

## **DALLA DISPERSIONE SCOLASTICA ALLE BABY GANG**

### **Appunti per una politica della responsabilità di comunità sul tema dei fenomeni della devianza giovanile: i centri di aggregazione come risposta concreta e sostenibile**

#### **Premessa**

Il fenomeno della devianza e della criminalità giovanile è certamente complesso e non può essere affrontato e risolto con soluzioni immediate e troppo semplicistiche, ma neanche soltanto con ricette di lungo periodo che rischiano di deresponsabilizzare nel presente le comunità locali.

In altri termini, tra proposte di maggiore presidio e repressione da parte delle forze dell'ordine, necessarie ma che rappresentano una soluzione tampone di breve periodo, e articolate proposte che prevedono tempi di attuazione molto lunghi, altrettanto necessarie ma che rischiano di apparire elusive sul presente, ci dovrebbe essere spazio per soluzioni concrete che sappiano fornire risposte adeguate oggi, ed essere facilmente attuabili e sostenibili.

Le periferie urbane delle città meridionali contano oltre 1 milione di abitanti<sup>1</sup> e sono quelle con il maggior numero di minori rispetto alle altre aree del Paese. Inutile elencare anche in questa occasione i divari di servizi essenziali ed educativi, di povertà economica e di disoccupazione giovanile, di criminalità organizzata e illegalità, che caratterizzano molte aree meridionali e più marcatamente le periferie urbane del nostro Sud rispetto al resto del Paese. Vale la pena evidenziare però come queste aree, se opportunamente valorizzate e sostenute nei percorsi di fiducia e coesione sociale, sappiano fornire risposte impressionanti in termini di capacità e tempi di riscatto. Un caso su tutti è la rinascita in corso del Rione Sanità, periferia centrale di Napoli, che attorno alle sue grandi ricchezze (patrimonio culturale e capitale umano) è riuscito in pochi anni a raggiungere risultati impensabili, che sono una leva per ricostruire legami di fiducia e percorsi nuovi e autonomi di sviluppo. Nel 2006 le Catacombe di San Gennaro accoglievano 6.000 visitatori e coinvolgevano 5 ragazzi volontari. Oggi ai 9 soci iniziali della cooperativa, si sono aggiunti 14 dipendenti, tanti volontari e nel 2017 sono stati accolti 104.000 visitatori. Giovani e bellezza sono la sintesi di questo, come molti altri, casi di successo. Soprattutto, è la presenza di "spazi" e luoghi liberi, ma protetti dalla stessa comunità locale, per i ragazzi il fondamentale comune denominatore. La possibilità di offrire ai giovani "opportunità", occasioni di crescita tra pari, di confronto e di scoperta può essere una chiave di volta per affrontare il fenomeno. Ma quanto sono praticabili e sostenibili questi spazi, come i "Centri di aggregazione giovanile", che attraverso la bellezza, la musica, l'arte, lo sport, il fare e il dialogare, tolgono letteralmente i ragazzi dalla "strada" (a volte lasciandoli nelle vie, perché anche il vicolo è un luogo in cui crescere), sottraggono manovalanza a basso costo alle mafie e propongono ai ragazzi modelli educativi e culturali alternativi, ma non impossibili? Quanto "costa", non solo economicamente, invece alla collettività "recuperare", rieducare, i ragazzi che sono ormai entrati nei circuiti penali? Va precisato che la soluzione dei centri di aggregazione giovanile risponde anzitutto a un problema di diritti negati e di disuguaglianze inaccettabili in un paese civile. Specialmente al Sud, però, le questioni sociali incidono sui percorsi di sviluppo economico. Un segnale drammaticamente rilevante, ma altrettanto sottovalutato, è ad esempio la dispersione scolastica che in determinate aree

---

<sup>1</sup> <https://www.openpolis.it/quante-persone-vivono-nelle-periferie-piu-disagiate/>

raggiunge soglie impressionanti e, ancora prima, i servizi per la prima infanzia (per un approfondimento sull'argomento si rimanda al Primo Rapporto sulla povertà educativa minorile, promosso da Con i Bambini nel febbraio 2018). Quali sono le conseguenze di queste distorsioni e disuguaglianze sociali (povertà educativa, mancanza di opportunità, disoccupazione giovanile, ecc) sui percorsi di legalità e sui processi di sviluppo? Quanto contano per il Rione Sanità quelle decine di contratti di lavoro per i giovani e quelle migliaia di turisti che attraversano il quartiere?

