

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. XXVII**  
**n. 30**

## RELAZIONE

SULLA DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE DELLE  
PENE NEI CONFRONTI DEI CONDANNATI  
MINORENNI

(Anno 2021)

*(Articolo 25 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 12)*

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

\_\_\_\_\_

**Comunicata alla Presidenza il 29 aprile 2022**

\_\_\_\_\_

PAGINA BIANCA



*Ministero della Giustizia*

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ

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

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

**ANNO 2021**



## Sommaro

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



### Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sono organizzati in:

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

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

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

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

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

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

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

Servizi minorili	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Presenti nei Servizi residenziali</b>			
Centri di prima accoglienza	2	0	2
Istituti penali per i minorenni	311	7	318
Comunità ministeriali	16	0	16
Comunità private	829	50	879
<b>Totale presenti alla data considerata</b>	<b>1.158</b>	<b>57</b>	<b>1.215</b>

**In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni <sup>(1)</sup>**

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



In altra situazione <sup>(3)</sup>	4.930	546	5.476
<b>Totale soggetti in carico alla data considerata</b>	<b>12.061</b>	<b>1.239</b>	<b>13.300</b>

**Frequentanti i Centri diurni polifunzionali**

<b>N. minori frequentanti alla data considerata</b>	<b>89</b>	<b>8</b>	<b>97</b>
---	-----------	----------	-----------

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. Esecuzione esterna e misure penali di comunità

### 1 Misure penali di comunità: flussi di utenza e risorse

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

di cui: con misura disposta nell'anno:

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

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

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

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

di cui, con misura disposta nell'anno:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 5 - Riparto risorse aggiuntive capitolo 2134 – Esercizio 2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alcuni USSM osservano, inoltre, come l'applicazione di misure penali di comunità a soggetti già maggiorenni implichi notevoli criticità, soprattutto nel caso di ragazzi stranieri irregolari sul territorio. Per questi soggetti, infatti, si rende indispensabile il supporto di strutture comunitarie peculiari e adeguate alla loro fascia di età, non sempre disponibili sui territori; inoltre, la condizione di "irregolare" limita la possibilità di sviluppare progetti con la collaborazione dei servizi territoriali socio-sanitari, la cui assistenza e il cui supporto è precluso a giovani adulti non in possesso di residenza o permesso di soggiorno.

### 3 Il programma di intervento educativo

Il programma di intervento educativo rappresenta il tratto qualificante delle misure penali di comunità, distinguendo tali nuovi istituti dalle misure alternative definite dall'Ordinamento Penitenziario. Considerate le specificità e i peculiari bisogni del condannato minorenni, tale imprescindibile e articolato programma di intervento è volto a favorire l'evoluzione positiva della personalità ed è strutturato in modo tale da rispondere, al contempo, sia alle esigenze educative, sia alle esigenze di sicurezza sottese all'esecuzione della pena. Tali finalità sono perseguite mediante effettive opportunità di istruzione, formazione e di impegno, con il coinvolgimento della comunità tutta. Come si sottolinea nella relazione tecnica che accompagna il D.lgs. 121/18, la stessa definizione delle misure alternative alla detenzione in istituto come misure di comunità è volta a sottolineare il coinvolgimento diretto e immediato della collettività nel processo di recupero e di inclusione sociale del minore di età, che rappresenta l'obiettivo principale sotteso all'azione dello Stato nei confronti dei condannati minorenni.

Il programma di intervento educativo è attentamente calibrato alle esigenze del singolo, in ossequio ai principi cardine del processo penale minorile (DPR 448/88), più volte richiamati anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, di individualizzazione del trattamento e di promozione della personalità del minore. Il Tribunale di sorveglianza decide, infatti, sulla base dei risultati dell'osservazione del giovane e della valutazione della sua personalità, delle condizioni di salute psicofisica, dell'età, del grado di maturità, del contesto di vita e di ogni altro elemento utile, tenendo conto della proposta formulata dall'USSM e dall'équipe tutta e dei percorsi formativi in atto.

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

La proposta è costruita in modo da conseguire le finalità di cui all'art. 1 comma 2 del D.lgs. 121/2018, prevedendo percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime del reato. Sono attivati percorsi educativi in grado di favorire nel minore/giovane adulto un processo di responsabilizzazione, il pieno sviluppo psico-fisico, la preparazione alla vita libera, l'inclusione sociale e

la prevenzione dalla commissione di ulteriori reati. Strumenti utili per il raggiungimento di tali finalità sono:

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

Il nucleo familiare del minore è attivamente coinvolto nel progetto di intervento educativo; il mantenimento e il rafforzamento di positive relazioni socio-familiari è infatti indispensabile per garantire un più agevole ritorno nel contesto di provenienza. Il progetto di intervento educativo prevede, ove necessario, anche interventi diretti alla famiglia, a supporto delle competenze genitoriali, affinché vengano recuperate le adeguate relative funzioni. I servizi minorili, pertanto, coinvolgono il nucleo familiare di appartenenza, in modo che i singoli componenti possano dividerne gli obiettivi e, in base alle proprie risorse personali, possano assumere un ruolo significativo concreto. I compiti e i ruoli sono definiti e concordati in modo esplicito; ne è un esempio il progetto segnalato dal CGM di Torino “Misure di famiglia e di comunità” nel quale è prevista la possibilità di inserire nelle attività progettuali i ragazzi e i loro familiari sia nel corso di misure penali di comunità, sia nei mesi successivi alla conclusione della misura, sia all’atto della dimissione dall’IPM per fine pena.

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

Nella quasi totalità delle misure penali di comunità i progetti sono realizzati con le realtà del volontariato e del terzo settore presenti nel territorio; non sempre agevole, invece, è il coinvolgimento dei servizi territoriali, soprattutto a causa dell’età dei giovani, quasi sempre maggiorenti.

A livello territoriale i CGM hanno operato al fine di consolidare le intese con le Regioni e gli Enti Locali, il Volontariato e il Terzo settore, per la realizzazione di attività volte ad ampliare le opportunità

di reinserimento sociale dei soggetti in carico ai servizi minorili della Giustizia attraverso reti qualificate e strategie operative condivise e integrate con gli attori istituzionali titolari di competenze in ambito scolastico, formativo, lavorativo, sociale e sanitario.

Le disposizioni di cui al D.lgs. 121/18, recependo una modalità operativa che ha sempre contraddistinto i servizi minorili, precisano che il progetto educativo, predisposto a favore dell'utenza sottoposta a misure penali di comunità e/o in esecuzione di pena detentiva, deve essere elaborato secondo i principi dell'individualizzazione delle prescrizioni e della flessibilità esecutiva, previo ascolto del minore/giovane adulto, tenendo conto delle attitudini e delle caratteristiche della sua personalità. Si pone l'accento, quindi, sulla connotazione educativa del progetto e sul coinvolgimento della "comunità", intesa come l'insieme delle risorse e dei servizi del territorio, nell'ottica di una vera territorializzazione della pena, con il coinvolgimento del nucleo familiare di appartenenza.

### 3.1 Istruzione

Per quanto riguarda l'istruzione, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, sono realizzate progettualità tese a favorire la prosecuzione o il recupero di percorsi eventualmente interrotti, attraverso interventi finalizzati, da un lato, a contrastare la dispersione scolastica, dall'altro a orientare e ri-orientare i minori e i giovani adulti verso la ri-progettazione e la realizzazione di un personale progetto di vita. Particolare attenzione è inoltre dedicata al sostegno dei ragazzi con bisogni educativi speciali; a tal fine gli USSM collaborano intensamente con le Istituzioni scolastiche e le famiglie.

Anche nel corso dell'emergenza sanitaria gli operatori degli USSM hanno garantito uno stretto raccordo - da remoto - con l'utenza, le scuole, le famiglie e le comunità.

I Servizi minorili evidenziano che le nuove modalità comunicative, rese necessarie dall'emergenza, hanno fortemente sostenuto e facilitato l'elaborazione dei progetti educativi, soprattutto per i giovani adulti ristretti negli Istituti penali minorili.

Rispetto alla didattica a distanza, le maggiori difficoltà si sono riscontrate nella fase iniziale. La gestione della DAD è stata, però, particolarmente complessa per i minori stranieri non accompagnati, che necessitano di un ulteriore supporto linguistico; pari difficoltà hanno avuto i ragazzi che necessitano dell'insegnante di sostegno. Positiva è stata la risposta dei CPIA (Centri Provinciali Istruzioni per Adulti), che hanno collaborato con i servizi minorili e le comunità private, per consentire a tutti i ragazzi di proseguire il loro percorso scolastico.

Le maggiori disparità nella fruizione della DAD sono comprensibilmente legate al contesto in cui i ragazzi hanno vissuto tale esperienza; coloro che vivono in famiglie in grado di supportarli materialmente ed emotivamente hanno avuto meno difficoltà nell'affrontare l'attività scolastica a distanza. Diversa è la situazione per coloro che vivono in famiglie problematiche o con difficoltà economiche e sociali, i quali, privi del necessario supporto, non sono stati in grado di seguire

adeguatamente le lezioni. In quest'ultimo caso è stato importante il supporto da parte di volontari, di centri diurni privati e, in alcuni casi, dei servizi territoriali. Purtroppo, laddove non era presente una rete di sostegno, si è assistito in alcuni casi all'abbandono del percorso scolastico.

Per i ragazzi ospiti delle comunità del privato sociale il supporto degli operatori è stato indispensabile per motivarli allo studio, soprattutto per coloro che hanno scarse conoscenze informatiche. In molti casi, all'interno delle comunità, la rete di supporto e il gruppo hanno favorito il sostegno reciproco e la collaborazione tra i ragazzi. In alcuni casi, il rientro dei ragazzi in famiglia ha fatto emergere delle criticità proprio per il venir meno del sostegno necessario.

Tra gli aspetti positivi che hanno facilitato il percorso scolastico dei ragazzi durante questa delicata fase, vi è la proficua collaborazione tra i Funzionari di servizio sociale, gli operatori delle comunità, le famiglie e i volontari.

Il Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Istruzione recante "Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della Giustizia", rinnovato nel 2021, ha consentito e consentirà alle Istituzioni coinvolte di lavorare congiuntamente per porre in essere tutte le iniziative volte a perseguire il comune obiettivo di garantire l'esercizio del diritto/dovere all'istruzione per un'utenza particolarmente svantaggiata e fragile. Le tematiche di comune intervento sono principalmente:

- la prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico;
- le attività di orientamento e ri-orientamento;
- il tutoraggio e il sostegno all'utenza più debole, con particolare riguardo ai numerosi studenti affetti da disturbi dell'apprendimento, spesso diagnosticati tardivamente;
- l'integrazione tra percorsi di istruzione e percorsi di formazione professionale, per agevolare l'inserimento nel mondo del lavoro, anche ai fini dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione;
- l'educazione alla legalità.

### 3.2 *Formazione professionale e lavoro*

Il testo normativo pone l'accento sull'importanza dell'istruzione e della formazione professionale, poiché l'acquisizione di nuove e sempre più specializzate competenze può sostenere il ragazzo al momento del reinserimento nella comunità ed è per questo importante che l'offerta formativa sia ampia e multidisciplinare. I servizi minorili, pertanto, promuovono costantemente la ricerca di opportunità per i minorenni e giovani adulti in carico, con particolare riferimento agli ambiti della formazione professionale e dell'avviamento al lavoro. In merito, particolarmente rilevante è l'azione di coordinamento e di promozione di iniziative per il reinserimento socio-lavorativo dei minori e giovani adulti in esecuzione penale esterna. Con particolare riferimento all'attuazione dei Programmi Operativi

Regionali, cofinanziati con il Fondo Sociale Europeo, una delle formule più diffuse è quella del tirocinio formativo, che abbina una rigorosa attività di formazione con la sperimentazione del ragazzo nel mondo del lavoro, consentendo allo stesso di acquisire titoli spendibili e, al contempo, di fruire di un'indennità; in quasi tutti i contesti regionali sono presenti progetti relativi alla realizzazione di tirocini formativi.

Anche per l'anno 2021 un importante contributo è stato offerto, inoltre, dalla Cassa delle Ammende che, in attuazione dell'Accordo stipulato in data 26 luglio 2018 con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale e in considerazione della necessità di intervenire con urgenza per porre in essere misure per fronteggiare l'emergenza, ha deliberato un finanziamento per favorire l'accesso alle misure non detentive di persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale, con il reperimento di alloggi pubblici o privati di cura, di assistenza o accoglienza ove possano risiedere sia coloro che abbiano i requisiti giuridici per accedere a misure non detentive, sia coloro che, per motivi sanitari, non siano compatibili con la permanenza in ambito penitenziario; tale iniziativa si è aggiunta a quella per progetti di reinserimento socio-lavorativo. Tra gli altri, sono da segnalare due progetti che vedono coinvolto l'USSM di Trento: "Seminare oggi per raccogliere domani", che offre interventi di accompagnamento all'inserimento socio-lavorativo a giovani adulti sottoposti a misure penali di comunità e "Dalla reclusione alla restituzione. Nuovi modelli per una giustizia di comunità", finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il contributo della Regione Veneto, in collaborazione con l'UIEPE di Venezia. Proseguono poi le attività di un progetto presentato in partenariato con l'UIEPE e il Comune di Palermo nell'ambito del PON "Legalità" 2014-2020, che prevede il ripristino di un immobile confiscato alla criminalità organizzata da destinare a sede di un centro formativo di accoglienza e aggregazione. L'iniziativa, destinata a giovani adulti in uscita dal circuito penale, realizzerà interventi di inclusione socio-lavorativa e di housing sociale attraverso un Centro polifunzionale dove si attiveranno corsi di formazione finalizzati all'inserimento lavorativo e uno sportello di orientamento, prevedendo altresì un'ala residenziale per soluzioni abitative transitorie. Le Direzioni dei CGM, unitamente alle Regioni, agli UIEPE, ai Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, oltre che, in alcuni territori, agli Uffici dei Garanti Regionali per le persone private della libertà personale, sono stati impegnati, nel corso dell'anno, nella messa a punto di vari progetti approvati dalla Cassa delle Ammende, finalizzati alla realizzazione di percorsi di sostegno, di inclusione sociale e/o di inserimento lavorativo.

Numerosi USSM, tuttavia, rilevano come, nell'elaborazione dei progetti, la criticità maggiormente riscontrata sia quella relativa al reperimento di una vera e propria risorsa lavorativa; alcuni ragazzi, infatti, ottengono contratti a termine che non garantiscono una continuità e una stabilità economica. Si tratta spesso di contratti flessibili, con orari molto variabili, che richiedono costanti e sollecite modifiche alle limitazioni orarie e di movimento prescritte nell'ambito della misura penale di comunità. Altrettanto

difficile risulta reperire risorse di volontariato che possano conciliarsi con le attività lavorative e formative che i ragazzi svolgono.

L'emergenza sanitaria ha, purtroppo, ulteriormente ostacolato la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo presso le aziende, molte delle quali hanno dovuto sospendere la loro attività o hanno dovuto ridurre il personale in presenza e rinunciare ad accogliere tirocinanti e apprendisti. Anche i pochi ragazzi che hanno sottoscritto contratti a tempo indeterminato hanno spesso sperimentato frequenti e prolungati periodi di cassa integrazione, quale conseguenza dei provvedimenti restrittivi delle attività economiche dovuti alla pandemia.

A fronte di ciò, tuttavia, si devono riconoscere alcune esperienze orientate all'occupabilità (dalla certificazione di competenze, alla strutturazione di percorsi formativi mirati, all'avvio di contratti di inserimento lavorativo) che, pur non garantendo la certezza dell'ingresso stabile nel mondo del lavoro, paiono significative sia per la possibilità offerta ai giovani di sperimentarsi in contesti di "normalità", sia per l'opportunità di costituire una rete territoriale - oggi presente in fase ancora embrionale e solo in alcuni territori - capace di coinvolgere non solo i servizi sociali del territorio e le cooperative sociali (con cui si hanno datati rapporti di collaborazione), ma anche soggetti finora più distanti dal circuito penale minorile, quali, ad esempio, i centri per l'impiego e di orientamento regionale e il mondo dell'imprenditoria.

Altrettanto promettente è la sperimentazione di formazione in nuovi settori economici, come ben rappresentato dal Progetto "Gira e Firria" del CGM di Palermo, che si sviluppa su due annualità e intende favorire, attraverso un programma educativo/formativo, in una cornice di cura e tutela dell'ambiente, processi di crescita e realizzare percorsi di inserimento lavorativo nel campo della raccolta e del riutilizzo della plastica per la produzione di bobine per stampanti 3D.

### 3.3 I centri diurni polifunzionali

L'azione del DGMC è sempre più orientata al rafforzamento delle strategie di intervento dei servizi, al fine di raggiungere in modo efficace e continuativo l'utenza, attraverso la collaborazione con i servizi sociosanitari territoriali, la stipula di accordi con il volontariato e con la società civile e il potenziamento del ricorso ai Centri Diurni Polifunzionali.

Questi ultimi si configurano come un servizio aperto alla comunità, offrono spazi e luoghi per attività a favore di minorenni e giovani adulti dell'area penale esterna e sono frequentati anche da giovani a rischio di devianza segnalati dai servizi territoriali; essi rappresentano, quindi, un importante strumento attuativo della prossimità della giustizia minorile alla comunità sociale.

I Centri dispongono di spazi laboratoriali e ricreativi, assicurando un'attività di sostegno e accompagnamento ai percorsi formativi, lavorativi e scolastici degli utenti in carico. Oltre al ricorso all'offerta degli Enti locali e del privato sociale, l'Amministrazione gestisce direttamente sei Centri Diurni

operativi: due in Campania, a Nisida (NA) e a Santa Maria Capua Vetere, due in Sicilia, a Palermo e a Caltanissetta, uno in Puglia, a Lecce, e uno in Sardegna, a Sassari. Nel mese di aprile 2022 è previsto l'avvio del CDP di Genova.

L'ampliamento delle misure di comunità, scaturito dall'emanazione del D.lgs. 121/2018, ha reso centrale il ruolo dei CDP all'interno del sistema della Giustizia Minorile e di Comunità. Il Centro Diurno, nel quale lavorano operatori istituzionali, di associazioni e di cooperative del privato sociale, costituisce, infatti, uno spazio dedicato ad accompagnare i minorenni/giovani adulti sottoposti a procedimento penale o a rischio di devianza in un percorso di educazione alla legalità, oltre che di acquisizione di competenze e abilità psico-sociali, con l'obiettivo di favorire l'esito positivo della misura penale e supportare il reinserimento nel tessuto sociale di appartenenza, mediante la collaborazione con Istituzioni, Enti e Associazioni e la co-progettazione pubblico-privata delle attività.

Nell'anno trascorso, dopo un periodo di sospensione della loro operatività in presenza, l'Amministrazione ha effettuato un monitoraggio delle attività, educative e di formazione, che tali Servizi sono stati comunque in grado di offrire agli utenti, anche a distanza. Successivamente si è predisposta la fase di riavvio sotto il profilo normativo, organizzativo, logistico-strutturale e operativo-trattamentale, ridefinendo gli interventi e le progettualità, i rapporti e le collaborazioni con il privato sociale e il volontariato. Il Dipartimento ha sollecitato le Direzioni dei Centri a riprendere le attività, da realizzarsi nel rispetto delle direttive e delle prescrizioni sanitarie delle competenti autorità nazionali e regionali.

L'Amministrazione ha predisposto, nel corso del 2021, un Disciplinare relativo ai Centri Diurni Polifunzionali dell'Amministrazione, riguardo ai quali, diversamente dalle altre tipologie di servizi minorili, non era stato ancora mai definito un organico modello di organizzazione. Il metodo di lavoro per giungere alla stesura del Disciplinare è stato quello della condivisione e del confronto con gli operatori dei servizi periferici dell'Amministrazione, al fine di valorizzare il portato di esperienza e le buone prassi già sperimentate nei territori.

