di utenza che partecipava invece positivamente al trattamento previsto.

Complessivamente gli utenti con tali caratteristiche erano poco numerosi, tuttavia, la presenza anche solo di una/due unità in un Istituto minorile poteva avere grande impatto, con effetto destabilizzante nella gestione del gruppo di pari. Gli Istituti penali per i minorenni, come disciplinati dalle circolari dipartimentali e secondo la logica che da sempre ha animato il sistema di giustizia minorile italiano, si caratterizzano, infatti, come luoghi ove non esistono circuiti detentivi differenziati in quanto fondati su valori quali il rispetto, la tolleranza, la responsabilità e l'integrazione, attuati grazie anche alla prossimità e alla specificità del personale che vi opera.

Le modifiche introdotte con D.Lgs. 121/18 hanno permesso di superare tale criticità, assegnando al Giudice la competenza di valutare la sussistenza delle condizioni per la prosecuzione del percorso penale secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni per tutti coloro che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età.



Si evidenzia la sottolineatura che il Legislatore ha voluto porre alle finalità rieducative, quale parametro di valutazione, nel senso che queste ultime non devono risultare *“in alcun modo perseguibili”*, richiamando, in tal senso, la responsabilità degli operatori minorili nell’aver posto in essere ogni intervento possibile affinché il percorso trattamentale del giovane fornisca risposte positive.

L’ipotesi di passaggio al circuito detentivo ordinario si pone, pertanto, come eventualità estrema, che trova applicazione solo in casi eccezionali. Le *“Linee di indirizzo”* emanate dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sono intervenute incisivamente in tal senso, richiamando i servizi minorili all’esigenza di investire ogni risorsa per favorire l’adesione al progetto trattamentale e il coinvolgimento dell’utente in un percorso di presa di coscienza della sua condizione e l’attivazione delle sue risorse personali nonché del contesto familiare e sociale di appartenenza con l’obiettivo di condurlo ad un cambiamento dello stile di vita.

Inoltre, affinché il Giudice disponga di ogni elemento utile alla valutazione di competenza, le *“Linee di indirizzo”* dipartimentali hanno definito un rigoroso processo istruttorio, che coinvolge tutte le professionalità che hanno operato a favore del giovane, chiedendo loro di approfondire ogni aspetto del complessivo percorso compiuto dal giovane adulto, dal momento della presa in carico da parte dei servizi minorili, con particolare attenzione ad aspetti quali:

- grado di impegno e di partecipazione alle attività/proposte educative;
- qualità della relazione con il gruppo dei pari (particolare importanza assumono eventuali atteggiamenti/comportamenti di leadership/influenza negativa nei confronti dei soggetti più fragili e deboli);
- qualità della relazione con le figure adulte;
- rispetto delle regole di convivenza ed eventuale escalation di provvedimenti disciplinari che evidenzino una personalità strutturata e poco permeabile al cambiamento;
- storia detentiva, con particolare riferimento all’eventuale elevato numero di trasferimenti a cui il detenuto sia stato sottoposto per motivi di ordine e sicurezza.

Allo stesso modo occorre tener conto dei rischi che l’impatto con la struttura penitenziaria per adulti può avere su un giovane in età evolutiva; particolare attenzione deve essere altresì posta nella valutazione delle situazioni in cui emergono problematiche psichiche e/o di dipendenza.

Peraltro, seppur non contemplati esplicitamente dalla nuova normativa, nei primi mesi di attuazione del D.Lgs. 121/18 sono stati registrati numerosi casi di istanza di transito al circuito detentivo per adulti avanzata dai detenuti stessi. Le motivazioni preponderanti sono l’avvicinamento al territorio di residenza, stante la capillarità sul territorio nazionale degli istituti di pena per adulti, e la presenza di familiari ristretti in strutture penitenziarie specificamente indicate nell’istanza di trasferimento. In questi casi l’Amministrazione è intervenuta invitando gli Istituti penali per minorenni ad accompagnare l’istante in un percorso di riflessione consapevole sulle motivazioni a sostegno della richiesta e sulla diversità di

opportunità trattamentali e di coltivazione dei rapporti affettivi e familiari esistenti ad oggi tra i due circuiti.

Con riferimento ai giovani adulti, l'art. 10 comma 5 del D.Lgs. 121/18 introduce un'ulteriore disposizione che prevede che se il condannato per reati commessi da minorenni abbia fatto ingresso in un istituto per adulti in custodia cautelare o in espiazione di pena, per reati commessi dopo il compimento del diciottesimo anno di età, non si faccia luogo all'esecuzione secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni.

Su tale disposizione si sono registrate delle divergenze interpretative. Secondo taluni interpreti la norma in questione determinerebbe un automatismo; altra giurisprudenza contrasta tale lettura e ritiene, in particolare, necessaria l'attualità del titolo detentivo ordinario, non reputando sufficiente un ingresso in istituto per adulti per breve periodo ed eventualmente risalente per escludere l'esecuzione della pena secondo le norme e le modalità previste per i minorenni. Tale interpretazione considera il pregresso ingresso in un istituto per adulti uno degli elementi che deve essere esaminato dall'A.G. nell'ambito della valutazione prevista dall'art. 24 del D.Lgs. 272/89.

Tali divergenze interpretative hanno posto i servizi minorili in grande difficoltà, con particolare riferimento a situazioni, quali:

- ingresso in IPM da libertà di un giovane per procedimento connesso ad un reato commesso durante la minore età, per il quale si rilevi, dall'esame della situazione giuridica, un pregresso ingresso in un istituto per adulti in custodia cautelare o in espiazione di pena, per reati commessi dopo il diciottesimo anno di età;
- ricezione presso il Centro per la Giustizia Minorile, da parte di un istituto per adulti, della richiesta di assegnazione ad una struttura minorile, ad esempio, perché è cessata la misura cautelare disposta per reato commesso dopo il compimento del diciottesimo anno di età.

In tali circostanze, i servizi minorili si sono necessariamente rivolti alla competente A.G. per la valutazione del caso concreto e per le eventuali conseguenti determinazioni.

## 5 Esecuzione delle misure penali di comunità

### 5.1 Il ruolo dei servizi minorili

La nuova disciplina assegna un ruolo fondamentale ai servizi minorili. In particolare è ampiamente richiamata la funzione dell'USSM, ferma restando la natura preminentemente multidisciplinare dell'intervento dei servizi minorili della Giustizia.

Con specifico riferimento alle misure di comunità, l'USSM ha l'essenziale funzione di raccordo con tutti i servizi minorili, oltreché di referente istituzionale diretto per l'Autorità Giudiziaria.

Gli operatori degli Istituti penali per i minorenni, dei Centri diurni polifunzionali e delle Comunità ministeriali svolgono un ruolo fondamentale e prezioso ed hanno parte attiva nei compiti di osservazione e predisposizione della proposta di programma di intervento educativo individualizzato.

L'USSM, inoltre, congiuntamente a questi ultimi e conformemente agli indirizzi dipartimentali e del CGM, garantisce il raccordo con i servizi socio-sanitari territoriali di riferimento per il minorenne.

Strumento di tale azione congiunta è l'équipe interprofessionale e interistituzionale, che segue e valuta il percorso del minorenne e predispone i contributi da sottoporre alla valutazione dell'Autorità Giudiziaria. L'efficacia della presa in carico si basa soprattutto su un buon funzionamento dell'équipe, da cui dipende pertanto la buona riuscita del progetto di intervento educativo individualizzato.

L'attivazione dell'équipe interprofessionale e interistituzionale consente all'USSM di osservare i delicatissimi compiti che il D.Lgs. 121/18 definisce in relazione alle misure penali di comunità, ed in particolare:

- osservazione e acquisizione dei dati giudiziari e penitenziari, sanitari, psicologici e sociali;
- predisposizione della proposta di programma di intervento educativo individualizzato;
- individuazione di un domicilio idoneo o di altra situazione abitativa;
- eventuale segnalazione per la valutazione in merito all'applicazione dell'art. 32 comma 4 del DPR 448/88;
- controllo, assistenza e sostegno durante l'esecuzione;
- costante aggiornamento della magistratura di sorveglianza e formulazione di proposte per la valutazione, da parte dell'A.G., di eventuali modifiche delle prescrizioni previste o, laddove ne ricorrano le circostanze, per la valutazione della sospensione, sostituzione o revoca della misura.

Per tutta la durata dell'esecuzione delle misure penali di comunità, l'USSM garantisce l'accompagnamento del minore e della sua famiglia, attraverso colloqui strutturati di aggiornamento e verifica con il giovane, i familiari e le figure di riferimento coinvolte, (scuola, contesto lavorativo, referenti delle attività previste nel progetto, etc.), calendarizzati in relazione al programma di intervento e alle relative prescrizioni, che si svolgono anche nel contesto territoriale di appartenenza del minore o in altri ambiti significativi. Determinante è la collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali.

L'USSM aggiorna puntualmente il magistrato di sorveglianza sulle risultanze di tale attività di assistenza, sostegno e controllo, con particolare riferimento ad eventuali fatti sopravvenuti, onde consentire al magistrato, che ne ravvisa l'opportunità, di provvedere alla modifica delle prescrizioni. In caso di sopravvenuti elementi, l'aggiornamento è particolarmente circostanziato e contiene tutti i dettagli utili, oltre alle proposte dell'Ufficio, per le valutazioni di competenza dell'A.G.

### 5.2 *Il coordinamento con i servizi socio-sanitari territoriali*

I servizi socio-sanitari territoriali sono investiti a pieno titolo, dalla normativa, della funzione di controllo, assistenza e sostegno per tutta la durata dell'esecuzione della misura, al pari dei servizi minorili della Giustizia. La normativa evidenzia, ripetutamente, il ruolo fondamentale ricoperto dai servizi socio-sanitari territoriali, i quali concorrono all'osservazione e all'acquisizione dei dati giudiziari e penitenziari, sanitari, psicologici e sociali, nonché alla predisposizione del programma di intervento educativo individualizzato e alle attività di controllo, assistenza e sostegno durante l'esecuzione. Inoltre, l'articolo 12 al comma 4 prevede, terminata l'esecuzione della misura di comunità, la presa in carico del soggetto da parte dei servizi socio-sanitari territoriali, al fine di garantire la continuità dell'intervento educativo e l'inserimento sociale, nonché la prosecuzione delle attività di assistenza e sostegno, senza trascurare i contatti con i familiari e le altre figure di riferimento. Partimenti è richiamato il ruolo dei servizi socio-sanitari territoriali al momento delle dimissioni dall'Istituto penale per i minorenni, con particolare attenzione ai condannati privi di legami familiari sul territorio nazionale, ovvero la cui famiglia sia irrimediabile o inadeguata.

Tali funzioni, espressamente previste dalla normativa in capo ai servizi socio-sanitari territoriali, sono riferite a tutti i destinatari del D.Lgs. 121/18, anche qualora abbiano compiuto il diciottesimo anno di età.

I servizi minorili favoriscono in ogni modo la collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali, attivando tempestivamente i presidi socio sanitari territoriali e coinvolgendoli già in fase di definizione del progetto di intervento educativo. Tale collaborazione è certamente agevolata dalla co-presenza di un provvedimento civile o amministrativo.

In tale ambito, tuttavia, si registra una sempre maggiore difficoltà dei servizi socio-sanitari territoriali dovuta alla penuria di risorse umane e finanziarie. Particolarmente significativo, ad esempio, è il progressivo venire meno delle compartecipazioni degli enti locali alle rette di inserimento presso le comunità del privato sociale. Analoghe difficoltà si riscontrano al momento del passaggio di consegne al termine della misura penale.