Si dovrebbe ribaltare il paradigma che prevede prima l'obiettivo della crescita economica e poi, eventualmente, l'investimento di risorse nel welfare, nella cultura e nella coesione sociale. Crediamo sia esattamente il contrario.

E se, portando l'attenzione sul livello dei costi, scopriremo che queste soluzioni intermedie, oltre che giuste e opportune, sono "perfino" convenienti? E se da questa consapevolezza, si ipotizzasse di "investire in modo prioritario" su periferie, lotta alla dispersione scolastica, professionalizzazione delle competenze dei ragazzi?

## **SISTEMA DI GIUSTIZIA MINORILE**

Il centro di responsabilità Dipartimento giustizia minorile e comunità rappresenta circa il 3% del Bilancio della Giustizia. In seguito al passaggio delle competenze dell'esecuzione penale esterna al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, previsto dalla riforma del Ministero della Giustizia (DPCM 84/2015), lo stanziamento complessivo per questo centro di responsabilità è aumentato: nel 2017 è stato pari a € 236.428.083,00, con un incremento del 62,76% rispetto al 2016. Nel 2018 lo stanziamento complessivo risulta pari a € 252.798.767,00 (6,92% in più rispetto al 2017). Le innovazioni introdotte hanno come principale obiettivo il rafforzamento delle misure alternative alla detenzione, giudicate dalla stessa amministrazione più vantaggiose sia in termini di contenimento della recidiva sia in termini di riduzione dei costi (maggiori oneri connessi alla gestione dei detenuti).

Il rafforzamento delle misure alternative alla detenzione si concretizza con il potenziamento dell'esecuzione penale esterna. In particolare sono previsti un aumento delle unità organiche del Corpo di Polizia penitenziaria, dovuto all'istituzione di Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli uffici per l'esecuzione penale esterna, e l'espansione dei Centri diurni polifunzionali (CDP). I CDP sono strutture di accoglienza non residenziale rivolte a minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti penali per lo sviluppo di percorsi laboratoriali, ricreativi, culturali e di sostegno alle attività scolastiche, formative e lavorative. Attualmente sono in funzione i Centri diurni polifunzionali di Nisida, Palermo, Santa Maria Capua Vetere e Caltanissetta.

### **Dati sull'utenza**

In occasione dell'inaugurazione dell'anno Giudiziario 2018, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha pubblicato la Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - anno 2017<sup>2</sup>. Secondo questo documento il numero di minori e giovani adulti (fino ai 25 anni) in carico ai servizi della giustizia minorile alla data del 15 settembre 2017 era pari a 13.880. Di questi, 1.447 minorenni e giovani adulti presenti nei servizi minorili residenziali, 11.794 minorenni e giovani adulti in area penale esterna (soggetti in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni, USSM).

Con riferimento al 2016, i dati relativi all'utenza riguardano il numero di minori e giovani adulti che sono entrati nel circuito penale (dati di flusso) tra il 1 gennaio ed il 31 dicembre 2016. Il numero complessivo di

---

<sup>2</sup> [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_15\\_4.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_4.page)

minorenni e giovani adulti (fino ai 25 anni) oggetto di un provvedimento esecutivo penale nel corso del 2016 sono stati 26.898. Di questi, 5.050 (19% circa) nei servizi residenziali, 21.848 (81%) in esecuzione esterna (USSM).

