



LA TUTELA DEI MINORENNI IN COMUNITÀ

LA PRIMA RACCOLTA DATI SPERIMENTALE ELABORATA CON LE
PROCURE DELLA REPUBBLICA PRESSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI



AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA



LA TUTELA DEI MINORENNI IN COMUNITÀ

**LA PRIMA RACCOLTA DATI SPERIMENTALE ELABORATA CON LE
PROCURE DELLA REPUBBLICA PRESSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI**



Si ringraziano i ventinove Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni e i loro Uffici, per la disponibilità e la collaborazione data ai fini della realizzazione del presente lavoro.

Roma, novembre 2015



**AUTORITÀ GARANTE
PER L'INFANZIA
E L'ADOLESCENZA**

via di Villa Ruffo, 6
00196 Roma
Tel. +39 06 67796551
Fax +39 06 67793412
segreteria@garanteinfanzia.org
www.garanteinfanzia.org

Progetto grafico, impaginazione e stampa:

Tipografia Legatoria Rossini s.r.l.

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
LA RACCOLTA DATI	9
- PREMESSA	11
- MOTIVAZIONE DELLA RACCOLTA	12
- PERCORSO	13
GLI ESITI	15
- IN SINTESI	17
- ANALISI DEI PRINCIPALI DATI RACCOLTI	17
- CRITICITÀ RILEVATE	21
- RISULTATI RAGGIUNTI E PROSPETTIVE	21
ALLEGATI	25

INTRODUZIONE



è voluto non poco tempo e molte energie. Un progetto, un pensiero ed un obiettivo da raggiungere. Cominciamo da quest'ultimo: mentre ogni giorno, più o meno strumentalmente, si parlava di comunità o di bambini strappati ingiustamente ai genitori, noi abbiamo sentito l'obbligo di fare presto chiarezza sui minorenni fuori famiglia. Non è solo il nostro ruolo ad averci imposto questo passo, ma anche il timore crescente che generalizzazioni pericolose non facciano il bene di bambini già segnati da storie familiari difficili e non permettano di affrontare le vere criticità.

Abbiamo perciò chiesto alle ventinove Procure minorili i dati in loro possesso sul numero dei minorenni collocati in comunità. Tutte hanno aderito al nostro progetto e, sebbene i dati avuti non arrivino ancora al dettaglio che riteniamo utile, ora sappiamo che al 31 dicembre 2014 i minorenni a vario titolo collocati nelle comunità erano 19mila, di cui circa il 40% di origine straniera. E' importante essere riusciti ad ottenere questo dato; dobbiamo ricordare che, sebbene la famiglia, possibilmente quella di origine, sia il luogo dove ogni bambino dovrebbe stare, la realtà è più dura ed è un dovere fare in modo che a quei bambini che nella loro famiglia non possono stare, vengano assicurati gli stessi diritti dei loro coetanei.

Dietro alla scelta di affidare una ragazza o un bambino ad una comunità ci sono spesso storie difficili e dolorose, responsabilità complesse, che non esentano nessuno. Un bambino viene allontanato dalla famiglia per il principio sacro del bene del minorenne sopra ogni cosa. E in quell'azione sono coinvolti molti soggetti: i genitori, i servizi socio-sanitari, il Tribunale per i minorenni e il Procuratore minorile, la Regione e tutte quelle realtà, pubbliche e private, che insieme contribuiscono al percorso formativo per un bambino, per un ragazzo. Devono perciò essere supportati e messi nella condizione di lavorare al meglio, con risorse, economiche e non solo, e strategie chiare. Così come deve essere supportata anche la famiglia in tutte le problematicità che si trova ad affrontare, sia per prevenire gli allontanamenti che per rimuoverne le cause quando questi sono inevitabili e fare in modo che il bambino possa ritornare a casa. Più tutti gli "attori in scena" lavorano in armonia, tenendo l'attenzione sul bambino o sulla bambina, meglio potranno fare il suo bene. È importante che facciano sistema, che "si parlino" e si coordinino.

Per questo, quando è stata ventilata l'ipotesi di spezzettare le competenze fra i vari tribunali nella riforma della giustizia minorile e della famiglia, ci siamo opposti con fermezza, convinti come siamo che le competenze sul destino e la vita di un giovane debbano stare tutte insieme.

Dobbiamo proteggere al meglio i nostri ragazzi. E smetterla con allarmismi strumentali: sono poco più di 19mila i minorenni in comunità. E' comunque un numero significativo su cui porre la giusta attenzione. Dovremo concentrarci ora sull'individuazione delle cause e lavorare alla prevenzione degli allontanamenti con tutti i mezzi necessari. Intanto partiamo da questo.

Vincenzo Spadafora
Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

LA RACCOLTA DATI

PREMESSA

La propria famiglia è il luogo ideale per la crescita dei minorenni e, per questo, come espressamente previsto dalla Convenzione di New York, gli Stati devono sostenerla nello svolgere questo ruolo. Ma qualora la famiglia non sia sufficientemente protettiva o stia fronteggiando un momentaneo periodo di difficoltà che non permette di garantire al minore il necessario accompagnamento nella vita con modalità rispondenti al suo superiore interesse, gli Stati hanno l'obbligo di intervenire. Innanzitutto, attivando tutti i necessari supporti al nucleo per superare le criticità. Allontanare il minore dalla propria famiglia di origine deve essere l'ultima soluzione, è una scelta difficile da assumere, ma una scelta che diventa, a volte, necessaria.

Il lavoro che andiamo a presentare in queste pagine, che si intreccia ad altri approfondimenti sulle comunità¹ che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) ha fatto nel corso del suo mandato, nasce dalla necessità di fare chiarezza dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo sui minorenni collocati in strutture di accoglienza.

In Italia queste informazioni sono raccolte, prima di tutto, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che monitora a livello nazionale i collocamenti dei minorenni fuori dalla famiglia di origine; e ancora, anche se con modalità e finalità diverse, dalle Regioni, da alcuni Comuni e da alcune Procure per i minorenni. Anche dall'Istat, all'interno dell'indagine su *I Presidii residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari* che, con cadenza annuale, rileva sia le strutture pubbliche o private che erogano servizi residenziali di tipo socio-assistenziale e/o socio-sanitario a persone in stato di bisogno per motivi diversi, sia i loro ospiti di tutte le età². Tutte queste rilevazioni forniscono dati che, se messi a sistema e fatti dialogare, andrebbero a rispondere e a completare il bisogno di conoscere e approfondire meglio questa realtà.

