

Appunti sui sistemi di welfare regionali: una ricerca a cura del Centro Studi di Nisida

Isabella Mastropasqua

Dirigente Del Centro Europeo di Studi di Nisida; Osservatorio della Devianza minorile in Europa

La giustizia minorile una giustizia di comunità

La giustizia minorile è una realtà articolata definita dalle molteplici interazioni tra le politiche locali dell'autorità giudiziaria minorile, i contesti territoriali, le specificità dei mondi giovanili.

La crescente complessità dell'adolescenza e del mondo giovanile che incontra la giustizia minorile richiede una lettura attrezzata su due fronti apparentemente contrastanti :

- il progressivo decentramento con le politiche di welfare e l'attuale necessità di quest'ultimo a valorizzare interventi di orizzontalizzazione nella presa in carico dei problemi con maggiore coinvolgimento dei cittadini nella co-produzione di servizi a fronte anche di una riduzione degli investimenti nel settore;

- la necessità di servizi specializzati per la presa in carico del disagio psicologico, dei nuovi reati in rete, di nuove e complesse forme di dipendenza da sostanze e da comportamenti, della fatica dei minori stranieri di seconda generazione, dello sfaldamento della rete primaria e dei legami comunitari tanto per citare i più evidenti.

Si tratta di tenere insieme specializzazione e partecipazione, competenze e responsabilità sociali.

La giustizia minorile è di fatto una giustizia di comunità. In area penale interna, negli IPM l'azione educativa e il sostegno al minore sono garantiti in modo sempre più significativo da personale non afferente direttamente al Ministero di Giustizia; con il passaggio della medicina penitenziaria al SSN si è realizzato l'ultimo importante passaggio dal modello "monoculturale" di giustizia con professionalità direttamente gestite dal Ministero di Giustizia, al sistema a professionalità multiple (terzo settore, SSN, Ministero Istruzione, Operatori della formazione Professionale, Volontari, Mediatori culturali, ecc).

In area penale esterna i provvedimenti della giustizia minorile sono attuati nella e con la società civile: con la famiglia; la scuola; il SSN (psicologi, psichiatri, comunità terapeutiche); il terzo settore (volontariato, comunità educative); gli Operatori della formazione professionale; il mondo produttivo, i servizi degli enti locali.

La scommessa culturale su cui è cresciuta la giustizia minorile è la consapevolezza che il minore non è nella responsabilità esclusiva della giustizia minorile: la responsabilità deve essere condivisa, seppure la giustizia minorile è garante della tenuta del sistema degli interventi.

Il rafforzamento della cultura della giustizia di comunità tra gli attori istituzionali e non, si fonda sull'importanza della costruzione di un modello integrato.

Lo stesso Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità nasce con l'importante obiettivo di rimettere al centro il valore della responsabilità condivisa intorno al tema della funzione educativa della pena sia essa rivolta agli adulti che ai minori. È proprio nei luoghi dove la devianza si rende visibile che bisogna costruire processi di inclusione e di accompagnamento educativo.

In questo scenario brevemente accennato nasce questo lavoro di ricerca documentale Centro Europeo di Studi di Nisida con per mettere a fuoco gli orientamenti delle politiche e degli atti di indirizzo regionali dedicati all'inclusione dei minori e dei giovani che si trovano in condizione di disagio e a rischio di devianza e di esclusione sociale. Si tratta di una prima ricognizione dello scenario che nasce dalla constatazione che la riforma del Titolo 5 della Costituzione, nell'assegnare alle regioni la potestà legislativa in materia di politiche sociali, ha contribuito da una parte a far aumentare il processo di frammentazione dei sistemi di welfare regionali dall'altra ha consentito di implementare importanti sperimentazioni nei territori.

