

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXVII

n. 21

RELAZIONE

CONCERNENTE LA DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE
DELLE PENE NEI CONFRONTI DEI CONDANNATI
MINORENNI

(Anno 2020)

(Articolo 25 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121)

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

Comunicata alla Presidenza il 14 maggio 2021



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ

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

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

ANNO 2020

Sommaro

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

Premessa

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

La presente relazione offre un quadro complessivo del secondo anno di attuazione della nuova disciplina.

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

Nei paragrafi successivi si esamina l'attuazione delle diverse disposizioni concernenti l'esecuzione penale esterna e le misure penali di comunità, la disciplina dell'esecuzione, l'intervento educativo e l'organizzazione degli istituti penali per i minorenni. Per quanto riguarda le misure penali di comunità e gli ingressi negli istituti penali per i minorenni, il testo riporta una breve analisi dei dati statistici relativi ai flussi di utenza del quadriennio 2017/2020 e si conclude con un quadro delle iniziative intraprese per favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato.

Come previsto dall'art. 25 del D.Lgs. 121/18, la presente relazione dà conto, nei paragrafi dedicati all'analisi degli specifici istituti, dell'utilizzo delle risorse appositamente stanziare dal D.Lgs. 121/18 per l'attuazione degli artt. 4 (affidamento in prova al servizio sociale), 6 (detenzione domiciliare), 16 (camere di pernottamento) e 17 (permanenza all'aperto), nonché delle realizzazioni ottenute con le risorse comunque disponibili a legislazione vigente. È doveroso evidenziare come l'oculato utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente ha consentito di ottenere alcuni risultati particolarmente significativi, con riferimento, ad esempio, all'ampliamento dell'offerta trattamentale, all'organizzazione del lavoro nei servizi minorili, alla gestione dei colloqui e delle telefonate negli Istituti penali per i minorenni, all'uso della videosorveglianza e alla ristrutturazione delle sedi detentive, finalizzata a migliorare le condizioni di vita intramurarie e ad assicurare il pieno rispetto del principio di territorialità.

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

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

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

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

Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, istituito con D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche", modificato ed integrato con D.P.C.M. del 19 giugno 2019 n. 99, esercita le funzioni attribuite dalla legge al Ministero della Giustizia in materia di minori e quelle inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti, nonché la gestione amministrativa del personale e dei beni ad essi relativi.

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

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

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

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

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

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

- in raccordo con il Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, programmazione, pianificazione e controllo dell'esecuzione penale esterna, garantendo uniformità di indirizzo e omogeneità organizzativa;
- attività ispettiva;

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

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

- *Centri per la Giustizia Minorile (11)* - Organi del decentramento amministrativo con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente anche a più distretti di Corte d'Appello. Essi esercitano funzioni di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica nei confronti dei Servizi Minorili da essi dipendenti (Uffici di Servizio sociale per i minorenni, Istituti penali per i minorenni, Centri di prima accoglienza, Comunità, Centri diurni polifunzionali) e di collegamento con gli Enti locali. Stipulano convenzioni e protocolli d'intesa con Enti pubblici, del privato sociale e con le Università.
- *Istituti Penali per Minorenni (17)* - Assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile di custodia cautelare, detentiva o di espiazione di pena. Ospitano, oltre che i minori di età, gli ultradiciottenni, fino al compimento dei 25 anni. Hanno un'organizzazione funzionale ad un'azione educativa integrata con gli altri Servizi della giustizia minorile e del territorio. Negli Istituti vengono garantiti i diritti soggettivi dei minori alla crescita armonica psico-fisica, allo studio, alla salute, con particolare riguardo alla non interruzione dei processi educativi in atto ed al mantenimento dei legami con le figure significative. Sono organizzate attività scolastiche, di formazione professionale, di animazione culturale, sportiva e ricreativa.
- *Centri di Prima Accoglienza (24, di cui 23 operativi)* - Ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento. L'équipe del Centro predispose per l'udienza di convalida (entro le 96 ore) una relazione informativa sulla situazione psico-sociale del minore e sulle risorse territoriali disponibili.
- *Comunità ministeriali (4, di cui 3 operative)* - Servizi residenziali di tipo comunitario per l'esecuzione delle misure penali integrate nel contesto sociale di appartenenza del giovane.

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

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

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

Sono organizzati in:

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

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

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

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

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

Tabella 1 - Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia Minorile. Situazione al 31 dicembre 2020. Dati di riepilogo.

Servizi minorili	Sesso		Totale
	maschi	femmine	

Presenti nei Servizi residenziali

Centri di prima accoglienza	4	0	4
Istituti penali per i minorenni	265	13	278
Comunità ministeriali	14	0	14
Comunità private	893	52	945
Totale presenti alla data considerata	1.176	65	1.241

In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni ⁽¹⁾

In messa alla prova	2.102	149	2.251
<i>In casa</i>	1.629	127	1.756
<i>In comunità</i>	473	22	495
In misura penale di comunità/ alternativa alla detenzione, sostitutiva, di sicurezza, cautelare delle prescrizioni e della permanenza in casa	351	14	365
<i>In casa</i>	301	13	314
<i>In comunità</i>	50	1	51
In Comunità, per misura diversa dalle precedenti	346	23	369
Negli Istituti penali per i minorenni	256	11	267
Nei Centri di prima accoglienza	0	0	0
Per indagini sociali e progetti trattamentali ⁽²⁾	4.998	646	5.644
In altra situazione ⁽³⁾	3.514	411	3.925
Totale soggetti in carico alla data considerata	11.567	1.254	12.821

Frequentanti i Centri diurni polifunzionali

N. minori frequentanti alla data considerata	86	6	92
---	-----------	----------	-----------

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

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

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

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

L'entrata in vigore del D.Lgs. 121/18 ha costituito un forte stimolo per tutti gli operatori della Giustizia minorile ad innovare prassi e modalità di trattamento e presa in carico dell'utenza minorile. L'Amministrazione centrale ha guidato tale processo, assicurando indicazioni e sostegno ai servizi periferici, con l'obiettivo di rafforzare l'assetto delle misure alternative alla detenzione, di innalzare ulteriormente la qualità dell'intervento educativo negli Istituti penali per i minorenni, di implementare la collaborazione tra i Servizi Minorili e tra questi ed i Servizi Socio-Sanitari territoriali, valorizzando e

potenziando i modelli d'intervento operativo e le positive esperienze che da sempre contraddistinguono la giustizia minorile.

Le innovazioni normative introdotte, peraltro, sono tali da incidere su talune modalità organizzative, al punto da richiedere l'avvio di un percorso finalizzato al riordino delle circolari sull'organizzazione e la gestione tecnica dei servizi minorili e dei relativi disciplinari; attività che si era programmato di realizzare nel corso del 2020, unitamente alla rivisitazione dei Progetti di Servizio dei singoli Servizi minorili e dei relativi Regolamenti, nonché delle Carte dei servizi.

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

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

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

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

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

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

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

Nel complesso i Servizi minorili hanno saputo affrontare la situazione emergenziale sperimentando nuove modalità operative e nuovi strumenti di lavoro che potranno essere ampiamente valorizzati nel percorso di riordino delle circolari sull'organizzazione e la gestione tecnica dei servizi minorili e dei relativi disciplinari tuttora in corso.

II. Esecuzione esterna e misure penali di comunità

1 Misure penali di comunità: flussi di utenza e risorse

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

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

In rigorosa continuità con i principi del DPR 448/88, la nuova disciplina dell'esecuzione disegna un sistema in cui il ricorso alla detenzione per i condannati minorenni può essere attivato solo come *extrema ratio*, quando le finalità educative non possano essere perseguite con alcuna altra forma di trattamento. In ossequio a tale principio la normativa prevede che le misure penali di comunità siano disposte quando risultano idonee a favorire l'evoluzione positiva della personalità ed un proficuo percorso educativo e di recupero, sempre che non sussista il pericolo di fuga e di reiterazione della condotta deviante. Al fine di permettere una valutazione necessariamente individualizzata, la Legge delega 103/17 ha, peraltro, previsto per i condannati minorenni l'eliminazione di qualsiasi automatismo che escluda l'applicazione di benefici o misure alternative, in contrasto con la funzione educativa della pena e con il principio di individualizzazione del trattamento. Tale intento ha trovato conferma nella sentenza della Corte Costituzionale n. 263/2019, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, che prevedeva: "*Fermo quanto previsto all'articolo 1, comma 1, ai fini della concessione delle misure penali di comunità e dei permessi premio e per l'assegnazione al lavoro esterno si applica l'articolo 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.*" Si tratta del primo pronunciamento della Corte Costituzionale sul nuovo testo normativo.

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

Tabella 2 - Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per misure penali di comunità/alternative alla detenzione. Anni dal 2017 al 2020. Dati di flusso.

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

a. di cui: con misura disposta nell'anno

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

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

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

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

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

Dall'analisi dei dati relativi agli utenti in carico agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni beneficiari di misure alternative alla detenzione nel triennio 2017/2019 non emergono, sul totale, variazioni di particolare nota. Con riferimento alle diverse misure e ai relativi dispositivi, viceversa, si evidenziano delle variazioni. Si osserva, in particolare, un trend in ascesa dei collocamenti in comunità, con particolare riferimento alla detenzione domiciliare con collocamento in comunità. La nuova normativa, sotto questo profilo, ha fornito una risposta per tutti quei minorenni/giovani adulti che incontravano difficoltà per l'accesso all'esecuzione esterna poiché privi di un adeguato sostegno economico e di validi riferimenti sociali ed affettivi, pur in presenza dei presupposti giuridici e trattamentali.

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

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

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

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

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

Misure alternative alla detenzione	Collocazione		Totale
	in casa	in comunità	
Situazione al 31.10.2018			
Affidamento in prova al servizio sociale	80	15	95
Detenzione domiciliare	61	3	64
Concessione Legge 199/2010	12	3	15
Semilibertà	0	0	0
Totale	153	21	174
Situazione al 31.10.2019			
Affidamento in prova al servizio sociale	96	26	122
Detenzione domiciliare	59	13	72
Concessione Legge 199/2010	11	1	12
Semilibertà	0	0	0
Totale	166	40	206
Situazione al 31.10.2020			
Affidamento in prova al servizio sociale	60	25	85
Detenzione domiciliare	69	11	80
Concessione Legge 199/2010	7	0	7
Semilibertà	0	0	0
Totale	136	36	172

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

Le osservazioni di cui sopra trovano conferma nei dati di cui alla tabella 3, che dettaglia il dato degli utenti in carico agli USSM per misure alternative alla detenzione, fotografando la situazione al 31/10/2018, immediatamente prima dell'entrata in vigore del decreto, alla data del 31/10/2019, dopo un anno di attuazione e alla stessa data per l'anno 2020.

Per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4 "Affidamento in prova al servizio sociale" e 6 "Detenzione domiciliare", il D.Lgs. 121/18 ha previsto lo stanziamento annuo di € 2.800.000.

Tale risorse sono state destinate ad incrementare le dotazioni del capitolo 2134 "Spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria", capitolo di parte corrente relativo a spese obbligatorie necessarie ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti penali del giudice minorile.

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

Tabella 4 - Riparto risorse aggiuntive capitolo 2134 – Esercizio 2020

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

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

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

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

Dalle prime analisi e osservazioni formulate dagli USSM sembra di poter cogliere alcuni aspetti accomunanti le situazioni dei giovani sottoposti alle misure penali di comunità. In primo luogo l'età: si tratta, infatti, prevalentemente di giovani adulti, ossia di persone che vivono la delicata transizione dalla famiglia di origine alla 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, ecc., ma generalmente accomunati da un esito non favorevole per quanto concerne l'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 già fallito in precedenza messe alla prova, hanno sperimentato collocamenti in comunità sia a livello civile, penale o terapeutico che non hanno dato buoni esiti; ragazzi per i quali la misura penale di comunità rappresenta una sorta di "ultima opportunità".

In terzo luogo, l'utenza proviene spesso da nuclei familiari coinvolti in problematiche penali e situazioni sociali degradate e quindi presentano essi stessi un disagio che richiede interventi di cura e trattamento e hanno quindi difficoltà a garantire il coinvolgimento e il sostegno richiesto dalle nuove disposizioni legislative. Tale dato è presente sia nei giovani italiani che nei giovani stranieri, quando, per questi ultimi, la famiglia è presente in Italia. Ulteriore elemento di complessità è rappresentato dai giovani italiani e stranieri già con prole e con nuclei familiari autonomi per i quali, data la particolare situazione di disagio in cui versano i figli minori, l'ufficio di servizio sociale si trova nella condizione di valutare l'avvio della procedura di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per la tutela giuridica dei figli minori.

In ultimo, la durata delle misure di comunità non di rado è contenuta, in quanto si tratta frequentemente di pena residua; brevissimi sono, pertanto, i tempi per la predisposizione della proposta di progetto di intervento educativo individualizzato.

Per quanto concerne gli obiettivi e i contenuti progettuali va considerato l'intreccio dei fattori sopra citati: l'età e la conseguente tensione verso un'autonomia di vita, il contenuto periodo di tempo della misura (ove accordata) e la conseguente necessità di proporre obiettivi a breve termine che possano, però, avere ricadute significative in un arco temporale più ampio, i 'fallimenti' delle precedenti progettualità, la cui analisi può consentire di individuare azioni progettuali 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 comunque fortemente diradati i contatti con il servizio affidatario, in assenza di progettualità specifica. I pregressi fallimenti e il tempo intercorso gravano enormemente sulla motivazione e sulle prospettive del giovane interessato; tuttavia, proprio in considerazione della 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.

Pur con i distinguo individuali già richiamati in precedenza, le progettualità proposte nelle misure di comunità paiono maggiormente improntate ad accompagnare percorsi di autonomia sia nei contesti di vita dei giovani sia nell'ambito di strutture c.d. 'ad alta autonomia', strutture che garantiscono un sostegno alle iniziative autonome dei giovani adulti.

Accanto alla dimensione abitativa costituisce altro nodo cruciale la dimensione lavorativa, dimensione di per sé già critica e oggi 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 oggettivamente e soprattutto 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 della elaborazione degli interventi individualizzati con loro condivisi e, tuttavia, la risposta sconta inevitabilmente le difficoltà legate alla critica congiuntura economica, rispetto alla quale anche gli enti e le agenzie specializzate nei servizi per il lavoro faticano ad individuare proposte e opportunità. Oltretutto, sul piano del background formativo e professionale personale, per i giovani in carico, sia italiani che stranieri, ricorre il mancato possesso di titoli di studio, ad esclusione della licenza media, o di esperienze formative e professionali che potrebbero sostenerli nell'ingresso nel mondo del lavoro in modo regolare e qualificato. Tale condizione si scontra con il bisogno urgente di autonomia economica dei giovani adulti in carico.

Alcuni USSM osservano, inoltre, come l'applicazione di misure alternative/misure penali di comunità a soggetti già maggiorenni, implica 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 fascia di età; inoltre, la condizione di "irregolare" limita la possibilità di sviluppare dei progetti con la collaborazione dei servizi territoriali sia sociali che sanitari, la cui assistenza e il cui supporto è precluso a giovani adulti che non hanno residenza o permesso di soggiorno.

L'avvio relativamente recente delle nuove modalità di intervento e il numero ridotto dei giovani sottoposti a misure penali di comunità non consentono di esprimere, allo stato, una valutazione compiuta delle esperienze. È, tuttavia, possibile rilevare un diverso atteggiamento nella maggior parte dei giovani

rispetto a queste proposte progettuali, vuoi perché più orientate a dare 'stabilità' alla loro vita, vuoi per il carattere maggiormente prescrittivo delle misure penali di comunità (rispetto ad esempio alla MAP o ad altri percorsi sperimentati in area civile), che offre una sorta di contenimento in grado di favorire una migliore organizzazione della vita quotidiana. A fronte di ciò va rilevata una diversa 'tenuta' progettuale da parte di quei giovani che vivono condizioni di importante disagio personale.

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 ed i peculiari bisogni del condannato minorenni, detto imprescindibile ed articolato programma di intervento è volto a favorire l'evoluzione positiva della personalità ed efficaci strumenti di recupero sociale ed è strutturato in modo tale da rispondere, al contempo, sia alle esigenze educative che alle esigenze di sicurezza sottese all'esecuzione della pena. Tali finalità sono perseguite mediante effettive opportunità di istruzione, formazione e di impegno, con il coinvolgimento della comunità tutta. Come si sottolinea nella relazione tecnica che accompagna il D.Lgs. 121/18, la stessa definizione delle misure alternative alla "detenzione in Istituto" come misure di comunità è volta a sottolineare il coinvolgimento diretto ed immediato della collettività nel processo di recupero sociale e inclusione sociale del minore di età che rappresentano gli obiettivi principali sottesi all'azione dello Stato nei confronti dei condannati minorenni.

