

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante *"Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario"*, nella parte relativa all'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori d'età.

I contenuti normativi dello schema si avvalgono delle proposte elaborate dalle Commissioni ministeriali (costituite con decreto del Ministro della Giustizia in data 19 luglio 2017) coordinate dal prof. Glauco Giostra.

Esso recepisce le disposizioni dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85 della legge di delega, con riguardo:

- alla giurisdizione specializzata affidata al tribunale per i minorenni (comma 85, lettera p), n. 1);
- alla previsione di disposizioni riguardanti l'organizzazione penitenziaria degli istituti penali per minorenni nell'ottica della socializzazione, della responsabilizzazione e della promozione della persona (comma 85, lettera p), n. 2);
- alla applicabilità della disciplina prevista per i minorenni quantomeno ai detenuti giovani adulti, nel rispetto dei processi educativi in atto (comma 85, lettera p), n. 3);
- alla previsione di misure alternative alla detenzione conformi alle istanze educative del condannato minorenne (comma 85, lettera p), n. 4);
- all'ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà, di cui agli articoli 47 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (comma 85, lettera p), n. 5);
- all'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento (comma 85, lettera p), n. 6);
- al rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale quali elementi centrali del trattamento dei detenuti minorenni (comma 85, lettera p), n. 7);
- al rafforzamento dei contatti con il mondo esterno quale criterio guida nell'attività trattamentale in funzione del reinserimento sociale (comma 85, lettera p), n. 8).



L'introduzione di una normativa speciale per l'esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni e dei giovani al di sotto dei venticinque anni, c.d. giovani adulti, si è resa necessaria al fine di adattare la disciplina dell'ordinamento penitenziario alle specifiche esigenze di tali soggetti, con particolare riferimento al peculiare percorso educativo e di reinserimento sociale di cui gli stessi necessitano in ragione della giovane età.

Con il presente intervento si intende, dunque, completare il vigente sistema penitenziario, adeguandolo alle sempre più pressanti necessità dei detenuti minorenni.

I principi di delega enunciati nell'articolo 1, comma 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103, consentono, poi, di dare attuazione agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica di svariate Carte internazionali (le Regole di Pechino, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori), che evidenziano l'esigenza di strutturare una giustizia penale "a misura di minore". In tale prospettiva si richiede, infatti, che per la fase di esecuzione della pena siano contemplate regole penitenziarie idonee a garantire individualizzazione e flessibilità del trattamento.

In particolare, le Regole europee per i minorenni autori di reato (allegate alla Raccomandazione (2008)11 e adottate dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 2008) impongono agli Stati membri di assicurare che l'applicazione e l'esecuzione di sanzioni e misure penali tengano in prioritaria considerazione il superiore interesse del minorenne, con riguardo all'età, alla salute psichica e mentale, alla maturità e, più in generale, alla situazione personale (punto 5). Stabiliscono altresì che il ricorso alla detenzione, anche provvisoria, sia sempre residuale e della più breve durata possibile (punto 10).

Nella stessa direzione muove la recente Direttiva UE 2016/800 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, che riafferma - agli articoli 11 e 12 - la preferenza da riservarsi alle misure alternative alla detenzione e alle modalità esecutive delle forme di privazione della libertà nel rispetto della particolare vulnerabilità dei minorenni.

Detti principi, del resto, sono già enucleabili dall'articolo 31, comma secondo, della Costituzione, il quale assicura protezione all'infanzia e alla gioventù, e che, dunque, debbono trovare applicazione ancor più incisiva nella fase di esecuzione della pena, a salvaguardia e promozione di una personalità in evoluzione, quale è quella del minore.

L'ordinamento italiano ha adottato, con il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, un modello di processo penale per minorenni teso a recepire i principi costituzionali, attraverso un impianto



normativo tipizzato, volto anzitutto al recupero e alla salvaguardia delle istanze educative del giovane indagato-imputato. Le medesime finalità, arricchite di ulteriori contenuti operativi, devono caratterizzare la successiva fase dell'esecuzione della pena.

Al riguardo si osserva come nel passato, anche recente, la Corte costituzionale abbia effettuato un continuo lavoro di adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle più specifiche esigenze educative dei condannati minorenni. Il presente intervento normativo, nel solco delle statuizioni del giudice delle leggi, intende conferire la necessaria autonomia, specificità e coerenza al sistema esecutivo minorile.

Sulla base di tali premesse il legislatore delegante, ispirandosi ai canoni costituzionali, ripetutamente ribaditi dalla stessa Corte costituzionale e dalle Carte internazionali, ha indicato i criteri e principi direttivi di una riforma dell'ordinamento penitenziario che garantisca l'esecuzione della pena "a misura di minorenne".

Tra le opzioni principali della delega legislativa vi è certamente la preferenza accordata alle misure alternative alla detenzione (articolo 1, comma 85, lettera p), n. 4) e 5) legge n. 103 del 2017) e la previsione di un modello penitenziario che, guardando ai bisogni di ogni singolo condannato, non incentri sul carcere la pretesa punitiva statale. L'idea è, quindi, di individuare un modello esecutivo penale che, pur non rinunciando alla detenzione, vi ricorra solo quando nessun altro tipo di trattamento possa consentire di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione.

Sulla scorta di tale premessa, si è scelto di denominare "*misure penali di comunità*" gli istituti che prevedono l'esecuzione della pena extra muraria, a sottolineare l'opzione di sistema e la prospettiva verso cui tendere.

Parlando di misure di comunità, invece di misure alternative, si mira a sottolineare anche un ulteriore aspetto, e cioè il coinvolgimento diretto ed immediato della collettività nel processo di recupero e reinserimento sociale del minorenne.

Detta impostazione risulta perfettamente in linea con la Raccomandazione (2017)3 adottata dal Consiglio d'Europa il 22 marzo 2017, che promuove l'azione degli Stati membri affinché facciano ricorso a sanzioni e misure di comunità come modalità di esecuzione della pena detentiva fuori dagli istituti penitenziari; misure da costruire come restrizioni della libertà personale impositive di condizioni o di obblighi ma che, permettendo a chi vi è sottoposto di restare all'interno della comunità, agevolino un più efficace percorso di recupero e reinserimento sociale.

La legge delega è tesa ad assicurare che l'esercizio della potestà punitiva avvenga senza



compromettere, ma anzi agevolando, la positiva evoluzione della personalità del minore: il tribunale per i minorenni svolge le funzioni di sorveglianza affinché si garantisca, anche in fase esecutiva, l'impostazione che caratterizza il processo penale minorile e vengano superati gli automatismi che impediscono l'accesso alle misure alternative alla detenzione, contenuti nella legge 26 luglio 1975, n. 354, in quanto in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio di individualizzazione del trattamento (criterio n. 6).

Unico limite a tale ampliamento delle possibilità di concessione dei benefici previsti dall'ordinamento, è rappresentato dalla necessità di mantenere indenne dalla riforma la disciplina di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, individuato dalla legge di delega quale criterio generale che deve orientare tutti gli interventi in materia di ordinamento penitenziario, ivi compreso quello minorile (comma 85 dell'articolo 1 della legge n. 103 del 2017).

Al fine di comprendere la natura del richiamo occorre fare riferimento alla disciplina dell'articolo 4-*bis* ord. pen., cui il citato articolo 41-*bis* rinvia. Si tratta infatti di determinare a quali condizioni, rispetto a condanne per taluno dei reati ivi contemplati, sia consentito l'accesso ai benefici penitenziari. Per espressa previsione dell'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, infatti, la norma trova applicazione anche nei confronti dei minori; non anche le ulteriori disposizioni correlate allo *status* di condannato *ex art. 4-bis* ord. pen., stabilite in vari luoghi della legge penitenziaria. Sotto questo profilo pertanto lo schema di decreto ribadisce all'articolo 2 che trova applicazione l'articolo 4-*bis* citato; la disposizione di carattere generale va letta in disposto con le ulteriori previsioni che ampliano i limiti di pena per l'accesso alle misure di comunità.

Nell'attuazione della delega si è optato per l'introduzione di un nuovo corpo normativo destinato a regolamentare il procedimento per l'esecuzione delle pene e delle misure penali di comunità nei confronti delle persone minorenni e dei c.d. giovani adulti. Per quanto non previsto dalle disposizioni in esso contenute continuano a trovare applicazione quelle del codice di procedura penale, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 e del relativo regolamento, nonché l'ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975.

Il provvedimento normativo si compone di 26 ~~27~~ articoli, suddivisi in quattro capi dedicati rispettivamente alle disposizioni generali (capo I), all'esecuzione esterna e alle misure penali di comunità (capo II), alla disciplina dell'esecuzione (capo III), nonché all'intervento educativo e all'organizzazione degli istituti penali per minorenni (capo IV).



DISPOSIZIONI GENERALI

Il capo I individua i principi generali che governano l'esecuzione penale nei confronti di chi ha commesso il reato da minorenni o da infraventicinquenne.

In tale ottica si inserisce l'**articolo 1** dello schema di decreto, che enuncia le regole e le finalità dell'esecuzione penale minorile.

Il comma 1 dell'**articolo 1** specifica, anzitutto, che nel procedimento per l'esecuzione delle pene a carico di minorenni si osservano, per quanto non previsto dal presente schema, le disposizioni contenute nel codice di procedura penale, nella legge n. 354 del 1975, nel D.P.R. n. 448 del 1988 e nelle relative norme di attuazione, di coordinamento e transitorie approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272.

Il comma successivo stabilisce che in fase esecutiva devono, per quanto possibile, essere favoriti percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato e che l'esecuzione deve favorire la responsabilizzazione, l'educazione e il pieno sviluppo psico-fisico del minorenni, la preparazione alla vita libera, l'inclusione sociale e tendere a prevenire la commissione di ulteriori reati, anche con il ricorso ai percorsi di istruzione, di formazione professionale, di istruzione e formazione professionale, di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile, e ad attività di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero.

In tal modo si individuano gli obiettivi a cui l'esecuzione penitenziaria minorile deve tendere e si delineano alcuni degli strumenti per realizzarli, in attuazione dei punti 2 e 7 della lettera q) dell'articolo 1, comma 85, legge n. 103 del 2017. La norma risulta, del resto, in sintonia con il carattere pedagogico che connota l'ordinamento penitenziario minorile, come previsto dai principi costituzionali. Al riguardo si osserva che la Corte costituzionale (sent. n. 168 del 1994) in relazione all'articolo 31, comma secondo, della Costituzione ha affermato che esso impone un *"mutamento di segno al principio rieducativo immanente alla pena, attribuendo a quest'ultima, proprio perché applicata nei confronti di un soggetto ancora in formazione e alla ricerca di una propria identità, una connotazione educativa più che rieducativa, in funzione di un suo inserimento maturo nel consorzio sociale"*.

MISURE PENALI DI COMUNITA'

Il capo II è dedicato alle misure penali di comunità, che proprio il presente schema di decreto legislativo introduce nell'ordinamento italiano, quali misure alternative alla detenzione qualificate dall'essere destinate ai condannati minorenni e giovani adulti.



L'articolo 2 individua le seguenti misure di comunità: affidamento in prova al servizio sociale, affidamento in prova con detenzione domiciliare, detenzione domiciliare, semilibertà e affidamento in prova terapeutico.

I presupposti che devono quindi orientare l'autorità giudiziaria nella valutazione sull'applicabilità della misura, sono rappresentati dalle finalità cui l'esecuzione penale deve tendere nel rispetto degli articoli 31, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, ovvero favorire la positiva evoluzione della personalità del detenuto e un proficuo percorso di recupero, sempre che non sussista il pericolo della commissione di nuovi reati o di sottrazione all'esecuzione.

La scelta di dare preferenza alle misure penali di comunità risponde alla volontà del legislatore di rinunciare alla punizione intramuraria, ove si valuti che la sottoposizione del giovane ad un programma di intervento educativo, con il sostegno e la supervisione dei servizi sociali, possa proficuamente portare ad una evoluzione della sua personalità e impedire che torni a commettere nuovi reati.

La scelta di sistema operata, cioè di un intervento penale che mette in discussione il tradizionale binomio punizione-carcere, rivela come le funzioni tradizionalmente associate alla pena (prevenzione speciale, prevenzione generale, retribuzione) possano essere assolte anche ricorrendo a strumenti che puntano in via prioritaria non a comprimere la libertà personale, ma soprattutto ad educare e recuperare il minore.

Al fine di realizzare tale preminente finalità, si stabilisce che tutte le misure devono prevedere uno specifico programma di intervento educativo (comma 2), costruito sulle esigenze del singolo condannato (comma 3), che miri ad assicurare un rapido e proficuo inserimento sociale, con il minor sacrificio della libertà personale (comma 4).

L'esecuzione penale di comunità deve rispondere anche al principio di territorialità (comma 6), per assicurare il mantenimento e il rafforzamento delle positive relazioni socio-familiari in essere, indispensabili per garantire un più facile ritorno del minorenne nel proprio ambiente vitale. Principio che deve trovare un necessario temperamento in quelle situazioni in cui manchino o non siano educativamente adeguati i riferimenti socio-affettivi del condannato. Si pensi, da un lato, alla situazione dei minori stranieri o di quanti vivono il dramma della marginalità sociale, il cui contesto di vita deve essere costruito *ex novo* per mancanza di ogni tipo di sostegno sul territorio; o, dall'altro, alla condizione di quei minorenni che provengono da ambienti criminali così strutturati da far ritenere educativamente necessario un loro allontanamento, nella prospettiva di un utile reinserimento sociale. In questi casi, l'esigenza di



costruire per il singolo un progetto di intervento personalizzato impone di derogare al principio della territorialità. Non solo: per agevolare il più largo impiego di questi strumenti esecutivi anche nelle situazioni-limite descritte, dove è carente un domicilio idoneo, si prevede la possibilità di applicare la misura con il collocamento dell'interessato in una comunità pubblica o del privato sociale (comma 7).

L'articolo 2, oltre ad enunciare i principi generali in tema di misure di comunità, detta una serie di criteri per orientare l'autorità giudiziaria nelle valutazioni discrezionali che le competono, anche al fine di favorire un'applicazione uniforme della relativa disciplina.

Infine si prevede che nella regolamentazione delle misure penali di comunità trovano applicazione le disposizioni contenute nell'ordinamento penitenziario in tema di affidamento in prova al servizio sociale, di detenzione domiciliare e di semilibertà.

L'articolo 3 indica i contenuti che ogni misura penale di comunità deve possedere e prevede, pertanto, le prescrizioni e modalità esecutive delle stesse, stabilendo che, nel disporle, il tribunale di sorveglianza deve contestualmente prescrivere lo svolgimento di attività di utilità sociale, anche a titolo gratuito, o di volontariato (comma 1), compatibilmente con le esigenze di studio, di lavoro, di famiglia e di salute del minorenne e senza mai compromettere i percorsi educativi in atto (comma 2).

Si tratta, come appare evidente, di previsioni che attribuiscono alle misure di comunità una spiccata valenza pedagogica e, nell'ottica della responsabilizzazione del condannato, implicano un comportamento attivo secondo una logica sanzionatoria diversa da quella tradizionale, connotata dalla passività connessa allo stato di reclusione. La sicurezza sociale, secondo questa diversa impostazione, non si ottiene necessariamente attraverso la contenzione, la neutralizzazione del reo; piuttosto, trattandosi di soggetti in giovane età i cui percorsi evolutivi sono ancora in fase di strutturazione, la sicurezza sociale è perseguita mediante le effettive possibilità di impegno e di recupero che il sistema è disposto a concedere al condannato. Del resto, un sistema penitenziario che privilegia il ricorso alle misure *extra moenia* necessariamente deve strutturare modelli esecutivi della pena che coinvolgano più da vicino la comunità esterna e i servizi da questa offerti, a supporto del condannato e nell'ottica di una maggiore territorializzazione dell'esecuzione che incentivi un più rapido inserimento sociale.

Infine si prevede la presenza, in tale percorso di recupero, del nucleo familiare del condannato, coinvolto nel progetto di intervento educativo con modalità indicate nel provvedimento applicativo della misura, e si consente all'autorità giudiziaria di adottare i



provvedimenti urgenti a protezione del minore di cui all'articolo 32, comma 4, del D.P.R. n. 448 del 1988 (comma 3).

L'articolo 4 è dedicato alla disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale, ritenuta la misura che più di ogni altra è in grado di soddisfare le istanze educative del condannato minorenni e giovane adulto, alla luce anche del criterio di delega di cui al n. 5 della lettera p) dell'articolo 1, comma 85, della legge n. 103 del 2017, atteso il suo prevalente carattere pedagogico e i ridotti contenuti afflittivi. Ai fini dell'accesso alla misura in esame è previsto che la pena detentiva irrogata non sia superiore a sei anni. Si tratta di un limite di pena sufficientemente congruo modulato con riguardo a quanto già previsto per l'affidamento in prova in casi particolari dall'art. 94 del D.P.R. n. 309 del 1990. La necessità di individuare le condizioni per l'accesso alle singole misure di comunità discende dalla legge di delega che al numero 5) della lettera p) discorre di "ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà". In materia di affidamento in prova l'articolo 47 ord. pen. stabilisce in tre anni il limite di accesso per gli adulti.

Viene indicata un'ampia gamma di prescrizioni obbligatorie, che permettono di adattare l'intervento agli specifici bisogni dell'affidato, il quale assume una serie di impegni che possono riguardare attività di istruzione, di formazione, di lavoro o comunque utili dal punto di vista educativo e per l'inserimento sociale. Vengono inoltre previsti obblighi attinenti alla dimora, alla libertà di movimento e divieti di frequentare determinati luoghi, nonché prescrizioni dirette ad impedire lo svolgimento di attività non consentite o relazioni personali che potrebbero portare alla commissione di ulteriori reati.

L'ordinanza che applica la misura deve fissare, in maniera puntuale, le modalità di coinvolgimento di quanti intervengono nell'esecuzione del programma associato all'affidamento in prova, e le modalità di svolgimento delle attività di utilità sociale, così che il condannato possa determinarsi in merito alle prescrizioni da osservare e dalle quali dipende la prosecuzione, la modifica ed eventualmente la revoca di questo regime esecutivo di favore (comma 4).

Per facilitare il più ampio impiego dell'istituto, il comma 3 consente al tribunale di sorveglianza di disporre anche il collocamento in comunità, quando risulti opportuno, come nei casi in cui il condannato non abbia un domicilio idoneo dove poter svolgere la misura. La disposizione recepisce di fatto le buone prassi che già da tempo sono in uso nei tribunali di sorveglianza minorili, i quali si fanno carico, attraverso l'intervento dei servizi della giustizia



minorile, dei bisogni di quei minorenni privi di sostegno economico-finanziario e di validi riferimenti socio-affettivi, altrimenti destinati – solo per questo – a scontare la pena in carcere.

Un ruolo centrale è assegnato agli uffici di servizio sociale per i minorenni, i quali, in collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali, hanno il compito di prendere in carico l'affidato, predisponendo il progetto di intervento e curandone l'esecuzione. Essi possono anche proporre la modifica al magistrato di sorveglianza, ove non appaia più adeguato a soddisfare le sue esigenze educative o l'affidato non sia in grado di sostenerlo. I servizi affiancano il condannato per tutta la durata della misura e lo aiutano a gestire e superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, ponendosi come punti di riferimento per lo stesso minorenne, per la famiglia e il suo ambiente di vita (commi 5 e 6).

L'articolo 5 disciplina la nuova misura penale di comunità, introdotta dal presente schema di decreto, costituita dall'affidamento in prova con detenzione domiciliare in determinati giorni della settimana presso l'abitazione dell'affidato, altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, o presso comunità.

In ossequio al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 85, lettera p), n. 4, della legge n. 103 del 2017, si propone l'introduzione di una nuova misura penale di comunità che eviti di dover rinunciare all'adozione di una modalità esecutiva particolarmente connotata in chiave educativa in tutte quelle situazioni in cui il pericolo di commissione di nuovi reati non può essere scongiurato ricorrendo alle sole prescrizioni di fare e agli impegni positivi che il minorenne assume con l'affidamento. Il principio di individualizzazione dell'intervento educativo consente di modulare i contenuti del programma cui il condannato è sottoposto anche in termini di obblighi di stare (o divieti di allontanamento) se, associati agli obblighi di fare, permettono di raggiungere gli obiettivi di recupero del giovane.

La misura risulta, dunque, maggiormente afflittiva rispetto all'affidamento in prova di cui all'articolo 4, ma al fine di impedire che l'indeterminatezza delle prescrizioni la rendano più gravosa della detenzione domiciliare, dalla quale mutua struttura e disciplina atteso che per la sua esecuzione si rimanda alle forme previste per la stessa dall'articolo 6 (comma 2), si prevede l'introduzione di limiti di durata: la detenzione domiciliare può riguardare alcuni giorni della settimana. Resta comunque fermo che le condizioni di accesso sono quelle indicate per l'affidamento in prova mentre il rinvio all'esecuzione della detenzione domiciliare è funzionale, oltre che a prevedere in caso di violazione del divieto di allontanarsi



dall'abitazione nei giorni stabiliti la ricorrenza del delitto di evasione, anche ai fini dell'eventuale detrazione dei giorni di detenzione patita nel caso di revoca della misura.

L'articolo 6 è dedicato alla detenzione domiciliare che nella versione per i minorenni, riprendendo le forme dall'omologo istituto previsto dall'articolo 47-ter della legge n. 354 del 1975, presenta tuttavia significative differenze nei contenuti, in modo da renderlo più rispondente alle istanze educative di tale particolare categoria di condannati. Per quanto in punto di disciplina delle modalità di accesso il ricordato numero 5) della lettera p) non contempla espressamente la misura in esame è altrettanto vero che la delega discorre in generale di "ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione", senza che la successiva specificazione "con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà", precluda la possibilità di regolamentare anche la misura in esame ampliando a quattro anni il limite di pena per i minori. Restano naturalmente applicabili le forme speciali di detenzione domiciliare contemplate dagli articoli 47-quater e 47-quinqües ord. pen.

