



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ

RIORGANIZZAZIONE SERVIZI MINORILI RELAZIONE ILLUSTRATIVA

PREMESSA

Negli ultimi anni il sistema della giustizia minorile ha affrontato importanti emergenze.

L'incremento degli ingressi – con una presenza media giornaliera negli Istituti Penali per i Minorenni a sua volta in costante aumento - ha comportato maggiore complessità nella loro gestione. Rispetto agli ultimi 10 anni, nel 2024 si sta registrando, per la prima volta nel settore minorile, una criticità connessa al sovraffollamento degli istituti. In particolare, i dati riscontrati al 15 settembre 2024 mostrano che complessivamente la capienza degli istituti penali per i minorenni è di 516 unità e la presenza media dei soggetti ristretti è di 550 unità, con un grado di occupazione del 107%.

I lavori di ristrutturazione di numerosi Istituti, anche in attuazione del Piano nazionale complementare al PNRR, hanno determinato un'inevitabile compressione degli spazi di pernottamento a disposizione dell'utenza, in particolare nel nord Italia. Tale contrazione degli spazi ha acuito i problemi di sovraffollamento dovuti a preesistenti cantieri, a causa di lavori in fase di completamento, soprattutto presso l'IPM di Milano e l'IPM di Firenze.

L'aumento del numero di ingressi si è verificato in modo nettamente più evidente nei distretti giudiziari del nord: tuttavia, considerato il consistente numero di ingressi e la necessità di rendere vivibili gli spazi detentivi, si è dovuto procedere ad una costante e considerevole assegnazione di minori/giovani adulti presso Istituti penali per i minorenni situati anche a notevole distanza dai territori di riferimento. Il conseguente afflusso di detenuti provenienti da altri contesti territoriali, con una prevalenza di utenza straniera -in netto aumento nel corso degli ultimi mesi- portatrice, in taluni casi, di gravi disagi psichici e spesso con stress post-traumatici, con una componente di immigrati di seconda generazione, provenienti spesso da quartieri periferici delle città e un'altra componente di minori non accompagnati, senza fissa dimora e privi di riferimenti in Italia, ha comportato inevitabilmente un turbamento degli equilibri interni agli IPM. Queste due componenti (psicologica

e di differenza culturale) hanno reso difficile e complessa la costruzione di un positivo clima relazionale all'interno degli IPM e si sono di frequente verificati eventi critici, con un moltiplicarsi di peculiari difficoltà di convivenza, spesso sfociate in veri e propri conflitti tra gruppi di diversa appartenenza culturale, in agiti violenti, auto ed etero-diretti, e in danneggiamenti a beni e strutture dell'Amministrazione.

È stato osservato come le situazioni dei minori dell'area penale siano spesso collocate in una linea di confine tra il disagio sociale e il disagio psichico e richiedono di essere riconosciute e accolte da un sistema integrato di interventi: rispetto a tali problematiche è risultato necessario procedere, da un lato, all'aggiornamento dei modelli organizzativi e trattamentali degli Istituti, e individuare criteri per gestire l'utenza fuori distretto, garantendo e incrementando in tutti gli IPM un servizio di mediazione culturale, mettendo in campo interventi diretti al singolo, alla gestione delle dinamiche conflittuali dei gruppi, oltre che metodologie improntate al trattamento del disagio psicologico in chiave interculturale; dall'altro lato, si ritiene necessario provvedere ad un ampliamento degli spazi detentivi, anche attraverso l'istituzione di nuovi istituti penali per i minorenni, e, sulla base del flusso di utenza, razionalizzare l'impiego del personale e degli interventi specifici nei servizi, anche attraverso la soppressione di taluni servizi, o, al contrario attribuire il pieno riconoscimento dell'autonomia organizzativa di quelle strutture, cui vanno conferite le prerogative di direzioni autonome.