Al fine di affrontare tale criticità, l'Amministrazione della Giustizia sta moltiplicando i propri sforzi per offrire il proprio fattivo contributo nell'ambito dei tavoli deputati, a livello regionale e locale, al coordinamento delle politiche sociali, portando la propria competenza tecnica nell'attivazione di progettualità e nella lettura dei contesti e promuovendo la formalizzazione di atti di intesa tra i servizi minorili della Giustizia e gli enti locali che definiscano le modalità per la "presa in carico congiunta dei minori".

L'entrata in vigore del D.Lgs. 121/18 pone, infatti, nuovamente l'attenzione sull'esigenza di un coordinamento forte con i servizi socio-sanitari territoriali, come già evidenziato dalle disposizioni previste dal DPR 448/88 e dal D.Lgs. 272/89. L'entrata in vigore della nuova disciplina costituisce

un'occasione preziosa per rinsaldare le collaborazioni presenti e consolidare la rete interservizi, rete che, soprattutto in alcune realtà territoriali, appare ancora particolarmente debole.

Tale azione è oggi ancor più importante per diffondere una piena conoscenza delle novità introdotte dal D.Lgs. 121/18. La normativa, infatti, investe l'insieme dei servizi sociali e sanitari e non unicamente le articolazioni del Ministero della Giustizia. È doveroso sottolineare, peraltro, come tale tipo di coordinamento costituisce un comune vantaggio nella definizione di politiche e programmi, operazione che necessita di una approfondita e costantemente aggiornata conoscenza dell'utenza e dei relativi bisogni.

La giustizia minorile e di comunità si pone come un osservatorio privilegiato per registrare ed esaminare i fenomeni emergenti e i nuovi bisogni espressi da adolescenti e giovani adulti, potendo in tal modo offrire ai tavoli di coordinamento conoscenze e competenze tecniche per leggere le nuove realtà, premessa indispensabile per definire congiuntamente le opportune strategie di intervento e prevenzione.

In relazione all'area sanitaria, la collaborazione si iscrive nel quadro definito dalla riforma della sanità penitenziaria con DPCM 1 aprile 2008. Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità partecipa attivamente al Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria (Allegato A del D.P.C.M. 1 aprile 2008) costituito, ai fini del coordinamento nazionale, presso la Conferenza Unificata fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e le Autonomie Locali, con l'obiettivo di garantire l'uniformità degli interventi e delle prestazioni sanitarie e trattamentali nell'intero territorio nazionale.

La tutela della salute del minore e/o giovane adulto che entra nel circuito penale minorile parte necessariamente dall'analisi dei bisogni di cui sono portatori gli utenti. In termini qualitativi, si tratta di una utenza sempre più complessa, sia per le caratteristiche personali che per il contesto sociale di provenienza. Sono ragazzi che hanno alle spalle storie di segnalazioni a scuola per dislessia o iperattività, disordine della condotta; che hanno manifestato comportamenti antisociali, disturbi da comportamento dirompente, disturbo oppositivo-provocatorio, nonché disturbi dell'umore: come depressione, distimia, disturbi bipolari e depressivi; disturbi d'ansia; ovvero disturbi correlati all'uso di sostanze - alcool, droghe. Spesso appartengono a famiglie multiproblematiche, con situazioni di forte emarginazione socio-economica e culturale. Non di rado sono stati essi stessi vittime di abusi ovvero sono state riscontrate, pur in assenza di diagnosi, problematiche psichiche, frequentemente associate ad uso di sostanze psicotrope. A questi si aggiungono i minorenni stranieri non accompagnati che hanno affrontato percorsi migratori drammatici e quelli di seconda generazione nel cui processo di crescita gli aspetti culturali di provenienza, entrando in grave conflitto con quelli della società di inclusione, fungono da detonatori per manifestazioni di devianza, di disturbo psichico o di rischio radicalizzazione.

Per confrontarsi con tale problematicità ed al fine di sollecitare il Servizio Sanitario Nazionale per l'identificazione precoce dei fattori di rischio per l'insorgenza di problemi psichiatrici o per l'uso frequente di sostanze psicotrope che possono trasformarsi in uno stato di tossicodipendenza, è stata intensificata

l'azione comune con tutti i servizi socio-sanitari, sia quelli attivati all'interno delle strutture residenziali dell'Amministrazione sia quelli del territorio, onde attivare concreti programmi di prevenzione e di intervento nei confronti dell'utenza sottoposta ai provvedimenti penali indipendentemente dal luogo di esecuzione della misura.

Pertanto, particolare impegno è stato dedicato sia alla definizione degli Accordi operativi tra i Servizi Minorili ed i Servizi Sanitari territoriali sia alla loro concreta applicazione.

In relazione ai bisogni dell'utenza, è fortemente sentita l'esigenza di comunità terapeutiche specializzate per l'accoglienza di minori/giovani adulti del circuito penale con disagio psichico e/o con dipendenze da sostanze psicotrope, nonché la necessità di strutture residenziali intermedie, in cui sia possibile effettuare l'inserimento dei minori/giovani adulti per il tempo utile a formulare una diagnosi sanitaria, e di comunità "integrate" che dispongono di un programma rafforzato dalla presenza di specialisti psicologici e psichiatri, oltre che di educatori. Pertanto, tutte le articolazioni territoriali hanno potenziato il raccordo con le Regioni e le Aziende sanitarie al fine di promuovere l'implementazione di risposte di tutela della salute, calibrate sulla tipologia del bisogno manifestato dall'utenza presa in carico dai Servizi Minorili nonché la predisposizione di programmi di accoglienza e accompagnamento che possano seguire le situazioni più difficili e supportare le relative famiglie, non solo in presenza di un provvedimento del Giudice, ma soprattutto quando la misura è terminata, in una necessaria logica di continuità della presa in carico che prevenga il possibile riacutizzarsi del disturbo psichico.

## IV. Intervento educativo e organizzazione degli istituti penali per i minorenni

## 6 I flussi di utenza

Presso i 17 Istituti Penali per i Minorenni presenti sul territorio italiano si sono registrati complessivamente, nel corso del 2019, 1080 ingressi. Il numero degli ingressi sale a 1.536 qualora si tenga conto anche della movimentazione dell'utenza tra le strutture penitenziarie determinata da motivi di giustizia o dalla necessità di garantire il diritto al colloquio diretto con i familiari per gli utenti temporaneamente collocati in strutture extradistrettuali. La tabella che segue riporta la situazione dei diversi istituti.

Tabella 6 - Ingressi e presenze negli Istituti penali per i minorenni nell'anno 2019, per sede. Situazione al 31 dicembre 2019. Dati provvisori

IPM	Ingresso stabile (compresi trasferimenti tra IPM)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2019
Torino	147	40,1	40
Pontremoli (MS) (*)	70	10,8	12
Milano	262	37,2	34
Treviso	88	15,1	15
Bologna	92	24,6	20
Firenze	60	13,0	13
Roma (**)	177	52,1	38
Nisida (NA) (**)	118	52,1	44
Airola (BN)	42	25,2	25
Bari	152	25,4	25
Potenza	26	9,2	9
Catanzaro	56	22,8	16
Palermo	79	24,1	26
Catania	74	27,0	24
Acireale (CT)	31	13,8	12
Caltanissetta	22	5,7	3
Quartucciu (CA)	40	12,5	13
<b>Totale</b>	<b>1.536</b>	<b>410,4</b>	<b>369</b>

(\*) solo femminile

(\*\*) con sezione femminile

*I dati sono acquisiti dal Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM) e sono riferiti alla situazione alla data del 31 dicembre 2019; l'elaborazione è stata effettuata in data 13 gennaio 2020.*

Per una chiara comprensione dei flussi, si riportano di seguito le tabelle relative agli ingressi e alle uscite registratesi negli istituti negli anni 2017, 2018 e 2019, con specificazione delle motivazioni alla base dei movimenti.

Tabella 7 - Movimenti e presenze negli Istituti penali per i minorenni.

a. Anno 2017

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>INGRESSI</b>									
<b>Per custodia cautelare</b>									
Dalla libertà	78	2	80	63	6	69	141	8	149
Da Centro di prima accoglienza	98	7	105	115	23	138	213	30	243
Da comunità per trasformazione di misura	16	1	17	17	0	17	33	1	34
Da comunità per aggravamento misura cautelare	185	9	194	108	19	127	293	28	321
Da comunità per nuovo procedimento	6	0	6	3	0	3	9	0	9
Da istituto penale per adulti	1	0	1	7	1	8	8	1	9
<b>Per esecuzione pena</b>									
Dalla libertà	78	11	89	61	37	98	139	48	187
Da comunità	4	0	4	4	0	4	8	0	8
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	10	0	10	13	0	13	23	0	23
Per revoca detenzione domiciliare	7	0	7	3	1	4	10	1	11
Per sospensione detenzione domiciliare	19	0	19	5	0	5	24	0	24
Per revoca concessione legge 199/2010	1	0	1	2	0	2	3	0	3
Per revoca libertà controllata	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da arresti domiciliari (adulti)	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Da istituto penale per adulti	15	1	16	15	0	15	30	1	31
<b>Totale INGRESSI</b>	<b>520</b>	<b>31</b>	<b>551</b>	<b>419</b>	<b>87</b>	<b>506</b>	<b>939</b>	<b>118</b>	<b>1.057</b>
<b>USCITE</b>									
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	7	1	8	6	1	7	13	2	15
Revoca della custodia cautelare	5	1	6	8	2	10	13	3	16
Remissione in libertà	23	0	23	36	8	44	59	8	67
Prescrizioni	2	0	2	6	0	6	8	0	8
Permanenza in casa	20	2	22	5	2	7	25	4	29
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	279	12	291	187	24	211	466	36	502
Sospensione del processo e messa alla prova	6	1	7	19	0	19	25	1	26
Arresti domiciliari	4	0	4	0	0	0	4	0	4
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	1	1	2	0	0	0	1	1	2
Sospensione condizionale della pena	9	0	9	6	2	8	15	2	17
Estradizione	0	0	0	2	1	3	2	1	3
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	71	6	77	48	16	64	119	22	141
Differimento esecuzione pena	0	4	4	0	24	24	0	28	28
Sospensione esecuzione pena	11	0	11	2	0	2	13	0	13
Sospensione condizionale della pena	0	1	1	1	0	1	1	1	2
Concessione liberazione anticipata	2	0	2	1	0	1	3	0	3
Concessione libertà controllata	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Liberazione condizionale	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Affidamento in prova al servizio sociale	34	0	34	30	2	32	64	2	66
Detenzione domiciliare	28	3	31	17	5	22	45	8	53
Concessione Legge 199/2010	15	0	15	22	2	24	37	2	39
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	36	1	37	29	0	29	65	1	66
<b>Totale USCITE</b>	<b>554</b>	<b>34</b>	<b>588</b>	<b>425</b>	<b>89</b>	<b>514</b>	<b>979</b>	<b>123</b>	<b>1.102</b>
<b>PRESENZE</b>									
Presenti alla fine dell'anno	225	8	233	169	23	192	394	31	425
Presenza media giornaliera nell'anno	252,9	9,5	262,4	175,1	26,5	201,6	427,9	36,0	463,9

N.B.: Sono esclusi i trasferimenti tra IPM.