#### **4 L'eventuale collocamento in comunità**

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

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

Al fine di ampliare le possibilità di collocamento, l'art. 2, comma 8 del D.lgs. 121/18 prevede che *“per favorire il percorso educativo del condannato, le comunità possono essere organizzate, in deroga a quanto previsto dall'articolo 10, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, anche in modo da ospitare solamente minorenni sottoposti a procedimento penale ovvero in esecuzione di pena.”*

La collaborazione con le comunità del privato sociale è applicata con riferimento a tutte le misure penali disposte dall'A.G. minorile (misure cautelari, messa alla prova, misure alternative, sostitutive, penali di comunità e misure di sicurezza).

L'Amministrazione gestisce direttamente tre comunità, ubicate a Bologna, Catanzaro e Reggio Calabria, che accolgono in media, in totale, 20/22 ragazzi; il resto dei collocamenti è effettuato presso comunità del privato sociale.

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

Per l'individuazione della comunità ove effettuare il collocamento di un minorenne/giovane adulto, i Centri per la Giustizia Minorile sono chiamati a valutare una molteplicità di elementi e a ricercare l'abbinamento potenzialmente più idoneo sulla base di specifici parametri, soprattutto qualitativi. I Servizi del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità eseguono gli inserimenti nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa sul processo penale minorile, con particolare attenzione alla personalizzazione dell'intervento e alla non interruzione dei processi educativi in atto, nonché al principio di territorialità e alla necessità di vicinanza ai luoghi di vita del minorenne/giovane adulto, salvo specifiche esigenze di allontanamento (ad es. collegamenti con la criminalità organizzata).

L'inserimento tiene conto, inoltre, del livello di corrispondenza del progetto educativo della comunità ai bisogni e alle problematiche specifiche del ragazzo, considerando: le risorse interne (attività, laboratori), la configurazione della rete esterna dei servizi socio-sanitari del territorio accessibili dalla

struttura, la possibilità di presa in carico da parte dei Servizi specialistici, le opportunità formative e/o lavorative, la compatibilità con il gruppo dei pari presenti nella struttura.

In alcuni casi i servizi minorili devono ricorrere temporaneamente a strutture extra-regionali per transitoria indisponibilità dei posti nelle strutture socio-educative del territorio; tale situazione è stata resa ancora più complessa a causa delle restrizioni necessarie per il contenimento della diffusione del contagio da Sars CoV-2.

Nell'individuazione della struttura comunitaria i CGM assicurano il rispetto dei principi e delle procedure definite dal Codice dei contratti pubblici e in particolare dei principi di economicità, di efficacia, di tempestività, di correttezza, di libera concorrenza, di non discriminazione, di trasparenza, di proporzionalità, di pubblicità e di rotazione; quest'ultimo principio favorisce la comunità nella quale è stato effettuato l'inserimento meno recente.

Il DGMC, al fine di migliorare le procedure, rendendole sempre più rispondenti alle esigenze emerse in questi anni, ha definito chiari indirizzi per innovare le procedure di selezione e verifica dell'operato delle strutture comunitarie e, di concerto con i referenti dei Centri per la Giustizia Minorile, il 29.12.2017 ha pubblicato l'Avviso pubblico "Manifestazione di interesse per la costituzione di un elenco aperto di strutture residenziali disponibili all'accoglienza di minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale dell'Autorità giudiziaria minorile".

Tale Avviso, che è oggetto di revisione, consente agli enti gestori di strutture socio-educative a carattere residenziale, autorizzate in base alla pertinente normativa regionale e idonee ad accogliere minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale, l'iscrizione all'Elenco, tramite manifestazione d'interesse. L'Avviso pubblico non è soggetto a scadenza; pertanto, gli enti gestori possono richiedere in qualsiasi momento l'iscrizione all'Elenco, che viene aggiornato con cadenza minima semestrale.

Il DGMC, di concerto con i referenti dei CGM, ha avviato anche una riflessione sull'andamento degli ingressi in IPM dalla comunità per aggravamento della misura, considerato che nel 2021 se ne sono registrati 255 su un totale complessivo di 835 (v. tab. 7b). Il DPR 448/88, infatti, prevede che nel caso di gravi e ripetute violazioni delle prescrizioni imposte o di allontanamento ingiustificato dalla comunità, l'A.G. competente può disporre - qualora si proceda per un delitto per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni - la misura della custodia cautelare per un tempo non superiore a un mese. Si tratta, inevitabilmente, di una permanenza che comporta notevoli problematiche, in quanto l'attività di osservazione e trattamento deve essere espletata in tempi particolarmente ridotti.

L'Avviso sopra citato non si rivolge alle Comunità Terapeutiche, la cui competenza, in attuazione del D.P.C.M. 01.04.2008 ("Modalità e 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"), è stata trasferita al Servizio Sanitario Nazionale.

Per quanto riguarda il collocamento di soggetti con problematiche psichiatriche e/o di tossicodipendenza presso comunità di tipo terapeutico, si registrano notevoli difficoltà a causa della carenza di dette strutture su tutto il territorio nazionale. In alcuni casi le Aziende sanitarie, pur in presenza di problematiche psichiche conclamate e di diagnosi specifiche, collocano i ragazzi presso strutture socioeducative che prevedono alcuni interventi specifici per tale tipo di utenza o alle quali forniscono un supporto esterno, ovvero ricorrono a strutture extra-regionali. In tale ambito l'Amministrazione sta riavviando una profonda riflessione con il Servizio Sanitario Nazionale sulla possibilità di costituire nuove tipologie di strutture residenziali, inizialmente in via sperimentale, che possano garantire interventi specifici, contemperando le componenti socioeducative con quelle sanitarie, assicurando un'appropriata risposta all'utenza di cui trattasi con la definizione di progetti individualizzati integrati e multidisciplinari, realizzati in stretta sinergia dai Servizi minorili della giustizia, dai Servizi sociali territoriali e dai Servizi sanitari preposti alla presa in carico degli adolescenti e giovani adulti sottoposti a procedimento penale, con disagio psichico e/o con problemi di dipendenza.

Il tema è stato nuovamente portato all'attenzione del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria, istituito ai sensi del D.P.C.M. 01/04/2008, attraverso il relativo sotto-gruppo tecnico minorile, al fine di sollecitare la definizione di linee di indirizzo nazionali.

A livello territoriale si registra, in questo campo, l'avvio di alcune importanti sperimentazioni. Il CGM di Torino ha promosso, unitamente all'Autorità Giudiziaria Minorile e alla Regione Piemonte, nell'ambito del Tavolo regionale sulla sanità penitenziaria, la sperimentazione di una struttura residenziale a valenza socio-riabilitativa per soggetti dai 17 ai 21 anni, con possibile estensione fino a 23 anni, sottoposti a provvedimento penale per reati compiuti da minorenni. Tale tipologia di struttura si rivolge a minorenni e giovani adulti con problematiche di rilievo sociosanitario, non immediatamente collocabili in un quadro patologico o di patologia psichiatrica, ma in un quadro di sofferenze e comorbilità complesse. Il Progetto sperimentale è stato approvato con delibera regionale e assegnato ad una cooperativa; si è ancora in attesa della definizione dei tempi della sua attivazione.

Il CGM di Firenze ha sottoscritto nel 2020, per la durata di un anno, un Protocollo di Intesa denominato "Procedura per l'accoglienza e l'inserimento del minore nella Comunità Masotti tramite Modulo Filtro" con la Regione Toscana, le Aziende USL Centro, Nord-Ovest e Sud Est della Regione Toscana, la Procura della Repubblica per i Minorenni di Firenze, il Tribunale per i Minorenni di Firenze, l'Agenzia Regionale di Sanità e la Comunità Terapeutica 'Masotti' di Pistoia, finalizzato ad attivare una comunità terapeutica. L'accordo intendeva sperimentare un percorso di inserimento in Comunità terapeutica con funzione di filtro, destinato a minorenni/giovani adulti in uscita dai servizi IPM/CPA di Firenze, che, seppur non noti ai servizi sanitari e, pertanto, senza diagnosi, siano ritenuti meritevoli di particolare attenzione, in seguito a un'attenta valutazione dei loro bisogni e alla segnalazione del medico del presidio sanitario dell'IPM all'Autorità Giudiziaria Minorile per tramite dell'educatore referente. Nel

2021, fatte le dovute valutazioni, il CGM ha dato avvio alle azioni di rinnovo del Protocollo e al necessario perfezionamento delle procedure di accoglienza. Attualmente sono stati individuati quale target di riferimento non solo i minori/giovani adulti sottoposti alla misura cautelare del Collocamento in comunità (art. 22 DPR 448/88), ma anche in messa alla prova (art. 28 DPR 448/88) o in misura penale di comunità (art. 2 D.lgs. 121/18), senza diagnosi ma con problematiche sanitarie, al fine di effettuare una valutazione diagnostica propedeutica all'individuazione della struttura (sanitaria e/o socio-educativa).

Analogamente, presso il CGM di Roma è in fase di sottoscrizione un Protocollo d'intesa con l'ASL RM1 e l'ASL RM3 finalizzato ad attuare una sperimentazione attraverso l'attivazione di una comunità filtro/intermedia presso una struttura dell'Opera 'Don Calabria'. Oggetto del Protocollo è l'attuazione di un percorso di presa in carico dei minorenni/giovani adulti sottoposti a provvedimento penale emesso dall'A.G., dedicato all'utenza che durante la permanenza in IPM/CPA o proveniente dalla libertà (con ordinanza di misura cautelare) presenti problematiche tali da richiedere un'approfondita valutazione psico-diagnostica, anche finalizzata alla ricerca della comunità più adatta alle esigenze del caso. Il fine è quello di garantire l'adeguatezza degli interventi per una presa in carico integrata tra i Servizi delle istituzioni coinvolte, nell'ottica di un lavoro di rete e multidisciplinare, a tutela della salute e del benessere psico-fisico dei minori/giovani adulti entrati nel circuito penale, costituendo una struttura nella quale una équipe multidisciplinare, entro i tempi previsti e con interventi specifici e interfacciandosi con i Servizi socio/sanitari territoriali e con i Servizi della Giustizia Minorile, possa coniugare le esigenze di giustizia con quelle di salute dell'utenza, realizzando un progetto di intervento individualizzato, con il coinvolgimento attivo delle risorse familiari e sociali di riferimento. Il collocamento dei minori/giovani all'interno della struttura avverrà per il tempo necessario a verificare l'adeguatezza di un percorso residenziale socioeducativo o terapeutico e all'individuazione della struttura idonea e, comunque, per un periodo massimo di 30 giorni, prorogabile per un massimo di ulteriori 30 giorni qualora si ravvisi la necessità di un ulteriore periodo di osservazione e di particolari approfondimenti clinici.

L'ipotesi del collocamento in comunità è percorribile anche per coloro che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, per i quali tuttavia si preferisce l'individuazione di soluzioni residenziali compatibili con la progressiva acquisizione di una piena autonomia. Tale prospettiva di graduale evoluzione verso l'indipendenza è presente in ogni progetto di intervento educativo, anche nei casi in cui, per mancanza di alternative, è previsto un iniziale collocamento in comunità. In generale si registra una carenza di offerta di comunità residenziali per giovani adulti, soprattutto per gli ultra-ventunenni, tipologia spesso non contemplata dalle legislazioni regionali, con conseguenti difficoltà a reperire disponibilità. I servizi minorili, pertanto, stanno provvedendo a segnalare tale fabbisogno alle Amministrazioni regionali e alle Autonomie locali, affinché siano individuate soluzioni condivise per l'implementazione dell'offerta territoriale.

Il sistema normativo in materia di vigilanza sulle comunità è piuttosto complesso e prevede una frammentazione di competenze fra numerosi soggetti pubblici, molto diversi fra di loro (come le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni, le commissioni di vigilanza presso le Asl o presso i Comuni; i Carabinieri del N.A.S.; la Guardia di Finanza, l'Ispettorato del Lavoro, l'Ufficio Minori della Questura). Alla competenza delle istituzioni di cui sopra si affianca un'attività di verifica da parte dell'Amministrazione della giustizia, che affida le attività di monitoraggio e controllo delle suddette strutture residenziali ai "Gruppi di monitoraggio delle Comunità" istituiti presso i Centri per la Giustizia Minorile, secondo quanto stabilito dal disciplinare n. 4 allegato alla Circolare Dipartimentale n° 1 del 18 marzo 2013 "Modello d'intervento e revisione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia". Il Gruppo, composto da operatori del Centro per la giustizia minorile e dei Servizi minorili, effettua visite di controllo, anche senza preavviso, presso le strutture che ospitano minorenni/giovani adulti, recependo anche le eventuali indicazioni e valutazioni dei Servizi socio-sanitari degli Enti Locali e delle Aziende sanitarie regionali. Nel corso delle visite viene verificata la sussistenza dei requisiti funzionali e organizzativi delle comunità e valutata la necessaria rispondenza con la documentazione acquisita: autorizzazioni al funzionamento, progetto quadro, progetti educativi individuali, organigramma, carta dei servizi. Al termine di ciascuna visita viene redatta una relazione tecnica, sulle base della quale il C.G.M. può impartire eventuali prescrizioni alla struttura. Nell'ambito dell'attività di verifica presso le strutture residenziali, oltre al lavoro svolto dal Gruppo di Monitoraggio, è necessario evidenziare l'attività dei funzionari di servizio sociale in servizio presso gli USSM, i quali effettuano periodiche visite ai ragazzi ospiti presso le comunità, sia per colloqui individuali, sia per verifiche del progetto di intervento educativo. In tali occasioni, qualora i funzionari riscontrino mancanze sotto il profilo gestionale, operativo o trattamentale delle strutture ospitanti, provvedono tempestivamente a segnalare quanto riscontrato alla propria Direzione ai fini dell'attivazione del Gruppo di Monitoraggio.

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

Il DGMC in questi ultimi anni ha rafforzato ulteriormente le attività di vigilanza e controllo sui collocamenti, a livello locale e centrale, proseguendo nella proficua collaborazione tra i CGM e le Procure Minorili. Presso i CGM sono istituiti sia i "Tavoli Interservizi", sia i "Tavoli Comunità"; i "Tavoli Interservizi" svolgono funzioni di valutazione e coordinamento delle segnalazioni relative ai provvedimenti di collocamento in comunità, oltre che di monitoraggio e confronto in merito alle situazioni critiche che si manifestano nelle comunità, mantenendo e rinforzando la funzione di supporto alla formazione del personale, spesso in "crisi operativa" nella gestione di casi complessi.

Nella medesima prospettiva si svolgono i “Tavoli Comunità”, che costituiscono un momento di confronto tecnico-operativo tra CGM, Servizi e Strutture residenziali sulle problematiche emergenti che riguardano il complesso sistema penale minorile, con un focus sulle caratteristiche e i bisogni evolutivi attuali dell’utenza minorile. I percorsi formativi generalmente si propongono di preparare un confronto tra i rappresentanti delle Comunità e la Magistratura minorile, al fine di facilitare un approccio maggiormente condiviso e funzionale alla gestione delle problematiche inerenti i collocamenti dei minori nelle strutture.

Anche durante l’emergenza pandemica, i CGM e gli USSM hanno assicurato verifiche e attività di sostegno, tramite contatti telefonici e/o video colloqui, sia per monitorare lo stato di salute fisico e psichico dei ragazzi, sia per verificare l’attuazione della didattica a distanza, dove predisposta dalle competenti Istituzioni scolastiche. Un’ulteriore verifica viene effettuata sulle rette delle Comunità, anch’esse registrate sul Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM), al fine di verificare costi effettivi, costi medi, numero delle compartecipazioni, nonché di stimare le previsioni di spesa dell’anno in corso con un più elevato margine di precisione.

Con l’emergenza sanitaria, nonostante il recepimento delle Linee Guida da parte delle Regioni, sono emerse difficoltà legate all’accoglienza nelle strutture residenziali di coloro che sono risultati positivi al test per il Covid-19 e alla carenza di supporto logistico/strutturale da parte dei servizi socio-sanitari territoriali, con la difficoltà di reperire il personale sostitutivo nel caso in cui sia stata disposta la quarantena per più operatori. Numerose comunità hanno registrato casi positivi tra il personale e gli utenti, affrontando periodi più o meno lunghi di quarantena dell’intera struttura, con l’assistenza esterna dell’Azienda sanitaria del territorio di riferimento.

Per monitorare la situazione e per fornire il necessario supporto anche alle strutture comunitarie, il Dipartimento ha promosso una più intensa collaborazione con i Servizi periferici. A loro volta, a livello periferico, i CGM assicurano la partecipazione ai rispettivi Osservatori regionali sulla sanità penitenziaria, al fine di garantire lo sviluppo di procedure operative integrate con gli Enti locali e le Aziende sanitarie, previste per l’attuazione delle Linee di indirizzo succitate.

### III. Disciplina dell’esecuzione

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

##### 5.1 *I giovani adulti nel circuito penale minorile*

Al fine di garantire a tutti i minorenni sottoposti a provvedimento del Giudice minorile la possibilità di proseguire i percorsi trattamentali in atto a cura dei servizi minorili anche dopo il compimento del diciottesimo anno, il D.L. 92/14, come convertito con L. 117/14, ha esteso la possibilità

di permanere nel circuito minorile, precedentemente limitata al compimento del ventunesimo anno di età, sino al compimento del venticinquesimo anno di età, sempre che non ricorrano particolari ragioni di sicurezza valutate dal giudice competente, tenuto conto altresì delle finalità rieducative. Tale disposizione assicura continuità e garantisce la non interruzione di percorsi positivi di reinserimento in atto, valorizzando l'impegno dei giovani coinvolti e preservando i risultati eventualmente conseguiti e il corrispettivo investimento di mezzi e risorse.

Seppur i casi siano numericamente limitati, i servizi minorili osservano come la possibilità di proseguire il percorso sino al venticinquesimo anno di età sia, in alcune situazioni, dirimente per la buona riuscita dello stesso, con particolare riferimento a ragazzi che hanno commesso reati particolarmente gravi in età giovanissima e per i quali è necessaria la costruzione di un processo di riflessione e ripensamento che, inevitabilmente, richiede anni di lavoro e il decorso di un lasso temporale significativo che comporti una certa distanza dal momento traumatico che ne ha determinato l'ingresso nel circuito penale minorile.

Con particolare riferimento all'ipotesi di esecuzione di pene concorrenti per fatti commessi da minorenni e da adulto, il D.lgs. 121/18 attribuisce una specifica competenza al Magistrato di sorveglianza per i minorenni. In base alla nuova disposizione, qualora durante l'esecuzione di una condanna per reati commessi da minorenni subentri un titolo di esecuzione per reati commessi da adulto, l'esecuzione del secondo titolo è sospesa e gli atti sono trasmessi al Magistrato di sorveglianza per i minorenni, che valuta se vi siano le condizioni per la prosecuzione dell'esecuzione secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni, tenuto conto del percorso educativo in atto e della gravità dei fatti oggetto di cumulo, nonché delle ragioni di sicurezza e delle finalità educative.

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

La previgente formulazione dell'art. 24 del D.lgs. 272/1989 aveva, infatti, dato adito a interpretazioni non univoche. Nella maggioranza dei casi, l'A.G. competente ha ritenuto che la previsione legislativa limitasse espressamente la possibilità di valutare un eventuale passaggio anticipato al settore adulti alla fascia di età 21-25 anni, escludendo di conseguenza da ogni valutazione la fascia 18-21, i cui

appartenenti permanevano, pertanto, nel circuito minorile in base ad un automatismo, secondo taluni, non suscettibile di alcuna valutazione, eccezion fatta per le ipotesi di esecuzione pena per un cumulo misto o nel caso di sopravvenienza di una misura cautelare per reato commesso da adulti.

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

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

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

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

L'ipotesi di passaggio al circuito detentivo ordinario si pone, comunque, come un'eventualità estrema, che trova applicazione solo in casi eccezionali.

