



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO GIUSTIZIA MINORILE

Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari

Piano Esecutivo d'Azione 2008

Il sistema della rete di cooperazione sociale

**Il Direttore Generale
Serenella Pesarin**

INDICE

<i>Introduzione</i>	pag.	3
<i>Il metodo di rilevazione</i>	pag.	5
<i>Aggregazione e comparazione dei dati</i>	pag.	8
<i>Analisi dei dati</i>	pag.	10
<i>Tipologia Iniziativa</i>	pag.	10
<i>Macro Aree d’Azione</i>	pag.	13
<i>Servizi Minorili Coinvolti</i>	pag.	23
<i>Partner</i>	pag.	26
<i>Ente Finanziatore</i>	pag.	28
<i>Minori Destinatari</i>	pag.	31
<i>Conclusioni</i>	pag.	33

Allegati:

- 1) Scheda di rilevazione in foglio *excel*
- 2) Legenda delle attività in relazione alle Macro Aree d’Azione
- 3) Indicazioni per la compilazione della scheda di rilevazione
- 4) Elenco Servizi Minorili della Giustizia
- 5) Linee Guida inclusione sociale
- 6) Linee Guida formazione professionale e lavoro
- 7) Dichiarazione del Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla Detenzione Arbitraria

Introduzione

Da diversi anni il Piano Esecutivo d'Azione (PEA) della Direzione Generale per l'Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari di questo Dipartimento Minorile ha per oggetto la rilevazione, sull'intero territorio nazionale, delle iniziative messe in atto nelle varie realtà locali rivolte ai minori entrati nel circuito penale e presi in carico dai Servizi Minorili della Giustizia.

Da sempre, infatti, com'è noto, è forte l'attenzione verso la realizzazione di un compiuto sistema di monitoraggio che consenta di delineare il quadro delle iniziative che il Sistema Dipartimentale della Giustizia Minorile rivolge alla propria utenza. Ciò al fine di poter procedere ad una attenta programmazione e definizione di politiche d'intervento che meglio rispondano ai bisogni espressi dall'utenza medesima.

Anche il PEA 2008 si allinea con tale intendimento ed attraverso una rilevazione che consente di aggiornare i dati rilevati negli anni scorsi, si pone l'obiettivo di implementare l'azione conoscitiva avviata per verificare gli eventuali scostamenti nelle azioni poste in essere negli anni, al fine di rilevare la complessità e la varietà delle reti costruite e condivise con Istituzioni e soggetti diversi da quelli Dipartimentali.

La diffusione delle competenze, secondo quanto determinato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 che ha modificato il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, obbliga, più che nel passato, ad approntare azioni di monitoraggio verso tutte quelle attività inerenti alla promozione e alla tutela dei diritti fondamentali dei soggetti, nella fattispecie minorenni, sottoposti a procedimento

penale, nell'intento di salvaguardarne la crescita civile e democratica quand'anche in esecuzione penale. Tale necessità è resa ancora più urgente in un quadro, quale quello che stiamo attraversando, che vede il cambiamento fenomenologico della devianza minorile.

In detto scenario affiorano, oramai in modo strutturale, da un lato, il fenomeno dell'immigrazione, con particolare riguardo ai minorenni provenienti dai paesi neocomunitari, per lo più "non accompagnati" e degli stranieri cosiddetti di "seconda generazione", dall'altro, quello che descrive una devianza connessa non già esclusivamente a situazioni di marginalità sociale ed economica o di appartenenza a organizzazioni criminali, ma anche fortemente legata a fenomeni di disagio psicologico e/o psichiatrico, in ogni caso di sofferenza mentale, nonché alla carenza di adeguate agenzie educative e di supporto sociale volte a consentire un'armonica crescita identitaria in soggetti in fase evolutiva fortemente a rischio di emarginazione e di esclusione sociale.

La corresponsabilità, sancita dalla citata modifica costituzionale e dalle altre normative specifiche di settore, di tutti gli attori delle politiche sociali, in special modo le istituzioni territoriali e gli Enti Locali, nelle funzioni che riguardano la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, amplifica la centralità del ruolo dello Stato attraverso le funzioni e le competenze dell'Amministrazione della Giustizia Minorile.

Le funzioni e le competenze enunciate non possono quindi prescindere dalla conoscenza e dal monitoraggio, continuativo e strutturale, della globalità dei servizi erogati all'utenza minorile e in tale ottica si inserisce l'obiettivo del PEA 2008 di

questa Direzione Generale per l'Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari del Dipartimento della Giustizia Minorile.

Il metodo di rilevazione

Il metodo di rilevazione presentato ai referenti per gli Enti locali del Servizio Tecnico dei Centri per la Giustizia Minorile (d'ora in avanti indicati con la sigla CGM), coadiuvati dal Responsabile di detto Servizio, ha proposto un'unica scheda di rilevazione (in foglio formato *excel*¹) che conteneva, tra le altre, le seguenti Categorie di Rilevazione (d'ora in avanti indicati con la sigla CR):

- la tipologia dell'iniziativa;
- la tipologia della macro area d'azione in cui si inserisce l'iniziativa;
- l'indicazione dei Servizi Minorili coinvolti dall'iniziativa;
- l'indicazione del partner esterno all'Amministrazione della Giustizia Minorile coinvolto;
- l'indicazione dell'Ente finanziatore, ivi compresa l'Amministrazione della Giustizia Minorile attraverso la Direzione Generale per l'Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari;
- numero minori destinatari;

¹ Vedi allegato n. 1. La rilevazione è aggiornata al termine del 1° semestre del 2008. Durante il lavoro di rilevazione le schede sono state rivisitate e centrate in base alle significative indicazioni degli operatori dei CGM e dei Servizi, migliorandone la qualità ed implementando la precisione e la condivisione della nomenclatura adottata. La scheda è pertanto il prodotto finale di tale lavoro modificato *in progress*.

E' stata contestualmente diffusa una "scheda indicazioni", consultabile nell'allegato 3, per la definizione delle varie CR individuate e delle relative voci interne a queste.

Ciò ha consentito di migliorare, sull'intero territorio nazionale, la qualità, la precisione e la condivisione della nomenclatura adottata.

Sono stati, inoltre, proposti dei codici per ogni singola voce delle diverse CR. Questo sistema, da un lato, ha reso più rapida la fase compilativa da parte del referente CGM, dall'altro, ha consentito una migliore gestione finale dei fogli in formato *excel*.

La scheda di rilevazione è stata compilata indicando per ogni rigo una iniziativa e, a seguire, tutte le informazioni richieste.²

Appare fondamentale specificare che questa Direzione Generale ha provveduto a rielaborare e conformare le schede di rilevazione compilate e restituite dai CGM, sia dal punto di vista visualizzativo, sia, soprattutto, dal punto di vista funzionale, al fine di poterle configurare come strumento di rilevazione riutilizzabile per il futuro da parte degli stessi CGM.

Le schede, appunto rielaborate, verranno, in tempi brevi, "restituite" ai singoli CGM al fine di consentire agli stessi la continuazione dell'azione di monitoraggio delle attività espletate e delle connessioni con la rete istituzionale, secondo un compito intrinseco al proprio mandato.

Lo sforzo operativo, di cui questa Direzione Generale è ben consapevole, effettuato dai referenti dei CGM e da tutti gli operatori che ne hanno consentito la

² La parte della "raccolta dati" è stata, pertanto, di esclusiva competenza dei CGM, mentre di competenza di questa Direzione Generale è stata la parte concernente la "elaborazione e reportistica".

realizzazione, in regime di carenza di personale e derivanti carichi di lavoro, ha permesso la definizione di uno strumento di rilevazione, unico e condiviso a livello nazionale, di facile utilizzo sia dal punto di vista della compilazione che della consultazione e, soprattutto, per un aggiornamento dei dati che potrà essere portato così a regime.

A tutti coloro che hanno preso parte, sia a livello dipartimentale, sia periferico, alla realizzazione di questo lavoro, pur con ruoli e funzioni diverse, va il sentito ringraziamento di questo Direttore Generale.

