



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

# La tutela dei minorenni in comunità

---

*La seconda 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 seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le  
procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni*

### *Ringraziamenti*

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.

*Grafica e Stampa:* Marchesi Grafiche Editoriali SpA

# INDICE

	<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
<b>1.</b>	<b>I MINORENNI IN COMUNITA'</b>	<b>7</b>
	1.1 L'accoglienza dei minorenni in comunità	
	1.2 I percorsi che portano all'ingresso dei minorenni in comunità	
	1.3 Le criticità del settore e l'importanza di un monitoraggio permanente	
<b>2.</b>	<b>LA RACCOLTA DATI</b>	<b>15</b>
	2.1 La collaborazione con le procure presso i tribunali per i minorenni	
	2.2 L'oggetto dell'indagine: metodi utilizzati e qualità del dato	
<b>3.</b>	<b>GLI ESITI</b>	<b>19</b>
	3.1 Le cifre dell'accoglienza in comunità	
	3.2 Le caratteristiche dei bambini e dei ragazzi accolti	
	3.2.1 L'età dei <i>minori</i> accolti in comunità	
	3.2.2 La permanenza in comunità dei giovani adulti	
	3.2.3 La distribuzione in base al genere	
	3.2.4 L'origine dell'inserimento dei minorenni in comunità	
	3.2.5 Il tempo di permanenza dei minorenni in comunità	
	3.3 L'accoglienza in comunità dei minorenni di origine straniera e dei <i>minori</i> non accompagnati	
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONI</b>	<b>33</b>
	4.1 Prospettive e auspici per il futuro	
	4.2 L'Autorità garante e i <i>minori</i> fuori famiglia	
<b>5.</b>	<b>APPENDICE</b>	<b>37</b>
	5.1 Indice delle tavole statistiche	
	5.2 Tavole statistiche	
	5.3 Allegato: scheda di raccolta dati	





## INTRODUZIONE

La promozione del diritto della persona di minore età a crescere e essere educata prioritariamente nella *propria* famiglia, costituisce uno dei compiti affidati a questa Autorità garante alla cui realizzazione devono essere indirizzati gli sforzi di tutti gli attori, pubblici e privati, che operano in questo settore.

Purtuttavia, vi sono situazioni di fragilità che rendono indispensabile, per garantire una crescita serena della persona di minore età, l'attivazione di percorsi di protezione offerti da una famiglia diversa ovvero da una comunità di tipo familiare.

Le peculiari condizioni di vulnerabilità dei bambini e dei ragazzi che vivono lontani dalla propria famiglia di origine costituiscono "fattori di rischio" per lo sviluppo armonico della loro personalità e è per questo che, proprio in tale ambito specifico, occorre garantire quanto più possibile l'eguaglianza dei diritti e delle opportunità.

La comunità che accoglie i bambini e i ragazzi è un luogo dove spesso si manifestano una pluralità di esigenze di tutela e, come tale, costituisce uno dei nodi nevralgici su cui porre attenzione per realizzare un sistema che risponda ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza in modo effettivo e efficace.

Sono, infatti, molteplici le ragioni che portano all'ingresso di una persona minore di età all'interno di una comunità di tipo familiare. Basti pensare, senza pretese di esaustività, alle difficoltà educative della famiglia di origine legate a uno stato precario di salute psico-fisica, nonché ai bambini e ragazzi vittime di abusi o maltrattamenti ovvero entrati nel circuito penale senza tralasciare, i ragazzi di minore di età che sfuggono da guerre e povertà giungendo nel nostro paese privi di adulti di riferimento e in condizioni di particolare fragilità.

I bisogni di tutela che ruotano attorno al fenomeno dell'accoglienza nelle comunità non si esauriscono nelle difficoltà che determinano l'ingresso nella struttura ma riguardano anche la fase di uscita dal percorso di accoglienza dei ragazzi divenuti maggiorenni.

Dobbiamo impegnarci affinché il giorno del diciottesimo compleanno per questi ragazzi sia una data da festeggiare e non da temere in vista del rientro in una famiglia di origine che, il più delle volte non ha ancora colmato le riscontrate carenze, ovvero di un repentino salto verso la dimensione di autonomia propria della vita adulta che, spesso, non si è ancora in grado di affrontare da soli.

Per tutti questi motivi, il contesto della comunità assume centralità nella sfida contro le disuguaglianze, data la necessità di porre in essere un intervento educativo e di protezione che possa fornire risposte adeguate a ogni specifica esigenza di protezione, valorizzando le differenze, non per marcarle ma per garantire a tutti questi bambini e ragazzi l'eguaglianza sostanziale dei diritti e delle forme di tutela rispetto ai loro coetanei.

Per queste ragioni, ma anche per offrire una visione aggiornata dei dati che riguardano questo settore, in attesa che il Sistema Informativo dei Servizi Sociali diventi operativo, ho ritenuto importante, come Autorità Garante, proseguire, in collaborazione con le ventinove procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, il monitoraggio dell'accoglienza in comunità.

La motivazione alla base di questo impegno, volto offrire a tutti gli operatori del settore una fotografia quanto più completa e aggiornata del fenomeno, risiede nella convinzione secondo cui conoscere è il primo irrinunciabile passo verso la giusta soluzione dei problemi. Infatti, solo la conoscenza consente di capire, scegliere e poter valutare la rispondenza delle misure e degli interventi già posti in essere e di quelli ancora da attuare con le concrete esigenze e può offrire a ciascun bambino e ragazzo un contesto familiare o di comunità realmente funzionale al loro sereno sviluppo.

Filomena Albano





*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

## **1. I minorenni in comunità**



## 1. I minorenni in comunità

### 1.1 L'accoglienza dei minorenni in comunità

Il diritto del minore a una famiglia costituisce oggetto di tutela da parte dell'ordinamento internazionale, sovranazionale e interno e riguarda, in via primaria, il diritto di ciascun bambino a vivere e a crescere nell'ambito della *propria* famiglia di origine, a meno che la separazione non sia necessaria a garantire il suo preminente interesse.

In tal senso rileva, in primo luogo, quanto sancito dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, ai sensi della quale *"gli Stati parte vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nel preminente interesse del minore"* (art. 9). Di analogo tenore, risultano gli enunciati espressi nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>1</sup>, nonché nell'art. 8 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>2</sup>.

A livello di legislazione interna, la centralità dell'interesse del minore a vivere nella propria famiglia è sancita dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione e di affidamento dei *minori*, così come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, la quale riconosce per ogni persona minore di età il *"diritto di crescere e essere educato nell'ambito della propria famiglia"*, nonché, coerentemente con il nuovo titolo del testo di legge, mutato nel 2001, il *"diritto del minore a una famiglia"*.

La legge n. 184 del 1983, dopo aver precisato che *"le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la responsabilità genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia"*<sup>3</sup>, delinea un quadro di presidi e misure volto a far sì che l'allontanamento definitivo del minore dalla propria famiglia venga disposto solo dinanzi a accertate e insuperabili difficoltà del nucleo di origine a assicurare al figlio un ambiente favorevole per la sua crescita, stante l'accertata inutilità di altre forme di sostegno alla famiglia o il rifiuto opposto da quest'ultima. Tra queste forme di sostegno temporaneo al minore e alla famiglia di origine si inquadra l'accoglienza dei *minori* nelle comunità di tipo familiare di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 184, del 1983.

Sono, infatti, previsti due tipi di intervento: da un lato l'affidamento familiare, che si realizza con l'accoglienza offerta al minore da parte di un'altra famiglia, possibilmente con figli

<sup>1</sup> L'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, anche detta Carta di Nizza, dispone che *"ogni bambino ha diritto a intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse"*.

<sup>2</sup> L'art. 8 CEDU, rubricato *"Diritto al rispetto della vita privata e familiare"* prevede che *"1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui"*.

<sup>3</sup> Vedi l'art. 1, comma 2, della legge n. 184, del 1983.



minorenni, o da una persona singola in grado di assistere affettivamente e materialmente il minore; dall'altro l'inserimento in una comunità di tipo familiare. A quest'ultima misura è dato ricorrere solo laddove non sia possibile, o non sia conveniente in considerazione dello specifico interesse del minore, disporre un affidamento familiare. Oltre alla durata dell'intervento (che non deve superare i ventiquattro mesi salvo proroghe nell'interesse del minore), risultano comuni all'affido familiare e all'inserimento in comunità, sia il presupposto della temporanea difficoltà della famiglia di origine a prendersi cura del minore, sia la strumentalità dell'intervento, espressamente volto a favorire il rientro del minore nell'ambito della propria famiglia di origine. Le attività e il tipo di sostegno da offrire al minore e alla sua famiglia per realizzare questo obiettivo sono indicate nel progetto che i servizi sociali elaborano, in aderenza alle specificità del caso, per ciascuna persona di minore età allontanata dalla propria famiglia di origine.

Le comunità di tipo familiare ospitano anche i *minori stranieri* giunti nel nostro Paese senza essere accompagnati da un adulto e privi di una figura parentale di riferimento. In tali ipotesi, essendo la famiglia di origine distante e in alcuni casi non conosciuta, l'inserimento in comunità si distanzia necessariamente dalla sua natura di intervento volto al rientro nel nucleo originario, come previsto dalla legge n. 184, del 1983, divenendo una risposta votata esclusivamente al sostegno del minorenne e finalizzata, dunque, a rendere il giovane in grado di affrontare la futura vita adulta con autonomia dato che, nella maggior parte dei casi, si tratta di ragazzi prossimi al raggiungimento della maggiore età.