La tabella che segue offre un maggior dettaglio:

	<b>Flusso 2016</b>	<b>Media</b>
<b>Minorenni e giovani adulti presenti nei servizi minorili residenziali</b>	<b>5050</b>	<b>1.342</b>
Di cui:		
Centri di prima accoglienza (CPA)	1.382	12,1
Comunità ministeriali	120	34,8
Comunità private	1.983	822
Istituti penali per minorenni (IPM)	1.565	472,6
<b>Minorenni e giovani adulti in area penale esterna (in carico agli USSM)*</b>	<b>21.848</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>26.898</b>	<b>23.190</b>
* 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 ai USSM, sono presenti nei servizi residenziali.		
Fonte: Ministero della Giustizia		

Con riferimento ai servizi residenziali, viene fornito anche un dato relativo alla presenza media giornaliera. Questo dato indica il numero di minori e giovani adulti mediamente presente in ciascun giorno dell'anno, ed è pari a 1.342 individui.

### **Costi**

Una stima del costo medio annuo di un minore che entra nel circuito penale può essere fatta partendo dallo stanziamento complessivo indicato nel Bilancio di previsione per il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità. Al fine di avere un valore relativo ad un intero anno solare, sono stati utilizzati i dati relativi all'anno 2016, poiché non sono ancora disponibili i dati sulle utenze per l'intero anno solare 2017.

I costi previsti dal Bilancio per l'anno finanziario 2016, a copertura dei quali viene stanziata la cifra indicata, includono carceri e tribunali, e sono quindi indicativi del costo complessivo del sistema di giustizia minorile.

Il costo medio per individuo può essere stimato dividendo il costo complessivo per il numero di minori entrati nel circuito penale. Quest'ultimo dato si riferisce ai minorenni e giovani adulti, fino ai 25 anni di età, presenti nei servizi minorili residenziali (centri di prima accoglienza, comunità ministeriali e private, istituti penali per minorenni) o in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni (area penale esterna). Con riferimento ai soggetti presenti nelle strutture residenziali, il calcolo è stato effettuato utilizzando il numero medio di individui. A questo è stato sommato il numero di minori e giovani adulti in carico agli USSM (21.848), per un totale di 23.190 individui.

Lo stanziamento dell'anno finanziario 2016, per il Dipartimento di giustizia minorile e comunità è stato pari a € 145.265.690,00. Dividendo questa somma per il numero di minori e giovani adulti nel circuito penale nel 2016 (pari a 23.190) si ottiene **un costo medio annuo per utente pari a € 6.264.29.<sup>3</sup>** Il dato è

<sup>3</sup> Nei costi previsti dal Bilancio sono inclusi tribunali e carceri. I dati 2017 sono scaricabili da: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1321334&previousPage=mg\\_1\\_29\\_13\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1321334&previousPage=mg_1_29_13_1)

sottostimato; se si aggiungono altre voci di costo e servizi, riguardanti ad esempio le misure alternative alla pena, il valore è più alto.

È importante considerare che la cifra stanziata è destinata per **circa il 92% alle carceri, e per il restante ai tribunali**. In particolare, le spese previste in bilancio per il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità sono: Spese di personale (personale amministrativo, magistrati e polizia penitenziaria); Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria; Realizzazione di nuove infrastrutture, potenziamento e ristrutturazione per la giustizia minorile e di comunità; Supporto per l'erogazione dei servizi per la giustizia minorile e di comunità; Cooperazione internazionale in materia civile minorile; Gestione del personale per il programma Giustizia minorile e di comunità.

## **CENTRI DI AGGREGAZIONE GIOVANILE**

Pur mancando un modello organizzativo standard, i centri di aggregazione giovanile sono presenti in numerose città italiane, e la loro attività rappresenta un importante elemento di prevenzione della criminalità minorile. I centri rappresentano delle opportunità di confronto, scambio e crescita culturale. Sono gestiti da organizzazioni del Terzo settore in un'ottica comunitaria. Si occupano di lotta alla povertà educativa, sviluppo socio culturale e integrazione; offrono sostegno psicologico e supporto allo studio.