Nella disciplina contemplata dalla legge n. 354 del 1975, la detenzione domiciliare differisce dalla detenzione in carcere soltanto per il luogo dove ne viene data esecuzione e risulta quasi totalmente priva di contenuto trattamentale. Volendo trasporre tale misura in un ordinamento penitenziario speciale per i minorenni, si è reso indispensabile un adeguamento della regolamentazione riservata agli adulti che potenzi gli aspetti del trattamento. In ragione di ciò al comma 2 si prevede l'elaborazione di un programma di intervento educativo da parte dell'ufficio di servizio sociale per i minorenni che salvaguardi e promuova i diritti di cui è titolare il condannato in detenzione domiciliare.

Il successivo comma 3 prevede che le prescrizioni cui deve attenersi il detenuto favoriscano lo svolgimento di attività utili dal punto di vista pedagogico e funzionali al suo inserimento sociale.

Significative le novità anche per quanto riguarda i luoghi di esecuzione: la detenzione domiciliare, più di ogni altra misura, richiede un domicilio idoneo, in modo da non pregiudicare i diritti e le legittime aspettative di quei minorenni privi di risorse e di riferimenti socio-familiari sul territorio, perciò solo quasi sempre destinati ad un'esecuzione *intra moenia*. Per tale ragione si prevede la possibilità di eseguire la misura non solo presso dimore private, ma eventualmente anche in strutture comunitarie di accoglienza (comma 1).



L'**articolo 7** regola la semilibertà, prevedendosi che il condannato trascorra parte del giorno fuori dall'istituto per la partecipazione ad attività di istruzione, di formazione professionale, di lavoro, di utilità sociale o comunque funzionali all'inserimento sociale.

La disposizione recepisce il criterio di cui all'articolo 1, comma 85, lettera p), n. 5 della legge n. 103 del 2017 che prescrive l'ampliamento dei criteri di accesso alla semilibertà, oltre che all'affidamento in prova al servizio sociale, in tal modo ribadendo la scelta di un modello di esecuzione che ricorre alla detenzione in carcere solo come *extrema ratio*. La scelta operata è nel senso di prevedere condizioni di accesso maggiormente favorevoli quando si sia cioè espiato un terzo della pena ovvero la metà laddove sia stata riportata condanna per un delitto rientrante nel novero di quelli elencati dall'articolo 4-bis.

La semilibertà, nonostante rappresenti una modalità esecutiva della pena a carattere marcatamente detentivo, e tale resta pure per i minorenni, è anche la misura che più risponde al principio della progressione trattamentale e, perciò, deve connotarsi in termini peculiari quanto ai contenuti. Il progetto di intervento educativo elaborato per il condannato ammesso alla semilibertà deve, pertanto, far leva su quelle prestazioni che comportano un maggiore impegno e coinvolgimento nella prospettiva dell'inserimento sociale (attività di istruzione, di formazione professionale, di lavoro e di pubblica utilità).

Tale spiccata vocazione di recupero assegnata alla semilibertà potrà efficacemente realizzarsi solo consentendo una "gestione flessibile" del minorenne negli istituti e nelle sezioni ad essi riservati. In considerazione di ciò, il comma 3 permette di trasferire in altra struttura il condannato per agevolare l'organizzazione e lo svolgimento delle attività esterne e il consolidamento delle relazioni socio-familiari.

La disciplina relativa all'adozione, sostituzione e revoca delle misure penali di comunità è contenuta nell'**articolo 8**, che attribuisce al tribunale di sorveglianza per i minorenni la competenza a decidere (comma 1).

La norma mira a razionalizzare e uniformare le procedure comuni a tutte le misure penali di comunità. L'attuale disciplina in materia di misure alternative alla detenzione è contenuta nella legge n. 354 del 1975 e si presenta piuttosto frammentaria, in parte affidata anche al regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario di cui al D.P.R. n. 230 del 2000.

L'elemento qualificante dell'intervento, anche dal punto di vista procedurale, è l'eliminazione di ogni automatismo che comporti modifiche nel regime esecutivo della pena sottratte alla



valutazione discrezionale dell'organo giurisdizionale, come espressamente richiesto dal legislatore delegante.

Mentre la competenza per l'adozione, la sostituzione e la revoca delle misure penali di comunità resta affidata al tribunale di sorveglianza, l'applicazione in via provvisoria, invece, è demandata al magistrato di sorveglianza, secondo la disciplina dettata dall'articolo 47, comma 4, legge n. 354 del 1975 per l'affidamento in prova al servizio sociale.

Quanto alla concessione, si prevede che il relativo provvedimento possa essere adottato su richiesta dell'interessato, del difensore e dell'esercente la potestà genitoriale se il condannato è minorenne. In tal modo si conferma il ruolo decisivo dell'autorità giudiziaria nella salvaguardia del diritto all'educazione del giovane condannato, specialmente quando risulti privo del supporto, degli strumenti, delle conoscenze necessari per agire autonomamente.

Il comma 3 regola in via generale ed unitaria la materia della sostituzione e della revoca di tutte le misure penali di comunità, le quali sono disposte nei casi espressamente previsti e qualora il comportamento del condannato risulti incompatibile con la prosecuzione delle stesse.

Anche dal punto di vista procedurale l'opzione di fondo esclude ogni automatismo: in caso di revoca il tribunale di sorveglianza può decidere anche per la sostituzione della misura in atto con altra, che appaia maggiormente adeguata a soddisfare le esigenze del caso concreto e a garantire l'attuazione degli obiettivi perseguiti (comma 4).

Il potere di sostituzione e revoca è attribuito in via provvisoria anche al magistrato di sorveglianza, il cui provvedimento mantiene i suoi effetti fino alla decisione definitiva del tribunale, che deve intervenire entro trenta giorni dalla ricezione degli atti.

L'ultimo comma dell'articolo 8 permette di colmare alcune lacune normative della disciplina di cui alla legge n. 354 del 1975, a proposito del computo del periodo trascorso in misura penale di comunità nel momento in cui viene revocata. Il problema sostanzialmente esiste per il solo affidamento in prova al servizio sociale e per l'affidamento in prova con detenzione domiciliare, poiché per la detenzione domiciliare e la semilibertà, trattandosi di misure a carattere detentivo, l'intero periodo deve essere scomputato dalla pena ancora da eseguire. Per le prime, invece, è il tribunale di sorveglianza che dovrà stabilire l'entità della decurtazione sul residuo di pena, considerate le limitazioni imposte con la misura e il comportamento complessivamente tenuto dal condannato.



DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE

Il capo III dello schema di decreto ha ad oggetto la disciplina dell'esecuzione delle pene detentive e delle misure penali di comunità e delle misure alternative alla detenzione e si apre con l'articolo 9, il quale modifica l'articolo 24 del decreto legislativo n. 272 del 1989, in materia di esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà personale nei confronti di minorenni e giovani adulti, inserendo anche le misure penali di comunità tra gli istituti in ordine ai quali trova applicazione la disciplina in esso contenuta, in modo da aggiornare tale norma di carattere generale alle novità introdotte dal presente decreto.

L'articolo 10, rubricato "*estensione dell'ambito di esecuzione delle pene secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni*", individua l'ambito applicativo della speciale disciplina in materia di esecuzione penale minorile, in particolare nell'ipotesi in cui siano in esecuzione pene concorrenti per fatti commessi da minorenne e da adulto.

Nell'attuale sistema, infatti, tale situazione non è specificamente disciplinata, e trovano applicazione le regole generali sulla competenza del giudice ai sensi dell'articolo 665, comma 4, del codice di procedura penale, che è individuata in base alla sentenza divenuta irrevocabile per ultima.

Con l'introduzione di una autonoma regolamentazione della esecuzione penale nei confronti dei minorenni e dei giovani adulti, che prevede norme più favorevoli rispetto a quelle degli adulti, soprattutto in materia di accesso e concessione delle misure penali di comunità, si è reso necessario prevedere criteri oggettivi al fine di individuare la disciplina da applicare nel caso in cui concorra l'esecuzione per fatti commessi da minorenne e fatti commessi da maggiorenne. In assenza di tale specifica previsione si correrebbe il rischio di far dipendere il regime da applicare da fattori puramente casuali, come quello del momento in cui divengono irrevocabili le sentenze.

Si è così optato per una disciplina che, pur lasciando immutata la competenza, non applica le disposizioni speciali in materia di esecuzione nei confronti dei minorenni nel caso in cui lo stesso soggetto commetta un reato da maggiorenne. Scelta che risulta corretta ed equa anche rispetto a quei condannati che non hanno commesso reati da minorenni. Tale criterio di carattere generale trova, tuttavia, una deroga nel caso in cui durante l'esecuzione per un reato commesso da minore divenga irrevocabile un'altra condanna per un fatto commesso da maggiorenne. In questo caso si è inteso lasciare la possibilità al magistrato di sorveglianza di far proseguire l'esecuzione secondo le modalità previste per i minorenni. A tal fine l'autorità giudiziaria dovrà tener conto della gravità dei fatti oggetto di cumulo e del percorso educativo



in atto e, se il condannato ha compiuto ventuno anni, anche delle ragioni di sicurezza di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 272 del 1989.

Come risulta evidente, la norma ha lo scopo ultimo di consentire la prosecuzione dell'esecuzione con modalità tali da evitare che venga compromesso il positivo percorso di reinserimento in atto.

La possibilità di estendere l'ambito applicativo delle modalità esecutive destinate ai minori è, però, preclusa se il condannato si trovi in custodia cautelare per reati commessi da maggiorenne (comma 3).

Sotto l'aspetto procedurale viene richiamata la disciplina, in quanto compatibile, prevista dall'articolo 98 del D.P.R. n. 230 del 2000, che a sua volta richiama l'articolo 51-bis della legge sull'ordinamento penitenziario in materia di sopravvenienza di titoli esecutivi nel corso della misura di affidamento in prova già concessa (comma 2).

Infine si stabilisce che l'esecuzione della pena nei confronti di chi ha commesso il fatto da minorenni è affidata al personale dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia (comma 4).

L'articolo 11 si occupa dell'esecuzione delle pene detentive per reati commessi da minorenni nei confronti di persona che non ha compiuto venticinque anni.

L'introduzione di questa disposizione ha lo scopo di favorire un più rapido accesso alle misure penali di comunità e mutua il contenuto dell'articolo 656 del codice di procedura penale sull'esecuzione di pene detentive per i condannati per fatti commessi da maggiorenne.

Si prevede, pertanto, che quando deve essere eseguita nei confronti di un infraventicinquenne una condanna a pena detentiva per reati commessi da minorenni, sia seguita la seguente procedura: il pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione e contestualmente ne dispone la sospensione, salvo che il condannato si trovi per il fatto oggetto della condanna in stato di custodia cautelare ovvero sia detenuto in carcere o in istituto penitenziario minorile per altro titolo definitivo (comma 1); l'ordine di esecuzione e il decreto di sospensione sono notificati al condannato, al difensore e, in caso di persona minore degli anni diciotto, agli esercenti la responsabilità genitoriale, con l'avviso che nel termine di trenta giorni può essere presentata richiesta, corredata di dichiarazione o elezione di domicilio, al tribunale di sorveglianza per l'applicazione di una misura di comunità, mediante deposito presso l'ufficio del pubblico ministero (comma 2); se, invece, non sono presentate richieste nel termine il pubblico ministero revoca la sospensione dell'ordine di esecuzione (comma 4); ricevuta istanza, il tribunale di sorveglianza entro quarantacinque giorni fissa udienza a norma dell'articolo 666,



comma 3, del codice di procedura penale e ne fa dare avviso al condannato, agli esercenti la responsabilità genitoriale, al pubblico ministero, al difensore e ai servizi sociali minorili dell'amministrazione della giustizia (comma 5), con l'invito a depositare, almeno cinque giorni prima della data fissata per l'udienza, memorie e documenti utili per l'applicazione della misura, mentre i servizi sociali minorili dell'amministrazione della giustizia presentano, anche in udienza, la relazione personologica e sociale svolta sul minorenni, nonché il progetto di intervento redatto sulla base delle specifiche esigenze del condannato, salva la facoltà del tribunale di sorveglianza di procedere anche d'ufficio alla richiesta di documenti o di informazioni, o all'assunzione di prove a norma dell'articolo 666, comma 5, del codice di procedura penale (comma 6).

Le considerazioni che hanno guidato la redazione dell'articolo in esame possono essere così riassunte.

Nel sistema minorile l'applicazione dell'articolo 111 della Costituzione ha portato all'esclusione di tutti i poteri di ufficio del tribunale per i minorenni, anche in materie estremamente rilevanti quali le procedure di abbandono. L'attuale assetto, frutto di un lungo percorso e di profonde riflessioni, ha segnato il superamento della concezione che attribuiva al tribunale per i minorenni una funzione di carattere "tutelare" dei minori, considerati più come soggetti incapaci, da proteggere, che come persone titolari di diritti.

Oggi è il pubblico ministero a rivestire la funzione di promuovere la tutela giurisdizionale dei diritti dei minorenni e ciò non solo in campo civile, ma anche in quello penale, considerata l'azionabilità di strumenti civilistici di tutela del minorenni indagato/imputato sia parallelamente al procedimento penale che nel processo.

Introdurre la procedibilità d'ufficio in sede di esecuzione segnerebbe certamente un regresso rispetto all'attuale sistema; per questo motivo si è optato per un modello che opera ad istanza dell'interessato.

L'opzione seguita risponde, del resto, anche alla necessità di una responsabilizzazione del condannato il quale, non avendo colto le opportunità della messa alla prova nel corso del procedimento, cioè in sede di udienza preliminare, in primo grado e in appello, ovvero in caso di esito negativo della stessa, una volta raggiunto dall'ordine di esecuzione deve attivarsi per chiedere in prima persona una misura di comunità. Le eventuali situazioni di marginalità sociale o scarse risorse personali o familiari che possono riguardare alcuni minorenni non adeguatamente assistiti, potranno trovare soluzione negli strumenti già presenti nel sistema.



Ai minorenni sono infatti garantiti tutori, difesa tecnica, impulso del pubblico ministero minorile e del servizio sociale.

Si osserva, inoltre, che le misure di comunità si configurano come alternative alla detenzione, la quale resta la pena prescelta dal legislatore, inflitta all'esito di un processo: prevedere un obbligo di verificarne sempre l'applicabilità in concreto in fase esecutiva, a prescindere da richieste o istanze da parte del condannato, rischierebbe di vanificare le disposizioni del codice penale, creando un vulnus in un sistema che contraddice se stesso.

D'altra parte, con la procedura d'ufficio connessa alla sospensione dell'ordine di esecuzione per qualsiasi pena e reato, si verrebbe a determinare uno spostamento di competenza nella fase esecutiva della pena, che rimarrebbe solo formalmente in capo al pubblico ministero minorile, ma di fatto di esclusiva competenza del tribunale di sorveglianza.

La procedibilità a istanza consente, poi, di richiedere l'elezione di domicilio, con conseguente velocizzazione delle notifiche dell'udienza e conseguente rispetto del principio della ragionevole durata del processo e della sua esecuzione. Principio tanto più importante nel processo minorile, anche in fase esecutiva, atteso il rischio che il condannato superi di fatto i venticinque anni al momento dell'esecuzione senza poter contare sulle forme previste per i minori e giovani adulti, con grave pregiudizio della finalità educativa della pena.

Con l'**articolo 12** si fissano le regole generali per l'esecuzione delle le misure penali di comunità, ricalcando quanto già previsto dalle norme dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) e si introducono disposizioni che tengono conto di talune speciali esigenze dei condannati minorenni e giovani adulti durante e al termine dell'esecuzione della pena.

In particolare il comma 4 si preoccupa di disciplinare la fase successiva allo scadere della misura ed il comma 5 quella successiva al compimento del venticinquesimo anno di età.

Più precisamente, il comma 4 si fa carico dell'esigenza di garantire ai condannati che hanno terminato l'esecuzione della misura la prosecuzione di un intervento di sostegno e accompagnamento da parte dei servizi socio-sanitari territoriali, che agevoli un pieno inserimento sociale, mentre il comma 5 stabilisce che al compimento dei venticinque anni, se ancora è in corso l'esecuzione della misura, il magistrato di sorveglianza per i minorenni trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza ordinario per la prosecuzione della misura, possibilmente con le modalità previste dalla legge n. 354 del 1975.

L'**articolo 13**, nel chiudere il capo III dedicato all'esecuzione, disciplina i casi in cui, durante l'esecuzione di una misura penale di comunità, sopravvenga un nuovo titolo esecutivo di altra pena detentiva, prevedendosi che il pubblico ministero sospende l'ordine di esecuzione e



trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza, il quale, se ritiene che permangono le condizioni per la prosecuzione della misura, la dispone con ordinanza; in caso contrario, dispone la cessazione dell'esecuzione della stessa. Ai fini della sospensione è previsto che la condanna non sia a pena superiore a sei anni.

INTERVENTO EDUCATIVO E ORGANIZZAZIONE DEGLI ISTITUTI PENALI PER I MINORENNI

Il capo IV contiene la disciplina in tema di intervento educativo e in materia di organizzazione degli istituti penitenziari per minorenni.

Con particolare riferimento al progetto di intervento educativo, espressione preferita a quella più generica utilizzata nell'ordinamento penitenziario che fa riferimento all'attività trattamentale, l'**articolo 14** ne indica forme e modalità di predisposizione.

Per i minorenni appare infatti imprescindibile incidere sul percorso evolutivo e sulla formazione della personalità, individuando gli strumenti migliori per garantire un modulo educativo che conduca, con consapevolezza e maturità, verso l'età adulta contenendo al massimo il rischio di una ricaduta nel reato. Viene, pertanto, prevista la necessità di una progressione del programma che consenta, compatibilmente con il livello di adesione, una progressiva uscita dal circuito detentivo e una graduale conquista di spazi controllati di libertà.

L'**articolo 15** si occupa della assegnazione dei detenuti negli istituti penitenziari, stabilendo che deve essere assicurata la separazione dei minorenni dai giovani al di sotto dei venticinque anni e degli imputati dai condannati, e che le donne sono ospitate in istituti o sezione apposite. La norma, nel ricalcare canoni già presenti nelle disposizioni dell'ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975, risponde alla necessità della separazione dei ristretti in carcere, per sesso e per età: tanto più necessaria atteso che attualmente gli istituti ospitano soggetti fino a venticinque anni di età.

L'**articolo 16** tratta più specificamente delle camere di pernottamento, stabilendo che devono essere adattate alle esigenze di vita individuale dei minorenni. Si vuole, cioè, raggiungere l'obiettivo di evitare una totale spersonalizzazione dei luoghi di detenzione. La norma, poi, prevede la necessità di attrezzare le camere di pernottamento per un numero di soggetti non superiore a quattro.

L'**articolo 17**, riprendendo una disposizione contemplata anche dalla legge n. 354 del 1975, così come modificata dalla riforma sull'ordinamento penitenziario per adulti, aumenta a



quattro le ore minime giornaliere che i giovani detenuti devono trascorrere all'aperto e prevede che tale permanenza avvenga in modo organizzato e in presenza di operatori penitenziari e di volontari, in spazi attrezzati per attività fisica e ricreativa.

L'**articolo 18** è dedicato alla istruzione e alla formazione professionale. La disposizione prevede che i detenuti siano ammessi a frequentare corsi finalizzati a tale scopo, anche all'esterno dell'istituto penale, attraverso l'applicazione della disciplina in tema di lavoro all'esterno di cui all'**articolo 21 delle norme sull'ordinamento penitenziario**.

All'**articolo 19** sono disciplinati i colloqui e le c.d. visite prolungate, prospettando una particolare regolamentazione che tenga conto delle specifiche e variegate esigenze dei condannati minorenni e giovani adulti.

In particolare, si prevede che il detenuto ha diritto a otto colloqui mensili con congiunti e con coloro con cui sussiste un significativo legame affettivo e che ogni colloquio ha una durata non inferiore a sessanta minuti. La norma interviene anche sulle regole che governano i colloqui telefonici, stabilendo che la durata massima della conversazione è di venti minuti e può avvenire anche mediante dispositivi mobili in dotazione dell'istituto.

Sono favoriti i colloqui con volontari autorizzati ad operare negli istituti penali per minorenni ed è assicurato un costante supporto psicologico per i detenuti privi di riferimenti socio-familiari (*comma 2*) e, al fine di favorire le relazioni affettive, sono contemplate visite prolungate, della durata non inferiore a quattro ore, con una o più delle persone tra quelle sopra indicate (*comma 3*), favorite per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio.

L'**articolo 20** detta la disciplina in tema di regole di comportamento all'interno degli istituti penitenziari minorili.

La norma prevede la necessità di un coinvolgimento del detenuto nella vita dell'istituto. Presupposto di tale partecipazione è che ci sia fin dall'ingresso una precisa illustrazione delle regole interne, anche attraverso l'utilizzo di un linguaggio comprensibile (*comma 1*).

A tal fine vengono indicate, ferme restando le condotte integranti infrazioni disciplinari, le regole di comportamento da valutare in relazione all'adesione ai programmi di intervento educativo. La norma tende, così, a favorire la responsabilizzazione del minorenne e a prevenire il rischio di passività durante il periodo di detenzione. L'adesione al progetto educativo che l'istituto propone presuppone non solo l'osservanza dei divieti ma anche la positiva partecipazione, compatibilmente con le caratteristiche personali, alle attività e alla vita in comune. Esso rappresenta, inoltre, un efficace strumento organizzativo, finalizzato a favorire la conoscenza, i bisogni e le eventuali difficoltà relazionali dei detenuti.



L'**articolo 21** introduce la c.d. vigilanza dinamica e forme di custodia attenuata.

Con la locuzione vigilanza dinamica, richiamata anche nelle direttive europee per la detenzione negli istituti penitenziari per adulti, ci si riferisce ad un modello che si sta gradualmente diffondendo anche nel nostro sistema penitenziario. Esso presuppone la modulazione e differenziazione del controllo da parte della polizia penitenziaria, da esercitare in base alle diverse situazioni concrete. In altri termini, si vuole indicare una modalità nella disciplina dei servizi fondata più sulla conoscenza delle persone e sui profili di rischio per la sicurezza, che sul presidio indistinto di postazioni fisse in aree dell'istituto (pure, in parte, necessario).