Su tale ipotesi, le "Linee di indirizzo" emanate dal DGMC richiamano i servizi minorili sull'importanza di investire ogni risorsa per favorire l'adesione al progetto trattamentale e sulla necessità di un coinvolgimento dell'utente in un percorso di presa di coscienza della sua condizione e di attivazione

delle sue risorse personali, così come di quelle del contesto familiare e sociale di appartenenza, con l'obiettivo di realizzare un cambiamento dello stile di vita.

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

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

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

Peraltro, nei primi mesi di attuazione del D.lgs. 121/18 sono stati registrati numerosi casi di istanza di transito al circuito detentivo per adulti avanzata dai detenuti stessi. Le motivazioni preponderanti sono l'avvicinamento al territorio di residenza, stante la capillarità sul territorio nazionale degli istituti di pena per adulti, o la presenza di familiari ristretti in strutture penitenziarie specificamente indicate nell'istanza di trasferimento. Il passaggio anticipato, in questi casi, ha comportato anche delle complessità, considerata la permanenza delle competenze in capo all'A.G. minorile sino al compimento del venticinquesimo anno di età.

L'Amministrazione è intervenuta rigorosamente invitando gli Istituti penali per minorenni ad accompagnare l'istante in un percorso di riflessione consapevole sulle motivazioni a sostegno della richiesta e sulla diversità di opportunità trattamentali e di salvaguardia dei rapporti affettivi e familiari esistenti ad oggi tra i due circuiti.

Nel primo anno di attuazione della nuova normativa il numero di richieste di transito al circuito per adulti avanzate dai detenuti stessi è stato particolarmente elevato (126 nel corso del 2019). Il lavoro di sostegno e di motivazione, condotto dagli operatori delle strutture penali minorili, ha certamente contribuito, nel corso del 2021, alla sensibile diminuzione del numero degli utenti che sono usciti da una

struttura detentiva minorile per fare ingresso nel circuito degli adulti (60 transiti complessivi nel corso del 2021, v. Tab. 6 - Movimenti e presenze negli Istituti penali per i minorenni).

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

Su tale disposizione si sono registrate divergenze interpretative; secondo taluni la norma in questione determinerebbe un automatismo, secondo altri, invece, il pregresso ingresso in un istituto per adulti è solo uno degli elementi che deve esser esaminato dall'A.G. nell'ambito della valutazione prevista dall'art. 24 del D.lgs. 272/89.

Tali divergenze hanno posto i servizi minorili in grandi difficoltà; in tali circostanze, è stato necessario rivolgersi alla competente A.G. per la valutazione del caso concreto e per le eventuali conseguenti determinazioni.

Dall'entrata in vigore della nuova normativa si è assistito a un progressivo decremento degli ingressi in IPM di giovani provenienti da strutture detentive del circuito ordinario, tanto che nel corso del 2021 si è registrato l'ingresso di soli 7 detenuti provenienti da tali strutture (4 per custodia cautelare e 3 per esecuzione di pena, v. Tab. 6 - Movimenti e presenze negli Istituti penali per i minorenni).

## 5.2 *Compimento del venticinquesimo anno di età*

Al compimento del venticinquesimo anno di età, nel caso sia in corso l'esecuzione di una misura penale di comunità, il Magistrato di sorveglianza per i minorenni trasmette gli atti al Magistrato di sorveglianza per adulti per la prosecuzione della misura, ove ne ricorrano le condizioni, con le modalità previste dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni. Analogamente, se è in corso l'espiazione di una pena detentiva, all'approssimarsi del compimento del venticinquesimo anno di età l'IPM provvede a richiedere al PRAP del medesimo distretto l'assegnazione a un Istituto ordinario di detenzione.

Al giovane che transita dal circuito penitenziario minorile a quello ordinario occorre garantire la continuità e la coerenza dell'intervento avviato. Si tratta di due condizioni indispensabili per non vanificare i risultati trattamentali già raggiunti e per non disperdere le risorse investite nel percorso di osservazione e trattamento rieducativo finalizzato al reinserimento sociale.

Pertanto, nel periodo antecedente (almeno sei mesi prima) al compimento del venticinquesimo anno di età e comunque nell'imminenza del trasferimento al settore adulti, i servizi minorili assicurano il raccordo con l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna e, nel caso di prosecuzione della pena detentiva, con l'istituto penale di destinazione, per favorire e garantire un accompagnamento e un sostegno congiunto del giovane e, laddove avviata, la prosecuzione della misura penale di comunità.

Tale attività di raccordo è indubbiamente favorita dalla formalizzazione di Protocolli Operativi tra CGM e UIEPE. Nel corso del 2021, sia nell'Interdistretto Campania che nell'Interdistretto Puglia e Basilicata si è data attuazione a quanto stabilito nei Protocolli Operativi già sottoscritti.

Gli obiettivi previsti dai Protocolli sono:

- ricercare congiuntamente risorse e opportunità e progettare azione e interventi integrati per la comune fascia di utenza dei giovani adulti;
- realizzare interventi congiunti sulle persone che transitano nel circuito penale degli adulti, assicurando la continuità e la coerenza dell'intervento avviato, attraverso il passaggio della condivisione dei risultati trattamentali già raggiunti o comunque avviati;
- proporre interventi unitari e più incisivi nei confronti dei contesti familiari;
- promuovere la collaborazione e il confronto tra gli operatori UIEPE e gli operatori dei servizi minorili.

Particolarmente significative sono, inoltre, le esperienze di co-progettazione tra UEPE e Servizi minorili. Ne è un esempio il progetto "PE.T.RA – Percorsi Trattamentali Alternativi", finanziato dalla Cassa delle Ammende, predisposto dalla Regione Umbria in partenariato con PRAP, UIEPE, CGM di Firenze e Aziende USL1 e 2 dell'Umbria. Il progetto, in condivisione con i SAL (Servizi di accompagnamento al lavoro), il Servizio regionale ARPAL (Attività Lavorative), l'ANCI e il Garante dei detenuti, prevede percorsi di inclusione sociale, con l'attivazione di tirocini di orientamento-formazione e inserimento lavorativo di persone con disturbo da uso di sostanze psico-attive o con comportamenti che rientrano in un profilo psichiatrico, sottoposti alla messa alla prova o in misure alternative. Tra gli altri esempi progettuali significativi ritroviamo in Piemonte quello condiviso tra il CGM di Torino e l'UIEPE, il progetto di housing sociale "Casa delle Opportunità", che porta avanti azioni per sostenere maggiormente i neomaggiorenni inseriti nella Casa e in difficoltà economiche e il progetto "Ri-Esco", che ha determinato nell'anno 2021, per alcuni giovani adulti, nuove opportunità abitative e progettuali. Quest'ultimo progetto riveste notevole interesse, in particolare a fronte delle complessità sempre più evidenti relative all'individuazione di strutture residenziali idonee per giovani adulti e ultra-ventunenni.

Altrettanto interessante è l'avvio dell'esperienza di CGM e UIEPE di Palermo per il progetto denominato "Presidio territoriale per la giustizia di comunità" finanziato da Cassa delle Ammende. Il progetto prevede l'attivazione di n. 2 presidi territoriali, allocati in città ove ricadono le competenze di due delle quattro Corti di Appello siciliane (Palermo, Caltanissetta, Messina e Catania), con il compito di svolgere attività multidisciplinari integrate con la rete e curare la presa in carico, il trattamento e l'assistenza di soggetti in esecuzione penale intramoenia o in misure di comunità (giovani adulti e dimittendi).

## 6 Esecuzione delle misure penali di comunità

### 6.1 Il ruolo dei servizi minorili

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

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

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

L'USSM, inoltre, congiuntamente a questi ultimi e conformemente agli indirizzi dipartimentali e del CGM, garantisce il raccordo con i servizi sociosanitari territoriali di riferimento per il minorenni/giovane adulto.

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

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

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

L'équipe interprofessionale e interistituzionale assicura assistenza al minorenni/giovane adulto in ogni stato e grado del procedimento penale, esegue accertamenti sulla sua personalità, fornendo all'A.G. richiedente elementi circa le sue condizioni e risorse personali, familiari, sociali e ambientali,

assicura le necessarie attività di osservazione, trattamento e sostegno, predisponendo, su richiesta dell'A.G., gli opportuni progetti di intervento.

Per tutta la durata dell'esecuzione delle misure penali di comunità, l'USSM garantisce l'accompagnamento del minore e della sua famiglia, attraverso colloqui strutturati e incontri di aggiornamento e verifica con il giovane, i familiari e le figure di riferimento coinvolte (scuola, contesto lavorativo, referenti delle attività previste nel progetto, etc.), calendarizzati in relazione al programma di intervento e alle relative prescrizioni, che si svolgono anche nel contesto territoriale di appartenenza del minore/giovane adulto o in altri ambiti significativi. Determinante è la collaborazione con i servizi sociosanitari territoriali e con i servizi pubblici e privati che collaborano nella progettazione e realizzazione del progetto individualizzato. Va infatti sottolineato come la norma prescrive, per tutte le misure di comunità, "lo svolgimento di attività di utilità sociale, anche a titolo gratuito, o di volontariato". Ciò ha determinato, da un lato, la necessità di ampliare gli interlocutori territoriali presso i quali inserire i giovani nelle attività; dall'altro, un delicato lavoro di sensibilizzazione dei ragazzi alle tematiche della restituzione del danno arrecato alla società attraverso attività svolte a titolo gratuito. In particolare, tale impostazione della norma ha sostanzialmente modificato i paradigmi preesistenti circa l'esecuzione della detenzione domiciliare, identificata molto spesso con una misura vissuta in una forma "passiva" presso il proprio domicilio. Si è trattato di una rivoluzione culturale che ha impattato in modo particolare sui ragazzi provenienti da nuclei segnati da storie di devianza, per i quali è stato necessario accompagnarli verso un nuovo approccio alle modalità di espiazione della pena.

Durante l'esecuzione della misura, l'USSM aggiorna puntualmente il Magistrato di sorveglianza sulle risultanze di tale attività di assistenza, sostegno e controllo, con particolare riferimento a eventuali fatti sopravvenuti, onde consentire all'Autorità Giudiziaria, nel caso ne ravvisi l'opportunità, di provvedere alla modifica delle prescrizioni. In caso di sopravvenuti elementi, l'aggiornamento è particolarmente circostanziato e contiene tutti i dettagli utili, oltre alle proposte dell'Ufficio, per le valutazioni di competenza dell'A.G.

Gli USSM assumono, rispetto al minore/giovane adulto sottoposto a procedimento penale, un ruolo fondamentale, fungendo da catalizzatore tra tutti i Servizi deputati a intervenire e a garantire che gli interventi avviati siano adeguati, coerenti, continuativi nel corso della misura penale e con un'adeguata presa in carico dei servizi territoriali all'uscita del circuito penale.

Durante l'attuale emergenza epidemiologica, l'interlocuzione tra USSM e A.G. si è svolta secondo approcci diversi nei singoli contesti territoriali ed è stata più incisiva laddove erano già presenti, nella pratica operativa dei Servizi, canali comunicativi consolidati.

Le difficoltà emerse in tale ambito hanno evidenziato la necessità di attivare/riattivare, a più livelli, canali comunicativi più fluidi con l'A.G. In tale ambito, l'USSM di Bolzano ha sottoscritto un Protocollo con il Tribunale per i Minorenni di Bolzano che permette di affrontare i nodi problematici legati

soprattutto alle diverse modalità di intervento e di lettura delle situazioni e di giungere a una formalizzazione degli accordi raggiunti. Presso l'IPM di Milano sono stati realizzati degli incontri formativi con il Magistrato di Sorveglianza, volti ad approfondire le modalità di applicazione delle misure previste dal D.lgs. n.121/18, ampliando gli spazi di confronto reciproco e creando una progressiva, quanto proficua, contaminazione dei paradigmi culturali e dei modelli di intervento.

Con specifico riferimento alle misure penali di comunità, di particolare efficacia risulta l'accordo raggiunto dall'USSM di Trento con la locale Procura, in virtù del quale in tutte le ordinanze di sospensione dell'esecuzione di pene definitive viene inserito l'invito per il condannato a rivolgersi all'USSM per valutare la possibilità di accedere a misure penali di comunità; le ordinanze *de quibus* sono inviate in copia anche all'USSM, che può attivarsi a sua volta per contattare il condannato e la sua famiglia e individuare possibili alternative all'esecuzione della pena in istituto penale.

Un tema delicato è quello di assicurare costantemente la presenza in udienza degli operatori: in talune realtà gli USSM hanno garantito sempre la presenza effettiva degli assistenti sociali in udienza, mentre in altre è stata concordata la partecipazione in videoconferenza, specie nella fase iniziale dell'anno. In ogni caso, la necessaria ricalendarizzazione delle udienze e i frequenti rinvii, finalizzati a contenere il rischio di contagio, hanno inciso fortemente sulla programmazione delle attività per i ragazzi in carico, con maggiore evidenza nelle regioni del nord.

Le visite domiciliari e quelle in comunità hanno subito una forte riduzione e i contatti sono stati mantenuti tramite chiamate telefoniche e videochiamate. Spesso sono state effettuate riunioni di équipe in videoconferenza, che hanno consentito di mantenere regolari contatti con gli educatori e i responsabili delle comunità del privato sociale, anche al fine della verifica dei progetti educativi in atto.

Sono stati effettuati monitoraggi sulla condizione dei minori collocati in comunità, pubbliche e del privato sociale, e dei minori eventualmente rientrati in famiglia, attraverso verifiche con i ragazzi, le famiglie, gli operatori e i responsabili delle comunità. Ulteriori monitoraggi, inoltre, hanno riguardato la frequenza scolastico-formativa, valutando anche la possibilità, in alcuni casi, di un eventuale sostegno economico per l'acquisto degli strumenti informatici necessari per la didattica a distanza. Alcune associazioni, servizi territoriali e realtà del privato sociale, hanno garantito lo svolgimento da remoto delle attività dedicate ai minori. Si sottolinea, ancora una volta, come in un panorama di limitazioni dovute alla pandemia, con forti ricadute sul piano della programmazione e della ridefinizione dei singoli interventi, il ricorso alla tecnologia informatica ha permesso di tenere insieme la rete di collaborazioni e lavoro e i soggetti in essa inclusi.

Nell'auspicio di una progressiva e piena normalizzazione del sistema, si ravvisa la necessità di ridefinire le nuove modalità operative utilizzate, che, seppur efficacemente sperimentate all'interno degli Uffici, non possono sostituire il rapporto in presenza con il giovane autore di reato, elemento imprescindibile nella costruzione della relazione educativa.

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

I servizi socio-sanitari territoriali sono investiti a pieno titolo, dalla normativa, della funzione di controllo, assistenza e sostegno per tutta la durata dell'esecuzione della misura, al pari dei servizi minorili della Giustizia. La normativa evidenzia, ripetutamente, il ruolo fondamentale ricoperto dai servizi socio-sanitari territoriali, i quali concorrono all'osservazione e all'acquisizione dei dati giudiziari e penitenziari, sanitari, psicologici e sociali, nonché alla predisposizione del programma di intervento educativo individualizzato e alle attività di controllo, assistenza e sostegno durante l'esecuzione. Inoltre, l'articolo 12 del D.lgs. 121/18, al comma 4 prevede, terminata l'esecuzione della misura di comunità, la presa in carico del soggetto da parte dei servizi socio-sanitari territoriali, al fine di garantire la continuità dell'intervento educativo e l'inserimento sociale, nonché la prosecuzione delle attività di assistenza e sostegno, senza trascurare i contatti con i familiari e le altre figure di riferimento. Parimenti è richiamato il ruolo dei servizi socio-sanitari territoriali al momento delle dimissioni dall'Istituto penale per i minorenni, con particolare attenzione ai condannati privi di legami familiari sul territorio nazionale, ovvero la cui famiglia sia irrimediabile o inadeguata.

Tali funzioni, espressamente previste dalla normativa in capo ai servizi socio-sanitari territoriali, sono riferite a tutti gli utenti del circuito penale minorile, anche qualora abbiano compiuto il diciottesimo anno di età.

I servizi minorili favoriscono in ogni modo la collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali, attraverso un loro diretto coinvolgimento già in fase di definizione del progetto di intervento educativo. Tale collaborazione è certamente agevolata dalla co-presenza di un provvedimento civile o amministrativo; in tale ambito, tuttavia, si registra una sempre maggiore difficoltà dei servizi socio-sanitari territoriali, dovuta alla penuria di risorse umane e finanziarie. Particolarmente significativo, ad esempio, è il progressivo venire meno delle compartecipazioni degli enti locali al pagamento delle rette di inserimento presso le comunità del privato sociale; analoghe difficoltà si riscontrano al momento del passaggio di consegne al termine della misura penale.

La maggiore età della gran parte dei ragazzi in carico per misure penali di comunità rende particolarmente critico il coinvolgimento dei servizi socio-sanitari territoriali, anche considerato che sono rari i provvedimenti che stabiliscono il prosieguo dell'applicazione dell'art. 25 del R.D. 1404/34 da parte del Tribunale per i Minorenni in sede civile sino al ventunesimo anno di età. I servizi territoriali destinati agli adulti hanno criteri di accesso più selettivi e, per quanto concerne i servizi sociosanitari, una maggior centratura sul disagio conclamato rispetto al disagio diffuso e non ben codificabile espresso dai giovani. Particolarmente critico risulta il passaggio dai servizi di Neuropsichiatria Infantile ai servizi per la tutela della Salute Mentale, dove i criteri diagnostici per la presa in carico sono diversi, come pure le strutture di riferimento, connotate strettamente sul versante psichiatrico.

Ne deriva il rischio, per i servizi minorili, di dover negoziare, di volta in volta e con esiti incerti, modalità di collaborazione, pur sollecitando il coinvolgimento dei servizi dedicati agli adulti ben prima del compimento della maggiore età del giovane (ad esempio, in sede di unità di valutazione distrettuale e di formulazione del progetto personalizzato). Sebbene vi siano stati alcuni esiti positivi, l'eterogeneità degli orientamenti espressi dai singoli servizi — e, a volte, anche dalle singole équipe — induce a mantenere alta l'attenzione su questo versante.

Al fine di affrontare tali criticità, l'Amministrazione della Giustizia sta moltiplicando i propri sforzi per offrire il proprio fattivo contributo nell'ambito dei tavoli deputati, a livello regionale e locale, al coordinamento delle politiche sociali, portando la propria competenza tecnica nell'attivazione di progettualità e nella lettura dei contesti e promuovendo la formalizzazione di atti di intesa tra i servizi minorili della Giustizia e gli Enti locali che definiscano le modalità per la “presa in carico congiunta dei minori”. L'entrata in vigore del D.lgs. 121/18, infatti, ha posto nuovamente l'attenzione sull'esigenza di un coordinamento forte con i servizi socio-sanitari territoriali, come già evidenziato dalle disposizioni previste dal DPR 448/88 e dal D.lgs. 272/89; è questa un'occasione preziosa per rinsaldare le collaborazioni presenti e consolidare la rete interservizi, che, soprattutto in alcune realtà territoriali, appare ancora particolarmente debole. Tale azione è oggi ancor più importante per diffondere una piena conoscenza delle novità introdotte dal D.lgs. 121/18; la normativa, infatti, investe l'insieme dei servizi sociali e sanitari (non unicamente le articolazioni del Ministero della Giustizia) nella definizione di politiche e programmi comuni, operazione che necessita di un'approfondita e costantemente aggiornata conoscenza dell'utenza e dei relativi bisogni.