## b. Anno 2018

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>INGRESSI</b>									
<b>Per custodia cautelare</b>									
Dalla libertà	88	7	95	52	13	65	140	20	160
Da Centro di prima accoglienza	118	6	124	92	37	129	210	43	253
Da permanenza in casa	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Da comunità per trasformazione di misura	26	1	27	9	4	13	35	5	40
Da comunità per aggravamento misura cautelare	205	7	212	113	19	132	318	26	344
Da comunità per nuovo procedimento	3	0	3	2	0	2	5	0	5
Da istituto penale per adulti	2	0	2	5	3	8	7	3	10
<b>Per esecuzione pena</b>									
Dalla libertà	92	3	95	68	34	102	160	37	197
Da comunità	7	0	7	4	0	4	11	0	11
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	10	1	11	4	0	4	14	1	15
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	22	0	22	10	0	10	32	0	32
Per revoca detenzione domiciliare	6	1	7	3	1	4	9	2	11
Per sospensione detenzione domiciliare	11	0	11	8	0	8	19	0	19
Per revoca concessione legge 199/2010	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Da arresti domiciliari (adulti)	6	0	6	2	0	2	8	0	8
Da istituto penale per adulti	10	1	11	11	1	12	21	2	23
<b>Totale INGRESSI</b>	<b>609</b>	<b>27</b>	<b>636</b>	<b>384</b>	<b>112</b>	<b>496</b>	<b>993</b>	<b>139</b>	<b>1.132</b>
<b>USCITE</b>									
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	5	0	5	7	6	13	12	6	18
Revoca della custodia cautelare	12	0	12	11	2	13	23	2	25
Sospensione della custodia cautelare	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Remissione in libertà	23	1	24	15	7	22	38	8	46
Prescrizioni	6	0	6	4	1	5	10	1	11
Permanenza in casa	28	2	30	8	6	14	36	8	44
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	318	11	329	176	26	202	494	37	531
Sospensione del processo e messa alla prova	7	2	9	8	3	11	15	5	20
Arresti domiciliari	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	3	2	5	4	1	5	7	3	10
Sospensione condizionale della pena	5	0	5	3	1	4	8	1	9
Estradizione	0	0	0	3	1	4	3	1	4
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	48	1	49	58	6	64	106	7	113
Differimento esecuzione pena	0	1	1	0	24	24	0	25	25
Sospensione esecuzione pena	7	0	7	4	1	5	11	1	12
Liberazione condizionale	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Affidamento in prova al servizio sociale	32	0	32	22	2	24	54	2	56
Detenzione domiciliare	34	2	36	19	9	28	53	11	64
Concessione Legge 199/2010	10	0	10	11	1	12	21	1	22
Concessione libertà controllata	2	0	2	1	0	1	3	0	3
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	62	0	62	27	1	28	89	1	90
<b>Totale USCITE</b>	<b>605</b>	<b>22</b>	<b>627</b>	<b>381</b>	<b>99</b>	<b>480</b>	<b>986</b>	<b>121</b>	<b>1.107</b>
<b>PRESENZE</b>									
Presenti alla fine dell'anno	224	13	237	167	36	203	391	49	440
Presenza media giornaliera nell'anno	252,0	9,1	261,1	179,7	27,3	207,0	431,8	36,4	468,2

N.B.: Sono esclusi i trasferimenti tra IPM.

## c. Anno 2019

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>INGRESSI</b>									
<b>Per custodia cautelare</b>									
Dalla libertà	117	4	121	56	8	64	173	12	185
Da Centro di prima accoglienza	77	5	82	85	11	96	162	16	178
Da permanenza in casa	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Da comunità per trasformazione di misura	33	1	34	11	3	14	44	4	48
Da comunità per aggravamento misura cautelare	196	4	200	93	14	107	289	18	307
Da comunità per nuovo procedimento	11	0	11	2	0	2	13	0	13
Da istituto penale per adulti	3	0	3	4	0	4	7	0	7
<b>Per esecuzione pena</b>									
Dalla libertà	88	4	92	69	44	113	157	48	205
Da comunità	7	0	7	1	1	2	8	1	9
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	8	0	8	1	1	2	9	1	10
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	14	0	14	4	1	5	18	1	19
Per revoca detenzione domiciliare	4	1	5	4	0	4	8	1	9
Per sospensione detenzione domiciliare	15	2	17	5	2	7	20	4	24
Per revoca concessione legge 199/2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Per revoca libertà controllata	0	0	0	4	0	4	4	0	4
Da evasione per esecuzione di pena	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da arresti domiciliari (adulti)	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Da istituto penale per adulti	4	0	4	2	0	2	6	0	6
<b>Totale INGRESSI</b>	<b>578</b>	<b>21</b>	<b>599</b>	<b>344</b>	<b>85</b>	<b>429</b>	<b>922</b>	<b>106</b>	<b>1.028</b>
<b>USCITE</b>									
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	8	1	9	10	6	16	18	7	25
Revoca della custodia cautelare	7	1	8	6	1	7	13	2	15
Remissione in libertà	25	0	25	6	4	10	31	4	35
Prescrizioni	6	0	6	0	2	2	6	2	8
Permanenza in casa	21	3	24	9	3	12	30	6	36
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	307	7	314	170	28	198	477	35	512
Sospensione del processo e messa alla prova	14	1	15	7	0	7	21	1	22
Arresti domiciliari	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	0	0	0	3	3	6	3	3	6
Sospensione condizionale della pena	3	0	3	1	1	2	4	1	5
Estradizione	0	0	0	2	2	4	2	2	4
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	55	2	57	41	11	52	96	13	109
Differimento esecuzione pena	0	2	2	0	31	31	0	33	33
Sospensione esecuzione pena	1	0	1	2	0	2	3	0	3
Concessione liberazione anticipata	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Liberazione condizionale	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Affidamento in prova al servizio sociale	30	0	30	24	2	26	54	2	56
Detenzione domiciliare	32	4	36	27	6	33	59	10	69
Concessione Legge 199/2010	4	0	4	7	0	7	11	0	11
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	75	2	77	46	3	49	121	5	126
<b>Totale USCITE</b>	<b>592</b>	<b>23</b>	<b>615</b>	<b>361</b>	<b>104</b>	<b>465</b>	<b>953</b>	<b>127</b>	<b>1.080</b>
<b>PRESENZE</b>									
Presenti alla fine dell'anno	198	12	210	144	15	159	342	27	369
Presenza media giornaliera nell'anno	213,6	8,9	222,4	165,9	22,1	188,0	379,5	31,0	410,4

N.B.: Sono esclusi i trasferimenti tra IPM.

I dati dell'anno 2019 sono provvisori e, quindi, suscettibili di modifica. Elaborazione su dati del Sistema Informativo

Come si può osservare, nel triennio non si rilevano significative variazioni per quanto riguarda il numero totale degli ingressi e delle uscite.

Diversamente, il dato relativo alla presenza media presso le strutture, stabile nelle annualità 2017 e 2018, registra una sensibile diminuzione nell'anno da poco conclusosi, evidenziando una minore durata della permanenza dell'utenza all'interno del Servizio.

## 7 Il progetto di intervento educativo

Nei confronti dei minori e giovani adulti in esecuzione pena detentiva viene predisposto, entro il termine massimo di tre mesi dall'inizio dell'esecuzione, il Progetto d'Intervento Educativo (PIE). Il progetto è elaborato dall'équipe multidisciplinare, in accordo con i Servizi territoriali competenti, previo ascolto e condivisione con il giovane, secondo principi di personalizzazione degli interventi, delle prescrizioni e della flessibilità esecutiva, tenendo conto delle attitudini, delle caratteristiche di personalità e della diversità di genere. Il progetto contiene gli elementi previsti dall'art. 14, comma 1, D.Lgs. 121/2018, afferenti a:

- vita di gruppo;
- relazioni con il mondo esterno;
- cittadinanza responsabile;
- attività di istruzione, formazione professionale, inserimento lavorativo, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di alternanza scuola-lavoro e di transizione al lavoro, tirocini formativi e professionalizzanti;
- attività di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero;
- percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale orientati all'assunzione di responsabilità nei confronti della vittima e della collettività, anche attraverso concrete azioni di riparazione e di conciliazione.

Il progetto, che viene costantemente monitorato e aggiornato, prevede gli obiettivi che si intendono raggiungere a breve, medio e lungo termine e riporta il "patto educativo" con il minore/giovane adulto e le regole che il giovane deve rispettare.

Al fine di assicurare adeguate risorse per costruire e sostenere i Progetti d'intervento educativo individualizzati, i Centri per la giustizia minorile e gli IPM attivano protocolli e/o accordi operativi con enti e associazioni presenti sul territorio che possano favorire processi di inclusione sociale del detenuto. I programmi trattamentali sono elaborati per di fornire una risposta agli specifici bisogni dell'utenza, prevedendo attività e interventi integrati e sinergici, anche in rapporto alle risorse messe a disposizione dalle altre Amministrazioni centrali, dagli Enti territoriali e locali, per consentire analoghe opportunità di reinserimento a tutti i minorenni e giovani adulti sottoposti a procedimento penale, favorendo un

processo di responsabilizzazione e progressiva adesione al progetto educativo predisposto, tramite azioni di sostegno, accompagnamento e tutoraggio.

Grazie a tale rete di collaborazioni, all'interno degli IPM sono organizzate attività scolastiche, di formazione professionale, di animazione culturale, sportiva e ricreativa, di avviamento al lavoro.

Per quanto riguarda i percorsi scolastici presso gli IPM sono attivati, secondo le esigenze di formazione-istruzione dell'utenza, corsi di scuola primaria, di alfabetizzazione (soprattutto per gli stranieri), corsi di scuola secondaria di primo grado (che risultano registrare il maggior numero degli iscritti) e corsi di scuola secondaria di secondo grado. Questi ultimi sono sempre in numero ridotto; con l'aumento delle presenze nel settore minorile di giovani adulti, i Servizi Minorili hanno rappresentato alle Istituzioni Scolastiche la necessità di aumentare la disponibilità di tali corsi.

La tipologia, l'organizzazione e lo svolgimento dei corsi d'istruzione scolastica sono curati dal Centro Provinciale Istruzione per Adulti (CPIA), competente per territorio, che si avvale del personale dipendente del Ministero dell'Istruzione o instaura rapporti di collaborazione per realizzare specifici percorsi di istruzione secondo le esigenze rilevate sia dai servizi minorili che dal personale scolastico già operante presso la struttura. I CPIA, istituiti con il decreto del Presidente della Repubblica 263 del 29 ottobre 2012, costituiscono una tipologia di istituzione scolastica autonoma dotata di un proprio organico e di uno specifico assetto didattico e organizzativo. Per quanto riguarda le collaborazioni con le istituzioni scolastiche, le modifiche normative intervenute nel settore dell'istruzione, in particolare con il DPR 263/12 di ridefinizione dell'assetto organizzativo e didattico del CPIA, nonché con le successive Linee Guida del 2015, consentono una diversificazione ed un ampliamento dell'offerta formativa, finalizzata ad assicurare il diritto/dovere all'istruzione e formazione di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) della L. 53/2003.

Da sempre, inoltre, i servizi minorili sono attenti alla promozione della formazione professionale. In tutti gli I.P.M. risultano attivi articolati corsi di formazione professionale, in alcuni casi fortemente inter-connessi con i percorsi scolastici offerti; è il caso, ad esempio delle collaborazioni con Istituti scolastici alberghieri presenti presso gli I.P.M. di Roma e Bologna. In molti casi (Milano, Bologna, Roma, Torino, Bari, Potenza) i corsi di formazione professionale sono realizzati da Enti accreditati; si tratta di corsi stabili negli anni e finanziati con fondi regionali od europei, che rilasciano titoli riconosciuti sul mercato del lavoro. Presso altre strutture la formazione è assicurata da esperti o associazioni locali, che spesso agiscono in forma volontaria e liberale, mentre l'Amministrazione concorre al sostenimento delle spese vive (attrezzature, materiale didattico, incentivi per gli allievi).

