



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 2020

Sommario	
Premessa	3
I. L'assetto organizzativo e l'azione di indirizzo dell'Amministrazione centrale	5
II. Esecuzione esterna e misure penali di comunità	12
1 Misure penali di comunità: flussi di utenza e risorse	12
2 Il profilo dei ragazzi in carico per misure penali di comunità	17
3 Il programma di intervento educativo	19
3.1 Istruzione	22
3.2 Formazione professionale e lavoro	23
3.3 I centri diurni polifunzionali	26
4 L'eventuale collocamento in comunità	27
III. Disciplina dell'esecuzione	34
5 Estensione dell'ambito di esecuzione delle pene secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni	34
5.1 I giovani adulti nel circuito penale minorile	34
5.2 Compimento del venticinquesimo anno di età	38
6 Esecuzione delle misure penali di comunità	39
6.1 Il ruolo dei servizi minorili	39
6.2 Il coordinamento con i servizi socio-sanitari territoriali	42
IV. Intervento educativo e organizzazione degli istituti penali per i minorenni	47
7 I flussi di utenza	47
8 Tutela della salute	52
9 Il progetto di intervento educativo	53
9.1 L'ingresso nel sistema detentivo minorile	55
9.2 Istruzione	56
9.3 Formazione professionale e lavoro	59
10 Assegnazione dei detenuti e camere di pernottamento	61
11 Permanenza all'aperto	66
12 Colloqui e tutela dell'affettività	69
12.1 Colloqui con i familiari	69
12.2 Conversazioni telefoniche	75
12.3 Visite prolungate	77
13 Custodia attenuata	79
14 Il contributo offerto dagli investimenti in videosorveglianza	81
15 Territorialità dell'esecuzione	82
16 Sanzioni disciplinari	84
17 L'azione congiunta con l'USSM e le dimissioni	85
V. Percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato	88

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 secondo anno di attuazione della nuova disciplina.

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 quadriennio 2017/2020 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 relazione 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'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.

In data 15 gennaio 2020 sono state diffuse le *Linee d'Indirizzo per l'applicazione del decreto legislativo 121/2018*. Il documento è il risultato di un'approfondita attività di studio e analisi intrapresa dai Gruppi di Lavoro costituiti appositamente nell'anno 2019, a cui hanno partecipato tutte le articolazioni centrali e territoriali del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità. L'obiettivo del documento è quello di offrire uno strumento univoco e di supporto ai Servizi per affrontare le problematiche operative più rilevanti poste dalla nuova disciplina, che prevede una riorganizzazione dei Servizi minorili, imponendo una rivisitazione delle metodologie d'intervento e un adeguamento dei profili strutturali.

Lo stato di emergenza sanitaria, determinatosi nel Paese a partire dal mese di febbraio 2020, ha comportato non poche difficoltà per la completa attuazione di quanto previsto dal D.Lgs. 121/18 e dalle relative Linee guida, soprattutto per quanto attiene ai contenuti dei programmi educativi e all'esercizio del diritto all'affettività, considerata la temporanea sospensione di molte attività in presenza e le sospensioni/limitazioni agli ingressi dei familiari nelle strutture residenziali.

L'emergenza sanitaria che ha interessato, con vari livelli di gravità e criticità, l'intero territorio nazionale e il susseguirsi delle disposizioni correlate all'andamento dell'epidemia, hanno reso prioritaria ed indispensabile l'adozione di disposizioni finalizzate all'applicazione delle misure di prevenzione sanitaria a tutela della salute dell'utenza e del personale tutto. Nella relazione si dà conto delle misure emergenziali adottate e di come al contempo sia stata assicurata la tutela dei diritti soggettivi e dei percorsi educativi dei ragazzi in carico.

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

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

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

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

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

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

- *Il Capo del Dipartimento, con la collaborazione del Vice Capo, attraverso i propri uffici di staff, svolge altresì i seguenti compiti:*
 - in raccordo con il Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, programmazione, pianificazione e controllo dell'esecuzione penale esterna, garantendo uniformità di indirizzo e omogeneità organizzativa;
 - attività ispettiva;

- rapporti con le autorità giudiziarie italiane ed estere; adempimenti connessi in qualità di Autorità centrale prevista da convenzioni internazionali, regolamenti e direttive dell'Unione europea in collaborazione con l'Ufficio legislativo e con l'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale;
- attività inerenti la nomina dei componenti esperti dei tribunali per i minorenni;
- adempimenti connessi alla formazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, della legge finanziaria e della legge di assestamento del bilancio;
- attività internazionali in raccordo con organismi omologhi;
- attività inerenti il coordinamento delle progettualità cofinanziate dalla programmazione regionale, nazionale e comunitaria e rapporti con la Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione;
- comunicazione istituzionale.