Da qui l'impegno dell'Autorità di contribuire, insieme agli altri organi preposti, ad individuare procedure chiare, condivise ed efficaci di raccolta dati. Per misurare il fenomeno, intervenire su storture del sistema, facilitare e sostenere il dialogo e la collaborazione tra i diversi enti che dei minorenni collocati in comunità si occupano.

Non si tratta, quindi, di valutare a priori se sono tanti o pochi gli allontanamenti effettuati, quanto piuttosto di chiederci se: *a)* vengono effettuati solo e tutti gli allontanamenti necessari a garantire i diritti dei minorenni potenzialmente coinvolti; *b)* viene effettivamente realizzato un progetto individuale per quel singolo minore, che nasca da un'analisi attenta dei bisogni specifici suoi e della famiglia di origine e dall'ascolto delle sue istanze; *c)* c'è il monitoraggio costante e approfondito, passo dopo passo, delle azioni compiute dai diversi soggetti che entrano in scena e anche dei tempi del collocamento.

Prevenire è una delle parole chiave. Sostenere una famiglia in difficoltà per prevenire l'allontanamento del minore richiede risorse umane adeguate, personale formato e costantemente aggiornato, lavoro di rete, risorse economiche. Non solo, quindi, un supporto economico, ma un sostegno che garantisca alle famiglie l'accesso ad una serie di servizi ed opportunità per uscire dal "ciclo dello svantaggio".

Laddove questo investimento in risorse umane ed economiche c'è, i risultati sono tangibili: per citare un esempio, pensiamo al progetto P.I.P.P.I.³ (Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione), che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con l'Università di Padova, ha avviato in via sperimentale nel 2011 in dieci città italiane ed ha oggi esteso, in considerazione dell'efficacia, a quasi tutto il territorio nazionale. Si è riusciti infatti a ridurre significativamente la percentuale di allontanamenti dei minorenni da famiglie altrimenti 'a rischio', attivando inaspettate risorse e potenzialità all'interno

1 Cfr. "Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard – Documento di proposta" AGIA, maggio 2015
http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Comunita_residenziali_minorenni_doc_proposta.pdf

2 L'ultima indagine pubblicata si riferisce all'annualità 2012. <http://www.istat.it/it/archivio/141572>

3 Cfr Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "P.I.P.P.I. Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione", Quaderni della Ricerca sociale n. 24, Padova, 2013
http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/Documents/Report%20P.I.P.P.I.%202011-2012_Quaderni%20Sociali_24.pdf

degli stessi nuclei familiari, tra gli operatori sociali e nelle famiglie della comunità del territorio.

Ma non sempre si riesce a prevenire l'allontanamento, per questo l'Autorità ha ritenuto fondamentale contribuire a costruire, con diverse azioni, un contesto di analisi e strumenti che possano costituire una parte di un sistema di tutela, protezione e sostegno efficace e duraturo.

MOTIVAZIONI DELLA RACCOLTA

Il Report sui dati relativi ai minorenni allontanati dalla propria famiglia di origine (in affidamento familiare o accolti in comunità), pubblicato ogni anno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, unica fonte di riferimento su questa materia, offre - come lo stesso dicastero scrive nel rapporto - "una stima sufficientemente aggiornata del fenomeno"⁴. E' un lavoro importante che si basa sui dati forniti dalle Regioni e dalle Province Autonome, che raccoglie ogni anno i dati che fanno riferimento al 31 dicembre di due anni prima.

Anche le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni raccolgono dati dalle comunità del territorio di competenza che, per legge, ogni sei mesi devono inviare ai Procuratori diverse informazioni tra cui il numero dei minorenni presenti nelle strutture. Questi dati, però, non sono mai stati portati ad una sintesi nazionale e non sono mai stati elaborati ai fini di una maggiore conoscenza del fenomeno.

Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia raccomanda da tempo all'Italia di colmare la generale carenza di dati sulle politiche per l'infanzia chiedendo di coinvolgere di più anche i Tribunali (TM) e le Procure per i minorenni come si legge anche nell'ultimo Rapporto CRC

(l'ottavo)⁵ che invita a "dotare tutti i Tribunali per i minorenni e le Procure della Repubblica per i minorenni delle risorse necessarie, al fine di rendere effettivo il monitoraggio costante circa la situazione dei minorenni in comunità".

Da alcune elaborazioni comparative fatte a livello regionale, tra quanto raccolto dalle Procure presso i Tribunali per i minorenni e dalle Regioni sui bambini e gli adolescenti collocati in comunità, si evidenzia però uno scostamento dei dati, provenienti da fonti diverse, e un difficile dialogo tra gli stessi. Questa difficoltà a reperire dati univoci ed il ricorso ancora necessario a stime su un argomento così delicato, hanno come conseguenza immediata di suscitare confusione nell'opinione pubblica sull'attendibilità dei numeri, quindi disinformazione e, in alcuni casi, un approccio sensazionalistico di una parte della stampa che diffonde dati spesso abnormi sul fenomeno.

Le elaborazioni comparative in alcune Regioni, le sperimentazioni fatte negli anni precedenti da alcuni Garanti regionali con le Procure, le sollecitazioni ricevute dai cittadini, le raccomandazioni della CRC e, non ultima, l'attenzione ai ragazzi incontrati nelle comunità, hanno spinto l'Autorità ad attivare un processo di raccolta dati presso le Procure per i minorenni nel convincimento che, da questa fonte, si potesse arrivare ad un dato nazionale sul numero effettivo dei minorenni collocati in comunità. Il primo passo fondamentale per avviare un lavoro di confronto con le altre Istituzioni.

Gli esiti e le prospettive di quest'azione con i Procuratori minorili mettono in rilievo come sia davvero una funzione primaria dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza lavorare per connettere persone, esperienze, ragionamenti.

4 Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31.12.2012. Rapporto finale", Quaderni della Ricerca sociale n. 31, dicembre 2014. http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/sociale/Documents/Quaderni%20_Ricerca%20_Sociale%20_31%20Report%20MFFO%202.pdf

5 Gruppo di lavoro CRC, 8° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2014-2015. <http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/VIIIrapportoCRC.pdf>

PERCORSO

Le origini

Nel 2009 l'allora Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio Francesco Alvaro, convinto che la protezione dei diritti passi prima di tutto dalla conoscenza dei fenomeni, necessaria per avviare riflessioni, indirizzare politiche, identificare proposte di miglioramento, in accordo con il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma Claudio De Angelis, ha sperimentato la realizzazione di un censimento dei minorenni presenti nelle strutture di accoglienza laziali negli anni 2009 e 2010⁶. La ricerca è stata condotta utilizzando i dati contenuti nelle schede conoscitive dei minorenni, che le strutture presenti nel territorio regionale devono compilare e inviare ogni sei mesi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma.