In molte strutture l'attività di formazione è coniugata con esperienze intensive di laboratorio, ad esempio presso l'IPM di Torino è presente un attivo laboratorio nel campo della cioccolateria; presso l'IPM di Bologna nel campo della ristorazione. Per quanto riguarda l'IPM di Bologna nel corso del 2019 è stato avviato un progetto sperimentale: i ragazzi coinvolti sono destinatari di attività formative nell'ambito di un'osteria vera e propria, aperta, in occasione di cene-evento, ad ospiti esterni.

In numerose realtà territoriali, inoltre, sono state avviate attività lavorative intramurarie gestite da soggetti terzi in convenzione con l'Amministrazione, che hanno tratto forte impulso nell'attuazione del D.Lgs. 121/18: a Milano nel campo dei prodotti da forno, a Nisida nel campo della ceramica e dei prodotti da forno, a Quartucciu nel campo della lavanderia industriale, a Bari e Palermo nel campo della biscotteria. Sono, altresì, in via di predisposizione nuove esperienze del medesimo tipo: a Roma nel campo della produzione di pasta, a Potenza e a Catanzaro nel campo dei prodotti da forno, a Bari nel campo della cardoncelleria, con la costituzione di un'apposita serra per la coltivazione di funghi e frutti rossi. Si sta, infine, verificando la possibilità di dare avvio ad attività lavorative gestite direttamente dall'Amministrazione ex artt. 20 e 22 O.P., con riferimento in particolare ai servizi di pulizia degli immobili demaniali.

Si prevede di implementare ulteriormente le esperienze sopra descritte grazie all'accesso ai benefici di cui alla legge 22 giugno del 2000, n. 193 - c.d. "Legge Smuraglia" - che offre agevolazioni fiscali e contributive per le cooperative sociali e le imprese che assumono detenuti, sia all'interno degli Istituti Penitenziari che nel lavoro all'esterno in applicazione dell'art. 21 O.P.. A partire dal 2020, infatti, è stato assicurato l'accesso agli sgravi contributivi e fiscali di cui alla suddetta legge anche per le cooperative e imprese che assumono utenza in carico ai Servizi della Giustizia minorile e di comunità.

Molteplici sono stati, infine, i progetti realizzati a livello locale con realtà operative e organismi, istituzionali e non, in grado di garantire un supporto agli interventi dei Servizi minorili della Giustizia, anche attraverso la condivisione e la partecipazione a programmi di educazione alla legalità e di cittadinanza responsabile. Si cita, tra gli altri, il progetto "Legalità e Merito", realizzato dall'Università Luiss Guido Carli con l'obiettivo di diffondere la cultura della legalità presso istituti scolastici dislocati su tutto il territorio nazionale, con attenzione anche a quelli ubicati in aree a rischio, caratterizzate da condizioni di svantaggio economico e sociale, che ha previsto il coinvolgimento nel corso del 2019 degli Istituti Penali per i Minorenni di Roma e Nisida. Quale riconoscimento per la partecipazione al progetto, la Luiss ha offerto a entrambi gli Istituti la realizzazione di specifiche Summer School, che hanno avuto luogo nei mesi di luglio e agosto 2019, affrontando temi quali le nuove tecnologie, la scrittura, la sceneggiatura ed i fumetti.

Un'ulteriore azione particolarmente significativa è stata realizzata in attuazione del Protocollo d'intesa "Diffondere i valori e i principi della Democrazia Rappresentativa e della Costituzione attraverso la realizzazione di un piano di incontri nelle scuole e negli istituti penitenziari minorili", sottoscritto in data 25 settembre 2018 tra il Presidente della Camera dei Deputati, il Ministro della Giustizia ed il Ministro dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca e rinnovato il 22 ottobre 2019 per l'anno scolastico 2019/2020. Il Protocollo è finalizzato a potenziare la collaborazione tra le Parti attraverso un "Programma di sviluppo dell'insegnamento della Cittadinanza e della Costituzione", volto alla valorizzazione dei principi di libertà, di rispetto dell'altro, di responsabilità e cittadinanza consapevole, da

realizzarsi in collaborazione con gli istituti scolastici attivati presso le strutture detentive minorili e le scuole del territorio opportunamente coinvolte. In tale prospettiva sono stati realizzati tre incontri presso gli Istituti di Catania, di Torino e di Bari con i ragazzi ospiti e delegazioni di studenti di scuole del territorio, a cui hanno presenziato i Rappresentanti delle tre Istituzioni, le Autorità locali e la Magistratura. Gli incontri hanno aperto spazi di reciproco ascolto e di dialogo diretto tra i ragazzi e le istituzioni, creando momenti di grande vicinanza sui temi della Costituzione, del funzionamento delle istituzioni, e al contempo di sincero confronto sull'attualità. È previsto il prosieguo delle attività nel corso del 2020, con impegni a cadenza bimestrale presso altre sedi di Istituti che saranno di volta in volta individuate.

Nel sistema detentivo minorile, infine, è sempre stata posta particolare attenzione alla fase di ingresso nella struttura detentiva, in considerazione della delicatezza del momento che può incidere significativamente sul fragile equilibrio psico-fisico delle persone in età evolutiva. Il comma 2 dell'art. 14 della nuova Disciplina rende prescrittivo un modello operativo e d'intervento, già sperimentato, stabilendo che deve essere garantito il supporto psicologico all'ingresso del soggetto nell'istituto, funzione che, in ragione della specificità delle figure professionali presenti e del modello interdisciplinare d'intervento, tutto il personale deve assicurare, come ribadito nelle "Linee d'indirizzo" del 15 gennaio 2020. A tal proposito si evidenzia che gli Istituti Penali per i Minorenni hanno dato attuazione al Piano di Prevenzione del Rischio Autolesivo e Suicidario, approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Province Autonome e Autonomie locali nell'ottobre del 2018, dotandosi di procedure d'intervento sia per l'intercettazione preventiva di segnali di rischio nei confronti di tutta l'utenza che fa ingresso nell'Istituto, sia di modalità d'intervento nel caso di riscontro dell'esistenza di fattori di rischio od al verificarsi di azioni autolesive. Modalità d'intervento che vedono la partecipazione, secondo ruoli e funzioni proprie della specifica professionalità, di tutto il personale dell'Amministrazione e di tutti gli operatori che, a qualunque titolo, prestano stabilmente la loro attività nelle strutture detentive.

## 8 Assegnazione dei detenuti e camere di pernottamento

L'assegnazione dei detenuti negli spazi detentivi è regolamentata dagli artt. 15 e 16 del D.Lgs. 121/18. Tali previsioni hanno carattere di obbligatorietà, pertanto le Direzioni degli Istituti hanno conformato l'organizzazione degli spazi ai criteri enunciati negli articoli in esame. In particolare, le Direzioni degli Istituti assicurano comunque che nelle camere di pernottamento non siano ospitati più di quattro detenuti.

Tale attività è monitorata dagli uffici dipartimentali che assicurano una costante verifica delle presenze all'interno degli I.P.M. attraverso il S.I.S.M. (Sistema Informativo dei Servizi Minorili della Giustizia). Tale Sistema dispone di una funzione che permette la registrazione della collocazione del minore nelle stanze di pernottamento. Nel Sistema, infatti, sono presenti le informazioni relative ai diversi ambienti interni agli istituti con la relativa destinazione d'uso, con esplicita analitica indicazione,

tra l'altro, della dimensione e del numero dei posti previsti e occupati in ciascuna stanza detentiva. Pertanto, accedendo alla scheda di dettaglio dello spazio detentivo, è possibile consultare l'elenco dei minori rispettivamente assegnati. L'aggiornamento costante delle informazioni avviene ad opera di un Gruppo di lavoro interuffici, istituito da alcuni anni. Il Gruppo, dopo aver effettuato la ricognizione dei locali, sia detentivi che non detentivi, presenti all'interno degli edifici che ospitano gli I.P.M., ha verificato la possibile capienza ottimale di ogni Istituto, tenendo conto delle indicazioni dottrinarie e giurisprudenziali relativamente al rapporto detenuto/metri quadri. Tale lavoro è stato ulteriormente verificato al momento dell'entrata in vigore del D.Lgs. 121/2018, alla luce del dettato normativo di cui agli artt. 15 e 16 del Decreto Legislativo 121/18. In tal modo, per ogni camera di pernottamento è stato definito il numero di posti disponibili. Gli esiti del lavoro condotto costituiranno la base per l'elaborazione di un nuovo Decreto Dipartimentale relativo alle capienze degli Istituti.

L'art. 15 del Decreto Legislativo 121/2018 prevede una separazione dei detenuti in relazione a criteri riferiti all'età nonché alla posizione giuridica che assicuri la divisione tra i minorenni e i giovani adulti e tra gli imputati e i condannati.

La combinata applicazione dei criteri di assegnazione (criterio riferito all'età e criterio riferito alla posizione giuridica) è tuttavia di difficile applicazione negli Istituti, soprattutto nei più piccoli e negli Istituti organizzati, per vincoli strutturali, in un'unica sezione. In tali casi la separazione è garantita nelle camere di pernottamento, in modo da evitare condizioni di totale isolamento dalla restante popolazione detenuta. L'isolamento, infatti, è assolutamente da evitare, non solo per evidenti motivi educativi ma anche perché fattore di incremento del rischio di atti autolesionistici o suicidari oltre che di radicalizzazione violenta. Pertanto, il bilanciamento degli interessi tra le ragioni di tutela che sottendono ai criteri di assegnazione di cui agli artt. 15 e 16 del D.Lgs. 121/18 e la conseguenza eventuale del determinarsi dei micro gruppi (spesso una sola persona) vedrebbe in ogni caso prevalere l'esigenza di scongiurare ogni situazione di possibile isolamento, assicurando al detenuto una regolare vita di gruppo.

Per la suddivisione nelle camere di pernottamento restano, peraltro, validi anche i criteri stabiliti in materia dalle circolari dipartimentali prot. n. 5391 del 17 febbraio 2006 e prot. n. 1 del 18 marzo 2013, poiché non contrastanti con la novella normativa e già applicati negli Istituti Penali per i Minorenni. L'assegnazione nelle stanze e nei gruppi, definita di concerto tra Area Tecnica e Sicurezza, al fine di favorire l'integrazione e di contrastare la strutturazione di gruppi fondata su dinamiche di sopraffazione e/o di esclusiva appartenenza culturale ed etnica, tiene conto dei seguenti parametri di riferimento:

- etnia di appartenenza;
- appartenenza alla criminalità organizzata;
- precedenti penali, caratteristiche di personalità del soggetto e precedenti esperienze penitenziarie;
- eventuali comportamenti riconducibili a percorsi di radicalizzazione violenta.

Nell'assegnazione e separazione dei detenuti è comunque data priorità all'interesse del minore al fine di assicurare la tutela del suo diritto ad una crescita armonica.

Per le finalità di cui all'art. 16 "Camere di pernottamento" il Decreto Legislativo 121/2018 ha, inoltre, autorizzato la spesa di € 80.000,00 per ciascuno degli anni 2018 e 2019. Poiché la normativa è entrata in vigore nella parte finale dell'anno -10 novembre 2018 -, le risorse relative all'esercizio 2018 sono state disponibili solo a gennaio 2019. L'Amministrazione centrale ha provveduto tempestivamente ad assegnarle agli 11 Centri per la giustizia minorile ad integrazione delle assegnazioni ordinarie in conto capitale (capitolo 7421.02) destinate agli stessi per l'acquisto di arredi e attrezzature per migliorare la vivibilità e l'ambiente delle stanze di pernottamento degli IPM. Tali risorse sono state, pertanto, integralmente utilizzate per l'acquisto e/o il rinnovo di mobili e attrezzature delle stanze di pernottamento, quali letti, materassi, televisori e arredi vari. Analoga destinazione è prevista per lo stanziamento relativo all'esercizio 2019, che è stato reso disponibile solo ad aprile 2019 e che sarà utilizzato dai Centri per la giustizia minorile entro il termine dell'esercizio 2020 con le medesime modalità adottate per lo stanziamento riferito all'annualità 2018.