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

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

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

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

Il nucleo familiare del minore è attivamente coinvolto nel progetto di intervento educativo. Il mantenimento ed il rafforzamento delle positive relazioni socio-familiari è infatti indispensabile per garantire un più agevole ritorno nel contesto di provenienza. Il progetto di intervento educativo prevede, ove necessario, anche interventi diretti alla famiglia, a supporto delle competenze genitoriali, affinché vengano recuperate le adeguate relative funzioni. I servizi minorili, pertanto, coinvolgono il nucleo familiare di appartenenza, in modo che i singoli componenti possano condividerne 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 "Spazio Famiglie" dell'USSM di Palermo che ha l'obiettivo di offrire ai nuclei familiari uno spazio di ascolto-confronto-condivisione-sostegno, sia rispetto all'esperienza legata all'adolescenza in generale, sia a quella penale in particolare, rafforzando la famiglia e/o la rete di riferimento nel ruolo di risorsa ed elemento di resilienza nel percorso educativo del minore.

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

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

e strategie operative condivise e integrate con gli attori istituzionali titolari di competenze in ambito scolastico, formativo, lavorativo, sociale e sanitario.

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 minorenne/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.

Nella trascorsa annualità, l'emergenza pandemica ha fortemente condizionato sia la formulazione che la realizzazione dei progetti educativi, che nella maggior parte dei casi sono stati riadattati e rivisitati; in specie per le attività lavorative, di volontariato, di tempo libero e di riparazione da svolgere sul territorio. Vi è stata, infatti, una riduzione delle occasioni formative e/o lavorative e molte associazioni ed Enti del Terzo Settore hanno limitato gli accessi per la realizzazione delle esperienze di volontariato da parte degli affidati. Tali limitazioni, più in generale, hanno condizionato la predisposizione di progetti richiesti dalla Magistratura per l'attuazione di tali misure. Inoltre, la difficoltà ad incontrarsi in presenza ha rallentato la definizione dei progetti, creando anche un elemento di complessità relazionale con l'utenza. Si evidenzia, da parte degli USSM, la difficoltà registrata dai ragazzi in carico a mantenere una centratura sugli obiettivi in relazione alle attività proposte; ciò dovuto anche alla contrazione delle risorse e alla riduzione delle disponibilità dell'associazionismo, del terzo settore etc, che hanno limitato la possibilità di personalizzazione dei singoli progetti. Molti ragazzi sono stati coinvolti nella partecipazione a progetti che hanno previsto lo svolgimento di attività, per lo più di tipo formativo e culturale, da remoto, per percorsi educativi e di giustizia riparativa individuali o di gruppo. L'emergenza ha necessariamente indotto gli operatori della giustizia minorile a rimodulare le proprie modalità operative, sia per quanto concerne le attività interne ai servizi che per quelle rivolte all'utenza, richiedendo l'acquisizione e la messa in campo di nuove competenze. Si vuol sottolineare che, assicurati i provvedimenti di emergenza, in più contesti si è cercato di interpretare e di condividere con i ragazzi in carico le peculiarità di questo momento storico che si sta vivendo, attivando percorsi di accompagnamento psicologico, di consapevolezza, di creatività. Frequenti sono state le collaborazioni con la Protezione civile; esemplare il caso dell'USSM di Venezia: la presenza capillare della Protezione civile nel territorio veneto ha consentito l'inserimento di giovani in attività di prevenzione e tutela della popolazione in concomitanza con l'emergenza sanitaria, permettendo ai giovani coinvolti di esperire ruoli attivi e positivi, di aiuto alla cittadinanza, proprio nei momenti più difficili della chiusura di tutte le attività.

3.1 Istruzione

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

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

Rispetto alla didattica a distanza, le maggiori difficoltà si sono riscontrate nella fase iniziale, quando le scuole, non attrezzate per gestire lezioni a distanza, hanno dovuto far fronte ad una serie di problematiche legate alle piattaforme informatiche, ai supporti e alla connessione internet. Dopo un primo momento, la DAD è stata attivata ovunque, anche se in alcuni casi permangono delle criticità. Le maggiori difficoltà sono legate alla carenza di supporti informatici, ove possibile forniti dalle scuole e dalle comunità del privato sociale che ospitano i ragazzi. Gravi problematiche si sono registrate in tema di "inclusione digitale", sia sotto il profilo tecnologico che di abilità e competenze dei ragazzi ad utilizzare in autonomia i nuovi strumenti proposti.

La gestione della DAD è stata ancor più 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 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 proprio percorso scolastico.

Maggiori difficoltà organizzative si sono registrate negli Istituti professionali, che hanno sospeso i laboratori e i tirocini. In rari casi sono stati attivati laboratori pratici online, mentre per alcuni si sono riscontrate difficoltà anche per la realizzazione delle lezioni teoriche a distanza.

Le maggiori disparità nella fruizione della DAD sono comprensibilmente legate al contesto in cui i ragazzi hanno vissuto questa 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 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, dei 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 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 collaborazione tra i Funzionari di servizio sociale, gli operatori delle comunità, le famiglie e i volontari. I ragazzi, soprattutto i più fragili, vivono con grande difficoltà l'isolamento. Vista anche l'importanza che riveste il gruppo in questa fascia d'età è facile comprendere quanta sofferenza comporti la mancanza di rapporti sociali, non virtuali, con amici e compagni. In molti casi, all'interno delle comunità, questa rete di supporto e il gruppo hanno favorito il sostegno reciproco e la collaborazione tra i ragazzi.

Maggiori difficoltà si sono registrate per i giovani adulti, privi di titoli di studio, sia nell'iscrizione ai percorsi per adulti sia per la conciliazione del percorso di studio con le attività lavorative.

In tale contesto, è stato rinnovato in data 19 ottobre 2020 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". Il Protocollo e le azioni dallo stesso previste potranno costituire la cornice entro la quale le istituzioni coinvolte, tramite il Comitato attuativo, potranno 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 ed 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 ed 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 importante che l'offerta formativa sia ampia e multidisciplinare. I servizi minorili, pertanto, promuovono costantemente la ricerca di opportunità per i minorenni e giovani adulti in carico, con particolare riferimento agli ambiti della formazione professionale e dell'avviamento al lavoro. In merito, particolarmente rilevante è l'azione di coordinamento e di promozione di iniziative per il reinserimento socio-lavorativo dei minori e giovani adulti in esecuzione

penale esterna, con particolare riferimento all'attuazione dei Programmi Operativi Regionali, cofinanziati con il Fondo Sociale Europeo, nell'ambito della programmazione 2014-2020. In tale contesto una delle formule 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 che ha un valore formativo estremamente pregnante. In quasi tutti i contesti regionali sono presenti programmi per l'avvio di tirocini formativi.

Tra le iniziative particolarmente rispondenti ai bisogni formativi e di apprendimento lavorativo dei giovani in carico ai Servizi della Giustizia Minorile, si rilevano le diverse iniziative finanziate nell'ambito del PO FSE della Regione Sicilia, che offrono opportunità e risorse per favorite percorsi di inclusione sociale e lavorativa attraverso la realizzazione di tirocini formativi lavorativi e l'acquisizione di competenze sociali e professionalizzanti spendibili nel mondo del lavoro, ai fini di un possibile inserimento occupazionale. Altra rilevante iniziativa è quella attivata dalla Regione Marche nell'ambito della citata programmazione europea, che prevede l'attivazione di tirocini d'inclusione sociale per 66 giovani adulti segnalati dall'USSM di Ancona.

Significativo, poi, è il contributo finanziario di altre Regioni, tra le quali la Regione Autonoma della Sardegna, che finanzia per i minori in carico all'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni di Sassari la realizzazione di laboratori professionali, la Regione Lombardia, che promuove percorsi di inclusione sociale, con la realizzazione di tirocini formativi in favore di minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti penali, la Regione Piemonte che, oltre ai laboratori sopra citati, realizza nell'Istituto penale per i Minorenni di Torino i corsi di formazione professionale di operatore nel settore pulizie e operatore della ristorazione e la Regione Emilia Romagna, che finanzia corsi di formazione nei settori edili, della ristorazione e della cura del verde.

Non mancano, infine, iniziative di Onlus, quali Enel Cuore, che ha finanziato con due successivi progetti la formazione tecnico-professionale, la realizzazione di un laboratorio digitale con certificazioni finali Google, l'affiancamento di un tutor individuale e l'inserimento in tirocini formativi per 20 ragazzi in carico all'USSM di Roma.

Un importante contributo è stato offerto, inoltre, dalla Cassa delle Ammende, che il 6 aprile 2020, 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, pari a complessivi 5 milioni di euro, 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 allo stanziamento, deliberato nel 2019, di 10 milioni di euro per progetti di reinserimento socio-lavorativo; le Direzioni dei CGM, unitamente alle Regioni, agli UIEPE, ai PRAP, 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 dei progetti approvati dalla Cassa delle Ammende, molti dei quali finalizzati alla realizzazione di percorsi di sostegno, di inclusione sociale e/o di inserimento lavorativo.

Considerata l'età dei giovani sottoposti a misure penali di comunità, alcuni USSM osservano come le risorse formative tradizionali cui i servizi minorili fanno riferimento, tra cui i tirocini di inclusione sociale, non rispondano pienamente ai bisogni dei giovani adulti, essendo maggiormente tagliate per una età adolescenziale. Si ricercano, pertanto, prevalentemente percorsi che possano consentire l'accesso a regolari contratti di lavoro.

Numerosi USSM, tuttavia, rilevano come, nell'elaborazione dei progetti, la criticità maggiormente riscontrata sia quella relativa al reperimento di una risorsa lavorativa. Alcuni ragazzi ottengono contratti a termine che non garantiscono una continuità ed una stabilità economica. Si tratta spesso di contratti flessibili, con orari molto variabili, che quindi 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.

Purtroppo, nel corso del 2020 l'emergenza pandemica ha ulteriormente ostacolato la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo presso le aziende, molte delle quali hanno dovuto sospendere la loro attività o comunque 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, centri per l'impiego e di orientamento regionale e 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 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 del riutilizzo della plastica per la produzione di bobine per stampanti 3D.

3.3 I centri diurni polifunzionali

L'azione del D.G.M.C. 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 socio-sanitari territoriali, la stipula di accordi con il volontariato e con la società civile ed 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.

Rappresentano un importante strumento attuativo della prossimità della giustizia minorile alla comunità sociale, un ambito dove privilegiare percorsi di educazione alla legalità, la cui pratica non è solo la realizzazione o l'adesione ad un progetto, bensì il riconoscimento di un valore come opportunità in più per dare senso al futuro.

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

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-privato delle attività.

Nell'anno trascorso, durante i mesi del cd *lockdown*, è stato necessario disporre la sospensione dell'attività in presenza dei CDP. 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 i profili 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 riattivare le attività in presenza, da realizzarsi nel rispetto delle direttive e delle prescrizioni sanitarie

delle competenti autorità nazionali e regionali e previo adeguamento del Documento di Valutazione dei Rischi alla situazione di emergenza pandemica in corso.

L'Amministrazione ha inoltre ravvisato la necessità di predisporre 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. Al fine di formulare proposte per la predisposizione di tale disciplinare e, nello stesso tempo, di linee di indirizzo per la collaborazione con servizi analoghi del privato sociale, il Dipartimento ha istituito due gruppi di lavoro, assegnando loro il compito di analizzare, approfondire e produrre elaborati su aree di analisi relative a: 1) Modello organizzativo dei Centri Diurni Polifunzionali del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità; 2) Modalità di definizioni delle collaborazioni tra i Servizi della Giustizia Minorile e tra questi e le strutture socio-educative e di aggregazione giovanile gestite da altre Amministrazioni presenti nei territori di competenza, dal privato sociale o da organizzazioni di volontariato. Il metodo seguito è stato quello della condivisione e del confronto con i competenti 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 con la loro applicazione possa essere disposto il collocamento del minorenni in comunità pubbliche o del privato sociale. Tale previsione è finalizzata a garantirne 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 ed affettivi, ai quali, altrimenti, sarebbe precluso l'accesso all'esecuzione esterna, pur in presenza dei presupposti giuridici e trattamentali.

Il compito di individuare un domicilio o altra soluzione abitativa idonea a consentire l'applicazione di una misura penale di comunità è affidato all'USSM, che, in caso di insussistenza o inidoneità del domicilio abituale, verifica la reperibilità di altre soluzioni abitative, valutando il possibile contributo di altri componenti del nucleo familiare, le opportunità offerte dal territorio e dalla società civile 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, altresì, che *“per favorire il percorso educativo del condannato, le comunità possono essere organizzate, in deroga a quanto*

previsto dall'articolo 10, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, anche in modo da ospitare solamente minorenni sottoposti a procedimento penale ovvero in esecuzione di pena." Come si precisa nella relazione tecnica che accompagna lo schema di decreto legislativo, il comma 8, nel riferirsi a comunità pubbliche o del privato sociale, non istituisce nuove strutture, ma si riferisce a quelle esistenti e dettagliatamente regolate dal citato articolo 10 del decreto legislativo n. 272/89. Introducendo, tuttavia, una deroga finalizzata a rispondere a esigenze, eventualmente differenziate, del percorso educativo. Allo stato non si registrano ancora esperienze di comunità del privato sociale destinate ad un'utenza proveniente unicamente dal circuito penale.

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'art. 10 comma 2 del D.Lgs. 272/89, inoltre, prevede che l'organizzazione e la gestione di dette comunità risponda ai seguenti criteri: a) organizzazione di tipo familiare, che preveda anche la presenza di minorenni non sottoposti a procedimento penale e capienza non superiore alle dieci unità, tale da garantire, anche attraverso progetti personalizzati, una conduzione e un clima educativamente significativi; b) utilizzazione di operatori professionali delle diverse discipline; c) collaborazione di tutte le istituzioni interessate e utilizzazione delle risorse del territorio.

L'Amministrazione gestisce direttamente tre comunità, ubicate a Bologna, Catanzaro e Reggio Calabria, che accolgono in media 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 stabiliti dalla legislazione regionale. Nel rispetto di tali indicazioni e standard, ogni comunità presenta caratteristiche differenziate che consentono di attuare collocamenti che rispondano il più possibile alle esigenze educative specifiche di ogni singolo minore. Gli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni seguono e monitorano il percorso educativo-trattamentale e l'esecuzione della misura penale cui il minore è sottoposto, con frequenti visite e colloqui.

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 - minorenne/comunità -, sulla base di specifici parametri, anche qualitativi. I Servizi del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità eseguono gli inserimenti nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa sul processo penale minorile, con particolare attenzione alla personalizzazione dell'intervento e alla non interruzione dei processi educativi in atto, nonché il principio di territorialità e la necessaria vicinanza ai luoghi di vita del minorenne/giovane adulto, salvo specifiche esigenze di allontanamento. L'esecuzione della pena ha luogo principalmente nel contesto di vita del minorenne e nel rispetto delle positive relazioni socio familiari, salvo che non si ravvisino motivi contrari e, in ogni caso, purché non vi siano elementi tali da far ritenere sussistenti

collegamenti con la criminalità organizzata. L'esistenza di condizioni che richiedono l'allontanamento del minore dal proprio contesto di appartenenza, costituisce, infatti, un limite oggettivo all'applicazione del generale principio di territorialità, sancito dal D.Lgs. 121/18 quale cardine e condizione necessaria dell'esecuzione penale di comunità, proprio al fine di mantenere le relazioni personali e socio-familiari educativamente e socialmente significative.

L'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 servizi specialistici, le opportunità formative e/o lavorative, ecc., la compatibilità con il gruppo dei pari presenti nella struttura. A parità di criteri, prevale il principio di rotazione, che favorisce la comunità nella quale è stato effettuato l'inserimento meno recente. Gli Uffici di servizio sociale per i minorenni seguono e monitorano il percorso educativo-trattamentale e l'esecuzione della misura penale cui il minore è sottoposto, con frequenti visite e colloqui.

Una quota pari al 86% degli inserimenti effettuati nel corso del 2020 è avvenuto nella Regione di riferimento; il dato è in linea con quello del triennio precedente. Gli allontanamenti dalla Regione di riferimento sono dovuti principalmente a specifiche disposizioni dell'Autorità Giudiziaria. In alcuni casi i servizi minorili hanno dovuto ricorrere temporaneamente a strutture extraregionali per transitoria indisponibilità dei posti nelle strutture socio-educative del territorio, situazione resa ancora più complessa a causa delle restrizioni necessarie per il contenimento della diffusione del contagio da Sars CoV-2.