I risultati sono stati pubblicati a cura della Regione in due Report dal titolo: *I minori presenti nelle strutture residenziali del Lazio*. Due documenti che, per la prima volta in quel territorio, sono andati ad esplorare l'ambito delle strutture residenziali attive, analizzandone l'utenza in relazione a fasce d'età, nazionalità, problematiche emergenti rispetto alle famiglie d'origine, e altre variabili.

L'avvio

Da questa buona prassi sperimentata nel Lazio è nata l'idea di estendere a tutti i ventinove Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni⁷ una simile azione, proponendo una raccolta dati, in forma aggregata, riguardante i collocati nelle comunità per minorenni del territorio di competenza, sulla base delle schede che già ognuno di loro riceve

6 Francesco Alvaro (a cura di), *I minori presenti nelle strutture residenziali del Lazio*, Report 2009 e Report 2010.

7 Sono ventinove le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni in Italia, una per Distretto di Corte d'Appello, presenti quindi nelle città di: Ancona, Bari, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Sassari, Taranto, Torino, Trento, Trieste, Venezia.

semestralmente dalle comunità stesse, come previsto dalla legge 184/1983.

Ottenuto un diffuso consenso sull'iniziativa, l'Ufficio dell'Autorità garante ha lavorato all'elaborazione di una scheda per la raccolta dati⁸, individuando le voci più rilevanti da inserire per questa prima sperimentazione, riservandosi poi di integrarla con ulteriori voci una volta testati i risultati. In particolare la scheda chiedeva di specificare: il numero di strutture, il numero di ispezioni, il numero di ospiti minorenni con la suddivisione per genere, cittadinanza, fascia d'età; il procedimento di inserimento, il tempo di permanenza e la provenienza al momento dell'inserimento. La scheda è stata poi corredata da una nota con le istruzioni per la compilazione (ved. Allegato).

In questo lavoro sono stati coinvolti anche i Garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle Regioni e delle Province autonome che hanno messo a disposizione le buone prassi già realizzate nei territori e assicurato, ove necessario, un supporto per lo svolgimento dell'attività di rilevazione.

Nel mese di luglio 2014 la scheda è stata inviata a tutte le Procure per i minorenni con la richiesta di collaborare al monitoraggio dei minorenni fuori famiglia ospitati nelle comunità del distretto di competenza con la rilevazione dei dati al 31.12.2013 e al 30.6.2014. Le risposte a questa prima rilevazione sono arrivate da quasi tutti gli uffici. Subito è emersa una prima criticità: non tutte le Procure avevano aggregato questi dati in precedenza e, dove ciò era stato fatto, non sempre con il livello di dettaglio richiesto. A fronte della conferma da parte dei Procuratori dell'interesse verso questo esercizio e del loro dichiarato impegno a migliorare la loro raccolta dati dalle comunità, si è deciso di continuare e, nell'aprile 2015, è stata inviata una seconda richiesta sui dati aggiornati al 31.12.2014. Questa volta tutte le Procure hanno risposto, molte migliorandone il dettaglio e la tempestività della risposta, a conferma dell'impegno profuso.

8 Un ringraziamento speciale va altresì a Ilaria Trevisan e a Davide Viola, per il supporto dato all'Ufficio AGIA e per la dedizione dimostrata nella realizzazione di questa iniziativa.

GLI ESITI

IN SINTESI

I Procuratori hanno dichiarato che le loro rilevazioni comprendono ogni tipologia di comunità per minorenni nel loro Distretto di competenza, comprese quindi, per esempio, le comunità familiari, le terapeutiche, quelle che consentono l'accoglienza genitore-bambino.

Poiché nella prima raccolta dati, al 31.12.2013, non si è riusciti ad avere la completezza di risposte auspicata, si è ritenuto di riferirci per l'analisi dei risultati solo alla raccolta effettuata al 31.12.2014. A questa data:

- erano 3.192 le strutture di accoglienza per minorenni in Italia;
- erano 19.245 gli ospiti minorenni presenti nelle strutture sul territorio nazionale.

Sebbene tutte le ventinove Procure abbiano mandato i dati complessivi in loro possesso al 31.12.2014, non tutte hanno riportato le informazioni di dettaglio complete. Pertanto, ai fini della elaborazione di questo Rapporto, le informazioni specifiche mancanti sono state stimate utilizzando, quando possibile, il criterio di prossimità rispetto a quanto fornito da altre Procure della stessa Regione, altrimenti considerando proporzionalmente quanto rilevato sull'intero aggregato delle Procure rispondenti. Si sono quindi potute calcolare anche variabili di dettaglio quali: cittadinanza, genere, età, tempo di permanenza, che vengono presentate di seguito.

Si evidenzia infine, da parte delle diverse Procure per i minorenni, una sempre maggiore, anche se non uniforme, attenzione al monitoraggio e alle ispezioni ordinarie e straordinarie, con visite dedicate da parte del personale delle Procure stesse (Procuratori o Polizia giudiziaria) o anche con l'ausilio della Polizia Municipale, nonostante le conosciute difficoltà relative alla sempre minore disponibilità di risorse umane e strumentali loro assegnate.

ANALISI DEI PRINCIPALI DATI RACCOLTI

Nonostante la raccolta dati effettuata presenti le criticità sopra evidenziate, appare comunque di estremo interesse rappresentare alcuni elementi emersi perché offrono diversi spunti di riflessione e analisi del fenomeno dell'accoglienza dei minorenni nelle comunità. Come si è detto, i dati qui presentati si riferiscono al 31.12.2014. E sempre all'anno 2014 si riferiscono i dati Istat utilizzati nei paragrafi che seguono, per un confronto con la popolazione residente.

Strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza di ciascuna Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e numero ospiti presenti

Dati rilevati al 31.12.2014

Strutture	3.192
Ospiti presenti complessivamente	21.317
Ospiti minorenni	19.245
Ospiti neomaggiorenni	2.072
Numero medio ospiti per struttura	6,7

- Numero strutture

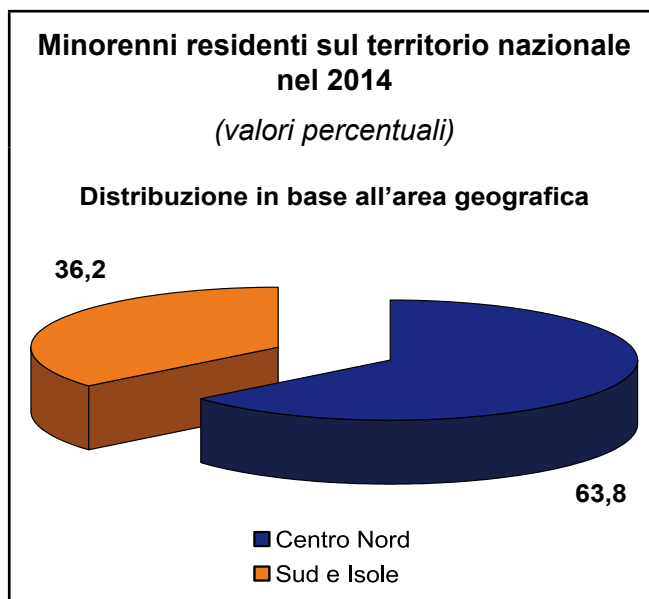
Le informazioni raccolte presso le Procure evidenziano che in Italia, al 31.12.2014, erano attive 3.192 comunità per minorenni, non differenziabili tra le diverse tipologie previste, anche in ragione delle differenti e non sempre assimilabili denominazioni stabilite dai nomenclatori regionali che ne contrassegnano la fattispecie. In media, erano 6,7 gli ospiti presenti in ciascuna comunità.

- Ospiti

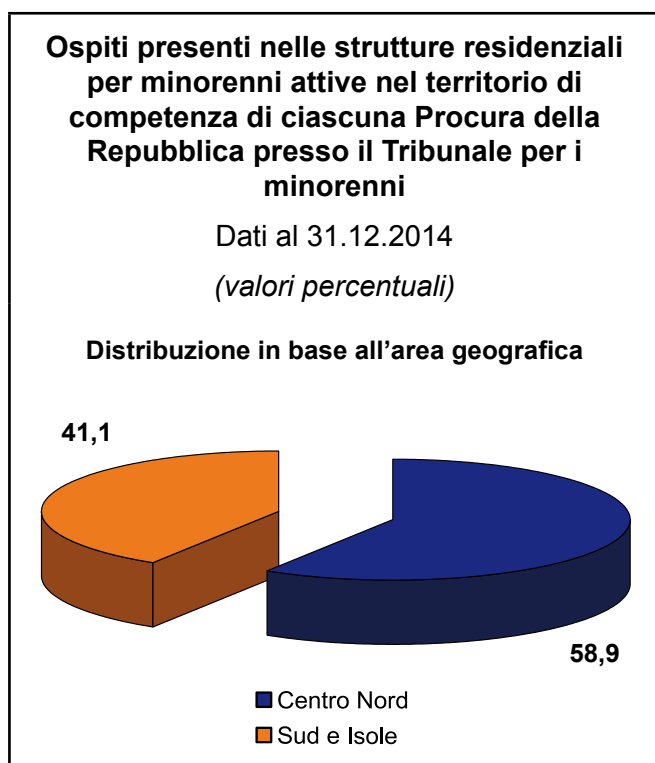
Gli ospiti delle comunità di accoglienza per minorenni erano in totale 21.317 di cui **19.245 sotto i 18 anni** e 2.072 neomaggiorenni con proroga di collocamento autorizzata dagli organi competenti.

Se consideriamo che il totale assoluto dei minorenni presenti in Italia, dati Istat 2014, era di poco più di **10 milioni** (di cui il 63,8% residente nelle regioni del Centro-Nord e il 36,2% nel Sud e nelle Isole) se ne deduce che i bambini e gli adolescenti collocati in comunità rappresentano lo **0,2%** dell'intera popolazione infradiciottenne presente in Italia.

Inoltre, aggregando i dati per macro aree geografiche, risulta che il 59% dei minorenni inseriti in comunità sono nel Centro-Nord e il 41% nel Sud e nelle Isole.



Fonte: Istat



Fonte: Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

- Cittadinanza

Il 57% dei 19.245 minorenni collocati in comunità sono **italiani**, mentre il 43% sono di **origine straniera**, di cui circa la metà **non accompagnati (msna)**. E' interessante considerare che, in base ai dati Istat, i minorenni di origine straniera residenti in Italia al 31.12.2014 erano poco più di un milione, pari all'11% della popolazione minorenni presente sul nostro territorio. Di questi l'88% vive al Centro-Nord e il 12% al Sud e nelle Isole.

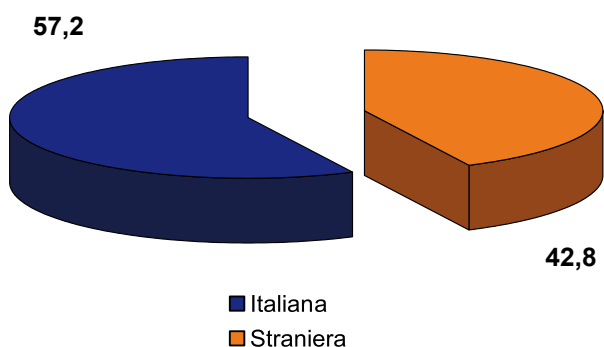
La presenza di minorenni di origine straniera in comunità, per le due macro aree geografiche, ne vede invece due terzi inseriti in quelle del Centro-Nord e un terzo in quelle del Sud e Isole. Questo peso maggiore dei minorenni di origine straniera nelle comunità nel Sud e nelle Isole è dovuto, soprattutto, ai minorenni stranieri non accompagnati che più frequentemente trovano ospitalità nelle regioni di sbarco o limitrofe, andando a costituire, in alcuni casi, la quasi totalità della presenza di minorenni non italiani su quel territorio. La situazione si ribalta invece in particolare al Nord, dove famiglie straniere regolarmente soggiornanti sono radicate da tempo; sono essenzialmente i loro figli ad essere accolti in comunità mentre l'incidenza dei non accompagnati risulta residuale.