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", oggetto di recentissimo riassetto con il DPCM 29 maggio 2024, n. 78, esercita le funzioni attribuite dalla legge al Ministero della Giustizia in materia di minori, di giustizia riparativa e quelle inerenti all'esecuzione penale esterna, la messa alla prova e le pene sostitutive degli adulti; si occupa, altresì, della gestione amministrativa del personale e dei beni relativi ad entrambi i settori di competenza.

Il nuovo DPCM ha apportato significative modifiche all'organizzazione dipartimentale: tra gli obiettivi della riorganizzazione, anche quello della separazione delle competenze relative al personale e ai beni e servizi, da quelle del coordinamento dei servizi minorili, proprio al fine di rafforzare le funzioni correlate alla gestione dell'utenza della giustizia minorile, cui viene restituita centralità e autonomia, con la previsione di una specifica Direzione generale specificamente vocata alla giustizia minorile.

Nella nuova organizzazione, sono valorizzate, pertanto, quelle competenze che sono strumentali al raggiungimento delle finalità proprie del sistema penale minorile, ove l'attività trattamentale è epicentrica, essendo esso basato sul bilanciamento tra l'interesse dello Stato alla realizzazione della pretesa punitiva, sia pur nella particolare declinazione minorilista, e le istanze di sicurezza della collettività, da coniugarsi con l'evoluzione positiva della personalità del minore.

Obiettivo strategico prioritario del Dipartimento resta l'apertura di nuove comunità socio-educative ad alta intensità terapeutica, che possono agevolare l'interruzione dei percorsi di disagio sopra richiamati, favorendo, con il pieno e convinto coinvolgimento dei servizi socio-sanitari territoriali, virtuosi processi di recupero, di cura e di inclusione sociale.

L'individuazione di comunità in grado di rispondere alla complessità dei bisogni dei minori e giovani provenienti dal circuito penale rappresenta una delle criticità più rilevanti nell'attuazione delle misure penali in comunità. L'Accordo sancito il 14 settembre 2022 in Conferenza Unificata e le relative "Linee di indirizzo per la costituzione di Comunità sperimentali ad alta integrazione socio-sanitaria, per l'inserimento di minori e giovani adulti con disagio psichico e/o problematiche di dipendenza in carico ai servizi sanitari, sociali ed ai servizi della giustizia minorile" hanno disegnato un modello di struttura che, realizzato in stretta collaborazione con le ASL, possa garantire risposte appropriate alle situazioni di minori portatori di disagio psichico anche correlato all'uso di sostanze stupefacenti, che non trovano adeguata risposta nelle comunità socioeducative e/o in quelle terapeutiche. Il Dipartimento si è attivamente impegnato nel sostenere le Amministrazioni che hanno espresso la volontà di realizzare tale sperimentazione, anche al fine di superare eventuali difficoltà e individuare, congiuntamente agli amministratori locali e alle ASL coinvolte, le prassi amministrative più idonee all'avvio della sperimentazione. Allo stato, sono stati già definiti e approvati dalla Regione Campania gli atti preliminari necessari all'apertura di una comunità integrata nel territorio casertano; è stato sottoscritto l'Accordo di programma con la regione Lombardia per la realizzazione di tre comunità nel territorio lombardo (per un totale di 36 posti) e sono stati inoltre avviati tavoli di confronto con le Regioni Sardegna e Lazio per l'apertura rispettivamente di una struttura in Sardegna e due nel Lazio (di cui una con funzione di comunità filtro). Analogamente è aperto un tavolo con la Regione Sicilia per l'apertura di una struttura nel territorio, anche tramite l'utilizzazione di locali attualmente in uso ai servizi minorili della giustizia.