I collocamenti extraregionali, inoltre, sono più frequenti nel caso delle comunità terapeutiche, a causa della maggiore carenza di tali strutture in alcune regioni. Nel caso di collocamento in comunità terapeutica la competenza all'individuazione della struttura è del Servizio Sanitario Nazionale, che ne sostiene anche i relativi oneri, in attuazione del D.P.C.M. 01.04.2008. Gli Uffici di servizio sociale per i minorenni seguono e monitorano il percorso educativo-trattamentale anche presso le comunità terapeutiche, in collaborazione con i servizi sociosanitari territoriali competenti.

Al fine di assicurare pubblicità, trasparenza, economicità, qualità ed efficienza, l'Amministrazione nel riconoscere che le strutture comunitarie del privato sociale costituiscono un'importante risorsa per l'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, ha definito chiari indirizzi per innovare le procedure di selezione e verifica dell'operato delle strutture comunitarie. Per rispondere a tale esigenza, in data 29.12.2017, è stato pubblicato l'Avviso pubblico "Manifestazione di interesse per la costituzione di un elenco aperto di strutture residenziali disponibili all'accoglienza di minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale dell'Autorità giudiziaria minorile". Possono richiedere l'iscrizione all'Elenco, tramite manifestazione d'interesse, gli enti gestori di strutture socio-educative a carattere residenziale autorizzate in base alla pertinente normativa regionale e idonee ad accogliere minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale. L'Avviso pubblico non è soggetto a scadenza, pertanto,

gli enti gestori in qualsiasi momento possono richiedere l'iscrizione all'Elenco, che viene aggiornato con cadenza minima semestrale. L'ultimo aggiornamento risale al 07 gennaio 2021, con 587 strutture regolarmente iscritte. Il citato Avviso non si rivolge alle Comunità Terapeutiche, la cui competenza, come sopra riportato, è stata trasferita al Servizio Sanitario Nazionale.

Il D.G.M.C., al fine di migliorare le suddette procedure, rendendole sempre più rispondenti alle esigenze emerse in questi anni, sta lavorando, di concerto con i referenti dei Centri per la Giustizia Minorile, ad una revisione dell'Avviso pubblico.

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

Nel settembre 2020, tale tema è stato nuovamente portato all'attenzione del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria, istituito ai sensi del DPCM 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 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 17/21 anni, con possibile estensione fino a 23 anni, per soggetti sottoposti a provvedimento penale per reati compiuti da minorenni. Tale tipologia di struttura si rivolge a minorenni e giovani adulti con problematiche di rilievo socio-sanitario, 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 in attesa della definizione dei tempi della sua attivazione.

Analogamente, nel mese di luglio 2020, il CGM Firenze ha sottoscritto un Protocollo di Intesa 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 con "Modulo filtro". L'accordo intende 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 ad un'attenta valutazione dei bisogni del minore ed alla segnalazione del medico del presidio sanitario dell'IPM all'Autorità Giudiziaria Minorile per tramite dell'educatore referente presso l'IPM/CPA di Firenze.

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 ultraventunenni, 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 Comuni; i Carabinieri del N.A.S.; la Guardia di Finanza, l'Ispettorato del Lavoro, l'ufficio Minori della Questura). Alla competenza delle istituzioni di cui sopra si affianca un'attività di verifica e monitoraggio da parte dell'Amministrazione della giustizia, che affida le attività di monitoraggio e controllo delle suddette strutture residenziali ai "Gruppi di monitoraggio delle Comunità" istituiti presso i Centri per la Giustizia Minorile, secondo quanto stabilito dal disciplinare n. 4 allegato alla Circolare Dipartimentale n°1 del 18 marzo 2013 "Modello d'intervento e revisione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia". Il Gruppo, composto da operatori del Centro per la giustizia minorile e da operatori 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 visitata. 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 che per verifiche del progetto di intervento educativo. In tali occasioni, qualora i funzionari riscontrino apparenti 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 altrove dei ragazzi, riservandosi di segnalare l'esito del controllo alle autorità competenti e di disporre la cancellazione o la sospensione della struttura dall'Elenco.

Il D.G.M.C. in questi ultimi anni ha rafforzato ulteriormente le attività di vigilanza e controllo sui collocamenti sia a livello locale che centrale, proseguendo nella proficua collaborazione tra i C.G.M. e le Procure Minorili, con la stipula di accordi formali o l'instaurarsi di preziose prassi operative finalizzate al confronto e allo scambio di informazioni. L'Amministrazione centrale assicura il più ampio supporto ai C.G.M. nell'esecuzione di tali procedure e svolge un costante monitoraggio sulle verifiche effettuate a livello territoriale. Un'ulteriore analisi viene effettuata sulle rette delle Comunità, anch'esse registrate sul S.I.S.M., al fine di verificare costi effettivi, costi medi, numero delle partecipazioni, nonché di stimare le previsioni di spesa dell'anno in corso con un più elevato margine di precisione.

Nel corso del 2019, i Gruppi di Monitoraggio istituiti presso i C.G.M. hanno effettuato 230 visite presso le comunità che ospitano minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale del giudice minorile.

Nel corso del 2020 l'emergenza sanitaria da SARS Cov2 e le misure disposte dalle competenti Autorità sanitarie per il contenimento del contagio hanno fortemente inciso sull'attività di monitoraggio riducendo sensibilmente il numero di visite effettuate in loco. Complessivamente le verifiche, incluse quelle effettuate da remoto, sono risultate pari a 158.

All'attività di verifica, si affianca una sempre più importante attività di supporto e indirizzo finalizzata a qualificare l'azione delle comunità del privato sociale. Di rilievo, in questo campo, è l'iniziativa promossa dal CGM Venezia unitamente all'Università di Padova; quest'ultima ha condotto una ricerca, coinvolgendo le strutture comunitarie e gli operatori dei servizi minorili, sulla gestione degli eventi critici posti in essere dai minori ospiti.

L'Amministrazione, durante l'emergenza pandemica, ha mantenuto comunque viva l'attenzione sulle comunità private, attraverso la realizzazione di monitoraggi da remoto. I C.G.M. e gli U.S.S.M. 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.

Le comunità del privato sociale hanno affrontato in prima linea le difficoltà legate al diffondersi della pandemia da SARS COV-2. Nel mese di febbraio 2020 sono stati emessi i primi provvedimenti dipartimentali finalizzati alla gestione dell'emergenza sanitaria, al fine di fornire indicazioni circa la compatibilità delle attività fino ad allora svolte dai servizi con la fase emergenziale in corso. Si è garantita un'azione di costante supporto dei servizi minorili sul territorio, intervenendo nell'immediatezza della pubblicazione delle disposizioni governative e delle direttive delle Autorità preposte, con indicazioni di dettaglio, commento e orientamento. Pari supporto è stato fornito alle Comunità del privato sociale attraverso i Centri per la Giustizia Minorile. Esempio l'azione del CGM Napoli che, durante il periodo del cd *lockdown*, ha promosso, unitamente alla Protezione civile Regione Campania e all'Ordine degli Psicologi Regione Campania, un'azione di ascolto e supporto psicologico da remoto ai minori ospiti e agli operatori delle comunità.

Le comunità hanno dovuto far fronte a criticità di diverso tipo: la gestione dello stress emotivo dei ragazzi durante il cd. *lockdown*; la carenza di personale, dovuta sia al maggior carico di lavoro, sia ai periodi di quarantena fiduciaria/isolamento disposta dalle competenti autorità sanitarie; la carenza di supporto logistico nella prima fase dell'emergenza. Per far fronte a tali difficoltà il D.G.M.C. si è fatto promotore presso il Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria della stesura di *"Linee di indirizzo per la prevenzione e il controllo della infezione da SARS-COV-2 nelle comunità residenziali del privato sociale che accolgono i minorenni che hanno compiuto il 14° anno di età e i giovani adulti e per la gestione delle attività trattamentali negli Istituti Penali per i Minorenni"*, adottate con Accordo della Conferenza Unificata sancito il 9 luglio 2020. Le linee di indirizzo stabiliscono principi comuni a livello nazionale su temi quali triage in ingresso degli operatori, gestione dei nuovi arrivi, gestione degli isolamenti sanitari, visite dei familiari, rientri temporanei in famiglia, attività trattamentali in presenza, informazione e supporto educativo e psicologico.

Con la recrudescenza dell'emergenza registratasi nell'autunno 2020, nonostante il recepimento delle suddette Linee guida da parte delle Regioni, sono riemerse difficoltà legate all'accoglienza nelle strutture residenziali di coloro che risultano positivi al test per il covid19 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 ed 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 una certa distanza dal momento traumatico che ne ha determinato l'ingresso nel circuito penale minorile.

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

Le nuove disposizioni sono intervenute su un secondo rilevante aspetto relativo alla permanenza dei giovani adulti nel circuito minorile. L'articolo 9 del D.Lgs. 121/2018 ha, infatti, apportato sostanziali modifiche all'art. 24 del D.Lgs. 272/1989. Il limite massimo per l'esecuzione penale secondo le norme e

con le modalità previste per i minorenni rimane fissato al compimento del venticinquesimo anno di età; viene viceversa superata la distinzione operata con la L. 117/2014 tra infra e ultra-ventunenni, che prevedeva, solo per questi ultimi, l'ipotesi di una diversa valutazione del giudice qualora ricorressero "*particolari ragioni di sicurezza [...] tenuto conto altresì delle finalità rieducative*". Tale valutazione è ora estesa a tutti coloro i quali abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e collegata all'impossibilità di perseguire le finalità rieducative per "*mancata adesione al trattamento in atto*", quando il giovane adulto si dimostri "*resistente*", se non apertamente "*oppositivo*", al progetto educativo.

La previgente formulazione dell'art. 24 del D.Lgs. 272/1989 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 alcun sindacato, 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 ad utenti con gravissime imputazioni o in sconto di pene lunghe, refrattari ad ogni stimolo educativo e risocializzante che, rispondendo solo a codici basati sui rapporti di forza, determinavano situazioni di grave compromissione dell'ordine e della sicurezza delle strutture, con imposizione al gruppo dei pari e conseguente contaminazione negativa del clima interno a detrimento, soprattutto, di quella parte di utenza che partecipava invece positivamente al trattamento previsto.

La presenza di utenti con tali caratteristiche, pur se limitata a poche unità, tuttavia, in un Istituto minorile, poteva avere grande impatto, ed 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 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. Il Legislatore ha voluto porre l'accento, quale parametro di valutazione, sulle finalità rieducative, che non devono risultare *"in alcun modo perseguibili"*, con un richiamo alla responsabilità degli operatori minorili; questi ultimi devono aver posto in essere ogni intervento possibile affinché il percorso trattamentale del giovane possa fornire risposte positive.

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

Le "Linee di indirizzo" emanate dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità si sono soffermate su tale aspetto, richiamando 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 attivando le sue risorse personali, nonché 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.

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

L'Amministrazione, in questi casi, 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, contribuendo a determinare un considerevole numero complessivo di transiti (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 2020, alla sensibile diminuzione del numero degli utenti che sono usciti da una struttura detentiva minorile per fare ingresso nel circuito degli adulti (42 transiti complessivi nel corso del 2020, meno della metà dell'anno precedente).

L'art. 10 comma 5 del D.Lgs. 121/18, con riferimento ai giovani adulti, prevede che se il condannato per reati commessi da minorenne 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.

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

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

- ingresso in IPM da libertà di un giovane per procedimento connesso ad un reato commesso durante la minore età, per il quale si rilevi, dall'esame della situazione giuridica, un pregresso ingresso in un istituto per adulti, in custodia cautelare o in espiazione di pena, per reati commessi dopo il diciottesimo anno di età;

- ricezione presso il Centro per la Giustizia Minorile, da parte di un istituto per adulti, della richiesta di assegnazione ad una struttura minorile, ad esempio, perché è cessata la misura cautelare disposta per reato commesso dopo il compimento del diciottesimo anno di età.

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

Dall'entrata in vigore della nuova normativa si è assistito ad un progressivo decremento degli ingressi in IPM di giovani provenienti da strutture detentive del circuito ordinario, tanto che nel corso del 2020 si è registrato l'ingresso di soli 4 detenuti provenienti da strutture detentive del circuito ordinario.

5.2 *Compimento del venticinquesimo anno di età*

Al compimento del venticinquesimo anno di età, se è 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 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 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 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 2020, la sottoscrizione di tali protocolli è avvenuta sia nell'interdistretto Campania che nell'interdistretto Puglia e Basilicata. 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 ed 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 "Tant' l'aria s'adda cagna", promosso da USSM e UEPE Napoli e finalizzato alla presa in carico congiunta di nuclei familiari ove siano presenti soggetti in carico a entrambi i servizi. Altrettanto interessante è l'esperienza di CGM e UIEPE 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 in comunità 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 ed 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 socio-sanitari 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, ed in particolare:

- osservazione e acquisizione dei dati giudiziari e penitenziari, sanitari, psicologici e sociali;
- predisposizione della proposta di programma di intervento educativo individualizzato;

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

L'équipe interprofessionale e interistituzionale assicura assistenza al minore 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 ed 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 o in altri ambiti significativi. Determinante è la collaborazione con i servizi socio-sanitari territoriali.

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

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 da COVID-19, l'interlocazione tra USSM e A.G. si è svolta secondo approcci diversi nei singoli contesti territoriali, ed è stata più incisiva laddove è stata attivata su più livelli e dove 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 Milano ha promosso, nel corso

dell'anno 2020, l'apertura di un tavolo con la Magistratura al fine di facilitare il confronto su temi specifici. Tale iniziativa si è resa necessaria al fine di migliorare i flussi di comunicazione fra USSM e Autorità Giudiziarie in aggiunta al confronto sui casi in carico. Nel primo incontro è stato dato avvio al confronto sulle problematiche relative agli inserimenti in comunità. Prossime aree potranno riguardare i progetti di messa alla prova, la giustizia riparativa, la relazione sociale ed altri temi di interesse comune.

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 vengono inviate in copia anche all'USSM, che può attivarsi a sua volta per contattare il condannato e la sua famiglia ed individuare possibili alternative all'esecuzione della pena in istituto penale.

Un tema delicato, considerate le limitazioni connesse ai provvedimenti per il contenimento dell'emergenza pandemica, è stato quello di assicurare la presenza in udienza degli operatori: in talune realtà gli USSM hanno garantito la presenza effettiva degli assistenti sociali in udienza, mentre in altre è stata concordata la partecipazione in videoconferenza. In ogni caso, la necessaria ricalendarizzazione delle udienze e i frequenti rinvii, finalizzati a contenere il rischio epidemiologico, hanno inciso fortemente sulla programmazione delle attività per i ragazzi in carico, con maggiore evidenza nelle regioni del nord, più colpite nella prima fase dall'emergenza sanitaria.

Nel corso del 2020, stante l'esigenza di mantenere il distanziamento tra persone fisiche, i Servizi hanno sperimentato modalità di lavoro da remoto, utilizzando sia gli strumenti forniti dall'Amministrazione che quelle dei dipendenti. Al fine di non interrompere la relazione di sostegno e di aiuto, ad esempio, sono stati effettuati colloqui telefonici e videochiamate, mentre, nella prima fase dell'emergenza, i colloqui in presenza si sono svolti solo in caso di urgenza o di criticità, adottando le necessarie misure di sicurezza.

Le visite domiciliari e quelle in comunità hanno subito una forte riduzione, mantenendo i contatti tramite chiamate telefoniche e videochiamate. 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.

In casi gravi e urgenti sono stati, comunque, effettuati colloqui con il minore presso le strutture e si sono avuti confronti diretti con gli operatori, rispettando le misure di distanziamento e l'uso dei dispositivi di protezione.

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.

In ragione del veloce diffondersi dell'epidemia, i servizi minorili hanno dovuto definire una nuova dimensione organizzativa, sperimentando modalità innovative di lavoro, come lo *smart working*, stabilendo quali attività devono essere necessariamente svolte in presenza e quali, invece, possono essere svolte da remoto.

Nell'auspicio di una progressiva normalizzazione del sistema, si ravvisa comunque 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. Allo stesso tempo, tuttavia, le nuove modalità di lavoro sperimentate potrebbero rappresentare utili risorse per incoraggiare progetti innovativi e rispondere alle necessità di alcuni territori privi di possibilità ed energie operative locali o difficili da raggiungere. Alcuni USSM, ad esempio, hanno evidenziato l'impatto positivo del recente ricorso alla videoconferenza. Tale strumento ha consentito una notevole riduzione dei tempi di coinvolgimento dei servizi territoriali e una facilitazione nello svolgimento delle équipe interistituzionali, riducendo di conseguenza anche i tempi per la definizione della presa in carico congiunta e dell'attivazione di risorse in vista di progettualità integrate.