Ospiti presenti nelle strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza di ciascuna Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

Dati al 31.12.2014

(valori percentuali)

Distribuzione in base alla cittadinanza

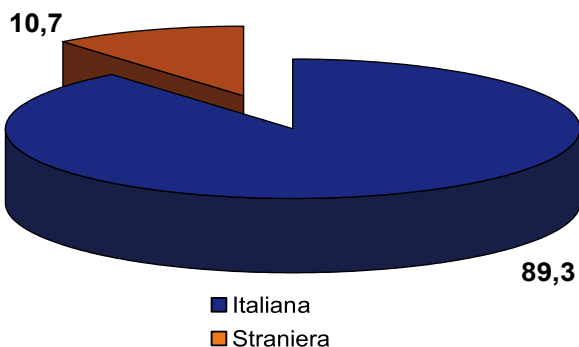


Fonte: Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Minorenni residenti sul territorio nazionale nel 2014

(valori percentuali)

Distribuzione in base alla cittadinanza



Fonte: Istat

- Genere

In base ai dati Istat, risulta che le femmine sono il 48% dell'intera popolazione minorile mentre i maschi sono il 52%. Tra coloro che vengono inseriti in Comunità invece troviamo che solo il 34% sono femmine e il 66% maschi. Anche su questa variabile sicuramente incide il numero

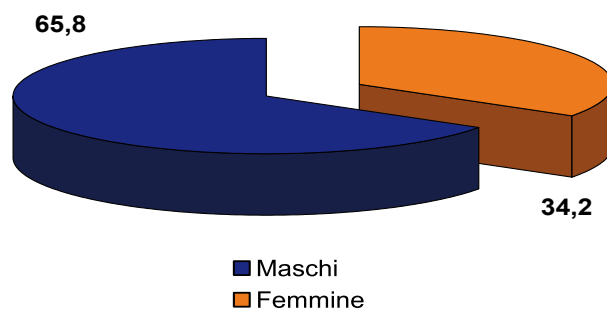
dei minorenni stranieri non accompagnati. Stando alle rilevazioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, infatti, al 31.12. 2014, tra i msna presenti in Italia, la componente maschile era preponderante, raggiungendo il 94,5%⁹.

Ospiti presenti nelle strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza di ciascuna Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

Dati al 31.12.2014

(valori percentuali)

Distribuzione in base al genere

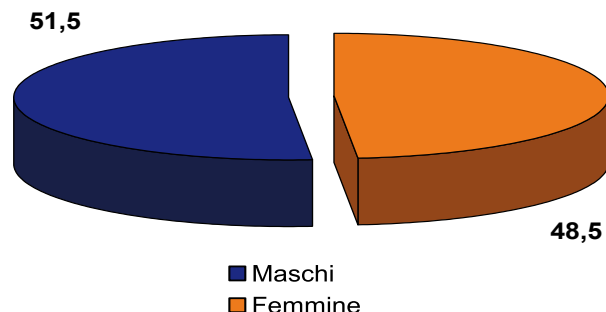


Fonte: Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Minorenni residenti sul territorio nazionale nel 2014

(valori percentuali)

Distribuzione in base al genere

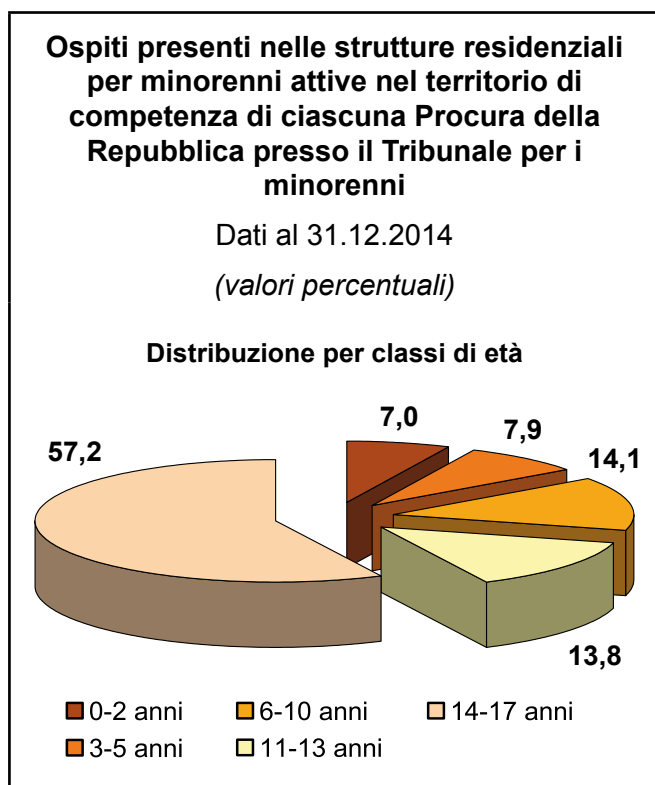


Fonte: Istat

⁹ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "I minori stranieri non accompagnati (msna) in Italia. Report di monitoraggio - 31 dicembre 2014".

- Età

In base ai dati raccolti presso le Procure risulta che il 15% dei minorenni collocati in comunità ha meno di 6 anni, il 14% ha un'età compresa tra 6 e 10 anni, il 14% tra 11 e 13 e il 57% tra 14 e 17 anni. Questo ultimo dato deriva sicuramente dal fatto che i minorenni stranieri non accompagnati che giungono in Italia rientrano per la maggior parte in questa fascia d'età; ma anche che è difficile trovare una soluzione alternativa alla comunità per gli adolescenti, per i quali più difficilmente ci sono famiglie disposte ad accoglierli in affidamento o, ancor di più, ad adottarli.