Nell'ambito della collaborazione con le comunità del privato sociale, devono essere messe a punto modalità di presa in carico più collaborative e di reciproco sostegno tra comunità dello stesso territorio, così da poter affrontare le situazioni di crisi attraverso meccanismi di supporto tra le diverse strutture. Risulta infatti di determinante rilevanza per tutto il comparto minorile rendere tempestivo il collocamento del minore/giovane adulto disposto con provvedimento penale, prevedendo forme di sinergica collaborazione tra tutti gli attori coinvolti per una valutazione del profilo personologico del minore, al fine di individuare la struttura comunitaria più idonea, riservando particolare attenzione ai soggetti con problematiche psicopatologiche e/o di abuso di sostanze psicotrope. Ciò al fine di evitare allontanamenti dalla comunità e/o comportamenti aggressivi e distruttivi che determinano, di conseguenza, aggravamenti delle misure e l'ingresso in un Istituto Penale.

Per questo motivo, l'Amministrazione sta conducendo una profonda riflessione con tutte le Amministrazioni e gli enti istituzionalmente preposti sulla possibilità di realizzare tipologie di strutture residenziali che possano garantire interventi specifici, contemperando le componenti socioeducative con quelle sanitarie, per assicurare un'appropriata risposta all'utenza attuale, con la definizione di progetti individualizzati integrati e multidisciplinari, realizzati in stretta sinergia fra Servizi minorili della giustizia, Servizi sociali territoriali e Servizi sanitari preposti.

Non può sottacersi tuttavia come l'incremento significativo dell'utenza minorile negli II.PP.MM., con il trend in crescita esponenziale descritto, imponga anche l'apertura di nuovi istituti, volgendo una attenzione particolare al miglioramento delle condizioni di vita dei minori ristretti: nella sua propria strategia prospettica, che deve guardare anche all'attivazione di nuovi istituti penali per i minorenni, quale ultima risposta sanzionatoria di maggior rigore, il Dipartimento intende potenziare al massimo all'interno IIPPM le figure sociali, in ciò tenendo conto anche delle specificità socio-culturali e personologiche portate dai minori stranieri non accompagnati, con l'implementazione negli Istituti delle fondamentali figure di mediatori e psicologi etnoclinici.

È in corso un consistente piano assunzionale di funzionari della professionalità pedagogica e di servizio sociale; ma si mira altresì al potenziamento degli organici e alla progressiva ridefinizione del ruolo stesso della polizia penitenziaria, che deve recuperare ed incentrare il proprio operato nel garantire la sicurezza, in una pienezza e prevalenza trattamentale che consenta ai giovani detenuti di introiettare una proiezione esistenziale positiva e adeguatamente supportata.

La specializzazione dei Reparti di Polizia Penitenziaria addetti al comparto detentivo minorile è di fondamentale importanza: gli eventi critici possono, talora, essere disinnescati prima del loro verificarsi, attraverso adeguati percorsi trattamentali, mirati interventi dissuasivi, negoziazioni professionalizzate, sistematiche interlocuzioni con i detenuti. Una sapiente e "specialistica" gestione "del minorile" richiede professionalità specializzate ed equipe multidisciplinari integrate.

I fattori plurimi e risalenti che hanno contribuito a determinare una condizione di difficoltà del comparto detentivo minorile, hanno dunque condotto alla revisione organizzativa che si propone in questa sede: si ritiene infatti che debba essere ampliata la capacità recettiva delle strutture detentive, attraverso l'istituzione di quattro nuovi Istituti penali per i minorenni.

È indubbio che l'accoglienza dei soggetti ristretti negli istituti penali sia connessa al loro diritto di vivere in ambienti salubri e confortevoli, ambienti che devono essere idonei al pieno ed efficace svolgimento dei progetti trattamentali. L'affermazione di tali diritti dipende non solo dalla salubrità degli spazi, ma anche dalle loro dimensioni e dalla presenza di luoghi per la socialità, dove siano soddisfatti i bisogni fisici e relazionali degli individui. La presenza o meno di spazi detentivi adeguati, unita all'uso che se ne fa, contribuisce a definire il senso della pena: ne possono trarre giovamento i

detenuti, il personale tutto che vi lavora e la società intera. Da qui, la proposta contenuta nell'allegato decreto ministeriale.

Il decreto prevede l'istituzione dei nuovi Istituti penali per i minorenni nelle città de L'Aquila, Lecce, Rovigo e S. Maria Capua Vetere.