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, 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, ciò 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 ventesimo 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 modalità di collaborazione con esiti incerti 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. 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 una approfondita e costantemente aggiornata conoscenza dell'utenza e dei relativi bisogni.

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

In tale ambito si registrano alcune esperienze positive. L'USSM di Catania individua, come punto di forza, la preesistente attivazione di stabili e, in alcuni casi, formalizzate collaborazioni 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. Nel mese di dicembre 2020, inoltre, l'USSM di Catania, anche su sollecitazione del Presidente del Tribunale 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.

Il proficuo e serrato lavoro ha visto sancito dalla Conferenza Unificata, in data 9 luglio 2020, l'Accordo recante *"Linee di indirizzo per la prevenzione e il controllo dell'infezione da SARS-Covid19 nelle comunità residenziali e del privato sociale che accolgono minorenni che hanno compiuto il 14 anno di età e i giovani adulti e per la gestione delle attività trattamentali negli Istituti Penali per Minorenni"*.

Nell'ambito della Conferenza Unificata, inoltre, su impulso delle Regioni, in data 17 dicembre 2020 è stata adottata la Delibera, ai sensi dell'art. 7 comma 2 e 9, comma 1 del D.Lgs. 281/1997, concernente la costituzione del Tavolo di confronto per la realizzazione di interventi di inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale. Si auspica che il prossimo avvio di tale nuovo contesto di collaborazione interistituzionale possa favorire, come previsto, la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali con l'obiettivo di garantire uniformità sul territorio nazionale alle politiche integrate in materia di interventi sociali, istruzione, avviamento a lavoro e reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

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. L'epidemia e lo stato di emergenza sanitaria, infatti, hanno 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 minore e/o giovane adulto che entra nel circuito penale minorile parte necessariamente dall'analisi dei bisogni di cui sono portatori gli utenti. In termini qualitativi, si tratta di una utenza sempre più complessa, sia per le caratteristiche personali che per il contesto sociale di provenienza. Sono ragazzi che hanno alle spalle storie di segnalazioni a scuola per dislessia o iperattività, disordine della condotta; che hanno manifestato comportamenti antisociali, disturbi da comportamento dirompente, disturbo oppositivo-provocatorio, nonché disturbi dell'umore: 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, nel corso del 2020, il CGM Venezia ha discusso con la Regione Veneto la modifica del locale Accordo in materia di Sanità Penitenziaria. I primi esiti del confronto hanno evidenziato la necessità di strutturare un protocollo operativo per la segnalazione dell'utenza ai servizi sanitari che permetta di addivenire ad una valutazione rapida del caso e alla presa in carico multidisciplinare. È in fase di costituzione presso la Regione Veneto uno specifico tavolo di lavoro per la definizione di una scheda unica di segnalazione per la valutazione psicodiagnostica e la presa in carico da parte dei Servizi di NPI e CSM a livello regionale. Il CGM Venezia, in accordo con la Sanità Penitenziaria del Veneto, ha operato la messa a punto di un primo modello di scheda, che per ora è utilizzata in via sperimentale dall'USSM di Venezia per la segnalazione della casistica di competenza dell'AULSS 3 Serenissima, ai fini di una prima valutazione psicodiagnostica e di presa in carico.

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 del Giudice, ma, soprattutto, al termine della misura, in una necessaria logica di continuità della presa in carico che prevenga il possibile riacutizzarsi del disturbo psichico.

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

7 I flussi di utenza

Nel corso del 2020, presso i 17 Istituti Penali per i Minorenni presenti sul territorio italiano si sono registrati complessivamente 713 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 extradistrettuali, il numero degli ingressi sale a 896.

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

Tabella 5 - Ingressi e presenze negli Istituti penali per i minorenni nell'anno 2020, per sede.
Situazione al 31 dicembre 2020.

IPM	Ingresso stabile (compresi trasferimenti tra IPM)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2020
Torino	115	33,6	26
Pontremoli (MS) (*)	43	7,6	7
Milano	144	33,4	29
Treviso	48	10,9	10
Bologna	69	21,4	21
Firenze	46	14,0	14
Roma (**)	108	36,0	28
Nisida (NA) (**)	64	37,5	34
Airola (BN)	32	24,4	21
Bari	53	15,0	14
Potenza	11	7,6	8
Catanzaro	20	12,3	11
Palermo	42	17,6	13
Catania	53	21,9	17
Acireale (CT)	19	12,7	13
Caltanissetta	16	4,2	4
Quartucciu (CA)	13	10,2	8
Totale	896	320,4	278

(*) solo femminile

(**) con sezione femminile

Per una chiara comprensione dei flussi, si riportano di seguito le tabelle relative agli ingressi e alle uscite registratesi negli istituti negli anni 2017, 2018, 2019 e 2020, con specificazione delle motivazioni alla base dei movimenti.

Tabella 6 - Movimenti e presenze negli Istituti penali per i minorenni.

Anno 2017

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
INGRESSI									
Per custodia cautelare									
Dalla libertà	78	2	80	63	6	69	141	8	149
Da Centro di prima accoglienza	98	7	105	115	23	138	213	30	243
Da comunità per trasformazione di misura	16	1	17	17	0	17	33	1	34
Da comunità per aggravamento misura cautelare	165	9	194	108	19	127	293	28	321
Da comunità per nuovo procedimento	6	0	6	3	0	3	9	0	9
Da istituto penale per adulti	1	0	1	7	1	8	8	1	9
Per esecuzione pena									
Dalla libertà	78	11	89	61	37	98	139	48	187
Da comunità	4	0	4	4	0	4	8	0	8
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	10	0	10	13	0	13	23	0	23
Per revoca detenzione domiciliare	7	0	7	3	1	4	10	1	11
Per sospensione detenzione domiciliare	19	0	19	5	0	5	24	0	24
Per revoca concessione legge 199/2010	1	0	1	2	0	2	3	0	3
Per revoca libertà controllata	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da arresti domiciliari (adulti)	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Da istituto penale per adulti	15	1	16	15	0	15	30	1	31
Totale INGRESSI	520	31	551	419	87	506	939	118	1.057
USCITE									
Da custodia cautelare									
Decorrenza termini custodia cautelare	7	1	8	6	1	7	13	2	15
Revoca della custodia cautelare	5	1	6	8	2	10	13	3	16
Remissione in libertà	23	0	23	36	8	44	59	8	67
Prescrizioni	2	0	2	6	0	6	8	0	8
Permanenza in casa	20	2	22	5	2	7	25	4	29
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	279	12	291	187	24	211	466	36	502
Sospensione del processo e messa alla prova	6	1	7	19	0	19	25	1	26
Arresti domiciliari	4	0	4	0	0	0	4	0	4
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	1	1	2	0	0	0	1	1	2
Sospensione condizionale della pena	9	0	9	6	2	8	15	2	17
Estradizione	0	0	0	2	1	3	2	1	3
Da espiazione pena									
Espiazione della pena	71	6	77	48	16	64	119	22	141
Differimento esecuzione pena	0	4	4	0	24	24	0	28	28
Sospensione esecuzione pena	11	0	11	2	0	2	13	0	13
Sospensione condizionale della pena	0	1	1	1	0	1	1	1	2
Concessione liberazione anticipata	2	0	2	1	0	1	3	0	3
Concessione libertà controllata	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Liberazione condizionale	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Affidamento in prova al servizio sociale	34	0	34	30	2	32	64	2	66
Detenzione domiciliare	28	3	31	17	6	22	45	8	53
Concessione Legge 199/2010	15	0	15	22	2	24	37	2	39
Trasferimenti a strutture per adulti									
A strutture per adulti	36	1	37	29	0	29	65	1	66
Totale USCITE	554	34	588	425	89	514	979	123	1.102
PRESENZE									
Presenti alla fine dell'anno	225	8	233	169	23	192	394	31	425
Presenza media giornaliera nell'anno	262,9	9,5	262,4	175,1	26,5	201,6	427,9	36,0	463,9

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

• Anno 2018

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
INGRESSI									
Per custodia cautelare									
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
Per esecuzione pena									
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
Totale INGRESSI	609	27	636	384	112	496	993	139	1.132
USCITE									
Da custodia cautelare									
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
Da espiazione pena									
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
Trasferimenti a strutture per adulti									
A strutture per adulti	62	0	62	27	1	28	89	1	90
Totale USCITE	605	22	627	381	99	480	986	121	1.107
PRESENZE									
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.

• Anno 2019

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
INGRESSI									
Per custodia cautelare									
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
Per esecuzione pena									
Dalla libertà	88	4	92	69	44	113	157	48	205
Da comunità	7	0	7	1	1	2	8	1	9
Per revoca affidamento in prova al servizio sociale	8	0	8	1	1	2	9	1	10
Per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	14	0	14	4	1	5	18	1	19
Per revoca detenzione domiciliare	4	1	5	4	0	4	8	1	9
Per sospensione detenzione domiciliare	15	2	17	5	2	7	20	4	24
Per revoca concessione legge 199/2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Per revoca libertà controllata	0	0	0	4	0	4	4	0	4
Da evasione per esecuzione di pena	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da arresti domiciliari (adulti)	0	0	0	2	0	2	2	0	2
Da istituto penale per adulti	4	0	4	2	0	2	6	0	6
Totale INGRESSI	578	21	599	344	85	429	922	106	1.028
USCITE									
Da custodia cautelare									
Decorrenza termini custodia cautelare	8	1	9	10	6	16	18	7	25
Revoca della custodia cautelare	7	1	8	6	1	7	13	2	15
Remissione in libertà	25	0	25	6	4	10	31	4	35
Prescrizioni	6	0	6	0	2	2	6	2	8
Permanenza in casa	21	3	24	9	3	12	30	6	36
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	307	7	314	170	28	198	477	35	512
Sospensione del processo e messa alla prova	14	1	15	7	0	7	21	1	22
Arresti domiciliari	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	0	0	0	3	3	6	3	3	6
Sospensione condizionale della pena	3	0	3	1	1	2	4	1	5
Estradizione	0	0	0	2	2	4	2	2	4
Da espiazione pena									
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
Trasferimenti a strutture per adulti									
A strutture per adulti	75	2	77	46	3	49	121	5	126
Totale USCITE	592	23	615	361	104	465	953	127	1.080
PRESENZE									
Presenti alla fine dell'anno	198	12	210	144	15	159	342	27	369
Presenza media giornaliera nell'anno	213,6	8,9	222,4	165,9	22,1	188,0	379,5	31,0	410,4

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

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

• Anno 2020

Movimenti e presenze	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
INGRESSI									
Per custodia cautelare									
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
Per esecuzione pena									
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
Totale INGRESSI	337	18	355	310	48	358	647	66	713
USCITE									
Da custodia cautelare									
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
Da espiazione pena									
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
Trasferimenti a strutture per adulti									
A strutture per adulti	18	2	20	22	0	22	40	2	42
Totale USCITE	386	26	412	336	54	390	722	80	802
PRESENZE									
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.

Come si può osservare, se nel triennio 2017 - 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. Parimenti, il dato relativo alla presenza media presso le strutture, stabile nelle annualità 2017 e 2018 e che aveva già subito una sensibile diminuzione nell'anno 2019, ha registrato una riduzione ancor più significativa nell'anno da poco conclusosi.

Su tali variazioni 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 I.P.P.M.M., 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, i rischi di contagio, i comportamenti ai quali conformarsi e le motivazioni alla base delle indicazioni fornite dall'Autorità Sanitaria. Inoltre, sin dalle prime fasi dell'emergenza, le Direzioni degli I.P.P.M.M. 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 che ha consentito:

- installazione di strutture mobili sanitarie per *pre-triage*;
- definizione di protocolli di ingresso, che comprendono la quarantena precauzionale, con separazione del nuovo giunto dal resto della popolazione detenuta;
- accertamenti diagnostici con tamponi antigenici e molecolari;
- incremento del personale parasanitario con la presenza di almeno un operatore socio-sanitario in ogni IPM, in attuazione dei provvedimenti del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19

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

L'insorgere dell'emergenza pandemica e 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, 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 ed in uscita dagli IIPPMM ai soli casi di necessità ed urgenza.

Gli IIPPMM e i CCPPAA si sono dotati, inoltre, di strumentazione adeguata 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 una 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, l'Amministrazione, con provvedimento del 27 febbraio 2020, è intervenuta decretando la sospensione dell'annesso CPA e destinando all'isolamento precauzionale 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, è stato disposto che gli IPM di Bologna, Firenze e Treviso utilizzassero le stanze dei locali CPA per garantire l'esecuzione dell'isolamento fiduciario, ricorrendo, per l'accoglienza di minorenni arrestati o fermati, ai CPA limitrofi.

9 Il progetto di intervento educativo

Nei confronti dei minori e giovani adulti in esecuzione pena detentiva viene predisposto, entro il termine massimo di tre mesi dall'inizio dell'esecuzione, il Progetto d'Intervento Educativo (PIE). Il progetto è elaborato dall'équipe multidisciplinare, in accordo con i Servizi territoriali competenti, previo ascolto e condivisione con il giovane, secondo principi di personalizzazione degli interventi, delle

prescrizioni e della flessibilità esecutiva, tenendo conto delle attitudini, delle caratteristiche di personalità e della diversità di genere. Il progetto contiene gli elementi previsti dall'art. 14, comma 1, D.Lgs. 121/2018, afferenti a:

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

Il progetto, che viene costantemente monitorato e aggiornato, prevede gli obiettivi che si intendono raggiungere a breve, medio e lungo termine e riporta il "patto educativo" con il 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 IPM attivano protocolli e/o accordi operativi con enti e associazioni presenti sul territorio che possano favorire processi di inclusione sociale del detenuto. I programmi trattamentali sono elaborati per fornire una risposta agli specifici bisogni dell'utenza, prevedendo attività e interventi integrati e sinergici, anche in rapporto alle risorse messe a disposizione dalle altre Amministrazioni centrali, dagli Enti territoriali e locali, per consentire analoghe opportunità di reinserimento a tutti i minorenni e giovani adulti sottoposti a procedimento penale. 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 tale rete di collaborazioni, all'interno degli IPM, sono organizzate attività scolastiche, di formazione professionale, di animazione culturale, sportiva e ricreativa, di avviamento al lavoro.

Molteplici sono stati i progetti realizzati a livello locale con realtà operative e organismi, istituzionali e non, in grado di garantire un supporto agli interventi dei Servizi minorili della Giustizia, anche attraverso la condivisione e la partecipazione a programmi di educazione alla legalità e di cittadinanza responsabile. Si cita, tra gli altri, il progetto "Legalità e Merito", realizzato dall'Università "Luiss Guido Carli" con l'obiettivo di diffondere la cultura della legalità presso istituti scolastici dislocati su tutto il territorio nazionale, con attenzione anche a quelli ubicati in aree a rischio, caratterizzate da condizioni di svantaggio economico e sociale, che ha previsto il coinvolgimento nel corso del 2020 degli Istituti Penali per i Minorenni di Airola e Palermo. Il progetto è proseguito, in modalità a distanza, anche

nel periodo del cd. *lockdown*. Quale riconoscimento per la partecipazione al progetto, la L.U.I.S.S. ha offerto a entrambi gli Istituti la programmazione di ulteriori attività educative realizzate nell'autunno.

In linea generale, l'emergenza sanitaria in corso ha determinato un inevitabile rallentamento nell'attuazione dei progetti educativi programmati. Nella prima fase quasi tutte le attività trattamentali in presenza con operatori esterni sono state, infatti, sospese, sia all'interno dei servizi che in area penale esterna. Le strutture residenziali si sono riorganizzate con le risorse interne per realizzare alcune attività con il coinvolgimento diretto del personale di giustizia minorile; in rare occasioni, è stato possibile riconvertire l'attività educativa, programmata in presenza, in modalità da remoto. Con il termine del cd *lockdown* e, ancor di più, con la sottoscrizione del citato Accordo sancito dalla Conferenza Unificata Stato Regioni Province Autonome Città e Autonomie del 9 luglio 2020 è stato possibile riprendere gradualmente le attività trattamentali e, quindi, attuare, sebbene in forma ridotta, quanto programmato con la scrupolosa osservanza delle misure di prevenzione igienico-sanitarie. L'Accordo, per ciò che attiene al contesto detentivo, prevede modalità di distribuzione delle attività trattamentali nell'arco della giornata e della settimana per piccoli gruppi proporzionali alla dimensione del luogo e degli spazi, da effettuarsi in collaborazione con i Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie; procedure di igiene degli ambienti; adozione di DPI per l'utenza e per il personale; misure di prevenzione per rientro da permessi e lavoro all'esterno da adottarsi compatibilmente con quanto indicato dai provvedimenti ministeriali e regionali.