Al riguardo, la nuova legge 7 aprile 2017, n. 47<sup>4</sup>, recante "*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*", prevede che il collocamento in comunità dei *minori* non accompagnati possa essere disposto solo qualora, a seguito dell'esperienza di indagini familiari, non vengano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore non accompagnato e sempre che non sia stato possibile, nel preminente interesse del minore, ricorrere a un affidamento *etero-familiare*<sup>5</sup>.

## 1.2 I percorsi che portano all'ingresso dei minorenni in comunità

L'inserimento di un minore all'interno di una comunità di tipo familiare può essere disposto, analogamente a quanto avviene per l'affidamento familiare, con modalità differenti a seconda che vi sia o meno il consenso dei genitori o del tutore. In particolare, può essere disposto dall'autorità amministrativa, ossia dal servizio sociale locale, laddove sussista il predetto consenso reso poi esecutivo con decreto dal giudice tutelare. Invece, in mancanza di consenso dei genitori o del tutore, è necessario un provvedimento del tribunale per i minorenni.

L'accoglienza in una comunità di tipo familiare può discendere anche da un provvedimento adottato dal tribunale ordinario nelle more dei procedimenti di cui all'art. 337 *bis* del codice civile quali, ad esempio, i procedimenti di separazione e divorzio.

Inoltre, l'inserimento in comunità può essere disposto con un provvedimento privo di natura giurisdizionale, neanche volontaria, ma avente natura amministrativa, ex art. 403 del codice civile. Tale ipotesi, seppur di residuale applicazione, consente alla pubblica autorità e, in particolare, agli organi di polizia e ai servizi sociali locali, di adottare provvedimenti di urgenza volti a collocare il minore "*in luogo sicuro*", stante la presenza di un imminente pericolo che non

<sup>4</sup> Legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*" e in vigore dal 6 maggio 2017.

<sup>5</sup> Vedi gli artt. 6 e 7 della legge n. 47, del 2017.



consente il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria minorile. L'intervento in emergenza è volto a proteggere l'integrità fisica e psicofisica del bambino da situazioni di grave pericolo anche in relazione alla sua età e capacità. In questi casi, è l'urgenza che giustifica la competenza dell'autorità amministrativa a intervenire in favore dei *minori*, ferma la necessità che l'intervento sia prontamente segnalato al tribunale per i minorenni.

Per completare il novero dei percorsi che possono condurre un minore in comunità occorre fare riferimento, infine, al collocamento in comunità dei bambini e dei ragazzi che hanno messo in atto condotte penalmente rilevanti. Ciò può avvenire innanzitutto in ragione dell'applicazione di una misura cautelare, e in particolare alternativamente per l'applicazione della misura di cui all'art. 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, recante "collocamento in comunità", o in forza dell'aggravamento della diversa misura cautelare della permanenza in casa, a seguito di gravi e ripetute violazioni degli obblighi imposti al minore come nel caso di allontanamento ingiustificato dall'abitazione (art. 21, comma 5 del d.P.R. n. 448, del 1988). In secondo luogo l'ingresso in una comunità di un minore entrato a contatto con il circuito penale può avvenire a seguito dell'adesione a un progetto di messa alla prova che preveda tale specifica prescrizione.

Esistono sul territorio nazionale alcune comunità che vengono gestite direttamente dal Ministero della giustizia, e in esse i *minori* possono essere collocati esclusivamente a seguito dell'emissione di un provvedimento di natura penale<sup>6</sup>. Tuttavia i minorenni entrati nel circuito penale trovano accoglienza anche e soprattutto all'interno delle comunità del privato sociale<sup>7</sup>. Tali strutture accolgono tanto *minori* sottoposti a provvedimento penale quanto coloro che entrano in comunità mediante gli altri percorsi di carattere consensuale, amministrativo e giudiziale già esaminati e, pertanto, non svolgono il ruolo spiccatamente contenitivo e restrittivo proprio, invece, delle comunità ministeriali.

### 1.3 Le criticità del settore e l'importanza di un monitoraggio permanente

Allo scopo di offrire una corretta chiave di lettura dei risultati del presente lavoro, occorre preliminarmente porre in evidenza le criticità insite nel settore dell'accoglienza dei minorenni in comunità che sono emerse nel corso dell'osservazione del fenomeno.

Si tratta, in particolare, di tre aspetti critici.

Il primo riguarda la presenza, sul territorio nazionale, di un variegato e non univoco panorama classificatorio delle strutture residenziali per *minori* che rende arduo il confronto tra i dati esistenti e, conseguentemente, difficile la piena conoscenza e il monitoraggio del fenomeno.

Un secondo profilo attiene, invece, alla esigenza di definire a livello nazionale *standard* minimi e criteri comuni riferiti alle comunità che ospitano i minorenni. Importanti passi avanti su questo fronte saranno compiuti con l'approvazione, non ancora intervenuta, in Conferenza Stato-Regioni delle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni, redatte nell'ambito di un tavolo istituzionale che ha visti coinvolti, oltre all'Autorità garante

<sup>6</sup> Sono 12 le comunità ministeriali in cui si assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato, ai sensi degli artt. 18; 18 *bis*; 22; 36 e 37 del d.P.R. n. 448 del 1988.

<sup>7</sup> Vedi l'art. 10 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 272 recante "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni" secondo cui "per l'attuazione del d. P. R. n. 448, del 1988 i centri per la giustizia minorile stipulano convenzioni con comunità pubbliche e private, associazioni e cooperative che operano in campo adolescenziale e che siano riconosciute o autorizzate dalla regione competente per territorio. Possono altresì organizzare proprie comunità, anche in gestione mista con enti locali".



per l'infanzia e l'adolescenza, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della giustizia, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI, nonché membri esperti e coordinamenti nazionali.

L'ultima criticità concerne la mancanza di dati completi e aggiornati sui bambini e i ragazzi collocati nelle strutture residenziali. Non esiste, infatti, un'anagrafe dei *minori* che vivono fuori dalla propria famiglia di origine condivisa fra le diverse istituzioni che se ne occupano (tribunali per i minorenni e correlate procure, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, enti locali, regioni, Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Con riferimento alla diversa denominazione che le strutture di accoglienza per i minorenni ricevono sul territorio nazionale, si rileva che l'articolo 2 della legge n. 184, del 1983, individua un'unica tipologia di presidio idonea a accogliere i minorenni, qualificata come "*comunità di tipo familiare*" e caratterizzata da un'organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

Tuttavia, a fronte di questa unica e generica classificazione, si rinvencono, in atti normativi sia nazionali che regionali, altre tipologie di strutture, il più delle volte prive di una correlata univoca definizione.

Ciò si verifica, ad esempio, per i "*gruppi appartamento*" richiamati, insieme alle "*comunità di tipo familiare*", nel decreto del Ministro per la solidarietà sociale n. 308, del 21 maggio 2001<sup>8</sup>, ove trovano menzione anche le "*strutture a carattere comunitario*". Le prime due tipologie citate sono poi state riprese dal successivo Atto n. 1402, del 28 febbraio 2002, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano<sup>9</sup>. Dal complesso degli atti richiamati emerge un orientamento comune su alcuni requisiti dei presidi minorili e, in particolare, circa il ridotto numero massimo di minorenni presenti (fissato a dieci, estendibile a dodici per far fronte a situazioni di emergenza, e ridotti a un massimo di soli sei ospiti nel caso delle comunità di tipo familiare), nonché circa l'applicabilità dei requisiti strutturali previsti per le civili abitazioni.

Diversamente, l'articolo 10, del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 272<sup>10</sup>, nell'ambito dei criteri di organizzazione e gestione delle comunità destinate a accogliere *minori* sottoposti a provvedimento penale, con riferimento a una "*organizzazione di tipo familiare*" precisa che essa deve caratterizzarsi per "*una capienza non superiore alle dieci unità, tale da garantire, anche attraverso progetti personalizzati, una conduzione e un clima educativamente significativi*".

Un importante tentativo di catalogazione delle strutture residenziali è rappresentato dal "*Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*"<sup>11</sup>, realizzato nel 2009 e giunto, nel 2013, alla sua seconda versione.

Tuttavia, sebbene tale strumento classifichi le diverse tipologie di presidi cosiddetti "*familiari*", non si è ancora giunti alla unificazione delle definizioni adottate nei diversi ambiti territoriali e, in particolare, anche con riferimento alla più diffusa dicitura di "*casa famiglia*", si registra tuttora la mancanza di una definizione univoca e della sua menzione nel citato nomenclatore. Prescindendo delle differenti nomenclature è comunque utile, a fini pratici, ricondurre le tipologie di strutture di accoglienza esistenti a tre macro-tipologie di comunità di accoglienza

<sup>8</sup> Recante "*Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, adottato a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*".

<sup>9</sup> Relativo alla "*Adozione da parte della Conferenza Stato – Regioni dei criteri relativi agli standard minimi delle comunità di tipo familiare per i minori privi di ambiente familiare idoneo*".