Occorre precisare che oltre al sopra indicato investimento in arredi, l'Amministrazione assicura, con le risorse disponibili a legislazione vigente, una attenta manutenzione delle camere di pernottamento, con particolare attenzione ai bagni, agli impianti idraulici e alla tinteggiatura delle pareti. Tale attività è curata direttamente dai CGM e dagli IPM che coinvolgono negli interventi più minuti -laddove possibile e nel rispetto delle norme dell'ordinamento penitenziario sul lavoro intra-murario- i giovani ospiti, che, in alcuni casi, vengono stimolati a personalizzare in modo creativo e positivo gli ambienti che li circondano.

## 9 Permanenza all'aperto

Il sistema penale minorile, storicamente connotato come un sistema aperto, prevede la permanenza nell'area detentiva esclusivamente per il riposo notturno e pomeridiano; con l'introduzione della recente normativa gli II.PP.MM si sono organizzati per assicurare una permanenza all'aperto di almeno quattro ore al giorno, con la presenza costante degli operatori che a qualsiasi titolo partecipino all'attività trattamentale. Sono ricompresi in tale ambito i momenti di relax o socialità, oltre che le attività fisiche e ricreative svolte in ambienti appositamente attrezzati - campi sportivi, aree verdi, etc. - ivi compresi quelli vissuti all'interno per motivi atmosferici (palestre, teatri, sale musica, sale ricreative, ecc.).

La pratica dell'attività sportiva costituisce un elemento fondamentale non solo per il mantenimento della salute psico-fisica, ma anche per il miglioramento delle relazioni interpersonali e per favorire l'adesione alle regole. Le attività sportive sono praticate in tutti gli Istituti Penali per i Minorenni e prevedono attività individuali e di gruppo, nonché periodici tornei organizzati con i ragazzi del territorio. Oltre ai consueti sport, quali calcio, calcetto, basket, pallavolo, all'IPM di Roma sono proposte



anche attività di danza, destinate per lo più all'utenza femminile, mentre all'IPM di Milano viene realizzato un corso di boxing mirato ad accrescere nei ragazzi la consapevolezza delle proprie potenzialità fisiche e il senso di disciplina e responsabilità.

La cura degli spazi esterni degli Istituti Penali per i Minorenni è un'attività presente in moltissime strutture con finalità trattamentali e ricreative, con attività di giardinaggio ma anche di vivaio e di ortocoltura. All'IPM di Bologna l'attività rientra in un corso di formazione finanziato dalla Regione, che prevede la semina e la raccolta dei prodotti dell'orto che sono poi utilizzati all'interno della mensa del carcere minorile oppure nel corso di ristorazione e nell'Osteria Formativa. Negli Istituti Penali di Quartucciu, Palermo, Catania la cura del verde e il giardinaggio costituiscono l'opportunità di abbellire le aree verdi e di effettuare un percorso educativo e professionalizzante.

Gli spazi all'aperto di pertinenza dei 17 Istituti penali minorili sono, quasi sempre, di ampie dimensioni: cortili, giardini, aree verdi, orti, campi da calcio, pallacanestro e vari. Tali spazi richiedono una costante e onerosa manutenzione, cui l'Amministrazione fa fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente. Per la sola annualità 2018, il decreto legislativo 121/2018 ha previsto uno specifico stanziamento per le finalità di cui all'art. 17 "Permanenza all'aperto" dell'importo di € 100.000,00. Tali risorse sono state disponibili solo a gennaio 2019. L'Amministrazione centrale ha provveduto tempestivamente ad assegnarle agli 11 Centri per la giustizia minorile e di comunità ad integrazione delle assegnazioni ordinarie in conto capitale (capitolo 7421.02) destinate agli stessi per l'acquisto di arredi e attrezzature per migliorare gli spazi esterni degli IPM. Tali risorse sono state, pertanto, integralmente utilizzate per l'acquisto e/o il rinnovo delle attrezzature e degli arredi esterni, con particolare riferimento agli spazi verdi e ai campi sportivi.

## 10 Colloqui e tutela dell'affettività

### 10.1 Colloqui con i familiari

Il Decreto Legislativo 121/2018 ha ampliato le occasioni di vicinanza degli utenti con i propri congiunti. I detenuti hanno diritto a 8 colloqui mensili, di cui almeno uno da svolgersi in un giorno prefestivo o festivo, con la durata minima di sessanta minuti e massima di novanta. I regolamenti interni degli istituti individuano i criteri per la definizione della durata dei colloqui, tenendo conto della progressione nel trattamento, della lontananza dell'istituto di detenzione dal luogo di residenza dei familiari, di particolari situazioni di difficoltà etc. e consentendo anche la cumulabilità.

Tutti gli Istituti penali per i minorenni hanno, pertanto, adattato la propria organizzazione lavorativa introducendo, qualora non precedentemente previsto, la possibilità di fruire colloqui in un giorno prefestivo o festivo almeno una volta al mese. Da una recente ricognizione effettuata presso gli IPM, è emerso che nella quasi totalità degli istituti i colloqui sono fruibili ogni sabato del mese. Laddove i colloqui non siano calendarizzati tutti i sabati del mese, sono comunque ammesse deroghe su richiesta.

L'Amministrazione ha invitato gli istituti anche a prevedere colloqui ordinari nella giornata di domenica e nei festivi. In alcuni casi, tale invito è stato accolto con una organizzazione stabile; occorre, peraltro sottolineare, che anche qualora l'organizzazione non abbia consentito di calendarizzare stabilmente i colloqui nelle giornate festive, gli istituti confermano la più ampia disponibilità ad offrire tale opportunità in casi straordinari o comunque laddove necessario, come in tutti quei casi in cui c'è una evidente difficoltà da parte della famiglia a raggiungere il congiunto presso la sede in cui è ristretto o quando questa è distante dal luogo di residenza.

Particolare attenzione viene dedicata ai soggetti privi di riferimenti familiari per i quali sono favoriti i colloqui con i volontari autorizzati a frequentare l'istituto e per i quali è assicurato il costante supporto di tutte le figure che operano all'interno degli istituti (funzionari della professionalità pedagogica, personale di Polizia Penitenziaria, psicologi e personale sanitario, insegnanti, ministri di culto, mediatori culturali).

Altrettanta cura è dedicata ai giovani padri e alle giovani madri detenuti, attraverso il potenziamento di tutte quelle iniziative che possano offrire maggiori spazi di condivisione, crescita e responsabilizzazione. Tali iniziative trovano impulso nelle Raccomandazioni definite nel Protocollo d'Intesa sottoscritto dal Ministro della Giustizia con il Garante dell'Infanzia e l'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre, rinnovato il 20 novembre 2018 per un ulteriore biennio di validità, finalizzato ad implementare le azioni atte a garantire il diritto dei detenuti alla genitorialità ed il diritto alla continuità del legame affettivo con i propri figli. In esecuzione del Protocollo, gli I.P.M. hanno adottato le misure più adeguate, tenuto conto delle risorse e degli spazi a disposizione. Sono stati realizzati, pertanto, progetti per il sostegno alla genitorialità con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle capacità necessarie al ruolo genitoriale attraverso la presa di coscienza di tale ruolo e la stabilizzazione di un maturo rapporto interpersonale all'interno della coppia. La costruzione di una buona relazione padre-madre-figlio è la base per poter pensare ad una riabilitazione "emotiva" del ristretto che, pur adolescente o giovane, ha già costruito un nuovo nucleo familiare. Al fine di favorire i legami genitoriali essenziali, si è posta particolare attenzione alle modalità di realizzazione degli incontri, sia attraverso un accompagnamento educativo, sia predisponendo spazi di ospitalità alle famiglie, anche al di fuori dei consueti colloqui settimanali e anche al di fuori delle strutture.

### 10.2 *Conversazioni telefoniche*

La normativa in esame prevede che il detenuto usufruisca settimanalmente di due telefonate, fino ad un massimo di tre. La durata massima della telefonata è stabilita in venti minuti.

Occorre preliminarmente evidenziare che la stessa flessibilità adottata dagli Istituti per i colloqui, viene assicurata anche per le telefonate ai congiunti. Nella maggior parte degli Istituti, infatti, la fascia oraria in cui è possibile effettuare telefonate copre gran parte della giornata. Negli Istituti in cui tale attività

è limitata al pomeriggio, si garantisce in ogni caso la fruizione delle telefonate, con la possibilità di eventuali deroghe, laddove necessario, che consentono di telefonare anche al di fuori delle fasce orarie stabilite.

Per assicurare l'accesso ai colloqui telefonici come previsti dalla nuova normativa, è stata effettuata una ricognizione nazionale, dalla quale si è rilevato che l'attuale infrastruttura tecnologica presso gli Istituti Penali per i Minorenni non è adeguata. È stato, pertanto, avviato un progetto per adottare un sistema di gestione automatizzato delle conversazioni telefoniche dei detenuti unico per tutti gli istituti, che possa consentire di ridurre costi e tempi degli interventi; di garantire, per il futuro, la manutenzione e una formazione univoca per gli operatori; di ridurre l'impiego di personale presso i centralini e di facilitare la gestione del diritto alle telefonate dei detenuti. Il nuovo sistema, inoltre, contempera gli obiettivi di garanzia del diritto con gli obiettivi di sicurezza, in particolare facilitare il controllo prima, durante e dopo la conversazione telefonica, anche a distanza di tempo; rendere maggiormente sicuri i contatti con l'esterno, eliminando la possibilità di comunicazioni fraudolente; garantire la perfetta e dissimulata esecuzione dell'attività di intercettazione telefonica disposta dall'A.G., o di registrazione ed eventuale contestuale ascolto nelle ipotesi delle chiamate dei soggetti rientranti nella previsione di cui all'art. 4 bis dell'O.P. (art. 19 comma 1 D.Lgs. 121/18). Tali obiettivi sono stati perseguiti tenendo in debita considerazione l'esigenza di contenimento dei costi: in ragione delle economie di scala (progetto unico a livello nazionale con l'individuazione di un unico fornitore) è stato, infatti, possibile diminuire i costi di formazione, acquisizione, manutenzione, implementazione e aggiornamento.

Il nuovo sistema, progettato avendo come linee guida la facilità d'uso, l'impiego ottimale degli operatori di polizia penitenziaria e la flessibilità, consente:

1. la conoscenza della data di effettuazione e della durata delle chiamate con interruzione automatica della connessione a scadenza del tempo limite;
2. la calendarizzazione delle chiamate;
3. la registrazione delle chiamate (su richiesta dell'Autorità Giudiziaria) con possibilità di ascolto contemporaneo;
4. la possibilità di gestire chiamate in ricezione dal posto operatore;
5. il mantenimento dell'archivio storico delle chiamate (data, ora, durata, destinatario);
6. la chiamata automatica al numero autorizzato;
7. la restituzione sull'esito della chiamata con possibilità di recuperi automatici (con scadenza e quantità di recuperi impostabili nella giornata) o manuali delle chiamate (a discrezione dell'operatore).
8. la possibile espansione per videochiamata e messaggistica in sicurezza e sotto il controllo degli operatori;

9. la possibilità di visualizzare in tempo reale le conversazioni attive con funzione “call monitor”, dalla quale è possibile individuare il nome del detenuto, l'interno usato, il numero chiamato (con descrizione), la durata della chiamata. Laddove previsto, possibilità di terminare la chiamata;
10. Reportistica;
11. Gestione del credito delle chiamate;
12. In caso di trasferimenti, per il detenuto la possibilità di mantenere lo storico presso l'istituto di ricezione.