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

In tale ambito si registrano alcune esperienze positive. L'USSM di Catania prosegue la collaborazione con i servizi territoriali, soprattutto specialistici (N.P.I., D.S.M. e Sert); si cita, a titolo esemplificativo, il protocollo che il medesimo USSM ha stilato con il Centro Adolescenti dell'ASP 3 di Catania, che assicura la presa in carico dei minori e giovani adulti dell'area penale, sia per interventi di osservazione della personalità, utili nella fase di elaborazione del programma educativo, sia per interventi di sostegno psicologico nella fase dell'esecuzione della misura penale di comunità. Inoltre, anche su sollecitazione del Presidente del Tribunale per i Minorenni, ha esteso ulteriormente la propria rete di collaborazioni, aderendo all'Accordo tra pubbliche amministrazioni promosso, ai sensi dell'art 15 della legge 241/90, dalla Prefettura di Catania. In tale ambito sono stati avviati i primi contatti con le Forze dell'Ordine e con le associazioni che operano nel territorio del distretto (quali *Addio pizzo*, *Libera*, *Lega*

*Ambiente*), per l'avvio di percorsi volti all'educazione alla legalità e alla cittadinanza attiva in cui potranno essere inseriti minori e giovani adulti sottoposti a misure penali di comunità.

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

L'importanza del coordinamento con i servizi socio-sanitari territoriali è risultata ancor più evidente durante l'attuale emergenza sanitaria, le cui conseguenze sui servizi minorili possono essere affrontate solo con interventi integrati che coinvolgano tutte le parti in causa. Lo stato di emergenza sanitaria, infatti, ha contribuito ad acuire gli aspetti di maggiore fragilità dell'utenza penale minorile, già portatrice di un quadro complesso di disagi sociali e disturbi psichici.

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

Per confrontarsi con tale problematicità e al fine di sollecitare il Servizio Sanitario Nazionale per l'identificazione precoce dei predetti fattori di rischio è stata intensificata l'azione comune con tutti i servizi socio-sanitari, sia quelli attivati all'interno delle strutture residenziali dell'Amministrazione sia quelli del territorio, onde elaborare concreti programmi di prevenzione e di intervento nei confronti dell'utenza sottoposta ai provvedimenti penali indipendentemente dal luogo di esecuzione della misura.

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



A titolo di esempio, il CGM di Venezia ha reso noto di aver riavviato, nel corso del 2021, le interlocuzioni con gli Osservatori Regionali dell'Interdistretto per le verifiche dei Protocolli di intesa già sottoscritti e per l'apertura di spazi di riflessione sulle tematiche relative all'utenza minorile con problematiche sanitarie, a partire dalla segnalazione dell'utenza ai servizi sanitari, al fine di addivenire a una valutazione rapida del caso e alla presa in carico multidisciplinare. Prosegue, inoltre, in via sperimentale, l'utilizzo della scheda unica di segnalazione per la valutazione psicodiagnostica e la presa in carico da parte dei Servizi di NPI dell'Azienda ULSS 3 Serenissima. L'obiettivo è individuare gli elementi di efficacia così come le aree problematiche che rendono difficoltosa l'attivazione di una presa in carico sanitaria. Il CGM, altresì, ha avviato la rilevazione denominata "Dentro la zona grigia" per monitorare i tempi di risposta alle richieste di interventi e collaborazioni da parte degli USSM e individuare il bisogno disatteso. Un ulteriore esempio è costituito da quanto attivato dall'IPM di Airola che, da inizio 2021, di concerto con i referenti dell'ASL territoriale, ha previsto "Il provvedimento di sostegno integrato", che viene predisposto nei confronti di ragazzi al loro primo ingresso in strutture detentive o in condizioni di particolare fragilità, anche senza che i minori abbiano palesato segni che possano essere associati al rischio di eventuali atti di autolesionismo o tentativo suicidario. È inoltre in fase di sottoscrizione il Protocollo d'intesa tra Regione Campania, CGM di Napoli e ANCI denominato "Da rete a Sistema".

Tutte le articolazioni territoriali del DGMC hanno potenziato il raccordo con le Regioni e le Aziende sanitarie al fine di promuovere l'implementazione di risposte di tutela della salute, calibrate sulla tipologia del bisogno manifestato dall'utenza presa in carico dai servizi minorili nonché la predisposizione di programmi di accoglienza e accompagnamento che possano seguire le situazioni più difficili e supportare le relative famiglie, non solo in presenza di un provvedimento dell'A.G., ma, soprattutto, al termine della misura, in una necessaria logica di continuità della presa in carico che prevenga il possibile riacutizzarsi dell'eventuale disturbo psichico.

#### IV. Intervento educativo e organizzazione degli Istituti Penali per i Minorenni

##### 7 I flussi di utenza

Nel corso del 2021, presso i 17 Istituti Penali per i Minorenni presenti sul territorio italiano si sono registrati complessivamente 835 ingressi. Se si tiene conto anche della movimentazione dell'utenza tra le strutture penitenziarie determinata da motivi di giustizia, da esigenze di temporaneo sfollamento o dalla necessità di garantire il diritto al colloquio diretto con i familiari per gli utenti temporaneamente collocati in strutture extra-distrettuali, il numero degli ingressi sale a 1019.

La tabella che segue riporta il dettaglio degli ingressi per istituto.

Tabella 6 - Ingressi e presenze negli Istituti penali per i minorenni nell'anno 2021, per sede. Situazione al 31 dicembre 2021.

IPM	Ingresso stabile (compresi trasferimenti tra IPM)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2021
Torino	121	33,1	37
Pontremoli (MS) (*)	42	7,3	2
Milano	168	35,4	34
Treviso	57	11,9	12
Bologna	79	25,4	33
Firenze	36	14,5	12
Roma (**)	94	30,2	18
Nisida (Napoli) (**)	103	39,3	39
Airola (BN)	35	25,4	25
Bari	61	15,3	17
Potenza	17	9,0	9
Catanzaro	36	12,3	10
Palermo	36	12,4	16
Catania	53	21,4	22
Acireale (CT)	29	11,9	14
Caltanissetta	25	6,6	9
Quartucciu (CA)	27	8,9	9
<b>Totale</b>	<b>1.019</b>	<b>320,3</b>	<b>318</b>

(\*) solo femminile

(\*\*) con sezione femminile

IPM di Roma: dal 10.03.2021 al 29.06.2021, per lavori di ristrutturazione, l'utenza femminile proveniente dalla libertà è stata accolta nell'IPM di Nisida.

Per una chiara comprensione dei flussi, si riportano di seguito le tabelle relative agli ingressi e alle uscite registratesi negli istituti negli anni 2018, 2019, 2020 e 2021 con specificazione delle motivazioni alla base dei movimenti.

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

a. Anno 2018									
Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>INGRESSI</b>									
<b>Per custodia cautelare</b>									
Dalla libertà	88	7	95	52	13	65	140	20	160
Da Centro di prima accoglienza	118	6	124	92	37	129	210	43	253
Da permanenza in casa	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Da comunità per trasformazione di misura	26	1	27	9	4	13	35	5	40
Da comunità per aggravamento misura cautelare	205	7	212	113	19	132	318	26	344
Da comunità per nuovo procedimento	3	0	3	2	0	2	5	0	5
Da istituto penale per adulti	2	0	2	5	3	8	7	3	10
<b>Per esecuzione pena</b>									
Dalla libertà	92	3	95	68	34	102	160	37	197
Da comunità	7	0	7	4	0	4	11	0	11
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	10	1	11	4	0	4	14	1	15
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	22	0	22	10	0	10	32	0	32
Per revoca detenzione domiciliare	6	1	7	3	1	4	9	2	11
Per sospensione detenzione domiciliare	11	0	11	8	0	8	19	0	19
Per revoca concessione legge 199/2010	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Da arresti domiciliari (adulti)	6	0	6	2	0	2	8	0	8
Da istituto penale per adulti	10	1	11	11	1	12	21	2	23
<b>Totale INGRESSI</b>	<b>609</b>	<b>27</b>	<b>636</b>	<b>384</b>	<b>112</b>	<b>496</b>	<b>993</b>	<b>139</b>	<b>1.132</b>
<b>USCITE</b>									
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	5	0	5	7	6	13	12	6	18
Revoca della custodia cautelare	12	0	12	11	2	13	23	2	25
Sospensione della custodia cautelare	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Remissione in libertà	23	1	24	15	7	22	38	8	46
Prescrizioni	6	0	6	4	1	5	10	1	11
Permanenza in casa	28	2	30	8	6	14	36	8	44
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	318	11	329	176	26	202	494	37	531
Sospensione del processo e messa alla prova	7	2	9	8	3	11	15	5	20
Arresti domiciliari	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	3	2	5	4	1	5	7	3	10
Sospensione condizionale della pena	5	0	5	3	1	4	8	1	9
Estradizione	0	0	0	3	1	4	3	1	4
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	48	1	49	58	6	64	106	7	113
Differimento esecuzione pena	0	1	1	0	24	24	0	25	25
Sospensione esecuzione pena	7	0	7	4	1	5	11	1	12
Liberazione condizionale	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Affidamento in prova al servizio sociale	32	0	32	22	2	24	54	2	56
Detenzione domiciliare	34	2	36	19	9	28	53	11	64
Concessione Legge 199/2010	10	0	10	11	1	12	21	1	22
Concessione libertà controllata	2	0	2	1	0	1	3	0	3
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	62	0	62	27	1	28	89	1	90
<b>Totale USCITE</b>	<b>605</b>	<b>22</b>	<b>627</b>	<b>381</b>	<b>99</b>	<b>480</b>	<b>986</b>	<b>121</b>	<b>1.107</b>
<b>PRESENZE</b>									
Presenti alla fine dell'anno	224	13	237	167	36	203	391	49	440
Presenza media giornaliera nell'anno	252,0	9,1	261,1	179,7	27,3	207,0	431,8	36,4	468,2

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



## b. Anno 2019

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>INGRESSI</b>									
<b>Per custodia cautelare</b>									
Dalla libertà	117	4	121	56	8	64	173	12	185
Da Centro di prima accoglienza	77	5	82	85	11	96	162	16	178
Da permanenza in casa	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Da comunità per trasformazione di misura	33	1	34	11	3	14	44	4	48
Da comunità per aggravamento misura cautelare	196	4	200	93	14	107	289	18	307
Da comunità per nuovo procedimento	11	0	11	2	0	2	13	0	13
Da istituto penale per adulti	3	0	3	4	0	4	7	0	7
<b>Per esecuzione pena</b>									
Dalla libertà	88	4	92	69	44	113	157	48	205
Da comunità	7	0	7	1	1	2	8	1	9
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	8	0	8	1	1	2	9	1	10
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	14	0	14	4	1	5	18	1	19
Per revoca detenzione domiciliare	4	1	5	4	0	4	8	1	9
Per sospensione detenzione domiciliare	15	2	17	5	2	7	20	4	24
Per revoca concessione legge 199/2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Per revoca libertà controllata	0	0	0	4	0	4	4	0	4
Da arresti domiciliari (adulti)	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Da evasione per esecuzione pena	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da istituto penale per adulti	4	0	4	2	0	2	6	0	6
<b>Totale INGRESSI</b>	<b>578</b>	<b>21</b>	<b>599</b>	<b>344</b>	<b>85</b>	<b>429</b>	<b>922</b>	<b>106</b>	<b>1.028</b>
<b>USCITE</b>									
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	8	1	9	10	6	16	18	7	25
Revoca della custodia cautelare	7	1	8	6	1	7	13	2	15
Remissione in libertà	25	0	25	6	4	10	31	4	35
Prescrizioni	6	0	6	0	2	2	6	2	8
Permanenza in casa	21	3	24	9	3	12	30	6	36
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	306	7	313	170	28	198	476	35	511
Sospensione del processo e messa alla prova	14	1	15	7	0	7	21	1	22
Arresti domiciliari	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	1	0	1	3	3	6	4	3	7
Sospensione condizionale della pena	3	0	3	1	1	2	4	1	5
Estradizione	0	0	0	2	2	4	2	2	4
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	55	2	57	41	11	52	96	13	109
Differimento esecuzione pena	0	2	2	0	31	31	0	33	33
Sospensione esecuzione pena	1	0	1	2	0	2	3	0	3
Concessione liberazione anticipata	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Liberazione condizionale	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Affidamento in prova al servizio sociale	30	0	30	24	2	26	54	2	56
Detenzione domiciliare	32	4	36	27	6	33	59	10	69
Concessione Legge 199/2010	4	0	4	7	0	7	11	0	11
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	75	2	77	46	3	49	121	5	126
<b>Totale USCITE</b>	<b>592</b>	<b>23</b>	<b>615</b>	<b>361</b>	<b>104</b>	<b>465</b>	<b>953</b>	<b>127</b>	<b>1.080</b>
<b>PRESENZE</b>									
Presenti alla fine del periodo	198	12	210	144	15	159	342	27	369
Presenza media giornaliera nel periodo	213,6	8,9	222,4	165,9	22,1	188,0	379,5	31,0	410,4

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



c. Anno 2020

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>INGRESSI</b>									
<b>Per custodia cautelare</b>									
Dalla libertà	78	1	79	54	6	60	132	7	139
Da Centro di prima accoglienza	47	4	51	77	9	86	124	13	137
Da prescrizioni	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Da permanenza in casa	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da comunità per trasformazione di misura	16	0	16	11	2	13	27	2	29
Da comunità per aggravamento misura cautelare	122	3	125	80	5	85	202	8	210
Da comunità per nuovo procedimento	3	0	3	1	0	1	4	0	4
Da evasione per custodia cautelare	0	0	0	1	1	2	1	1	2
Da istituto penale per adulti	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Per esecuzione pena</b>									
Dalla libertà	38	7	45	54	24	78	92	31	123
Da comunità	6	0	6	0	0	0	6	0	6
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	6	0	6	5	0	5	11	0	11
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	4	0	4	12	0	12	16	0	16
Per revoca detenzione domiciliare	4	1	5	4	0	4	8	1	9
Per sospensione detenzione domiciliare	5	0	5	7	0	7	12	0	12
Per revoca libertà controllata	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Da evasione per esecuzione pena	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Da arresti domiciliari (adulti)	5	1	6	0	0	0	5	1	6
Da istituto penale per adulti	2	1	3	0	1	1	2	2	4
<b>Totale INGRESSI</b>	<b>337</b>	<b>18</b>	<b>355</b>	<b>310</b>	<b>48</b>	<b>358</b>	<b>647</b>	<b>66</b>	<b>713</b>
<b>USCITE</b>									
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	8	2	10	3	2	5	11	4	15
Revoca della custodia cautelare	8	1	9	8	4	12	16	5	21
Remissione in libertà	12	0	12	15	0	15	27	0	27
Prescrizioni	3	0	3	0	0	0	3	0	3
Permanenza in casa	33	0	33	8	4	12	41	4	45
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	201	9	210	177	9	186	378	18	396
Sospensione del processo e messa alla prova	7	1	8	6	0	6	13	1	14
Arresti domiciliari	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	1	0	1	5	2	7	6	2	8
Sospensione condizionale della pena	3	0	3	0	0	0	3	0	3
Estradizione	0	0	0	1	0	1	1	0	1
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	17	4	21	18	6	24	35	10	45
Differimento esecuzione pena	0	3	3	1	17	18	1	20	21
Sospensione esecuzione pena	0	1	1	4	1	5	4	2	6
Affidamento in prova al servizio sociale	10	0	10	19	3	22	29	3	32
Detenzione domiciliare	60	3	63	46	5	51	106	8	114
Concessione Legge 199/2010	5	0	5	1	1	2	6	1	7
Concessione libertà controllata	0	0	0	1	0	1	1	0	1
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	18	2	20	22	0	22	40	2	42
<b>Totale USCITE</b>	<b>386</b>	<b>26</b>	<b>412</b>	<b>336</b>	<b>54</b>	<b>390</b>	<b>722</b>	<b>80</b>	<b>802</b>
<b>PRESENZE</b>									
Presenti alla fine del periodo	150	4	154	115	9	124	265	13	278
Presenza media giornaliera nel periodo	168,9	7,1	176,0	136,2	8,2	144,4	305,1	15,3	320,4

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



d. Anno 2021

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
<b>INGRESSI</b>									
<b>Per custodia cautelare</b>									
Dalla libertà	95	2	97	68	5	73	163	7	170
Da Centro di prima accoglienza	82	2	84	80	7	87	162	9	171
Da prescrizioni	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da permanenza in casa	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Da comunità per trasformazione di misura	13	1	14	11	1	12	24	2	26
Da comunità per aggravamento misura cautelare	149	10	159	86	10	96	235	20	255
Da comunità per nuovo procedimento	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Da arresti domiciliari (adulti)	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da istituto penale per adulti	2	0	2	2	0	2	4	0	4
<b>Per esecuzione pena</b>									
Dalla libertà	47	1	48	50	23	73	97	24	121
Da comunità	4	0	4	2	0	2	6	0	6
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	6	2	8	2	0	2	8	2	10
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	16	0	16	8	0	8	24	0	24
Per revoca detenzione domiciliare	10	0	10	0	0	0	10	0	10
Per sospensione detenzione domiciliare	18	0	18	6	0	6	24	0	24
Per revoca libertà controllata	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da evasione per esecuzione pena	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da arresti domiciliari (adulti)	2	0	2	2	0	2	4	0	4
Da istituto penale per adulti	2	0	2	0	1	1	2	1	3
<b>Totale INGRESSI</b>	<b>450</b>	<b>18</b>	<b>468</b>	<b>320</b>	<b>47</b>	<b>367</b>	<b>770</b>	<b>65</b>	<b>835</b>
<b>USCITE</b>									
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	2	0	2	8	2	10	10	2	12
Revoca della custodia cautelare	2	0	2	9	1	10	11	1	12
Remissione in libertà	18	1	19	11	6	17	29	7	36
Prescrizioni	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Permanenza in casa	21	1	22	15	1	16	36	2	38
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	230	10	240	157	13	170	387	23	410
Sospensione del processo e messa alla prova	9	1	10	9	2	11	18	3	21
Arresti domiciliari (adulti)	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Sospensione condizionale della pena	1	0	1	2	2	4	3	2	5
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	30	1	31	21	1	22	51	2	53
Differimento esecuzione pena	0	0	0	0	17	17	0	17	17
Sospensione esecuzione pena	1	1	2	0	0	0	1	1	2
Sospensione condizionale della pena	0	0	0	0	2	2	0	2	2
Concessione liberazione anticipata	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Affidamento in prova al servizio sociale	25	0	25	22	1	23	47	1	48
Detenzione domiciliare	35	1	36	19	6	25	54	7	61
Concessione Legge 199/2010	5	0	5	2	0	2	7	0	7
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	34	1	35	25	0	25	59	1	60
<b>Totale USCITE</b>	<b>415</b>	<b>17</b>	<b>432</b>	<b>304</b>	<b>54</b>	<b>358</b>	<b>719</b>	<b>71</b>	<b>790</b>
<b>PRESENZE</b>									
Presenti alla fine del periodo	180	4	184	131	3	134	311	7	318
Presenza media giornaliera nel periodo	176,5	5,8	182,3	129,7	8,3	138,0	306,2	14,1	320,3

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



Come si può osservare, se negli anni 2018-2019 non si erano rilevate significative variazioni per quanto riguarda il numero totale degli ingressi, nell'anno 2020 questi hanno fatto registrare una significativa riduzione, legata certamente all'emergenza sanitaria, mentre nel 2021 si è assistito a una sensibile risalita. Il dato relativo alla presenza media presso le strutture, stabile nell'annualità 2018 rispetto agli anni precedenti, aveva già subito una discreta diminuzione nell'anno 2019 e ha registrato una riduzione ancor più significativa nell'anno 2020, confermata nel 2021.

Su tali variazioni, come già detto, hanno inciso le misure adottate a livello nazionale per la prevenzione e il contenimento della diffusione del contagio da Covid-19. Un contributo alla riduzione delle presenze all'interno delle strutture detentive minorili è derivato anche dall'applicazione del D.L. 18/2020 e successivamente del D.L. 137/2020, con i quali è stata introdotta la misura della detenzione domiciliare speciale ed è stata ampliata la durata dei permessi premio per i detenuti che già ne usufruivano e per i detenuti con attivi programmi trattamentali all'esterno.