### **Costi**

Una stima orientativa dei costi è stata effettuata attraverso interviste ai responsabili di alcuni centri di aggregazione giovanile presenti nelle regioni meridionali ed individuati come buone pratiche sostenute dalla Fondazione CON IL SUD.

Agli intervistati è stato chiesto di spiegare il modello organizzativo adottato, il numero di utenti che frequentano il centro e una stima dei costi totali, compresi dei costi del personale, strutture e altre attività gestionali. I costi totali sono stati rapportati al numero di utenti al fine di avere una stima orientativa del costo medio per utente.

Dall'analisi effettuata risulta che **il costo medio annuo di un utente presso un Centro di aggregazione giovanile è circa € 1.400.00**, con oscillazioni che vanno dai € 500,00 ai € 2.200,00 in funzione del tipo di attività offerte dal centro e dall'intensità di frequenza del minore. In assenza di un modello "istituzionalizzato" ciascun centro ha una propria organizzazione che prevede diverse tipologie di attività. La variazione dei costi è legata al numero ed alla tipologia di servizi offerti, alle diverse forme organizzative e gestionali adottate dai singoli centri, nonché alle scelte dei minori circa la tipologia ed il numero di servizi di cui usufruire. In particolare, i centri analizzati perché individuati come buone pratiche offrono i seguenti servizi:

#### **Centro TAU e Centro di coesione per il protagonismo giovanile (Palermo):**

Lotta alla povertà educativa; sviluppo socio-culturale e integrazione; supporto alle attività scolastiche; laboratori artistici e culturali; attività ricreative e sport; consulenze mediche, legali e supporto psicologico; *peer tutoring*.

**Associazione Per esempio (Palermo):** Lotta alla povertà educativa e sostegno all'integrazione immigrati; laboratori artistici, attività sportive eventi culturali.

---

Dati 2016: [https://www.giustizia.it/giustizia/prot/it/mg\\_1\\_29\\_13\\_1\\_1.wp](https://www.giustizia.it/giustizia/prot/it/mg_1_29_13_1_1.wp)

**Marianella Garcia (Catania):** Contrasto alla dispersione scolastica; accompagnamento socio educativo personalizzato tramite tutor, psicologi ed orientatori, in collaborazione con gli istituti scolastici e gli enti di formazione; laboratori culturali, sociali e professionali. Eventi culturali, gite, eventi sportivi.

**Officine Gomitoli (Napoli):** centro culturale e di scambio fra italiani e stranieri nell'ottica dell'integrazione e della crescita interculturale; laboratori di scambio culturale; laboratori artistici; *counseling* familiare; supporto all'attività scolastica anche tramite *peer tutor*; biblioteca; corsi di lingua; percorsi formativi e di tirocinio.

La tabella che segue mostra i dati relativi ai costi ed al numero di utenti dichiarati dagli intervistati:

Città	Centro di aggregazione giovanile	Utenti	Tipologia di attività svolte	Costi totali	Costo annuo per minore	Note
Palermo	Centro Tau	200	3 fasce di attività in base all'intensità educativa	€ 300,000.00	€ 1,500.00	
Palermo	Centro di coesione per il protagonismo giovanile	100	Laboratorio-officina sul modello Centro Tau	€ 150,000.00	€ 1,500.00	
Palermo	Associazione Per esempio	180	Contrasto alla dispersione. Inclusione sociale. Scambi europei. Migranti	€ 400,000.00	€ 2,222.22	
Misterbianco (CT)	Marianella Garcia Cooperativa Sociale	50	Contrasto alla dispersione scolastica	€ 72,000.00	€ 1,440.00	Fondi comunali e statali (L.328 ) strutture offerte dal comune
Catania	Marianella Garcia Cooperativa Sociale	45	Contrasto alla dispersione scolastica	€ 55,620.00	€ 1,236.00	Finanziati dal comune tramite voucher (L.285) Strutture di proprietà
Napoli	Officine Gomitoli centro interculturale	403	Diverse fasce di attività in base alle esigenze dei ragazzi	€ 200,000.00	€ 496.28	Costo generale comprensivo di costi personale e di gestione
<b>MEDIA</b>					<b>€ 1.399,08</b>	