Aggregazione e comparazione dei dati

I dati rilevati sono stati aggregati:

- a livello nazionale;
- a livello interregionale, raggruppando i dati relativi all'area geografica:
 - nord (quattro CGM: Torino, Milano, Venezia e Bologna);
 - centro (tre CGM: Firenze, Roma e L'Aquila);
 - sud/isole (cinque CGM: Napoli, Bari, Catanzaro, Cagliari e Palermo).

Dai dati sono stati poi ricavati i relativi valori percentuali (d'ora in avanti indicati con la sigla v.p.), sempre secondo lo schema sopra indicato.

Più precisamente:

- a **livello nazionale** il valore percentuale indicato esprime il rapporto, per ogni singola voce, tra tutte le iniziative segnalate in detta voce e la totalità delle segnalazioni di tutti i dodici CGM;
- a **livello interregionale** il valore percentuale indicato esprime il rapporto, per ogni singola voce, tra le iniziative segnalate in detta voce dai CGM che insistono nell'area geografica presa in esame e la totalità delle segnalazioni di questi stessi CGM. A titolo esemplificativo, il v.p. della voce "*formazione scolastica*" dell'area sud/isole esprime il rapporto tra le iniziative segnalate in detta voce dai CGM di Napoli, Bari, Catanzaro, Cagliari e Palermo e la totalità delle segnalazioni di questi stessi CGM.

Tale procedimento è stato adottato per svincolare quanto più possibile il valore percentuale espresso da ogni categoria di rilevazione (Macro Aree d’Azione, Servizi Minorili Coinvolti, *Partner*, e tutte le altre) dal numero dei Servizi Minorili dipendenti dal singolo CGM³ e dal numero degli utenti in carico ai Servizi stessi di una data area geografica.⁴

L’obiettivo che si è inteso raggiungere con tale procedimento è stato quello di rilevare e descrivere, con quanta maggiore rispondenza possibile, la specificità operativa di ogni singola area geografica in relazione ad ogni CR.

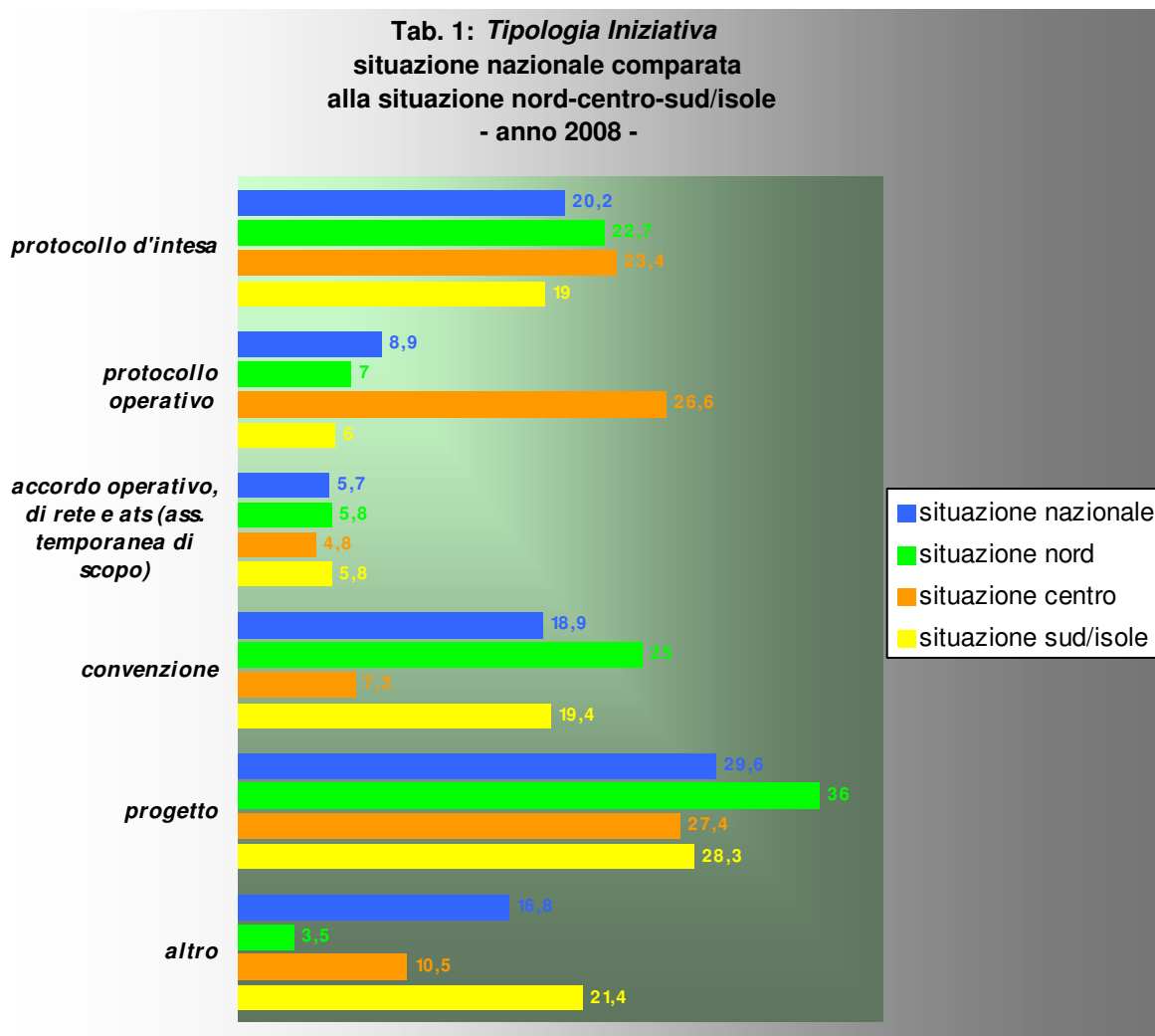
Va inoltre specificato che per una singola iniziativa, potendo questa, come è ovvio, fare riferimento a più voci di ogni CR, era possibile effettuare più “segnalazioni” (ad esempio, per un progetto potevano essere indicati il codice C4 e C8 per quanto riguarda la Macro Area d’Azione, e, sempre a titolo esemplificativo, il codice E2 ed E4 per quanto riguarda i *Partner*).

³ Vedo allegato n. 4 “elenco Servizi Minorili della Giustizia”.

⁴ Consultabili sul sito www.giustiziaminorile.it, sezione statistiche.

Analisi dei dati

Tipologia Iniziativa⁵



In primo luogo, è opportuno sottolineare che tra le iniziative oggetto della presente analisi sono computati, attraverso la segnalazione dei CGM, numerosi accordi che il Dipartimento per la Giustizia Minorile ha sottoscritto a livello centrale.

⁵ Le segnalazioni totali di questa CR ammontano a 949 – nord: 172; centro: 124; sud/isole: 653.

Detti accordi d'intesa hanno permesso e sostenuto l'implementazione dell'azione di orientamento, della formazione e del lavoro in ambiti e in settori in cui la Giustizia Minorile non si era mai sperimentata. Tra gli altri, a solo titolo di esempio, il progetto "Marinando", in collaborazione con il Comando Generale del Corpo della Capitanerie di Porto del Ministero della Infrastrutture, la CONFITARMA, LA FEDERLIEA e la FEDERPESCA; il progetto "Fincantieri", in collaborazione con la FINCANTIERI - Cantieri Navali SPA; il progetto "Aurora", in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e l'ex Ministero per l'Innovazione Tecnologica; il progetto "Insieme si vince", in collaborazione con il CSI - Centro Sportivo Italiano.

In riferimento alla tabella n. 1, si deve preliminarmente fare presente che i v.p. espressi dalla stessa, fanno riferimento a valori assoluti, indicati in nota, che si riferiscono ognuno ad una singola iniziativa. In altri termini, 949 è il volume totale di iniziative attivate dai CGM sull'intero territorio nazionale, ovvero il "numero primo" da cui si dipana l'intero presente lavoro di analisi.

