



# Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

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

**Referenti UL Giustizia:**

LUCIA GUARALDI

Magistrato addetto all’Ufficio Legislativo – 06-68852499 – [lucia.guaraldi@giustizia.it](mailto:lucia.guaraldi@giustizia.it)

ADELE POMPEI

Magistrato addetto all’Ufficio Legislativo – 06-68853092 - [adele.pompei@giustizia.it](mailto:adele.pompei@giustizia.it)

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

### **SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Note:**

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

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

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

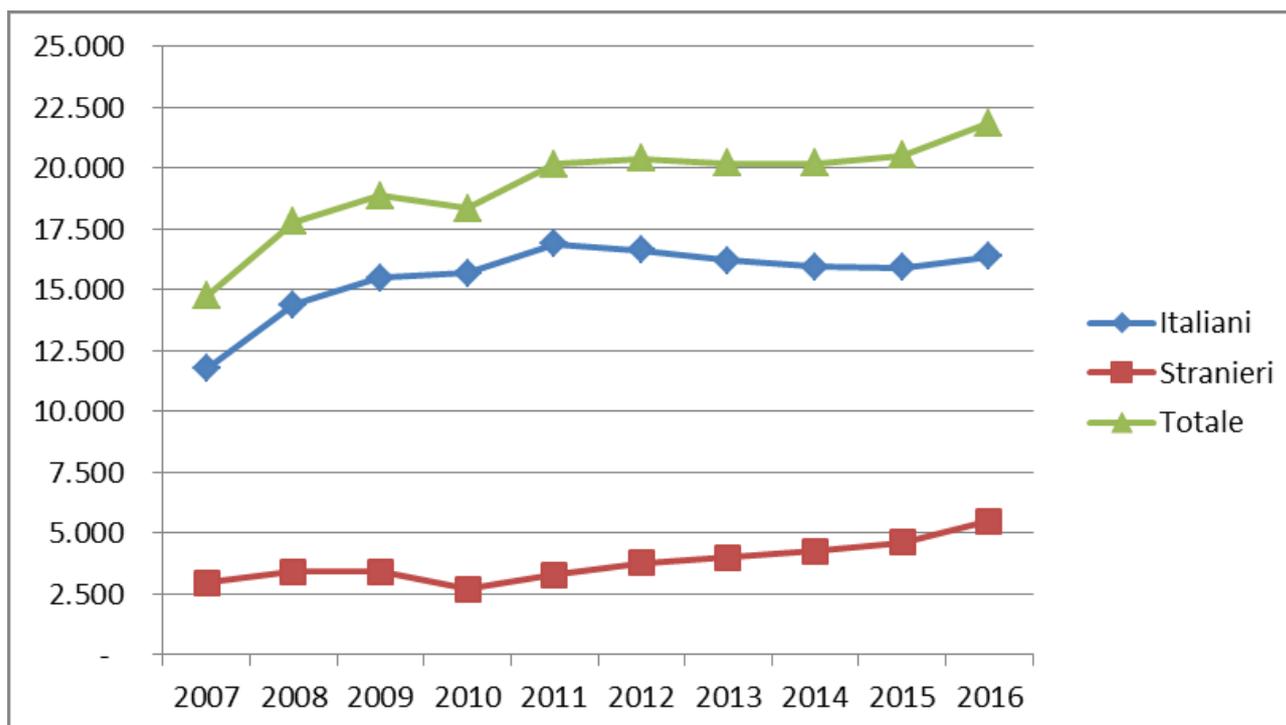
(2) Non sono compresi i 524 soggetti in messa alla prova in comunità.