In un momento politico in cui i temi del decentramento e delle autonomie locali attraversano la scena mediatica, la complessità delle storie che intercettano il sistema penale, ripropongono l'importanza di una riflessione sul valore di una risposta penale, quindi garantita dallo Stato, ma costruita nella comunità locale e la disomogeneità sul territorio nazionale di sistemi di welfare e di allocazione delle risorse a favore dei giovani a rischio di devianza e di esclusione sociale.

La complessità dei sistemi sociali, la crisi economica, l'ondata migratoria, hanno esasperato i toni di questo scenario. L'aumento della sofferenza psicologica/ psicopatologica in adolescenza, l'emergere di nuove forme di devianza in rete, il riapparire di reati ad alta intensità relazionale, testimoniano quanto il sistema di cure deve integrarsi con un articolato sistema di servizi specialistici in una logica unitaria. La mancata sincronia tra i servizi o la totale assenza di alcuni di essi in molti territori, si traduce in una difficile gestione del progetto educativo individualizzato in area penale minorile. Questa prima ricognizione preludio di una ricerca più strutturata si pone l'obiettivo di definire lo stato dell'arte, condizione necessaria per poi ipotizzare soluzioni che da una parte potrebbero prevedere una perequazione a livello di redistribuzione delle risorse ministeriali in funzione compensativa per ambiti territoriali meno socialmente sostenuti dalle politiche locali dall'altra potrebbero orientare le politiche regionali, attraverso anche l'impegno della Conferenza Stato -Regioni *verso una definizione di livelli essenziali in area penale minorile da garantire su tutto il territorio nazionale*.

La ricerca-ricognizione

La ricerca si interroga se e in che misura le normative regionali abbiano dedicato un "attenzione" a tali politiche di inclusione ed in caso affermativo le eventuali priorità attribuite in questo ambito di intervento. Il grado di "attenzione" è misurato da due indicatori: presenza o meno di leggi sociali regionali dedicate (area minori - famiglia - giovani a rischio) e, laddove possibile, presenza di determinati servizi dedicati¹. Gli indicatori selezionati intendono mettere in evidenza qual è lo spazio pubblico e istituzionalmente dedicato a livello normativo dai sistemi di welfare locali alle politiche di prevenzione sociale per l'inclusione dei minori e dei giovani a rischio².

Sono state esaminate le leggi regionali sociali dedicate alle politiche di sostegno alla responsabilità genitoriali delle famiglie nella cura ed educazione dei figli, le politiche di sostegno e di tutela dei diritti dei minori, le politiche giovanili volte al sostegno ed allo sviluppo sociale, culturale ed economico dei giovani. La documentazione giuridica comprende anche le normative regionali sul sistema integrato dei servizi ed interventi sociali successive alla legge quadro nazionale n. 328 del 2000 per la costruzione di sistema integrato dei servizi ed interventi sociali.

La ricerca-ricognizione è stata effettuata su tutto il territorio nazionale. Essa comprende l'analisi delle normative di tutte le regioni italiane. I risultati sono presentati per gruppi di regioni. Le regioni del nord ovest (Lombardia, Piemonte, Liguria e Valle D'Aosta), del nord est (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Trentino e Veneto), del centro Italia (Lazio, Marche, Toscana, Umbria) e del Mezzogiorno. Quest'ultima area territoriale è divisa in tre sotto-gruppi di regioni. Il primo gruppo include la Campania, la Calabria e la Puglia, il secondo gruppo: l'Abruzzo, il Molise e la Basilicata ed, infine, il terzo gruppo, le isole.

Si è consapevoli che i risultati di questa prima ricognizione non possono essere considerati esaustivi. La raccolta dei documenti normativi potrebbe risultare incompleta sia per nuovi atti regionali in corso di approvazione sia per eventuali documenti che possono essere sfuggiti alla nostra rilevazione. In aggiunta c'è da osservare che si è deciso di iniziare questo studio partendo dall'analisi delle normative escludendo in parte i documenti di programmazione dei sistemi di welfare regionali. Ciò anche perché risultava complesso il lavoro di comparazione nei vari territori a causa della differenza dei tempi di implementazione e delle modalità attuative dei sistemi di programmazione regionali.