Con la previsione di forme di custodia attenuata si contempla la possibilità di istituire sezioni caratterizzate da maggiori spazi di autonomia e da un tipo di vita comunitario per i detenuti non particolarmente pericolosi o prossimi alle dimissioni e ammessi allo svolgimento di attività all'esterno.

L'**articolo 22** esclude l'applicazione della sorveglianza particolare di cui all'articolo 14-bis della legge n. 354 del 1975 per i detenuti minorenni, mentre per i giovani adulti viene ridimensionata, in quanto circoscritta ai casi di particolare gravità e, comunque, per un periodo non superiore a tre mesi, prorogabili una sola volta, e con l'adozione di specifiche cautele.

L'**articolo 23** sancisce il principio, già presente nell'ordinamento penitenziario, della territorialità dell'esecuzione penale. Attesa l'importanza del luogo di esecuzione della pena, viene prevista la regola generale della necessità di un provvedimento motivato dell'amministrazione e di un preventivo nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria nel caso di prima assegnazione in luogo diverso da quello più vicino alla residenza o alla abituale dimora, nonché in ipotesi di trasferimento.

Al comma 3 si prevedono i trasferimenti da eseguire con urgenza, che sono disposti dalla competente amministrazione per la giustizia minorile, salva verifica successiva dell'autorità giudiziaria.

L'**articolo 24** interviene in materia disciplinare, ridisegnando le sanzioni da comminare ai minori, fermo quanto previsto dall'articolo 77 del D.P.R. n. 230 del 2000. Esse consistono nel rimprovero verbale e scritto del direttore dell'istituto; in attività dirette a rimediare al danno cagionato; nell'esclusione dalle attività ricreative per non più di dieci giorni; nell'esclusione dalle attività in comune per non più di dieci giorni.



In particolare, va segnalata la possibilità di applicare, come sanzione, lo svolgimento di attività dirette a rimediare al danno, con l'obiettivo di stimolare forme di riparazione anche in modo specifico del danno causato dalle infrazioni disciplinari. L'intervento sanzionatorio deve essere concepito, infatti, non come esclusivamente punitivo, ma anche come modello educativo in linea con la più generale azione dell'istituto. Anche la sanzione più grave della esclusione delle attività in comune non deve consistere nel totale isolamento e nel divieto di contatti con altri detenuti e deve, per quanto possibile, essere compatibile con il progetto educativo in corso.

Il comma 2 indica il direttore dell'istituto come competente alle sanzioni del rimprovero verbale e scritto ed integra il consiglio di disciplina con una figura esterna al carcere, in sostituzione del medico la cui partecipazione al consiglio di disciplina è esclusa dalla legge di delega, individuata in uno dei giudici onorari in servizio presso il tribunale per i minorenni.

L'articolo 25 regola la fase di dimissione del detenuto minorenne, prevedendo che nei sei mesi precedenti l'ufficio di servizio sociale per i minorenni, in collaborazione con l'area trattamentale, prepari e curi la dimissione: elaborando, per i condannati cui non siano state applicate misure penali di comunità, programmi educativi, di formazione professionale, di lavoro e di sostegno all'esterno; curando i contatti con i familiari di riferimento e con i servizi socio-sanitari territoriali; rafforzando, in assenza di riferimenti familiari, i rapporti con i servizi socio-sanitari territoriali e con le organizzazioni di volontariato per la presa in carico del soggetto; attivando sul territorio le risorse educative, di formazione, di lavoro e di sostegno, in particolare per i condannati privi di legami familiari sul territorio nazionale, ovvero la cui famiglia sia irreperibile o inadeguata, e individuando le figure educative o la comunità di riferimento proposte dai servizi sociali per i minorenni o dai servizi socio-sanitari territoriali.

La norma, in linea con l'intero sistema delineato dal presente testo normativo, introduce specifici obblighi di attivazione nel periodo precedente al termine di espiazione, finalizzati ad impedire che dopo la rimessione in libertà il giovane si trovi privo di un adeguato sostegno o di opportunità che potrebbero condurlo alla commissione di nuovi reati. Si tratta di una disposizione collegata all'esigenza pressante di condivisione tra l'azione dei servizi minorili e quella dei servizi socio-sanitari del territorio, al fine di dare continuità all'intervento educativo e di sostegno.

L'articolo 26, infine, contempla le opportune disposizioni finanziarie.



RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", occupandosi nell'ottica del presente provvedimento, della riforma relativa all'*esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*, in linea con i principi dettati dai commi 82, 83, 85, in particolare alla lettera p) della citata legge.

In attesa di un ordinamento penitenziario minorile speciale, alla cui carenza ha ovviato finora l'articolo 79 della legge n. 354 del 1975, va comunque richiamato l'assetto dell'ordinamento penitenziario dettato per gli adulti, che pur basandosi sui principi di legalità e di tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive, del rispetto del principio di umanità della pena, della separazione dei detenuti e della tutela dei diritti compatibili con lo stato di detenzione, è pur sempre destinato a soggetti adulti e mai si concilia nella sostanza con le finalità e gli istituti dettati per i minorenni. Tale considerazione si rende necessaria per comprendere l'esigenza sottesa all'intervento legislativo in esame.

Come detto, infatti, la legge di ordinamento penitenziario vigente e i singoli istituti in esso previsti si applicano anche ai minorenni. Con il provvedimento in esame, al contrario, i medesimi istituti vengono autonomamente regolati mentre, dove non diversamente previsto, trova perdurante applicazione la legge di ordinamento penitenziario.

Si rappresenta, innanzitutto, che l'approccio al processo minorile muove dalla prioritaria esigenza di intervento sulla personalità e sull'identità non ancora strutturata del minore, in ragione dell'incompleto sviluppo psico-fisico del medesimo; l'accertamento della responsabilità penale, dunque, si accompagna all'obiettivo del recupero dello stesso, costituendo un inscindibile binomio che permea il procedimento minorile dall'inizio alla conclusione.

L'intervento innovativo si prefigge di favorire la funzione educativa - rieducativa della pena nella fase propria del procedimento di esecuzione dove finora è mancata la specificità propria della materia di cui è invece permeata la fase di cognizione, improntata alla maggior tutela ed alla cura della dimensione psico-affettiva del minore. L'intervento legislativo in esame, quindi, è volto alla creazione di un ordinamento penitenziario minorile che metterebbe al riparo l'applicazione della pena a carico dei minorenni da possibili disparità interpretative e di trattamento dovute all'applicazione di una normativa penitenziaria basata e adattata secondo le procedure dei detenuti oramai adulti.

Fulcro della delega, è, pertanto, l'inserimento della pena detentiva - a cui ricorrere solo in via del tutto residuale e per il più breve tempo possibile - e delle misure di comunità a carico di



minorenni, nel quadro di percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato, sostenendo i processi di responsabilizzazione, educazione e pieno sviluppo psico-fisico del minore.

L'intento perseguito è quindi quello di adeguare il sistema a modalità di trattamento dei minori sempre più orientate alla preparazione alla vita libera, all'integrazione sociale, e alla prevenzione della commissione di ulteriori reati.

A tale scopo il provvedimento è diretto a favorire il percorso di reinserimento del minore in ogni aspetto della vita sociale, potenziando la formazione professionale, le attività di studio, sportive, culturali e di utilità sociale, nonché l'orientamento e l'inserimento lavorativo, consentendo l'applicazione a coloro che hanno compiuto il sedicesimo anno di età del regolamento didattico-organizzativo dei Centri di istruzione per gli adulti, già attuato con il D.P.R. 29 ottobre 2012, n. 263.

Per tali motivazioni, incentrandosi sul processo evolutivo della personalità del minore, che spesso è al di là da concludersi col raggiungimento della maggiore età, gli istituti e le misure di comunità sono stati estesi anche ai c.d. "giovani adulti" cioè agli individui che si trovino al di sotto dei venticinque anni per i quali sono contemplate regole penitenziarie idonee a garantire individualizzazione e flessibilità del trattamento ai fini della conclusione dell'iter formativo della personalità.

In particolare, si osserva che la materia trova la sua fonte normativa nella delega contenuta *all'articolo 1, comma 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103*, come di seguito illustrato:

- Il *comma 85, lettera p), n. 1* è relativo *alla competenza specializzata* del tribunale per i minorenni, anche in materia di esecuzione della pena (con funzioni di tribunale di sorveglianza).
- Il *comma 85, lettera p), n. 2* riguarda *la riorganizzazione degli istituti penali per i minorenni* che devono essere adeguati alle finalità che ispirano la riforma, vale a dire: responsabilizzazione, socializzazione-integrazione, formazione e promozione della persona.
- Il *comma 85, lettera p), n. 3* estende l'applicabilità della disciplina innovativa proposta dall'intervento legislativo anche *ai detenuti c.d. "giovani adulti"* ai quali è garantito il completamento del programma rieducativo già in atto.
- Il *comma 85, lettera p), n. 4* prevede nuove misure alternative alla detenzione che sono adeguate alle esigenze individuali di recupero sotto il profilo psichico e educativo di ciascun minore.



- Il *comma 85, lettera p), n. 5* invece, rivede e disciplina i criteri e i requisiti di accesso alle misure alternative alla detenzione in favore dei minori, incentivando soprattutto quelle dell'affidamento in prova ai servizi sociali e la semilibertà.
- Il *comma 85, lettera p), n. 6* mira ad *eliminare i meccanismi di automatismo processuale e le preclusioni* che impediscono o ritardano il trattamento rieducativo dei minorenni: per ognuno di essi si stabilisce che è necessario individuare un percorso differenziato e aderente alle caratteristiche personali dell'individuo.
- Il *comma 85, lettera p), n. 7* riguardano un aspetto delicato e molto sentito della riforma: il potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale come cardine centrale del trattamento penitenziario dei minori.
- Il *comma 85, lettera p), n. 8* concerne la proiezione dei minori verso la realtà esterna: a tale proposito vengono favoriti i contatti sia con familiari, educatori e adeguate figure professionali nonché con la realtà lavorativa.

Lo schema di decreto legislativo è composto da *quattro Capi*, che accorpano i settori di materia trattati nonché da *ventisei articoli* che vengono di seguito esaminati.

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

(Regole e finalità dell'esecuzione)

La presente disposizione, che è l'unica del Capo I, detta i principi fondamentali dell'esecuzione penale nei confronti dei minori di età e di coloro che non hanno ancora compiuto venticinque anni (i c.d. "giovani adulti").

L'articolo dispone che la normativa applicabile nel procedimento per l'esecuzione delle pene a carico di minorenni è quella individuata dal presente decreto attuativo secondo i principi della delega di cui alla legge n. 103 del 2017, la quale solo in caso di mancanza di idonee previsioni deve essere integrata con le disposizioni del codice di procedura penale, della legge n. 354 del 1975 come rivista in sede di riforma e del D.P.R. n. 448 del 1988. L'esigenza di una rimodulazione delle norme deriva dalla necessità di adeguare i medesimi istituti, previsti per l'ordinamento penitenziario, alla peculiarità delle finalità degli interventi punitivi e rieducativi sulla persona del minore, circostanza evidenziata in parecchie pronunce della Corte Costituzionale, nelle quali è stata più volte ribadita l'applicabilità del "principio di flessibilità immanente" dell'esecuzione penale minorile. In tal senso, pertanto, le pene, le misure restrittive e quelle alternative o di comunità applicate nei



confronti dei minori, esigono una disciplina fondata su valutazioni flessibili e individualizzate, parametrize alla loro idoneità ed opportunità di perseguire fini di risocializzazione per ciascun condannato minorenni, nel rispetto delle specifiche caratteristiche della sua personalità. Considerato che la detenzione, nei confronti del minore, deve avere carattere estremamente residuale e che ogni preclusione o sbarramento all'applicazione di benefici e di misure alternative è già costantemente superata nel sistema normativo vigente, il presente schema di decreto, mira a formalizzare istituti ampiamente utilizzati e misure a cui si fa attualmente ricorso.

Si rappresenta che le finalità rieducative che permeano la norma in esame sono in sintonia con il carattere pedagogico che connota l'ordinamento penitenziario minorile, come previsto dai principi costituzionali. Al riguardo, è posta attenzione ai trattamenti che favoriscono la maturazione e responsabilizzazione del minore, anche incentivando la mediazione tra reo e vittime dei reati, il suo percorso formativo ed il suo pieno sviluppo psico-fisico, puntando all'inclusione sociale e all'effetto preventivo dei trattamenti medesimi anche mediante ricorso a percorsi di istruzione, di formazione professionale, di istruzione e formazione professionale e di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile.

La disposizione, che ha natura precettivo-attuativa ed enuclea i principi della legge delega di cui alla sopra citata lettera p) del comma 85, non presenta aspetti suscettibili di rilievo sotto il profilo finanziario.

CAPO II

ESECUZIONE ESTERNA E MISURE PENALI DI COMUNITÀ

Articolo 2

(Misure penali di comunità)

La disposizione in esame risulta centrale nell'attuazione della delega e riflette già nella denominazione attribuita alle misure indicate la diversificazione caratterizzante il processo minorile.

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 e inclusione sociale del minore che rappresentano gli obiettivi principali sottesi all'azione dello Stato nei confronti dei minori colpevoli. Ai minori ed ai giovani adulti deve essere, infatti, assicurato un trattamento che, pur rispondendo ad esigenze sanzionatorie e di sicurezza, ricorra alla detenzione solo in via eccezionale, quando le esigenze pedagogiche della personalità in evoluzione del minore non possano essere soddisfatte da alcun altra forma di trattamento.



Le misure di comunità, in via di principio disciplinate dal presente articolo, coincidono con le misure alternative alla detenzione di cui agli articoli 47 e ss. della legge n. 354 del 1975, sono: affidamento in prova al servizio sociale, affidamento in prova con detenzione domiciliare, detenzione domiciliare, semilibertà e affidamento in prova terapeutico. L'ampia gamma delle misure risponde alla volontà del legislatore di ricorrere alla punizione intramuraria solo come *estrema ratio*, significando che il programma di intervento educativo è volto a limitare il meno possibile la sua libertà personale; a tale scopo, si rivela fondamentale il ruolo svolto dall'Ufficio dei servizi sociali minorili che deve condurre, in collaborazione con i servizi sociali locali, un'attenta, continua e programmata osservazione della personalità del minore e della sua evoluzione verso il recupero e l'integrazione nel contesto collettivo.

L'esecuzione penale di comunità deve rispondere anche al principio di territorialità per assicurare il mantenimento e il rafforzamento delle positive relazioni socio-familiari in essere, indispensabili per garantire un più facile ritorno del minore nel proprio ambiente; infatti, laddove non sia possibile soddisfare la presente condizione di affettività, il presente schema prevede ugualmente la possibilità di applicare la misura collocando l'interessato in una comunità pubblica o dal carattere privato sociale. Situazione alla quale si può ricorrere anche nel caso in cui sia necessario l'allontanamento del minore dal contesto di provenienza qualora questo abbia una connotazione criminale. Va detto, comunque, che il presente articolo, al comma 8, nel riferirsi a comunità pubbliche o del privato sociale, non istituisce nuove strutture ma si riferisce a quelle esistenti, dettagliatamente regolate dall'articolo 10 del d.lgs. 28 luglio 1989 n. 272 del 1989, che reca le norme di attuazione del D.P.R. n. 448 del 1988 sul processo penale minorile.

Si tratta di un ambito di intervento praticabile sulla base della messa a disposizione di luoghi di esecuzione da parte di enti pubblici o privati, che svolgano attività nel c.d. terzo settore, e già sperimentate sulla base di protocolli con gli uffici di esecuzione e i tribunali di sorveglianza.

Ad ogni modo, anche in questa sede, si ribadisce il principio che l'applicazione della misura è da inquadrarsi nell'ottica del progetto di rieducazione e reinserimento sociale cui è diretto il provvedimento, che privilegia in ogni modo possibile l'accesso alle misure alternative ed il contributo attivo del minore o del giovane adulto all'integrazione nella collettività: pertanto, la permanenza nell'istituto penitenziario è da intendersi come ultima ipotesi e solo nel caso in cui non sia possibile il ricorso a soluzioni più favorevoli per il minore detenuto sia per carenza di requisiti soggettivi sia per carenza o mancanza di posti in strutture di accoglienza.

Infine, è da sottolineare che l'adozione delle misure non avviene in modo automatico, ma a seguito della ponderazione da parte del tribunale per i minorenni dell'esistenza dei requisiti



soggettivi e oggettivi, tra i quali assume rilievo l'effettiva esistenza di strutture idonee - tra cui spiccano le comunità ministeriali o private - ad accogliere i minori ammessi ai programmi alternativi e, in caso di soggetti privi di alloggio o dimora, la concessione da parte di enti e strutture convenzionate della disponibilità di locali da destinare all'esecuzione. A tale proposito si rappresenta che la concessione dei benefici di cui si discute avviene solo a seguito di protocolli d'intesa o convenzioni, stipulate a titolo totalmente gratuito, già in atto con enti ed associazioni con cui l'organizzazione giudiziaria minorile ha ampiamente e continuativamente sperimentato i suddetti accordi e che hanno già offerto programmi di reinserimento dei minori di comprovata affidabilità e positivamente valutati dal tribunale per i minorenni.

Si ribadisce, pertanto, che la concessione delle misure di comunità avverrà solo nel rispetto dell'esistenza di strutture ad hoc, comunità pubbliche e private, associazioni e cooperative che operano in campo adolescenziale, che siano riconosciute o autorizzate dalla regione competente per territorio, anche in gestione mista con enti locali - rispondenti alle condizioni sopra descritte - che, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possano offrire sia locali che validi progetti tesi alla rieducazione ed al reinserimento del minore e del giovane adulto nella società, nell'ambito delle risorse umane e strumentali già disponibili.

Gli enti o strutture di cui si sta parlando sono, in realtà, associazioni, cooperative sociali e altre agenzie private e pubbliche presenti nel territorio per l'azione di inclusione sociale e dedite ad attività di volontariato, enti tutti che operano, senza scopo di lucro e sotto il controllo e il coordinamento degli Uffici del Servizio Sociale minorile, concorrendo all'azione di prevenzione e contrasto della criminalità attraverso protocolli d'intesa e convenzioni sia con gli enti locali che con gli Uffici giudiziari minorili della Giustizia Minorile e di comunità. Gli operatori dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia - come previsto dall'articolo 10, comma 3 del d.lgs. n. 272 del 1989, sopra menzionato - possono essere distaccati presso comunità e strutture pubbliche o convenzionate per compiti di collaborazione interdisciplinare.

Viene, infine, stabilito che nella regolamentazione delle misure penali di comunità trovano applicazione le disposizioni contenute nell'ordinamento penitenziario in tema di affidamento in prova al servizio sociale, di detenzione domiciliare e di semilibertà, in quanto compatibili. Per coloro che hanno commesso i reati menzionati all'articolo 4-bis commi 1 e 1-bis, è ammessa la concessione delle misure penali di comunità, dei permessi premio e l'assegnazione al lavoro esterno alle stesse condizioni previste dal medesimo articolo.

L'intervento normativo è diretto a regolamentare e coordinare la materia delle misure di comunità, rendendola più omogenea e organica.



Con specifico riferimento agli adempimenti in capo agli Uffici per l'esecuzione penale esterna, del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, si rappresenta che diversi interventi, anche di natura finanziaria, tesi al potenziamento delle relative attività istituzionali sono stati introdotti dalla legge di bilancio 2018, in particolare l'incremento dello stanziamento del capitolo 2134 "Spese per l'attuazione dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria" per 6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 e l'autorizzazione all'assunzione di ulteriori 236 unità di assistenti sociali (rispetto alle 60 unità già autorizzate dal decreto-legge n. 13 del 2017, convertito dalla legge n. 46 del 2017) da destinare agli Uffici per l'esecuzione penale esterna (articolo 1, comma 493, della legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia Minorile

Dati di riepilogo - Situazione al 31 dicembre 2017

Servizi minorili	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Presenti nei Servizi residenziali			
Centri di prima accoglienza	6	1	7
Istituti penali per i minorenni	396	31	427
Comunità ministeriali	22	0	22
Comunità private	935	67	1.002
Totale presenti alla data considerata	1.359	99	1.458
In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni ⁽¹⁾			
In messa alla prova	2.085	168	2.253
<i>In casa</i>	1.591	132	1.723
<i>In comunità</i>	494	36	530
In misura alternativa, sostitutiva, di sicurezza, cautelare (prescrizioni e permanenza in casa)	435	52	487
<i>In casa</i>	372	50	422
<i>In comunità</i>	63	2	65
In Comunità, per misura diversa dalle precedenti	359	23	382
Negli Istituti penali per i minorenni	365	19	384
Nei Centri di prima accoglienza	1	0	1
Per indagini sociali e progetti trattamentali ⁽²⁾	3.668	486	4.154
In altra situazione ⁽³⁾	4.917	679	5.596
Totale soggetti in carico alla data considerata	11.830	1.427	13.257
Frequentanti i Centri diurni polifunzionali			
N. minori frequentanti alla data considerata	145	11	156

Nota: I dati sono acquisiti dal sistema informativo dei Servizi Minorili (SISM) e sono riferiti alla situazione alla data del 31 dicembre 2017



Articolo 3

(Prescrizioni e modalità esecutive delle misure penali di comunità)

La presente disposizione si occupa di definire l'ambito di applicazione delle misure di comunità, stabilendone i contenuti e le modalità di esecuzione. Competente all'applicazione delle stesse è il tribunale dei minorenni, in funzione di tribunale di sorveglianza, organo che può fornire le idonee prescrizioni per il loro svolgimento: in particolare riguardo ad attività di utilità sociale espletate dal minore interessato a titolo gratuito o attività di volontariato da contemperare alle esigenze educative collegate ai percorsi di istruzione e formazione professionale, di istruzione e formazione professionale, alla famiglia ed alla salute dello stesso. Nel provvedimento che applica la misura sono altresì indicate le modalità di coinvolgimento del nucleo familiare nel programma rieducativo e di recupero nonché gli eventuali provvedimenti cautelari che l'autorità giudiziaria ritenga di dover adottare in ambito civile.