La recrudescenza della pandemia nell'autunno ha nuovamente rallentato lo svolgimento dei programmi educativi in presenza, in relazione agli scenari di gravità definiti con ordinanza del Ministero della Salute.

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, 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 in struttura detentiva, con l'imposizione di un periodo di isolamento sanitario precauzionale in ingresso di vari giorni, oltre a plurimi screening mediante tampone, prima del nulla osta sanitario alla vita comune. La durata dell'isolamento sanitario precauzionale è stata stabilita, nella maggior parte dei casi, in 14 giorni, periodo ben più lungo della massima sanzione disciplinare (10 giorni) e le cui condizioni risultano essere, paradossalmente, più restrittive: solo alcune Aziende sanitarie, e in presenza di determinate condizioni, ammettono l'isolamento di coorte; la permanenza all'aperto è anch'essa assicurata in maniera separata e spesso necessariamente ridotta; i contatti con i familiari si svolgono esclusivamente nella forma del video-colloquio attraverso l'uso dei tablet o altri dispositivi; l'accesso alle attività è sospeso, salva la possibilità di seguirle da remoto. Non di rado gli isolamenti sanitari vengono reiterati, ad esempio, al rientro da permesso o da ricovero (per contatto con operatore risultato successivamente positivo, per insorgenza di sintomi simil-influenzali, etc.)

Tali protratti isolamenti sanitari aggravano la preesistente condizione di privazione della libertà personale e acuiscono 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 assicurano, con responsabilità e professionalità e nel rispetto delle precauzioni sanitarie, supporto e vicinanza all'utenza sottoposta a tale regime, prestando particolare attenzione ad ogni bisogno espresso ed 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 di CPIA e di 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 Centro Provinciale Istruzione per Adulti (CPIA) competente per territorio ed 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, alfabetizzazione (soprattutto per gli stranieri), corsi di scuola secondaria di primo grado (che risultano registrare il maggior numero di iscritti)

e corsi di scuola secondaria di secondo grado. Per alcuni studenti, che abbiano dimostrato di aderire ai programmi trattamentali, è consentito, previa approvazione dell'Autorità Giudiziaria competente ed in applicazione di quanto previsto dal D.Lgs.121/18, la frequenza di corsi scolastici realizzati all'esterno della struttura.

Nel corso del 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 I.P.P.M.M., sono stati sospesi ed è stata attivata la didattica a distanza. Occorre evidenziare che la sospensione dell'attività didattica in presenza è risultata particolarmente penalizzante nel contesto detentivo minorile, in quanto l'utenza è accomunata da vissuti di abbandono scolastico precoce, difficoltà di apprendimento e di concentrazione, difficoltà linguistiche per i minorenni stranieri non accompagnati e per coloro che sono analfabeti di ritorno, con potenziale riduzione delle opportunità di colmare le disuguaglianze formative ed educative. Altra questione critica è stata la completa sospensione, nel periodo del cd *lockdown*, delle attività di laboratorio, componente essenziale delle lezioni nell'ambito dei percorsi professionali, cui sono iscritti la grande maggioranza degli utenti.

Ogni sforzo è stato profuso per sostenere le iniziative volte a favorire la continuità didattica, specie per i giovani impegnati negli esami di fine corso per l'acquisizione del titolo di studio. Le Direzioni degli IPM hanno rafforzato il raccordo con gli Uffici Scolastici Regionali ed i CPIA di riferimento, anche attraverso la definizione di intese formali ed informali per l'attivazione di iniziative di didattica a distanza. Sono stati agevolati i colloqui da remoto tra studenti e docenti; sono state attivate esperienze di *peer education* e di tutoraggio, è stata prevista, a valere sul budget ordinario, la possibilità della copertura finanziaria per eventuali spese necessarie alla realizzazione delle attività didattiche, qualora non assicurate dall'Istituzione scolastica, anche con riferimento ai costi per garantire l'utilizzo da parte degli studenti di eventuali piattaforme/strumentazione tecnologica indicate dagli Istituti scolastici di riferimento per la fruizione della didattica a distanza. Non poche sono state le criticità legate alla necessaria dotazione di più postazioni di collegamento, funzionali al buon andamento della didattica e alla diversità di percorsi di apprendimento. Fondamentale per il funzionamento della nuova modalità didattica è stato il ruolo svolto dal personale di area tecnica degli I.P.P.M.M.: gli operatori si sono, infatti, organizzati per raccogliere il materiale didattico pervenuto e distribuirlo, supportando i ragazzi nello svolgimento dei compiti e nella restituzione degli elaborati agli insegnanti.

Immagine 1 – IPM Quartucciu – Postazione per la didattica a distanza



*La scrivania è realizzata nell'ambito del laboratorio di falegnameria,
le decorazioni alle pareti nell'ambito del progetto Murales

Con l'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 equa ed 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, si prevede di invitare i Servizi Minorili a cogliere gli aspetti positivi dell'introduzione della modalità 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.

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.

I servizi minorili sono da sempre molto attenti alla promozione della formazione professionale.

In tutti gli IPM sono attivi corsi di formazione professionale, spesso congruenti con i percorsi scolastici offerti: è il caso, ad esempio delle collaborazioni con Istituti scolastici alberghieri presenti presso gli IPM di Roma e Bologna. In molti casi (Milano, Bologna, Roma, Catanzaro, Bari, Potenza) i corsi di formazione professionale sono realizzati da Enti accreditati; si tratta di corsi finanziati con fondi regionali o europei, che rilasciano titoli riconosciuti sul mercato del lavoro. Presso altre strutture la formazione è assicurata da esperti o associazioni locali, che spesso agiscono in forma volontaria, con il supporto dell'Amministrazione, che concorre al pagamento delle spese (attrezzature, materiale didattico, incentivi per gli allievi).

Presso l'IPM di Catania si è puntato molto sui tirocini professionalizzanti realizzati in collaborazione con il locale Centro per l'Impiego. Nel 2020 è stato avviato il primo progetto di tirocinio formativo, nel settore della manutenzione edile. Il progetto ha coinvolto 5 ragazzi prevalentemente maggiorenni ed in possesso della licenza media, a turnazione per tre mesi di tirocinio, con la guida di un tutor. Nella fase iniziale, in piena emergenza epidemiologica, vi sono stati anche momenti formativi a distanza, con particolare attenzione alla formazione finalizzata alla sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi

del D.Lgs. 81/2008. Il tirocinio ha comportato un impegno giornaliero, per cinque giorni alla settimana. Il secondo progetto di tirocinio, nel settore del giardinaggio e cura del verde, finalizzato all'apprendimento e alla pratica di tecniche di cura del verde, si è esplicato secondo le stesse modalità del primo ed ha visto coinvolti 4 giovani ristretti sulla base di una convenzione tra l'IPM, il Centro per l'Impiego di Catania e una cooperativa del Terzo settore, quale azienda ospitante.

In numerose realtà territoriali, inoltre, sono presenti, in forma sperimentale, attività lavorative intramurarie gestite da soggetti terzi in convenzione con l'Amministrazione: 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, previsto l'avvio della coltivazione biologica di funghi ed erbe aromatiche presso una serra ubicata all'interno del complesso detentivo, con l'assunzione, da parte della Cooperativa che lo gestisce, di almeno 2 giovani.

Nell'IPM di Quartucciu vi è una piccola lavanderia industriale; a Milano sono attivi un laboratorio di panetteria e un laboratorio di cablatura di quadri elettrici; a Nisida sono presenti un laboratorio di manufatti in ceramica e un laboratorio 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, infine, verificando la possibilità di dare avvio ad attività lavorative gestite direttamente dall'Amministrazione ex artt. 20 e 22 O.P., con riferimento in particolare ai servizi di pulizia degli immobili demaniali.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha comportato, nell'anno in corso, lo sviluppo di nuove modalità di intervento, alcune poco o nulla sperimentate in passato, finalizzate ad attutire il negativo impatto che le misure di prevenzione dal contagio hanno inevitabilmente determinato, impedendo, per un lungo periodo di tempo, la realizzazione di numerose attività formative e lavorative con la presenza di personale esterno, tra cui anche alcune di quelle sopra citate.

Presso l'IPM di Nisida, ad esempio, il laboratorio di ceramica è stato temporaneamente sospeso per effetto delle chiusure imposte con DPCM, non rientrando la lavorazione tra i servizi essenziali di cui è sempre stata consentita la prosecuzione. Di conseguenza, le due ragazze assunte con contratto part

time, come operaie comuni, presso il suddetto laboratorio di ceramica sono state poste dal datore di lavoro in aspettativa per circa tre mesi.

Al termine del cd *lockdown* le attività di formazione professionale e le attività lavorative hanno ripreso quasi ovunque il regolare andamento, con l'adozione di tutti i criteri di sicurezza finalizzati ad 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. Laddove possibile le attività sono state svolte all'aperto.

I servizi minorili si stanno, ovunque, riorganizzando per progettare percorsi alternativi, in grado di garantire la necessaria continuità nonostante le limitazioni che dovessero continuare a configurarsi.

È proseguita, nel corso del 2020, l'attività di supporto del Dipartimento ad alcuni Istituti Penali per i Minorenni per l'avvio e/o la prosecuzione delle suddette attività lavorative e formative intramurarie, rispetto alle quali gli IPM proponenti avevano riscontrato difficoltà di tipo tecnico e/o giuridico. Si prevede di implementare ulteriormente le esperienze sopra descritte grazie all'accesso ai benefici di cui alla legge 22 giugno del 2000, n. 193 (c.d. "Legge Smuraglia") che offre agevolazioni fiscali e contributive per le cooperative sociali e le imprese che assumono detenuti, sia all'interno degli Istituti Penitenziari che nel lavoro all'esterno in applicazione dell'art. 21 O.P.. A partire dal 2020, infatti, è garantito l'accesso agli sgravi contributivi e fiscali di cui alla suddetta legge anche per le cooperative e imprese che assumono utenza in carico ai Servizi della Giustizia minorile e di comunità. A tal fine, il D.G.M.C. provvede a raccogliere le domande dei soggetti che collaborano con gli IPM per esaminarle e trasmetterle successivamente al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria affinché confluiscono nell'elenco dei soggetti ammessi ai benefici.

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. Si tratta di previsioni che hanno carattere di obbligatorietà. 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 minore 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 ad opera di un Gruppo di lavoro interuffici, istituito da alcuni anni,

il quale, dopo aver effettuato la ricognizione dei locali, sia detentivi che 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 negli Istituti 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 evitare, 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 (spesso una sola persona) vede in ogni caso prevalere l'esigenza di scongiurare ogni situazione di possibile isolamento, assicurando al detenuto una regolare vita di gruppo.

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

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

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

Proprio per questo motivo si assiste, in taluni casi, ad 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 la netta separazione tra detenuti minorenni e giovani adulti (Iorino, Roma, Nisida, Airola e Catania), non è raro che, al

compimento del 18mo anno di età, il passaggio da una sezione all'altra richiede 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. A titolo di esempio, presso l'IPM di Roma, un giovane maggiorenne si è offerto volontario per assicurare compagnia e sostegno, durante l'isolamento sanitario precauzionale, ad un ragazzo diciassette al rientro dal ricovero ospedaliero. Tali episodi non sono infrequenti.

Purtroppo, la perdurante situazione di emergenza pandemica costringe le Direzioni degli Istituti Penali per i Minorenni, in accordo con l'Autorità sanitaria competente, ad 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.

Immagine 2 – IPM Quartucciu – Dettaglio camera di pernottamento



Per le finalità di cui all'art. 16 "Camere di pernottamento" il D.Lgs. 121/2018 ha, inoltre, autorizzato la spesa di € 80.000,00 per ciascuno degli anni 2018 e 2019. Lo stanziamento relativo all'esercizio 2019 è stato reso disponibile ad aprile 2019 ed è stato tempestivamente assegnato agli 11 Centri per la giustizia minorile ad integrazione delle assegnazioni ordinarie in conto capitale (capitolo 7421.02) destinate agli stessi per l'acquisto di arredi e attrezzature per migliorare la vivibilità e l'ambiente delle stanze di pernottamento degli IPM. Tali risorse sono state, pertanto, integralmente utilizzate per l'acquisto e/o il rinnovo di mobilio e attrezzature delle stanze di pernottamento, quali letti, materassi, televisori e arredi vari, entro il termine dell'esercizio 2020, come previsto.

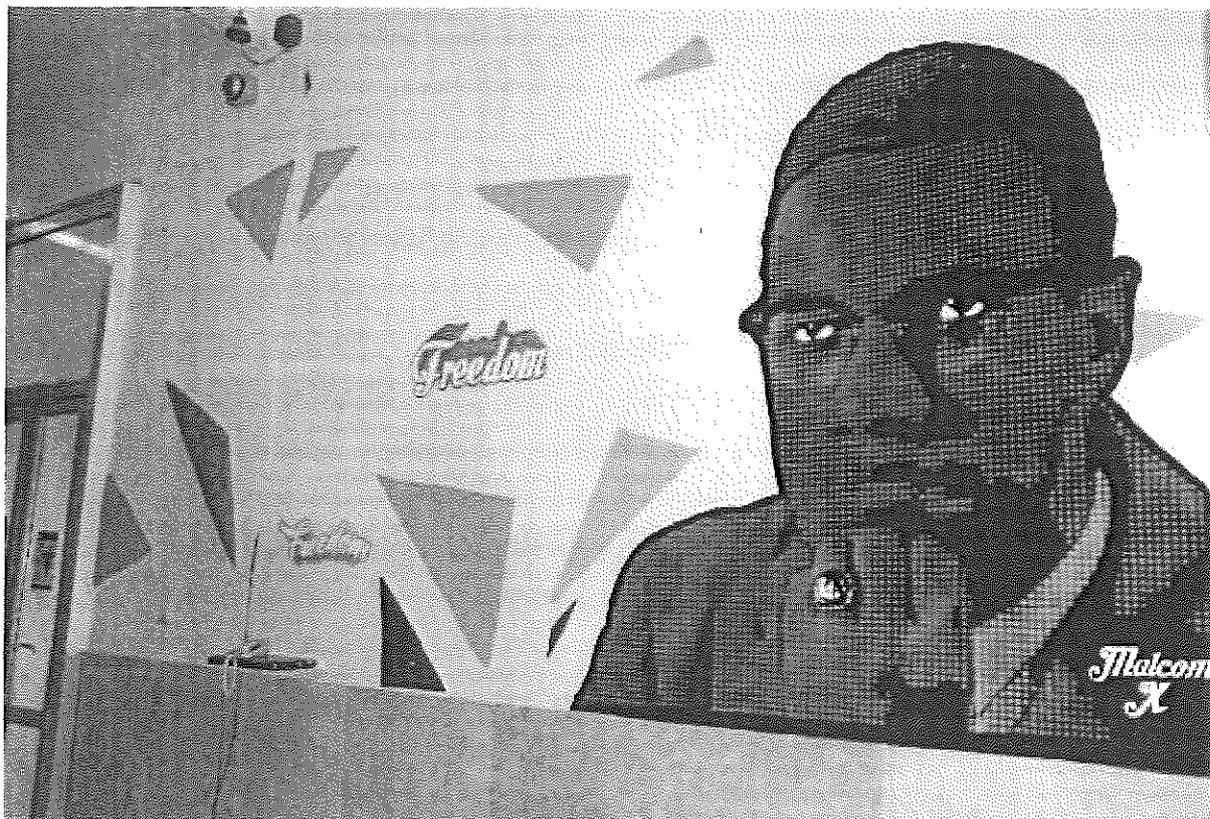
Immagine 3 - IPM Quartuccio - Sala mensa