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

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

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

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



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

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

Ecuador	62	5	67
<b>Asia</b>	<b>213</b>	<b>12</b>	<b>225</b>
<b>Apolidi</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>Totale</b>	<b>17.267</b>	<b>2.275</b>	<b>19.542</b>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Motivo	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Per arresto o accompagnamento a seguito di flagranza (*)	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Per misura cautelare del collocamento in comunità	490	31	521	280	64	344	770	95	865
Da prescrizioni, per trasformazione misura	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Da permanenza in casa, per trasformazione misura	13	0	13	7	1	8	20	1	21
Da IPM, per trasformazione misura	57	4	61	56	8	64	113	12	125
Da IPM, per fine aggravamento	126	6	132	59	7	66	185	13	198
Per messa alla prova	173	15	188	86	6	92	259	21	280
Per applicazione misure alternative	16	1	17	30	2	32	46	3	49
Per misura di sicurezza	7	0	7	3	0	3	10	0	10
Per libertà controllata	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Per altri motivi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>885</b>	<b>58</b>	<b>943</b>	<b>522</b>	<b>88</b>	<b>610</b>	<b>1.407</b>	<b>146</b>	<b>1.553</b>

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

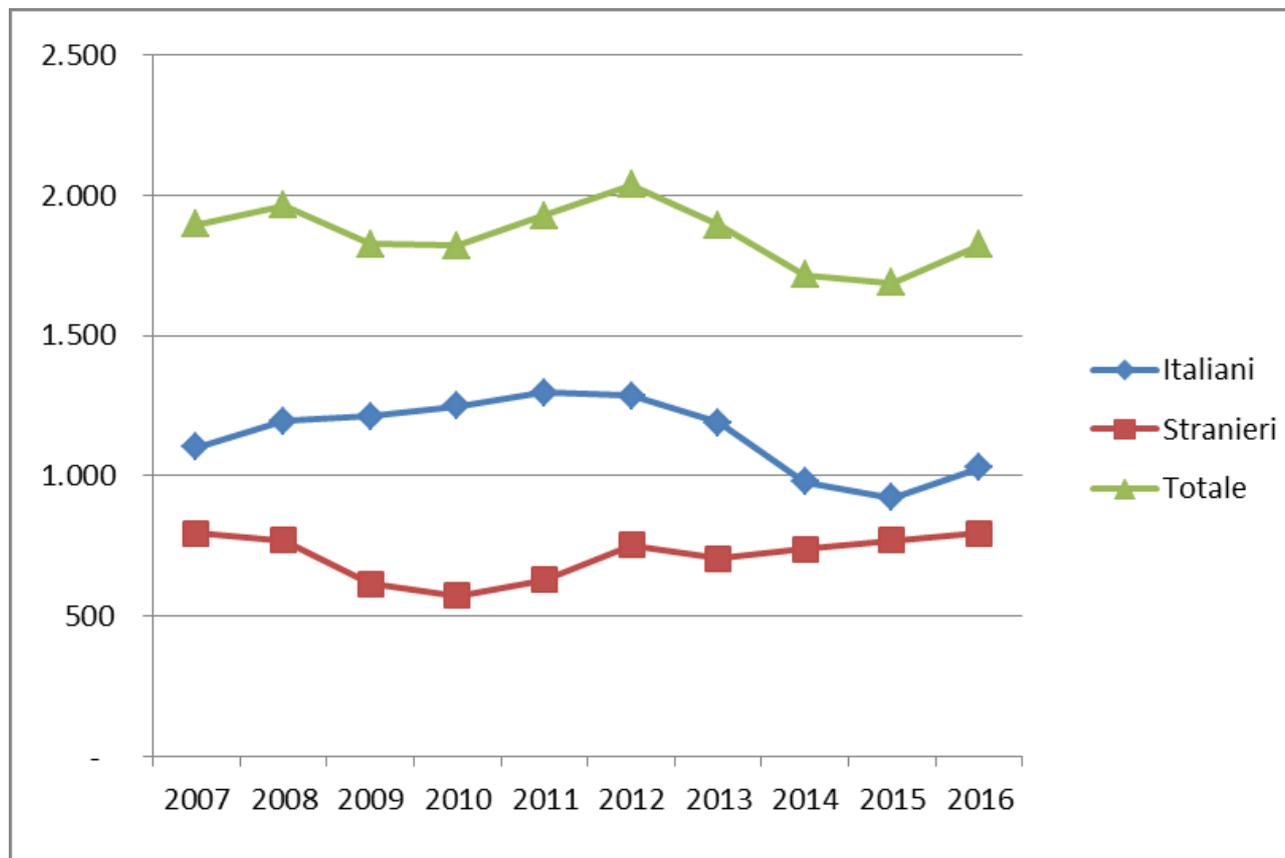
Età	Italia ni	Stranieri			Totale				
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
meno di 14 anni	0	0	0	2	2	4	2	2	4
14 anni	29	5	34	17	17	34	46	22	68
15 anni	100	8	108	48	18	66	148	26	174
16 anni	232	17	249	121	22	143	353	39	392
17 anni	350	19	369	234	18	252	584	37	621
giovani adulti	174	9	183	100	11	111	274	20	294
<b>Totale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