La norma inquadra il regime sanzionatorio sotto un profilo diverso da quello tradizionale, implicando un comportamento attivo del minore sottoposto alla misura di comunità, sottratto allo stato di passività collegato alla reclusione, nell'ottica di una responsabilizzazione dell'interessato e di prevalente valore pedagogico. La stessa, pertanto, non determina nuovi o maggiori oneri, potendo essere realizzata con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 4

(Affidamento in prova al servizio sociale)

La disposizione in esame interviene nell'affidamento in prova al servizio sociale che è la principale misura alternativa alla detenzione per il condannato minorenne, che viene affidato al servizio sociale fuori dall'istituto di pena, per un periodo uguale a quello della sanzione detentiva da scontare, per lo svolgimento del programma di intervento educativo. Ai fini dell'accesso alla misura in esame è previsto che la pena detentiva irrogata non sia superiore a sei anni, limite di pena ritenuto congruo ai fini dell'attuazione della delega di cui all'articolo 85, lettera p, n. 5) della legge n. 103 del 2017 per favorire l'ammissione dei minori alle prioritarie misure di comunità dell'affidamento in prova ai servizi sociali minorili ed alla semilibertà.

L'istituto dell'affidamento in prova è, infatti, centrale rispetto alla finalità educativa che si propone l'intervento legislativo in ambito minorile e rappresenta l'esempio tipico di risposta finalizzato ad un trattamento mirato, di stampo individuale per ciascun soggetto, creato *ad hoc* sulla



base delle sue particolari esigenze di vita e del suo contesto socio-familiare e assunto dal minore consapevolmente.

A tal fine il dettato dell'articolo in esame presenta i contenuti del programma di intervento educativo che viene predisposto in collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali, in ordine alle esigenze educative collegate ai percorsi di istruzione e formazione professionale, di istruzione e formazione professionale.

L'ordinanza di affidamento in prova è emanata dal tribunale di sorveglianza che può disporre prescrizioni riguardanti l'adempimento degli obblighi di assistenza familiare e ogni altra prescrizione utile per l'educazione e l'inclusione sociale del minorenne, compreso, quando opportuno, il collocamento in comunità. Nello stesso provvedimento vengono definiti i compiti del servizio sociale per i minorenni e dei servizi socio-sanitari territoriali nell'attuazione del programma di intervento educativo e le modalità di svolgimento delle attività di utilità sociale.

Il tribunale di sorveglianza - sulla base delle indicazioni fornite dall'ufficio di servizio sociale per i minorenni - può disporre modifiche all'affidamento, mentre deroghe temporanee alle prescrizioni sono autorizzate dal direttore dell'ufficio del servizio sociale per i minorenni.

L'articolo in esame, recepisce le buone prassi da tempo in uso nei tribunali di sorveglianza minorili, i quali si fanno carico, attraverso l'intervento dei servizi della giustizia minorile, dei bisogni di quei minorenni privi di sostegno economico-finanziario e di validi riferimenti socio-affettivi, in mancanza dei quali non sarebbe possibile evitare di scontare la pena nelle strutture detentive.

L'applicazione della misura in esame è rimessa, comunque, alla valutazione del tribunale di sorveglianza che ne disporrà l'attuazione solo sulla base dell'esistenza di strutture idonee nell'ambito della circoscrizione territoriale ove il minore ha la sede principale del contesto socio-familiare.

Anche per la presente norma si ribadisce che il collocamento in comunità è misura già regolata dal D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 sul processo minorile. Il riferimento, nell'ambito delle misure alternative, a comunità pubbliche o del privato sociale non istituisce nuove strutture ma si riferisce a quelle esistenti, dettagliatamente regolate dall'articolo 10 del d.lgs. 28 luglio 1989 n. 272, che reca le norme di attuazione del D.P.R. n. 448 del 1988 sul processo penale minorile.

Gli adempimenti previsti dalla presente disposizione sono ordinariamente espletati attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, iscritte, queste ultime, nel bilancio di previsione del Ministero della giustizia, alla U.d.V. 1.3 Giustizia minorile e di comunità, all'azione: "Trattamento, interventi e politiche di reinserimento



delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria”, sul capitolo 2134 che reca uno stanziamento di euro 37.381.583 per l’anno 2018 e di euro 40.081.583 per ciascuno degli anni 2019 e 2020 .

Le novità normative introdotte dal presente articolo riguardano innanzitutto l’aumento del limite di pena (da tre a sei anni) previsto per accedere al beneficio dell’affidamento in prova, dalle quali derivano interventi tesi ad incrementare la misura dell’affidamento presso le comunità, dovuto al flusso di minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale, i quali possono accedere in maniera più ampia alla misura in esame nonché alla possibilità per i c.d. “giovani adulti” di usufruire del beneficio in questione atteso che la nuova disciplina consente a coloro che hanno subito una doppia condanna, una per un reato commesso da minorenni, l’altra per un reato commesso alla maggiore età, di scontare la pena residua presso gli IPM anziché presso le strutture penitenziarie ordinarie. Da tali considerazioni, pertanto, è presumibile rilevare, in via prudenziale, un incremento di 55 nuovi collocamenti annuali, destinati in parte al collocamento in comunità. Tale incremento, a seguito dell’analisi della serie storica fornita dal Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, è valutato in misura prudenziale al 30% del valore medio del totale degli affidamenti in prova (al servizio sociale e in comunità) concessi nell’arco temporale del triennio 2015-2017, incremento per il quale si prevede un maggiore onere valutato in 990.000 euro in ragione d’anno (55 unità x 50 euro x 360 giorni), importo arrotondato ad 1 ml di euro annui a decorrere dall’anno 2018, che potrà trovare copertura mediante riduzione del Fondo iscritto nell’ambito della U.d.V. 1.1 amministrazione penitenziaria, sul capitolo 1773 “Fondo da destinare al finanziamento di interventi connessi alla riforma del processo penale e dell’ordinamento penitenziario”, secondo lo schema riportato nella successiva tabella a).

Tabella a)

RIFERIMENTO NORMATIVO	INTERVENTO FINANZIATO	numero collocamenti annuali	importo stimato giornaliero in euro	Costo stimato per ANNO FINANZIARIO 2018	Costo stimato per ANNO FINANZIARIO 2019	Costo stimato per ANNO FINANZIARIO 2020
ARTICOLO 4 (Affidamento in prova al servizio sociale)	Incremento della tipologia di collocamento in comunità	55	50	990000*	990000*	990000*

*importo arrotondato in via prudenziale ad euro 1.000.000



Si rappresenta, inoltre, che i collocati in comunità fruiscono delle attività trattamentali, scolastiche, di formazione professionale e ricreative della comunità, attività individuate nel piano di trattamento individualizzato. A tale riguardo, si evidenzia che le scuole, gli istituti di istruzione e gli istituti di formazione che costoro frequentano sono quelli presenti sul territorio dove è situata la comunità in cui vengono collocati e che il personale docente e Ata è quello ordinariamente assegnato alle citate istituzioni. Il numero sopra evidenziato, relativo alle ulteriori 55 unità, quindi, ben potrà essere ripartito tra le 22 comunità ministeriali e le 11 comunità private evidenziate nel prospetto contenuto al successivo articolo 12 (per una media di nemmeno 2 unità per ciascuna comunità) senza che venga utilizzato, presso tali istituzioni, un maggior numero di personale per gli scopi descritti e che possano, dunque, determinarsi costi aggiuntivi per effetto dell'attuazione della nuova norma in esame.

Articolo 5

(Affidamento in prova con detenzione domiciliare)

L'articolo in esame introduce un nuovo istituto prevedendo l'applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale combinata alla detenzione domiciliare. In virtù di tale disposizione il tribunale di sorveglianza può disporre la detenzione domiciliare dell'affidato in determinati giorni della settimana, presso l'abitazione dell'affidato, altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, o presso comunità, adottando una misura penale di comunità che conserva la spinta educativa propria della "messa in prova" ma al tempo stesso considera tutte quelle situazioni in cui il pericolo di commissione di nuovi reati non può essere scongiurato ricorrendo alle sole prescrizioni di fare e agli impegni positivi che il minorene assume con il semplice affidamento in prova.

La disposizione riflette una tipologia di situazioni certamente residuali rispetto alle casistiche considerate, ma meritevoli di una attenzione specifica che in mancanza della previsione dell'istituto in esame avrebbero avuto magari una soluzione non conforme agli orientamenti della giustizia minorile con particolare riferimento al principio della individualizzazione dell'intervento educativo.

La misura risulta, certamente, maggiormente afflittiva rispetto all'affidamento in prova previsto dall'articolo 4, ma per attenuare l'aspetto connesso alla detenzione domiciliare, quest'ultima può essere limitata a parte del giorno o della settimana.



Si tratta di un ambito di intervento che appare praticabile anche sulla base della messa a disposizione di luoghi di esecuzione da parte di enti pubblici o privati, che svolgano attività nel c.d. terzo settore e già sperimentate sulla base di eventuali protocolli con gli uffici di esecuzione e i tribunali di sorveglianza, che l'espressa previsione normativa intende consentire e incrementare.

L'applicazione della misura in esame è rimessa, comunque, alla valutazione del tribunale di sorveglianza che ne disporrà l'attuazione quando la misura sia ritenuta necessaria.

Articolo 6

(Detenzione domiciliare)

La disposizione interviene sulla misura della detenzione domiciliare, che in riferimento ai minori, pur essendo regolata dalla stessa norma prevista per gli adulti dall'articolo 47-ter della legge n. 354 del 1975, contiene significative differenze nei contenuti, in modo da rendere l'istituto più rispondente alle istanze educative di tale particolare categoria di condannati.

Per questo viene fissato il limite di pena non superiore a quattro anni e l'elaborazione di un programma di intervento educativo da parte dell'ufficio di servizio sociale per i minorenni che salvaguardi e promuova i diritti di cui è titolare il minore condannato in detenzione domiciliare.

Di rilievo l'attenzione rivolta ai luoghi di esecuzione della detenzione domiciliare, che più di ogni altra misura richiede un domicilio idoneo, per quei minorenni privi di risorse e di riferimenti socio-familiari sul territorio che, per tali ragioni, risulterebbero destinatari della sola esecuzione in istituto. La misura, pertanto, è diretta a consentire l'inclusione sociale dei minori nonché a favorire lo svolgimento di attività esterne che tengano conto dei processi formativi di istruzione, di formazione professionale, di istruzione e formazione professionale.

Per tale ragione si prevede la possibilità di eseguire la misura non solo presso dimore private, ma eventualmente anche in strutture pubbliche o private di cura, assistenza o accoglienza nonché presso comunità, nei limiti dell'effettiva disponibilità delle strutture.

Si tratta di un ambito di intervento che appare praticabile anche sulla base della messa a disposizione di luoghi di esecuzione da parte di enti pubblici o privati, che svolgano attività nel c.d. terzo settore, e già sperimentate sulla base di eventuali protocolli con gli uffici di esecuzione e i tribunali di sorveglianza, che l'espressa previsione normativa intende consentire e incrementare.

L'applicazione della misura in esame è rimessa, comunque, alla valutazione del tribunale di sorveglianza che ne disporrà l'attuazione, nel caso in cui risulti utile al successo formativo e all'inclusione sociale, solo sulla base dell'esistenza di strutture idonee nell'ambito della circoscrizione territoriale ove il minore ha la sede principale del contesto socio-familiare.



Anche per la norma in esame si ribadisce che il collocamento in comunità è misura già regolata dal D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 sul processo minorile. Il riferimento, nell'ambito delle misure alternative, a comunità pubbliche o del privato sociale non istituisce nuove strutture ma si riferisce a quelle esistenti, dettagliatamente regolate dall'articolo 10 del d.lgs. 28 luglio 1989 n. 272, che reca le norme di attuazione del D.P.R. n.448 del 1988 sul processo penale minorile.

Inoltre, la disposizione contiene la previsione di specifiche situazioni soggettive in presenza delle quali debbono essere applicate le misure alternative alla detenzione in istituto, secondo quanto già disposto agli articoli 47- quater e 47-quinquies della legge 26 luglio 1975, n. 354, qualora il limite di pena da espiare non sia superiore a quattro anni.

Nella specie, si tratta di modifiche che, oltre ad ampliare il limite di pena che viene portato a quattro anni, pongono al centro della concessione delle misure alternative alla detenzione da parte del tribunale di sorveglianza, l'esistenza di situazioni soggettive che di per sé vengono ritenute meritevoli di speciale tutela quali: minorenni affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria o che hanno in corso un programma terapeutico, madre minorenni con prole inferiore a sei anni o padre minorenni che debba accudire la prole di età inferiore a sei anni quando la madre sia impossibilitata a prestare assistenza nonché minorenni affetti da altre gravi patologie e che necessitano di programmi di trattamento socio-sanitario realizzabile in regime di esecuzione penale esterna.

La norma, pertanto, favorisce ed incrementa l'accesso dei minori alla presente misura di comunità in presenza di requisiti soggettivi ritenuti meritevoli di speciale tutela.

Da tali considerazioni, pertanto, è presumibile rilevare, in via prudenziale, un incremento annuo di 97 nuove detenzioni domiciliari, destinate in parte al collocamento in comunità. Tale incremento, a seguito dell'analisi della serie storica fornita dal Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, determinato anche dall'innalzamento del limite di pena sino a quattro, ricomprende molteplici tipologie di situazioni, tra cui le più pregnanti sono quelle relative a particolari condizioni soggettive, quali AIDS, tossicodipendenza etc - ed è valutato in misura pari al 47% del valore medio del totale delle detenzioni (domiciliari, domiciliari con collocamento in comunità, domiciliari speciali e ex legge n. 199 del 2010 previste per le pene al di sotto dei diciotto mesi), concesse nell'arco temporale del triennio 2015-2017, incremento per il quale si prevede un maggiore onere valutato in 1,8 ml di euro annui a decorrere dall'anno 2018, che potrà trovare copertura mediante riduzione del Fondo iscritto nell'ambito della U.d.V. 1.1 amministrazione penitenziaria, sul capitolo 1773 "Fondo da destinare al finanziamento di interventi connessi alla



riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario", secondo lo schema riportato nella successiva tabella b).

Tabella b)

RIFERIMENTO NORMATIVO	INTERVENTO FINANZIATO	numero collocamenti annuali	importo stimato giornaliero in euro	Costo stimato per ANNO FINANZIARIO 2018	Costo stimato per ANNO FINANZIARIO 2019	Costo stimato per ANNO FINANZIARIO 2020
ARTICOLO 6 (Detenzione domestica) anche con riferimento a condizioni soggettive particolari	Incremento della tipologia di collocamento in comunità	97	50	1746000*	1746000*	1746000*

* Importo arrotondato in via prudenziale in euro 1.800.000

Si rappresenta, poi, come già sostenuto all'articolo 4, che i collocati in comunità, tra le quali sono da annoverarsi anche quelle aventi finalità terapeutiche, fruiscono delle attività trattamentali, scolastiche, di formazione professionale e ricreative della comunità, attività individuate nel piano di trattamento individualizzato. A tale riguardo, si evidenzia che le scuole, gli istituti di istruzione e gli istituti di formazione che costoro frequentano sono quelli presenti sul territorio dove è situata la comunità in cui vengono collocati e che il personale docente e Ata è quello ordinariamente assegnato alle citate istituzioni. Il numero sopra evidenziato, relativo al trend di incremento stimato in 97 unità, quindi, ben potrà essere ripartito tra le 22 comunità ministeriali e le 11 comunità private evidenziate nel prospetto contenuto al successivo articolo 12 (per una media di 3 unità per ciascuna comunità) senza che venga utilizzato, presso tali istituzioni, un maggior numero di personale per gli scopi descritti e che possano, dunque, determinarsi costi aggiuntivi per effetto dell'attuazione della nuova norma in esame.

Articolo 7

(Semilibertà)

La presente disposizione reca modifiche in tema di semilibertà, destinate a favorire un maggiore accesso alla misura, in funzione dell'avvertita esigenza espressa dall'articolo 1, comma 85, lettera p), n. 5 della legge n. 103 del 2017, che ampliando i criteri di accesso alla semilibertà, oltre che all'affidamento in prova al servizio sociale, favorisce ogni possibile iniziativa utile al reinserimento sociale del condannato. Infatti, la misura in esame, pur non perdendo la sua natura detentiva in termini di esecuzione della pena anche nei confronti dei minorenni, rappresenta la



risposta più adeguata al principio della progressione trattamentale e, per tale ragione, è riservata grande attenzione ai suoi contenuti sia con riferimento al progetto di intervento educativo che all'insieme delle prescrizioni riservate al condannato ammesso alla semilibertà.

I risultati auspicati potranno essere efficacemente raggiunti attraverso una "gestione flessibile" del minore negli istituti e nelle sezioni ad essi riservati. La misura in esame prevede che il minore condannato, che abbia scontato almeno un terzo della pena o almeno metà della stessa in caso di reati di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, possa trascorrere buona parte della giornata fuori dell'istituto per la partecipazione a varie attività tese alla sua istruzione, formazione professionale, di istruzione e formazione professionale o di utilità sociale. In tale ottica si inquadra, altresì, la previsione che consente il trasferimento in altra struttura del minore, misura che può rivelarsi funzionale all'organizzazione e allo svolgimento delle attività esterne e al consolidamento delle relazioni socio-familiari. Il testo normativo, pone l'accento sull'importanza della formazione professionale riconoscendo un ruolo primario a tale attività ai fini del reinserimento dei minori interessati dalla misura in esame nella società, reinserimento agevolato dal possesso di nuove e sempre più specializzate competenze. Anche la partecipazione a progetti di pubblica utilità viene valorizzata ed inserita, come la formazione, tra gli elementi costitutivi del trattamento nell'istituto, anche in considerazione del fatto che le attività ricomprese in tale ambito rivestono carattere volontario e gratuito e, in quanto tali, assumono particolare valenza nella valutazione degli esiti del trattamento stesso. *Si evidenzia che l'applicazione della presente misura è sempre rimessa alla valutazione del magistrato di sorveglianza e soggiace, comunque, alla presenza sia di requisiti soggettivi riferiti alla personalità del minore che alla presenza di strutture idonee allo scopo.*

Gli interventi sono pertanto offerti a titolo liberale dalle associazioni ed istituzioni accreditate e le prestazioni professionali sono poste totalmente a carico dei medesimi organismi.

La norma, che disciplina aspetti sia sostanziali che procedurali della materia prevede una maggiore estensione del trattamento educativo del minore proiettandolo in una dimensione extra muraria. La stessa, pertanto, è tale da determinare un contenimento dei costi, apportando benefici per l'erario in termini di diminuzione delle spese dovute al trattamento carcerario, non più applicato per i minori ammessi al regime della semilibertà. All'attività di formazione dei detenuti minorenni si potrà provvedere con le risorse già previste in bilancio a legislazione vigente, alla U.d.V. 1.3 giustizia minorile e di comunità, all'azione: Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità



giudiziaria", sul capitolo 2134 che reca uno stanziamento di euro 37.381.583 per l'anno 2018 e di euro 40.081.583 per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

Articolo 8

(Adozione, sostituzione e revoca delle misure penali di comunità)

La disposizione ha l'intento di razionalizzare e uniformare le procedure comuni a tutte le misure alternative alla detenzione dal momento che la disciplina attuale in materia risulta affrontata in modo alquanto discontinuo, essendo contenuta parzialmente nella legge n. 354 del 1975 e in parte nel regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario di cui al D.P.R. n. 230 del 2000.

In particolare, si mirano ad eliminare i meccanismi di automatismo processuale sia in fase di applicazione che di sostituzione e revoca delle misure confermando e valorizzando il ruolo decisivo dell'autorità giudiziaria nella primaria salvaguardia del diritto all'educazione del giovane condannato, specialmente quando risulti privo del supporto, degli strumenti, delle conoscenze necessari per agire autonomamente.

Quanto alla competenza, mentre quella relativa all'adozione, sostituzione e revoca delle misure penali di comunità resta affidata al tribunale di sorveglianza, l'applicazione in via provvisoria, invece, è demandata al magistrato di sorveglianza, secondo la disciplina dettata dall'articolo 47, comma 4, legge n. 354 del 1975 per l'affidamento in prova al servizio sociale.

La disposizione illustrata, volta a trattare in modo organico le fasi dell'applicazione, della sostituzione e della revoca delle misure penali di comunità favorisce l'adozione delle stesse misure grazie alla competenza affidata al magistrato di sorveglianza. Si snellisce, in tal modo, l'iter procedimentale e gli adempimenti posti a carico del personale di cancelleria del tribunale per i minorenni. La disposizione ha, quindi, natura ordinativo-procedurale e non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri, potendo essere realizzata con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

CAPO III

DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE

Articolo 9

(Esecuzione delle misure penali di comunità e delle misure alternative)

Con l'articolo in esame, si interviene sull'articolo 24 del decreto legislativo n. 272 del 1989, riguardo ai provvedimenti limitativi della libertà personale dei minori e dei giovani adulti: in tal senso, nella dizione complessiva riportata nel predetto articolo, vengono inserite anche le misure



penali di comunità alle quali, pertanto, si applica la disciplina generale in tema di processo penale minorile come dettata dal D.P.R. n. 448 del 1988.

La disposizione è di natura terminologica ed è diretta all'applicazione unitaria della disciplina dell'esecuzione penale relativa ai minori ed ai giovani adulti a tutte le misure privative della libertà personale degli stessi e, come tale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 10

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

La disposizione individua l'ambito applicativo della speciale disciplina in materia di esecuzione penale minorile, in particolare nell'ipotesi in cui siano in esecuzione pene concorrenti per fatti commessi da minorenni e da adulto.

In linea con gli intenti propri del presente schema legislativo, la norma in esame intende consentire la prosecuzione dell'esecuzione con modalità tali da evitare che venga compromesso il positivo percorso di reinserimento in atto nei confronti del condannato in caso di concorrenza nell'esecuzione di pene commesse da minorenni e da adulto. In tal caso, il pubblico ministero che procede per il reato commesso dal condannato come maggiorenne, emette l'ordine di esecuzione e contestualmente lo sospende trasmettendo gli atti al magistrato di sorveglianza per i minorenni.