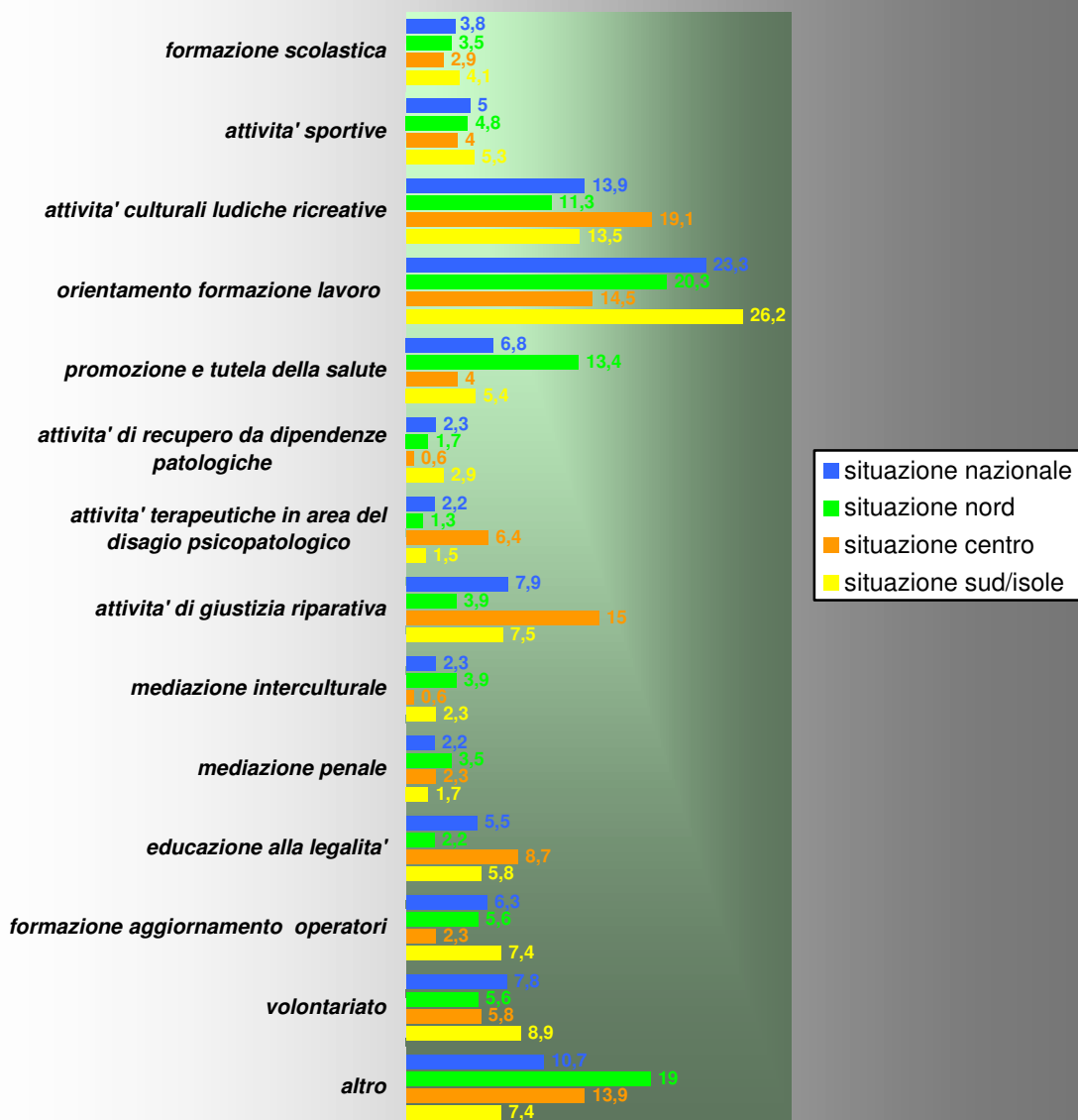
La tabella consente di evidenziare come la Tipologia d'iniziativa maggiormente consistente di questa CR sia quella relativa ai "**progetti**", pari a quasi un terzo del totale nazionale (29,6%). Ciò esprime chiaramente la propensione operativa del Sistema Dipartimentale della Giustizia Minorile.

Il v.p. immediatamente seguente in termini di consistenza, sempre a livello nazionale, è quello espresso dalla voce "**protocollo d'intesa**" (20,2%) nel quale ricadono gli accordi che il Dipartimento per la Giustizia Minorile ha sottoscritto a livello centrale, i quali si configurano come *input* verso i CGM e i Servizi della Giustizia

Minorile e che sono confluiti, in ultima analisi, nell'operatività espressa dal dato analizzato nel precedente capoverso.

Macro Aree d'Azione⁶

Tab. 2: *Macro Aree d'Azione*
situazione nazionale comparata
alla situazione nord-centro-sud/isole
- anno 2008 -



Le 14 Macro Aree d'Azione individuate (d'ora in avanti indicate con la sigla MAA) non pretendono di esaurire il ventaglio di settori in cui si sviluppano le attività, gli interventi e le collaborazioni messi in atto dai CGM e dai Servizi Minorili

⁶ Le segnalazioni totali di questa CR ammontano a 1.148 – nord: 231; centro: 173; sud/isole: 744.

dipendenti, ma intendono costituire banco di analisi in modo corrispondente ai compartimenti nei quali è possibile inquadrare la totalità delle azioni inerenti le politiche di intervento effettuate sull'utenza penale minorile dal Sistema Giustizia *in toto* e dal sistema della rete di cooperazione sociale in cui questo si inserisce.

La tabella n. 2 ci permette di valutare ed apprezzare la specificità e, potremmo definirla, la "vocazione" di ogni singola area geografica. Ciò è reso possibile, come appare opportuno ricordare, dal sistema di comparazione adottato e descritto in precedenza, che mette in relazione il valore percentuale nazionale con quello relativo alle tre aree geografiche individuate.⁷

Analizzeremo, di seguito, i dati emersi per le diverse Macro Aree d'Azione riportati nella tabella n. 2.

❖ ***Formazione scolastica***

❖ ***Attività sportive***

Entrando nel merito dell'analisi, si devono notare, in primo luogo, che queste due Macro Aree d'Azione esprimono v.p. conformi a quelli nazionali e, al contempo, simili tra le tre aree geografiche. Tali similitudini sono dovute al fatto che le due Aree comprendono iniziative⁸ che costituiscono pilastri storici nell'ambito delle attività di recupero espletate, in prevalenza, nei cosiddetti contesti istituzionali totalizzanti (istituti di rieducazione prima e istituti penali per minorenni poi). Le attività iscritte

⁷ Al riguardo, è bene tuttavia sottolineare che sul valore percentuale descritto non può non avere influenza il numero di Servizi Minorili che insistono sulle aree geografiche individuate ed il relativo numero di utenti gestiti dagli stessi, nonostante che il sistema di rilevazione adottato in questo *report* riduca sensibilmente tale impatto.

⁸ Vedi allegato n. 2 "legenda attività Macro Aree d'Azione".

in dette MAA si configurano pertanto come lo "zoccolo duro" dell'offerta trattamentale del Sistema Giustizia.

Proprio perché correlate (dette attività a detti contesti), ed essendo il ricorso a misure penali privative della libertà reso residuale dal nostro ordinamento giuridico, il v.p. che esprime è mediamente contenuto. In ambedue le CR si registra un v.p. leggermente superiore al dato nazionale espresso dall'area sud/isole (rispettivamente 4,1% e 5,3%).

❖ ***Attività culturali ludiche ricreative***

Le valutazioni di merito esposte nel precedente paragrafo possono essere espresse anche per quanto riguarda questa Macro Area d'Azione in quanto anch'essa riferibile, in larga parte, a contesti istituzionali totalizzanti.