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

- *Centri per la Giustizia Minorile (11)* - Organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente anche a più distretti di Corte d'Appello. Essi esercitano funzioni di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica nei confronti dei Servizi Minorili da essi dipendenti (Uffici di Servizio sociale per i minorenni, Istituti penali per i minorenni, Centri di prima accoglienza, Comunità, Centri diurni polifunzionali) e di collegamento con gli Enti locali. Stipulano convenzioni e protocolli d'intesa con Enti pubblici, del privato sociale e con le Università.
- *Istituti Penali per Minorenni (17)* - Assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile di custodia cautelare, detentiva o di espiazione di pena. Ospitano, oltre che i minori di età, gli ultradiciottenni, fino al compimento dei 25 anni. Hanno un'organizzazione funzionale ad un'azione educativa integrata con gli altri Servizi della giustizia minorile e del territorio. Negli Istituti vengono garantiti i diritti soggettivi dei minori alla crescita armonica psico-fisica, allo studio, alla salute, con particolare riguardo alla non interruzione dei processi educativi in atto ed al mantenimento dei legami con le figure significative. Sono organizzate attività scolastiche, di formazione professionale, di animazione culturale, sportiva e ricreativa.
- *Centri di Prima Accoglienza (24, di cui 23 operativi)* - Ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento. L'équipe del Centro predispose 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 (4, di cui 3 operative)* - Servizi residenziali di tipo comunitario per l'esecuzione delle misure penali integrate nel contesto sociale di appartenenza del giovane.

- *Centri Diurni Polifunzionali (9, di cui 6 operativi)* – Servizi minorili non residenziali per l'accoglienza diurna dei minori dell'area penale e di giovani in situazioni di disagio sociale e a rischio, anche se non sottoposti a procedimento penale. Offrono attività educative, ricreative e di studio.
- *Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (29)* – Forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale. Attuano gli interventi previsti dalla legge contro la violenza sessuale e quelli previsti dalla Convenzione sulla sottrazione internazionale di minori. Forniscono elementi conoscitivi all'Autorità Giudiziaria Minorile. Svolgono attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento penale. Alcuni Uffici, per una migliore gestione dei rapporti con l'utenza, hanno *sedes distaccate (22)* sul territorio di competenza.

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

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

Sono organizzati in:

- *Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna (11)* – Sono uffici dirigenziali ed organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente a più distretti di Corte d'Appello. Individuano i fabbisogni e propongono all'Amministrazione i documenti programmatici per le politiche di esecuzione penale esterna. Svolgono funzioni di indirizzo, coordinamento, verifica dell'attività degli uffici distrettuali e locali, promuovono iniziative progettuali, sviluppano i rapporti con gli enti territoriali, gli enti pubblici e privati, il terzo settore ed il volontariato.
- *Uffici distrettuali di esecuzione penale esterna (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.

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

- *Convenzione in materia di protezione dei minori (L'Aja 5.10.1961)* (tutela dei minori a rischio e dei loro beni).
- *Convenzione europea relativa al rimpatrio dei minori", fatta a L'Aja il 28 maggio 1970.*
- *Convenzione sul riconoscimento delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento (Lussemburgo 20.5.1980).*
- *Convenzione sugli aspetti civili della Sottrazione Internazionale di Minori (L'Aja 25.10.1980)* (istanze di rimpatrio dei minori ed esercizio del diritto di visita).
- *Regolamento n. 2201/2003 del Consiglio del 27.11.2003 (detto anche Bruxelles II Bis)* (competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale).
- *Convenzione sull'esecuzione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti dei figli e di altri membri della famiglia (L'Aja 23.11.2007).*
- *Regolamento n. 4/2009 del Consiglio del 18.12.2008* (competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni e cooperazione in materia di obbligazioni alimentari).

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

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

Tabella I - Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia Minorile. Situazione al 31 dicembre 2020. Dati di riepilogo.