## 8 Tutela della salute

L'emergenza pandemica ha avuto un impatto enorme sulle strutture residenziali minorili, considerati il livello di esposizione al rischio di contagio del contesto detentivo e la fascia di età dell'utenza. Le Direzioni degli IPM, unitamente al personale medico, hanno, pertanto, promosso un'azione di sensibilizzazione e di informazione costante della popolazione ristretta e dei familiari sulle cautele da adottare, sui rischi di contagio, sui comportamenti ai quali conformarsi e sulle motivazioni alla base delle indicazioni fornite dall'Autorità Sanitaria. Le Direzioni degli IPM sono state invitate a rapportarsi con il Direttore dell'Azienda sanitaria locale in materia di profilassi contro le malattie infettive e di adeguatezza delle condizioni igieniche delle strutture, per definire protocolli operativi da adottare per la prevenzione del rischio di contagio. I mesi iniziali sono stati comprensibilmente molto difficili; progressivamente si è avviata una più efficiente rete di collaborazione con le Regioni e le Aziende Sanitarie Territoriali.

Continua ad essere garantito l'approvvigionamento dei DPI, sia per l'utenza, sia per il personale, in stretto raccordo con le strutture del Commissario per l'emergenza sanitaria e della Protezione civile.

Le misure disposte per prevenire la diffusione del contagio da Covid-19 hanno imposto una generale rivisitazione dell'organizzazione delle strutture residenziali, con particolare riferimento alla gestione degli spazi, alle procedure di accoglienza e dimissione, ai colloqui con i familiari, alla partecipazione in udienza e allo svolgimento dei programmi trattamentali.

Per quanto attiene alle movimentazioni sul territorio nazionale dei detenuti, tenuto conto delle varie disposizioni attinenti sia ai limiti di spostamento fisico delle persone, sia alle misure di prevenzione

sanitaria da adottarsi nei confronti nei nuovi giunti, tra i primi provvedimenti assunti dal Dipartimento vi è stata la limitazione dei trasferimenti in entrata e in uscita dagli IPM ai soli casi di necessità ed urgenza.

Gli IPM e i CPA si sono dotati, inoltre, di strumentazioni adeguate per assicurare la partecipazione alle udienze, in relazione, ove possibile, alle indicazioni dell'A.G. competente, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto.

Negli Istituti penali per i minorenni è stato necessario destinare specifici locali per la quarantena precauzionale e l'isolamento sanitario, che hanno comportato un'inevitabile compressione degli spazi a disposizione dell'utenza. Negli Istituti penali minorili del nord Italia, in particolare, la contrazione degli spazi ha acuito i problemi di sovraffollamento già esistenti a causa di lavori di ristrutturazione ancora in corso.

Presso l'IPM di Milano, dove si è continuato a registrare un rilevante numero di ingressi a fronte di un persistente stato di sovraffollamento, al fine di consentire l'esecuzione degli isolamenti sanitari, anche per l'anno 2021 è rimasto in vigore il provvedimento del 27 febbraio 2020, con il quale l'Amministrazione ha decretato la sospensione dell'annesso CPA, destinando all'isolamento precauzionale per gli utenti dell'istituto i relativi spazi. I minori arrestati, fermati o accompagnati in virtù di un provvedimento cautelare emesso dall'A.G. dei distretti di Corte d'Appello di Milano e Brescia, sono stati accolti, sino al 22 gennaio 2021, presso il CPA di Torino; condizione, che richiede l'oneroso impegno sia della struttura ospitante che degli operatori del servizio "sospeso".

Per analoghi motivi, anche se solo in occasione di circostanze specifiche dovute a un numero di ingressi superiori alla norma e limitatamente a poche ore/giorni, anche gli IPM di Bologna, Firenze e Treviso hanno avuto la necessità, per garantire l'esecuzione dell'isolamento fiduciario, di utilizzare le stanze dei locali CPA ricorrendo, per l'accoglienza di minorenni arrestati o fermati, ai Centri di Prima Accoglienza limitrofi.

## 9 Il progetto di intervento educativo

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

- vita di gruppo;
- relazioni con il mondo esterno;



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

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

Al fine di assicurare adeguate risorse per costruire e sostenere i Progetti d'intervento educativo individualizzati, i Centri per la giustizia minorile e gli Istituti Penali per i Minorenni attivano protocolli e/o accordi operativi con Enti e Associazioni presenti sul territorio che possano favorire processi di inclusione sociale del detenuto. I programmi trattamentali sono elaborati per fornire una risposta agli specifici bisogni dell'utenza, prevedendo attività e interventi integrati e sinergici, anche in rapporto alle risorse messe a disposizione dalle altre Amministrazioni centrali e dagli Enti territoriali e locali, per consentire analoghe opportunità di reinserimento a tutti i minorenni e giovani adulti sottoposti a procedimento penale. L'obiettivo è quello di favorire un processo di responsabilizzazione e progressiva adesione al progetto educativo predisposto, tramite azioni di sostegno, accompagnamento e tutoraggio.

Grazie a tali reti di collaborazioni, all'interno degli IPM, nonostante le difficoltà organizzative generate dall'andamento della pandemia, per le quali alcune attività non sono arrivate a completamento o l'attuazione di alcuni progetti educativi programmati è stata rallentata, hanno continuato comunque ad essere realizzate attività scolastiche, di formazione professionale, di animazione culturale, sportiva e ricreativa, di avviamento al lavoro e di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile. Tra i tanti progetti di intervento educativo con elementi qualificanti e innovativi si segnalano, presso l'IPM di Airola, il Festival “Portami là fuori” in collaborazione con l'Ass. CCO di Roma e il corso “Buono come il pane” della Comunità Emmanuel. In dette progettualità i minori/giovani coinvolti hanno avuto la possibilità di confrontarsi con gli operatori e i giovani detenuti dell'IPM “Beccaria” di Milano, con la cittadinanza e la realtà associativa airolana, nell'ambito di uno scambio ‘dentro-fuori’ e con esperti della panificazione slow food.

In tutti i progetti educativi si è puntato a dare risalto alla cura delle relazioni affettive e al coinvolgimento della famiglia e della comunità territoriale; specifica attenzione è stata riservata alla preparazione e alla cura della fase precedente la dimissione dall'Istituto penale.

### 9.1 *L'ingresso nel sistema detentivo minorile*

Nel sistema detentivo minorile è stata da sempre posta particolare attenzione alla fase di ingresso nella struttura detentiva, in considerazione della delicatezza del momento, che può incidere significativamente sul fragile equilibrio psico-fisico delle persone in età evolutiva. Il comma 2 dell'art. 14 del D.lgs. 121/18 rende prescrittivo un modello operativo e d'intervento già sperimentato in passato, stabilendo che deve essere garantito il supporto psicologico all'ingresso del soggetto nell'istituto, funzione che, in ragione della specificità delle figure professionali presenti e del modello interdisciplinare d'intervento, tutto il personale deve assicurare, come ribadito nelle "Linee d'indirizzo" del 15 gennaio 2020. A tale proposito, si evidenzia che gli Istituti Penali per i Minorenni hanno dato attuazione al Piano di Prevenzione del Rischio Autolesivo e Suicidario, approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Province Autonome e Autonomie locali nell'ottobre del 2018, dotandosi di specifiche procedure, sia per l'intercettazione preventiva di segnali di rischio nei confronti di tutta l'utenza che fa ingresso nell'Istituto, sia per l'intervento nel caso di riscontro dell'esistenza di fattori di rischio o al verificarsi di azioni autolesive, con la partecipazione, secondo ruoli e funzioni proprie della specifica professionalità, di tutto il personale dell'Amministrazione e di tutti gli operatori che, a qualunque titolo, prestano stabilmente la loro attività nelle strutture detentive.

Le misure di prevenzione disposte dalle Autorità sanitarie per il contenimento della diffusione del contagio da COVID-19 hanno reso ancor più critico il momento dell'ingresso nella struttura detentiva, con l'imposizione di un periodo iniziale di isolamento sanitario precauzionale di vari giorni, oltre a plurimi screening mediante tampone, prima del nulla osta sanitario alla vita comune.

Tali isolamenti sanitari hanno aggravato la condizione di privazione della libertà personale e acuito fortemente le fragilità tipiche di una popolazione detenuta di giovane età, aumentando inevitabilmente il rischio autolesivo. Per alleviare tale sofferenza, gli operatori dei Servizi minorili hanno assicurato, con responsabilità e professionalità e nel rispetto delle precauzioni sanitarie, supporto e vicinanza all'utenza sottoposta a tale regime, prestando particolare attenzione a ogni bisogno espresso e assicurando, unitamente al personale sanitario, le necessarie informazioni.

### 9.2 *Istruzione*

Gli Istituti Penali per i Minorenni contribuiscono, in stretta collaborazione con le Istituzioni scolastiche territorialmente competenti, a garantire all'utenza penale minorile l'esercizio del diritto/dovere all'istruzione. Con tale finalità rappresentano agli interlocutori scolastici (Dirigenti scolastici dei Centri Provinciali Istruzione per Adulti - CPIA e degli Istituti di Scuola secondaria di secondo grado) le esigenze di formazione-istruzione dell'utenza. La tipologia, l'organizzazione e lo svolgimento dei corsi sono prevalentemente curati dal CPIA competente per territorio e anche da altri Istituti di scuola secondaria di secondo grado, laddove se ne presenti l'esigenza. I CPIA, istituiti con il



decreto del Presidente della Repubblica n. 263 del 29 ottobre 2012, costituiscono una tipologia di istituzione scolastica autonoma, dotata di un proprio organico e di uno specifico assetto didattico e organizzativo.

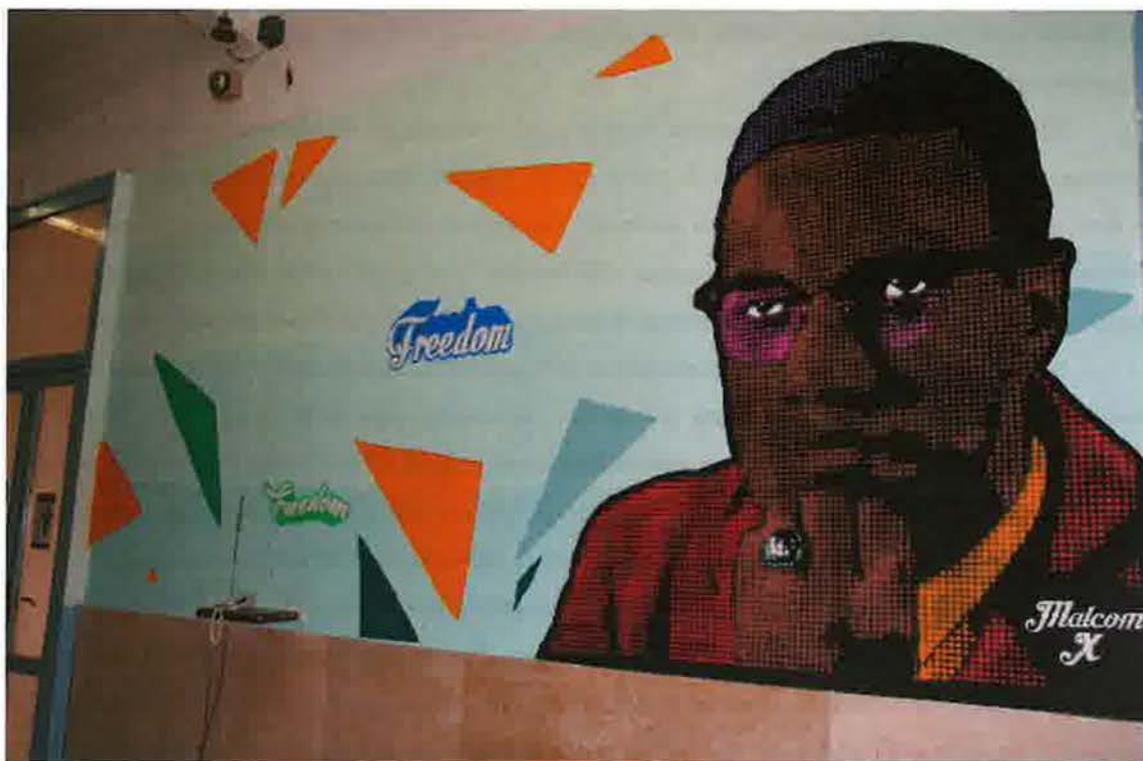
All'interno delle strutture si tengono corsi di scuola primaria, di alfabetizzazione (soprattutto per gli stranieri), corsi di scuola secondaria di primo grado (che risultano registrare il maggior numero di iscritti) e di secondo grado. Per alcuni studenti, che abbiano dimostrato di aderire ai programmi trattamentali, è consentito, previa approvazione dell'Autorità Giudiziaria competente e in applicazione di quanto previsto dal D.lgs.121/18, la frequenza di corsi scolastici realizzati all'esterno della struttura.

Se nel corso dell'anno 2020 l'organizzazione delle attività scolastiche, come sopra descritta, è stata fortemente condizionata dall'emergenza pandemica, in conseguenza della quale, nella prima fase dell'epidemia, tutti i corsi scolastici, ivi compresi quelli tenuti negli II.PP.MM, sono stati sospesi ed è stata attivata la didattica a distanza, sin dall'avvio dell'Anno Scolastico 2020/21 in quasi tutti gli Istituti penali per i minorenni l'attività didattica è ripresa in presenza, subendo tuttavia temporanee sospensioni in relazione alle limitazioni vigenti localmente e alla presenza di eventuali casi positivi nella struttura. Fermo restando l'imprescindibile valore della didattica in presenza, l'emergenza ha riproposto la necessità, per i servizi residenziali, di un rinnovo della dotazione informatica e dell'accesso a piattaforme dedicate, temi sui quali sono già in atto valutazioni con il Ministero dell'Istruzione, nel quadro del Protocollo di Intesa tra i due Dicasteri, per l'individuazione di rapide soluzioni, anche nella prospettiva di integrare la didattica in presenza con modalità a distanza. Le Direzioni dei Servizi Minorili sono state invitate a rappresentare le difficoltà incontrate o quelle che si presume potrebbero persistere, al fine di individuare, in stretta collaborazione con le Istituzioni scolastiche, possibili soluzioni immediatamente praticabili per assicurare la continuità didattica e migliorare l'offerta formativa che deve essere sempre equa e inclusiva.

L'adozione della modalità a distanza ha permesso, peraltro, ai quattro studenti universitari presenti nel circuito detentivo minorile di seguire le lezioni al pari dei propri coetanei, grazie all'attivazione di postazioni individuali per la connessione.

In una prospettiva di più ampio respiro, i Servizi Minorili sono stati invitati a cogliere gli aspetti positivi dell'introduzione della modalità della didattica a distanza anche per fornire all'utenza quel bagaglio di competenze necessario a comprendere i linguaggi e le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, nonché per realizzare progetti di educazione all'uso corretto delle strumentazioni informatiche e della rete internet, in un'ottica di prevenzione di reati e di tutela delle possibili vittime.

IPM Airola – corridoio area scuola





IPM Bari - Postazione didattica a distanza



IPM Quartucciu – Postazione per la didattica a distanza

### 9.3 *Formazione professionale e lavoro*

I Decreti Legislativi 121 e 124 del 2018 hanno ulteriormente posto al centro dei percorsi educativi i temi della formazione professionale e del lavoro. Gli istituti penali per i minorenni devono essere dotati di locali per lo svolgimento di attività lavorative e formative, così da favorire in ogni modo la destinazione dei minorenni/giovani adulti al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. A tal fine, possono essere organizzati e gestiti, all'interno e all'esterno degli istituti, lavorazioni e servizi che prevedano l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti. Possono, altresì, essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da enti pubblici o privati e corsi di formazione professionale svolti da enti pubblici o privati.

In tutti gli IPM sono attivi corsi di formazione professionale, spesso congruenti con i percorsi scolastici offerti e realizzati da Enti accreditati; si tratta di corsi finanziati con fondi regionali o europei, che rilasciano titoli riconosciuti sul mercato del lavoro. Presso alcune strutture la formazione è assicurata da esperti o associazioni locali, che spesso agiscono in forma volontaria, con il supporto dell'Amministrazione, che concorre al pagamento delle spese (attrezzature, materiale didattico, incentivi per gli allievi).

Presso l'IPM di Catania, ad esempio, l'ambito della formazione professionale è stato arricchito da tirocini formativi nel settore della manutenzione edile e dell'apprendimento e pratica di tecniche di cura del verde, che hanno permesso ai nove giovani inseriti di acquisire competenze in campo professionale, in collaborazione con il locale Centro per l'Impiego.

In numerose realtà territoriali, inoltre, sono presenti, in forma sperimentale, vere e proprie attività lavorative intramurarie gestite da soggetti terzi in convenzione con l'Amministrazione: ad esempio, presso l'IPM di Bari è presente un laboratorio di produzione di prodotti da forno, con l'obiettivo di fornire ai minori e giovani ristretti opportunità di lavoro nel settore della pasticceria e, al contempo, di riscoprire antiche tradizioni artigianali, anche tramite l'utilizzo di prodotti del territorio e della filiera biologica (cereali, vini, etc.); è, inoltre, prevista la realizzazione, in un giardino all'interno del complesso detentivo, di una serra e di un laboratorio di stoccaggio e di confezionamento di derrate alimentari, che saranno concessi in comodato d'uso gratuito a una Società Cooperativa Sociale. Nella serra e nell'annesso magazzino sarà realizzata un'attività agricola biologica di produzione di funghi, frutti rossi ed essenze aromatiche, prodotti che saranno poi confezionati e avviati alla vendita con un apposito marchio. Alcuni detenuti saranno assunti dalla Cooperativa come dipendenti.

Nell'IPM di Quartucciu vi è una piccola lavanderia industriale; a Milano sono attivi un laboratorio di panetteria e uno di cablatura di quadri elettrici; a Nisida sono presenti un laboratorio di manufatti in ceramica e uno di produzione di pizze e prodotti da forno; a Palermo è attivo un biscottificio, gestito da una cooperativa che ha altre sedi operative sul territorio, presso le quali sono impiegati sia detenuti in art. 21 O.P., sia giovani in misura penale di comunità; presso l'IPM di Potenza si è avviato un laboratorio di formazione professionale per la produzione di biscotti e taralli che, una volta a regime, potrà coinvolgere fino a 8/10 ragazzi con diverse modalità (tirocini, contratto di apprendistato e ordinarie assunzioni); a Bologna è iniziata a fine 2019 la sperimentazione di un'osteria formativa, che prevede la realizzazione di cene/evento aperte alla cittadinanza; a Torino sono presenti due laboratori, uno di cioccolateria, l'altro di panificazione. Si sta, inoltre, verificando la possibilità di dare avvio ad attività lavorative gestite direttamente dall'Amministrazione ex artt. 20 e 22 O.P., con riferimento in particolare ai servizi di pulizia degli immobili demaniali.

Le attività lavorative e di formazione professionale hanno ripreso quasi ovunque il regolare andamento, con l'adozione di tutti i criteri di sicurezza finalizzati a evitare la diffusione del contagio.

Laddove necessario, nei laboratori è stata prevista una rotazione degli allievi, così da evitare la presenza contemporanea di più persone in ambienti chiusi; ove possibile le attività sono state svolte all'aperto.

Tutte le azioni trattamentali e formativo-esperienziali previste nell'ampio ventaglio di progettualità messe in atto, rientrano nella più ampia intenzionalità di promuovere l'evoluzione positiva del minore e giovane adulto coinvolto come protagonista attivo del suo percorso di crescita e trasversalmente attivare e rafforzare le sinergie con la comunità esterna. È proseguita, nel corso del 2021, l'attività di supporto del Dipartimento ad alcuni IPM per l'avvio o la prosecuzione delle suddette attività lavorative e formative intramurarie, rispetto alle quali gli Istituti proponenti avevano riscontrato difficoltà di tipo tecnico e/o giuridico. Si prevede di ampliare ulteriormente le esperienze sopra descritte grazie all'accesso ai benefici di cui alla legge 22 giugno del 2000, n. 193 (c.d. "Legge Smuraglia"), che offre agevolazioni fiscali e contributive per le cooperative sociali e le imprese che assumono detenuti, sia all'interno degli Istituti Penitenziari, sia nel lavoro all'esterno, in applicazione dell'art. 21 O.P.