<sup>10</sup> Recante "*Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del d.P.R.22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*".

<sup>11</sup> Elaborato dal CISIS (Centro inter-regionale per i sistemi informativi, geografici e statistici).



residenziale, in ragione delle caratteristiche strutturali che le connotano. Una simile attività è stata tentata dal Gruppo di lavoro sulle comunità di tipo familiare, istituito nell'ambito della Consulta delle associazioni e delle organizzazioni, presieduta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nel cui contesto è stata proposta la seguente classificazione<sup>12</sup>:

- **comunità familiari/case famiglia**, caratterizzate dalla presenza stabile di adulti residenti (*famiglia, coppie, educatori residenti*);
- **comunità educative/socio-educative** caratterizzate da operatori/educatori che non abitano in comunità ma che sono presenti con modalità "a rotazione";
- **comunità socio-sanitarie**, siano esse comunità familiari/case famiglia o comunità educative, caratterizzate dalla complementarità delle funzioni socio-educative e terapeutiche assunte da operatori professionali e a titolarità compartecipata tra la competenza sociale e sanitaria.

Passando ora all'esame della seconda criticità evidenziata, si rileva che, in attesa della oramai prossima approvazione in Conferenza Stato-Regioni delle sopra citate Linee di indirizzo, l'assenza in ambito nazionale di *standard* minimi di qualità omogenei per il settore dell'accoglienza a cui le Regioni possano fare riferimento nell'esercizio della potestà legislativa loro spettante nella materia dell'assistenza sociale<sup>13</sup>, determina un'ampia difformità tra le strutture esistenti nelle varie regioni in ordine al numero dei *minori* accolti, alle tipologie e ai livelli di professionalità offerti<sup>14</sup>.

Sotto il profilo normativo, al fine di uniformare il livello dei servizi offerti, l'art. 117 comma II, lett. m) della Costituzione, affida allo Stato il compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Con specifico riferimento alle comunità di tipo familiare, la legge n. 184, del 1983, nella parte in cui, demanda alle regioni il compito di definire "gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare" e stabilisce che tale attività si debba realizzare sulla base di "criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano" (articolo 2, comma 5, legge n. 184 del 1983).

Per quanto riguarda il settore penale, invece, la legge 8 novembre 2000, n. 328, "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", all'articolo 9, comma 1, lettere b) e c), riserva alla programmazione nazionale il compito di "*individuare i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori e adulti dal Ministero della giustizia, all'interno del settore penale*", unitamente alla "*fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale e alla previsione di requisiti specifici per le comunità di tipo familiare con sede nelle civili abitazioni*".

<sup>12</sup> Vedi il documento di proposta "*Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard*".

<sup>13</sup> Vedi l'art. 117, comma 4, della Costituzione che prevede una competenza legislativa esclusiva residuale in capo alle Regioni "*in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*", da coordinarsi con il disposto di cui al comma 2, lett. m) che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*".

<sup>14</sup> Si veda l'art. 3 del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento delle Politiche sociali del 21 maggio 2001, n. 308 recante il regolamento concernente "*Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*" che, con riferimento alle strutture di tipo familiare e alle comunità di accoglienza di *minori* dispone che "*le comunità di tipo familiare e i gruppi appartamento con funzioni di accoglienza e bassa intensità assistenziale, che accolgono, fino a un massimo di sei utenti, anziani, disabili, minori o adolescenti, adulti in difficoltà per i quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o permanentemente impossibile o contrastante con il progetto individuale, devono possedere i requisiti strutturali previsti per gli alloggi destinati a civile abitazione. Per le comunità che accolgono minori, gli specifici requisiti organizzativi, adeguati alle necessità educativo-assistenziali dei bambini e degli adolescenti, sono stabiliti dalle regioni*".



Per realizzare tali attività nel 2015 è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il *“Tavolo di confronto sulle comunità per minori”* con il compito di elaborare le *“Linee di indirizzo sull'accoglienza in comunità e la definizione dei criteri di qualità delle comunità di accoglienza”*. Come già accennato, al momento della pubblicazione del presente volume, questo lavoro risulta sottoposto all'esame della Conferenza unificata Stato-Regioni. Quanto all'ultima criticità segnalata, relativa alla mancanza di raccolte dati aggiornate sui minorenni che vivono in comunità di tipo residenziale, si evidenzia che la non omogeneità delle modalità e dei criteri di rilevazione utilizzati rende estremamente difficile la comparazione delle risposte erogate e non consente, dunque, di considerare raggiunto l'obiettivo di una raccolta dati omogenea e comune a tutto il territorio nazionale, così come raccomandato dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia nel Nono Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia<sup>15</sup>.

I dati più recenti relativi al fenomeno dei minorenni fuori dalla propria famiglia visto nel suo complesso risalgono al 31 dicembre 2012 e sono contenuti nel rapporto *“Affidamenti familiari e collocamenti in comunità”*, realizzato dal Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza in raccordo con le regioni e le provincie autonome<sup>16</sup>. Questo documento rappresenta un importante strumento di monitoraggio della situazione dei bambini e dei ragazzi fuori dalla propria famiglia di origine che, però, contiene dati aggiornati al 31 dicembre 2012. Dati ancor più recenti, sebbene non inerenti specificamente agli ospiti delle comunità di tipo familiare, si rinvencono nel rapporto Istat *“I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari”*, pubblicato il 17 dicembre 2015, che restituisce l'elaborazione delle informazioni raccolte al 31 dicembre 2013.

In questo contesto complessivo si inserisce il lavoro di raccolta dati sperimentale sulla tutela dei *minori* in comunità, svolto dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni elaborando i dati riferiti al 31 dicembre 2014 e di cui questo lavoro rappresenta la prosecuzione.

Queste rilevazioni, pur sperimentali e parziali, si rendono necessarie almeno fino a quando non sarà operativo il Casellario dell'Assistenza nell'ambito del Sistema Informativo dei Servizi Sociali (SISS). Tale banca dati permetterà di costruire una sorta di cartella sociale del cittadino, raccogliendo le informazioni su tutte le prestazioni sociali che gli vengono concesse, quelle erogate dall'INPS, dai comuni, dalle regioni, nonché quelle erogate attraverso il canale fiscale.

Il SISS prevede, nell'allegato A3 (strutture) del decreto direttoriale n. 8, del 10 aprile 2015, emanato in attuazione del regolamento 16 dicembre 2014, n. 206, e della legge 30 luglio 2010, n. 122, uno specifico indicatore riguardante le strutture familiari e le strutture comunitarie di accoglienza per *minori*. Il monitoraggio sulla situazione dei minorenni in comunità è importante per comprendere la reale portata del fenomeno e per poter dare effettiva attuazione, se non al diritto di ogni minore di vivere e crescere nella *propria* famiglia, almeno al suo diritto a vivere in un ambiente quanto più prossimo a quello familiare.

La disponibilità di uno strumento che consenta l'osservazione globale del fenomeno a livello nazionale e, dunque, la sua più approfondita conoscenza, è necessaria per poter individuare la direzione verso cui orientare gli interventi e le politiche di sostegno rivolte alle famiglie, nonché al fine di valutare la congruità e l'efficacia delle misure messe in atto per fronteggiare realtà sociali complesse quali l'abbandono e il maltrattamento dell'infanzia.

<sup>15</sup> Riferito al periodo 2015-2016.

<sup>16</sup> Alla data del 31 dicembre 2012 emerge che i bambini e i ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine accolti nelle famiglie affidatarie e nelle comunità residenziali erano stimabili in 28.449 unità. Di questi, 14.194 erano in affidamento familiare e 14.255 collocati nelle comunità residenziali.



Quando si parla di inserimento all'interno di comunità residenziali è molto sentita tra gli operatori del settore l'esigenza di poter disporre di una anagrafe nazionale delle strutture dedicate all'accoglienza dei bambini e dei ragazzi. Tale strumento consentirebbe, infatti, di poter conoscere le peculiarità funzionali e strutturali di ogni comunità operativa sul territorio nazionale e, di conseguenza, porrebbe i servizi sociali in condizione di effettuare, in modo ancor più consapevole e rispondente alle esigenze del caso concreto, l'abbinamento di ogni minorenni affidato a una comunità con la struttura residenziale più adeguata ai suoi bisogni.



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

## **2. La raccolta dati**



## 2. La raccolta dati

### 2.1 La collaborazione con le procure presso i tribunali per i minorenni

A seguito della pubblicazione, nel novembre 2015, del documento “*La tutela dei minorenni in comunità. La prima raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni*”, l’Autorità garante ha ritenuto di dover proseguire nell’attività di monitoraggio dell’accoglienza dei bambini e dei ragazzi in comunità, alla luce della mancanza di strumenti in grado di offrire una fotografia completa e aggiornata del fenomeno.

La scelta di intraprendere, nell’anno 2014, un lavoro di raccolta e di elaborazione dei dati forniti dalle procure minorili ha inteso valorizzare le informazioni inoltrate alle suddette procure da parte delle strutture di accoglienza operanti nel rispettivo ambito territoriale in adempimento dell’obbligo di trasmissione delle schede semestrali relative ai *minori* ospitati di cui all’art. 9 della legge n. 184 del 1983, in considerazione dell’insostituibile ruolo di prevenzione e contrasto all’abbandono e al maltrattamento dell’infanzia attribuito dalla legge proprio ai magistrati delle procure presso i tribunali per i minorenni.