Il Centro Tau di Palermo è situato alla Zisa, uno dei quartieri a maggiore presenza criminale e ha una storia di trent'anni. Il centro prevede 3 diverse fasce di età, con conseguente diverso fabbisogno educativo. I costi annui per utente partono da € 600,00 per bambini che frequentano programmi a bassa intensità educativa (circa € 2,50/giorno), fino ad arrivare a € 3.000,00 (circa € 11,00/giorno) per i ragazzi che frequentano programmi ad alta intensità educativa. Un utente in fascia media costa circa € 1.200,00 (circa € 4,50/giorno).

Complessivamente il costo annuale stimato per il processo attivato all'interno del Centro Tau è circa € 300.000,00 e interessa ogni anno 60/80 bambini di scuola primaria di I grado, 50/70 adolescenti di scuola primaria di II grado, 40/50 ragazzi in obbligo scolastico e formativo e circa 40/60 giovani. In totale, quindi, il

centro coinvolge annualmente oltre 200 persone in modo diretto. Il costo medio annuo per utente (considerando una media di 200 utenti per anno) è quindi € 1.500,00.

**Un minore che frequenta attivamente un centro di aggregazione giovanile, quindi, “costa” circa quattro volte meno rispetto ad un minore che entra nel circuito penale.**

Va sottolineato che i centri di aggregazione giovanile rappresentano un'importante arma di prevenzione della criminalità minorile. Secondo il Centro Europeo di Studi di Nisida, infatti *"[c]ondizioni di degrado sociale e culturale, totale assenza di strutture sociali di aggregazione e prevenzione costituiscono terreno fertile per l'espansione della criminalità organizzata. Del resto la forza delle strutture criminali non si fonda soltanto sugli enormi patrimoni gestiti o sulle collusioni con le istituzioni politiche ed economiche ma anche sulla possibilità di controllare intere aree dove le strutture sociali primarie sono carenti."*<sup>4</sup>

Il sostegno allo sviluppo e modellizzazione dei centri di aggregazione giovanile da applicare e replicare permetterebbe di ridurre il numero di minori in carico alla giustizia minorile, con conseguente risparmio ed ottimizzazione delle risorse.

Secondo l'ISTAT<sup>5</sup>, nelle aree metropolitane delle grandi città italiane la percentuale di giovani di età inferiore ai 24 anni, rispetto alla popolazione residente, è pari a circa il 22,55%, percentuale che sale al 27,3% e 26,4% a Palermo e Catania, rispettivamente. Le condizioni di disagio economico in queste città sono importanti: in entrambe le città circa il 20% dei giovani tra i 15 e i 29 anni è fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione (c.d. NEET-Allargati); in media il 7,3% delle famiglie si trova in una situazione di potenziale disagio economico (famiglie con figli e nelle quali nessun componente è occupato o ritirato dal lavoro).

La criminalità minorile, tuttavia non è soltanto questione di mancanza di centri aggregativi. Secondo Francesco Di Giovanni, coordinatore generale del centro Tau, il problema di base è culturale ed è alimentato dal **fenomeno della dispersione scolastica**. A Palermo la maggior parte dei ragazzi abbandona la scuola dopo il 16° anno di età. Dietro ci sono sicuramente una famiglia che non riesce ad essere di supporto, un contesto di povertà culturale e un sistema di istruzione (soprattutto a livello di scuola secondaria di I grado) non adatto alle esigenze degli studenti, che non motiva e non orienta in modo adeguato. A Palermo si lavora ad un modello integrato di centri di aggregazione giovanile che, oltre a sviluppare l'aspetto socio-culturale, faccia anche da agenzia di lavoro e formazione lavorativa.