L'incompletezza dei risultati di questo lavoro emerge anche al fatto che l'area di intervento delle politiche di prevenzione dei minori e giovani a rischio di fatto non esaurisce in pieno l'area della promozione dei diritti dei minori, della famiglia e dei giovani. Nel senso che tutte le politiche sociali di implementazione nei territori, da quelle culturali a quelle formative, scolastiche, di

¹Per ulteriori approfondimenti sull'analisi delle leggi regionali in materia di infanzia e adolescenza si veda la ricerca contenuta nel volume: Bianchi, Matuzzo 2013.

² Gli indicatori selezionati non possono essere considerati esaustivi del fenomeno. In quanto non possono dare conto delle estreme differenze e dei processi locali implementati essi possono solo fornire una base di conoscenza parziale della tematica in questione.

inserimento lavorativo, di contrasto alla povertà che hanno come destinatari i minori, i giovani ma anche le famiglie con figli, specie se minori, sono, per certi versi, politiche che attengono all'area delle prevenzione del disagio minorile e giovanile.

I risultati della ricerca

Dai risultati della nostra ricerca-ricognizione sulla dimensione normativa dei sistemi di welfare regionali emerge che l'area della prevenzione del rischio di esclusione negli adolescenti e nei giovani, pur essendo prevista in gran parte dalle normative regionali, è spesso "posizionata" in leggi diverse tra loro. Talvolta è inserita nelle leggi di riordino dei servizi sociali. Talvolta nelle leggi dedicate ai minori, ma anche nelle leggi per i giovani. In quest'ultime leggi tuttavia spesso assume un aspetto residuale rispetto alle finalità delle leggi.

In particolare si osserva che il numero di leggi dedicate all'area minori in generale diminuisce quanto più ci avviciniamo alle aree del Mezzogiorno. Ad eccezione in parte per la Regione Campania, per la Basilicata e per la Sardegna con leggi significative di inclusione sociale.

Il Mezzogiorno d'Italia risulta essere ancora molto debole negli strumenti normativi dedicati. Gran parte degli atti di indirizzo sono inclusi nelle leggi di riordino. Di fatto è il Piano Sociale Regionale che stabilisce gli indirizzi e le priorità anche sulla base delle risorse economiche disponibili e degli Obiettivi di servizio.

Anche le politiche penali regionali dedicate agli interventi a favore dei soggetti detenuti o *ex* detenuti (siano essi adulti o minori) non sono esenti da discontinuità e disparità territoriali. Nelle regioni del centro Nord si osserva la presenza di leggi sociali "solide" volte al reinserimento sociale nei confronti di soggetti adulti e minori detenuti o *ex* detenuti che prevedono protocolli e strategie integrate di azione istituzionale. Nel Mezzogiorno, invece, solo in Sardegna si registra un alto livello di interesse ed uno spazio pubblico politico dedicato a queste politiche penali. Nelle restanti regioni di fatto gli interventi in area penale non sono sostenuti da leggi specifiche, essi infatti sono inclusi nelle normative generali sulla assistenza sociale.

Dai risultati si rileva la presenza di una disomogeneità dei sistemi di offerta territoriale degli interventi e servizi comunali ed una frammentazione e asimmetria delle politiche regionali dedicate alla prevenzione sociale ed al disagio adolescenziale.

La disorganicità e frammentarietà presente a livello nazionale si riflette necessariamente anche nelle legislazioni dei territori. Territori regionali che se da un lato risultano talvolta molto innovativi negli obiettivi, prassi e strumenti di *governance*, dall'altro il loro "sapere" si disperde nella frammentarietà dei diversi *welfare* assistenziali e nella difficoltà di monitorare e confrontare i processi ed i risultati delle politiche implementate.

La Ricerca curata da Roberta Rao sarà consultabile a breve su www.centrostudinisida.it