I maggiori v.p. espressi da questa MAA, e la maggiore articolazione tra le differenti aree geografiche, dipendono dal fatto che se, ad esempio, in un Istituto Penale per i Minorenni (IPM) il corso di alfabetizzazione è unico, per tutti i ragazzi, per tutti i giorni della settimana, per un intero anno scolastico, nello stesso IPM, parallelamente al singolo corso di alfabetizzazione, sono contemporaneamente attivi ed articolati nell'arco della settimana, sempre a puro titolo esemplificativo, un corso di teatro, un corso di musica, un progetto per realizzazione di un giornalino.

Dette iniziative possono coesistere o alternarsi tra loro nello stesso arco temporale in cui intanto si sta svolgendo il corso di alfabetizzazione.

Riguardo i v.p. espressi, si noti il dato relativo all'area centro, che supera il dato nazionale di oltre 5 punti percentuali.

❖ ***Orientamento formazione lavoro***

Questa Macro Area d'Azione fa riferimento ad iniziative che possono essere espletate sia nel settore penale esterno, sia in quello interno.

Dal grafico si nota come questa sia la MAA maggiormente consistente, in maniera significativa a livello nazionale, tra tutte quelle considerate in questo *report*, con un v.p. pari al 23,3%, mentre, tra le tre aree geografiche, spicca il v.p. riferito all'area geografica sud/isole, pari al 26,2%, ovvero, oltre un quarto dell'intero complesso di iniziative attivate dai CGM inseriti in questa area.

Questi dati denotano come, nell'ambito socio-rieducativo, stiano assumendo sempre maggiore rilevanza le azioni trattamentali finalizzate al reinserimento lavorativo come massima espressione di esercizio di diritto alla cittadinanza attiva, secondo gli stessi dettami costituzionali.

Con sempre maggiore evidenza i progetti e le iniziative miranti ad una efficace formazione e ad una concreta occupazione sono, inoltre, connessi a percorsi di orientamento lavorativo, strutturati e definiti. Ciò esprime la consapevolezza e la necessità che una utenza, quale quella del settore penale minorile, composta per la maggior parte da giovani adulti e adolescenti nella fascia di età più alta (16-17 anni)⁹ possa e debba essere inserita in progetti che conducano e accompagnino i ragazzi a sviluppare capacità e competenze, soprattutto relazionali, inerenti ancor prima che al "saper fare", al "saper essere".

⁹ Anno 2007

- CPA: minori classe di età 16-17 anni: 63% del totale degli ingressi;
 - IPM: minori classe di età 16-17 anni e "giovani adulti": 82% del totale dei soggetti presenti al 31.12.07;
 - Comunità: minori classe di età 16-17 anni e "giovani adulti": 80% del totale dei collocamenti;
- Dati del Servizio Statistica del Dipartimento per la Giustizia Minorile.

E' esperienza comune, infatti, come spesso le attività, faticose ed onerose, di ricerca di occasioni lavorative per i minori del settore penale vengano vanificate dalla difficoltà del minore stesso a stare in un contesto (una piccola azienda, un piccolo artigiano o altro che sia), che richieda competenze relazionali e grado di motivazione di cui il ragazzo può non essere in possesso, ma che devono appunto essere implementate attraverso percorsi di orientamento lavorativo.

In una mutata ottica, pertanto, il problema diventa non tanto, o perlomeno non solo, la mancanza di risorse lavorative, ma la capacità di "fruizione" di dette risorse da parte del minore/giovane adulto entrato nel circuito penale.

Nella direzione delineata si dirigono un sempre maggiore numero di iniziative dei CGM e dei Servizi Minorili del Dipartimento.

- ❖ ***Promozione e tutela della salute***
- ❖ ***Attività di recupero da dipendenze patologiche***
- ❖ ***Attività terapeutiche in area del disagio psicopatologico***

Anche queste MAA fanno riferimento ad attività che possono essere espletate sia nel settore penale interno, sia in quello esterno.

Essendo evidente la correlazione tra queste attività ed il contesto socio-sanitario, la reazione agli effetti del recente passaggio della medicina penitenziaria dalla titolarità del Ministero della Giustizia a quella del SSN,¹⁰ costituirà un significativo banco di prova per l'intera rete dei Servizi della Giustizia Minorile e per le Aziende Sanitarie Locali.

¹⁰ Secondo il DPCM 1° aprile 2008.

Sarà pertanto interessante apprezzare l'influenza che avrà detta transizione sulle rilevazioni del prossimo anno relativa a questa Macro Area d'Azione.

Allo stato, possiamo rilevare come le tre aree geografiche esprimano v.p. superiori al valore nazionale ognuna in una delle tre CR.

Più precisamente:

- il nord nella voce "***promozione e tutela della salute***" (v.p. pari al 13,4%, contro 6,8% nazionale);
- il centro nella voce "***attività terapeutiche in area del disagio psicopatologico***" (v.p. pari al 6,4%, contro il 2,2% nazionale);
- il sud/isole nella voce "***attività di recupero da dipendenze patologiche***" (v.p. pari al 2,9%, contro il 2,3% nazionale).

❖ ***Attività di giustizia riparativa***

Questa Macro Area d'Azione si riferisce alle attività socialmente utili che i minori e/o giovani adulti espletano nell'ambito delle misure penali cui sono sottoposti. Queste misure sono, potremmo dire esclusivamente, riferibili agli "affidi" in area penale esterna. Tuttavia, il breve lasso di tempo in cui viene eseguita, ad esempio, una misura cautelare non detentiva da un lato, e il basso numero di misure alternative e sostitutive alla detenzione dall'altro, consente di interpretare i v.p. della MAA in questione come fortemente legati alla misura della "messa alla prova".

E, come è noto, detta misura, data la complessità dei criteri della sua applicazione, rappresenta una percentuale contenuta delle prese in carico degli Uffici

di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM), avendone costituito, nel 2007, il 12,9% delle richieste di intervento da parte dell'Autorità Giudiziaria Minorile procedente.¹¹

Alla luce di queste considerazioni, si rileva il v.p. espresso dall'area centro, pari al 15% (contro il valore nazionale che corrisponde al 7,9%).¹²

❖ **Mediazione interculturale**

Per quanto riguarda questa MAA, va preliminarmente precisato che la rilevazione su questa area fa riferimento ad attività generiche in favore di utenti non italiani finalizzate all'integrazione sociale.¹³

Per questo motivo i bassi v.p. rappresentati indicano semplicemente che azioni specifiche (inserimento lavorativo, attività culturali ed altro) rivolte a utenti non italiani sono state computate nelle rispettive voci di questa Categoria di Rilevazione. Basti pensare ai corsi di alfabetizzazione che sono, in modo di fatto esclusivo, rivolti a minori stranieri, non rientrando, appunto, nella MAA ora in analisi.

Detta precisazione appare d'obbligo, essendo una delle emergenze del Sistema Giustizia Minorile proprio il fenomeno dell'immigrazione, sia in riferimento ai minori provenienti dai paesi neocomunitari, sia in riferimento ai minori stranieri cosiddetti di "seconda generazione". Proprio il fenomeno dei minori stranieri cosiddetti di "seconda generazione" interessa in particolar modo l'area nord, che, infatti, esprime un v.p. pari al 3,9%, contro il 2,3% nazionale.

¹¹ Dati del Servizio Statistica del Dipartimento per la Giustizia Minorile.

¹² Inoltre, è bene sottolineare che non necessariamente ad ogni iniziativa – protocollo d'intesa, protocollo operativo e tutte le altre – corrispondano inserimenti di minori, come, del resto, una singola iniziativa può prevedere l'inserimento di numerosi minori.

¹³ Ove l'iniziativa avesse previsto, ad esempio, inserimenti lavorativi di utenti non italiani, questa azione avrebbe determinato la scelta della corrispondente voce "orientamento formazione lavoro".

❖ **Mediazione penale**

Questa MAA esprime quel tipo di attività che consentono la risoluzione di conflitti penali, nel caso di specifica competenza istituzionale. Si configura, per la vittima di reato, anche come occasione per esprimere e rielaborare il proprio vissuto rispetto al reato subito; per il minore reo, una opportunità di responsabilizzazione verso il reato stesso. Pertanto, l'obiettivo è la riconciliazione e la ricomposizione del conflitto che ha generato la "frattura" tra reo e vittima e, conseguentemente, tra reo e società.