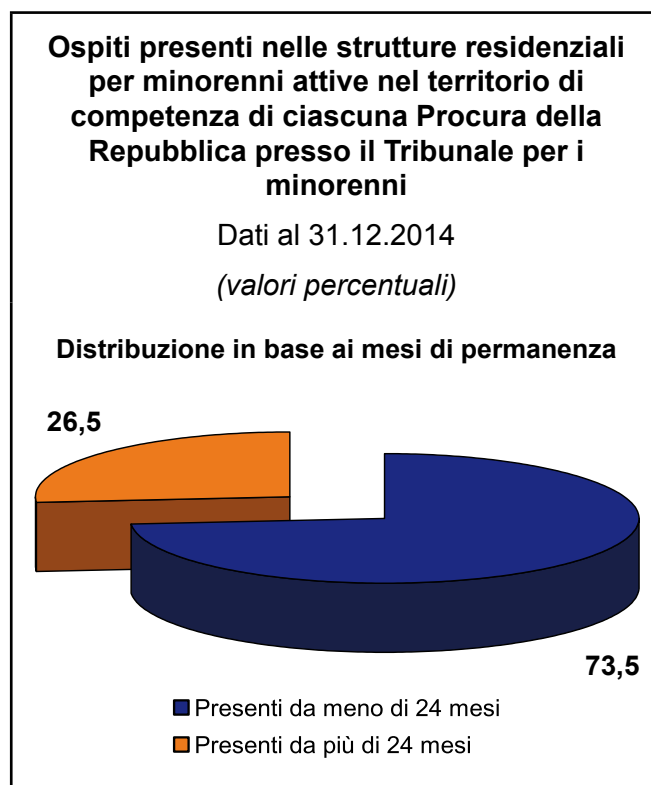


Fonte: Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

- Tempo di permanenza

Tra i minorenni collocati in comunità al momento della raccolta dei dati il 26,5% vi si trova da più di 24 mesi (massimo previsto, comunque eccezionalmente prorogabile, dalla legge 149/2001), mentre per il 73,5% risulta un tempo di permanenza inferiore.

Va sottolineato, tuttavia, che in alcune realtà della nostra penisola e in alcuni distretti giudiziari la quota di coloro che permangono in comunità oltre i 24 mesi risulta anche largamente superiore alla metà dei presenti.



Fonte: Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

CRITICITÀ RILEVATE

Il lavoro di reperimento dati ha evidenziato una serie di criticità.

Da una parte la difficoltà di procedere a questo esercizio da parte delle Procure per i minorenni dovuta alla scarsità di personale negli uffici (in qualche caso è stato il Procuratore Capo stesso a doversi dedicare alla raccolta dei dati), dall'altra la difformità nella raccolta delle informazioni tra i vari territori. Le informazioni inoltre arrivano in Procura spesso in forma di relazione e questo rende più complessa l'estrapolazione dei numeri; quando invece si utilizzano delle schede, la loro compilazione da parte delle comunità non è sempre completa e omogenea e, a volte, le strutture non sono puntuali nel rispetto della semestralità per l'adempimento.

Altre criticità si sono riscontrate relativamente alla rilevazione delle comunità operative sul territorio. In alcune regioni, le autorità amministrative e sanitarie che autorizzano l'apertura o la chiusura delle comunità non danno comunicazioni alle Procure per i minorenni. Queste, pertanto, per assicurare un censimento preciso ed una mappatura delle strutture esistenti, si sono attivate con modalità varie. Una Procura, per esempio, ha proceduto a contattare singolarmente i Comuni del territorio di competenza per avere informazioni dell'esistenza in loco di comunità.

Volutamente nella scheda utilizzata per la raccolta è stato chiesto di prescindere dalla differenziazione delle comunità ospitanti i minorenni, ma questo lavoro di ricognizione ha portato inevitabilmente in rilievo il problema delle denominazioni diverse che le Regioni utilizzano per tipologie identiche di strutture: una condizione che complica ulteriormente qualsivoglia comparazione a livello nazionale.¹⁰

¹⁰ Su questo si era anche espresso il citato documento di proposta della Consulta delle Associazioni dell'AGIA "Comunità residenziali per minorenni...", auspicando "importanti revisitazioni e aggiornamenti" del Nomenclatore nazionale, elaborato dal Cisis (l'ultimo è del 2013), e l'avvio di un percorso che, passando dalla "individuazione delle dimensioni tematiche e la loro puntuale declinazione" possa porre le basi "per la costruzione inequivocabile dell'identità delle comunità di accoglienza", cit.

RISULTATI RAGGIUNTI E PROSPETTIVE

Nel complesso i Procuratori hanno apprezzato l'iniziativa. Per alcuni è stata l'occasione per conoscere e/o analizzare con maggiore contezza il fenomeno dei minorenni in comunità nel territorio di riferimento e avviare un proficuo scambio con gli altri colleghi, anche in merito a criticità rilevate sul sistema che esulano dalla mera raccolta dati (sul tema dei controlli, ad esempio).

Nella seconda raccolta, al 31.12.2014, le Procure sono state in genere più celeri e dettagliate nel riscontro poiché, nel frattempo, si sono dotate degli strumenti necessari per la rilevazione. Ciò significa che è stato avviato un processo virtuoso che coinvolge i territori. Questo rappresenta un primo importante risultato raggiunto, insieme alla messa in rete tra le Procure per i minorenni di esperienze e buone prassi che lascia intravedere la necessità e la possibilità di mettere in piedi un sistema nazionale.

In particolare, nell'incontro organizzato dall'Autorità garante con i Procuratori a giugno 2015, alla presenza dei Garanti delle Regioni e delle Province autonome, è emersa la volontà di risolvere, a monte, la difformità dei dati raccolti, e si è proposto di condividere una scheda comune per la raccolta semestrale delle informazioni provenienti dalle comunità che, se adottato da tutte le Procure, permetterebbe di avere dati omogenei e comparabili a livello nazionale. Occorrerà poi metterle a confronto e portarle a sintesi, con l'attenzione a renderle funzionali alla raccolta del maggior numero di informazioni necessarie ad ogni Procuratore presso il Tribunale per i minorenni per il corretto esercizio delle sue funzioni.¹¹

¹¹ Non bisogna dimenticare, infatti, che la scheda di segnalazione semestrale nasce come strumento di verifica della qualità e frequenza delle relazioni del minorenne con la propria famiglia, delle sue condizioni psico-fisiche, al fine di rilevarne l'eventuale stato di abbandono e quindi procedere alla dichiarazione di adottabilità o, di contro, valutarne il rientro nel proprio nucleo di origine.

Su *input* specifico dei Procuratori per i minorenni, si è anche avviato un contatto con la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) del Ministero della Giustizia, per valutare la possibilità di inserire nel sistema SIGM@Web Nazionale (Sistema Informativo Giustizia Minorile Automatizzato), nuovi parametri che consentano di automatizzare e quindi velocizzare la raccolta sistematica dei dati sui minorenni fuori della famiglia di origine collocati in comunità. Soluzione auspicata dai magistrati che però, se realizzabile, si prospetta in tempi lunghi poiché l'informatizzazione, con unico sistema, di tutti gli Uffici giudiziari minorili, sembra non si concluderà a breve.

Questo elemento di attenzione appena evidenziato, ha messo in luce la necessità di analizzare anche gli altri sistemi di raccolta dati informatizzati in uso e quindi di avviare un confronto con le diverse realtà istituzionali interessate. L'ulteriore passaggio a cui si pensa, pertanto, è mettere in relazione quei Ministeri ed Enti che raccolgono dati sui minorenni fuori della famiglia di origine e promuovere un confronto tra le varie procedure e fonti per capire come ottimizzare il lavoro e non duplicare le azioni.