Servizi minorili	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Presenti nei Servizi residenziali			
Centri di prima accoglienza	4	0	4
Istituti penali per i minorenni	265	13	278
Comunità ministeriali	14	0	14
Comunità private	893	52	945
Totale presenti alla data considerata	1.176	65	1.241
In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni ⁽¹⁾			
In messa alla prova	2.102	149	2.251
<i>In casa</i>	1.629	127	1.756
<i>In comunità</i>	473	22	495
In misura penale di comunità/ alternativa alla detenzione, sostitutiva, di sicurezza, cautelare delle prescrizioni e della permanenza in casa	351	14	365
<i>In casa</i>	301	13	314
<i>In comunità</i>	50	1	51
In Comunità, per misura diversa dalle precedenti	346	23	369
Negli Istituti penali per i minorenni	256	11	267
Nei Centri di prima accoglienza	0	0	0
Per indagini sociali e progetti trattamentali ⁽²⁾	4.998	646	5.644
In altra situazione ⁽³⁾	3.514	411	3.925
Totale soggetti in carico alla data considerata	11.567	1.254	12.821
Frequentanti i Centri diurni polifunzionali			
N. minori frequentanti alla data considerata	86	6	92

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

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

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

Tutti i dati statistici relativi all'utenza riportati nella presente relazione sono acquisiti dal Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM); l'elaborazione è stata effettuata in data 26 marzo 2021.

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.

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 era programmato di realizzare nel corso del 2020, unitamente alla rivisitazione dei Progetti di Servizio dei singoli Servizi minorili e dei relativi Regolamenti, nonché delle Carte dei servizi.

Il sopraggiungere dell'emergenza pandemica ha inevitabilmente imposto una ridefinizione dei programmi di lavoro. La prosecuzione del processo di attualizzazione dei modelli organizzativi e delle modalità operative dei Servizi Minorili al dettato normativo del D.Lgs. 121/18, iniziato nell'anno 2019, ha dovuto inevitabilmente tenere conto dell'applicazione delle indicazioni internazionali (OMS), delle normative nazionale e regionale che hanno regolato e stanno regolando le diverse fasi dell'emergenza sanitaria. La realtà venutasi a determinare ha richiesto l'adeguamento dell'organizzazione dei servizi minorili alle sopraggiunte necessità di contenimento della diffusione del virus SARS-Cov2, in stretta collaborazione con le Autorità sanitarie territorialmente competenti.

Sin dal 22/02/2020 è stata costituita presso il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità una "unità di crisi" per far fronte, nella maniera più rapida ed efficace possibile, all'emergenza, assicurando indirizzi e supporto ai servizi periferici.

L'Amministrazione, considerata la particolare utenza ad essa affidata per età e per la specificità del trattamento esplicito, ha impartito disposizioni e diramato indicazioni individuando, necessariamente, soluzioni che potessero salvaguardare quanto più possibile i diritti soggettivi degli utenti, in uno con la necessità di assicurare la tutela della loro salute e quella degli operatori.

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

Particolarmente intenso è stato il confronto nell'ambito del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria al fine di definire quegli aspetti della vita dei servizi residenziali sui quali maggiore è stato ed è l'impatto delle misure di sicurezza sanitaria succedutesi. Tale lavoro ha consentito l'approvazione il 9 luglio 2020, in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali dell'Accordo avente ad oggetto "*Linee di indirizzo per la prevenzione ed il controllo dell'infezione da SARS-COV-2 nelle Comunità Residenziali del privato sociale che accolgono minorenni che hanno compiuto il 14° anno di età e giovani adulti e per la gestione delle attività trattamentali negli Istituti Penali per I Minorenni*".

Con il superamento della prima fase di cd. *lockdown*, tenuto conto di quanto emerso dai monitoraggi effettuati, sono state ridefinite le linee organizzative ed operative per la progressiva ripresa delle attività in presenza, nel rispetto delle misure sanitarie di prevenzione. Tale azione è stata intrapresa

tramite l'intensificazione della collaborazione con i Servizi minorili e la costituzione di gruppi di lavoro per tipologia di servizi e per aree tematiche. Ad esito del proficuo confronto avviato con i servizi periferici sono scaturite le Linee Guida per lo svolgimento dei video-colloqui all'interno degli IPM e gli indirizzi in tema di attività scolastiche presso gli IPM e l'area penale esterna – attività in presenza e didattica a distanza.