Detta attività prevede, nella sua forma organizzativa prevalente, un ufficio o centro dedicato, in collaborazione con: i Servizi Dipartimentali della Giustizia Minorile, i servizi sociali degli Enti Locali, il mondo del volontariato e del terzo settore.

La voce esprime v.p. contenuti, tra cui si può evidenziare il 3,5% dell'area nord, contro il 2,2% nazionale.

❖ **Educazione alla legalità**

Questa MAA fa riferimento a quel genere di attività che, pur potendosi rivolgere anche ai minori sottoposti a provvedimenti penali, più di ogni altra si caratterizza come opportunità di prevenzione primaria da parte dei CGM e dei Servizi della Giustizia Minorile. Spesso, infatti, questo genere di attività coinvolge il mondo degli adolescenti *in toto*: senz'altro quelli appartenenti alle categorie sociali cosiddette a rischio, ivi comprese, come detto, i minori del settore penale, ma anche, in larga misura, i ragazzi delle scuole medie e superiori la cui appartenenza sociale è, come si suole dire, trasversale.

Poiché dette attività sono da considerarsi espressione di azioni di prevenzione primaria, esse si configurano inoltre come sorta di "investimento" del Sistema Dipartimentale della Giustizia Minorile sulla società, costituendone testimonianza di costante impegno civile.

Riguardo i v.p. espressi, emerge il 8,7% del centro, contro il 5,5% nazionale.

❖ **Formazione aggiornamento operatori**

Questa MAA rappresenta, a livello nazionale, il 6,3% delle iniziative messe in atto. E' un dato significativo alla luce anche delle ristrettezze economiche in cui sempre più versa l'Amministrazione della Giustizia Minorile.

❖ **Volontariato**

Questa MAA si riferisce ad attività senza scopo di lucro e/o non retribuite che operatori esterni all'Amministrazione della Giustizia Minorile svolgono in favore dei minori (a puro titolo esemplificativo, una attività di animazione rivolta ai minori che fanno ingresso in un CPA).

In questo settore emerge il v.p. dell'area sud/isole, pari al 8,9%, contro il 7,8% nazionale.

❖ **Altro**

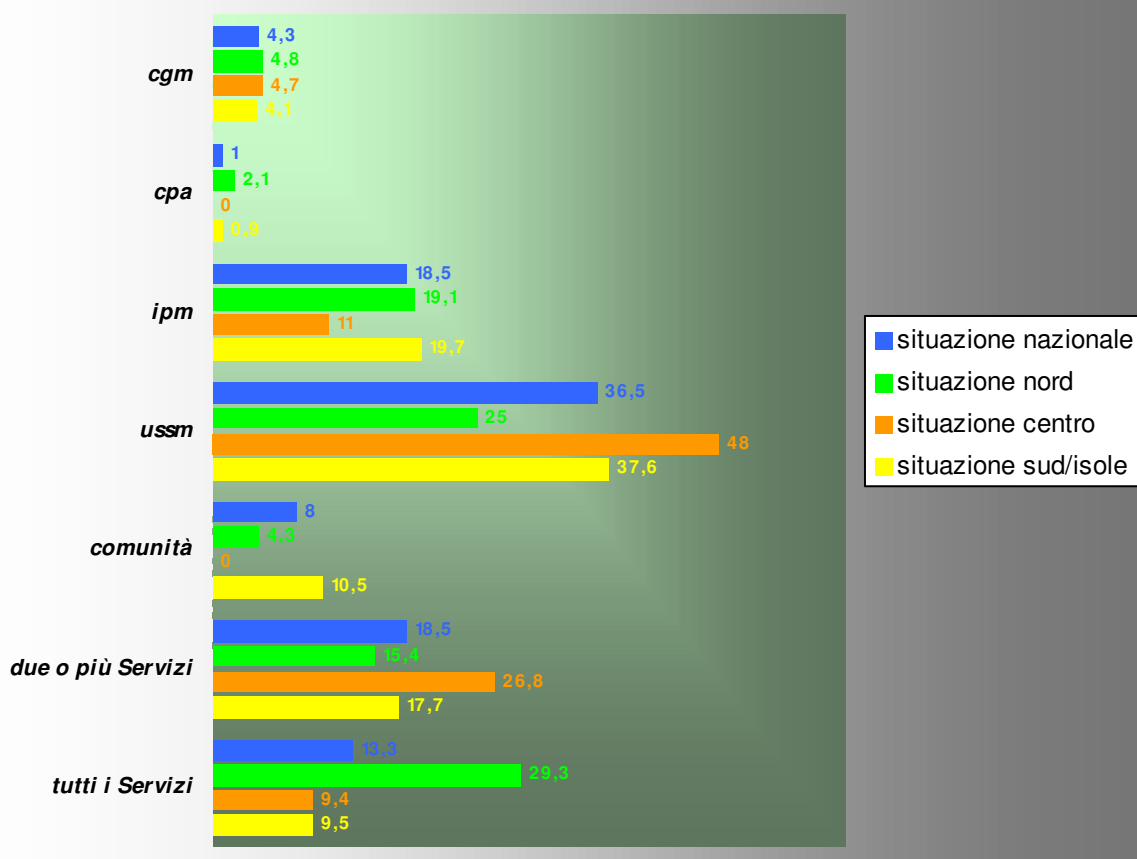
Questa voce presenta dei v.p. significativi che hanno meritato un'attenta analisi. E' così emerso che tale voce è stata utilizzata principalmente in riferimento ad attività di tirocini formativi *pre* e *post-lauream*, per progetti inerenti attività di studi e

ricerca e per indicare attività di rete nell'ambito del sistema di concertazione delle politiche sociali.

Si è inoltre potuto rilevare che il codice C14 "**altro**" è stato utilizzato in associazione ad altri codici di rilevanza "dominanti".

Servizi Minorili Coinvolti

Tab. 3: *Servizi Minorili Coinvolti*
situazione nazionale comparata
alla situazione nord-centro-sud/isole
- anno 2008 -



La tabella n. 3 esprime il dato relativo al/ai Servizi della Giustizia Minorile che sono coinvolti nelle iniziative e nelle azioni rivolte ai minori e/o giovani adulti sottoposti a procedimenti penali.

Questa rilevazione evidenzia, in controluce, la capacità dei CGM e dei Servizi stessi di assolvere al proprio mandato istituzionale secondo una modalità in cui emerge sempre più l'importanza e la tendenza all'azione "corale" dei Servizi della Giustizia Minorile.

Ciò esprime quanto sotteso al concetto di "centralità del minore" in quanto attore del proprio *iter* penale, non inteso come somma di segmenti interni ad ogni singolo Servizio, ma come linea che ha il suo punto d'inizio con la denuncia all'Autorità Giudiziaria Minorile e termina con la conclusione del procedimento penale e con l'eventuale passaggio del "caso" ai servizi degli Enti Locali, sanitari, al mondo dell'imprenditoria, del lavoro, dell'istruzione e della formazione. Il minore e/o giovane adulto è, pertanto, da intendersi "preso in carico" dal Sistema Giustizia Minorile e non già dal singolo Servizio.

In tal senso parlano i dati della tabella 3. Se si sommano, infatti, i v.p. a livello nazionale espressi dalle voci "**due o più servizi**" e "**tutti i servizi**", che appunto esprimono quella "coralità" di cui si è detto, si raggiunge un v.p. pari al 31,8% che è secondo, come ampiezza, solo al 36,5% segnalato a carico degli USSM. Ma, data la maggiore "vocazione" di questo Servizio verso la costruzione e l'ampliamento della rete di cooperazione sociale, ed in considerazione, soprattutto, della centralità del Servizio stesso all'intero dell'intero *iter* penale del ragazzo/a, tale predominanza di v.p. rafforza vieppiù le considerazioni sopra esposte.