Il fornitore nazionale è già stato individuato. Attualmente le prime installazioni sono state eseguite presso l'I.P.M. di Potenza e l'IPM di Milano. Quest'ultimo è direttamente coinvolto nella fase di sperimentazione del sistema che prevede la prova di tutte le funzionalità nell'uso quotidiano, la realizzazione di reportistica e la verifica di eventuali nuove esigenze. La sperimentazione, condotta con chiamate reali, sta procedendo con riscontri positivi.

Seguiranno a breve le installazioni presso gli altri Istituti, in base ad una scala di priorità formulata in relazione alla capienza dell'Istituto e allo stato dell'arte dell'attuale infrastruttura tecnologica. Entro i primi mesi del 2020 è già stata programmata l'installazione presso gli II.PP.MM. di Firenze e Bologna; entro il primo semestre dell'anno si prevede di procedere in tutti gli altri.

Sono stati, inoltre, nominati i referenti locali del sistema e si è svolta presso il D.G.M.C. una giornata unica di addestramento/informazione rivolta a tutti i referenti locali convocati in sede centrale, cui seguiranno approfondimenti da tenersi in sede locale all'atto dell'installazione. Presso la sede del D.G.M.C. è stato installato il server master con funzione di raccordo di tutte le informazioni rilevate localmente. Entro la fine del 2020 è prevista la messa a regime del progetto, cui seguirà, come obiettivo successivo, l'interoperabilità con il SISIM, con riferimento ad alcune specifiche classi di dati.

### 10.3 Visite prolungate

Particolarmente significativa, per favorire e mantenere le relazioni affettive, è la possibilità per il ristretto di poter usufruire di visite prolungate, nel numero di quattro al mese, per una durata non inferiore alle quattro ore e non superiore alle sei. Come disciplinato dall'art. 19 c.4 del D.Lgs. 121/18, le visite prolungate devono svolgersi “*all'interno di unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione dei pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente del tutto familiare*”. Su tale punto sono stati approfonditi gli aspetti relativi alla individuazione all'interno di ogni I.P.M. del locale idoneo ad essere destinato a tale uso, al suo allestimento ed alla sua gestione in rapporto all'organizzazione della struttura. In tale contesto sono stati definiti gli arredi tipo di cui l'unità abitativa deve essere dotata; sono state altresì esaminate le modalità di accesso dall'esterno alle visite e le

modalità di controllo sullo svolgimento delle stesse, in considerazione della necessità di mantenimento dell'ordine e della sicurezza interne alla struttura.

La concessione di tale beneficio, di cui possono godere tutti i minori/giovani ristretti, deve essere particolarmente favorita per tutti coloro che non usufruiscono di permessi premio. I criteri di fruizione sono stabiliti dal regolamento interno e si ispirano a criteri quali la progressione nel trattamento, l'adesione ai programmi di intervento educativo, la lontananza delle famiglie dall'istituto di detenzione, etc. I minori e giovani adulti che chiedono di usufruire delle visite prolungate vengono preventivamente preparati dal personale educativo e di polizia penitenziaria alle modalità di fruizione delle stesse e al significato di consolidamento delle relazioni affettive che la visita deve avere.

Data la portata innovativa rappresentata dalla previsione di unità abitative presso gli Istituti penali per i minorenni per consentire le visite prolungate, in una prima fase è stato necessario avviarle negli Istituti che già presentano condizioni organizzative e strutturali tali da consentirne l'attivazione. La prima sperimentazione è stata realizzata presso l'I.P.M. di Acireale (di cui in queste pagine sono riportate alcune immagini). Al contempo, l'Amministrazione sta effettuando una ricognizione di tutte le strutture per verificare come riadattare gli spazi al fine di consentire le visite prolungate. Inoltre, nelle progettazioni relative alle strutture di nuova acquisizione, e nello specifico per ciò che concerne il futuro I.P.M. di Rovigo, è stato già previsto uno spazio apposito da destinare ad unità abitativa per le visite prolungate.



L'unità abitativa realizzata ad Acireale è stata inaugurata il 18 settembre 2019. Lo spazio è costituito da un unico locale di circa 30 mq con angolo cottura (cucina monoblocco a scomparsa) dove sono presenti: un piano cottura elettrico, un frigo, un forno a microonde e un assortimento di pentole.





L'arredo è costituito da tre tavoli e sei sedute in polipropilene, da un tavolo snack e due sgabelli, da una piccola libreria a muro, da un divanetto con scocca unica in prolipropilene, da poltroncine e angolo giochi per bambini. Il locale è provvisto di una pilozza in vetroresina e di un armadio a muro dove vengono custoditi gli attrezzi ed i prodotti per la pulizia del locale. Accanto si trova il bagno, già presente nella struttura e in precedenza utilizzato per i colloqui dei familiari. Il bagno è attrezzato per le persone con disabilità. La stanza è videosorvegliata e dotata di citofono che consente di comunicare con la portineria. La stanza è, inoltre, climatizzata ed è stato istallato un televisore.



Obbiettivo principale dell'Amministrazione è quello di individuare le soluzioni più consone, ai fini dell'adeguamento degli Istituti penali minorili, alle indicazioni in merito ai colloqui e tutela dell'affettività. Per il 2020 è stata inserita in programmazione la realizzazione delle seguenti unità abitative negli Istituti penali di seguito individuati:

- IPM di Pontremoli
- IPM di Firenze
- IPM di Roma
- IPM di Bari
- IPM di Potenza
- IPM di Palermo
- IPM di Catania
- IPM di Caltanissetta
- IPM di Cagliari
- IPM di Torino

Presso i suddetti Istituti si sono difatti individuati quei locali che con poche e limitate trasformazioni possono essere adeguati alla norma. Nello specifico l'iter progettuale è coordinato dal gruppo dei tecnici dell'Amministrazione e vede lo sviluppo attraverso distinte fasi. Si procederà ad un primo rilievo metrico e strumentale dei luoghi oggetto di intervento, raccogliendo le indicazioni e le esigenze degli operatori. Il risultato del rilievo dei luoghi e delle prime elaborazioni progettuali sarà quindi finalizzato ad ottemperare alle indicazioni della norma. Saranno quindi redatti dei primi disegni di studio. In questa fase sarà necessario effettuare una serie di incontri tra i professionisti, con il fine di perfezionare il progetto di massima e avvicinarlo alle soluzioni più consone. Seguiranno progettazione definitiva, esecutiva, appalto e realizzazione dei lavori. Nelle more della realizzazione dei lavori sono state inoltre accantonate le risorse per l'acquisto dei relativi arredi, in media € 6.000 per ogni struttura, a valere su risorse disponibili a legislazione vigente.

Terminato l'iter per il 2020, si procederà al nuovo iter di progettazione e realizzazione delle opere nel 2021 nei rimanenti Istituti.

## 11 Custodia attenuata

La sezione a custodia attenuata è organizzata in modo tale da favorire il raggiungimento di un più rassicurante livello di autonomia da parte del giovane detenuto. La Sezione finalizza l'intervento alla restituzione del minore alla comunità esterna, attraverso una stretta collaborazione con gli enti pubblici e privati del territorio per la realizzazione di interventi volti al reinserimento sociale. L'obiettivo prioritario è quello di creare le condizioni idonee affinché i giovani possano trascorrere il residuo periodo di



detenzione in un ambiente che maggiormente favorisca la loro responsabilizzazione e li prepari al ritorno alla vita libera.

Trattasi di un servizio saldamente connesso al territorio e alla comunità locale la cui operatività è incentrata sulla creazione di reti formali ed informali con i servizi sociali, sanitari, scolastici, territoriali, sportivi, culturali e con il volontariato, necessarie per la costruzione e la realizzazione del progetto individuale personalizzato e per garantirne, il più possibile, la tenuta nel tempo.

Alle sezioni a custodia attenuata sono assegnati minori e giovani adulti, anche provenienti da fuori distretto, individuati di volta in volta in ragione di connotazioni peculiari: buona condotta, atteggiamenti collaborativi e adeguati sia all'interno del gruppo dei pari che nei riguardi del personale dell'istituto penale, basso indice di pericolosità sociale, assenza di problematiche psicopatologiche e che abbiano dimostrato affidabilità, costanza nell'impegno e correttezza nel comportamento.

Possono essere assegnati alla sezione:

- detenuti prossimi alle dimissioni, con condanne residue non superiori a sei mesi, come previsto dall'art. 24 del D.Lgs. 121/2018, i cui PIE prevedono attività da svolgersi nella comunità esterna;
- detenuti ammessi ad attività esterne ai sensi dell'articolo 18 D.Lgs. 121/18;
- detenuti ammessi al lavoro esterno;
- detenuti in regime di semilibertà.

La sezione a custodia attenuata può essere realizzata soltanto laddove la struttura dell'istituto penale minorile lo consenta e lo stesso istituto abbia le risorse organizzative e di personale per realizzarla. L'Amministrazione è, pertanto, impegnata in una ricognizione di tutte le strutture per verificare ove vi siano le condizioni per realizzare le sezioni a custodia attenuata, tenuto conto dei flussi di utenza.

L'IPM di Nisida già da tempo ha avviato una sperimentazione rispondente alle caratteristiche individuate dalla nuova normativa, che ha avuto inizio con il collocamento presso la sezione di semilibertà e semidetenzione di un primo nucleo di ragazzi autorizzati ad un progetto trattamentale esterno ex art 21 O.P., ammessi in maniera continuativa ad attività formative o scolastiche esterne all'Istituto. Il progetto è stato disciplinato nel 2015 con ordini di Servizio dell'IPM Nisida nr. 13 e 13 bis del 13/04/2015, in applicazione delle indicazioni impartite dal CGM per la Campania e dall'allora Direzione Generale per l'Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari che indirizzavano i servizi verso una separazione netta dei giovani ristretti il cui programma prevedeva l'uscita all'esterno. Il Progetto educativo relativo a tale sperimentazione includeva prescrizioni riguardanti i rapporti che il giovane ristretto può mantenere all'esterno, cercando di favorire il più possibile l'integrazione con l'ambiente familiare, nell'ottica di conservare e migliorare le relazioni dei soggetti con i familiari e rimuovere le difficoltà che possono ostacolare il reinserimento sociale. La sperimentazione è stata ulteriormente confermata alla luce del disciplinare n°2 Istituti penali per minorenni, Allegato alla Circolare del Capo Dipartimento n°1 del 18

marzo 2013 “Modello d'intervento e revisione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia”, con particolare riferimento ai principi di suddivisione dei detenuti in piccoli gruppi, già peraltro presenti nella circolare ministeriale n 53391/2006.

La sezione a custodia attenuata attualmente attiva presso l'IPM di Nisida è allocata in una sede completamente autonoma dalle altre sezioni detentive e dotata di propri spazi di socializzazione, ove è attuata la sorveglianza dinamica. La vita all'interno è regolamentata da apposito ordine di servizio (da ultimo ordine di servizio 6 del 28/02/2019) che disciplina sia le modalità di attuazione della sorveglianza che l'organizzazione finalizzata a garantire spazi di autonomia nella gestione della vita personale e comunitaria dei detenuti ivi collocati. I giovani detenuti consumano i pasti preparati dalla locale mensa insieme in una sala comune; possono altresì fruire anche di tempi condivisi all'interno del reparto. Nella fascia oraria dalle 08.00 alle 22.30 possono liberamente circolare nelle stanze detentive e negli spazi di socialità. Al gruppo è destinato un contingente di polizia penitenziaria stabile che si articola su turni garantendo un posto di servizio fisso.