## 10 Assegnazione dei detenuti e camere di pernottamento

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

Tale aspetto è oggetto di attento monitoraggio da parte degli uffici dipartimentali attraverso il S.I.S.M. (Sistema Informativo dei Servizi Minorili della Giustizia). Si tratta di un sistema che, attraverso una particolare funzione, consente di registrare la collocazione del minorenne nelle stanze di pernottamento, riportando le informazioni relative ai diversi ambienti interni agli istituti con la relativa destinazione d'uso, con esplicita e analitica indicazione, tra l'altro, della dimensione e del numero dei posti previsti e occupati in ciascuna stanza detentiva. Accedendo, pertanto, alla scheda di dettaglio dello spazio detentivo, è possibile consultare l'elenco dei minori rispettivamente assegnati. L'aggiornamento costante delle informazioni avviene a opera di un Gruppo di lavoro inter-uffici, istituito da alcuni anni, il quale, dopo aver effettuato la ricognizione dei locali, detentivi e non detentivi, presenti all'interno degli edifici che ospitano gli IPM, ha verificato la possibile capienza ottimale di ogni Istituto, tenendo conto del rapporto detenuto/metri quadri. Tale lavoro è stato ulteriormente verificato alla luce del dettato normativo di cui agli artt. 15 e 16 del Decreto Legislativo 121/18; in tal modo, per ogni camera di pernottamento è stato definito il numero di posti disponibili. Gli esiti del lavoro condotto costituiranno la base per l'elaborazione di un nuovo Decreto Dipartimentale relativo alle capienze degli Istituti.

L'art. 15 del Decreto Legislativo 121/2018 prevede, inoltre, una separazione dei detenuti in relazione a criteri riferiti all'età nonché alla posizione giuridica, in modo che sia assicurata la divisione tra i minorenni e i giovani adulti e tra gli imputati e i condannati. La combinata applicazione dei criteri di

assegnazione (criterio riferito all'età e criterio riferito alla posizione giuridica) appare, tuttavia, di difficile applicazione, soprattutto negli Istituti di piccole dimensioni e in quelli organizzati, per vincoli strutturali, in un'unica sezione. In tali casi, la separazione è garantita all'interno delle camere di pernottamento, in modo da evitare condizioni di totale isolamento dalla restante popolazione detenuta, da scongiurare non solo per ragioni di carattere educativo, ma anche perché rappresentano un fattore di incremento del rischio di atti autolesionistici o suicidari, oltre che di radicalizzazione violenta. Il necessario bilanciamento tra le ragioni di tutela che sottendono ai criteri di assegnazione di cui agli artt. 15 e 16 del D.lgs. 121/18 e le possibili conseguenze del determinarsi dei micro-gruppi vede in ogni caso prevalere l'esigenza di evitare ogni situazione di possibile isolamento, assicurando al detenuto una regolare vita di gruppo.

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

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

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

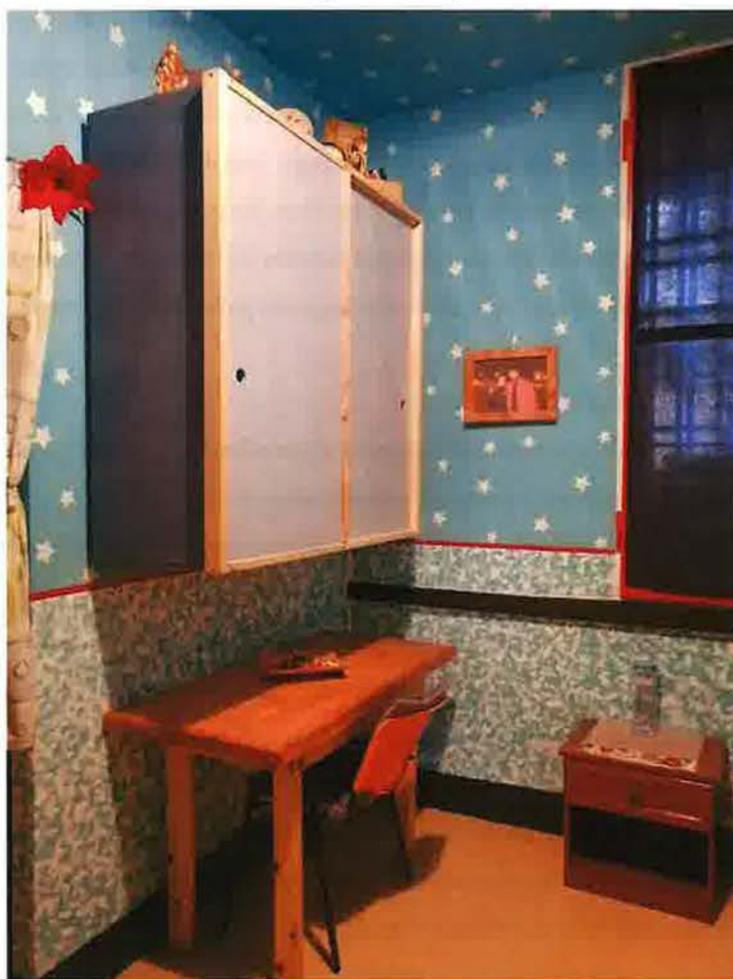
Proprio per questo motivo si assiste, in taluni casi, a una temporanea deroga nella rigorosa applicazione del dettato normativo. Ciò avviene, ad esempio, di fronte ad eventuali, spiccate e particolari fragilità di taluni soggetti. Ad esempio, negli istituti più grandi, dove è possibile una netta separazione tra detenuti minorenni e giovani adulti (Torino, Roma, Nisida, Airola e Catania), non è raro che, al compimento del 18° anno di età, il passaggio da una sezione all'altra richieda che ciò avvenga con gradualità, soprattutto per consentire il pieno inserimento nel nuovo gruppo dei pari; analoghe deroghe avvengono per assicurare supporto a individui particolarmente fragili.

Purtroppo, la perdurante situazione di emergenza pandemica costringe le Direzioni degli Istituti Penali per i Minorenni, in accordo con l'Autorità sanitaria competente, a ottimizzare gli spazi disponibili al fine di agevolare una migliore organizzazione della struttura soprattutto per quanto attiene la separazione dei nuovi giunti dalla restante popolazione detenuta, riorganizzando continuamente la dislocazione interna in ragione del numero di ingressi.

Occorre precisare che l'Amministrazione assicura, con le risorse disponibili a legislazione vigente, un'attenta manutenzione delle camere di pernottamento, con particolare attenzione ai bagni, agli impianti

idraulici e alla tinteggiatura delle pareti. Tale attività è curata direttamente dai CGM e dagli IPM che coinvolgono negli interventi più minuti - laddove possibile e nel rispetto delle norme dell'ordinamento penitenziario sul lavoro intra-murario e sulla formazione professionale - i giovani ospiti, che, in alcuni casi, vengono stimolati a personalizzare in modo creativo e positivo gli ambienti che li circondano. Presso l'IPM di Nisida, ad esempio, tutte le stanze sono dotate di grandi bacheche con base in legno e sughero per permettere ai ragazzi di applicare foto, calendari, biglietti e/o qualunque cosa che per loro sia particolarmente significativo, purché non offenda il pubblico decoro e /o il credo altrui.

IPM Quartucciu – Dettaglio camera di pernottamento

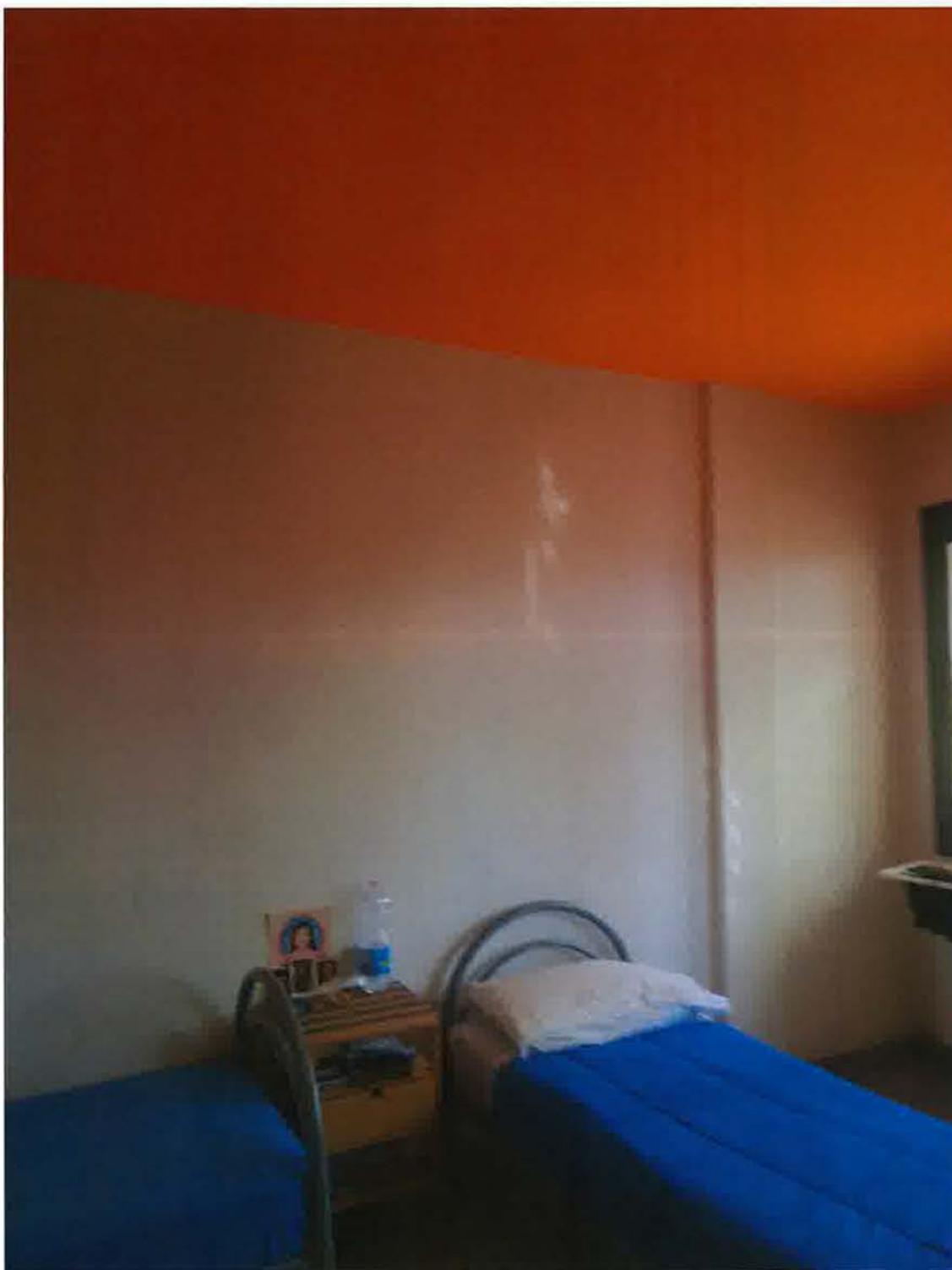


Presso l'IPM di Quartucciu i giovani detenuti inseriti nel laboratorio di falegnameria, al fine di rendere simili (non necessariamente uguali) le camere di pernottamento, dedicate prevalentemente al riposo, hanno collaborato alla creazione di prototipi per la produzione di armadi, comodini, scrivanie con misure standard per tutte le camere, personalizzabili nei colori; a ciò si aggiungono eventuali altre suppellettili (portarotolo, stendino da finestra ecc.) a seconda delle esigenze del singolo.

IPM Quartucciu – Dettaglio camera di pernottamento



IPM Bari – Dettaglio camera di pernottamento



IPM Bari

## 11 Permanenza all'aperto

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

La pratica dell'attività sportiva costituisce un elemento fondamentale non solo per il mantenimento della salute psico-fisica dei ragazzi, ma anche per il miglioramento delle relazioni interpersonali e per favorire l'adesione alle regole; tali attività, individuali e di gruppo, sono praticate in tutti gli Istituti Penali per i Minorenni.

In tutti gli Istituti è stata prestata particolare attenzione al corretto utilizzo delle attrezzature e alle procedure di sanificazione.

IPM Airola - Palestra



\* La palestra dell'IPM Airola è stata inaugurata nel luglio 2020 a seguito di ristrutturazione

Oltre alle attività sportive tradizionali, sono proposte ai ragazzi anche altre discipline. Presso l'IPM di Bari, ad esempio, proseguono le discipline del "Parkour", dello "Skateboard" e della "Breakdance", realizzate sia in palestra, presso la sala teatrale e le sale ricreative, sia all'aperto (il piazzale esterno, i campi sportivi e la palestra).

La cura degli spazi esterni degli Istituti Penali per i Minorenni è effettuata, con finalità trattamentali e ricreative, in moltissime strutture, non solo mediante attività di giardinaggio, ma anche di vivaio e di orto-coltura.

In merito ai luoghi di permanenza all'aperto, presso l'IPM di Quartucciu si è provveduto, anche grazie ad alcune donazioni, ad allestire uno spazio da dedicare alla socialità tra i giovani detenuti e all'accoglienza di persone provenienti dall'esterno. Particolare attenzione è stata riservata alla zona denominata "carrubo" per la presenza di un grosso albero di tale specie, sotto il quale sono state realizzate delle sedute (recuperate da pezzi di tronco di un albero caduto a causa del vento) e un grande tavolo per la consumazione dei pasti conviviali in occasione - e non solo - delle Giornate Solidali. Presso l'IPM di Treviso lo spazio esterno è stato utilizzato per la realizzazione delle attività di video-teatro, serigrafia, fotografia. Presso l'IPM di Palermo, fra le attività più significative svolte all'aperto, è da annoverare il laboratorio "Seminare insieme". Presso l'IPM di Catania il progetto "L'orto in IPM - Coltivare condivisione e speranza", attivato grazie a un finanziamento con fondi ex legge 285/97 del Comune di Catania, ha portato alla realizzazione di un orto biologico per la produzione di frutta e ortaggi da destinare sia al consumo interno, sia ad azioni di solidarietà nei confronti di famiglie in difficoltà. Partendo dalla bonifica della zona, è stato realizzato un murales ed è stato allestito un orto con cassoni riempiti di terra, ove sono state messe a dimora piante aromatiche, verdure e frutta. Il Progetto coinvolge a rotazione tutti i minori e giovani presenti in IPM, a piccoli gruppi e ha la finalità di sensibilizzare alla tutela e alla valorizzazione del territorio, al consumo consapevole del cibo e all'apprendimento di abilità e competenze legate all'agricoltura biologica, sulla base della convinzione che lavorare in gruppo per un obiettivo comune migliora le relazioni interpersonali ed educa al rispetto e alla condivisione.

IPM Catania - Orto



Presso numerosi IPM la cura del verde e il giardinaggio offrono l'opportunità di abbellire le aree verdi e allo stesso tempo di effettuare un percorso educativo e professionalizzante. Presso l'IPM di Nisida parte dello spazio dedicato alle aree verdi è stato destinato a dimora di roseti e altre piante a fiori, grazie all'impegno di alcuni ragazzi che si sono occupati della cura e della manutenzione di tale spazio.

La disponibilità di spazi all'aperto è stata di vitale importanza anche nell'anno trascorso; numerose attività sono state, infatti, realizzate all'esterno in ottemperanza alle misure disposte per la prevenzione e il contenimento della diffusione del contagio da Covid-19. Ad esempio, presso l'IPM di Bologna la disponibilità di un ampio spazio all'aperto ha consentito di realizzare, anche nell'anno 2021, l'attività teatrale, nel rispetto dei protocolli di sicurezza.

Gli spazi all'aperto di pertinenza dei 17 Istituti penali minorili sono, quasi sempre, di ampie dimensioni: vi sono cortili, giardini, aree verdi, orti, campi da calcio e pallacanestro. Tali spazi richiedono una costante e onerosa manutenzione, cui l'Amministrazione fa fronte con le risorse disponibili.

## 12 Colloqui e tutela dell'affettività

### 12.1 Colloqui con i familiari

Il Decreto legislativo n. 121 del 02.10.2018 ha riservato particolare attenzione alla tutela delle relazioni affettive del minorenne/giovane adulto ristretto presso le strutture detentive minorili, non solo

con riguardo ai rapporti con i familiari, ma anche con tutte quelle persone con le quali esistono significativi legami affettivi, ampliando le occasioni d'incontro diretto o indiretto.

Le nuove disposizioni legislative, infatti, hanno innovato profondamente la precedente disciplina in relazione al numero e alla durata dei colloqui, sia diretti, sia telefonici: gli istituti devono assicurare l'effettuazione di otto colloqui diretti mensili, in luogo dei precedenti sei, di cui uno da svolgersi in una giornata prefestiva o festiva, per una durata che va da un minimo di 60 a un massimo di 90 minuti.

Particolare attenzione viene dedicata a quegli utenti che non hanno riferimenti affettivi sul territorio nazionale, per i quali la nuova normativa richiede un maggior coinvolgimento dei volontari autorizzati che svolgono attività in istituto e un costante supporto psicologico; le indicazioni dipartimentali, da sempre, hanno ribadito la necessità che soprattutto a questi utenti sia assicurato adeguato sostegno, non esclusivamente specialistico.

Immagine 8 – IPM Quartucciu – Sala di attesa familiari e visitatori



Altrettanta cura è dedicata alle giovani madri e ai giovani padri detenuti, attraverso il potenziamento di tutte quelle iniziative che possano offrire maggiori spazi di condivisione, crescita e responsabilizzazione. Tali iniziative trovano impulso nelle Raccomandazioni definite nel Protocollo d'Intesa sottoscritto dal Ministro della giustizia con il Garante dell'Infanzia e l'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre, rinnovato il 16 dicembre 2021 per un ulteriore quadriennio, finalizzato a implementare le azioni atte a garantire il diritto dei detenuti alla genitorialità e alla continuità

del legame affettivo con i propri figli. In esecuzione del Protocollo, gli IPM hanno adottato le misure più adeguate, tenuto conto delle risorse e degli spazi a disposizione. Sono stati realizzati, pertanto, progetti per il sostegno alla genitorialità con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle capacità necessarie al ruolo genitoriale, attraverso la presa di coscienza di tale ruolo e la stabilizzazione di un maturo rapporto interpersonale all'interno della coppia. La costruzione di una buona relazione padre-madre-figlio è la base per poter pensare a una riabilitazione "emotiva" del ristretto che, pur adolescente o giovane, ha già costruito un nuovo nucleo familiare. Al fine di favorire i legami genitoriali essenziali, si è posta particolare attenzione alle modalità di realizzazione degli incontri, sia attraverso un accompagnamento educativo, sia predisponendo spazi di ospitalità alle famiglie, anche al di fuori dei consueti colloqui settimanali e delle stesse strutture.

Immagine 9 – IPM Quartucciu – Spazio riservato a bambini in visita



Purtroppo, l'insorgere dell'emergenza sanitaria e le misure disposte per prevenire la diffusione del contagio da Covid-19 hanno imposto notevoli limitazioni allo svolgimento in presenza dei programmi realizzati negli IPM per la tutela e la cura del diritto all'affettività, con particolare riferimento alle modalità di svolgimento dei colloqui visivi. Allo scadere di tali specifiche disposizioni normative, il generale divieto

di spostamento ha comunque costituito un impedimento oggettivo alla possibilità di fruizione dei colloqui in presenza.

Le predette limitazioni sono state ribadite dal D.L. 34/2020 (art. 221), convertito, con modificazioni, dalla L.77/2020, la cui efficacia è stata prorogata sino al 31 luglio 2021 (art. 23 D.L. 137/2020).