La legge n. 149, del 2001, nel modificare la legge n. 184, del 1983, ha infatti attribuito ai procuratori minorili importanti funzioni in merito alla verifica degli elenchi dei minorenni ospiti delle comunità, alla vigilanza sugli stessi, alle ispezioni ordinarie e straordinarie nelle strutture suddette, nonché all’apertura del procedimento diretto all’accertamento dell’eventuale stato di adottabilità<sup>17</sup>.

Il descritto ruolo di vigilanza affidato alle procure minorili assume ulteriore centralità costituendo il principale strumento di attuazione del diritto a una verifica periodica di ogni circostanza relativa alla collocazione di un minore fuori dalla propria famiglia, sancito dall’art. 25 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

Nell’incontro con i procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, organizzato dall’Autorità garante nel marzo 2017, i magistrati intervenuti hanno espresso il proprio consenso in merito all’opportunità di dare seguito al presente progetto di monitoraggio sottolineando, in particolare, l’importanza, anche per le stesse procure, di avere a disposizione un quadro nazionale aggiornato e di dettaglio del fenomeno dei *minori* fuori famiglia di origine, al fine di poter svolgere al meglio la loro funzione di verifica volta a comprendere quando, durante un inserimento in comunità, sussistono situazioni di abbandono di bambini e ragazzi *minori* di età.

### 2.2 L’oggetto dell’indagine: metodi utilizzati e qualità del dato

Il presente lavoro restituisce gli esiti della seconda raccolta dati sui minorenni ospiti nelle comunità residenziali facenti capo agli enti locali, realizzata nell’ambito del progetto sperimentale di monitoraggio dei *minori* fuori dalla famiglia di origine condotto in collaborazione con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni.

Costituisce oggetto della presente rilevazione ogni tipologia di comunità per minorenni operativa nell’ambito di competenza di ciascuna procura minorile presente sul territorio nazionale.

<sup>17</sup> Vedi l’art. 9 della legge n. 184, del 1983.



Sono, pertanto, ricomprese le comunità familiari, le comunità terapeutiche nonché le strutture che consentono l'accoglienza genitore-bambino.

Risultano, invece, escluse le strutture rientranti propriamente nell'ambito della prima accoglienza dei minorenni di origine straniera di cui all'art. 19 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142<sup>18</sup>, le quali risultano prive della progettualità e delle attività proprie, invece, della seconda accoglienza che può avere luogo, oltre che nell'ambito di un affidamento familiare, anche all'interno di comunità di tipo familiare. La prima accoglienza risulta infatti funzionale a una valutazione iniziale dei bisogni di ogni singolo minore non accompagnato ospitato, anche allo scopo di agevolare l'inserimento all'interno di una realtà di seconda accoglienza sulla base delle specifiche necessità rilevate.

Un'ulteriore categoria di strutture per minorenni escluse dalla presente rilevazione è rappresentata dalle comunità di pertinenza del Ministero della giustizia<sup>19</sup> – di cui si è già detto – all'interno delle quali i *minori* di età possono essere collocati esclusivamente per l'esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale e che sono caratterizzate da un ruolo più spiccatamente contenitivo e restrittivo rispetto alle comunità facenti capo, invece, agli enti territoriali e al privato sociale. Questo non significa tuttavia che risultino *in toto* esclusi i dati concernenti i ragazzi entrati nel circuito penale, potendo questi trovare – e di fatto nella maggior parte dei casi trovando – accoglienza anche presso strutture degli enti territoriali e del privato sociale, oggetto della presente rilevazione.

I dati raccolti si riferiscono alla data del 31 dicembre 2015 e sono stati forniti all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza da parte delle 29 procure minorili presenti sul territorio nazionale, una per ogni distretto di corte d'appello. In particolare, ciascun ufficio ha provveduto alla compilazione della "scheda di raccolta dati"<sup>20</sup> fornita dall'Autorità garante indicando le informazioni riguardanti gli ospiti delle strutture per minorenni attive nel territorio di rispettiva competenza, raccolte in forma aggregata sulla base delle comunicazioni semestrali effettuate dalle comunità in adempimento dell'obbligo sancito dall'art. 9, comma 2, della legge n. 184, del 1983.

I dati mettono a fuoco, oltre alla dimensione quantitativa, anche le principali caratteristiche qualitative dell'accoglienza in comunità e, in particolare:

- il numero di strutture presenti sul territorio di competenza;
- il numero di ispezioni effettuate;
- il numero degli ospiti complessivi, distinguendo gli ospiti minorenni dai neomaggiorenni;
- le caratteristiche dei *minori* ospitati riguardo al genere, alla cittadinanza, all'eventuale condizione di minore non accompagnato e all'età;
- la tipologia di inserimento, se giudiziale o consensuale;
- il numero di casi in cui la permanenza si protrae da oltre 24 mesi;
- la provenienza del minore al momento dell'inserimento.

Tutte le procure minorili hanno aderito alla rilevazione proposta migliorando, rispetto alla rilevazione effettuata al 31 dicembre 2014, il grado di dettaglio e la coerenza delle informazioni.

<sup>18</sup> Recante "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

<sup>19</sup> Nelle 12 comunità ministeriali si assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, ai sensi degli artt. 18, 18-bis, 22, 36 e 37 del D.P.R. n. 448 del 1988.

<sup>20</sup> La scheda utilizzata per la raccolta dei dati provenienti dalle procure presso i tribunali per i minorenni è riportata in allegato alla presente pubblicazione.



Sono però emerse anche le difficoltà di alcuni Uffici nel fornire tutti i dati richiesti con completezza<sup>21</sup>. Le specifiche informazioni mancanti sono state stimate desumendole, ove possibile, dai dati rilevati in altre sezioni della scheda ovvero ricorrendo al criterio di prossimità rispetto a quanto fornito da altre procure della stessa Regione, altrimenti considerando le risultanze della precedente rilevazione, laddove disponibili.

Alcuni dati vengono restituiti in forma aggregata per area geografica e le aree di riferimento sono il *Nord*, il *Centro*, il *Sud* e l'*Italia insulare*.

Il *Nord* comprende i dati forniti dalle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni situate nelle regioni del Nord-Ovest (Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta) e nelle regioni e province autonome del Nord-Est (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trento, Bolzano, Veneto).

Il *Centro* comprende i dati forniti dalle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni situate nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana e Umbria.

Infine, il *Sud* comprende i dati forniti dalle procure minorili con sede in Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia, mentre fanno capo all'*Italia insulare* le procure minorili presenti in Sardegna e in Sicilia.

<sup>21</sup> In particolare, le procure minorili di Catanzaro, Palermo e Venezia, pur partecipando attivamente alla rilevazione, non sono riuscite a fornire tutte le informazioni specifiche richieste nella parte 3. dell'allegata "scheda di raccolta dati".



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

### **3. Gli esiti**



## 3. Gli esiti

### 3.1 Le cifre dell'accoglienza in comunità

I numeri dell'accoglienza in comunità dei minorenni allontanati dalla propria famiglia d'origine al 31 dicembre 2015 mostrano, complessivamente, una tendenza in aumento rispetto a quanto rilevato per l'anno precedente. In particolare, i *minori* di età presenti nelle strutture di tipo familiare sono 21.035. Si registra quindi un incremento percentuale del 9,3%, rispetto al dato rilevato al 31 dicembre 2014.

Per quanto attiene, invece, agli ospiti complessivamente accolti, comprensivi anche dei ragazzi ormai maggiorenni e dei genitori (nei casi di comunità genitore-bambino), l'incremento rispetto al 2014 risulta più contenuto e pari al 7,8%, anche alla luce del rilevato decremento dei neomaggiorenni presenti nelle strutture al 31.12.2015, pari a 1.940 rispetto ai 2.072 registrati nella precedente rilevazione.

La seguente tabella illustra il confronto tra i dati emersi dalla rilevazione effettuata al 31 dicembre 2014 e i risultati del monitoraggio al 31 dicembre 2015.

#### Strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza di ciascuna procura minorile

	al 31.12.2014	al 31.12.2015
Strutture	3.192	3.352
Ospiti presenti complessivamente	21.317	22.975
Ospiti minorenni	19.245	21.035
Ospiti neomaggiorenni (età 18-21 anni)	2.072	1.940
Numero medio ospiti per struttura	6,7	6,9

Dal confronto tra il numero di minorenni presenti in comunità al 31.12.2015 (pari, come detto, a 21.035) e il totale dei minorenni residenti in Italia al 1° gennaio 2016, pari a 10.008.033<sup>22</sup>, si evince che i bambini e gli adolescenti accolti dalle strutture di tipo familiare rappresentano circa lo 0,2% dell'intera popolazione infra diciottenne, analogamente a quanto emerso dalla precedente rilevazione. Si può quindi desumere che l'aumento del numero dei minorenni presenti in comunità rispecchia, con una proporzione pressoché costante rispetto all'anno precedente, l'aumento del numero della popolazione infra diciottenne residente nel nostro Paese. Si evidenzia, inoltre, un incremento del 5%<sup>23</sup> del numero di strutture per *minori* attive sul territorio nazionale che, al 31.12.2015, risulta pari a 3.352 unità, rispetto alle 3.192 registrate al termine dell'anno 2014, correlativamente a un aumento del 7,8% della domanda di accoglienza connesso, come osservato, alla rilevata crescita numerica degli ospiti complessivi delle comunità al 31 dicembre 2015 (pari a 22.975 rispetto ai 21.317 rilevati al 31.12.2014).