Attualmente infatti, tale ipotesi non è specificamente disciplinata, e trovano applicazione le regole generali sulla competenza del giudice ai sensi dell'articolo 665, comma 4, del codice di procedura penale, che è individuata in base alla sentenza divenuta irrevocabile per ultima. Sulla base di tale previsione può verificarsi che la scelta del regime esecutivo da applicarsi avvenga in modo casuale e non risponda a criteri oggettivi, quali la gravità dei fatti oggetto di cumulo ed il percorso educativo in atto. Infine si stabilisce che l'esecuzione della pena nei confronti di chi ha commesso il fatto da minorenni è affidata al personale dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia.

L'intervento normativo è diretto a uniformare la materia relativa al cumulo delle pene rendendola imparziale attraverso l'eliminazione delle attuali sperequazioni basate sul momento in cui le sentenze divengono irrevocabili: il criterio risponde ad una logica oggettiva e comporta l'estensione del campo delle misure penali di comunità a tutte le ipotesi in cui vi sia la concorrenza di pene per fatti commessi dal reo in qualità di minorenni e in qualità di adulto. Il bilanciamento tra le misure penali di comunità applicate al minore e le misure alternative alla detenzione applicate ai soggetti adulti non è suscettibile di determinare oneri per la finanza pubblica.



Articolo 11

(Esecuzione delle pene detentive)

Il presente articolo disciplina l'esecuzione delle pene detentive nei confronti di persona che non abbia compiuto venticinque anni.

L'intervento normativo si muove nell'ottica della prioritaria finalità educativa della pena, e nella centralità che le misure penali di comunità rivestono in tale sistema: lo scopo è quello, quindi, di favorire l'accesso alle suddette misure anche ai cd. "giovani adulti".

In particolare, mutuando la disciplina contenuta all'articolo 656 c.p.p. in tema di esecuzione delle pene detentive, viene definita una serrata scansione delle diverse fasi procedurali finalizzate all'applicazione della misura penale di comunità anche al condannato infraventicinquenne, in ordine a reati commessi quando era ancora minorenne. La procedura da seguire soggiace, comunque, all'impulso di parte e, pertanto, legittimato all'azione è l'interessato, anche se interdetto o inabilitato ed il suo difensore che per il nuovo processo davanti al giudice di sorveglianza deve essere nominato direttamente dal condannato, eleggendo domicilio presso il medesimo per la notifica degli atti processuali.

La disposizione in esame, che viene incontro alle esigenze dei soggetti infraventicinquenni ritenuti meritevoli di particolare tutela ai fini del loro reinserimento sociale, non è suscettibile di determinare oneri per la finanza pubblica.

Articolo 12

(Esecuzione delle misure penali di comunità)

La disposizione in esame stabilisce le regole generali per l'esecuzione delle misure penali di comunità, ricalcando quanto previsto dalle norme dell'ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975 ed introducendo, altresì, specifiche disposizioni volte a considerare le peculiari esigenze dei condannati minorenni e giovani adulti durante e al termine dell'esecuzione della pena.

In particolare, si punta a garantire "la continuità dell'intervento educativo e l'inserimento sociale" per il minore che abbia terminato l'esecuzione della misura prevedendo la prosecuzione di un intervento di sostegno e accompagnamento da parte dei servizi socio-sanitari territoriali.

Analoga attenzione è quella che determina la previsione secondo la quale al compimento dei venticinque anni, se ancora è in corso l'esecuzione della misura e qualora ne ricorrano le condizioni, il magistrato di sorveglianza per i minorenni trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza ordinario per la prosecuzione della misura, con le modalità previste dalla legge n. 354 del 1975.



La disposizione, che vede riconosciuto l'impegno che già attualmente viene profuso dagli uffici di servizio sociale per i minorenni, in collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali, potrà essere attuata anche in ragione del potenziamento delle relative attività istituzionali, alla luce delle misure contenute nella legge di bilancio 2018, in particolare, l'incremento dello stanziamento del capitolo 2134 "Spese per l'attuazione dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria" per 6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 e l'autorizzazione all'assunzione di ulteriori 236 unità di assistenti sociali (rispetto alle 60 unità già autorizzate dal decreto-legge n. 13 del 2017, convertito dalla legge n. 46 del 2017) da destinare agli Uffici per l'esecuzione penale esterna (articolo 1, comma 493, della legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Prospetto riepilogativo delle Comunità adibite a servizi minorili residenziali

Comunità private per Centro Giustizia Minorile Invlante

Comunità private per Centro Giustizia Minorile	Collocamenti (compresi trasferimenti tra Comunità)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2017
Torino	113	66,6	68
Milano	411	193,3	211
Venezia	166	61,3	67
Bologna	174	77,0	89
Firenze	96	42,8	56
Roma	227	80,7	100
Napoli	268	94,7	111
Bari	160	80,6	84
Catanzaro	26	17,3	16
Cagliari	95	64,4	60
Palermo	219	149,3	140
Totale	1.955	927,9	1.002

a. Riepilogo

Comunità	Collocamenti (compresi trasferimenti tra Comunità)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2017
Comunità ministeriali	85	20,8	22
Comunità private	1.955	927,9	1.002
Totale	2.040	948,8	1.024

Nota: I dati sono acquisiti dal sistema informativo dei Servizi Minorili (SISM) e sono riferiti alla situazione alla data del 31 dicembre 2017



Articolo 13

(Nuovi titoli di privazione della libertà per fatti commessi da minorenni)

L'articolo in esame affronta i casi in cui - durante l'esecuzione di una misura penale di comunità - sopravvenga un nuovo titolo esecutivo di altra pena detentiva: in tal caso è disposta, da parte del pubblico ministero, la sospensione dell'ordine di esecuzione della sopravvenuta pena detentiva, qualora ricorrano le condizioni descritte al precedente articolo 11, comma 1 e, contestualmente, è disposta la trasmissione degli atti al magistrato di sorveglianza che, nel caso ritenga la persistenza delle condizioni poste alla base dell'adozione della misura penale di comunità in corso, ne dispone la prosecuzione. In caso contrario, lo stesso magistrato ne dispone la cessazione con ordinanza, avverso la quale è possibile comunque proporre reclamo ai sensi dell'art. 69-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni.

La disposizione, riveste profili di carattere procedimentale e non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

CAPO IV

INTERVENTO EDUCATIVO E ORGANIZZAZIONE DEGLI ISTITUTI PENALI PER MINORENNI

Articolo 14

(Progetto di intervento educativo)

La norma prevede che all'ingresso nell'istituto penitenziario sia predisposto un programma di intervento rieducativo del minore da realizzarsi entro tre mesi dall'inizio dell'esecuzione della pena e che tale programma venga costantemente aggiornato alle esigenze e ai progressi effettuati dal minore che ne è destinatario. Viene, pertanto, prevista la necessità di una progressione del programma che consenta, compatibilmente con il livello di adesione, una progressiva uscita dal circuito detentivo, favorendo le relazioni con il mondo esterno e la cittadinanza responsabile, un percorso personalizzato alle esigenze di istruzione, di formazione professionale, di istruzione e formazione professionale, con una graduale conquista di spazi controllati di libertà e l'accesso alle misure di comunità.

Occorre evidenziare che a legislazione vigente e nell'ambito delle prassi trattamentali proprie del processo minorile, l'intervento educativo e l'inserimento sociale sono attività già



presenti e la disposizione in esame mira a registrare la ripartizione dei compiti e i rapporti di collaborazione previsti tra i servizi sociali dell'amministrazione minorile e quelli degli enti locali.

L'obiettivo dei progetti, che come detto sopra sono già promossi in linea generale dai Centri per la giustizia minorile, è quello di seguire i minori anche dopo l'uscita dagli istituti penali, evitando che vengano coinvolti di nuovo nel mondo della criminalità organizzata. Grazie a tali progetti, i minori detenuti avranno la possibilità di apprendere un nuovo mestiere, attraverso corsi di formazione e borse lavoro che li vedranno impegnati nella realizzazione di opere strutturali all'interno degli stessi istituti e in attività redazionali. Tali iniziative possono prevedere, l'attivazione di cantieri per la creazione di campi sportivi polivalenti, la costruzione di laboratori didattici e di aule polifunzionali, oltre alla realizzazione di giornali telematici in collaborazione con alcune testate giornalistiche e sono finanziati da vari partners, attraverso protocolli d'intesa tra associazioni no profit dedite ad attività di volontariato a titolo gratuito e la collaborazione degli enti locali tra cui spiccano soprattutto i vari Assessorati regionali della famiglia, e si propongono anche un percorso formativo rivolto al personale che opera negli istituti, con l'obiettivo di avviare un confronto sui modelli di intervento nella devianza minorile.

Per quanto riguarda l'intervento di operatori sanitari e di psicologi al programma rieducativo in esame si evidenzia che tale personale, già incardinato nei ruoli del Servizio Sanitario Nazionale, assicura una competenza di livello multidisciplinare senza gravare sulle casse del Servizio Sanitario nazionale, atteso che il decreto legislativo 230 del 1999 ha attribuito al succitato personale anche l'adempimento di funzioni in materia di medicina penitenziaria, senza che si ravvisino profili onerosi per la finanza pubblica.

Si segnala inoltre che, poiché le misure trattamentali minorili sono, per loro natura, caratterizzate da prescrizioni individuali e non predeterminate per categorie generali, l'operatività del personale di servizio sociale della giustizia è organizzata sulla base delle risorse umane a disposizione in relazione al numero ed alle caratteristiche soggettive delle persone prese in carico. Inoltre, come già illustrato al precedente articolo 12, l'autorizzazione all'assunzione di ulteriori 236 unità di assistenti sociali (rispetto alle 60 unità già autorizzate dal decreto-legge n. 13 del 2017, convertito dalla legge n. 46 del 2017) da destinare agli Uffici per l'esecuzione penale esterna (articolo 1, comma 493, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), potrà sopperire all'eventuale maggiore richiesta di interventi trattamentali che dovesse presentarsi.

Ad ogni modo, attenendosi al dato enucleabile dal successivo articolo 16, i detenuti presenti negli IPM alla data del 31 dicembre 2017 erano complessivamente 427, numero suscettibile di poter subire un incremento medio di circa 30 unità all'anno in considerazione del flusso in



aumento di minori stranieri non accompagnati registrati nel nostro Paese. Il numero sopra evidenziato, quindi, ben potrà essere ripartito tra i 17 IPM evidenziati nel prospetto contenuto allo stesso articolo 16 (per una media circa 2 unità per ciascun istituto) con utilizzo - atteso l'esiguo incremento di soggetti interessati dal progetto educativo - per gli scopi descritti, del medesimo personale già in servizio presso le citate strutture.

Per quanto attiene, invece, all'operatività dei servizi sociali degli enti locali, il loro coinvolgimento avviene soprattutto al termine dell'esecuzione delle misure di comunità al fine di garantire una continuità dell'intervento educativo e del processo di reinserimento sociale ed è eventuale ed accessorio. Pertanto, si ritiene che i servizi sociali di tali enti possano fronteggiare gli interventi, come detto solo residuali, con il personale già a disposizione a legislazione vigente.

La norma in esame, pertanto, disciplinando in maniera più sistematica le attività degli operatori coinvolti si configura come un intervento che realizza l'efficientamento delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente, non dispiegando effetti di incremento di spesa da parte della finanza pubblica.

Articolo 15

(Assegnazione dei detenuti)

Il presente articolo detta i criteri di assegnazione dei detenuti stabilendo che devono tenersi separati i minorenni dai giovani al di sotto dei venticinque anni e gli imputati dai condannati, e che le donne sono ospitate in istituti o sezione apposite.

La disposizione si conforma a quanto già stabilito nell'ordinamento penitenziario e risponde alla necessità della separazione dei ristretti in carcere, per sesso e per età, elementi necessari considerando che attualmente gli istituti possono arrivare ad avere persone ivi ristrette con un'età infra venticinquennale. Tuttavia, considerato che il numero di soggetti tra i 21 e i 24 anni ristretti è piuttosto esiguo (al 31 dicembre 2017 il dato rilevato era di 67 detenuti infraventicinquenni) e che i medesimi sono distribuiti su 17 istituti penitenziari minorili, com'è dato evincere dal prospetto di cui all'articolo seguente - per una assegnazione media di 3 per istituto - si assicura che la capienza delle citate strutture è tale da assicurare che gli stessi possano trovare una collocazione separata dai soggetti minorenni (in una o al massimo due camere di pernottamento) senza aggravio di oneri per la finanza pubblica. La disposizione, pertanto, per la sua natura precettivo-organizzativa, non presenta profili onerosi per l'erario.



Articolo 16

(Camere di pernottamento)

La disposizione in esame, con riferimento alle camere di pernottamento, specifica che debbono essere adattate alle esigenze di vita individuale dei minorenni e non possono ospitare un numero di soggetti superiore a quattro.

Si rappresenta che già la struttura e l'organizzazione logistica della maggior parte degli istituti minorili è in grado di ospitare una media di tre minori detenuti per camera: le prospettive di riduzione sia del periodo di permanenza in regime restrittivo che il sempre minor ambito di applicazione di una misura detentiva renderà possibile la personalizzazione dei luoghi di detenzione e l'adattamento alle esigenze di vita individuale dei minori ivi detenuti. Pertanto, attesa l'estensione dei presupposti di accesso alle misure di comunità, si rappresenta che il minor numero di persone minorenni ristrette negli IPM potrà beneficiare di una più omogenea e razionale distribuzione degli spazi nell'ambito degli istituti attualmente esistenti sul territorio.

In particolare, con riferimento alle caratteristiche richieste dalla presente disposizione, occorre precisare che le camere di pernottamento e gli spazi esterni sono quelli già presenti nei 17 istituti penali per minorenni. Al riguardo si rappresenta che gli istituti penali per minorenni non hanno al momento problemi di sovraffollamento dal momento che l'attuale indice di occupazione delle camere di pernottamento è pari all'86 %, e in prospettiva i programmi di edilizia in corso per l'Istituto di Milano, di Firenze e di Cagliari nonché il nuovo Istituto di Rovigo permetteranno di migliorare ulteriormente la situazione complessiva del sistema detentivo.

Purtuttavia, al fine di adeguare o ristrutturare quegli immobili adibiti ad IPM che attualmente non presentano i requisiti architettonici richiesti dal presente provvedimento e che si possono stimare in otto istituti penali per minorenni (valore pari al 50% dei 17 istituti presenti sul territorio nazionale), si prevede la realizzazione di interventi di modernizzazione e riqualificazione con un maggiore onere pari ad euro 80.000 (euro 10.000 annui X 8 istituti) per l'anno 2018 e 2019 per un importo complessivo di euro 160.000.

Si prevede a tal fine specifica autorizzazione di spesa alla cui copertura potrà provvedersi mediante riduzione del "Fondo da destinare al finanziamento di interventi connessi alla riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario", iscritto nell'ambito della U.d.V. 1.1 Amministrazione penitenziaria, sul capitolo 1773.

Ai soli fini conoscitivi si evidenziano i dati forniti dal Dipartimento Minorile e di Comunità da cui risulta che al 31 dicembre 2017 nei 17 Istituti penitenziari per minorenni sono presenti 427



detenuti, di cui 31 ragazze. I minori reclusi sono 180 e i giovani adulti 247, mentre gli italiani sono 234 e gli stranieri 193.

Detenuti presenti negli IPM alla data del 31 dicembre 2017, secondo la sede dell'IPM e l'età.

IPM	Minorenni		Giovani adulti		Totale
	14-15 anni	16-17 anni	18-20 anni	21-24 anni	
Torino	0	15	17	2	34
Pontremoli (MS) ^(*)	1	6	5	0	12
Milano	5	13	12	1	31
Treviso	1	12	2	2	17
Bologna	2	10	8	1	21
Firenze	1	4	2	0	7
Roma ^(**)	7	22	17	8	54
Nisida (NA) ^(**)	2	17	25	16	60
Airola (BN)	1	8	17	7	33
Bari	1	13	12	0	26
Potenza	0	2	6	3	11
Catanzaro	1	4	11	8	24
Palermo	1	5	11	2	19
Catania	1	10	20	8	39
Acireale (CT)	1	4	8	6	19
Caltanissetta	0	5	3	3	11
Quartucciu (CA)	2	3	4	0	9
Totale	27	153	180	67	427

^(*) solo femminile

^(**) con sezione femminile

^(*) L'IPM di Firenze è stato riattivato il 13 dicembre 2017

A) Detenuti presenti negli IPM alla data del 31 dicembre 2017, secondo l'età, la nazionalità e il sesso.

Età	Italiani			Stranieri			Totale		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
14-15 anni	10	0	10	11	6	17	21	6	27
16-17 anni	69	4	73	74	6	80	143	10	153
18-20 anni	101	3	104	69	7	76	170	10	180
21-24 anni	46	1	47	16	4	20	62	5	67
Totale	226	8	234	170	23	193	396	31	427



**B) Ingressi e presenze negli Istituti penali per i minorenni nell'anno 2017, per sede.
Situazione al 31 dicembre 2017.**

IPM	Ingresso stabile (compresi trasferimenti tra IPM)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2017
Torino	115	38,5	34
Pontremoli (MS) ⁽¹⁾	79	15,8	12
Milano	236	47,8	31
Treviso	76	14,8	17
Bologna	117	22,4	21
Firenze [†]	7	0,2	7
Roma ⁽²⁾	201	59,2	54
Nisida (NA) ⁽³⁾	149	64,9	60
Airola (BN)	80	33,8	33
Bari	117	22,5	26
Potenza	26	10,9	11
Catanzaro	69	23,7	24
Palermo	84	23,5	19
Catania	85	46,8	39
Acireale (CT)	38	17,0	19
Caltanissetta	43	10,7	11
Quartucciu (CA)	52	11,6	9
Totale	1.574	464,2	427

⁽¹⁾ solo femminile

⁽²⁾ con sezione femminile

⁽³⁾ L'IPM di Firenze è stato riattivato il 13 dicembre 2017

Nota: I dati sono acquisiti dal sistema informativo dei Servizi Minorili (SISM) e sono riferiti alla situazione alla data del 31 dicembre 2017.

Articolo 17

(Permanenza all'aperto)

L'articolo in esame, dedicato alla permanenza all'aperto, stabilisce che le ore destinate alle attività all'aperto non possano essere inferiori a quattro, e tale durata non può essere ridotta.

Vengono, inoltre, prescritte le modalità, la necessità della presenza degli operatori penitenziari e dei volontari e che gli spazi destinati alla permanenza all'aperto siano attrezzati in modo adeguato allo svolgimento di attività fisica e ricreativa.

Al riguardo si rappresenta che buona parte degli istituti penitenziari minorili già dispongono di adeguati spazi attrezzati per attività fisica e ricreativa (aree verdi, campi sportivi, palestre etc.) che consentono la permanenza all'aperto dei minori detenuti e l'organizzazione della



vita sociale e che tali strutture, come evidenziato nell'articolo 16, non hanno al momento problemi di sovraffollamento. Si assicura, pertanto, la sostenibilità dell'intervento con le risorse strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Tuttavia, al fine di potenziare nuovi spazi all'aperto, si prevede l'attuazione di interventi di ristrutturazione e riqualificazione per 5 IPM con un maggiore onere di euro 100.000 (20.000 euro x 5 strutture) per l'anno 2018.

Si prevede a tal fine specifica autorizzazione di spesa alla cui copertura potrà provvedersi mediante riduzione del "Fondo da destinare al finanziamento di interventi connessi alla riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario", iscritto nell'ambito della U.d.V. 1.1 Amministrazione penitenziaria, sul capitolo 1773.

Articolo 18

(Istruzione e formazione professionale all'esterno)

La norma in esame pone l'accento sull'importanza della formazione professionale riconoscendo un ruolo primario a tale attività ai fini del reinserimento nella società dei minori sottoposti a misura restrittiva in istituto, reinserimento che deve essere agevolato dalla valorizzazione delle potenzialità individuali e dall'acquisizione di nuove e sempre più specializzate competenze, che verranno anche certificate.

In tal senso, è incentivata l'intesa con istituzioni, imprese, cooperative o associazioni che permettano ai minori di perfezionare all'esterno le loro capacità per ricevere un'adeguata preparazione per l'accesso al mondo lavorativo. A tale riguardo si rappresenta che il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità incentiva e promuove interventi indirizzati a vari settori formativi - si veda a tale riguardo il "Progetto LeAli al futuro" presso il carcere minorile di Nisida - che coinvolgono aspetti culturali per dare spazio all'arte ed alla creatività, a percorsi di rieducazione alla cittadinanza consapevole e responsabile con potenziamento di corsi in alcune materie, quali ad esempio la lingua italiana per il recupero delle carenze linguistiche, nonché laboratori professionali e di didattica avanzata attraverso percorsi realizzati con associazioni di volontariato a finalità gratuita e c.d. "Progetti di Microcredito" in stretta collaborazione con gli Enti Locali per favorire l'inserimento dei giovani nel mondo lavorativo. Nell'ambito della sperimentazione è previsto il finanziamento di alcuni progetti nel campo dell'artigianato in collaborazione con le associazioni di categoria e gli enti locali. La partecipazione a simili iniziative è diretta, altresì, ad armonizzare le differenze territoriali tra i giovani, nonché all'integrazione dei minori immigrati per i quali è in funzione il "Progetto Old", che si occupa di favorire la comunicazione sociale ed è promosso dal



Dipartimento per la Giustizia Minorile e A.I.C.C.R.E. ed è co-finanziato dal Fondo FEI e dal Ministero dell'Interno, con l'obiettivo di favorire l'inserimento sociale e lavorativo dei minori migranti nei territori di riferimento dei Centri per la Giustizia Minorile.