In tale contesto il Dipartimento è intervenuto mettendo in campo una serie articolata di azioni:

- sono state avviate immediate interlocuzioni con la DGSIA (Direzione Generale Sistemi Informativi Automatizzati) per assicurare una sollecita installazione del sistema *skype for business*, che ha consentito di dotare tutti gli istituti delle necessarie utenze anonime;
- sono state date indicazioni per assicurare immediata attuazione alla disposizione che prevede l'autorizzazione alla corrispondenza telefonica oltre i limiti di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 121 del 2018;
- si è richiesto agli istituti di predisporre postazioni idonee per la realizzazione dei colloqui a distanza, da ubicarsi in appositi locali individuati per lo scopo, autorizzando le direzioni degli Istituti ad acquistare, con procedura di urgenza, eventuali dispositivi necessari ad assicurare la realizzazione dei suddetti colloqui, ivi inclusi dispositivi mobili, con relativo traffico internet, in numero proporzionato al fabbisogno dell'utenza interessata;
- sono state date indicazioni affinché dall'attuazione della normativa sui video-colloqui non discendessero oneri a carico dei detenuti;
- sono state avviate, con il gestore "Telecom Italia", interlocuzioni che hanno favorito la donazione del servizio di telefonia mobile a integrazione delle dotazioni degli istituti minorili;
- sono state fornite indicazioni per implementare gli standard di sicurezza, al fine di scongiurare usi abusivi o fraudolenti degli strumenti tecnologici messi a disposizione per assicurare il diritto all'affettività.

Tale intervento è stato accompagnato da un'azione di informazione e sostegno svolta in ogni Istituto per far comprendere ai ragazzi presenti le ragioni delle suddette limitazioni. I giovani detenuti hanno accolto le nuove modalità, dimostrando di capire la gravità della situazione nazionale e, al contempo, esprimendo apprezzamento per la possibilità di vedere i propri cari nel contesto familiare, seppur da remoto. Per taluni l'introduzione dello strumento del video-colloquio ha costituito l'opportunità per rivedere dopo mesi, se non anni, familiari lontani o malati, che erano comunque impossibilitati a recarsi in Istituto.

IPM Potenza – Postazione per video-colloquio



Parallelamente all'attività organizzativa di predisposizione degli strumenti necessari, il Dipartimento ha diffuso agli IPM indicazioni per disciplinare l'uso della strumentistica in modo tale da garantire lo svolgimento dei video-colloqui in piena sicurezza. Le diverse esperienze maturate nei diversi contesti sono state oggetto di proficuo confronto per addivenire all'elaborazione di uno schema applicativo valido per tutti gli istituti. Con la preziosa collaborazione degli operatori degli IPM, con la finalità di agevolare quanto più possibile la fruizione dei video colloqui e di uniformarne l'utilizzo, sono state elaborate le *"Linee Guida per lo svolgimento dei video colloqui all'interno degli Istituti penali per i minorenni"*, formalizzate e diffuse con nota del 30/12/2020, che riepilogano le procedure da seguire e le misure di sicurezza da porre in essere per la migliore gestione dello strumento.

Il video-colloquio è divenuto strumento di comune utilizzo e rappresenta una delle modalità che possono contribuire al mantenimento delle relazioni affettive per i minori e giovani ristretti negli IPM, consentendo di superare quegli ostacoli che la distanza dal luogo di residenza dei familiari, le problematiche di salute o di natura economica rendono insormontabili. Per il valore e l'efficacia che lo

strumento sta dimostrando di possedere, appare auspicabile che la sua introduzione definitiva possa trovare ulteriore conferma con un intervento legislativo.

Considerato, peraltro, l'indiscusso valore dei colloqui in presenza per assicurare la concreta attuazione dei principi di tutela dell'affettività e del mantenimento delle relazioni familiari, il Dipartimento ha assicurato il più ampio supporto alle strutture detentive, allorquando, con la loro progressiva ripresa, sono state fornite precise prescrizioni sulla continuità dei video-colloqui, sul numero massimo dei colloqui in presenza e dei visitatori contemporaneamente presenti, sull'utilizzo preferenziale delle aree verdi, sui percorsi di entrata e di uscita, sul distanziamento, sugli arredi, sull'istituzione di un meccanismo di prenotazione e calendarizzazione, sul pre-triage all'ingresso, sui DPI, sulla sanificazione degli ambienti, etc.; ciò al fine di individuare soluzioni che consentissero di contemperare la tutela dei diritti soggettivi degli utenti con la salvaguardia della salute degli stessi e degli operatori, soprattutto tenuto conto della specificità dell'utenza in relazione all'età. Tali disposizioni sono tuttora vigenti e operative.

IPM Potenza – Postazione per colloquio visivo in presenza



\* Il pannello separatore in plexiglass è stato introdotto in ottemperanza alle misure di prevenzione e contenimento della diffusione del contagio da COVID-19

## 12.2 Conversazioni telefoniche

Il D.lgs. 121/18 prevede che il detenuto usufruisca settimanalmente di due telefonate, fino ad un massimo di tre. La durata della telefonata è stata estesa a un massimo di venti minuti.

Occorre preliminarmente evidenziare che la stessa flessibilità adottata dagli Istituti per i colloqui, viene assicurata anche per le telefonate ai congiunti. Nella maggior parte degli Istituti, infatti, la fascia oraria in cui è possibile effettuare telefonate copre gran parte della giornata. Negli Istituti in cui tale attività è limitata al pomeriggio, si garantisce in ogni caso la fruizione delle telefonate, con la possibilità di eventuali deroghe, laddove necessario, che consentono di telefonare anche al di fuori delle fasce orarie stabilite.

L'emergenza sanitaria ha fortemente limitato la possibilità per i giovani detenuti di fruire di colloqui in presenza con familiari e operatori. Per salvaguardare quanto più possibile i diritti soggettivi delle persone private della libertà personale, la normativa adottata nel corso dell'emergenza sanitaria ha esteso la possibilità per i minori e giovani presenti negli IPM di usufruire di un numero di colloqui telefonici ben oltre i limiti fissati dal D.lgs. 121/18. L'ampliamento del diritto a effettuare telefonate ha consentito di garantire continuità e frequenza ai contatti con la famiglia, contribuendo a mantenere, per quanto possibile, un clima sereno, compatibilmente con le contingenti difficoltà, all'interno delle strutture.

Tale ampliamento è stato possibile, dal punto di vista operativo, anche grazie agli investimenti tecnologici programmati dall'Amministrazione. Nel corso del 2019, infatti, per assicurare l'accesso ai colloqui telefonici come previsti dalla nuova normativa, l'Amministrazione aveva effettuato una ricognizione nazionale, dalla quale si era rilevata la inadeguatezza della infrastruttura tecnologica presso gli Istituti Penali per i Minorenni. È stato, pertanto, avviato un progetto per adottare un sistema di gestione automatizzato delle conversazioni telefoniche dei detenuti, unico per tutti gli istituti, che potesse consentire di ridurre costi e tempi degli interventi, di garantire la manutenzione e una formazione univoca per gli operatori, di ridurre l'impiego di personale presso i centralini e di facilitare la gestione del diritto alle telefonate dei detenuti. Il nuovo sistema, inoltre, è finalizzato a contemperare gli obiettivi di garanzia del diritto del detenuto con quelli di sicurezza, in particolare allo scopo di: facilitare il controllo prima, durante e dopo la conversazione telefonica, anche a distanza di tempo; rendere maggiormente sicuri i contatti con l'esterno, eliminando la possibilità di comunicazioni fraudolente; garantire l'esecuzione di intercettazioni telefoniche disposte dall'A.G. o consentire la registrazione e l'eventuale contestuale ascolto nell'ipotesi di chiamate di cui all'art. 4 bis dell'O.P. (art. 19 D.lgs. 121/18). Tali obiettivi sono stati perseguiti tenendo in debita considerazione l'esigenza di contenimento dei costi: in ragione delle economie di scala (progetto unico a livello nazionale con l'individuazione di un unico fornitore) è stato, infatti, possibile diminuire i costi di formazione, acquisizione, manutenzione, implementazione e aggiornamento.

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

1. la conoscenza della data di effettuazione e della durata delle chiamate, con interruzione automatica della connessione alla scadenza del tempo limite;
2. la calendarizzazione delle chiamate;
3. la registrazione delle chiamate (su richiesta dell’Autorità Giudiziaria) con possibilità di ascolto contemporaneo;
4. la possibilità di gestire chiamate in ricezione dal posto operatore;
5. il mantenimento dell’archivio storico delle chiamate (data, ora, durata, destinatario);
6. la chiamata automatica al numero autorizzato;
7. la restituzione sull’esito della chiamata con possibilità di recuperi automatici (con scadenza e quantità di recuperi impostabili nella giornata) o manuali delle chiamate (a discrezione dell’operatore).
8. la possibile espansione per videochiamata e messaggistica in sicurezza e sotto il controllo degli operatori;
9. la possibilità di visualizzare in tempo reale le conversazioni attive con funzione “call monitor”, dalla quale è possibile individuare il nome del detenuto, l’interno usato, il numero chiamato (con descrizione), la durata della chiamata e, laddove previsto, la possibilità di terminare la chiamata;
10. l’estrazione di reportistica per classi di dati;
11. la gestione del credito delle chiamate;
12. in caso di trasferimenti del detenuto, la possibilità di mantenere lo storico delle chiamate presso l’istituto di ricezione;
13. la creazione di differenti profili di accesso ai quali attribuire privilegi e configurazioni differenziate e dettagliate per ogni utente in ragione della funzione svolta;
14. la generazione automatica di un PIN (abbinabile eventualmente a una Scheda Contactless) da fornire alla popolazione ospite, attraverso cui è possibile gestire in autonomia le chiamate con i tempi e verso le utenze preventivamente autorizzate;
15. in caso di trasferimento del detenuto, di non dover generare ex novo la procedura di autorizzazione, potendo l’Istituto di destinazione importare dal server master la posizione aggiornata del soggetto in transito, limitandosi quindi al controllo e alla sola attivazione di quella già esistente, creata dall’istituto di primo ingresso.

Presso la sede del Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità è allocato un server master, con funzione di raccordo di tutte le informazioni rilevate localmente, presso gli Istituti penali per i Minorenni.

Al fine di creare un circuito virtuoso di assistenza di base che migliori l’attività di sostegno e di coordinamento all’utilizzo del sistema, sono state individuate, tra gli operatori di comprovata affidabilità e adeguata competenza, delle unità di personale, nella misura di una per ogni Istituto penale per i



minorenni, alle quali affidare l'incarico di Amministratore Locale del Sistema. Tali unità sono state formate centralmente - in una giornata di formazione/informazione presso il Dipartimento - e localmente, in fase di fornitura degli apparati, unitamente ad altro personale individuato dalle Direzioni. È stato, inoltre, costituito un gruppo di lavoro con l'incarico di coordinare la progettualità e individuata tra i suddetti referenti un'unità di comprovata capacità ed esperienza operativa e informatica a cui affidare le funzioni di raccordo tra i referenti locali e la supervisione delle attività formative locali conseguenti all'installazione. Sul portale intranet della Giustizia Minorile, inoltre, sono stati inseriti specifici supporti formativi.

All'ampliamento del diritto è seguita, pertanto, l'individuazione di una soluzione in grado di garantirlo, contemperando le necessità di gestione, supervisione e manutenzione, nel rispetto delle previsioni di legge in merito alle attività di controllo e alla garanzia della riservatezza delle conversazioni.

### 12.3 *Visite prolungate*

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

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

Data la portata innovativa rappresentata dalla previsione di unità abitative presso gli Istituti penali per i minorenni per consentire le visite prolungate, in una prima fase è stato necessario avviarle negli Istituti che già presentavano condizioni organizzative e strutturali tali da consentirne l'attivazione; la prima sperimentazione è stata realizzata presso l'IPM di Acireale.

Dopo la temporanea sospensione e con la progressiva ripresa delle attività e dei progetti in presenza, la sala è stata utilizzata per il progetto “Io ci sono a darti una mano”, per la realizzazione di libri sensoriali e di maschere, che sono stati donati ai bambini affetti da gravi malattie della *WonderLAD* di Catania; superata l'emergenza sanitaria, si intende restituire la sala alla sua destinazione originaria per ospitare le visite prolungate con i familiari.

Anche nell'anno 2021 l'emergenza pandemica ha inevitabilmente rallentato tale processo, sia per l'impossibilità di assicurare la fruizione di visite in presenza, sia per l'esigenza di disporre di tutti gli spazi utili presenti nelle strutture minorili per assicurare la migliore gestione dell'emergenza.

Obiettivo dell'Amministrazione è riprendere sollecitamente il programma di realizzazione delle unità abitative presso gli IPM, non appena le condizioni epidemiologiche lo consentiranno. Si proseguirà, quindi, a effettuare il rilievo metrico e strumentale dei luoghi oggetto di intervento, raccogliendo le indicazioni e le esigenze degli operatori. Successivamente si procederà alla redazione dei disegni di studio, anche attraverso una serie di incontri tra professionisti incaricati, con il fine di perfezionare il progetto di massima e adeguarlo alle esigenze operative; seguiranno la progettazione definitiva ed esecutiva, l'appalto e la realizzazione dei lavori. Nelle more della realizzazione dei lavori, sono state accantonate le risorse per l'acquisto dei relativi arredi, in media € 6.000,00 per ogni struttura, a valere su risorse disponibili a legislazione vigente. Laddove le condizioni epidemiologiche lo permetteranno, si auspica di completare il programma di realizzazione di unità abitative nei 17 IPM nel 2022/2023.

### 13 Custodia attenuata

La sezione a custodia attenuata è organizzata in modo tale da favorire il raggiungimento di un più rassicurante livello di autonomia da parte del giovane detenuto. La Sezione finalizza l'intervento alla restituzione del minore alla comunità esterna, attraverso una stretta collaborazione con gli enti pubblici e privati del territorio per la realizzazione di interventi volti al reinserimento sociale. L'obiettivo prioritario è quello di creare le condizioni idonee affinché i giovani possano trascorrere il residuo periodo di detenzione in un ambiente che maggiormente favorisca la loro responsabilizzazione e li prepari al ritorno alla vita libera. Si tratta di un servizio saldamente connesso al territorio e alla comunità locale, la cui operatività è incentrata sulla creazione di reti formali e informali con i servizi sociali, sanitari, scolastici, territoriali, sportivi, culturali e con il volontariato, necessarie per la costruzione e la realizzazione del progetto individuale personalizzato e per garantirne, il più possibile, la sua tenuta nel tempo.

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



Possono essere assegnati alla sezione:

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

La sezione a custodia attenuata può essere realizzata laddove la struttura dell'istituto penale minorile lo consenta, in presenza di idonee risorse organizzative e di personale.

L'IPM di Nisida, già dal 2015, ha avviato una sperimentazione rispondente alle caratteristiche individuate dalla nuova normativa, che ha avuto inizio con il collocamento presso la sezione di semilibertà e semidetenzione di un primo nucleo di ragazzi autorizzati a un progetto trattamentale ex art. 21 O.P., ammessi in maniera continuativa ad attività formative o scolastiche esterne all'Istituto.

La sezione a custodia attenuata attualmente attiva presso l'IPM di Nisida è allocata in una sede completamente autonoma dalle altre sezioni detentive e dotata di propri spazi di socializzazione. La vita all'interno è regolamentata da un apposito ordine di servizio che disciplina sia le modalità di attuazione della sorveglianza, sia l'organizzazione, finalizzata a garantire spazi di autonomia nella gestione della vita personale e comunitaria dei detenuti. La struttura, allocata fuori dal muro di cinta ma comunque in area demaniale, è destinata a ospitare al massimo sei ragazzi che abbiano già positivamente avviato un percorso trattamentale; tutti gli ospiti provengono da situazioni complesse, di vissuti violenti e di disagio economico.

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

Al gruppo è destinato un contingente di polizia penitenziaria stabile, individuato tra le unità motivate al progetto e alla continuità del servizio, con una particolare predisposizione all'interazione, che non impedisce di definire il ruolo adulto e di esercitare autorevolezza nella relazione con l'utente.

Nella relazione con gli operatori è stimolata l'attività di auto-narrazione e di proiezione, la quotidianità è scandita da attività orientate a strutturare il prossimo reinserimento. Le stanze sono spesso aperte, ordinatissime, pulite, gli interventi di natura disciplinare pressoché inesistenti; ciò nella convinzione che se si offrono opportunità di responsabilizzazione, queste possono favorire l'attivazione di meccanismi pro-sociali.

Se nell'anno 2020 l'applicazione del nuovo dettato normativo è stata condizionata dalla situazione di emergenza sanitaria e le progettualità trattamentali - quali ad esempio l'attività di catering svolta con l'associazione "Monelli tra i Fornelli" prevalentemente all'esterno dell'IPM di Nisida - hanno subito una battuta di arresto - alla ripresa dei percorsi di formazione professionale della Regione Campania, i giovani sono stati iscritti ai corsi di "Trasformazione Frutta e Verdura" e "Operatore del Legno", entrambi conclusi dopo 600 h di attività, suddivise in lezioni d'aula e lezioni teoriche, con l'acquisizione della relativa qualifica professionale. Durante il periodo di sospensione dei corsi professionali, i ragazzi si sono dedicati alla riapertura e manutenzione dei sentieri che dalla struttura detentiva degradano fino alla baia di Porto Paone e alla coltivazione di un piccolo orto biologico situato nello spazio retrostante la suddetta sezione, nonché alla cura di un giardino situato nello spazio laterale all'ingresso della sezione. Hanno provveduto, inoltre, alla manutenzione delle stanze e degli ambienti di vita comune della palazzina che ospita la sezione, tinteggiandoli e personalizzandoli.

Non appena le condizioni lo permetteranno, l'Amministrazione intende completare la ricognizione di tutte le strutture per verificare ove vi siano le condizioni per realizzare le sezioni a custodia attenuata, sulla base dell'analisi dei flussi di utenza.

#### **14 Il contributo offerto dagli investimenti in videosorveglianza**

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

Le linee di indirizzo sulla videosorveglianza emanate nel corso del 2019, con cui il Dipartimento ha inteso definire gli strumenti di carattere tecnico, giuridico e organizzativo per la progettazione e realizzazione degli impianti di videosorveglianza, si sono rivelate utile strumento per garantire gli standard di omogeneità degli impianti insistenti presso gli Istituti penali per i minorenni, in particolare laddove l'attività di progettazione e realizzazione viene condotta da organi tecnici non appartenenti a questa Amministrazione, come ad esempio per il progetto dell'IPM di Rovigo, di prossima apertura, eseguito dal Provveditorato OO.PP. per il Veneto, il Trentino Alto-Adige e il Friuli Venezia Giulia - Nucleo operativo di Rovigo.

Sono attualmente attivi gli impianti presso i seguenti Istituti: 1) Bari, 2) Potenza, 3) Quartucciu (CA), 4) Airola (BN), 5) Torino, 6) Firenze, 7) Bologna, 8) Catania, 9) Palermo, 10) Catanzaro, 11) Roma,



12) Nisida (Napoli), oltre che presso il CPA/CDP/USSM di Sassari, per un numero complessivo di telecamere di alta fascia installate pari a 1356.

Sono in fase di conclusione presso l'IPM di Milano i lavori di cablaggio per tutto il complesso milanese, comprendente CGM, IPM, CPA e USSM, su cui sarà installato l'impianto di videosorveglianza,

È stato inoltre realizzato l'ampliamento dell'impianto dell'IPM di Bari, nell'area destinata ad ospitare l'unità alloggiativa per le visite prolungate e nella serra destinata all'attività di coltivazione dei funghi da parte dei giovani detenuti.