Tali considerazioni parimenti spiegano i ridotti v.p. espressi dalle segnalazioni di esclusivo coinvolgimento dei singoli Servizi, eccezion fatta, appunto per quanto riguarda gli USSM. Una molteplicità di fattori incidono sulla sottigliezza di detti v.p., per quanto riguarda il livello nazionale, e ne determinano l'articolazione tra le differenti aree geografiche.

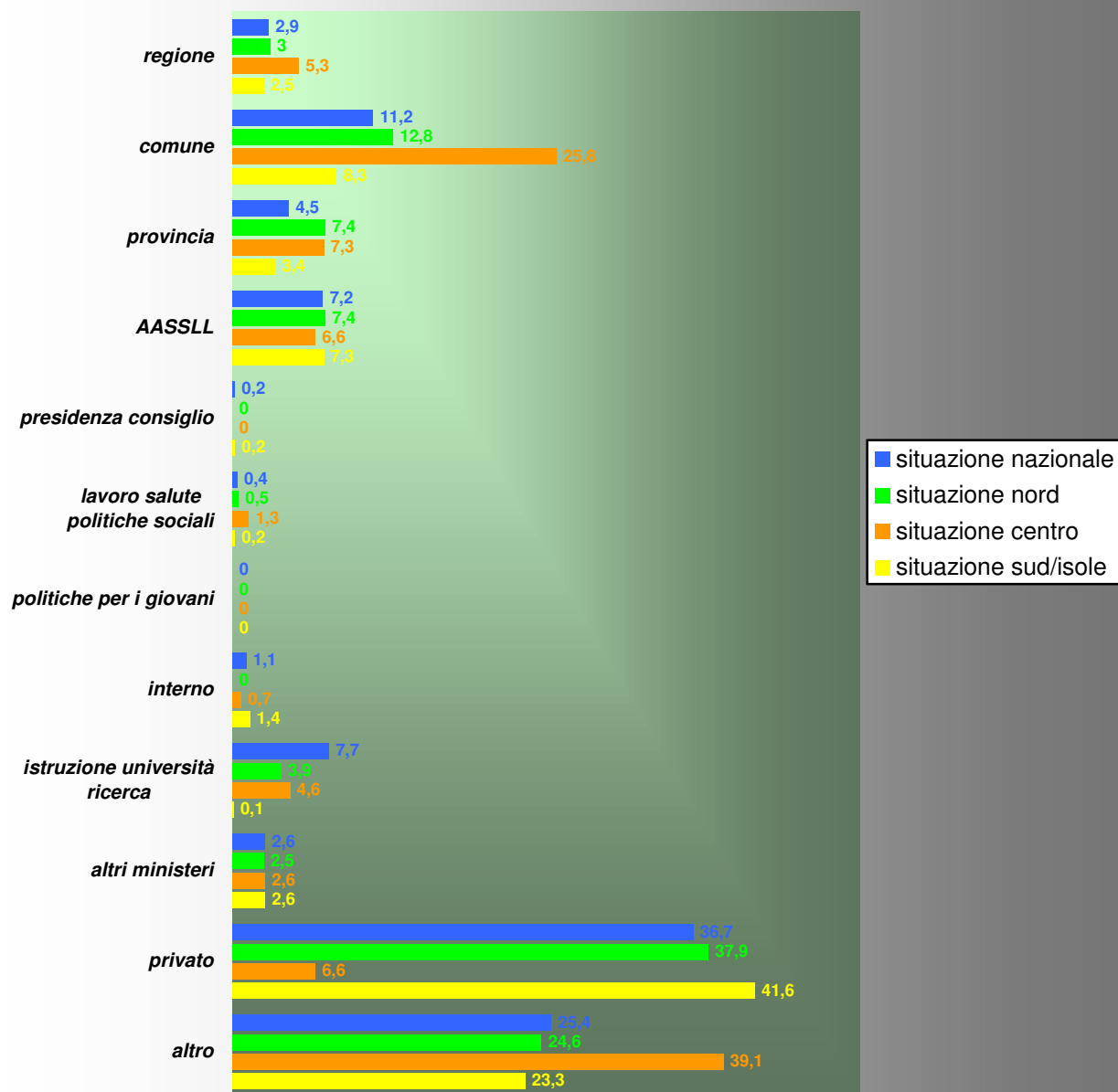
Questi fattori sono: il brevissimo tempo di permanenza dell'utente (CPA); l'assenza, o lo scarso numero, sul territorio di competenza dei singoli CGM, di taluni

Servizi (in particolare per quanto riguarda le Comunità); le funzioni di coordinamento, e non già di realizzazione e fattivo coinvolgimento (CGM).

Il significativo 18,5%, relativo alle segnalazioni di esclusivo coinvolgimento dell'IPM, rappresenta quella serie di attività interne di cui si è già detto a pagina 15, e che garantiscono la fruizione del diritto ad un normale sviluppo psicofisico ed alla crescita civile e democratica di ogni cittadino, in particolar modo se adolescente, anche e soprattutto se in regime di privazione della libertà personale, la cui personalità è il risultato di un percorso di crescita sempre più incerto e mutevole, nonostante che la ricerca di una identità propria, di nuove emozioni, di modelli e di esempi da seguire, sia costantemente presente anche nelle nuove generazioni.

Partner

Tab. 4: Partner
situazione nazionale comparata
alla situazione nord-centro-sud/isole
- anno 2008 -



La tabella 4 rappresenta la rilevazione inerente i *Partner*. I dati espressi sembrano dimostrare come i Servizi della Giustizia Minorile abbiano lavorato

proficuamente in questi anni, dando vita ad una pluralità e varietà di collaborazioni, con altri enti pubblici e del privato, finalizzate all'integrazione degli interventi di giustizia con quelli sociali, sanitari, dell'istruzione e del lavoro.

La legge quadro di riforma dell'assistenza ha avuto tra i suoi punti di forza, infatti, il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati nell'erogazione dei servizi con un aumento progressivo della complessità degli interventi sociali come risposta a nuovi e molteplici bisogni.

Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono quindi non solo soggetti pubblici, ma associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni ed altri organismi privati, in qualità di soggetti attivi nella progettazione, nell'organizzazione e nella gestione dei servizi e degli interventi sociali.