Per quanto concerne il numero medio sul piano nazionale di ospiti, minorenni e neomaggiorenni, presenti per ciascuna struttura, si registra solo un lieve incremento rispetto al 31.12.2014, passando dal 6,7% al 6,9%.

<sup>22</sup> Fonte ISTAT, disponibile su <http://demo.istat.it/pop2016/index.html>.

<sup>23</sup> Cfr. Tavola 1.



Spostando l'attenzione su ciascuna regione e provincia autonoma (vedi Grafico n. 1), si osserva che i valori medi più elevati di ricezione si registrano, nell'ordine: a Bolzano, con 13,6 ospiti per struttura; in Umbria con 12,4 ospiti per struttura; in Molise con 12,1 ospiti per struttura; in Friuli-Venezia Giulia con 11,8 ospiti per struttura; nelle Marche con 10,3 ospiti per struttura e in Sicilia con 10 ospiti per struttura. I territori dove il numero medio di ospiti per struttura risulta più contenuto corrispondono all'area di Piemonte e Valle d'Aosta (3,7), alla provincia autonoma di Trento che, al pari del Veneto, segna un numero medio di ospiti per struttura di 3,9, seguiti dall'Emilia-Romagna (4,6).

Il dato degli ospiti presenti in media per ciascuna comunità assume centralità, anche alla luce degli orientamenti normativi circa la necessità di un numero ridotto di ospiti nei presidi per minorenni e comunque non eccedente i 10 posti, ferma la possibilità di una eventuale aggiunta di 2 posti per far fronte alle situazioni di emergenza e pari a un massimo di 6 ospiti nel caso di comunità di tipo familiare<sup>24</sup>. Si tratta, invero, di requisiti che rispecchiano e ripropongono i risultati di specifici studi sui disagi causati alla crescita del minore nell'anonimità di una vita collettiva e sulla necessità di organizzare l'accoglienza dei bambini e dei ragazzi sulla base di piccole comunità di tipo familiare "caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia"<sup>25</sup>, evitando realtà di sovraffollamento e riducendo, così, il rischio di ogni forma di istituzionalizzazione mascherata<sup>26</sup>.

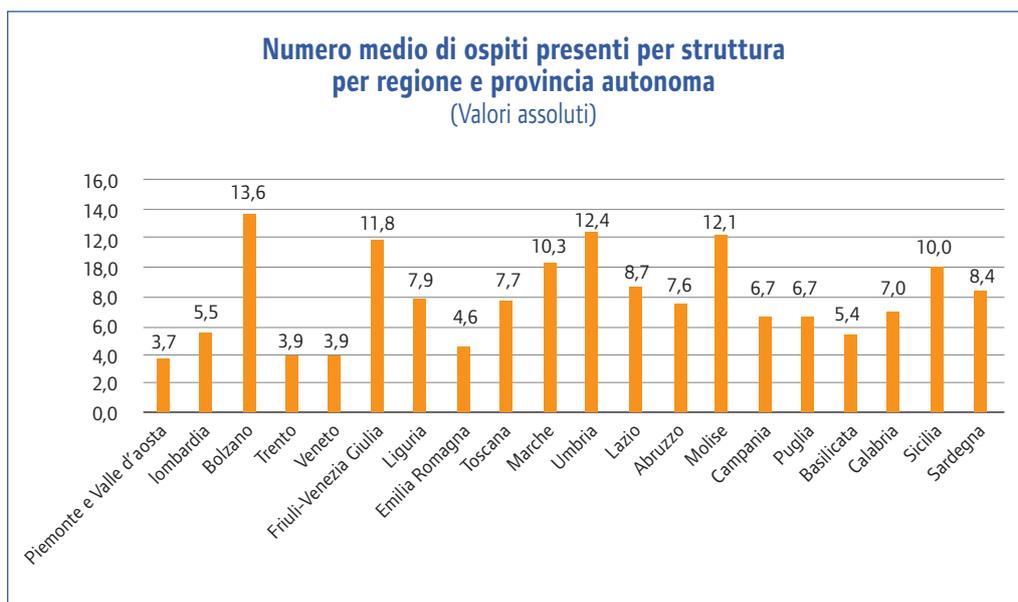


Grafico n. 1 - Numero medio di ospiti presenti per struttura per regione e provincia autonoma al 31.12.2015.

<sup>24</sup> Cfr. quanto espresso nell'Atto n. 1402 del 28.02.2002 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano "Adozione da parte della Conferenza Stato - Regioni dei criteri relativi agli standard minimi delle comunità di tipo familiare per i minori privi di ambiente familiare idoneo" e il D.M. n. 308 del 21 maggio 2001 recante "Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, adottato a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328" con particolare riferimento agli artt. 3 e 7 e all'Allegato A. Vedi altresì l'art. 10 del d.lgs. n. 272 del 1989 recante "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".

<sup>25</sup> In coerenza con quanto previsto dall'art. 2, comma 4, della legge n. 184, del 1983.

<sup>26</sup> La legge n. 184, del 1983 ha previsto all'art. 2, comma 4, la chiusura, entro il 31 dicembre 2006, di tutti gli istituti e la loro sostituzione mediante il ricorso all'affidamento familiare ovvero a piccole comunità di tipo familiare.



Per quanto attiene, invece, alle aree in cui risulta maggiore la diffusione del fenomeno dell'accoglienza in comunità rispetto al dato nazionale (vedi Grafico n. 2), si osserva il 24% registrato nella sola *Italia insulare* dove, in particolare (vedi Grafico n. 3), spicca il primato della Sicilia con il 21,5%, seguita a notevole distanza dalla Lombardia (12,1%) e dalla Campania (10%). A ben vedere, ciò va correlato anche all'incidenza sulla domanda di accoglienza registrata in Sicilia dei crescenti arrivi di *minori* di origine straniera sulle coste siciliane. Infatti, come vedremo nel dettaglio in seguito, il 33,9% della complessiva accoglienza in comunità dei *minori* non accompagnati ha luogo nella sola Sicilia<sup>27</sup>.

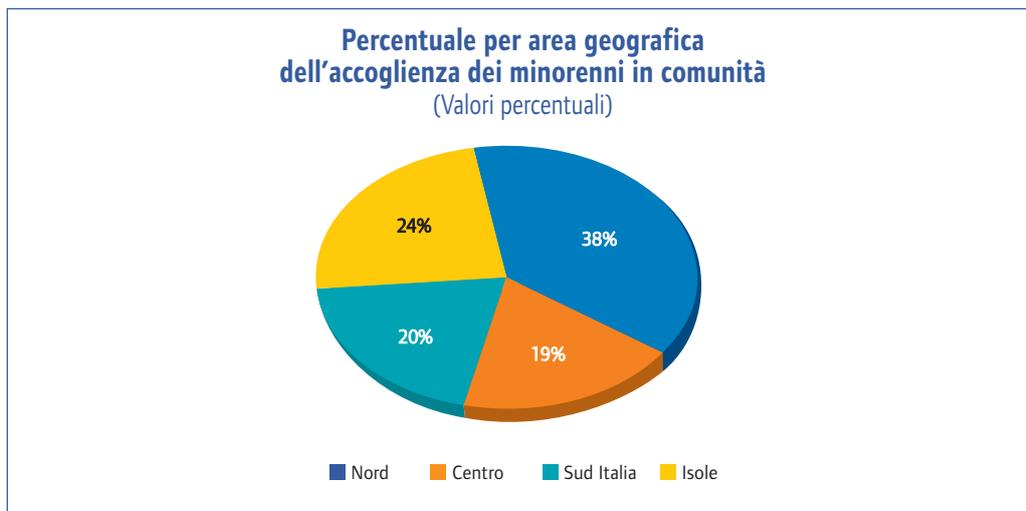


Grafico n. 2 – Percentuale per area geografica dell'accoglienza dei minorenni in comunità al 31.12.2015.

### 3.2 Le caratteristiche dei bambini e dei ragazzi accolti

La qualità e la completezza dei dati raccolti nel monitoraggio al 31 dicembre 2015 consente di delineare un profilo dei bambini e dei ragazzi accolti in comunità ancor più accurato rispetto alla precedente rilevazione. Al fine di evidenziare i profili di evoluzione e mutamento intervenuti su alcune delle principali caratteristiche dei *minori* ospiti delle strutture, si propone ove possibile un confronto diacronico con le risultanze del monitoraggio effettuato al 31 dicembre 2014. Le informazioni raccolte consentono di compiere alcune considerazioni relative al profilo dell'età dei minorenni accolti, alla distribuzione per genere, alla presenza di *minori* di origine straniera e, in particolare, di *minori* non accompagnati, alla tipologia di inserimento nella struttura, nonché alla percentuale di collocamenti che superano il termine massimo di 24 mesi previsto, salvo proroghe, dalla legge.