Si è in attesa, infine, dell'attivazione, ormai prossima, della convenzione CONSIP "Sistemi di Videosorveglianza 2 - Sistemi di Videosorveglianza e servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni" per la realizzazione degli impianti dei restanti IPM, della sede centrale del Dipartimento, dei CPA di L'Aquila e di Genova, oltre che per l'ampliamento degli impianti degli Istituti di Torino e di Potenza. Le sedi ove gli impianti sono stati già installati hanno ricevuto l'invito ad aderire alla suddetta convenzione per la manutenzione periodica ordinaria e straordinaria degli impianti, finalizzata a garantire i livelli di efficienza degli stessi.

## 15 Territorialità dell'esecuzione

Il decreto legislativo 121/2018, all'art. 22, ha rafforzato ulteriormente il principio di territorialità, stabilendo che la pena deve essere eseguita in istituti prossimi alla residenza o alla abituale dimora del detenuto e delle famiglie, così da consentire la continuità delle relazioni personali e socio-familiari significative. Tale principio può essere derogato solo per specifici motivi ostativi e previo vaglio dell'Autorità Giudiziaria. Il Dipartimento ha consolidato ulteriormente l'impegno già in atto, per assicurare una piena attuazione del principio di territorialità, individuando soluzioni strutturali che consentano ai minori e giovani in carico di poter permanere, durante la detenzione, nel proprio contesto di appartenenza. Complessivamente l'82% degli ingressi nel corso del 2021 è avvenuto nelle Regioni di riferimento, mentre il 18 % degli ingressi è relativo a soggetti di altre regioni.

Per assicurare effettività al principio di territorialità, anche nel 2021 si è garantito il massimo impegno per il superamento delle criticità strutturali che hanno continuato a condizionare molti Istituti, in particolare nel Centro-Nord, con la riduzione della relativa capienza per il perdurare dei lavori di ristrutturazione in corso. Tale situazione di difficoltà è stata ulteriormente acuita dalle misure messe in atto per contrastare la diffusione del contagio da COVID-19. In tutti gli Istituti, infatti, è stato necessario individuare spazi idonei alla gestione dell'emergenza, con particolare riferimento all'individuazione di locali per realizzare l'isolamento precauzionale in ingresso disposto dalle Autorità sanitarie.

Sono stati effettuati interventi incisivi nelle singole realtà per accelerare la riapertura delle sezioni temporaneamente sospese e per assicurare il rapido avanzamento delle progettazioni e dei cantieri,

nonché - in relazione alle difficoltà emerse con l'emergenza pandemica - per individuare soluzioni organizzative e logistiche atte ad assicurare la realizzazione delle previste misure di prevenzione e contrasto della diffusione del contagio.

Nello specifico nel corso del 2021 è stato realizzato quanto segue:

- sono proseguiti, costituendo un obiettivo della massima importanza anche per l'anno 2021, gli interventi sul padiglione E dell'Istituto "Beccaria" di Milano, per giungere alla completa ristrutturazione dello stesso. Da alcuni anni, infatti, solo una porzione del complesso lombardo ospita detenuti; pertanto, la capienza dell'Istituto milanese è stata temporaneamente ridotta a 31 unità, insufficienti rispetto alla considerevole domanda proveniente dal territorio di riferimento. Ciò ha richiesto agli Uffici centrali un'attenta gestione delle assegnazioni e la necessità di provvedere a trasferimenti e aggregazioni temporanee in altri distretti. Tali operazioni sono state condotte nello scrupoloso rispetto dei parametri definiti a livello nazionale, assicurando a tutta l'utenza interessata la continuità dei contatti e delle relazioni familiari;
- si è conclusa la fase progettuale e sono stati avviati i lavori per la ristrutturazione del complesso demaniale sede dell'ex Casa Circondariale di Rovigo, acquisito da questo Dipartimento e che verrà destinato a sede di IPM, in sostituzione di quello di Treviso, unica struttura detentiva presente nei distretti di Corte d'Appello ubicati nelle regioni del Triveneto, la cui capienza risulta insufficiente per il flusso di utenza determinato dai provvedimenti emessi dalle Autorità Giudiziarie del territorio di riferimento. I trasferimenti presso altri distretti, oltre a rappresentare un aggravio in termini di risorse impiegate, determinano l'allontanamento dei detenuti dal territorio di provenienza, con la conseguenza di interrompere i colloqui visivi con i familiari nonché di rendere più difficoltose le eventuali prese in carico da parte dei servizi sociosanitari di riferimento;
- sono proseguite le interlocuzioni con il Provveditorato alle Opere Pubbliche e avviate le attività di affidamento dei lavori per giungere alla completa ristrutturazione dell'IPM di Firenze. La struttura fiorentina ha una capienza attuale di 17 unità, ridotta rispetto alle potenzialità dell'edificio, che ha comunque consentito di accogliere taluni giovani ospiti provenienti da IPM del nord per motivi di sovraffollamento, quali Milano, Bologna e Treviso. Tuttavia, la riorganizzazione degli spazi dovuta all'emergenza pandemica ha inevitabilmente compresso tale possibilità, fino a richiedere - in alcune occasioni e per pochi giorni - la temporanea sospensione degli ingressi presso il CPA ubicato nel medesimo edificio, al fine di poter disporre dei relativi spazi per ospitare isolamenti precauzionali;
- nel corso del 2021 sono proseguiti i lavori propedeutici alla realizzazione delle opere di riqualificazione e adeguamento impiantistico dell'Istituto Penale "Casal del Marmo" di Roma, attraverso la riattivazione di una palazzina detentiva in disuso e la manutenzione di quelle attualmente in funzione; tale progettualità consentirà di migliorare sostanzialmente gli standard di funzionalità e di vivibilità dell'Istituto romano, ampliando altresì gli spazi a disposizione dell'utenza. Nello specifico, sono stati

avviati i lavori per la ristrutturazione della palazzina H (233), che ospitava il gruppo detentivo dei minorenni. Per consentire l'esecuzione dei lavori si è reso necessario ridurre a 36 il numero della capienza complessiva per le due sezioni maschili e a 6 la capienza per le ragazze; ciò ha permesso di collocare i minorenni, occupanti la palazzina in ristrutturazione, al primo piano della palazzina G – femminile, mentre le ragazze sono state collocate al piano inferiore.

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

## 16 Sanzioni disciplinari

L'art. 23 del D.lgs. 121/18 ha modificato la composizione del Consiglio di Disciplina e il novero delle sanzioni previste in risposta all'infrazione disciplinare, inserendo peraltro tra queste le attività dirette a rimediare in danno, in coerenza con la finalità dell'esecuzione della pena di favorire percorsi di giustizia riparativa. La previsione della presenza nel Consiglio di Disciplina del Giudice onorario ha rafforzato la collaborazione con la Magistratura onoraria, la cui partecipazione ai consigli di disciplina offre significativi contributi nell'interpretazione delle dinamiche e nei processi di risignificazione educativa rivolta ai ragazzi.

Con riferimento alla tipologia di sanzioni previste, è evidente come la normativa si ispiri a principi di gradualità e di valutazione delle condizioni specifiche del soggetto sanzionato, oltre che del contesto nel quale l'infrazione è stata rilevata. È stato, pertanto, raccomandato in primo luogo ai servizi minorili di evitare, per quanto possibile, nel comminare la sanzione, l'interruzione dell'esercizio del diritto di culto e dei percorsi formativi e scolastici.

Inoltre, valorizzando le esperienze maturate da alcuni Istituti penali per minorenni, si è dato avvio all'applicazione della risposta sanzionatoria quale strumento per la risoluzione del conflitto generato dall'infrazione. Pur restando tuttora maggioritaria l'applicazione di altre tipologie di sanzioni, la possibilità di adottare, quale sanzione disciplinare, "attività dirette a rimediare al danno cagionato" introduce, nella disciplina dell'esecuzione penale delle pene nei confronti dei minorenni, una novità di particolare rilievo

in quanto, accanto alle tradizionali sanzioni consistenti in limiti e divieti imposti al soggetto, che pongono il medesimo in una posizione passiva, ne vengono introdotte altre che prevedono lo svolgimento di attività riparative, in cui è insito un obbligo di agire secondo determinate regole e allo scopo di raggiungere precisi obiettivi, con una valenza educativa finalizzata non solo a contribuire al processo di consapevolezza e responsabilizzazione del minorenne, ma anche a contrastare il ripetersi dei conflitti. Alcuni Istituti osservano come i ragazzi abbiano compreso pienamente il significato della sanzione riparatoria, a differenza delle altre sanzioni, che vengono accolte passivamente e con scarsi risultati sul piano della revisione critica.

Tale tipologia di sanzione viene proposta ai giovani che attuano una presa di posizione critica nei confronti delle proprie azioni e, se del caso, previa verifica della volontà riconciliativa di entrambe le parti.

Si è fatto ricorso a tale tipologia di sanzione soprattutto quale risposta alle infrazioni di cui ai punti 1 (negligenza nella pulizia e nell'ordine della camera), 4 (atteggiamenti e comportamenti molesti nei confronti della comunità), 13 (appropriazione o danneggiamento di beni dell'Amministrazione), 15 (atteggiamento offensivo nei confronti degli operatori penitenziari o di altre persone che accedono nell'istituto per ragioni del loro ufficio o per visita), 16 (inosservanza di ordini o prescrizioni o ingiustificato ritardo nell'esecuzione degli stessi) dell'art. 77 del DPR 230/2000.

Allo stato attuale non è stata ancora definita una codificazione delle possibili sanzioni riparatorie e molti Istituti ne hanno segnalato l'utilità. L'IPM di Milano ha costituito un gruppo di lavoro per riesaminare le esperienze maturate in questo particolare ambito e addivenire a una classificazione delle stesse. A oggi le attività di riparazione del danno consistono prevalentemente in azioni utili al benessere comune (la pulizia degli ambienti, la partecipazione alla manutenzione ordinaria degli spazi detentivi o delle aeree verdi, ovvero l'inserimento in corsi di mediazione dei conflitti, etc.). In relazione al caso specifico sono state adottate anche altre misure, quali scrivere una lettera di scuse alla persona offesa, realizzare, all'interno del laboratorio frequentato, un manufatto da donare alla persona offesa, frequentare una determinata attività in modo regolare e proficuo.

In genere tale modalità sanzionatoria, che richiede uno specifico intervento educativo mirato alla spiegazione dei motivi a essa sottesi, ha riscontrato esiti positivi da parte dei giovani detenuti, portati al maggior rispetto dei coetanei, degli spazi di vita e dei beni altrui.

## 17 L'azione congiunta con PUSM e le dimissioni

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

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

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

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

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

L'entrata in vigore del D.lgs. 121/18 ha stimolato inoltre nuove riflessioni sulla regolamentazione dell'interazione tra i Servizi minorili con i servizi territoriali.

Nel primo ambito si è ritenuto necessario procedere a rivedere le prassi consolidate alla luce della nuova normativa. Ciò ha portato, ad esempio, il CGM di Milano a definire un Protocollo che prevede lo sviluppo di una funzione 'ponte' tra i locali IPM e USSM, individuando funzionari di entrambi i Servizi minorili deputati ad assicurare il coordinamento dei due contesti. L'iniziativa è finalizzata a rafforzare la collaborazione fra i due Servizi, a partire dal confronto sull'operatività quotidiana e la condivisione dei progetti trattamentali dei minori e giovani ristretti. In Campania si procede con quanto concordato nel Protocollo operativo tra gli IPM di Nisida e Airola e gli USSM di Napoli e Salerno, quale cornice entro la quale sviluppare nuove e più stabili modalità di collaborazione e condivisione. Dalle prime ricognizioni, si evidenzia che la collaborazione con gli USSM per la presa in carico integrata da parte dell'équipe interdisciplinare, sin dall'ingresso dei minori/giovani in IPM, rimane il momento principale dell'efficacia degli interventi. Tutto ciò in un'ottica di rafforzamento della condivisione di strategie utili al percorso intramurario e al progetto di dimissione dall'IPM per il rientro sul territorio, per il trasferimento presso un altro Istituto o per il collocamento in comunità. Anche in Toscana, l'IPM e l'USSM di Firenze hanno elaborato e sottoscritto analogo protocollo.

Prosegue l'iniziativa promossa dal CGM di Venezia, che ha favorito la sottoscrizione di un accordo tra l'IPM di Treviso e gli USSM di Bolzano, Trento, Trieste e Venezia, finalizzato a definire le

modalità di collaborazione tra i Servizi firmatari, in termini di prassi e procedure operative. Gli obiettivi perseguiti sono da un lato quello di supportare l'esperienza detentiva dei ristretti fin dall'ingresso in Istituto, sia in misura cautelare, sia in esecuzione di pena, dall'altro quello di favorire e sostenere il processo individuale di responsabilizzazione e di costruzione condivisa dei presupposti per l'applicazione di misure cautelari non detentive e misure di comunità. Nell'accordo si rileva come l'équipe interdisciplinare sia lo strumento privilegiato per l'osservazione e la costruzione della proposta progettuale (PIE) relativa al minore/giovane e per la realizzazione del piano collaborativo con i Servizi territoriali e le eventuali strutture comunitarie individuate. Si ribadisce, altresì, la centralità della dimensione multidisciplinare del lavoro in favore del minore/giovane adulto, sia nel caso in cui quest'ultimo sia imputato, sia qualora stia espiando una pena definitiva. Nel documento si sottolinea la necessità di interventi che coinvolgono fin dall'inizio il ragazzo, la famiglia e i servizi territoriali ai fini dell'elaborazione del PIE per l'accesso a misure finalizzate all'inserimento socio-lavorativo e al reintegro nel contesto di provenienza. Si introduce, infine, una cooperazione per l'attuazione delle linee di indirizzo dipartimentali in tema di Giustizia riparativa, con l'impegno dell'IPM alla sensibilizzazione degli operatori a tale approccio e alla realizzazione di specifiche progettualità destinate all'utenza per favorirne l'accesso a percorsi di mediazione penale curati dall'USSM. L'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni di Torino, nel corso del 2021, ha predisposto e realizzato un programma di misura di comunità nell'ambito di percorsi progettuali come lo "SPIN minori" che prende in carico minori/giovani segnalati per un accompagnamento individuale al reinserimento sociale o come i "Gruppi di giustizia riparativa" (azioni previste all'interno del progetto "La rete che unisce"), attività socialmente utili di gruppo e attività formative e di accompagnamento al lavoro all'interno dei progetti "Affidarsi" e "Work in project" o come "Restart", che prevede interventi psicologici individuali e di gruppo di rielaborazione sui reati violenti, di genere e relativi a maltrattamenti in famiglia.

Per quanto riguarda il rapporto con i servizi territoriali, nonostante la norma chiami espressamente in causa i suddetti servizi, nella realtà non si riscontra una reale attuazione di tale principio, che fatica a farsi strada anche in conseguenza delle carenze di personale esistenti presso tali servizi. In tale quadro, la collaborazione viene maggiormente attuata rispetto ai ragazzi di minore età, soprattutto se gravati da procedimenti civili in corso, mentre man mano che i ragazzi raggiungono la maggiore età risulta sempre più difficile il coinvolgimento del territorio. Tale situazione influisce, pertanto, sulla definizione del progetto finalizzato alla dimissione e al reinserimento del giovane nella comunità di riferimento, la cui regia rischia di rimanere solo nelle mani della giustizia minorile.

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

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

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

La giustizia riparativa in ambito minorile beneficia di un'esperienza maturata e sedimentata nel corso degli anni, sulla scorta di sperimentazioni sviluppatesi grazie all'operato dei servizi minorili dell'amministrazione e di una magistratura minorile sensibile al tema, d'intesa con i servizi del territorio e del privato sociale. All'interno del procedimento penale, assume una indubbia valenza sociale e pedagogica in grado di aprire un dialogo con i minori autori di reato, utilizzando una prospettiva relazionale, fondata sul confronto/dialogo tra autore di reato e vittima. Si configurano, pertanto, nel lavoro socio-educativo, scenari complementari innovativi: la commissione di un reato intesa non tanto o non solo come violazione di un precetto, in una prospettiva statica, quanto piuttosto come rottura di un equilibrio sociale tra individui e tra individuo e comunità, che genera però un'opportunità di crescita, attraverso l'incontro con la sofferenza della vittima, nella prospettiva di una effettiva presa di coscienza da parte del minore delle conseguenze del reato e in vista di un effettivo reinserimento nel tessuto sociale, in linea con lo spirito costituzionale del sistema sanzionatorio penale. Tale impostazione ha ricevuto un significativo avallo sul piano normativo con l'entrata in vigore del D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121.

Vale la pena evidenziare che nella storia delle esperienze maturate nella Giustizia minorile, alcuni Istituti penali per i minorenni, seppure in modalità sperimentale, avevano già avviato al proprio interno progetti orientati a promuovere la Giustizia riparativa. Il D.lgs.121/2018 ha consentito di uscire dalla logica della sperimentazione: gli strumenti di giustizia riparativa devono caratterizzarsi come interventi che, in quanto strettamente connessi alla finalità dell'esecuzione penale per i minorenni, devono avere carattere di stabilità e continuità. La sanzione penale, contestualmente alle tradizionali funzioni retributiva ed educativa, aggiunge anche quella riparativa, segnando una evoluzione culturale nelle strategie d'intervento. Si introduce un concetto innovativo, la cui portata è rivolta a rendere sempre più i luoghi della pena, come luoghi dove agire il confronto, il dialogo, la democrazia.

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

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

Nello specifico, l'Amministrazione ha:

- emanato il 17 maggio 2019 le "Linee di indirizzo per la giustizia minorile e di comunità in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato in ambito dell'esecuzione penale e in materia minorile". Le linee di indirizzo si ispirano alle indicazioni di "soft law" contenute nelle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di vittime e di "restorative justice" e costituiscono un primo lavoro dell'Amministrazione finalizzato a definire una comune linea operativa sulla base della quale inquadrare i dispositivi normativi di riferimento, aggiornando e integrando le migliori esperienze maturate in materia;
- attivato, in forza delle priorità dettate dal D.lgs. 2 ottobre 2018, n.121, una riflessione nazionale finalizzata all'implementazione di programmi di giustizia riparativa negli Istituti penali per i minorenni. L'importanza e la peculiarità che tale materia riveste nella normativa ha indotto, ad esempio, il CGM di Bari a promuovere la diffusione della Giustizia Ristorativa sia sul territorio della Puglia e della Basilicata, sia all'interno dei Servizi minorili, con particolare riferimento a progettualità ormai ben consolidate anche all'interno degli Istituti Penali. Nel distretto le modalità operative degli USSM e degli UEPE, nell'evoluzione e promozione delle azioni di intervento nel settore della Giustizia riparativa, hanno contemplato la pianificazione di progettualità finalizzate all'obiettivo del più ampio coinvolgimento possibile della Comunità. È coinvolto il personale dei due Uffici, le Istituzioni e alcune importanti risorse del Privato Sociale, esperte in Giustizia riparativa, mediazione e assistenza alle vittime. Ciò ha favorito, in alcune realtà, un Servizio di Mediazione itinerante, al fine di realizzare una Giustizia di prossimità;
- individuato, tra le linee di priorità progettuali declinate per l'assegnazione delle risorse, l'esigenza di favorire percorsi di giustizia riparativa e mediazione con le vittime di reato nel corso dell'esecuzione della pena detentiva, destinando quota parte dei suddetti fondi agli Istituti Penali per i Minorenni;

- assegnato, per le suddette finalità, risorse volte a favorire percorsi di giustizia riparativa e mediazione con le vittime di reato nel corso dell'esecuzione della pena detentiva, quota parte dei fondi del budget attribuito ai Servizi minorili nella Programmazione Dipartimentale;
- messo a regime una capillare rete istituzionale di referenti per la giustizia riparativa e mediazione penale afferenti a tutti gli Istituti Penali per i Minorenni, chiamati concretamente a concorrere alla realizzazione degli obiettivi dipartimentali in materia di giustizia riparativa e mediazione penale.

Roma, 13.04.2022

*Il Capo Dipartimento*  
Gemma Tuccillo



PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*180270184700\*