Alla realizzazione delle attività di formazione dei minori, oltre ai protocolli d'intesa con enti locali, associazioni no profit e di volontariato ed al fondo FEI per il Progetto Old sopra menzionato, si potrà provvedere con le risorse già previste in bilancio alla U.d.V. 1.3 giustizia minorile e di comunità, C.d.R. Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, all'azione: Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria, capitolo 2131, pg 1 che reca uno stanziamento di 1.293.636 di euro per il 2018 e di 2.033.103 di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

Articolo 19

(Colloqui e tutela dell'affettività)

La norma incentiva la tutela dell'affettività dei minori reclusi, prevedendo un aumento dei colloqui con i familiari, previsti nella misura di otto al mese, nonché le c.d. visite prolungate della durata non inferiore a quattro ore, così da riprodurre per quanto possibile un ambiente di tipo domestico e familiare. Sono favoriti i colloqui con volontari autorizzati ad operare negli istituti penali per minorenni ed è assicurato un costante supporto psicologico per i detenuti privi di riferimenti socio-familiari.

Al riguardo si rappresenta che attualmente gli istituti penitenziari già dispongono di idonei locali per i colloqui con i difensori, i familiari o con terze persone.

Per quanto riguarda il continuo sostegno psicologico assicurato ai minori in ambiente restrittivo, si evidenzia che le figure di riferimento (psicologo e psichiatra) si inseriscono già nel piano terapeutico e riabilitativo previsto per assicurare continua assistenza ai detenuti minori privi di riferimenti socio-familiari.

Si rappresenta, a tale proposito, che - anche per quanto concerne i detenuti minorenni - il trasferimento di competenze in materia di sanità penitenziaria sia in termini di personale che di risorse è già avvenuto con il decreto legislativo n. 230 del 1999 nonché con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 e con il D.P.C.M. 1° aprile 2008, strumenti normativi con cui sono stati stabiliti le modalità e i criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria.



Le risorse finanziarie sono state ripartite tra le Regioni sulla base della tipologia delle strutture penitenziarie e dei servizi minorili presenti sul territorio nazionale nonché sui flussi di accesso ai medesimi, secondo criteri stabiliti in sede della Conferenza Stato- Regioni con protocollo d'intesa in data 16 novembre 2017, per un finanziamento complessivo pari a euro 165.424.023.

Articolo 20

(Regole di comportamento)

La disposizione detta le regole comportamentali che devono essere osservate nell'ambito degli istituti penitenziari minorili le quali prevedono il coinvolgimento attivo dei detenuti presenti nella vita della struttura. La norma è diretta alla responsabilizzazione del minore ed a favorire l'adesione dello stesso ai programmi di intervento educativo.

La disposizione è di natura ordinamentale e pertanto non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 21

(Vigilanza dinamica e custodia attenuata)

La norma prevede, attraverso l'introduzione della sorveglianza dinamica, un sistema trattamentale che non si limita ad assicurare l'ordine all'interno degli istituti, ma persegue l'individuazione e l'attivazione per ciascun minore detenuto del miglior trattamento rieducativo possibile.

Il modello organizzativo disegnato è quello nel quale viene assegnato un ruolo differente al personale della polizia penitenziaria: tale ruolo è sia quello propriamente istituzionale di controllo e prevenzione sia quello di supporto all'osservazione della personalità del minore.

Si tratta di una disposizione che meglio focalizza gli interventi cui è preposto il personale di polizia penitenziaria, con una rivisitazione dei compiti e delle funzioni del personale secondo un modello di stampo europeo teso a coinvolgere dinamicamente gli operatori penitenziari sia per quanto concerne il sistema della popolazione detenuta adulta che per quella minorile. Tale diversa modalità organizzativa è svolta nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Si prevede, infatti, che dall'applicazione della norma il suddetto personale possa trovare maggiori spunti, più qualificanti, per l'espletamento degli adempimenti già ordinariamente previsti a legislazione vigente.



Nell'ambito della propria autonomia organizzativa l'Amministrazione potrà, peraltro, destinare a tale finalità il personale da assumersi ai sensi dell'articolo 1, comma 287, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge bilancio 2018) che autorizza l'assunzione straordinaria, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, di un contingente di 861 unità di personale di polizia penitenziaria per gli anni 2018 - 2022.

Articolo 22

(Sorveglianza particolare)

L'articolo esclude l'applicazione della sorveglianza particolare di cui all'articolo 14-bis della legge n. 354 del 1975 per i detenuti minorenni, mentre per i giovani adulti viene ridimensionata, in quanto circoscritta ai casi di particolare gravità e, comunque, per un periodo non superiore a tre mesi, prorogabili una sola volta, e con l'adozione di specifiche cautele.

La disposizione, di natura ordinamentale, non presenta alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Articolo 23

(Territorialità dell'esecuzione)

La disposizione ribadisce il principio della "territorialità dell'esecuzione penale" analogamente a quanto previsto dall'ordinamento penitenziario per l'espiazione della pena da parte di persone adulte. Il principio è quello di assegnare il detenuto ad un istituto il più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale. Tale disposizione risponde al criterio - già enunciato alla lettera n) della legge delega - che si pone come obiettivo quello di assicurare l'effettivo esercizio delle relazioni familiari ed affettive, ad eccezione di ragioni che ne giustificano la deroga in esecuzione di atto motivato dell'amministrazione (ad es. relativamente al rischio di contatti con la criminalità, alla natura del reato commesso ovvero per esigenze degli istituti).

La norma intende sottolineare l'importanza nel trattamento della vicinanza al "centro di riferimento sociale" quale luogo in cui si trova la famiglia, o nel quale il detenuto ha instaurato i principali legami affettivi e/o assistenziali. I trasferimenti in località lontane da i luoghi sopra indicati, costituiscono, infatti, spesso uno dei principali elementi di ostacolo ai contatti con la famiglia e dunque all'esercizio del diritto all'affettività.

La disposizione è di natura ordinamentale e non comportando oneri aggiuntivi conferma gli effetti di neutralità per la finanza pubblica recati dal provvedimento in esame, trattandosi di

modifiche normative volte a dare luogo ad interventi realizzabili con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 24

(Sanzioni disciplinari)

L'articolo ridisegna le sanzioni disciplinari da comminare ai minori, le quali consistono nel rimprovero verbale e scritto del direttore dell'istituto; in attività dirette a rimediare al danno cagionato; nell'esclusione dalle attività ricreative per non più di dieci giorni; nell'esclusione dalle attività in comune per non più di dieci giorni.

Il direttore dell'istituto è competente ad impartire le sanzioni del rimprovero verbale e scritto, mentre il consiglio di disciplina è integrato con una figura esterna al carcere, individuata in uno dei giudici onorari in servizio presso il tribunale per i minorenni.

Si tratta di norma di carattere precettiva e procedurale che non implica alcun risvolto di natura onerosa.

Articolo 25

(Dimissione)

La norma disciplina la fase di dimissione del detenuto minorenne, prevedendo che l'ufficio di servizio sociale per i minorenni, in collaborazione con l'area trattamentale, prepari e curi la dimissione nei sei mesi precedenti l'evento. A tale riguardo, sono previsti una serie di interventi diretti alla prosecuzione dei programmi rieducativi soprattutto per i minori che non hanno usufruito delle misure penali di comunità nonché assistenziali e di collaborazione con i servizi socio-sanitari locali e le organizzazioni di volontariato per il reinserimento del minore nell'ambito sociale, curando altresì contatti con la famiglia, ovvero la presa in carico da parte delle comunità di riferimento per i minori privi di legami familiari.

La disposizione, che vede riconosciuto l'impegno che già attualmente viene profuso dagli uffici di servizio sociale per i minorenni, in collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali, prevede un intervento teso al potenziamento delle relative attività istituzionali, introdotto dalla legge di bilancio 2018, in particolare incremento dello stanziamento del capitolo 2134 "Spese per l'attuazione dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria" per 6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018.



Articolo 26
(Disposizioni finanziarie)

L'articolo 26 contempla le disposizioni di natura finanziaria, con riferimento agli oneri valutati di cui agli articoli 4 e 6 e alle specifiche autorizzazioni di spesa di cui agli articoli 16 e 17, e prevede la clausola di invarianza finanziaria per la finanza pubblica per l'attuazione delle altre disposizioni contenute nel decreto.

Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Le disposizioni relative in particolare all'intervento educativo ed ai percorsi di istruzione, di formazione professionale, di istruzione e formazione professionale, di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile hanno infatti efficacia nei limiti delle dotazioni organiche del personale docente ed amministrativo, tecnico, ausiliario determinate con i decreti previsti dall'articolo 1, comma 64, della legge 13 luglio 2015, n. 107 e dal regolamento 22 giugno 2009, n. 119 e successive modificazioni e non danno origine, neppure indirettamente, all'adeguamento delle medesime alle situazioni di fatto.

Agli oneri valutati, recati dalle disposizioni di cui agli articoli 4 e 6, pari a complessivi 2.800.000 euro a decorrere dall'anno 2018, si provvede mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Agli oneri autorizzati, recati dalle disposizioni di cui agli articoli 16 e 17, pari a 180.000 euro per l'anno 2018 e a 80.000 euro per l'anno 2019 si provvede mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Il predetto Fondo risulta iscritto nell'ambito della U.d.V 1.1 amministrazione penitenziaria, sul capitolo 1773, con uno stanziamento di euro 10 milioni per l'anno 2018, di euro 20 milioni per l'anno 2019 e di euro 30 milioni a decorrere dall'anno 2020.

Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui agli articoli 4 e 6 del presente provvedimento ai sensi dell'articolo 17, commi da 12 a 12-quater della legge n. 196 del 2009 ed è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni di bilancio.

Si riporta di seguito una tabella riepilogativa degli oneri relativi ai diversi interventi da finanziare mediante riduzione del predetto fondo, a decorrere dall'anno 2018:



RIFFERIMENTO NORMATIVO	INTERVENTO FINANZIATO con onere valutato	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2018	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2019	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2020 e succ.
ARTICOLO 4 (Affidamento in prova al servizio sociale)	Incremento degli affidamenti in prova presso una comunità	1.000.000	1.000.000	1.000.000
ARTICOLO 6 (Detenzione domiciliare, con riferimento anche alle condizioni soggettive particolari)	Incremento della tipologia di collocamento in comunità	1.800.000	1.800.000	1.800.000
	<i>totale onere valutato</i>	<i>2.800.000</i>	<i>2.800.000</i>	<i>2.800.000</i>
RIFFERIMENTO NORMATIVO	INTERVENTO FINANZIATO con autorizzazione di spesa	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2018	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2019	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2020 e succ.
ARTICOLO 16 (Camere di pernottamento)	Realizzazione di nuove infrastrutture o potenziamento delle strutture già esistenti (ristrutturazione/ampliamento/restauro)	80.000	80.000	
ARTICOLO 17 (Permanenza all'aperto)	Creazione di nuove aree attrezzate all'aperto o potenziamento degli spazi all'aperto già previsti	100.000		
	<i>totale onere autorizzato</i>	<i>180.000</i>	<i>80.000</i>	<i>0</i>
	Totale interventi finanziati	2.980.000	2.880.000	2.800.000

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2007 n. 248, ha avuto esito:

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragunatore Generale dello Stato

20 APR. 2018





Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE DELLE PENE NEI CONFRONTI DEI CONDANNATI MINORENNI IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMI 82, 83, 85, LETTERA P), DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103"

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Il presente decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", nella parte relativa all'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori d'età (in particolare articolo 1, commi 82, 83, 85, lettera p).

L'introduzione di una normativa speciale per l'esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni e dei giovani al di sotto dei venticinque anni, c.d. giovani adulti, si è resa necessaria al fine di adattare la disciplina dell'ordinamento penitenziario alle specifiche esigenze di tali soggetti, con particolare riferimento al peculiare percorso educativo e di reinserimento sociale di cui gli stessi necessitano in ragione della giovane età.

L'obiettivo è di completare il vigente sistema penitenziario, adeguandolo alle sempre più

pressanti necessità dei detenuti minorenni, anche al fine di attuare gli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica di svariate Carte internazionali (le Regole di Pechino, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori), che impongono di adottare una giustizia penale "a misura di minore", anche nella fase successiva a quella strettamente processuale.

L'intervento legislativo permetterà altresì di dare più completa attuazione anche ai principi costituzionali sulle esigenze educative dei condannati minorenni, di recente ribadite dalla Corte costituzionale, pure al fine di superare le criticità ancora presenti nell'applicazione ai minorenni dell'ordinamento penitenziario e assicurare la necessaria specificità e coerenza al sistema esecutivo nei confronti dei minorenni e dei giovani adulti.

Accordando preferenza alle misure alternative alla detenzione, sia ridisegnando quelle esistenti in maniera conforme alle esigenze dei soggetti minorenni, sia creando nuovi istituti in grado di soddisfare le peculiari necessità affettive, educative e di inserimento sociale di tale categoria di condannati, si mira ad adottare un modello penitenziario che guardi ai bisogni del singolo e non incentri sul carcere la pretesa punitiva statale: un modello alternativo di esecuzione penale che, pur non rinunciando alla detenzione, vi ricorra solo quando nessun altro tipo di trattamento possa consentire di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione.

Alla luce delle considerazioni che precedono il provvedimento persegue obiettivi pienamente coerenti con il programma di Governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Il complessivo intervento riguarda diversi settori dell'ordinamento penitenziario e, assicurando una giurisdizione specializzata affidata al tribunale per i minorenni (articolo 1, comma 85, lettera p), n. 1, legge n. 103/2017), prevede:

- l'adozione di disposizioni riguardanti l'organizzazione penitenziaria degli istituti penali per minorenni nell'ottica della socializzazione, della responsabilizzazione e della promozione della persona (comma 85, lettera p), n. 2);
- l'applicabilità della disciplina prevista per i minorenni quantomeno ai detenuti giovani adulti, nel rispetto dei processi educativi in atto (comma 85, lettera p), n. 3);
- l'introduzione di misure alternative alla detenzione conformi alle istanze educative del condannato minorenne (comma 85, lettera p), n. 4);
- l'ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà, di cui agli articoli 47 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (comma 85, lettera p), n. 5);
- l'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento (comma 85, lettera p), n. 6);
- il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale quali elementi centrali del trattamento dei detenuti minorenni (comma 85, lettera p), n. 7);

- il rafforzamento dei contatti con il mondo esterno quale criterio guida nell'attività trattamentale in funzione del reinserimento sociale (comma 85, lettera p), n. 8).

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il presente schema di decreto legislativo introduce modifiche alle leggi vigenti.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (norme processuali penali e penitenziarie) riservata alla competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Lo schema di decreto legislativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo ed anzi attua nell'ordinamento interno i principi fondamentali nella materia di interesse.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Il provvedimento contiene nuove definizioni normative, in particolare in materia di misure penali di

comunità. Esse risultano non solo necessarie, in quanto evidenziano il coinvolgimento diretto ed immediato della collettività nel processo di recupero e reinserimento sociale del minore, ma appaiono anche coerenti con quelle già in uso.

- 2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi**

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

- 3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**

Lo schema di decreto legislativo prevede novelle legislative.

- 4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo**

Non sono previste abrogazioni.

- 5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente**

Lo schema di atto normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo.

- 6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

- 7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

- 8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi**

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia.



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE DELLE PENE NEI CONFRONTI DEI CONDANNATI MINORENNI IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMI 82, 83, 85, LETTERA P), DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103"

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.**

Il presente decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", nella parte relativa all'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori d'età (in particolare articolo 1, commi 82, 83, 85, lettera p).

L'introduzione di una normativa speciale per l'esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni e dei giovani al di sotto dei venticinque anni, c.d. giovani adulti, si è resa necessaria al fine di adattare la disciplina dell'ordinamento penitenziario alle specifiche esigenze di tali soggetti, con particolare riferimento al peculiare percorso educativo e di reinserimento sociale di cui gli stessi necessitano in ragione della giovane età.

L'obiettivo è di completare il vigente sistema penitenziario, adeguandolo alle sempre più pressanti necessità dei detenuti minorenni, anche al fine di attuare gli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica di svariate Carte internazionali (le Regole di Pechino, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la Convenzione

Europea sull'esercizio dei diritti dei minori), che impongono di adottare una giustizia penale "a misura di minore", anche nella fase successiva a quella strettamente processuale. In tale prospettiva si richiede, infatti, che per la fase di esecuzione della pena siano contemplate regole penitenziarie idonee a garantire individualizzazione e flessibilità del trattamento.

In particolare, le Regole europee per i minorenni autori di reato (allegate alla Raccomandazione (2008)11 e adottate dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 2008) prescrivono agli Stati membri di assicurare che l'applicazione e l'esecuzione di sanzioni e misure penali tengano in prioritaria considerazione il superiore interesse del minorenne, con riguardo all'età, alla salute psichica e mentale, alla maturità e, più in generale, alla situazione personale (punto 5). Stabiliscono altresì che il ricorso alla detenzione, anche provvisoria, sia sempre residuale e della più breve durata possibile (punto 10).

Nella stessa direzione muove la recente Direttiva UE 2016/800 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, che riafferma – agli articoli 11 e 12 - la preferenza da riservarsi alle misure alternative alla detenzione e alle modalità esecutive delle forme di privazione della libertà nel rispetto della particolare vulnerabilità dei minorenni.

I citati principi sono già enucleabili dall'articolo 31, comma secondo, della Costituzione, il quale assicura protezione all'infanzia e alla gioventù, e che, dunque, devono trovare applicazione ancor più incisiva nella fase di esecuzione della pena, a salvaguardia e promozione di una personalità in evoluzione, quale è quella del minore.

Anche la Corte costituzionale nel corso del tempo è intervenuta ripetutamente con un'opera di adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle peculiari esigenze educative dei condannati minorenni. Il presente provvedimento normativo, nell'adeguarsi alle statuizioni del giudice delle leggi, intende superare le criticità ancora presenti nel sistema penitenziario in materia minorile in modo da assicurare la necessaria specificità e coerenza al sistema esecutivo nei confronti dei minorenni e dei giovani adulti.

Il complessivo intervento riguarda diversi settori dell'ordinamento penitenziario e, assicurando una giurisdizione specializzata affidata al tribunale per i minorenni (articolo 1, comma 85, lettera p), n. 1, legge n. 103/2017), prevede:

- l'adozione di disposizioni riguardanti l'organizzazione penitenziaria degli istituti penali per minorenni nell'ottica della socializzazione, della responsabilizzazione e della promozione della persona (comma 85, lettera p), n. 2);
- l'applicabilità della disciplina prevista per i minorenni quantomeno ai detenuti giovani adulti, nel rispetto dei processi educativi in atto (comma 85, lettera p), n. 3);
- l'introduzione di misure alternative alla detenzione conformi alle istanze educative del condannato minorenne (comma 85, lettera p), n. 4);
- l'ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà, di cui agli articoli 47 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (comma 85, lettera p), n. 5);
- l'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento (comma 85, lettera p), n. 6);
- il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale quali elementi centrali del trattamento dei detenuti minorenni (comma 85, lettera p), n. 7);
- il rafforzamento dei contatti con il mondo esterno quale criterio guida nell'attività trattamentale in funzione del reinserimento sociale (comma 85, lettera p), n. 8).

Nel solco delle sopra evidenziate istanze innovative di stampo nazionale ed europeo, e in

attuazione della delega legislativa, si è accordata preferenza alle misure alternative alla detenzione, ridisegnando quelle esistenti in maniera conforme alle esigenze dei soggetti minorenni e creando nuovi istituti in grado di soddisfare le peculiari necessità affettive, educative e di inserimento sociale di tale categoria di condannati. In tal modo si è adottato un modello penitenziario che, guardando ai bisogni del singolo, non incentri sul carcere la pretesa punitiva statale.

L'idea che ha guidato nell'elaborazione del presente testo normativo è stata, quindi, quella di individuare un modello alternativo di esecuzione penale che, pur non rinunciando alla detenzione, vi ricorra solo quando nessun altro tipo di trattamento possa consentire di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione.

A sottolineare gli aspetti di novità presenti nello schema di decreto vi è anche la nuova denominazione adottata: misure di comunità, invece di misure alternative. Locuzione con cui si pone l'accento anche un ulteriore aspetto, e cioè sul coinvolgimento diretto ed immediato della collettività nel processo di recupero e reinserimento sociale del minorenne.

Detta impostazione risulta perfettamente in linea con la Raccomandazione (2017)3 adottata dal Consiglio d'Europa il 22 marzo 2017, che promuove l'azione degli Stati membri affinché facciano ricorso a sanzioni e misure di comunità come modalità di esecuzione della pena detentiva fuori dagli istituti penitenziari.

Dal punto di vista procedurale, poi, si è optato per la razionalizzazione e uniformazione regolamentare delle procedure comuni a tutte le misure di comunità.

Ulteriore aspetto qualificante della riforma è rappresentato dalla eliminazione di ogni revoca automatica dei benefici. Ai fini dell'ampliamento delle modalità di accesso agli stessi sono previsti limiti di pena ben più alti di quelli corrispondentemente stabiliti per gli adulti. Si è inteso, cioè, assicurare quanto più possibile che l'esercizio della potestà punitiva avvenga senza compromettere, ma anzi agevolando, la positiva evoluzione della personalità del minore. Pertanto, il tribunale per i minorenni svolge le funzioni di sorveglianza in modo che anche in fase esecutiva sia garantita l'impostazione che caratterizza l'intero processo penale minorile.

L'introduzione di una autonoma regolamentazione della esecuzione penale nei confronti dei minorenni e dei giovani adulti, che prevede norme più favorevoli rispetto a quelle degli adulti, soprattutto in materia di accesso e concessione delle misure penali di comunità, ha reso necessario prevedere criteri oggettivi al fine di individuare la disciplina da applicare nella fase dell'esecuzione delle pene detentive e delle misure penali di comunità, nonché di quella da adottare nel caso in cui concorra l'esecuzione per fatti commessi da minorenne e fatti commessi da maggiorenne o, ancora, per fatti diversi commessi da minorenne.

Una specifica e puntuale legislazione in materia risponde all'esigenza di colmare gli attuali vuoti normativi, atteso che il vigente sistema penitenziario non risulta sempre adeguato a far fronte alle varieguate situazioni che caratterizzano l'esecuzione penale nei confronti dei minori. Con il nuovo assetto si intende ovviare anche alle criticità derivanti dall'ampiezza dell'ambito operativo della disciplina sull'esecuzione, che trova applicazione fino al compimento del venticinquesimo anno di età, con possibile compresenza e sovrapposizione di titoli esecutivi per reati commessi sia da maggiorenni che da minorenni.