#### 3.2.1 L'età dei *minori* accolti in comunità

Ponendo l'attenzione al profilo dell'età dei bambini e ragazzi accolti in comunità al 31 dicembre 2015, dal grafico n. 4 si nota la netta prevalenza della classe d'età più elevata (14-17 anni) che segna il 61,6% dei minorenni complessivamente ospiti delle strutture e che risulta, peraltro, in crescita rispetto al 57,2% registrato nella precedente rilevazione. Inoltre, è emerso che il 13,2% dei minorenni collocati in comunità ha un'età inferiore ai 6 anni,

<sup>27</sup> Vedi *infra* il Grafico n. 13.

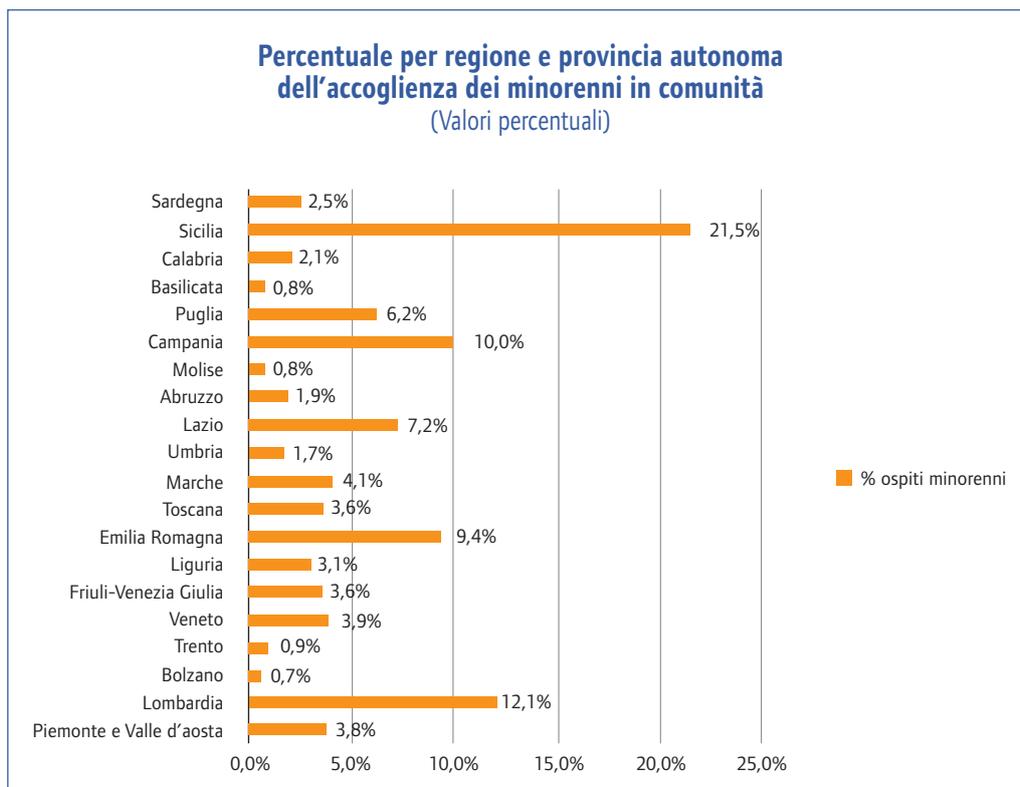


Grafico n. 3 – Percentuale per regione e provincia autonoma dell'accoglienza dei minorenni in comunità al 31.12.2015.

segnando una diminuzione rispetto al 15% rilevato al 31 dicembre 2014. In diminuzione risulta anche l'incidenza relativa dei bambini di età compresa tra 6 e 10 anni (12,8% rispetto al 14,1% del 2014) e dei ragazzi nella fascia d'età 11-13 anni (12,4% rispetto al 13,8 del 2014). Una delle ragioni della elevata frequenza di ragazzi in fase tardo adolescenziale ospiti delle comunità si individua nell'alta incidenza della presenza di *minori* di origine straniera e, in

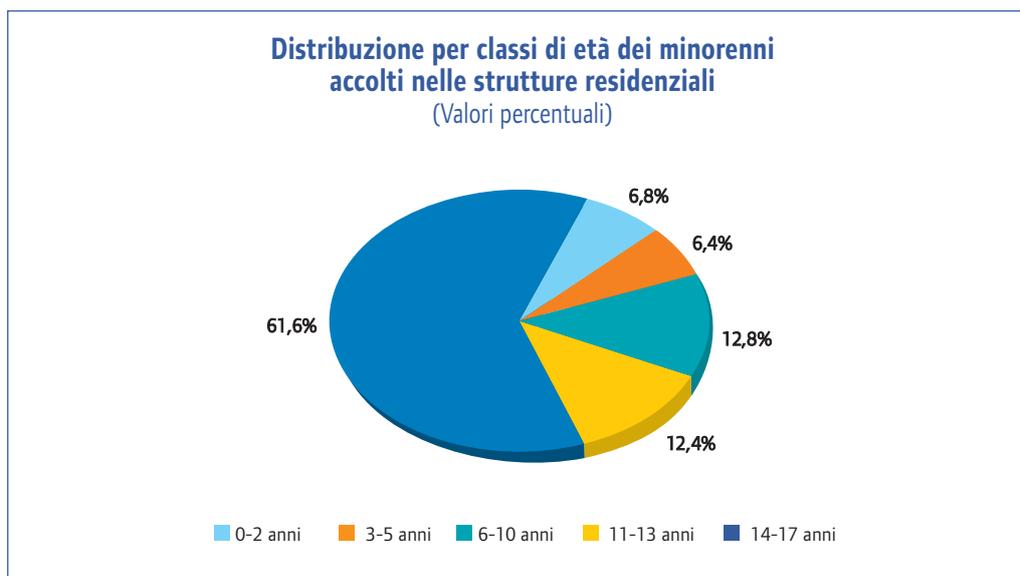


Grafico n. 4 – Distribuzione per classi di età dei minorenni accolti nelle strutture residenziali al 31.12.2015.

particolare, di *minori* non accompagnati i quali, come si avrà modo di precisare in seguito, risultano in prevalenza di età compresa tra i 16 e i 17 anni<sup>28</sup>.

Tale circostanza trova una conferma, seppur indiretta, nell'analisi della distribuzione per area geografica della presenza in comunità dei ragazzi prossimi al compimento della maggiore età (vedi Grafico n. 5), dove risulta che ben il 31% degli ospiti di età compresa tra i 14 e i 17 anni si trova nelle comunità dell'*Italia insulare*, di cui il 28,6% nella sola Sicilia, ossia nella regione in cui, come vedremo, è più elevata la concentrazione della presenza dei *minori* non accompagnati accolti in comunità<sup>29</sup> (cfr. Tavola 6 in appendice).

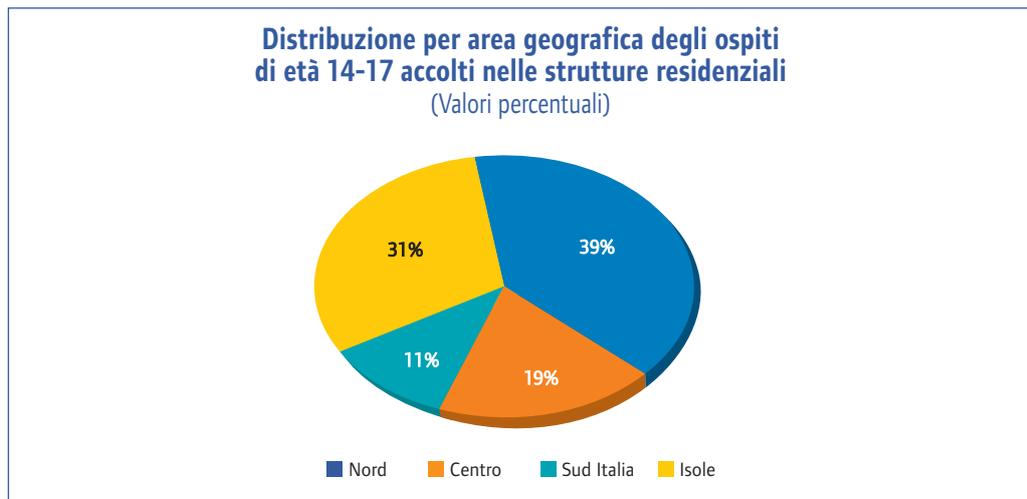


Grafico n. 5 – Distribuzione per area geografica degli ospiti di età 14-17 accolti nelle strutture residenziali al 31.12.2015.

### 3.3.2 La permanenza in comunità dei giovani adulti

Come osservato in ordine alle cifre complessive dell'accoglienza in comunità emerse dai dati rilevati al 31.12.2015, sono 1.940 gli ospiti di età compresa tra i 18 e i 21 anni, i c.d. neomaggiorenni o giovani adulti, che si trovano all'interno di strutture di tipo familiare.

Dal confronto diacronico con i dati rilevati al 31 dicembre 2014, si rileva che il 2015 si è concluso con una riduzione della percentuale di giovani adulti presenti tra gli ospiti complessivi delle comunità residenziali che passa dal 10% all'8% (vedi Grafico n. 6).

Si osservi che, talvolta, le situazioni di vulnerabilità che costituiscono il bagaglio di cui sono portatori i bambini e i ragazzi che intraprendono un percorso di accoglienza in comunità non riescono a trovare una soluzione prima del compimento della maggiore età.