Nonché, nello stesso periodo, per provenienza e sesso.

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

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

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



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

Motivi di uscita	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	5	1	6	4	0	4	9	1	10
Revoca della custodia cautelare	5	1	6	8	2	10	13	3	16
Remissione in libertà	19	0	19	33	7	40	52	7	59
Prescrizioni	2	0	2	5	0	5	7	0	7
Permanenza in casa	14	2	16	4	2	6	18	4	22
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	237	11	248	159	19	178	396	30	426
Sospensione del processo e messa alla prova	6	1	7	15	0	15	21	1	22
Arresti domiciliari	4	0	4	0	0	0	4	0	4
Sospensione condizionale della pena	7	0	7	6	2	8	13	2	15
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	0	1	1	1	0	1	1	1	2
Estradizione	0	0	0	1	1	2	1	1	2
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	60	5	65	42	16	58	102	21	123
Differimento esecuzione pena	0	3	3	0	21	21	0	24	24
Sospensione esecuzione pena	11	0	11	2	0	2	13	0	13
Sospensione condizionale della pena	0	1	1	1	0	1	1	1	2
Concessione liberazione anticipata	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Concessione libertà controllata	1	0	1	0	0	0	1	0	1

Liberazione condizionale	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Affidamento in prova al servizio sociale	33	0	33	27	2	29	60	2	62
Detenzione domiciliare	24	3	27	15	5	20	39	8	47
Concessione Legge 199/2010	13	0	13	21	2	23	34	2	36
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	32	0	32	24	0	24	56	0	56
<b>Totale</b>	<b>475</b>	<b>30</b>	<b>505</b>	<b>368</b>	<b>79</b>	<b>447</b>	<b>843</b>	<b>109</b>	<b>952</b>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO**

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

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

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

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

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

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

### **SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (“OPZIONE ZERO”)**

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

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

### **SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La stessa legge (art. 1, comma 493) estende anche all'anno 2019 l'autorizzazione del Ministero della giustizia ad avviare le procedure concorsuali previste dall'art. 13 d.l. n. 13/2017 per l'assunzione di personale del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, al fine di supportare interventi educativi, programmi di inserimento lavorativo, misure di sostegno all'attività trattamentale e di consentire il pieno espletamento delle nuove funzioni e compiti assegnati al Dipartimento stesso in materia di esecuzione penale esterna e di messa alla prova, pure aumentando a 296 le unità di personale da assumere (in luogo delle 60 previste originariamente dal citato decreto legge); infine autorizza per tali finalità la spesa di euro 1.2000.000 per l'anno 2017, di euro 3.966.350 per l'anno 2018 e di euro 11.798.099 a decorrere dall'anno 2019, nonché la spesa di euro 500.000 per l'anno 2018 al fine dello svolgimento delle sopra indicate procedure concorsuali.

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

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

**SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE**

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

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

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

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

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

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

Il monitoraggio potrà essere attuato verificando:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA**

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