Secondo il MIUR<sup>6</sup>, gli alunni della scuola secondaria di I grado a rischio abbandono nell'anno scolastico 2015/2016 erano 10.591; di questi, 3.513 (33,2%) sono rientrati nel sistema scolastico nell'a.s. 2016/2017.

Nella scuola secondaria di II grado, invece, il numero di alunni a rischio abbandono nell'a.s. 2015/2016 era pari a 53.916; di questi 13.136 (24,4%) è rientrato nel sistema scolastico l'anno successivo.

Il risultato: ragazzi poco qualificati, che ovviamente non riescono ad inserirsi nel mondo del lavoro, e trovano nell'illegalità l'attrazione del facile guadagno.

Secondo Save the Children *"[I]a resilienza educativa risulta essere fortemente stimolata dalla partecipazione dei minori ad attività culturali e ricreative non necessariamente organizzate a scuola. [...]I minori svantaggiati, che appartengono quindi al quartile socio-economico e culturale più basso e che vivono in*

<sup>4</sup>Centro Europeo di Studi di Nisida – Osservatorio e Banca Dati sul Fenomeno della Devianza Minorile in Europa: [http://www.centrostudinisida.it/Minori-droga-e-criminalita-organizzata\\_p29.aspx](http://www.centrostudinisida.it/Minori-droga-e-criminalita-organizzata_p29.aspx)

<sup>5</sup> Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni. Anno 2011  
Istat: Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie.

<sup>6</sup> Fonte: MIUR – Ufficio Statistica e Studi

*luoghi caratterizzati da **tassi di criminalità minorile** e da **incidenza della povertà** più alti della media nazionale (rispettivamente 1.4% e 12.6%) hanno **tra il 30% e il 70% di probabilità in meno** di attivare percorsi di resilienza educativa”.*<sup>7</sup>

**Il lavoro dei centri di aggregazione giovanile dovrebbe essere di supporto alla scuola e alle istituzioni al fine di motivare i giovani ed evitare che fuoriescano dai percorsi formativi.**

### **Fondazione CON IL SUD**

La Fondazione CON IL SUD è un ente non profit privato nato undici anni fa dall'alleanza tra le fondazioni di origine bancaria e il mondo del terzo settore e del volontariato per favorire lo sviluppo del Mezzogiorno attraverso la promozione di percorsi di coesione sociale, sostenendo buone pratiche di rete.

La Fondazione sostiene interventi "esemplari" per l'educazione dei ragazzi alla legalità e per il contrasto alla dispersione scolastica, per valorizzare i giovani talenti e attrarre i "cervelli" al Sud, per la tutela e valorizzazione dei beni comuni (cultura, ambiente, riutilizzo dei beni confiscati alle mafie), per la qualificazione dei servizi socio-sanitari, per l'integrazione degli immigrati, per favorire il welfare di comunità.

La Fondazione CON IL SUD ha sostenuto oltre 1.100 iniziative, tra cui la nascita delle prime 5 Fondazioni di Comunità meridionali, coinvolgendo 6.000 organizzazioni e 283 mila cittadini, soprattutto giovani, ed erogando complessivamente oltre 190 milioni di euro di risorse private.

[www.fondazioneconilsud.it](http://www.fondazioneconilsud.it) [www.esperienzeconilsud.it](http://www.esperienzeconilsud.it) [www.bilanciodimissione.it](http://www.bilanciodimissione.it)

Ufficio Stampa 06.6879721 / [comunicazione@fondazioneconilsud.it](mailto:comunicazione@fondazioneconilsud.it)

(Responsabile Comunicazione e Relazioni Esterne, Fabrizio Minnella 334.6786807).

Servizio Press List su [www.fondazioneconilsud.it/comunicazione/sala-stampa/press-list/](http://www.fondazioneconilsud.it/comunicazione/sala-stampa/press-list/)

---

<sup>7</sup> Save the Children (maggio 2018) "Nuotare Contro Corrente Povertà educativa e resilienza in Italia". Scaricabile da: <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/nuotare-contro-corrente-povert%C3%A0-educativa-e-resilienza-italia>