Ciò può avvenire, in particolare, per i ragazzi privi di una famiglia di riferimento e per i giovani con alle spalle contesti familiari inadeguati ovvero esperienze pregresse di affidamento o adozione rivelatesi fallimentari.

In tali casi, pertanto, può avere luogo una temporanea prosecuzione dell'accoglienza fino al compimento del ventunesimo anno di età<sup>30</sup> in funzione di accompagnamento verso l'autonomia

<sup>28</sup> Vedi anche Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, "I minori stranieri non accompagnati in Italia. Report di monitoraggio", dati al 31 dicembre 2015.

<sup>29</sup> Vedi *infra* il paragrafo 3.3.

<sup>30</sup> Stante la carenza di una specifica normativa in materia di accompagnamento all'autonomia dei neomaggiorenni in uscita dai percorsi di accoglienza, si fa riferimento al combinato disposto degli artt. 25 e 29 del R.D.L. n.

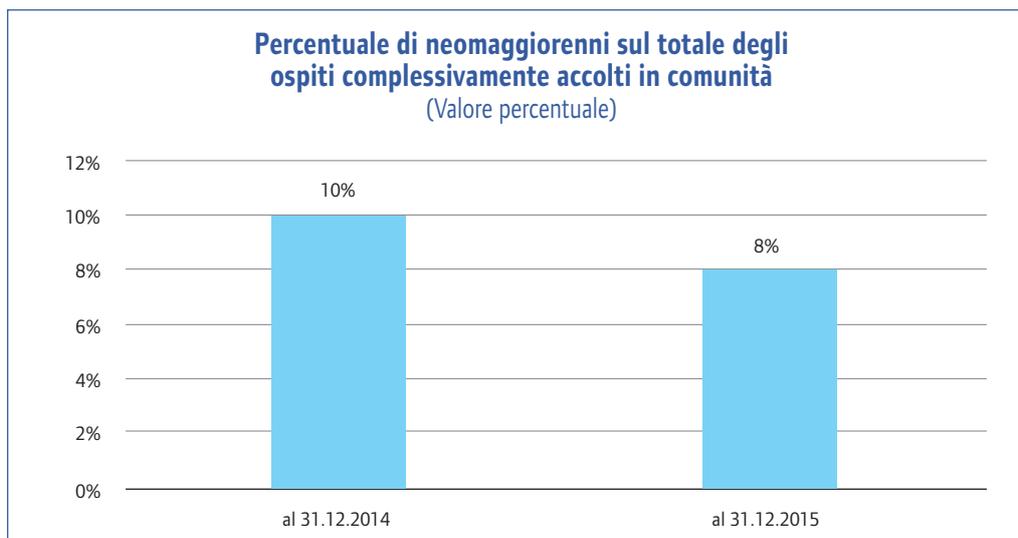


Grafico n. 6 – Percentuale di neomaggiorenni sul totale degli ospiti complessivamente accolti in comunità al 31.12.2015.

e la vita indipendente, allo scopo di evitare che l'immediata uscita dalla comunità possa vanificare quanto di positivo è stato costruito durante il percorso di accoglienza<sup>31</sup>.

Per questi motivi, occorre osservare con particolare attenzione il dato relativo alla frequenza della prosecuzione della vita in comunità oltre i diciotto anni, specie ove si dovesse registrare negli anni una tendenza in progressiva diminuzione. Infatti se, da un lato, ciò potrebbe costituire un indizio circa un miglioramento dell'efficacia degli interventi di sostegno operati in favore dei ragazzi prima del raggiungimento della maggiore età, d'altro canto, potrebbe rivelarsi, invece, indicativo di una diffusa difficoltà dei servizi residenziali nel far fronte anche alle necessità di chi, pur divenuto maggiorenne, non è ancora in grado di affrontare autonomamente la sua vita da adulto.

Quanto appena osservato è connesso con la tematica specifica dei c.d. *care leavers*, ossia dei ragazzi in uscita dal sistema di accoglienza residenziale perché divenuti maggiorenni, e rimarca l'importanza di conoscere cosa accade a questi giovani, una volta fuori dalla realtà che li ha accolti, in termini di inserimento lavorativo, di avvio all'autonomia e di abbandono o meno del circuito dello svantaggio sociale e dell'assistenzialismo.

1404 del 1934 istitutivo dei tribunali per i minorenni, riguardante le "Misure applicabili ai minori irregolari per condotta o per carattere" che, sebbene preveda una misura amministrativa non rivolta specificamente ai giovani in uscita dai percorsi di accoglienza, consente ai tribunali per i minorenni di estendere alcune misure di accompagnamento, come il collocamento in comunità, fino ai 21 anni di età in favore di quei giovani in situazioni di particolare difficoltà e disagio.

<sup>31</sup> Vedi anche con riferimento ai *minori stranieri non accompagnati* la legge 7 aprile 2017, n. 47, art. 13, recante "Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo" nella parte in cui dispone: "Quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventesimo anno di età".



### 3.2.3 La distribuzione in base al genere

La distribuzione in base al genere dei bambini e dei ragazzi accolti nelle comunità si rivela molto polarizzata con una netta prevalenza del genere maschile. Infatti, al 31 dicembre 2015, il 68% dei bambini e ragazzi accolti sono maschi (vedi Grafico n. 7). Rispetto al 65,8% emerso dalla precedente rilevazione, si registra un lieve incremento legato, in buona parte, all'incidenza della crescente presenza nelle comunità dei minorenni di origine straniera e, in particolare, dei minorenni non accompagnati, i quali sono in prevalenza di genere maschile<sup>32</sup>.

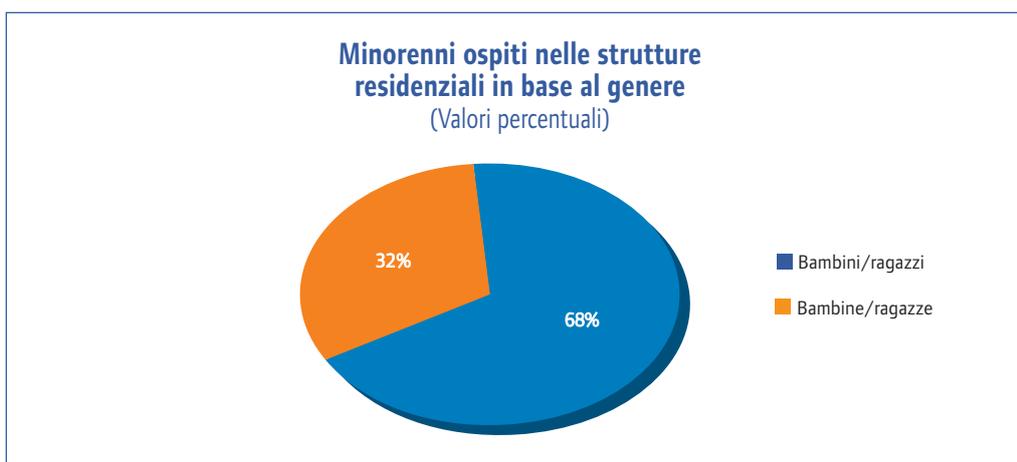


Grafico n. 7 – Minorenni ospiti nelle strutture residenziali in base al genere al 31.12.2015.

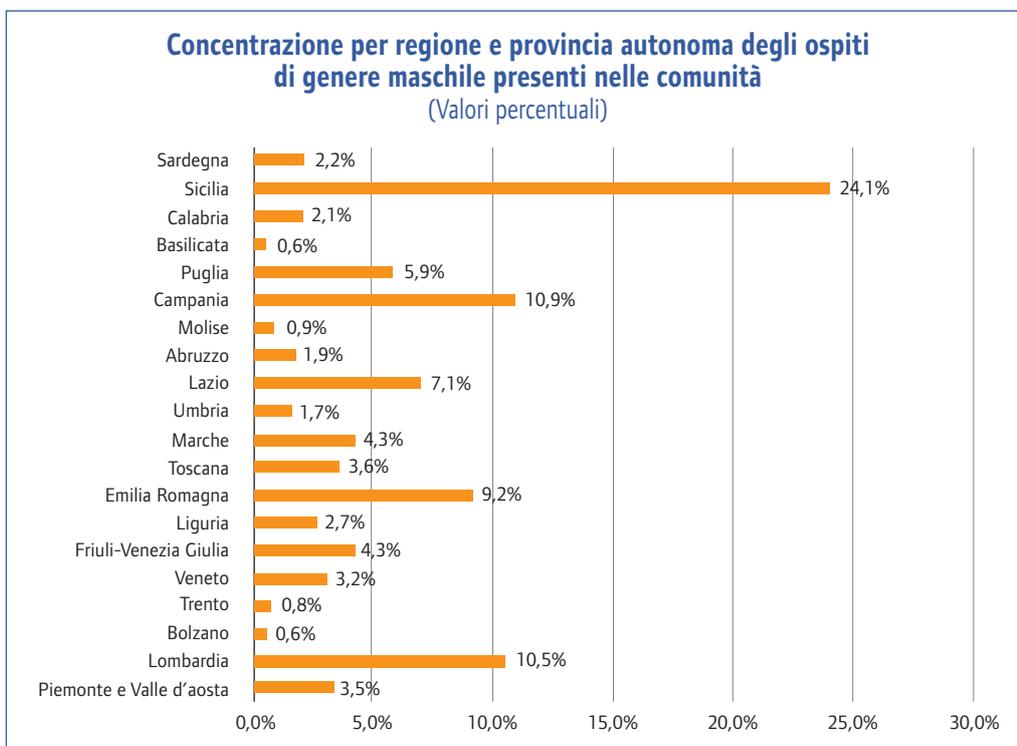


Grafico n. 8 – Concentrazione per regione e provincia autonoma degli ospiti di genere maschile presenti nelle comunità al 31.12.2015.