Nel complesso i Servizi minorili hanno saputo affrontare la situazione emergenziale sperimentando nuove modalità operative e nuovi strumenti di lavoro che potranno essere ampiamente valorizzati nel percorso di riordino delle circolari sull'organizzazione e la gestione tecnica dei servizi minorili e dei relativi disciplinari tuttora 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 o giovani adulti. L'articolo 2 del D.Lgs. 121/2018 individua le seguenti misure penali di comunità:

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

In rigorosa continuità con i principi del DPR 448/88, la nuova disciplina dell'esecuzione 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 penali di comunità/alternative alla detenzione. Anni dal 2017 al 2020. Dati di flusso.

Misure alternative alla detenzione	Anni			
	2017	2018	2019	2020
Affidamento in prova al servizio sociale	245	233	250	206
Affidamento in prova al servizio sociale con collocamento in comunità	56	53	55	56
Affidamento in prova in casi particolari	7	9	9	6
Affidamento in prova in casi particolari con collocamento in comunità	10	13	18	12
Concessione Legge 199/2010	74	66	40	27
Detenzione domiciliare	196	180	183	224
Detenzione domiciliare con collocamento in comunità	17	27	44	45
Detenzione domiciliare speciale	1	1	0	1
Semilibertà	2	1	1	0
N. complessivo soggetti in carico per misure alternative (un soggetto può aver avuto più misure nel corso dell'anno)	562	539	550	515

a. di cui: con misura disposta nell'anno

Misure alternative alla detenzione	Anni			
	2017	2018	2019	2020
Affidamento in prova al servizio sociale	132	133	153	99
Affidamento in prova al servizio sociale con collocamento in comunità	36	27	38	30
Affidamento in prova in casi particolari	3	3	6	3
Affidamento in prova in casi particolari con collocamento in comunità	8	6	14	5
Concessione Legge 199/2010	56	43	23	16
Detenzione domiciliare	113	117	110	150
Detenzione domiciliare con collocamento in comunità	11	19	29	27
Detenzione domiciliare speciale	0	0	0	1
Semilibertà	0	1	1	0
N. complessivo soggetti con misure alternative disposte nell'anno (un soggetto può aver avuto più misure nel corso dell'anno)	347	334	335	290

* Dati definitivi. I dati 2019 possono leggermente differire da quelli riportati nella relazione 2019, in quanto all'epoca ancora provvisori.

Le misure penali di comunità, così come contemplate nell'articolato 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.

Il numero complessivo di ragazzi in carico per provvedimenti di misure penali di comunità è molto ridotto, in considerazione del fatto che la normativa italiana relativa al processo penale a carico di imputati minorenni prevede specifici istituti giuridici che consentono la fuoriuscita dal circuito penale già

nelle prime fasi processuali; pertanto, sono pochi i minori che completano l'iter giudiziario con un provvedimento di condanna definitiva.

Dall'analisi dei dati relativi agli utenti in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni beneficiari 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 alla detenzione domiciliare con collocamento in comunità. La nuova normativa, sotto questo profilo, ha fornito una risposta per tutti quei minorenni/giovani adulti 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.

Nel triennio 2017/2019, la misura dell'affidamento in prova, nelle sue diverse tipologie, è stata quella maggiormente applicata. Detta misura è quella che più di ogni altra è in grado di garantire una significativa risposta alle istanze educative del condannato minore di età e giovane adulto, attraverso la prevalenza di interventi a carattere socializzante attuati in modalità multidisciplinare, prevalenti rispetto a contenuti afflittivi. Per contro, la misura dell'affidamento in prova con detenzione domiciliare si è rivelata particolarmente utile a contenere e guidare ragazzi che, se privi di impegni specifici nell'arco di alcune giornate, potevano rimanere esposti a sollecitazioni negative. Secondo le osservazioni di alcuni USSM, la stessa misura, se svolta in comunità, presenta invece dei limiti, dovendo la struttura ospitante adeguare le proprie attività alle limitazioni imposte al ragazzo. Infine, la detenzione domiciliare, così come rivisitata dal D.Lgs. 121/18, nell'esperienza sinora maturata dei servizi minorili, offre un ulteriore spazio di relazione con i ragazzi, per lavorare sulla loro motivazione al cambiamento. L'elaborazione di un progetto educativo anche nell'ambito della detenzione domiciliare sollecita una maggiore azione e partecipazione al percorso da parte del giovane anche all'interno di una condizione di maggior controllo e maggior limitazione della libertà personale, favorendo, inoltre, un utilizzo più positivo del tempo della misura.