I giovani assegnati alla sezione a custodia attenuata, qualora non siano impegnati in attività lavorativa esterna all'isola, sono occupati nell'attività di giardinaggio all'interno dell'isola stessa e nella manutenzione del verde nell'ambito del progetto per la realizzazione del parco letterario di Nisida. Nei giorni prefestivi e festivi, gli occupanti la sezione oltre a fruire dei colloqui con i familiari, svolgono attività a loro dedicate organizzate dal volontariato esterno. Una importante risorsa, anche economica, per i giovani occupanti la sezione è rappresentata dalla collaudata collaborazione tra l'istituto e l'Associazione Monelli tra i fornelli, che li impiega in attività di catering. In prospettiva delle dimissioni dall'istituto ai ragazzi ammessi al progetto si cerca di offrire tirocini formativi presso aziende del territorio.

Onde evitare possibili pressioni da parte dei pari ristretti nell'IPM, i contatti tra quest'ultimi ed i giovani inseriti nella sezione a custodia attenuata sono fortemente limitati alla sola partecipazione ad eventi particolarmente significativi che si tengono all'interno della struttura.

L'ammissione alla sezione a custodia attenuata è frutto di una valutazione di équipe che vede coinvolto il personale educativo e quello di polizia penitenziaria. Tra i criteri di selezione si tiene conto fondamentalmente del percorso educativo che il ragazzo ha seguito all'interno dell'istituto, del fine pena (privilegiando ragazzi definitivi con residui pena medio/brevi), del senso di responsabilità e della volontà del ragazzo di mettersi alla prova in un contesto nel quale la relazione con gli adulti non è più fondata sul rapporto custode/custodito ma adulto/ragazzo. Nella valutazione non ha mai inciso la tipologia di reato commesso.

Dal 2015 ad oggi una quarantina di ragazzi sono stati assegnati a tale sezione per un periodo variabile da 6 mesi a 2 anni, successivi ad un periodo di osservazione all'interno dell'Istituto mediamente di 18 mesi.

## 12 Il contributo offerto dagli investimenti in videosorveglianza

In merito alla videosorveglianza, l'Amministrazione, a partire dal 2017 ha avviato un programma di ammodernamento e integrazione degli impianti esistenti, ponendo attenzione a soluzioni più flessibili e manutenibili con una migliore gestione dell'impiego delle risorse umane. Tali investimenti risultano quanto mai funzionali alla piena attuazione del D.Lgs. 121/18, in quanto offrono strumenti concreti per migliorare l'organizzazione del lavoro e semplificare la gestione di attività quali la fruizione dei colloqui, delle visite prolungate e degli spazi all'aperto di pertinenza degli IPM, consentendo al contempo di implementare gli standard di sicurezza.

Attività propedeutica alla realizzazione degli impianti è stata la realizzazione di linee di indirizzo sulla videosorveglianza in ambiente penitenziario, emanate nel corso del 2019.

Con le Linee di indirizzo sulla videosorveglianza il Dipartimento ha inteso definire gli strumenti di carattere tecnico, giuridico e organizzativo, da sviluppare in futuro sulla base delle indicazioni provenienti dai vari contesti territoriali, per realizzare un efficace coordinamento dei sistemi di videosorveglianza sul territorio nazionale; ciò al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'utilizzo delle risorse umane e potenziare nel contempo i sistemi di sicurezza delle strutture penitenziarie. Opportuna formazione è stata, inoltre, erogata al personale per il corretto uso dei nuovi impianti.

Con riferimento ai 17 IPM sono attualmente attivi i seguenti impianti:

- 1) Bari
- 2) Potenza
- 3) Quartucciu
- 4) Airola
- 5) Torino
- 6) Firenze
- 7) Bologna

Sono in fase di conclusione, con previsione di collaudo entro la metà di marzo 2020, gli impianti degli IPM di Catania, Palermo e Catanzaro.

È in fase di esecuzione l'impianto dell'IPM di Roma (si prevede il collaudo della fornitura entro giugno 2020). È in fase di avvio la realizzazione dell'impianto presso l'IPM di Nisida (si prevede la conclusione della fornitura entro settembre 2020).

Successivamente si provvederà a progettare gli impianti delle restanti strutture, con particolare riferimento all'IPM di Milano, attualmente in corso di ristrutturazione.

### 13 Territorialità dell'esecuzione

Il decreto legislativo 121/2018 all'art. 22 ha rafforzato ulteriormente il principio di territorialità, ribadendo che la pena deve essere eseguita in istituti prossimi alla residenza o alla abituale dimora del detenuto e delle famiglie, in modo da facilitare la continuità delle relazioni personali e socio-familiari educativamente e socialmente significative. Tale principio può essere derogato solo per specifici motivi ostativi e previo vaglio dell'Autorità Giudiziaria. L'Amministrazione ha ampliato ulteriormente l'impegno già in atto, per assicurare una piena attuazione al principio di territorialità, individuando soluzioni strutturali che consentano ai minori e giovani in carico di poter permanere, durante la detenzione, nel proprio contesto di appartenenza ed è impegnata nel superamento delle criticità presenti in alcuni Istituti, in particolare nel Centro-Nord, che hanno visto la riduzione della relativa capienza per il perdurare dei lavori di ristrutturazione tuttora in corso. L'Amministrazione sta intervenendo incisivamente nelle singole realtà per accelerare la riapertura delle sezioni temporaneamente sospese e per assicurare il rapido avanzamento degli altri cantieri, supportando al contempo il personale delle strutture territoriali coinvolte.

Nello specifico, nel corso del 2019 è stato realizzato quanto segue:

- sono proseguiti, e costituiscono un obiettivo della massima importanza anche per l'anno 2020, gli interventi di ristrutturazione del secondo padiglione dell'Istituto Beccaria di Milano che porteranno alla completa ristrutturazione dello stesso. Alla fine del 2017 i detenuti presenti sono stati trasferiti in una parte del complesso già ristrutturata, con notevole miglioramento delle condizioni detentive, seppure a fronte di una consistente diminuzione della capienza dell'Istituto (da 50 a 30 unità). La temporanea riduzione di capienza dell'Istituto milanese, data la considerevole domanda proveniente dal territorio lombardo, ha richiesto all'Amministrazione una attenta gestione delle assegnazioni e la necessità di provvedere a trasferimenti e aggregazioni temporanee in altri distretti. Tali operazioni sono state condotte nello scrupoloso rispetto dei parametri definiti a livello nazionale, assicurando a tutta l'utenza interessata la continuità dei contatti e delle relazioni familiari.
- Proseguono i lavori per la definizione del progetto di ristrutturazione del complesso demaniale sede dell'ex Casa circondariale di Rovigo, acquisito dall'Amministrazione e che verrà destinato a sede del nuovo I.P.M. del Triveneto, al fine di risolvere definitivamente l'annosa problematica dell'I.P.M. di Treviso da sempre carente in termini di spazi. Infatti, la struttura detentiva di Treviso è l'unica presente nei distretti di Corte d'Appello ubicati nelle regioni del Triveneto e la sua capienza risulta insufficiente per il flusso di utenza determinato dai provvedimenti delle Autorità Giudiziarie del territorio di riferimento. I trasferimenti presso altri distretti, oltre a rappresentare un aggravio in termini di risorse impiegate, determinano l'allontanamento dei detenuti dal territorio di provenienza con la conseguenza di interrompere i colloqui visivi con i familiari nonché di rendere più difficoltose le eventuali prese in carico da parte dei servizi socio-sanitari di riferimento.

- A seguito di sopralluogo effettuato presso l'I.P.M. di Firenze è stata realizzata la riattivazione di alcune stanze detentive, destinate temporaneamente ad altro uso, che hanno permesso l'aumento della capienza dell'istituto da 11 a 17 posti, in attesa di concludere i lavori di ristrutturazione del complesso e quindi giungere alla completa riapertura dell'istituto. La disponibilità dei nuovi posti letto offrirà maggior respiro alla temporanea riduzione della capienza dell'I.P.M. di Milano ed all'esiguità degli spazi dell'I.P.M. di Treviso, consentendo a coloro per i quali si rende necessario l'allontanamento in altra struttura per motivi di sovraffollamento, una maggiore vicinanza al territorio di provenienza.
- Sono giunti a completamento i lavori di adeguamento dell'I.P.M. di Potenza, che hanno consentito un diverso utilizzo degli spazi destinati in precedenza alla disattivata Comunità Pubblica, potenziando non solo la capacità ricettiva della struttura, che è passata da 12 a 16 posti, ma soprattutto dotando l'istituto di spazi per l'attivazione di nuove attività di formazione professionale e implementando gli standard di sicurezza.

L'Amministrazione ha da sempre promosso ed incentivato presso i Servizi Minorili azioni volte a rafforzare nelle progettualità una presenza e una partecipazione attiva della famiglia. Per quanto attiene nello specifico ai giovani ristretti all'interno degli I.P.M., fatte salve le indicazioni della Magistratura e tenuto conto della ricettività delle strutture, nell'assegnazione e movimentazione dei detenuti in carico si è sempre assicurata una particolare attenzione a garantire la vicinanza territoriale del detenuto alla famiglia, nonché la vicinanza del giovane detenuto genitore ai propri figli. L'obiettivo è, quindi, quello di valorizzare tutti i momenti di contatto fra il ristretto e i suoi cari, ponendo in essere ogni sforzo che le risorse a disposizione e le previsioni normative consentono, atteso che il contributo che la famiglia può offrire nel percorso di risocializzazione del condannato è di primaria importanza e che, al contrario, una netta interruzione o anche solo un deterioramento delle relazioni familiari può comportare effetti fortemente negativi.

L'80% degli ingressi nel corso del 2019 è, pertanto, avvenuto nelle Regioni di riferimento. Il dato, purtroppo, peggiora sensibilmente (59%) con riferimento all'utenza femminile. Poiché sul territorio italiano sono presenti solo tre strutture detentive che accolgono ragazze, ubicate rispettivamente a Pontremoli, Roma e Nisida, ed il numero di ragazze per le quali sono disposti provvedimenti detentivi (la presenza media femminile in IPM è stata pari a 31 nel 2019), è particolarmente esiguo.

Laddove è stato necessario procedere alla collocazione di minori e giovani ristretti in sede diversa da quella del territorio di residenza della famiglia, si è sempre proceduto ad assicurare agli stessi periodiche aggregazioni nelle sedi provenienza, al fine di garantire la fruizione del diritto di colloquio diretto con i familiari o con altre persone affettivamente significative.

In tali casi è di particolare rilievo il ruolo dell'USSM del territorio di provenienza, che assicura un collegamento costante con la famiglia e i servizi socio-sanitari territoriali, anche in previsione di modifiche della misura in esecuzione.

#### 14 Sanzioni disciplinari

L'art. 23 del D.Lgs. 121/18 ha modificato la composizione del Consiglio di Disciplina ed il numero delle sanzioni previste in risposta all'infrazione disciplinare, inserendo peraltro tra le sanzioni le attività dirette a rimediare in danno, in coerenza con la finalità dell'esecuzione della pena di favorire percorsi di giustizia riparativa.

La previsione della presenza nel Consiglio di Disciplina del Giudice onorario ha comportato una fase iniziale di criticità, relativa ai tempi di convocazione dei consigli, inizialmente dilatatisi. Tale criticità è stata superata già nei primi mesi di attuazione nella nuova normativa, grazie alla collaborazione assicurata dagli Uffici Giudiziari minorili.