Un sostegno a questo obiettivo potrebbe arrivare dai lavori del **Tavolo permanente di confronto sulle comunità per minori**, attivato quest'anno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche su impulso dell'Autorità garante. Questo Tavolo interistituzionale sta predisponendo delle **Linee di indirizzo per il collocamento in Comunità** (sul modello di quelle già divulgate per l'affidamento familiare), nelle quali sono stati anche tenuti in considerazione i contenuti del documento di proposta sui criteri e gli standard (cit.) promosso dall'AGIA.

In conclusione, dalla valutazione condivisa con i Procuratori e con i Garanti delle Regioni e delle Province Autonome, possiamo dire che si è messo a punto uno strumento nuovo che sicuramente va affinato e migliorato, ma che sembra avere le potenzialità per fornire un quadro informativo sul fenomeno e contribuire a costruire un sistema aggiornato, e anche informatizzato, di raccolta dati che possa avere

una periodicità ravvicinata.

L'obiettivo che si pone in questo momento è di trovare la migliore soluzione per rendere sistematica la raccolta dati e per assicurare che sia gestibile e accessibile per tutte le Procure presso i Tribunali per i minorenni. Contemporaneamente, è necessario individuare modalità per farla dialogare con le raccolte dati delle altre amministrazioni al fine di avere un panorama certo e inconfutabile sui minorenni collocati in comunità.

Anche a questo scopo, appare quindi utile e opportuna la prospettiva di realizzare una scheda unitaria condivisa che le comunità, chiamate per legge ogni sei mesi a relazionare al Procuratore minorile, possano uniformemente compilare con le dovute informazioni; come anche di avviare un lavoro di confronto con le altre amministrazioni deputate alla raccolta di dati sui minorenni per arrivare a far dialogare i risultati, se non sarà possibile individuare uno strumento unitario.

Questa necessità è evidenziata anche in una interessante esperienza promossa nel 2015 dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna Luigi Fadiga, che ha presentato in un *Libro bianco* i dati sui minorenni collocati in comunità raccolti dalla Regione e dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Bologna¹². Quest'ultima ha messo a punto una banca dati (il sistema GE.CO. – Gestione Comunità) particolarmente innovativa. Il *Libro bianco* evidenzia però l'impossibilità di comparare i dati raccolti dalle due diverse fonti: "Non è stato possibile, nemmeno dal punto di vista grafico, affiancare le tabelle dei dati regionali e dei dati risultanti dal sistema GE.CO. per facilitarne la lettura ed il confronto. Si tratta infatti di rilevazioni metodologicamente differenti, effettuate con criteri, tempi e finalità diverse". Sono pertanto reperibili in capitoli separati, "lasciando ogni analisi e considerazione in proposito agli enti deputati".

¹² Libro bianco sulle strutture di accoglienza per minori nella regione Emilia-Romagna, Sviluppo e analisi dei dati anni 2011-2012-2013, Maggio 2015.

“Senza alcuna pretesa di scientificità”, afferma nell’introduzione Luigi Fadiga, il volume “vuole invece essere uno specchio, in cui tutti coloro che hanno responsabilità istituzionali nei confronti dei cittadini minorenni possano rispecchiarsi e, nel reciproco pieno rispetto di attribuzioni, funzioni e competenze, possano sentirsi stimolati a ricercare a livello locale criteri che migliorino un sistema da tempo oggetto di critiche e preoccupazioni da parte del Comitato delle N.U. sulla Convenzione dei diritti del fanciullo”.

Far dialogare i sistemi di raccolta dati per assicurare politiche di tutela nell’interesse del minorenne collocato in comunità è uno degli obiettivi che è necessario porre. Ma sarà molto importante anche ampliare le indagini ad altri aspetti, quali il tempo di permanenza nelle comunità, le motivazioni del collocamento, e tracciare gli spostamenti (da comunità a comunità, da famiglia a comunità, ecc.). Sono elementi che è possibile e necessario raccogliere perché, se è vero che il luogo privilegiato di crescita di un bambino è la sua famiglia di origine, è un imperativo essere certi che, a quei minorenni che devono essere collocati in comunità, siano assicurati tutti i diritti, tutta la tutela, tutta la cura necessaria. E per far questo è fondamentale che si esca dall’invisibilità o dalla nebulosità che investe in parte questo fenomeno, assicurarsi che vengano individuati, applicati e monitorati standard di qualità delle comunità validi su tutto il territorio nazionale e per tutti i minorenni, che, in altre parole, il sistema di presa in carico per i minorenni collocati in comunità sia funzionale ad assicurare al minorenne un intervento nel suo interesse primario e di lungo periodo.

Quanto è stato qui raccontato ha voluto essere un esercizio e un passo in questa direzione.

ALLEGATI

**SCHEDA DI RACCOLTA DATI
SUI MINORENNI FUORI DALLA FAMIGLIA D'ORIGINE
OSPITATI IN COMUNITA'**

PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI

CATEGORIA DELL'INFORMAZIONE		INFORMAZIONE RICHIESTA	DATO AL 31/12/2014	
1. STRUTTURE	A. NUMERO DELLE STRUTTURE	a. Numero delle strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza della Procura		
		b. Di cui, strutture genitore-figlio (comunità madre-figlio/padre-figlio)		
	B. ISPEZIONI	a. Numero di ispezioni e sopralluoghi presso le strutture disposti dalla Procura dal 01/01/2014 al 31/12/2014		
		b. Numero delle strutture ispezionate dal 01/01/2014 al 31/12/2014		
2. OSPITI	A. OSPITI MINORENNI	a. Numero complessivo di minorenni ospitati nelle strutture residenziali attive nel territorio di competenza della Procura		
	B. OSPITI COMPLESSIVI	a. Numero di ospiti nelle strutture residenziali per minorenni di età compresa tra i 18 e i 21 anni		
		b. Numero complessivo degli ospiti delle strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza della Procura		
3. OSPITI MINORENNI	A. GENERE	a. Femmine		
		b. Maschi		
	B. CITTADINANZA	a. Italiana		
		b. Estera		
		b.1. Di cui minorenni stranieri non accompagnati (MSNA)		
	C. FASCE D'ETA'	a. 0-2 anni		
		b. 3-5 anni		
		c. 6-10 anni		
		d. 11-13 anni		
		e. 14-17 anni		
	D. PROCEDIMENTO DI INSERIMENTO	a. Minorenni il cui collocamento è stato disposto dall'Autorità Giudiziaria		
		b. Minorenni il cui collocamento è stato disposto consensualmente		
	E. TEMPO DI PERMANENZA IN COMUNITA'	Minorenni la cui permanenza in struttura è, al momento della rilevazione, superiore ai 24 mesi		
	F. PROVENIENZA AL MOMENTO DELL'INSERIMENTO	Provenienza del minorenne al momento dell'inserimento nella struttura:		
a. Famiglia d'origine				
b. Parenti / famiglia affidataria / famiglia adottiva				
c. Altra struttura residenziale				
		d. Altro		