Le novità in materia di intervento educativo e di organizzazione degli istituti penitenziari per minorenni tengono conto della centralità del percorso evolutivo e della progressiva formazione della personalità dei giovani e mirano, quindi, a favorire programmi e condizioni che conducano verso l'età adulta con consapevolezza e maturità, assecondando il più possibile le esigenze non solo formative ma anche affettive del condannato, sempre

nell'ottica di ridurre al massimo i rischi di ricaduta nel reato. Ancora una volta l'obiettivo è quello di adeguare il vigente ordinamento penitenziario alle peculiari esigenze educative e di inserimento sociale del minore, mediante una disciplina *ad hoc*, che consenta un coinvolgimento diretto del condannato nel processo esecutivo con modalità idonee a favorirne la responsabilizzazione.

In quest'ottica vengono modulate anche nuove forme di controllo e di vigilanza all'interno degli istituti carcerari per minori.

Al fine di meglio comprendere la portata del complessivo intervento che il presente schema di decreto propone e l'impatto che lo stesso potrà avere sulla situazione attuale, si riportano i risultati dell'analisi statistica effettuata dal competente ufficio del dipartimento della Giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia. Dati che forniscono un quadro sintetico dei minorenni e giovani adulti presenti nei servizi minorili residenziali o in carico ai servizi sociali per i minorenni, in conseguenza dell'adozione, nei confronti dei medesimi, di provvedimenti di natura penale.

Per facilitare la lettura dei dati, appare utile premettere che gli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni (USSM) operano in ogni stato e grado del procedimento penale, dal momento in cui il minore entra nel circuito penale fino alla conclusione del percorso giudiziario; l'intervento è avviato su segnalazione dell'autorità giudiziaria, con la raccolta degli elementi conoscitivi per l'accertamento della personalità e per l'elaborazione dell'inchiesta sociale di base, e prosegue con la formulazione del progetto educativo e con l'attuazione dei provvedimenti disposti dal giudice.

Va altresì precisato che rientrano nella nozione di Servizi minorili residenziali:

- i Centri di prima accoglienza (CPA), i quali accolgono, su disposizione del competente procuratore della Repubblica, i minorenni fermati, accompagnati o arrestati in flagranza di reato, sino all'udienza di convalida, per un tempo massimo di novantasei ore;
- le Comunità ministeriali e del privato sociale, connotate da una forte apertura verso l'ambiente esterno, ove sono collocati i minori sottoposti alla misura cautelare del collocamento in comunità prevista dall'art. 22 D.P.R. n. 448/1988, o a seguito di un provvedimento di messa alla prova, o in caso di concessione di una misura alternativa alla detenzione o di applicazione delle misure di sicurezza;
- gli Istituti penali per i minorenni (IPM), in cui sono ristretti i minori in esecuzione di pena detentiva o di misura cautelare intramuraria, al cui interno l'attività trattamentale è svolta da una équipe multidisciplinare, di cui fa parte un operatore socio-educativo di riferimento appartenente all'amministrazione; negli IPM è presente personale del Corpo di Polizia Penitenziaria specificamente formato al rapporto con l'adolescenza.

Infine si rappresenta che i *Centri diurni polifunzionali (CDP)*, gestiti dall'amministrazione, sono servizi minorili non residenziali per l'accoglienza diurna dei minori dell'area penale e di minori in situazione di disagio sociale e a rischio, anche se non sottoposti a procedimento penale. Essi offrono attività educative, di studio, di formazione-lavoro, nonché ludico-ricreative e sportive.

Di seguito si riportano i dati riguardanti i minorenni e giovani adulti in carico ai servizi della Giustizia minorile, che registra la situazione esistente alla data del 15 novembre 2017.

	maschi	femmine	Totale
Presenti nei Servizi residenziali			
Centri di prima accoglienza	15	4	19
Istituti penali per i minorenni	418	34	452
Comunità ministeriali	23	0	23

Comunità private	907	68	975
Totale	1.363	106	1.469
In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni (1)			
In messa alla prova (2)	1.606	127	1.733
In misura alternativa, sostitutiva, di sicurezza, cautelare (prescrizioni e permanenza in casa)(3)	368	52	420
Per indagini sociali e progetti trattamentali	3.663	490	4.153
Totale	5.637	669	6.306
<i>In altra situazione (4)</i>	<i>4.777</i>	<i>652</i>	<i>5.429</i>
Frequentanti i Centri diurni polifunzionali			
N. minori	143	9	152

Note:

(1) I dati sono riferiti ai soli soggetti in carico per:

- l'esecuzione di un provvedimento,
- indagini sociali e progetti trattamentali.

Non sono conteggiati i soggetti che, pur in carico all'Ufficio di Servizio Sociale, sono presenti nei Servizi residenziali indicati sopra.

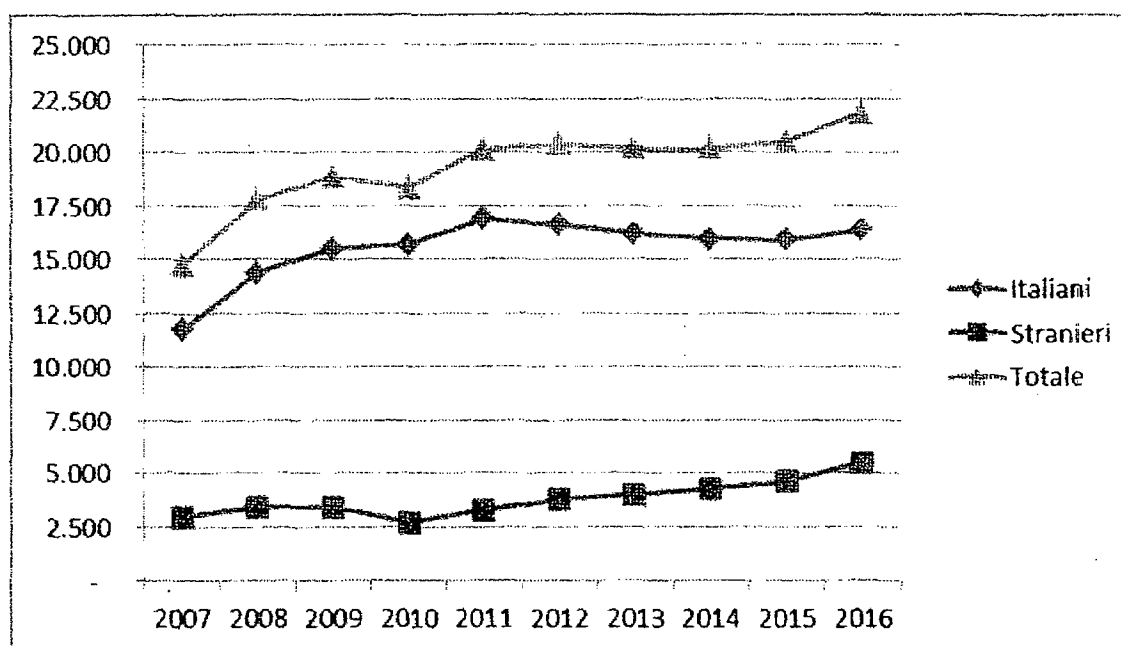
(2) Non sono compresi i 524 soggetti in messa alla prova in comunità.

(3) Non sono compresi i 66 soggetti che eseguono queste misure in comunità.

(4) 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 e che sono in attesa di un'udienza.

Come emerge dalla lettura d'insieme dei dati di cui sopra, già oggi la maggioranza dei minori autori di reato risulta in carico agli USSM ed è sottoposto a misure da eseguire in area penale esterna, mentre la detenzione rappresenta per essi rimedio residuale. Con l'attuazione della riforma e l'individuazione e regolamentazione di nuove misure alternative alla detenzione, denominate misure penali di comunità, si prevede di accentuare ulteriormente tale tendenza, dando sempre maggior spazio a percorsi alternativi al carcere, così da meglio contemperare le esigenze contenitive di controllo con quelle educative.

Il grafico che sotto si riporta illustra l'andamento della presa in carico di minorenni e giovani adulti agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2016 secondo la nazionalità; esso rivela come il fenomeno della criminalità minorile straniera sia in costante e progressivo aumento. La variegata situazione esistente, quale emerge anche dai dati relativi alla specifica nazionalità di provenienza di seguito richiamati, giustifica l'adozione di nuovi modelli di esecuzione penale che possano assicurare un trattamento massimamente individualizzato e flessibile. In tale ottica si inserisce, ad esempio, l'intero capo IV dedicato all'organizzazione degli istituti penali per minorenni e la previsione del progetto educativo da adottare in fase di esecuzione della pena in IPM, elaborato secondo i principi della personalizzazione delle prescrizioni e la flessibilità esecutiva, tenendo conto delle attitudini e delle caratteristiche della singola personalità, nonché le disposizioni che prescrivono di adottare un linguaggio comprensibile per i minorenni e giovani adulti destinatari di determinati atti.



La tabella che segue riguarda i minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2017 (fino al 15 novembre), suddivisi secondo la provenienza e il sesso. Al riguardo si precisa che sono stati considerati solo i paesi in relazione ai quali il numero di minori è risultato pari o superiore a 50.

Paesi di provenienza	Sesso		Totale
	maschi		femmine
Italia	12.832	1.595	14.427
Paesi dell'Unione Europea	932	299	1.231
di cui: Croazia	61	81	142
Romania	742	197	939
Altri Paesi europei	997	228	1.225
di cui: Albania	487	23	510
Bosnia-Erzegovina	89	105	194
Kosovo	66	7	73
Macedonia	62	11	73
Moldova	89	10	99
Serbia	99	52	151
Ucraina	59	9	68
Africa	2.017	97	2.114
di cui: Costa d'Avorio	46	6	52
Egitto	281	3	284
Gambia	225	0	225
Ghana	55	2	57
Marocco	741	56	797
Nigeria	86	9	95
Senegal	154	6	160
Tunisia	211	7	218
America	272	44	316
di cui: Brasile	54	9	63

Ecuador	62	5	67
Asia	213	12	225
Apolidi	4	0	4
Totale	17.267	2.275	19.542

La provenienza evidenziata nella sopra riportata tabella rivela come negli ultimi anni alle nazionalità tipiche della criminalità minorile, tuttora prevalenti (Marocco, Romania, Albania e i Paesi dell'ex Jugoslavia), se ne siano affiancate altre, non particolarmente rilevanti in termini numerici ma certamente tali da contribuire a rendere multietnico e più complesso il quadro generale dell'utenza e da rendere sempre più urgente una maggiore individualizzazione del trattamento.

I dati sotto indicati, aggiornati al 15 novembre 2017, riguardano l'anno 2017 e sono elaborati con riferimento al periodo di presa in carico (anche in anni precedenti al 2017), alla nazionalità e al sesso.

Periodo di presa in carico	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	F	mf	M	f	mf	m	f	mf
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	8.831	1000	9.831	3.036	492	3.528	11.867	1.492	13.359
Presi in carico per la prima volta nel 2017	4.001	595	4.596	1.399	188	1.587	5.400	783	6.183
Totale	12.832	1.595	14.427	4.435	680	5.115	17.267	2.275	19.542

I seguenti dati riguardano l'anno 2017, aggiornati al 15 novembre, e sono elaborati secondo l'età alla prima presa in carico, la nazionalità e il sesso. Essi denotano come l'utenza dei Servizi minorili sia prevalentemente maschile, mentre le ragazze sono soprattutto di nazionalità straniera e, come risulta dalla tabella precedente, provengono dai Paesi dell'area dell'ex Jugoslavia e dalla Romania.

I risultati dell'elaborazione statistica evidenziano l'incidenza delle modifiche normative apportate al d.lgs. n. 272/1988 dal d.l. n. 92/2014 n. 92, che ha esteso la competenza dei Servizi minorili agli infraventicinquenni. Il numero dei giovani adulti ha, quindi, acquisito un'importanza sempre crescente, soprattutto con riferimento alla loro presenza negli IPM. Per tale motivo la riforma si fa carico di far fronte alle problematiche e criticità connesse all'aumento dell'età anagrafica dei giovani autori di reato, con la previsione di norme volte a disciplinare l'assegnazione dei detenuti all'interno degli IPM anche in ragione dell'età degli stessi (art. 17), di disposizioni che disciplinano la materia dell'esecuzione della pena tenendo conto dell'età dell'interessato sia al momento del fatto sia al momento dell'esecuzione, mediante una puntuale ed articolata regolamentazione delle procedure (capo III).

Età alla prima presa in carico	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
meno di 14 anni	63	13	76	18	4	22	81	17	98
14 anni	908	145	1.053	285	98	383	1.193	243	1.436
15 anni	2.201	295	2.496	650	143	793	2.851	438	3.289
16 anni	3.273	416	3.689	1.008	134	1.142	4.281	550	4.831
17 anni	3.477	408	3.885	1.413	158	1.571	4.890	566	5.456
giovani adulti	2.910	318	3.228	1.061	143	1.204	3.971	461	4.432
Totale	12.832	1.595	14.427	4.435	680	5.115	17.267	2.275	19.542

I dati di seguito segnati, aggiornati al 15 novembre 2017, afferiscono alla presa in carico nell'anno 2017 e sono elaborati secondo l'età nel periodo considerato, la nazionalità e il sesso.

Età nel periodo considerato	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
meno di 14 anni	31	6	37	8	0	8	39	6	45
14 anni	301	74	375	77	26	103	378	100	478
15 anni	1.059	179	1.238	282	69	351	1.341	248	1.589
16 anni	2.107	344	2.451	607	92	699	2.714	436	3.150
17 anni	2.819	369	3.188	1.082	131	1.213	3.901	500	4.401
giovani adulti	6.515	623	7.138	2.379	362	2.741	8.894	985	9.879
Totale	12.832	1.595	14.427	4.435	680	5.115	17.267	2.275	19.542

Al fine di fornire una più ampia visione d'insieme si richiamano i dati statistici riguardanti i minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2016, suddivisi per nazionalità e sesso.

Anni	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
2007	10.689	1.083	11.772	2.516	456	2.972	13.205	1.539	14.744
2008	13.015	1.382	14.397	2.944	473	3.417	15.959	1.855	17.814
2009	14.023	1.457	15.480	2.981	424	3.405	17.004	1.881	18.885
2010	14.335	1.337	15.672	2.387	304	2.691	16.722	1.641	18.363
2011	15.260	1.624	16.884	2.870	403	3.273	18.130	2.027	20.157
2012	14.885	1.745	16.630	3.322	455	3.777	18.207	2.200	20.407
2013	14.509	1.713	16.222	3.469	522	3.991	17.978	2.235	20.213
2014	14.192	1.748	15.940	3.661	594	4.255	17.853	2.342	20.195
2015	14.136	1.777	15.913	3.937	688	4.625	18.073	2.465	20.538
2016	14.492	1.871	16.363	4.691	794	5.485	19.183	2.665	21.848

Per completezza si illustrano anche le statistiche aventi ad oggetto i centri di prima accoglienza (CPA), i quali accolgono temporaneamente i minorenni fermati, accompagnati o arrestati in flagranza di reato, permanendovi fino all'udienza di convalida, per un tempo massimo di novantasei ore.

I dati sotto riportati riguardano gli ingressi nel 2017 (fino al 15 novembre) nei CPA secondo l'età, la nazionalità e il sesso.

Età	Italia	Stranieri			Totale				
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
meno di 14 anni	0	0	0	3	14	17	3	14	17
14 anni	18	6	24	43	36	79	61	42	103
15 anni	84	5	89	61	36	97	145	41	186
16 anni	193	7	200	122	32	154	315	39	354
17 anni	223	14	237	198	35	233	421	49	470
18 anni e oltre	5	0	5	2	4	6	7	4	11
Totale	523	32	555	429	157	586	952	189	1.141

La seguente tabella mostra gli ingressi nel 2017, fino al 15 novembre, nei CPA suddivisi per paese di provenienza e sesso.

Paesi di provenienza	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Italia	523	32	555
Altri Paesi dell'Unione Europea	112	53	165
di cui: Croazia	16	21	37
Romania	86	31	117
Altri Paesi europei	87	97	184
di cui: Albania	25	1	26
Bosnia-Erzegovina	24	75	99
Serbia	26	18	44
Africa	188	3	191
di cui: Algeria	15	0	15
Egitto	27	0	27
Gambia	29	0	29
Marocco	64	3	67
Senegal	16	0	16
Tunisia	20	0	20
America	18	1	19
Asia	22	3	25
di cui: Cina	9		

I dati sotto indicati riguardano, invece, le uscite dai Centri di prima accoglienza, secondo il provvedimento di dimissione, la nazionalità e il sesso. Sono stati registrati nell'anno 2017, fino al 15 novembre.

Uscite	Italiani			Stranieri					
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Con applicazione misura cautelare									
Prescrizioni	72	4	76	40	18	58	112	22	134
Permanenza in casa	118	5	123	69	32	101	187	37	224
Collocamento in comunità	190	8	198	138	53	191	328	61	389
Custodia cautelare	88	6	94	98	21	119	186	27	213
Altre uscite									
Remissione in libertà	43	7	50	73	29	102	116	36	152
Minore di 14 anni	0	0	0	1	3	4	1	3	4
Minore in stato gravidanza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Decorrenza dei termini	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Estraneità al fatto	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mancanza di altri presupposti	2	0	2	2	0	2	4	0	4
Totale	513	30	543	421	157	578	934	187	1.121

Passando alle statistiche riguardanti i collocamenti in comunità, si riportano i dati rilevati nel presente anno (fino al 15 novembre 2017) suddivisi per motivo, nazionalità e sesso.

Motivo	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Per arresto o accompagnamento a seguito di flagranza (*)	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Per misura cautelare del collocamento in comunità	490	31	521	280	64	344	770	95	865
Da prescrizioni, per trasformazione misura	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Da permanenza in casa, per trasformazione misura	13	0	13	7	1	8	20	1	21
Da IPM, per trasformazione misura	57	4	61	56	8	64	113	12	125
Da IPM, per fine aggravamento	126	6	132	59	7	66	185	13	198
Per messa alla prova	173	15	188	86	6	92	259	21	280
Per applicazione misure alternative	16	1	17	30	2	32	46	3	49
Per misura di sicurezza	7	0	7	3	0	3	10	0	10
Per libertà controllata	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Per altri motivi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	885	58	943	622	88	610	1.407	146	1.553

I seguenti riguardano i collocamenti in comunità nel 2017, fino al 15 novembre, individuati per età, nazionalità e sesso.

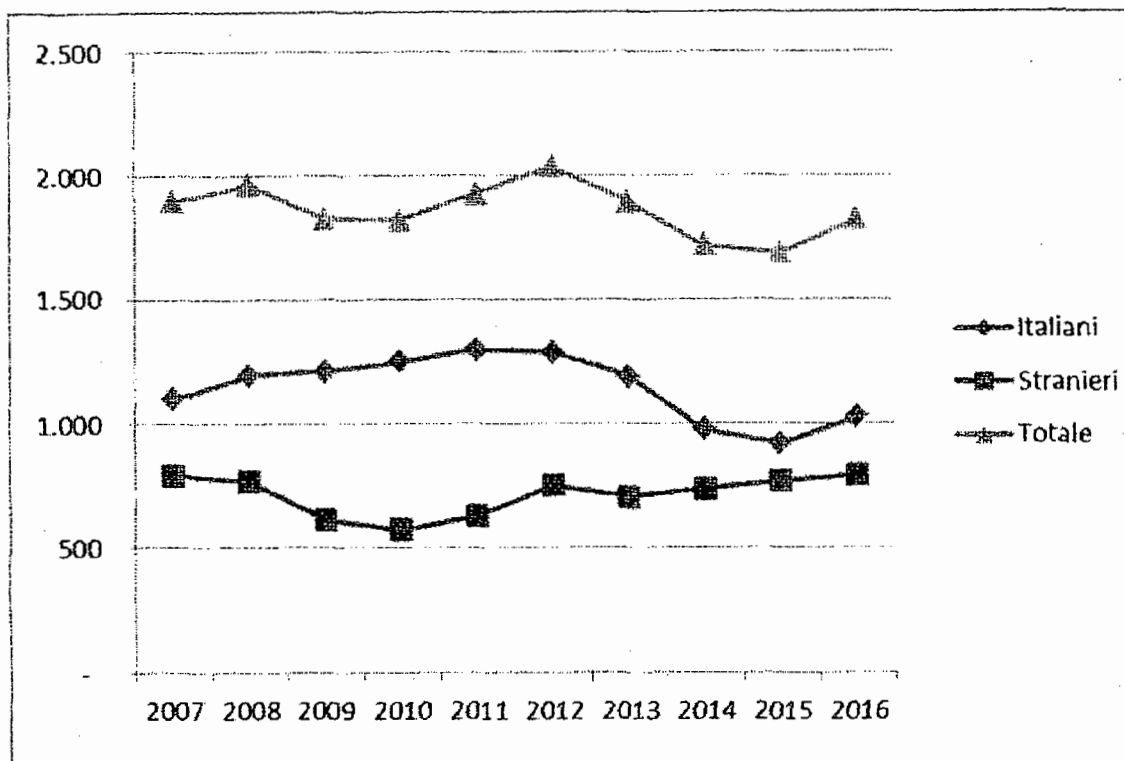
Età	Italia ni	Stranieri			Totale				
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
meno di 14 anni	0	0	0	2	2	4	2	2	4
14 anni	29	5	34	17	17	34	46	22	68
15 anni	100	8	108	48	18	66	148	26	174
16 anni	232	17	249	121	22	143	353	39	392
17 anni	350	19	369	234	18	252	584	37	621
giovani adulti	174	9	183	100	11	111	274	20	294
Totale	885	58	943	522	88	610	1.407	146	1.553

Nonché, nello stesso periodo, per provenienza e sesso.