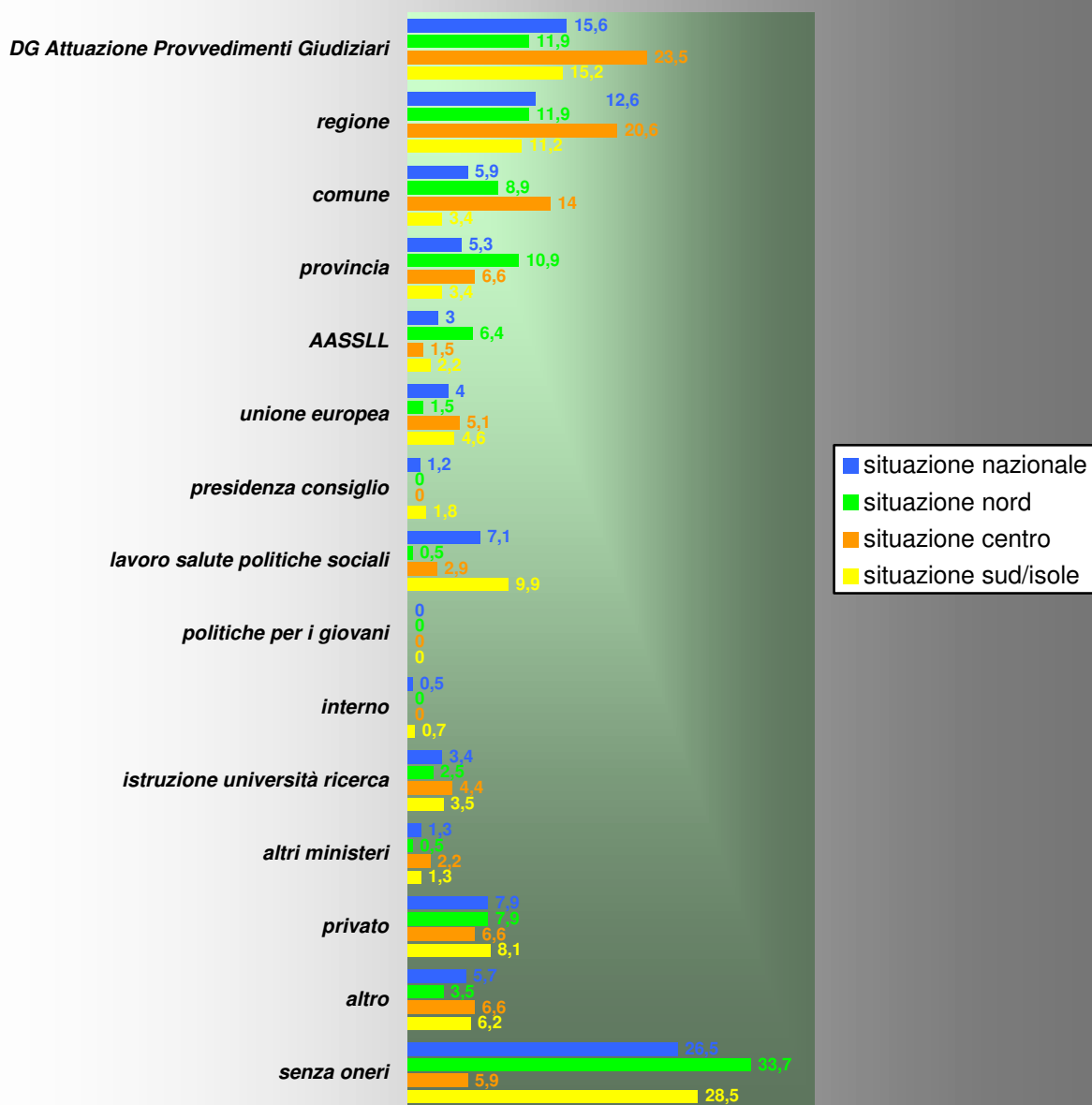
In generale, come evidenziato dalla tabella, nel dato nazionale emerge che il 36,7% dei *partner* progettuali sono del privato, dato che sommato al 25,4% della voce *altro*¹⁴ confermerebbe che l'intervento pubblico si è sempre più collocato su territori e contesti ove, in forme diverse, operano soggetti e gruppi di privati variamente organizzati.

In particolare, per quanto riguarda le voci che si riferiscono alle Istituzioni pubbliche territoriali ed altro, sembra emergere una spiccata tendenza nell'area territoriale Centro ad una *partnership* privilegiata con i Comuni, a differenza delle altre aree territoriali dove è più omogeneo il dato fra i vari *Partner*.

¹⁴ Una analisi approfondita della segnalazioni inserite nella voce "*altro*", che presenta v.p. molto elevati, indica una sostanziale continuità con la voce "*privato*".

Ente Finanziatore

Tab. 5: *Ente Finanziatore*
situazione nazionale comparata
alla situazione nord-centro-sud/isole
- anno 2008 -



Tra i principi generali e le finalità indicate dall'art. 1 della Legge 328/00, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi

sociali", meritano una menzione particolare alcuni passaggi che affidano, in posizione paritaria, agli Enti Locali, alle Regioni ed allo Stato la programmazione e l'organizzazione dei servizi e degli interventi sociali. Nell'intento di valorizzare al massimo grado il principio di sussidiarietà, le Regioni, in particolare, devono riconoscere ed agevolare il ruolo di tutti gli attori locali, delle associazioni e degli enti di formazione e di promozione sociale con cui lo Stato ha stipulato intese nell'organizzazione e nella gestione dei servizi sociali per la realizzazione di integrate e compiute politiche sociali volte a promuovere il benessere e lo sviluppo di chi insiste su quel dato territorio. In sintesi politiche centrate sulla qualità della vita e non più sulla quantità delle azioni e dei servizi posti in essere o sulla cura o riduzione del danno.

L'art. 4 (*"Sistema di finanziamento delle politiche sociali"*) evidenzia, inoltre, che la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale <<di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i soggetti di cui all'art. 1>>.

I dati della tabella 5 sembrano confermare, sia a livello nazionale, sia territoriale, la capacità dei CGM e dei Servizi del Dipartimento della Giustizia Minorile di aggregare risorse finanziarie da una molteplicità di attori istituzionali e non.

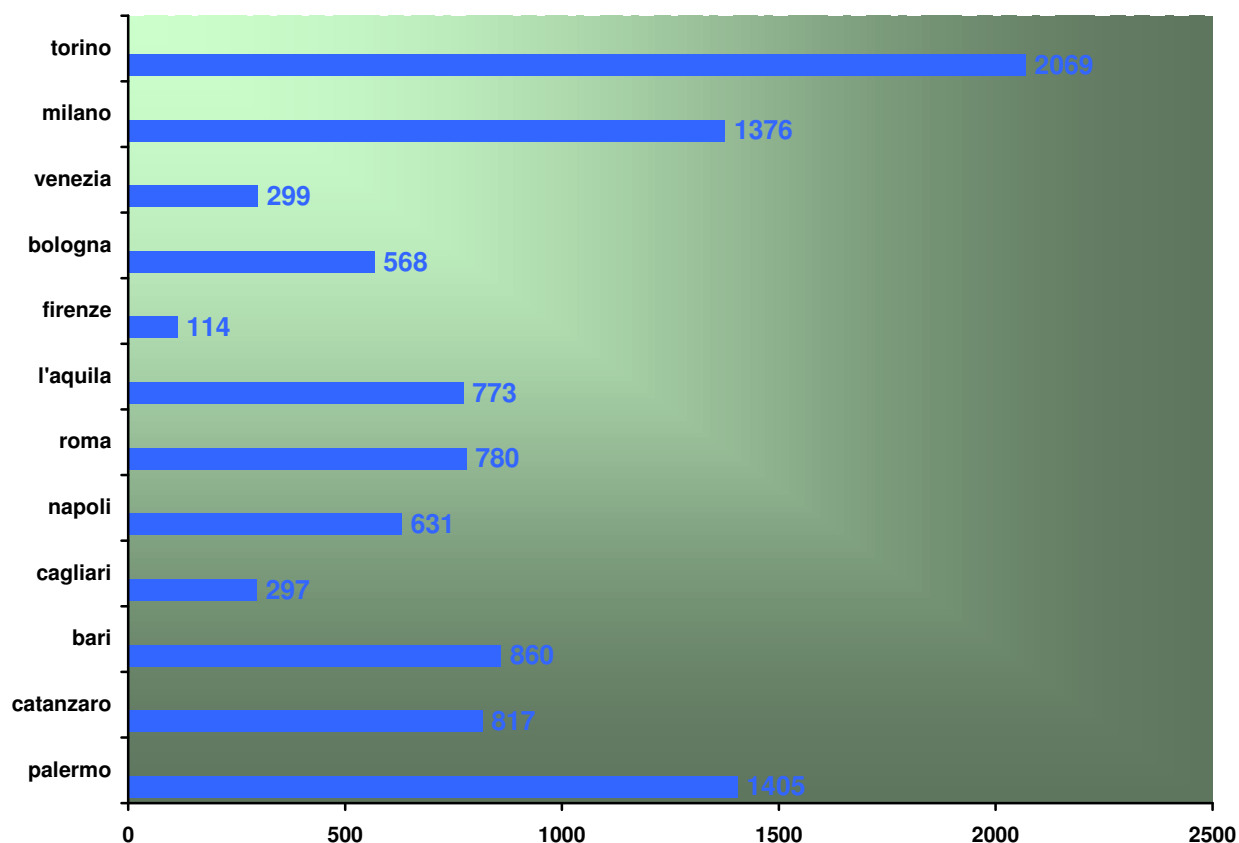
Le differenze tra le aree geografiche non appaiono particolarmente significative se non per una prevalenza di finanziamento da parte di questa Direzione Generale e delle Regioni nell'area centro.