Istruzioni per la compilazione della scheda per punti

1.A.a: A prescindere dalla denominazione della struttura ospitante (ad es. comunità educative, comunità socio-educative, comunità familiari, comunità di tipo familiare, case famiglia, comunità alloggio, comunità di pronta accoglienza per minori, etc.), dovranno essere considerate tutte le strutture atte ad ospitare minori d'età.

1.A.b: Il numero di tali strutture deve essere inferiore al numero complessivo delle strutture residenziali per minorenni di cui al punto 1.A.a.

1.B.a: Comprensivo delle ispezioni delegate alle Forze di Polizia territorialmente competenti, ai sensi dell'art. 9, legge 149/2001.

1.B.b: Tale numero deve essere pari o inferiore al numero complessivo delle strutture residenziali per minorenni di cui al punto 1.A.a; e pari o inferiore al numero delle ispezioni disposte (per l'ipotesi in cui una struttura per minorenni sia stata destinataria di più ispezioni nel corso dell'arco temporale individuato) di cui al punto 1.B.a.

2.A.a: A prescindere dalla Regione di provenienza, tale numero dovrà corrispondere alla somma dei dati di cui ai punti 3.C.a; 3.C.b; 3.C.c; 3.C.d; 3.C.e, relativi alle fasce d'età per periodo di riferimento.

2.B.a: Gli ospiti considerati in questa sezione (i giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 21 anni) non devono essere contemplati nel conteggio di cui al punto 2.A.a, ma solo nel conteggio di cui al punto 2.B.b.

2.B.b: Il dato deve corrispondere alla somma dei valori riportati al punto 2.A.a e 2.B.a.

3.A.a: La somma dei dati di cui ai punti 3.A.a e 3.A.b deve corrispondere al valore di cui al punto 2.A.a.

3.B.a: La somma dei valori numerici di cui ai punti 3.B.a e 3.B.b deve corrispondere al valore di cui al punto 2.A.a.

3.B.b.1: Tale numero deve essere pari o inferiore al valore inserito al punto 3.B.b ("minorenni ospitati di cittadinanza estera") costituendone una sotto-categoria.

3.C.a: L'utilizzo del termine "anni" sottintende la dicitura "anni compiuti" (ad es., un minorenni di due anni e nove mesi andrà comunque ricompreso nella categoria 3.C.a (0-2 anni). Inoltre, la somma dei valori numerici di cui ai punti 3.C.a, 3.C.b, 3.C.c, 3.C.d, 3.C.e deve corrispondere al dato di cui al punto 2.A.a.

3.D.a: La somma dei dati di cui ai punti 3.D.a e 3.D.b deve corrispondere al valore di cui al punto 2.A.a.

3.E: Il numero deve essere pari o inferiore al dato di cui al punto 2.A.a.

3.F: La somma dei dati di cui ai punti 3.F.a, 3.F.b, 3.F.c, 3.F.d deve corrispondere al dato di cui al punto 2.A.a.

Alcuni esempi di buone prassi

Esula dalle competenze delle Procure minorili effettuare rilevazioni statistiche e il sistema centrale informatizzato SIGMA a cui alcune accedono, non rileva i minorenni collocati in comunità. Ma la necessità di pervenire ad una conoscenza del fenomeno si è imposta sulla non definita competenza e ha spinto alcune Procure ad ingegnarsi. A titolo esemplificativo, si citano di seguito alcune delle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni presso le quali sono attive delle buone prassi di cui l'AGIA è venuta a conoscenza:

- Procura per i minorenni di Milano: si è autonomamente organizzata per la raccolta sistematica dei dati e la loro presentazione annuale, avvalendosi di volontari del CAM (Centro Ausiliario per i problemi Minorili) che operano presso l'Ufficio Schedario della Procura Minorenni; riesce così a dare informazioni molto specifiche e puntuali. A breve dovrebbe partire un progetto di monitoraggio regionale in collaborazione con la Regione Lombardia e il Tribunale per i minorenni di Brescia;
- Procura per i minorenni di Bologna: se ne è già parlato. La banca dati GE.CO. (Gestione Comunità), autoprodotta, viene continuamente aggiornata e consente il costante monitoraggio dei minorenni ospitati nelle strutture regionali e rilevazioni statistiche puntuali, anche a livello provinciale, dei flussi e della durata delle permanenze;
- Procura per i minorenni di Salerno: sta aderendo ad un programma finalizzato ad incentivare le *Best Practices* negli uffici giudiziari e ha realizzato un applicativo per la gestione ed il monitoraggio delle schede informative dei minorenni che prevede l'importazione e l'archiviazione automatica dei dati contenuti nelle schede informative che le comunità dovranno inviare in formato elettronico;
- Procura per i minorenni de L'Aquila: ha recentemente elaborato un nuovo modello di scheda semestrale che le strutture operanti sul territorio abruzzese hanno cominciato a utilizzare a partire dal 2015. I relativi dati vengono inseriti ed elaborati tramite un programma realizzato dalla stessa Procura minorile.

Lo scambio avviato tra le Procure delle schede elaborate dal proprio Ufficio ha innescato un virtuoso processo di miglioramento di prassi, di ricerca di nuove collaborazioni a livello locale sulla scorta di quanto già sperimentato da un'altra parte. Vedi, tra l'altro:

- Bari che ha interessato la Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza regionale per un supporto nel reperimento di risorse per l'elaborazione di un progetto sulla scorta dell'esperienza milanese;
- Bolzano che, con l'Ufficio provinciale per la tutela dei minori e per l'inclusione sociale, sta elaborando un nuovo modello di scheda che tenga conto dei flussi come riscontrato e apprezzato nei modelli di Brescia e L'Aquila.