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

Per quanto concerne l'anno 2020, gravemente condizionato dalla situazione pandemica e da limitazioni significative anche dell'azione dei servizi, risulta difficile operare una valutazione obiettiva sullo stato di attuazione degli istituti previsti dal D.Lgs. 121/18. Infatti, nell'anno da poco conclusosi, il numero complessivo di ragazzi in carico per provvedimenti di misure penali di comunità è risultato inferiore alle annualità precedenti, situazione che rispecchia il dato generale degli utenti presi in carico dagli USSM nel corso dell'annualità appena trascorsa.

Nel 2020 i minorenni/giovani adulti in carico ai servizi minorili per l'esecuzione di misure penali di comunità e misure alternative sono stati 515, per 290 di loro il provvedimento è stato emesso nel corso dell'anno. Se precedentemente la misura dell'affidamento in prova, nelle sue diverse tipologie, è stata quella maggiormente applicata, i dati del 2020 evidenziano una contrazione del numero di minori in affidamento in prova al servizio sociale, anche con collocamento in comunità, di contro un considerevole aumento delle disposizioni di detenzione domiciliare; dati che sono sicuramente da ricondurre all'applicazione dell'istituto della detenzione domiciliare ex DL 18/2020 e DL 137/2020, provvedimenti legislativi adottati in funzione di contrasto alla diffusione dell'epidemia da SARS COV-2.

Tabella 3 - Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per misure penali di comunità/alternative alla detenzione. Situazione alla data del 31 ottobre negli anni 2018, 2019, 2020.

Misure alternative alla detenzione	Collocazione		Totale
	in casa	in comunità	
Situazione al 31.10.2018			
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
Totale	153	21	174
Situazione al 31.10.2019			
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
Totale	166	40	206
Situazione al 31.10.2020			
Affidamento in prova al servizio sociale	60	25	85
Detenzione domiciliare	69	11	80
Concessione Legge 199/2010	7	0	7
Semilibertà	0	0	0
Totale	136	36	172

* Dati definitivi. I dati 2019 possono leggermente differire da quelli riportati nella relazione 2019, in quanto all'epoca ancora provvisori.

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, alla data del 31/10/2019, dopo un anno di attuazione e alla stessa data per l'anno 2020.

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.

Lo stanziamento relativo all’esercizio 2020 è stato disponibile sin dall’inizio dell’esercizio finanziario ed è stato, pertanto, assegnato sin da inizio anno agli 11 Centri per la Giustizia Minorile, proporzionalmente all’utenza seguita.

Tabella 4 - Riparto risorse aggiuntive capitolo 2134 – Esercizio 2020

CGM Torino	€	178.000,00
CGM Milano	€	736.000,00
CGM Venezia	€	160.000,00
CGM Bologna	€	255.000,00
CGM Firenze	€	125.000,00
CGM Roma	€	211.000,00
CGM Cagliari	€	112.000,00
CGM Napoli	€	355.000,00
CGM Bari	€	212.000,00
CGM Catanzaro	€	115.000,00
CGM Palermo	€	341.000,00
Totale	€	2.800.000,00

Le risorse assegnate sono state utilizzate principalmente per far fronte alle rette relative ai collocamenti in comunità dei minorenni e giovani adulti in esecuzione di una misura penale di comunità. In merito si osserva che oltre al progressivo aumento dei collocamenti in comunità –frenato solo dall’emergenza pandemica- si registra altresì un aumento degli oneri riferiti alle rette. La retta giornaliera media sostenuta dall’Amministrazione, per l’annualità 2020, ammonta a circa € 107, 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. Sui costi della retta hanno inevitabilmente inciso i maggiori oneri sostenuti dagli enti gestori per adeguarsi alle misure previste per la prevenzione ed il contenimento del contagio da COVID-19, quali l’acquisto di DPI e materiale igienico-disinfettante, l’allestimento di spazi per eventuali quarantene e isolamenti sanitari degli ospiti e, soprattutto, i costi di sostituzione del personale a sua volta assente per quarantene e isolamenti sanitari.