Per quanto riguarda la voce "**senza oneri**" che presenta un v.p. elevato, in particolare nelle aree nord e sud/isole, ci sembra doveroso sottolineare l'efficienza e l'efficacia di una progettazione e attuazione di interventi che vengono realizzati in tali

contesti solo con la messa in rete e l'integrazione di risorse economiche ed umane già esistenti.

Minori Destinatari

Tab. 6: *Minori Destinatari*. Segnalazioni per singolo CGM
- anno 2008 -



La tabella 6 evidenzia dei dati che vanno analizzati alla luce di alcune precisazioni.

Le segnalazioni dei CGM, ivi riportate, non sono legate alle "teste", ovvero, una segnalazione non corrisponde ad un singolo e/o unico minore. Sul dato influisce quanto rilevato in merito all'analisi della Macro Area d'Azione inerente alle "**attività culturali ludiche ricreative**",¹⁵ con riferimento alle differenti iniziative interne, ad

¹⁵ Pagina 15.

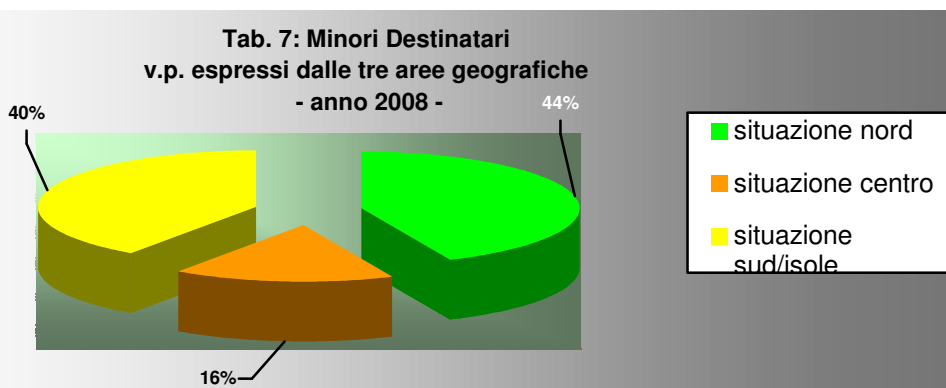
esempio, ad un IPM di cui può fruire il medesimo soggetto che, pertanto, è "computato" più volte.

In altri termini, ogni segnalazione si riferisce a, potremmo definirli, "spazi di fruizione" di una iniziativa. In ogni "spazio di fruizione" delle differenti iniziative può fare ingresso lo stesso soggetto, ovvero, al contrario, detto "spazio", si può configurare come "disponibile", vale a dire che potrebbe, al momento della compilazione delle schede di rilevazione del presente PEA, essere "vuoto", precisando che, qualora la segnalazione di un CGM facesse riferimento ad uno "spazio di fruizione" disponibile, ciò nulla toglierebbe all'impegno concettuale/organizzativo/operativo comunque profuso dagli Dirigenti e dagli Operatori della Giustizia Minorile che hanno reso concreta la possibilità di fruire di quella risorsa.

I dati in analisi esprimono, pertanto, un "gradiente di tendenza" alla fruibilità della risorsa costruita, il quale racchiude in sé sia un valore inerente l'effettiva fruizione della risorsa, sia un valore di potenzialità di fruizione della stessa.

Alla luce delle presenti precisazioni deve essere letta la tabella in questione.

Si forniscono, inoltre, nella tabella n. 7, i v.p. per le singole aree geografiche ricavati dai dati della tabella n. 6.



Conclusioni

I dati rilevati nel presente lavoro consentono di effettuare alcune considerazioni di carattere generale. Pur nella consapevolezza che trattasi di un lavoro certamente non esaustivo, questo rappresenta comunque una fotografia di quanto, a grandi linee, viene attivato a livello territoriale.

In primo luogo, si rileva l'importante mole di iniziative segnalate dai CGM, sia in termini di quantità che di tipologie di intervento, che dimostrano l'impegno di tutti gli operatori che nel corso di questi anni hanno dimostrato una professionalità ed una elevata capacità di adattamento alle trasformazioni legislative, sociali e culturali avvenute negli ultimi anni e tutt'ora in corso.

E' noto a questa Direzione Generale il grande sforzo di cambiamento che questo ha comportato, pur nel rispetto delle proprie ed imprescindibili radici, nonostante una oramai strutturale carenza di organico e di risorse in cui versa l'intero Sistema della Giustizia Minorile.

In secondo luogo, emerge anche una situazione differenziata e variegata sul territorio nazionale nell'azione dei CGM e dei Servizi Dipartimentali della Giustizia Minorile in favore dell'utenza. Sicuramente questo dato è dovuto al decentramento amministrativo e all'autonomia dei CGM nell'azione di coordinamento gestionale dei Servizi Minorili dipendenti. Tale autonomia è necessaria, oltremodo, al fine di contrastare il fenomeno della devianza minorile, fortemente condizionato da contesti sociali articolati e differenziati territorialmente.

Questa differenziazione territoriale, del resto, caratterizza anche gli interlocutori istituzionali, con particolare riferimento agli attori locali che, con l'entrata in vigore della Legge 328 del 2000 e delle altre normative sulle funzioni decentrate, quali quelle, a titolo esemplificativo, del diritto-dovere all'istruzione, hanno assunto un ruolo paritario a quello dello Stato centrale in relazione alla programmazione e all'organizzazione dei servizi e degli interventi sociali, di formazione, orientamento al lavoro e di prestazioni socio-riabilitative.

E' facile pertanto comprendere come a questo corrisponda una diversità nelle risposte che le Regioni, le Province, i Comuni, le AASSLL, le istituzioni del volontariato e del terzo settore, gli enti di formazione e tutte le agenzie educative e d'inserimento sociale, danno in relazione alle tematiche su cui esercitano la propria competenza i CGM e i Servizi Minorili dipendenti.

Si reputa doveroso rimarcare, quindi, che le azioni messe in atto dai CGM e dai Servizi Dipartimentali della Giustizia Minorile si siano sempre più adeguate alle esigenze e ai bisogni emergenti di una popolazione, quale quella del settore penale minorile, in continua trasformazione e mai, come in questi ultimi anni, soggetta a repentini cambiamenti e ad una sempre più marcata frammentazione e diversificazione di bisogni individuali e specifici a cui occorre dare pertanto una risposta sempre più qualificata e specializzata. Anche perché la cultura sui diritti soggettivi di cui i minori sono portatori sta permeando, anche se in modo non omogeneo, tutta l'operatività dei sistemi deputati alla presa in carico dei minori e degli adolescenti.

Nonostante quanto suddetto, relativamente alla complessità dell'attuale fase che vede sempre più implementarsi fenomeni di globalizzazione e, di contro, sempre

più spiccate esigenze locali ed individuali, questo lavoro riesce a mettere in luce un Sistema Dipartimentale della Giustizia Minorile italiana che continua ad assolvere compiutamente al proprio mandato, continuando ad ottenere diversi ed autorevoli riconoscimenti sulla qualità del "proprio operare", non solo a livello nazionale ed europeo, ma anche internazionale, come da ultimo da parte del Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla Detenzione Arbitraria (WGAD) in visita in Italia nel mese di Novembre del 2008.

Infatti, nel documento finale da loro elaborato e reso pubblico,¹⁶ tra l'altro, si recita che: "-...- La giustizia minorile in Italia ci pare un esempio di un'applicazione ampia dei principi in materia di trattamento dei trasgressori minorenni sanciti dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'art. 27 della Costituzione Italiana, che sancisce che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato. L'Italia potrebbe servire da modello per altri paesi in questo campo -...-".

Roma, 19.12.2008

Prot. n. 40558

**IL DIRETTORE GENERALE
Serenella Pesarin**

*si ringraziano per il lavoro svolto
Massimiliano Lucarelli e Alessandra Lagorio
che hanno collaborato alla stesura ed alla elaborazione del presente report*

¹⁶ Vedi allegato n. 7 "Dichiarazione del Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla Detenzione Arbitraria".