Le sedi di Lecce e L'Aquila hanno ospitato già in passato Istituti penali per i minorenni; presso la sede di Rovigo i lavori sono in corso già da tempo; per la sede di S. Maria Capua Vetere, questo Dipartimento ha già disponibilità del complesso di immobili, che però attualmente ospita un centro diurno polifunzionale, e va pertanto riadattato alla nuova destinazione d'uso, con riallocazione delle risorse.

Parallelamente all'ampliamento degli spazi detentivi, il monitoraggio condotto nel tempo sui flussi di utenza dei servizi minorili, per una esigenza di razionalizzazione, ha determinato una valutazione di opportunità circa la dismissione di alcuni servizi, in particolare:

1. il centro diurno polifunzionale di Lecce e quello di S. Maria Capua Vetere cessano la propria attività, proprio a favore dell'avvio degli istituti penali per i minorenni nei medesimi stabili;
2. il CPA di Treviso cessa la propria attività a favore dell'istituzione del CPA di Venezia-Mestre, destinato a soddisfare l'utenza dei servizi del Centro per la Giustizia Minorile per il Veneto il Friuli-Venezia Giulia e le province autonome di Trento e Bolzano: il nuovo CPA occuperà locali demaniali già disponibili, ubicati in continuità con altri servizi minorili, quali il Centro per la giustizia minorile, l'ufficio di servizio sociale, nonché gli uffici giudiziari minorili; allo stesso tempo, i locali prima occupati dal CPA di Treviso, restano a disposizione del relativo istituto penale per i minorenni;
3. le attività del CPA di Reggio Calabria e del CPA di Trento sono già da tempo sospese per l'esiguità di utenza che gestiscono, analogamente alle attività della Comunità di Sassari, istituita nel 2019 ma mai resa operativa per gli scarsi flussi di utenza;
4. infine, il CDP di Palermo viene soppresso per analoghe ragioni di ottimizzazione delle risorse, in particolare per consentire l'utilizzo dei locali attualmente in uso ai fini della costituzione, con la Regione Sicilia, di una comunità di accoglienza ad alta valenza sociosanitaria. Sono in corso le relative interlocuzioni istituzionali.

L'utenza dei Centri diurni polifunzionali soppressi continuerà ad essere seguita dagli uffici di servizio sociale dipendenti da questo dipartimento, anche attraverso la collaborazione con analoghi servizi, pubblici e privati convenzionati con gli enti locali, come accade in tutte le altre realtà territoriali ove non è presente il centro diurno polifunzionale ministeriale.

Di contro, la complessità di gestione dei minori arrestati, presso i Centri di prima accoglienza, posti, in qualche caso, in sedi lontane dagli Istituti penali per i minorenni di competenza, aveva già determinato il riconoscimento di direzione autonoma ai CPA di Catania, Napoli e Roma: tale

soluzione organizzativa viene adesso riconosciuta quella più conforme anche per il CPA di Milano, la cui direzione viene così separata dalla direzione dell'IPM di Milano, in considerazione dell'incremento degli ingressi registrato presso tale struttura. Resta inteso che, nei casi ora descritti, considerate le esigenze di sicurezza degli istituti penitenziari, ove è necessario scongiurare e/o contrastare eventi critici, e le carenze di organico, il contingente di Polizia Penitenziaria assegnato al reparto debba risultare unico per il CPA e l'IPM di competenza, e che le unità di personale di Polizia penitenziaria, impiegate presso i CPA, debbano contribuire alle turnazioni di servizio degli IPM, nei periodi di calo del flusso di utenza presso i CPA.

Quanto previsto viene realizzato con le risorse disponibili a legislazione vigente, attraverso interventi di razionalizzazione e senza conseguenze sulle posizioni dirigenziali, la cui disciplina è definita con apposito decreto ministeriale concernente l'individuazione presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti, nonché l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'art. 16 comma 1 e comma 2 del D.P.C.M. n. 84/2015.