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

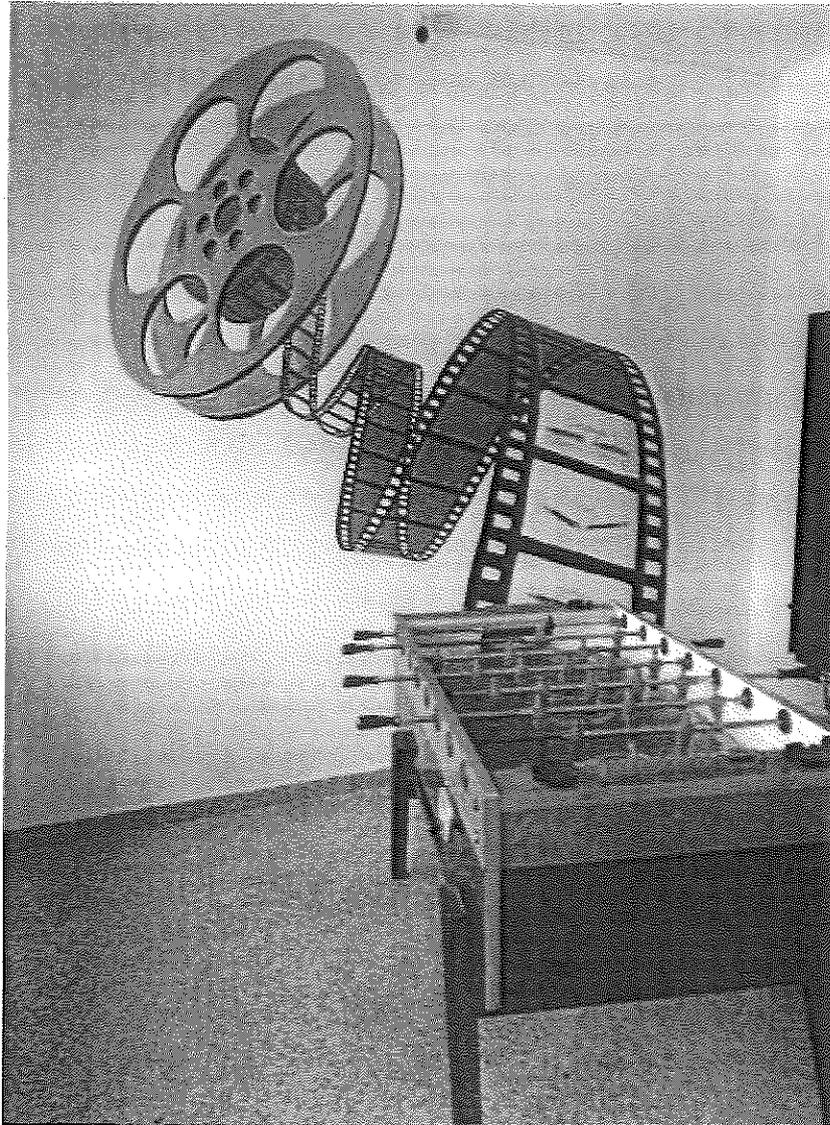
Immagine 4 – IPM Airola – corridoio area scuola



* Murales realizzato nell'estate 2020 nell'ambito del progetto "Andrà tutto bene"

Durante i mesi del cd *lockdown*, in assenza di attività con operatori esterni, i ragazzi sono stati particolarmente sollecitati a curare il proprio ambiente di vita. Presso l'IPM di Bologna un gruppo di ragazzi ristretti, sotto la guida del personale di Polizia Penitenziaria, si è occupato della tinteggiatura delle camere di pernottamento e di diversi altri ambienti dell'Istituto, lavorando con molta cura ed impegno e ottenendo, da parte del personale di Polizia Penitenziaria, relazioni di servizio di "merito". Analoghe attività sono state condotte presso l'IPM di Potenza nell'ambito del progetto "Vivere a colori" e presso l'IPM di Airola nell'ambito del corso regionale professionale "Operatore della tinteggiatura" FSE 2014-2020 e, nel luglio 2020, nell'ambito del progetto "Andrà tutto bene", durante il quale sono state decorati con murales i corridoi dell'area scuola. Presso l'IPM di Quartucciu, il laboratorio di falegnameria ha consentito ai ragazzi di personalizzare anche il mobilio, sia delle stanze di pernottamento che degli ambienti comuni.

Immagine 5 – IPM Potenza – Sala socialità



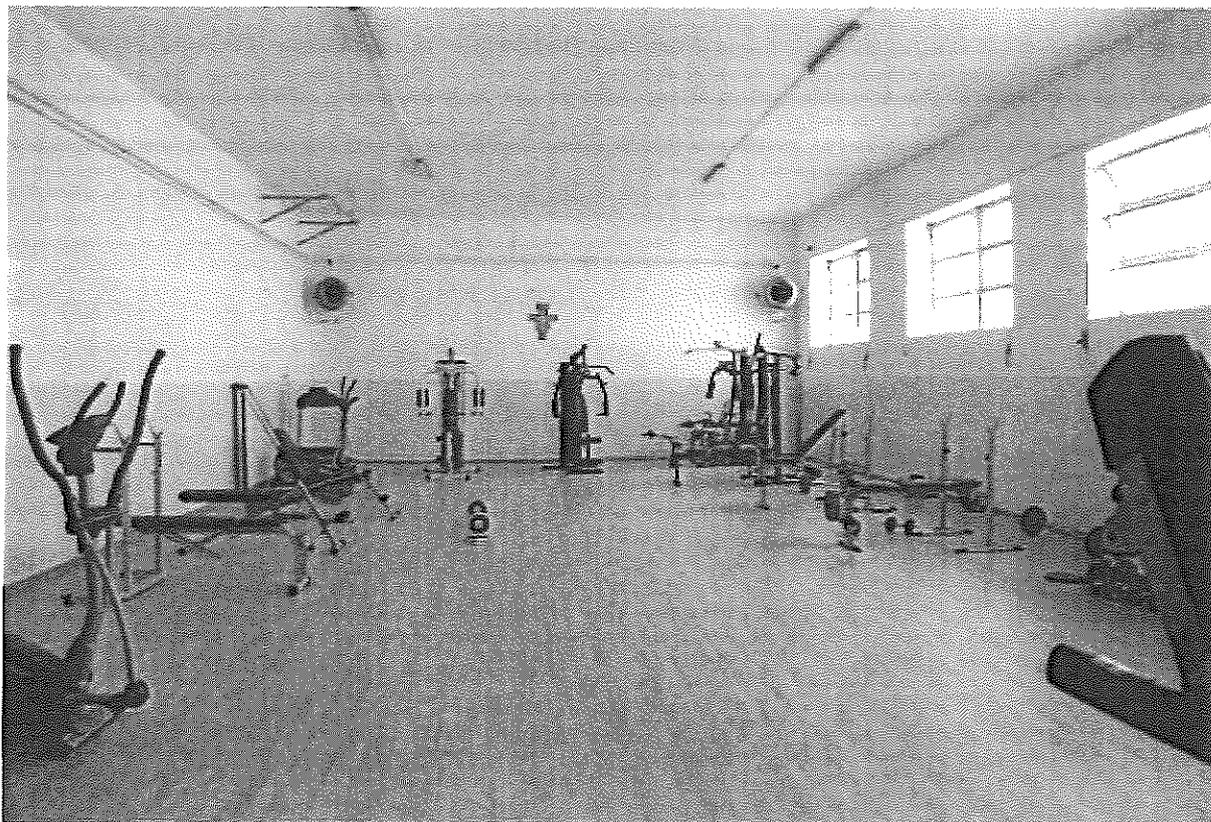
11 Permanenza all'aperto

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. Le attività sportive sono praticate in tutti gli Istituti Penali per i Minorenni e prevedono attività individuali e di gruppo.

Immagine 6 – IPM Airola - Palestra



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

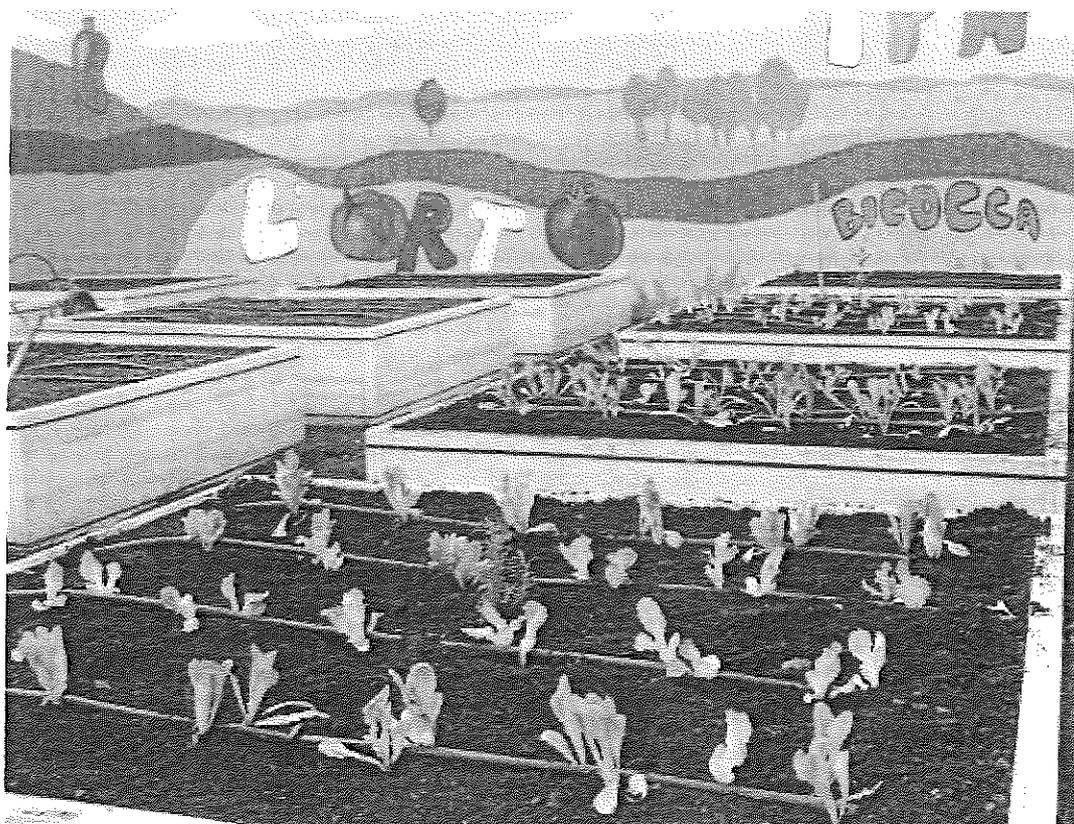
Le predette attività sono proseguite anche durante il periodo del cd *lockdown*: presso l'IPM di Quartucciu le attività sportive sono state realizzate all'aperto sotto la supervisione del personale di Polizia Penitenziaria. In tutti gli Istituti è stata prestata particolare attenzione al corretto utilizzo delle attrezzature e alle procedure di sanificazione.

Oltre alle attività sportive tradizionali, sono proposte ai ragazzi anche altre discipline. Presso l'IPM di Bari, ad esempio, sono state proposte 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 un'attività presente in moltissime strutture con finalità trattamentali e ricreative, con attività di giardinaggio ma anche di vivaio e di orticoltura. Presso gli IPM di Bologna, Firenze, Airola, Caltanissetta l'attività rientra in un corso di formazione professionalizzante. Presso l'IPM di Catania il progetto "L'orto in IPM. Coltivare condivisione e speranza" è stato attivato grazie ad un finanziamento con fondi ex lege 285/97 del

Comune di Catania. Si tratta della realizzazione di un orto biologico per la produzione di frutta e ortaggi da destinare sia al consumo interno che 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 dove 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. La finalità è quella 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. Lavorare in gruppo per un obiettivo comune migliora le relazioni interpersonali ed educa al rispetto e alla condivisione.

Immagine 7 – IPM Catania - Orto



Presso numerosi IPM la cura del verde e il giardinaggio offrono l'opportunità di abbellire le aree verdi e, nel contempo, di effettuare un percorso educativo e professionalizzante. Presso l'IPM di Nisida, parte dello spazio dedicato alle aree verdi è stato destinato alla creazione della "Fattoria del mare": sono stati messi a dimora roseti ed altre piante a fiori, grazie all'impegno di alcuni ragazzi che si sono occupati della cura e della manutenzione di detto spazio verde.

La disponibilità di spazi all'aperto è stata di vitale importanza nell'anno trascorso. Numerose attività sono state, infatti, realizzate all'aperto in ottemperanza alle misure disposte per la prevenzione ed il contenimento della diffusione del contagio da COVID-19. Presso l'IPM di Bologna, la disponibilità di

un ampio spazio esterno ha consentito di realizzare comunque anche nell'anno 2020, nel rispetto dei protocolli di sicurezza predefiniti, l'attività teatrale, con quattro serate aperte al pubblico esterno durante l'estate.

Analogamente presso l'IPM di Firenze è stato realizzato il progetto teatrale dal titolo "Caro Padre" con evento conclusivo rivolto al pubblico esterno. L'attività ha preso avvio a partire dal giugno 2020 in continuità con un laboratorio di scrittura creativa realizzato nell'anno 2019 sul tema del rapporto tra padri e figli. Il lavoro ha coinvolto circa 6 -7 ragazzi ed è culminato in uno spettacolo di letture di brani, alcuni scritti dai ragazzi, altri tratti da personaggi famosi, aperto anche al pubblico esterno e andato in scena per due sere consecutive nel cortile dell'IPM alla fine di luglio 2020, nel rispetto delle misure anti Covid-19.

Gli spazi all'aperto di pertinenza dei 17 Istituti penali minorili sono, quasi sempre, di ampie dimensioni: cortili, giardini, aree verdi, orti, campi da calcio, pallacanestro e vari. Tali spazi richiedono una costante e onerosa manutenzione, cui l'Amministrazione fa fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente. Per la sola annualità 2018, il decreto legislativo 121/2018 ha previsto uno specifico stanziamento per le finalità di cui all'art. 17 "Permanenza all'aperto" dell'importo di € 100.000,00. Tali risorse sono state integralmente utilizzate entro il termine dell'esercizio finanziario 2019 per l'acquisto di arredi e attrezzature per migliorare gli spazi esterni degli IPM, come rappresentato nella Relazione ex art. 25 del D.Lgs. 121/2018 relativa all'annualità 2019.

12 Colloqui e tutela dell'affettività

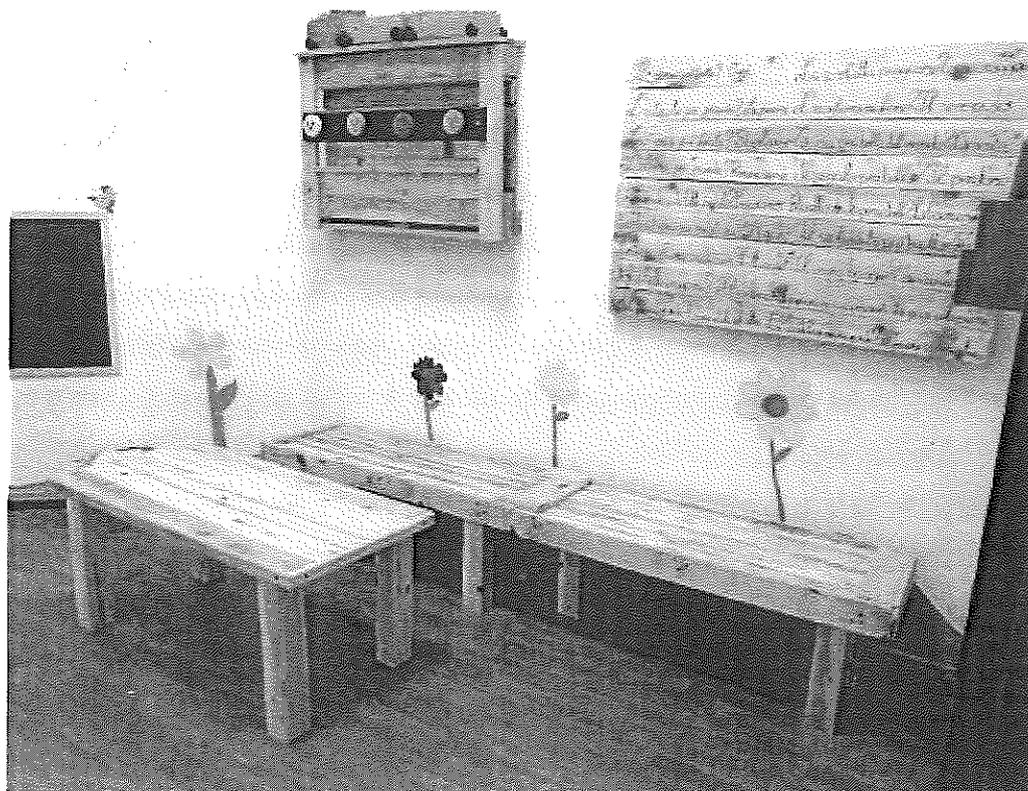
12.1 *Colloqui con i familiari*

Il Decreto legislativo n. 121 del 02.10.2018 ha riservato particolare attenzione alla tutela delle relazioni affettive del minorenni/giovane adulto ristretto presso le strutture detentive minorili, non solo con riguardo ai rapporti con i diretti 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 che 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 ad un massimo di 90 minuti.