Paesi di provenienza	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Italia	885	58	943
Altri Paesi dell'Unione Europea	87	27	114
di cui: Croazia	13	8	21
Romania	66	17	83
Altri Paesi europei	89	51	140
di cui: Albania	27	3	30
Bosnia-Erzegovina	14	34	48
Serbia	22	11	33
Africa	297	8	305
di cui: Algeria	21	3	24
Egitto	44	0	44
Gambia	40	0	40
Marocco	97	5	102
Senegal	27	0	27
Tunisia	34	0	34
America	33	1	34
Asia	15	1	16
Apolide	1	0	1
Totale	1.407	146	1.553

Si riporta il grafico che illustra l'andamento dei collocamenti in comunità negli anni dal 2007 al 2016, secondo la nazionalità. L'entrata in vigore della riforma dovrebbe

verosimilmente registrare un incremento dell'attuale tendenza al collocamento in comunità.



I dati sotto illustrati sono relativi alle uscite dagli Istituti penali per i minorenni secondo il motivo, la nazionalità e il sesso, nell'anno 2017 - fino al 15 novembre.

Motivi di uscita	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Da custodia cautelare									
Decorrenza termini custodia cautelare	5	1	6	4	0	4	9	1	10
Revoca della custodia cautelare	5	1	6	8	2	10	13	3	16
Remissione in libertà	19	0	19	33	7	40	52	7	59
Prescrizioni	2	0	2	5	0	5	7	0	7
Permanenza in casa	14	2	16	4	2	6	18	4	22
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	237	11	248	159	19	178	396	30	426
Sospensione del processo e messa alla prova	6	1	7	15	0	15	21	1	22
Arresti domiciliari	4	0	4	0	0	0	4	0	4
Sospensione condizionale della pena	7	0	7	6	2	8	13	2	15
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	0	1	1	1	0	1	1	1	2
Estradizione	0	0	0	1	1	2	1	1	2
Da espiazione pena									
Espiazione della pena	60	5	65	42	16	58	102	21	123
Differimento esecuzione pena	0	3	3	0	21	21	0	24	24
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	0	0	0	2	0	2
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	33	0	33	27	2	29	60	2	62
Detenzione domiciliare	24	3	27	15	5	20	39	8	47
Concessione Legge 199/2010	13	0	13	21	2	23	34	2	36
Trasferimenti a strutture per adulti									
A strutture per adulti	32	0	32	24	0	24	56	0	56
Totale	475	30	505	368	79	447	843	109	952

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo risulta essere quello di esercitare la delega normativa, recependo le indicazioni contenute nella stessa, al fine di adeguare l'ordinamento penitenziario alle esigenze educative e di inserimento sociale dei minorenni e giovani adulti, secondo le istanze di stampo europeo e gli orientamenti della Corte costituzionale.

L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di assicurare l'attuazione anche in fase esecutiva dei principi già vigenti in ambito processuale minorile, ove sono recepiti in pieno i canoni costituzionali, attraverso un impianto normativo volto principalmente al recupero e alla salvaguardia delle istanze educative del minorenne e del giovane adulto. Finalità che nell'esecuzione della pena devono essere necessariamente arricchite di specifici contenuti operativi. Si potrà, inoltre, realizzare l'obiettivo di ridurre il fenomeno della recidiva, mediante misure volte a potenziare il percorso educativo e di inserimento sociale del giovane detenuto, in modo da evitare la ricaduta nel reato.

Alla luce delle sollecitazioni provenienti anche dalle istituzioni europee si mira a ridurre il ricorso al carcere mediante soluzioni che, lungi dall'indebolire la tutela della collettività, potranno consentire una maggiore effettività complessiva della pena ed il recupero dei minorenni attraverso percorsi educativi e di responsabilizzazione.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Gli indicatori che consentiranno la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi sono rappresentati dai dati relativi all'incremento del numero di coloro che accederanno alle misure penali di comunità, all'aumento di giovani detenuti impegnati in attività di istruzione, di formazione, lavorativa e/o di volontariato, al numero di coloro che, avendo già vissuto l'esperienza detentiva, la ripeteranno.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, la magistratura requirente e di sorveglianza per i minorenni, nonché gli istituti penali per i minorenni, i centri di prima accoglienza, i servizi residenziali minorili, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, gli Uffici di servizio sociale per i minorenni, i servizi socio-sanitari territoriali.

Tra i soggetti privati, sono interessati i minorenni e i giovani adulti condannati e gli avvocati penalisti.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Il decreto delegato recepisce i lavori svolti dalle Commissioni ministeriali di studio istituite con decreto del Ministro della giustizia del 19 luglio 2017, coordinate dal Prof. Glauco Giostra e composte da professori universitari, magistrati e avvocati. Tutte le opinioni e le osservazioni emerse nel corso delle sedute delle Commissioni sono confluite nelle relazioni finali.

La Commissione si è avvalsa dei contributi e delle elaborazioni maturate nell'ambito della più ampia iniziativa nota come Stati generali dell'esecuzione penale, che ha mobilitato e coinvolto in funzione della riforma più esperti, dotati non solo di specifiche competenze giuridiche (avvocati, magistrati, professori universitari), ma anche di esperienze educative e di recupero maturate nell'ambito degli istituti penali, pure minorili, oltre che di conoscenze sociologiche e psicologiche, secondo un approccio multidisciplinare.

Nel contesto di tale iniziativa, è stato istituito un apposito tavolo di lavoro in materia di minorenni autori di reato, al quale hanno partecipato personalità appartenenti al mondo dell'istruzione e dell'università, della magistratura minorile, dell'associazionismo privato di settore, dell'avvocatura, oltre che dell'amministrazione della giustizia, sia centrale che territoriale.

Gli elaborati finali degli Stati generali, organizzati in più tavoli di lavoro, e gli allegati contenenti le informazioni più ampie sulla pena, le sue funzioni, l'istituzione carceraria, le misure alternative sono liberamente consultabili e scaricabili sul sito istituzionale www.giustizia.it.

Gli esiti delle attività più rilevanti ai fini dell'AIR, nella materia che ci occupa, riguardano: l'enunciazione in termini tassativi del principio di territorialità dell'esecuzione della pena, la previsione di una capienza contenuta per gli istituti penali minorili, l'assegnazione, nell'ambito degli IPM che ospitano anche giovani adulti, in strutture o sezioni separate di chi ha un'età compresa tra i 14 e i 18 anni e coloro che hanno età superiore, l'ampliamento dell'accesso alle misure alternative alla detenzione mediante l'eliminazione sia dei requisiti di carattere temporale sia degli automatismi preclusivi, la previsione di norme specifiche volte al rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, già di per sé validi strumenti di trattamento, anche al di fuori dell'istituto e con il coinvolgimento degli enti territoriali, il rafforzamento dei contatti con il mondo esterno (attraverso la previsione di un nuovo tipo di permesso, la possibilità di effettuare un maggior numero di colloqui, l'adeguamento alle buone prassi già attuate in tema di colloqui visivi e telefonici), la rimodulazione della disciplina in materia disciplinare nei confronti di minorenni e giovani adulti detenuti improntata a modelli di tipo educativo.

Si osserva, in ogni caso, che l'adozione dei testi dei decreti legislativi presuppone sempre un confronto tra tutte le amministrazioni interessate, ciascuna delle quali è portatrice delle istanze proprie del settore di competenza.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO")

L'opzione di non intervento è stata valutata, ma disattesa in quanto l'intervento regolatorio è necessario per dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge n. 103 del 2017.

A tale preliminare considerazione, si aggiunga che l'opzione di non intervento non avrebbe consentito di rivisitare il sistema penitenziario per superare le criticità evidenziate alla Sezione 1.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Rispetto all'originaria opzione di eliminazione di ogni automatismo e di ogni preclusione in materia di misure di comunità, occorre evidenziare che la delega riserva ancora un'area di "eccezione" relativamente a reati particolarmente gravi. In particolare la legge di delega impone l'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, che siano in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento. D'altra parte, tuttavia, discorre di *ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure*

alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà, di cui rispettivamente agli articoli 47 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Pertanto rispetto all'impianto originariamente elaborato in sede di consultazione si è inteso disciplinare puntualmente sia pure in maniera significativamente più ampia le condizioni di accesso alle misure alternative *rectius* misure di comunità rispetto a quanto stabilito per i maggiorenni. In questo senso si è interpretata la delega laddove discorre appunto di ampliamento dei criteri di accesso. Sebbene riferibile alle misure specialmente individuate dell'affidamento in prova e della semilibertà, la natura complessiva dell'intervento giustifica una puntuale regolamentazione, in funzione di facilitazione, anche della misura della detenzione domiciliare, prevedendo limiti di pena più ampi per l'accesso al beneficio. La regolamentazione in parola trova un limite nell'avvenuta condanna per i delitti di cui all'articolo 4-bis ord. pen. (gravi reati di mafia e terrorismo) la cui applicazione è fatta salva nei confronti dei minori in espiatione di pena, ribadendosi così il contenuto delle vigenti disposizioni legislative speciali. La condanna per taluno dei delitti ivi contemplati comporta dunque che l'accesso alle misure di comunità possa avvenire solo alle condizioni stabilite (collaborazione con la giustizia). La circostanza rileva con riguardo anche all'eventuale sopravvenienza di un titolo detentivo per delitto commesso da maggiorenne. Ove esso riguardi un delitto ostativo inserito nel catalogo di cui al citato articolo 4-bis che non consenta la sospensione dell'esecuzione il trattamento secondo le regole del diritto penitenziario minorile cede di fronte alle esigenze del più stringente controllo del condannato.

La questione più controversa ha riguardato la disciplina in materia di esecuzione delle pene detentive di cui all'articolo 10 dello schema di decreto. Di seguito si riporta un passo della relazione conclusiva della Commissione ministeriale, che illustra l'opzione alternativa all'esito non adottata:

“La scelta di eliminare ogni preclusione qualitativa (per tipologia di reato) e quantitativa (per entità della pena da scontare) obbliga, nel momento del passaggio in giudicato della sentenza che applica una pena detentiva, ad un vaglio giurisdizionale sull'esistenza delle condizioni previste ... per permettere al minorenni di eseguire la condanna in misura penale di comunità.

Si tratta di un meccanismo che sgancia l'avvio del procedimento di concessione della misura dalla libertà da una richiesta dell'interessato (diversamente da ciò che accade per gli adulti con l'articolo 656 c.p.p.), in perfetta consonanza con l'opzione di favore espressa dal legislatore delegante verso modelli esecutivi aperti: in questo modo si consente un intervento immediato dell'organo giurisdizionale teso a verificare, per tutti i condannati minorenni liberi, quali siano le più adeguate modalità esecutive, evitando, se del caso, il transito in carcere per coloro che, privi delle capacità e delle risorse necessarie, non hanno presentato nei termini e con le forme dovute l'istanza di misura penale di comunità. In definitiva, l'obiettivo ultimo è quello di correggere la disfunzione del sistema attuale, secondo cui un minorenni non adeguatamente assistito o che non abbia i mezzi personali o le capacità di formulare una richiesta di misura alternativa ai sensi dell'art. 656 c.p.p., non passa da una valutazione del Giudice prima della esecuzione in istituto.

Così, il pubblico ministero competente sospende l'ordine di esecuzione nei confronti del condannato minorenni libero e trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza, che verifica se vi sono le condizioni per la predisposizione di un progetto di intervento educativo da parte dell'ufficio di servizio sociale per i minorenni. Il progetto, con il consenso del minorenni, dovrà essere elaborato entro 60 giorni e sottoposto alla valutazione del tribunale di sorveglianza che, in una nuova udienza, deciderà in via definitiva sulle modalità esecutive della pena detentiva. Fino alla decisione del tribunale l'ordine di esecuzione resta sospeso.

Per acquisire il consenso del minorenni all'elaborazione del progetto di intervento educativo, determinante pure nell'ottica di una responsabilizzazione del condannato, il tribunale di sorveglianza può disporre per la prima udienza l'accompagnamento coattivo ai sensi dell'articolo 31 d.P.R. 448/1988 ...

... viene disciplinata l'ipotesi di irreperibilità del condannato anche a seguito dell'eventuale rinnovo della notifica (che nella presente norma è disposta dal tribunale di sorveglianza mentre per gli adulti è il pubblico ministero ai sensi dell'art.8-bis del 656 c.p.p.). In tali ipotesi non si può procedere alla valutazione sulla ammissibilità ad una misura diversa dalla detenzione né è possibile prevedere che il titolo esecutivo rimanga sospeso senza termine e senza che siano attivate le ricerche del condannato che deve essere comunque sottoposto alla esecuzione della pena. Per tale ragione una volta accertata l'irreperibilità il Tribunale deve trasmettere gli atti al pubblico ministero che da esecuzione all'ordine di carcerazione. Si fa salva la procedibilità di ufficio prevedendo che nel caso degli irreperibili quando viene data esecuzione all'ordine di carcerazione il pubblico ministero ne da notizia senza ritardo al magistrato di sorveglianza per l'avvio della procedura di ufficio disciplinata dalla norma in esame. Ovviamente in tale ipotesi è richiamata la previsione ... che prevede la possibilità, da parte del magistrato di sorveglianza, dell'applicazione in via provvisoria di una misura di comunità quando dalla detenzione può derivare un pregiudizio per il condannato.

Le disposizioni speciali ... non operano quando il condannato, al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è già detenuto in custodia cautelare per lo stesso fatto. In questi casi, come nel caso di diniego della misura penale di comunità, il pubblico ministero dispone darsi corso all'esecuzione e ordina il trasferimento del condannato in istituto.

Per i condannati che al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna sono sottoposti alle misure cautelari della permanenza in casa e del collocamento in comunità, si prevede una ultrattività di queste modalità esecutive fino alla decisione del tribunale di sorveglianza. L'obiettivo, in queste ipotesi, è di evitare che eventuali percorsi educativi già in atto vengano bruscamente interrotti prima che l'organo giurisdizionale possa disporre l'eventuale prosecuzione con la forma di una delle misure penali di comunità".

In contrario, l'opzione prescelta è stata quella presente nel testo, in cui si è evitato di introdurre la procedibilità d'ufficio in sede di esecuzione, che avrebbe rappresentato un regresso rispetto all'attuale sistema. Per tale motivo si è individuato un modello che opera ad istanza dell'interessato. Si è ritenuto, infatti, che tale scelta risponda anche alla necessità di una responsabilizzazione del condannato il quale, non avendo colto le opportunità della messa alla prova nel corso del processo, o in caso di esito negativo della stessa, una volta raggiunto dall'ordine di esecuzione deve attivarsi per chiedere in prima persona una misura di comunità. Le eventuali situazioni di marginalità sociale o scarse risorse personali o familiari che possono riguardare alcuni minorenni non adeguatamente assistiti, si reputa che possano trovare soluzione negli strumenti già presenti nel sistema. Ai minorenni sono infatti garantiti tutori, difesa tecnica, impulso del pubblico ministero minorile e del Servizio Sociale.

Si osserva, inoltre, che le misure di comunità si configurano come alternative alla detenzione, la quale resta la pena prescelta dal legislatore, inflitta all'esito di un processo: prevedere un obbligo di verificarne sempre l'applicabilità in concreto in fase esecutiva, a prescindere da richieste o istanze da parte del condannato, rischierebbe di vanificare le disposizioni del codice penale, creando un vulnus in un sistema che contraddice se stesso.

D'altra parte, con la procedura d'ufficio connessa alla sospensione dell'ordine di esecuzione per qualsiasi pena e reato, si verrebbe a determinare uno spostamento di competenza nella fase esecutiva della pena, che rimarrebbe solo formalmente in capo al pubblico ministero minorile, ma di fatto di esclusiva competenza del tribunale di sorveglianza.

La procedibilità a istanza consente, altresì, di richiedere l'elezione di domicilio, con conseguente velocizzazione delle notifiche dell'udienza e conseguente rispetto del principio della ragionevole durata del processo e della sua esecuzione. Principio che risulta tanto più importante nel processo minorile, anche in fase esecutiva, atteso il rischio che il condannato superi di fatto i venticinque anni al momento dell'esecuzione senza poter contare sulle forme previste per i minori e giovani adulti, con grave pregiudizio della finalità educativa della pena.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

L'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, poiché risponde all'esigenza di adeguare il sistema penitenziario alle esigenze dei minorenni e dei giovani adulti, cioè dei maggiorenni di età superiore ai venticinque anni.

Gli effetti non potranno che essere positivi, non solo per meglio orientare le attività della magistratura di sorveglianza minorile e degli uffici dell'amministrazione, che potranno applicare una normativa *ad hoc*, costruita sulle esigenze educative e di inserimento sociale di soggetti la cui personalità è in fase di formazione, ma, altresì, per garantire una più efficace gestione del settore penitenziario minorile.

Nel medio e lungo termine il provvedimento normativo consentirà di allineare il nostro sistema alle prescrizioni dell'Unione europea, nonché ai principi di rango costituzionale anche recentemente ribaditi dal giudice delle leggi sulle finalità della pena da applicare ai minori.

Con specifico riferimento alla tendenziale eliminazione delle preclusioni all'accesso alle misure penali di comunità, allo stato una quantificazione, anche soltanto in termini di ordini di grandezza, non è possibile, proprio per la struttura dell'intervento normativo. L'ampliamento dei criteri di accesso ha l'effetto di rimettere alla discrezionalità valutativa dell'autorità giudiziaria di sorveglianza la concessione o meno di un beneficio, con apprezzamento in concreto dei singoli casi. Non risulta essere, pertanto, possibile la formulazione di una prognosi circa l'aumento del numero dei soggetti ammessi ai benefici e a quali benefici.

L'intervento normativo consentirà anche un rafforzamento della tutela dei diritti dei soggetti detenuti: diritto alla affettività, all'istruzione, diritto al lavoro, diritto all'inserimento sociale tramite una previa formazione professionale, diritto alla salvaguardia della dignità personale.

Tali obiettivi potranno essere effettivamente realizzati grazie alla concreta attuazione del principio della territorialità della pena, con particolare attenzione ai legami affettivi; aggiornamento della disciplina dei colloqui negli istituti penali per i minori, con la previsione anche di visite prolungate; standardizzazione delle "buone pratiche" già consolidate in alcuni istituti, nella prospettiva di evitare una gestione eterogenea e farraginoso dell'esecuzione penale; introduzione di disposizioni più cogenti quanto al diritto all'istruzione; adeguamento delle strutture architettoniche degli istituti di pena alle esigenze del modello detentivo comunemente indicato come di "vigilanza dinamica"; promozione da parte delle istituzioni di percorsi di autodeterminazione e responsabilizzazione.

La quantificazione degli effetti è opera impossibile perché il sistema giustizia reagirà alle indicate innovazioni in modo non rilevabile attraverso un giudizio prognostico. Quel che è certo è che si avrà comunque un complessivo vantaggio nel medio e lungo periodo.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento normativo non produce effetti sulle micro, piccole e medie imprese.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

Le strutture pubbliche sono in grado di dare attuazione alle nuove norme in quanto le stesse si inseriscono in procedure già in atto. L'attuazione immediata delle nuove norme avviene, infatti, tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della giustizia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

Inoltre, molti dei diritti che oggi vengono codificati trovano già sostanziale soddisfacimento, il che non significa certo che la riforma sia inutile, limitandosi a fotografare l'esistente.

Va altresì evidenziato che la legge di Bilancio per l'anno 2018 (l. n. 205/2017) prevede l'istituzione presso il Ministero della giustizia di un fondo, con dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, di 20 milioni di euro per l'anno 2019 e di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, da destinare con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze proprio all'attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 103/2017, n. 103, in materia di riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario (art. 1, comma 475).

La stessa legge (art. 1, comma 493) estende anche all'anno 2019 l'autorizzazione del Ministero della giustizia ad avviare le procedure concorsuali previste dall'art. 13 d.l. n. 13/2017 per l'assunzione di personale del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, al fine di supportare interventi educativi, programmi di inserimento lavorativo, misure di sostegno all'attività trattamentale e di consentire il pieno espletamento delle nuove funzioni e compiti assegnati al Dipartimento stesso in materia di esecuzione penale esterna e di messa alla prova, pure aumentando a 296 le unità di personale da assumere (in luogo delle 60 previste originariamente dal citato decreto legge); infine autorizza per tali finalità la spesa di euro 1.200.000 per l'anno 2017, di euro 3.966.350 per l'anno 2018 e di euro 11.798.099 a decorrere dall'anno 2019, nonché la spesa di euro 500.000 per l'anno 2018 al fine dello svolgimento delle sopra indicate procedure concorsuali.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Il decreto legislativo, attenendo alla materia penitenziaria, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, ma al contrario aumenta la fiducia, garantendo una maggiore efficienza della giustizia, nel sistema giudiziario con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo in esame i magistrati requirenti, giudicanti e di sorveglianza per i minorenni, nonché le amministrazioni deputate alla gestione del settore penitenziario e dell'esecuzione penale minorili.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento, perché diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse strumentali e umane a disposizione, senza l'introduzione di nuovi oneri per la finanza pubblica. I dati ricavati serviranno, altresì, a valutare l'efficienza e bontà dell'intervento.

Il monitoraggio potrà essere attuato verificando:

- il numero dei soggetti che accederanno alle misure penali di comunità;
- il numero di minorenni che commetteranno nuovi reati anche a seguito di pregressa detenzione o applicazione di misure penali comunità.

Gli strumenti utilizzabili sono a disposizione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità che potrà costantemente aggiornare ed elaborare statisticamente i dati relativi all'esecuzione penale minorile e all'applicazione di benefici.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prescritta V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei dati di cui alla Sezione 1, lettera C).

Una particolare attenzione sarà riservata all'impatto della riforma quanto ai profili relativi alla eliminazione delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari e per quelli attinenti alle accresciute occasioni di istruzione, formazione professionale, inserimento sociale.

Si tratta degli aspetti più qualificanti del presente intervento normativo, per i quali maggiori sono le attese di efficacia sul versante della diminuzione del rischio di recidiva e dell'aumento delle possibilità di recupero del minorenne.

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi a un livello minimo di regolazione europea, riguardando materia non compresa nelle competenze dell'Unione europea, non provvedendosi, infatti, al recepimento di una direttiva.