Con riferimento alla tipologia di sanzioni previste, è evidente come la normativa si ispiri a principi di gradualità e di valutazione delle condizioni specifiche del soggetto sanzionato, oltre che del contesto nel quale l'infrazione è stata rilevata. È stato, pertanto, raccomandato ai Servizi Minorili in primo luogo di evitare, per quanto possibile, nel comminare la sanzione, l'interruzione dei percorsi formativi, scolastici e l'esercizio del diritto di culto. Inoltre, valorizzando le esperienze maturate da alcuni Istituti penali per minorenni, si è dato avvio all'applicazione della risposta sanzionatoria quale strumento per la risoluzione del conflitto generato dall'infrazione. La possibilità di adottare quale sanzione disciplinare "attività dirette a rimediare al danno cagionato" introduce, nella disciplina dell'esecuzione penale delle pene nei confronti dei minorenni, una novità di particolare rilievo in quanto le sanzioni disciplinari consistono di fatto in limiti e divieti imposti al soggetto che ha commesso l'infrazione (ovvero lo pongono in una posizione passiva) mentre nella sanzione di eseguire attività di riparazione al danno è insito un obbligo di agire secondo determinate regole ed allo scopo di raggiungere precisi obiettivi, quindi con una valenza educativa finalizzata non solo a contribuire al processo di consapevolezza e responsabilizzazione del minorenne ma anche a contrastare il ripetersi dei conflitti. Allo stato attuale le attività di riparazione del danno consistono prevalentemente in azioni utili al benessere comune quali possono essere la pulizia degli ambienti, la partecipazione alla manutenzione ordinaria degli spazi detentivi o delle aree verdi, ovvero l'inserimento in corsi di mediazione dei conflitti.

### 15 L'azione congiunta con l'USSM e le dimissioni

L'attuazione del D.Lgs. 121/2018 ha imposto un ulteriore rafforzamento degli spazi di raccordo tra IPM e USSM, già sperimentati nel contesto minorile, con l'obiettivo di avviare modalità operative comuni su tutto il territorio nazionale.

Il raccordo tecnico sul singolo caso è assicurato in seno all'équipe che presidia il percorso complessivo del minore e garantisce la continuità della presa in carico, in collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali.

Nella fase dell'accoglienza nell'Istituto, l'USSM fornisce ogni utile supporto per la conoscenza nel minorenni o giovane adulto e del nucleo familiare, quale parte rilevante del progetto di intervento condiviso con il minore. In seno all'équipe l'USSM contribuisce all'elaborazione del progetto di intervento educativo ed ha un ruolo particolarmente attivo in caso di accesso a benefici come i permessi premio (art. 30-ter O.P.) e il lavoro all'esterno (art. 21 O.P.) L'accesso ai benefici costituisce, infatti, occasione preziosa per valutare la tenuta del progetto educativo anche in funzione del delicato momento delle dimissioni.

L'équipe costituita presso l'IPM, in presenza dei presupposti, si attiva per reperire le risorse necessarie alla formulazione di un programma di intervento per l'eventuale attivazione di una misura penale di comunità da sottoporre alle valutazioni dell'Autorità Giudiziaria. L'équipe, infatti, ha il compito di accompagnare il minorenni durante il suo percorso detentivo, consentendogli di acquisire consapevolezza delle opportunità a lui offerte nell'ambito dell'esecuzione penale, favorendone la responsabilizzazione e l'impegno necessari a sostenere un'eventuale misura penale di comunità.

L'USSM assume, infine, un ruolo fondamentale nel periodo che precede la dimissione dall'I.P.M. Nei sei mesi precedenti la dimissione, l'équipe di cui il funzionario di Servizio Sociale è parte integrante, intensifica la propria azione di collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali sia per assicurare la continuità dell'intervento rispetto alla totalità delle esigenze del ragazzo sia per concretizzare valide opportunità di inserimento nella comunità di riferimento, già precedentemente individuate.

## V. Percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato

Tra le finalità dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni il Legislatore manifesta un evidente *favor* per i percorsi di giustizia riparativa. Ruolo primario ha, infatti, quella modalità di concepire la giustizia finalizzata alla ricomposizione della frattura determinatasi nell'ambito sociale per effetto della commissione del fatto di reato. Tutte le altre finalità della pena enunciate dalla norma (vale a dire la responsabilizzazione, l'educazione ed il pieno sviluppo psico-fisico del minorenne, la preparazione alla vita libera, l'inclusione sociale e la prevenzione della commissione di ulteriori reati) possono essere più favorevolmente e positivamente perseguite qualora il giovane autore di reato comprenda l'effettivo disvalore dell'azione commessa. A tal riguardo, risulta di fondamentale rilievo la consapevolezza della sofferenza arrecata alla vittima.

L'impegno costante di tutti gli operatori della giustizia minorile è, quindi, finalizzato a favorire percorsi di giustizia riparativa sia all'interno degli istituti penali per i minorenni, che nell'esecuzione delle misure di comunità.

La giustizia riparativa in ambito minorile beneficia di un'esperienza maturata e sedimentata nel corso degli anni, a partire dal 1995, sulla scorta di sperimentazioni sviluppatesi grazie all'operato dei servizi minorili dell'amministrazione e di una magistratura minorile sensibile al tema, d'intesa con i servizi del territorio e del privato sociale. All'interno del procedimento penale, assume una indubbia valenza sociale e pedagogica in grado di aprire un dialogo con i minori autori di reato utilizzando una prospettiva relazionale, fondata sul confronto/dialogo tra autore di reato e vittima. Si configurano, pertanto, nel lavoro socio-educativo, scenari complementari innovativi: la commissione di un reato intesa non tanto, o non solo, come violazione di un precetto, in una prospettiva statica, quanto piuttosto come rottura di un equilibrio sociale tra individui e tra individuo e comunità, generando un'opportunità di crescita, attraverso l'incontro con la sofferenza della vittima, nella prospettiva di una effettiva presa di coscienza da parte del minore delle conseguenze del reato ed in vista di un effettivo reinserimento nel tessuto sociale, in linea con lo spirito costituzionale del sistema sanzionatorio penale.

Tale impostazione ha ricevuto un significativo avallo sul piano normativo con l'entrata in vigore del D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 - Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni - che ha assegnato a tale strumento un'importanza non secondaria nell'ambito del processo educativo. Vale precisare che nella storia delle esperienze maturate nella Giustizia minorile, alcuni Istituti penali per minorenni, seppure in modalità sperimentale, avevano già avviato al proprio interno progetti orientati a promuovere la Giustizia riparativa ma il D.Lgs.121/2018 ha consentito di uscire dalla logica della sperimentazione, connotandole come azioni a cui dovere garantire una cornice in termini di stabilità e continuità in quanto strettamente connesse alla finalità dell'esecuzione penale per i minorenni. La sanzione penale, contestualmente alle funzioni retributiva ed educativa, che porta intrinsecamente in sé,



quindi aggiunge ed integra anche quella riparativa, segnando una evoluzione culturale nelle strategie d'intervento.

Un orientamento in sintonia e conformità alla Raccomandazione CM/Rec(2018)8 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla Giustizia riparativa in materia penale. Raccomandazione che peraltro al Capo VII, Evoluzione della giustizia riparativa, alle Regole, n.59, n.60 e n.61 specifica che gli approcci riparativi possono anche essere utilizzati per costruire e mantenere le relazioni tra il personale dei servizi minorili, gli operatori esterni, i minori ristretti. Si introduce un respiro a vasto raggio, la cui portata è rivolta a rendere sempre più i luoghi della pena, come luoghi dove agire il confronto, il dialogo, la democrazia.

L'obiettivo, in corso di realizzazione, è attuare un'azione di sistema su scala nazionale volta a favorire l'adeguamento degli Istituti Penali per i Minorenni, implementando specifici programmi di giustizia riparativa, in conformità al D.Lgs. 2 ottobre 2018, n.121 e, in particolare, in relazione al Capo I Disposizioni generali, art.1 - Regole e finalità dell'esecuzione - comma 2 in cui si stabilisce che "l'esecuzione della pena detentiva e delle misure penali di comunità deve favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato" e, nell'ambito delle sanzioni disciplinari, al Capo IV Intervento Educativo e organizzazione degli Istituti Penali per minorenni, che prevede all'articolo 23 comma 1 lettera b) "attività dirette a rimediare al danno cagionato".

Al fine di dare coerenza, solidità e continuità alla cultura riparativa in Istituto penale per i minorenni, si è ritenuto essenziale attuare una pianificazione organica degli interventi in modo da lavorare su più livelli di azione.

Nello specifico, l'Amministrazione ha:

- emanato il 17 maggio 2019 le "Linee di indirizzo per la giustizia minorile e di comunità in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato in ambito dell'esecuzione penale e in materia minorile". Le linee di indirizzo si ispirano alle indicazioni di "soft law" contenute nelle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di vittime e di "restorative justice" e costituiscono un primo lavoro dell'Amministrazione finalizzato a definire una comune linea operativa sulla base della quale inquadrare i dispositivi normativi di riferimento, aggiornando ed integrando le migliori esperienze maturate in materia;
- attivato, in forza delle priorità dettate dal D.Lgs. 2 ottobre 2018, n.121, una riflessione nazionale in corso di attuazione finalizzata all'implementazione di programmi di giustizia riparativa negli Istituti penali per i minorenni. Tale azione si ritiene propedeutica all'elaborazione di una *policy* in materia di giustizia riparativa, con la partecipazione attiva dei referenti della giustizia riparativa in servizio negli Istituti Penali per i Minorenni;

- individuato, tra le Linee di priorità progettuali declinate per l'assegnazione delle risorse, l'esigenza di favorire percorsi di giustizia riparativa e mediazione con le vittime di reato nel corso dell'esecuzione della pena detentiva, destinando quota parte dei suddetti fondi agli Istituti Penali per i Minorenni;
- assegnato, per le suddette finalità, risorse volte a favorire percorsi di giustizia riparativa e mediazione con le vittime di reato nel corso dell'esecuzione della pena detentiva quota parte dei fondi della programmazione dipartimentale. Sulla base dei suddetti fondi sono stati approvati sia per l'anno 2019 che per l'anno 2020 n.17 progettualità in materia di giustizia riparativa realizzate presso tutti gli Istituti Penali per i Minorenni con l'obiettivo di attuare un'azione di sistema su scala nazionale volta a favorire l'adeguamento degli II.PP.MM.;
- messo a regime una capillare rete istituzionale di referenti per la giustizia riparativa e mediazione penale afferenti a tutti gli Istituti Penali per i Minorenni chiamati concretamente a concorrere alla realizzazione degli obiettivi dipartimentali in materia di giustizia riparativa e mediazione penale individuando: a) 17 referenti dell'area educativa per la giustizia riparativa, 1 per ogni Istituto Penale per i Minorenni; b) 17 referenti per la Giustizia riparativa, 1 per ogni Istituto Penale per i Minorenni appartenenti al Corpo della Polizia Penitenziaria con il supporto dell'area sicurezza del Dipartimento;
- rafforzato la rete istituzionale di referenti per la Giustizia riparativa regionali-interdistrettuali e di servizio, nell'ambito dell'articolazione dei servizi territoriali sia degli uffici minorili che di esecuzione penale esterna, chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi dipartimentali in materia di giustizia riparativa e mediazione penale.
- realizzato n.4 incontri nazionali presso la sede del Dipartimento.

Roma, 21.02.2020

*Il Capo Dipartimento*  
Gemma Tuccillo