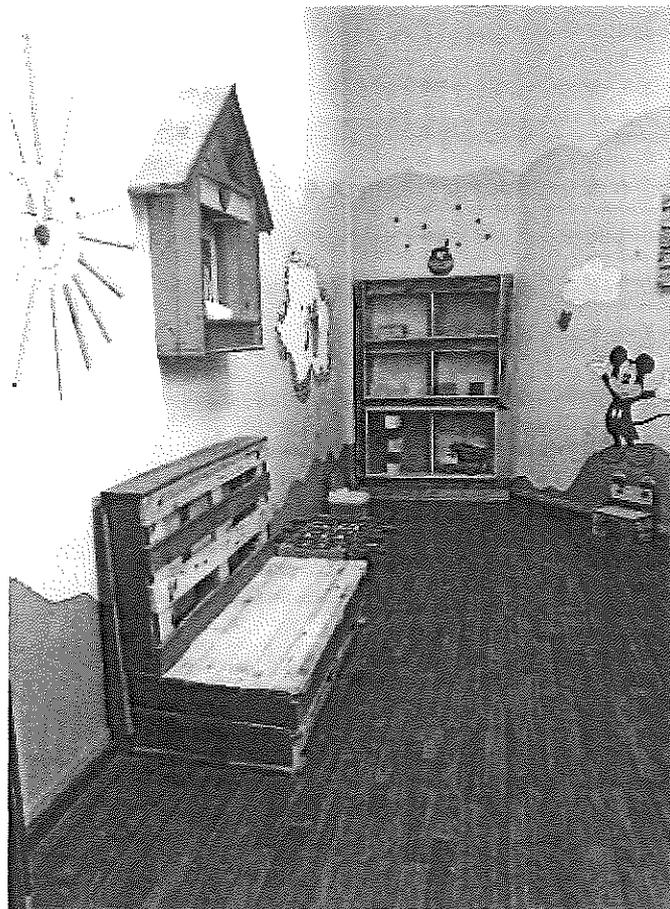
Particolare attenzione viene dedicata a quegli utenti che non hanno riferimenti affettivi sul territorio nazionale, per i quali la nuova normativa richiede un maggior coinvolgimento dei volontari autorizzati che svolgono attività in istituto ed un costante supporto psicologico; le indicazioni dipartimentali,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

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



Altrettanta cura è dedicata ai giovani padri e alle giovani madri detenuti, attraverso il potenziamento di tutte quelle iniziative che possano offrire maggiori spazi di condivisione, crescita e responsabilizzazione. Tali iniziative trovano impulso nelle Raccomandazioni definite nel Protocollo d'Intesa sottoscritto dal Ministro della giustizia con il Garante dell'Infanzia e l'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre, rinnovato il 20 novembre 2018 per un ulteriore biennio, finalizzato ad implementare le azioni atte a garantire il diritto dei detenuti alla genitorialità ed il diritto alla continuità del legame affettivo con i propri figli. In esecuzione del Protocollo, gli 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 ad una riabilitazione "emotiva" del ristretto che, pur adolescente o giovane, ha già costruito un nuovo nucleo familiare. Al fine di favorire i legami genitoriali essenziali, si è posta particolare attenzione alle modalità di realizzazione degli incontri, sia attraverso un accompagnamento educativo, sia predisponendo spazi di ospitalità alle famiglie, anche al di fuori dei consueti colloqui settimanali e anche al di fuori delle strutture.

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



Purtroppo, l'insorgere dell'emergenza pandemica e le misure disposte per prevenire la diffusione del contagio da COVID-19 hanno imposto dolorose 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. Dapprima, il D.L. 9 del 02/03/2020, per le aree del nord più colpite, ha temporaneamente stabilito che i colloqui di cui all'art. 19 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, fossero svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti nella disponibilità dell'amministrazione o mediante corrispondenza telefonica, autorizzabile oltre i limiti di cui all'articolo 19, comma 1. Con D.L. 11 del 08/03/2020 tale disposizione è stata estesa a tutto il territorio nazionale. 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 suddette sono difficoltà riemerse appieno nell'autunno 2020, per le Regioni caratterizzate da scenari di <elevata> o <massima> gravità oltre che da un livello di rischio alto, di cui al DPCM 03/11/2020.

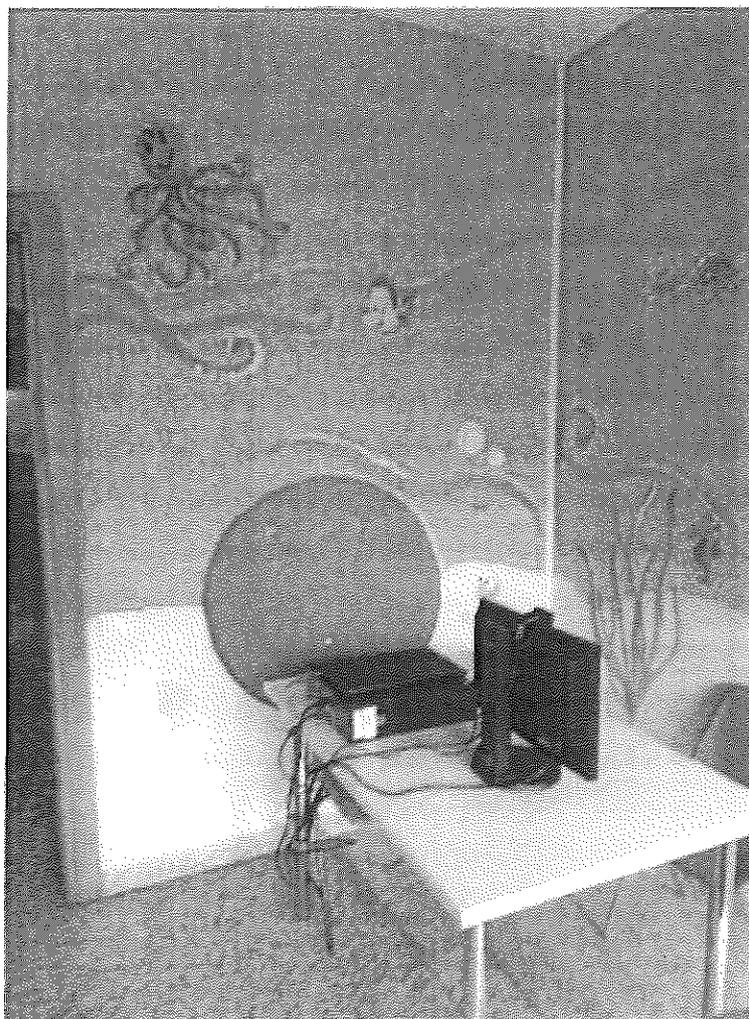
Le predette limitazioni sono state ribadite anche dal successivo D.L. 34/2020 (art. 221), convertito, con modificazioni, dalla L.77/2020 la cui efficacia è stata prorogata sino al 31 luglio 2021 (art. 23 D.L. 137/2020).

In tale contesto il Dipartimento, sin dall'inizio di marzo 2020, 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 di 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 a distanza, ivi inclusi dispositivi mobili, con relativo traffico internet, in numero proporzionato al fabbisogno dell'utenza interessata;
- sono state date indicazioni affinché dall'attuazione delle normativa sui videocolloqui non discendessero oneri a carico dei detenuti;
- sono stati forniti indirizzi e chiarimenti al fine di un corretto inquadramento dell'istituto del "colloquio a distanza", in tutto equiparato al colloquio in presenza fatte salve le modalità di svolgimento;
- sono state avviate, con il gestore "Telecom Italia", interlocuzioni che hanno favorito la donazione del servizio di telefonia mobile e dati e di 35 tablet ad 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.

Immagine 10 – 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 da tale da garantire lo svolgimento dei videocolloqui 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.

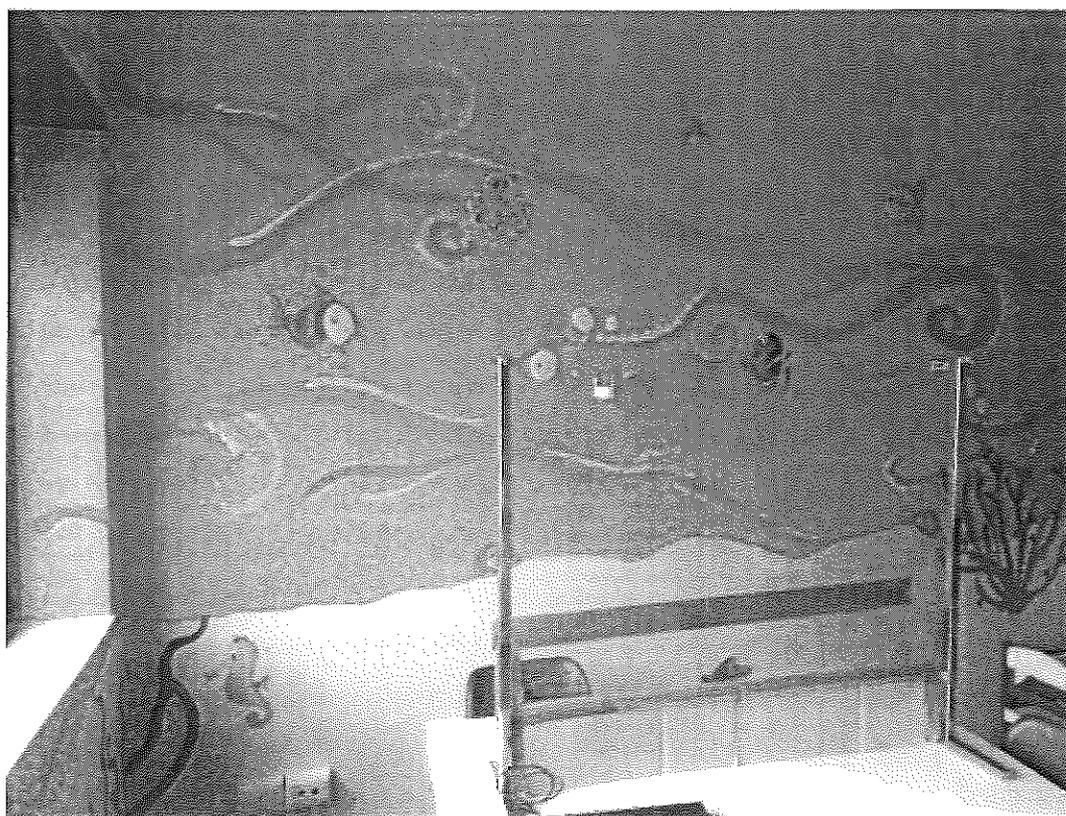
Il video colloquio è divenuto strumento di comune utilizzo e rappresenta una delle modalità che possono contribuire al mantenimento delle relazioni affettive per i minori e giovani ristretti negli IPM, consentendo di superare quegli ostacoli che la distanza dal luogo di residenza dei familiari, le problematiche 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, allorché, con DI. n. 29 del 10.05.2020, è stata prevista la progressiva ripresa dei colloqui in presenza. A tal fine è stata definita una dettagliata disciplina, diffusa con circolare prot.n. 23395 del 12/05/2020, nell'ambito della quale sono state fornite prescrizioni sulla continuità dei video-colloqui, sul numero massimo dei colloqui in presenza e sul numero massimo 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. Quanto sopra per 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, fermo restando il necessario ricorso al solo strumento del video-colloquio, salvo casi eccezionali, nelle aree dove opera il generale divieto di spostamento.

Immagine 11 – 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 ad 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 pandemica ha fortemente limitato la possibilità per i giovani detenuti di fruire di colloqui in presenza degli utenti con familiari ed operatori. Per salvaguardare quanto più possibile i diritti soggettivi delle persone private della libertà personale, la normativa adottata nel corso dell'emergenza sanitaria, sin dal mese di marzo 2020, 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 ad 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 gli obiettivi 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 intercettazione telefonica disposta dall'A.G., o consentire la registrazione e l'eventuale contestuale ascolto nelle ipotesi delle 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 a scadenza del tempo limite;
2. la calendarizzazione delle chiamate;
3. la registrazione delle chiamate (su richiesta dell'Autorità Giudiziaria) con possibilità di ascolto contemporaneo;
4. la possibilità di gestire chiamate in ricezione dal posto operatore;
5. il mantenimento dell'archivio storico delle chiamate (data, ora, durata, destinatario);
6. la chiamata automatica al numero autorizzato;
7. la restituzione sull'esito della chiamata con possibilità di recuperi automatici (con scadenza e quantità di recuperi impostabili nella giornata) o manuali delle chiamate (a discrezione dell'operatore).
8. la possibile espansione per videochiamata e messaggistica in sicurezza e sotto il controllo degli operatori;
9. la possibilità di visualizzare in tempo reale le conversazioni attive con funzione "call monitor", dalla quale è possibile individuare il nome del detenuto, l'interno usato, il numero chiamato (con descrizione), la durata della chiamata. Laddove previsto, possibilità di terminare la chiamata;
10. l'estrazione di reportistica per classi di dati;
11. la gestione del credito delle chiamate;
12. in caso di trasferimenti, per il detenuto la possibilità di mantenere lo storico presso l'istituto di ricezione;
13. la creazione di differenti profili di accesso ai quali attribuite privilegi e configurazioni differenziate e dettagliate per ogni utente in ragione della funzione svolta;
14. la generazione automatica di un PIN (abbinabile eventualmente ad 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, limitarsi quindi al controllo e alla sola attivazione di quella già esistente creata dall'istituto di primo ingresso.

Attualmente le installazioni hanno riguardato 14 Istituti penali per i minorenni su 17, oltre al server master, con funzione di raccordo di tutte le informazioni rilevate localmente, allocato presso il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità.

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 il personale 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 questo 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, ed individuato tra i suddetti referenti una unità di comprovata capacità ed esperienza operativa ed 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 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 ad essere destinato a tale uso, al suo allestimento ed alla sua gestione in rapporto all'organizzazione della struttura. In tale contesto sono stati definiti gli arredi tipo di cui l'unità abitativa deve essere dotata; sono state altresì esaminate le modalità di accesso dall'esterno alle visite e le modalità di controllo sullo svolgimento delle stesse, in considerazione della necessità di mantenimento dell'ordine e della sicurezza interne alla struttura.

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

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

A partire dalla sua inaugurazione, sono state effettuate complessivamente n. 6 visite prolungate presso l'unità abitativa dell'IPM di Acireale. Dal mese di marzo 2020 le visite prolungate sono state sospese in seguito all'emergenza sanitaria. A partire dalla sospensione, la sala è stata utilizzata per svolgere delle attività solidali. Grazie al sostegno del cappellano dell'Istituto e l'aiuto da parte della comunità, che ha donato macchine da cucire e stoffe in TNT, i ragazzi dell'IPM hanno avuto la possibilità di realizzare delle mascherine di comunità da donare ai più poveri e alle proprie famiglie. Questa attività ha permesso di impegnare i ragazzi durante i mesi del cd *lockdown* e di sensibilizzarli verso attività solidali, in modo da farli sentire utili alla comunità. 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 pandemica, si intende restituire la sala alla sua destinazione originaria per ospitare le visite prolungate con i familiari.

Per l'annualità 2020 era stata programmata la realizzazione di unità abitative per le visite prolungate in numerosi istituti (10). 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.

L'emergenza pandemica, inoltre, ha ritardato e procrastinato le attività di ricognizione presso i 10 Istituti in cui era stata programmata la realizzazione delle unità abitative entro il 2020. Il personale tecnico dell'Amministrazione ha dovuto necessariamente dare precedenza allo studio ed al riassetto organizzativo determinato dalla necessità di assicurare la piena capacità degli IPM di trattare eventuali casi COVID tra la popolazione detenuta. Le restrizioni ai movimenti delle persone fisiche e l'impossibilità di dar corso alle visite prolungate hanno anche impedito di studiare in modo approfondito i risultati del progetto pilota presso l'IPM di Acireale.

L'obiettivo dell'Amministrazione è quello di riprendere sollecitamente il programma di realizzazione delle unità abitative presso gli IPM non appena le condizioni epidemiologiche lo consentiranno. Si procederà, dapprima, al rilievo metrico e strumentale dei luoghi oggetto di intervento, raccogliendo le indicazioni e le esigenze degli operatori; saranno redatti, quindi, 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 progettazione definitiva, esecutiva, appalto e realizzazione dei lavori. Nelle more della realizzazione dei lavori, sono state accantonate le risorse per l'acquisto dei relativi arredi, in media € 6.000 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.

Trattasi di un servizio saldamente connesso al territorio e alla comunità locale la cui operatività è incentrata sulla creazione di reti formali ed informali con i servizi sociali, sanitari, scolastici, territoriali, sportivi, culturali e con il volontariato, necessarie per la costruzione e la realizzazione del progetto individuale personalizzato e per garantirne, il più possibile, la 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: buona condotta, atteggiamenti collaborativi e adeguati (sia all'interno del gruppo dei pari che 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 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 ad un progetto trattamentale esterno 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 apposito ordine di servizio che disciplina sia le modalità di attuazione della sorveglianza che l'organizzazione finalizzata a garantire spazi di autonomia nella gestione della vita personale e comunitaria dei detenuti.

La struttura, allocata fuori dal muro di cinta ma sempre in area demaniale, è destinata ad 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 autonarrazione 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.

Nel corso del 2020 cinque giovani hanno proseguito il loro percorso educativo presso la sezione destinata agli articoli 21 O.P.

L'applicazione del D.Lgs. 121/18 è condizionata dalla situazione di emergenza sanitaria; per le sezioni a custodia attenuata le attività trattamentali, nel corso dello scorso anno, hanno subito una battuta di arresto. Si cita, a titolo esemplificativo, in particolar modo l'attività di catering svolta con l'associazione "Monelli tra i Fornelli", prevalentemente all'esterno dell'IPM.

Alla ripresa delle attività 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 ed 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.

Da giugno 2019 a febbraio 2020 uno dei ragazzi ha partecipato ad uno stage formativo presso il laboratorio di pasticceria "Casa Infante" con una borsa lavoro elargita dal Rotary Club Distretto 108Y. La prospettata assunzione a tempo indeterminato è purtroppo sfumata a causa delle crisi economica conseguente all'emergenza pandemica, che ha costretto il titolare ad una riduzione della produzione e conseguentemente del personale.

Un altro ragazzo ha sostenuto un colloquio di lavoro presso un importante hotel partenopeo, con valutazione positiva; il rapporto di lavoro non si è poi avviato, in questo caso, in quanto il ragazzo, al quale è stato concesso il beneficio di una misura alternativa, ha ottenuto un'altra opportunità lavorativa.

Nel 2020, a causa dell'emergenza pandemica, non è stato possibile individuare altre strutture, oltre a quella di Nisida, ove poter realizzare eventuali sezioni a custodia attenuata, tenuto conto del fatto che è stato necessario utilizzare tutti i locali e tutti gli spazi disponibili per garantire la piena applicazione delle misure di prevenzione e contenimento della diffusione del contagio da COVID-19, soprattutto per assicurare adeguata separazione tra i nuovi giunti e la restante popolazione detenuta. 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 esistenti presso gli Istituti penali per i minorenni, in particolare quando l'attività di progettazione e realizzazione viene condotta da organi tecnici non appartenenti a questa Amministrazione. Sono attualmente attivi gli impianti presso i seguenti istituti: 1) Bari, 2) Potenza, 3) Quartucciu, 4) Airola, 5) Torino, 6) Firenze, 7) Bologna, 8) Catania, 9) Palermo, 10) Catanzaro, 11) Roma,

12) Nisida, per un numero di telecamere installate paria a 1356 e per una spesa complessiva pari a € 2.185.783,46 (disponibili nell'ambito dei fondi di bilancio assegnati al DGMC).

Saranno di prossima realizzazione gli impianti del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (sede Balduina) e presso gli Istituti di Milano, Pontremoli, Acireale, Caltanissetta, oltre all'ampliamento degli impianti degli istituti di Bari, Potenza e Torino.

È in fase di conclusione, con previsione di collaudo entro la fine del 2021, l'impianto del CPA/CDP/USSM di Sassari.

Sono state schedulate le manutenzioni programmate sugli impianti installati e pianificata la formazione specifica agli utenti per gli impianti di recente installazione.

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 al principio di territorialità, individuando soluzioni strutturali che consentano ai minori e giovani in carico di poter permanere, durante la detenzione, nel proprio contesto di appartenenza.

Complessivamente l'85% degli ingressi nel corso del 2020 è avvenuto nelle Regioni di riferimento, dato superiore a quanto registrato nel corso del 2019 (80%). Il dato, purtroppo, peggiora sensibilmente (64%) con riferimento all'utenza femminile, pur registrandosi anche in questo caso un miglioramento rispetto al 2019 (59%). Tale diversità è motivata dal fatto che sul territorio italiano sono presenti solo tre strutture detentive che accolgono ragazze, ubicate rispettivamente a Pontremoli, Roma e Nisida, in quanto il numero di ragazze per le quali sono disposti provvedimenti detentivi è particolarmente ridotto.

Per assicurare effettività al principio di territorialità, anche nel 2020 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, soprattutto delle strutture del centro-nord, 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 2020 è stato realizzato quanto segue:

- sono proseguiti, e costituiscono un obiettivo della massima importanza anche per l'anno 2020, gli interventi di ristrutturazione del 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 temporaneamente ridotta a 31 unità, insufficienti rispetto alla considerevole domanda proveniente dal territorio di riferimento. Ciò ha richiesto agli Uffici centrali una attenta gestione delle assegnazioni e la necessità di provvedere a trasferimenti e aggregazioni temporanee in altri distretti. Tali operazioni sono state condotte nello scrupoloso rispetto dei parametri definiti a livello nazionale, assicurando a tutta l'utenza interessata la continuità dei contatti e delle relazioni familiari. Peraltro, dette movimentazioni sono state drasticamente ridotte a partire dal febbraio 2020, in ottemperanza alle disposizioni nazionali che hanno previsto una generale limitazione agli spostamenti;
- sono giunte a completamento le attività tecniche progettuali per la ristrutturazione del complesso demaniale sede dell'ex Casa Circondariale di Rovigo, acquisito da questo Dipartimento e che verrà destinato a sede del nuovo IPM del Triveneto, ed è stato pubblicato il bando di gara dal Provveditorato interregionale alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia. L'unica struttura detentiva presente nei distretti di Corte d'Appello ubicati nelle regioni del Triveneto è quella di Torino, la cui capienza risulta insufficiente per il flusso di utenza determinato dai provvedimenti delle Autorità Giudiziarie del territorio di riferimento. I trasferimenti presso altri distretti, oltre a rappresentare un aggravio in termini di risorse impiegate, determinano l'allontanamento dei detenuti dal territorio di provenienza con la conseguenza di interrompere i colloqui visivi con i familiari nonché di rendere più difficoltose le eventuali prese in carico da parte dei servizi sociosanitari di riferimento;
- sono proseguite le interlocuzioni con il Provveditorato alle Opere Pubbliche 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 altri IPM del centro-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 due 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 2020 sono arrivati a definizione gli atti tecnici necessari per l'avvio dei lavori di riqualificazione e adeguamento impiantistico dell'Istituto Penale di Casal del Marmo di Roma,

attraverso la riattivazione di una palazzina detentiva in disuso e la manutenzione di quelle attualmente in funzione; parallelamente è in corso di aggiudicazione la gara di appalto per la realizzazione dei lavori di manutenzione della palazzina n 233, attualmente ospitante il gruppo dei minorenni. Tale progettualità consentirà di migliorare sostanzialmente gli standard di funzionalità e di vivibilità dell'Istituto romano, ampliando altresì gli spazi a disposizione dell'utenza.

L'Amministrazione ha da sempre promosso ed incentivato presso i Servizi Minorili azioni volte a rafforzare nelle progettualità una presenza e una partecipazione attiva della famiglia. Per quanto attiene nello specifico ai giovani ristretti all'interno degli 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 disciplinati

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

La previsione della presenza nel Consiglio di Disciplina del Giudice onorario ha rafforzato la collaborazione con la Magistratura onoraria, la cui partecipazione ai consigli di disciplina offre significativi contributi nella 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 ai servizi minorili in primo luogo di evitare, per quanto possibile, nel comminare la sanzione, l'interruzione dei percorsi formativi, scolastici e l'esercizio del diritto di culto.

Inoltre, valorizzando le esperienze maturate da alcuni Istituti penali per minorenni, si è dato avvio all'applicazione della risposta sanzionatoria quale strumento per la risoluzione del conflitto generato dall'infrazione. 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 disciplinari consistenti in limiti e divieti imposti al soggetto, che pongono il medesimo in una posizione passiva, vengono introdotte sanzioni che prevedono lo svolgimento di attività riparative in cui è insito un obbligo di agire secondo determinate regole ed 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 IPM osservano come i ragazzi abbiano compreso pienamente il significato della sanzione riparatoria, a differenza delle altre sanzioni che vengono accolte passivamente 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. Molti IPM 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 ad una classificazione delle stesse. Ad 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 ad 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 l'USSM e le dimissioni

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

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

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

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

L'USSM assume, infine, un ruolo fondamentale nel periodo che precede la dimissione dall'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 nella comunità di riferimento, già precedentemente individuate.

L'entrata in vigore del D.Lgs. 121/18 ha stimolato nuove riflessioni sulla regolamentazione dell'interazione tra i servizi minorili. Ciò ha portato il CGM di Milano a definire una funzione ponte tra i locali IPM e USSM, individuando funzionari di entrambi i servizi deputati ad assicurare il coordinamento dei due contesti. In Campania si è giunti, il 5 ottobre 2020, alla stipula di un nuovo protocollo operativo tra gli IPM di Nisida e Airolo e gli USSM di Napoli e Salerno, quale cornice entro la quale sviluppare nuove e più stabili modalità collaborazione e condivisione. IPM e USSM Firenze hanno elaborato nel corso del 2020 analogo protocollo, effettivamente sottoscritto il 23 marzo 2021.

Particolarmente interessante appare l'iniziativa promossa dal CGM Venezia, che ha favorito la sottoscrizione, in data 24/11/2020, 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 che in esecuzione pena, dall'altro quello di favorire e sostenere il processo individuale di responsabilizzazione e di co-costruzione dei presupposti per l'applicazione di misure cautelari non detentive e misure di comunità. L'accordo prevede

l'avvio, nel più breve tempo possibile, dell'intervento in favore del minore/giovane adulto. In particolare è stabilito un primo scambio informativo e documentale entro otto giorni dall'ingresso in IPM tra i Servizi coinvolti, anche in funzione di una tempestiva attivazione della famiglia e dei servizi socio-sanitari territoriali per la presa in carico multidisciplinare e la definizione di progettualità condivise. È inoltre previsto un primo contatto tra ristretto e operatore USSM entro 30 giorni; i termini si dimezzano nel caso di misure di aggravamento. L'Accordo prevede, inoltre, un aggiornamento continuo tra i Direttori dei Servizi per conoscere e far conoscere attività, iniziative e progettualità, oltre a rendere note eventuali modifiche nelle relative prassi interne. 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 all'approccio riparativo e alla realizzazione di specifiche progettualità destinate all'utenza per favorirne l'accesso a percorsi di mediazione penale curati dall'USSM. L'Accordo ha validità di un anno dalla sottoscrizione.

A seguito del suddetto Accordo, in data 30/12/2020 è stata sottoscritta dagli stessi firmatari la Direttiva sull'Equipe che ha fissato le modalità di attivazione e di svolgimento delle equipe a favore dei minori/giovani adulti detenuti presso l'IPM di Treviso, in base alla fase detentiva in corso, definendo ruoli e compiti dei singoli operatori coinvolti, prassi operative e strumenti da adottare. Oltre a garantire tempi rapidi e certi di intervento, la Direttiva è uno strumento volto a supportare il lavoro di équipe quale spazio fondamentale di raccordo e confronto tra professionalità diverse, in cui si ribadisce la centralità della dimensione multidisciplinare del lavoro in favore del minore/giovane adulto, sia nel caso in cui quest'ultimo sia imputato, sia nel caso in cui stia espiando una pena definitiva. Nel documento di sottolinea la necessità di interventi che coinvolgano fin da subito 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.

Particolarmente intensa e preziosa è stata la collaborazione intercorsa tra gli IPM e gli USSM nel corso del 2020 per la riduzione delle presenze all'interno delle strutture detentive, in 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. Considerata l'emergenza pandemica, nel mese di marzo 2020, il DGMC ha emanato disposizioni alle direzioni degli IPM e degli USSM, affinché si procedesse alla verifica della situazione giuridica, familiare e dello stato di salute di ogni utente presente nei servizi residenziali, al fine di sottoporre alle AA.GG. competenti tutti gli elementi di conoscenza utili a valutare, qualora ve ne fossero le condizioni, l'eventuale adozione di una misura penale di comunità o la mitigazione della misura cautelare in corso. A tal fine si sono moltiplicati i momenti di incontro in équipe per definire i contenuti delle misure da proporre all'A.G., verificandone la praticabilità e ricercando le strutture d'accoglienza laddove i domicili non fossero risultati idonei oppure fossero mancanti.

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

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

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

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

Tale impostazione ha ricevuto un significativo avallo sul piano normativo con l'entrata in vigore del D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 - Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni - che ha assegnato a tale strumento un'importanza non secondaria nell'ambito del processo educativo.

Vale la pena evidenziare che nella storia delle esperienze maturate nella Giustizia minorile, alcuni Istituti penali per minorenni, seppure in modalità sperimentale, avevano già avviato al proprio interno progetti orientati a promuovere la Giustizia riparativa. 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 tratta di un orientamento che appare in sintonia con la Raccomandazione CM/Rec(2018)8 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla Giustizia riparativa in materia penale, che, peraltro, al Capo VII, Evoluzione della giustizia riparativa, alle Regole, n.59, n.60 e n.61 specifica che gli approcci riparativi possono anche essere utilizzati per costruire e mantenere le relazioni tra il personale dei servizi minorili, gli operatori esterni, i minori ristretti. Si introduce 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, in corso di realizzazione, è attuare un'azione di sistema su scala nazionale volta a favorire l'adeguamento degli Istituti Penali per i Minorenni, implementando specifici programmi di giustizia riparativa, in conformità al D.Lgs. 2 ottobre 2018, n.121 e, in particolare, in relazione al Capo I Disposizioni generali, art.1 - Regole e finalità dell'esecuzione - comma 2 in cui si stabilisce che "l'esecuzione della pena detentiva e delle misure penali di comunità deve favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato" e, nell'ambito delle sanzioni disciplinari, al Capo IV Intervento Educativo e organizzazione degli Istituti Penali per minorenni, che prevede all'articolo 23 comma 1 lettera b) "attività dirette a rimediare al danno cagionato".

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

Nello specifico, l'Amministrazione ha:

- emanato il 17 maggio 2019 le "Linee di indirizzo per la giustizia minorile e di comunità in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato in ambito dell'esecuzione penale e in materia minorile". Le linee di indirizzo si ispirano alle indicazioni di "soft law" contenute nelle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di vittime e di "restorative justice" e costituiscono un primo lavoro dell'Amministrazione finalizzato a definire una comune linea operativa sulla base della quale inquadrare i dispositivi normativi di riferimento, aggiornando ed integrando le migliori esperienze maturate in materia;
- attivato, in forza delle priorità dettate dal D.Lgs. 2 ottobre 2018, n.121, una riflessione nazionale in corso di attuazione finalizzata all'implementazione di programmi di giustizia riparativa negli Istituti penali per i minorenni;
- individuato, tra le Linee di priorità progettuali declinate per l'assegnazione delle risorse, l'esigenza di favorire percorsi di giustizia riparativa e mediazione con le vittime di reato nel corso dell'esecuzione della pena detentiva, destinando quota parte dei suddetti fondi agli Istituti Penali per i Minorenni;

- assegnato, per le suddette finalità, risorse volte a favorire percorsi di giustizia riparativa e mediazione con le vittime di reato nel corso dell'esecuzione della pena detentiva quota parte dei fondi della programmazione dipartimentale. Sulla base dei suddetti fondi sono stati approvati per l'anno 2020 n.17 progettualità in materia di giustizia riparativa realizzate presso tutti gli Istituti Penali per i Minorenni con l'obiettivo di attuare un'azione di sistema su scala nazionale volta a favorire l'adeguamento degli HPPMM;
- messo a regime una capillare rete istituzionale di referenti per la giustizia riparativa e mediazione penale afferenti a tutti gli Istituti Penali per i Minorenni chiamati concretamente a concorrere alla realizzazione degli obiettivi dipartimentali in materia di giustizia riparativa e mediazione penale individuando: a) 17 referenti dell'area educativa per la giustizia riparativa, 1 per ogni Istituto Penale per i Minorenni; b) 17 referenti per la Giustizia riparativa, 1 per ogni Istituto Penale per i Minorenni appartenenti al Corpo della Polizia Penitenziaria con il supporto dell'area sicurezza del Dipartimento;

I referenti sono stati coinvolti e hanno partecipato attivamente al percorso di Ascolto nazionale in materia di giustizia Riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime, attraverso la realizzazione di 21 Audit tenutisi dal 8 giugno al 13 luglio 2020 su piattaforma Microsoft Teams e al *webinar* nazionale su Progettualità ed orientamenti operativi del 3 agosto 2020.

Roma, 16.04.2021

Il Capo Dipartimento
Gemma Tucillo