<sup>32</sup> Vedi *infra* il paragrafo 3.3.



A conferma di quanto affermato, l'esame della concentrazione per regione degli ospiti di genere maschile (vedi Grafico n. 8) evidenzia che l'accoglienza dei soggetti maschi è particolarmente rilevante in Sicilia (24,1%) e Campania (10,9%), ossia nelle regioni maggiormente interessate nell'anno di riferimento, dalla presenza di *minori* non accompagnati.

### 3.2.4 L'origine dell'inserimento dei minorenni in comunità

Sulla base dei dati raccolti (vedi Grafico n. 9), si evince che l'inserimento dei minorenni nelle strutture di accoglienza avviene, nella maggioranza dei casi (57,8%), a seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria, segnando una netta prevalenza rispetto alla percentuale di collocamenti di cui è stata espressamente dichiarata la natura consensuale (13,7%).

L'elevata percentuale di inserimenti di origine giudiziale riscontrata pone, invero, la necessità di interrogarsi in merito all'effettivo numero di ingressi in comunità disposti sin dal principio dall'autorità giudiziaria, a causa di gravi situazioni tali da rendere ineludibile l'allontanamento, nonché circa la correlativa incidenza delle ipotesi di collocamenti di tipo consensuale divenuti poi giudiziali solo in ragione dell'avvenuto superamento del periodo massimo di 24 mesi previsto dalla legge.

Come può osservarsi è, altresì, elevata la percentuale dei collocamenti di cui le comunità non hanno fornito alle procure alcuna precisa indicazione circa la tipologia di inserimento (28,5%). Risulta, invero, plausibile la circostanza che, nell'ambito degli inserimenti in comunità di cui risulta omessa la modalità di ingresso, si collochino anche ipotesi di allontanamento d'urgenza realizzati ai sensi dell'art. 403 del codice civile. Trattandosi, come detto<sup>33</sup>, di provvedimenti di natura propriamente amministrativa e emergenziale, è più alto il rischio che, in alcuni casi, tali decisioni siano sintomatiche della difficoltà, spesso connessa alla carenza di risorse disponibili per il sistema di *welfare*, degli organi deputati all'assistenza e alla protezione dell'infanzia a intervenire prima che sopraggiunga un grave e pericoloso disagio per il minore.

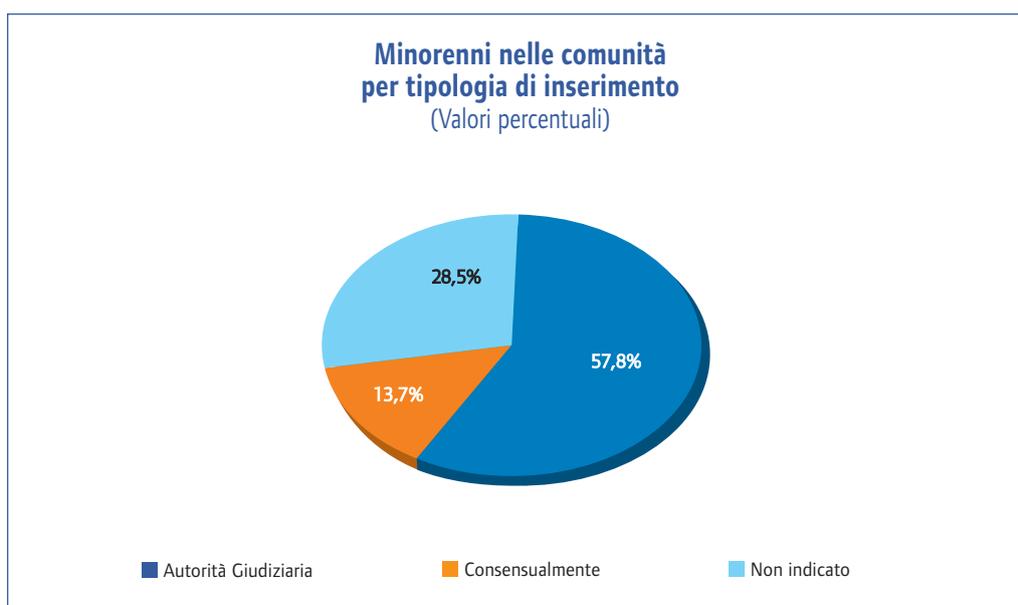


Grafico n. 9 – Minorenni nelle comunità per tipologia di inserimento al 31.12.2015.

<sup>33</sup> Vedi *supra* il paragrafo 1.2.



### 3.2.5 Il tempo di permanenza dei minorenni in comunità

Dal confronto diacronico con il dato risultante dalla precedente rilevazione, emerge una sostanziale continuità, seppur con una lieve diminuzione, della percentuale dei casi di minorenni presenti in comunità da più di 24 mesi che passa dal 26,5%, rilevato al 31 dicembre 2014, al 23% (vedi Grafico n. 10). Il restante 77% degli ospiti di minore età si trova in comunità, al 31 dicembre 2015, da meno di 24 mesi.

La permanenza dei minorenni fuori dalla propria famiglia di origine in comunità non può superare i 24 mesi, salvo eventuali proroghe disposte dal tribunale per i minorenni per il caso in cui la sospensione del collocamento possa recare pregiudizio al minore<sup>34</sup>.

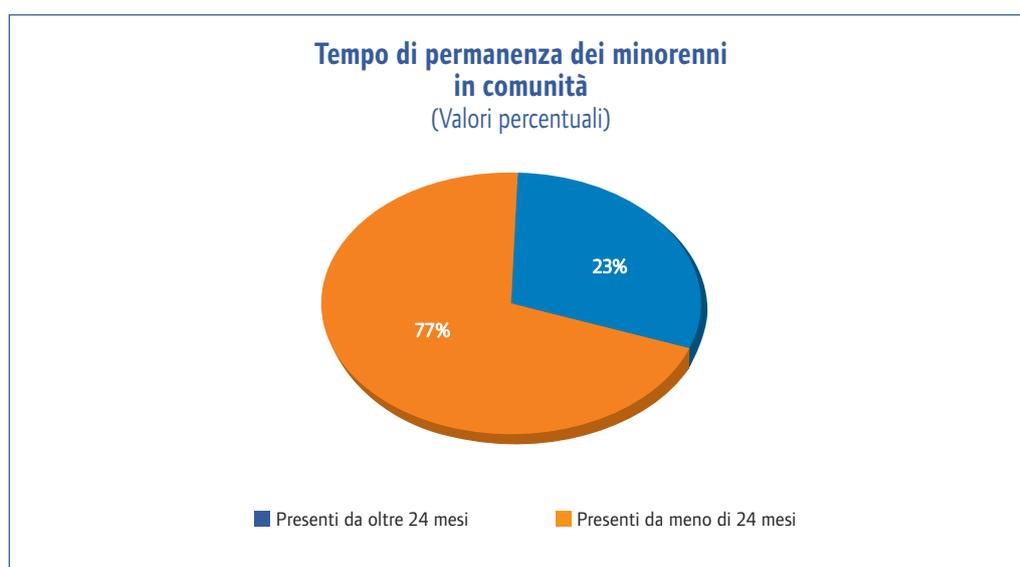


Grafico n. 10 – Tempo di permanenza dei minorenni in comunità al 31.12.2015.

### 3.3 L'accoglienza in comunità dei minorenni di origine straniera e dei *minori non accompagnati*

Un'analisi del fenomeno dei minorenni allontanati dalla propria famiglia di origine e accolti in comunità non può esimersi dal considerare la crescente presenza sul territorio di bambini e ragazzi di origine straniera e, in particolare, dei cosiddetti minorenni non accompagnati (MNA). Sebbene, infatti, negli ultimi anni, dal punto di vista quantitativo, la realtà dei minorenni fuori famiglia in Italia abbia mostrato una certa stabilità, dal punto di vista, invece, della composizione dei gruppi di coloro che si trovano in affidamento familiare o accolti in comunità, si osserva un rilevante mutamento proprio legato al numero di bambini e ragazzi di origine straniera presenti sul territorio nazionale.

Preliminarmente, occorre precisare che, per minore non accompagnato, deve intendersi il soggetto non avente cittadinanza italiana o di un Paese dell'Unione Europea ovvero apolide di età inferiore agli anni diciotto, che si trovi, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e di rappresentanza legale<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Vedi l'art. 4, comma 4, legge n. 184, del 1983.

<sup>35</sup> Definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 142 del 2015, attualmente trasposta nella legge



L'incidenza della presenza di minorenni di origine straniera risulta alta, nonché in costante aumento nell'ambito dell'accoglienza nelle comunità. Si osservi, infatti, che dai dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>36</sup>, tra il 1998 e il 2012 la percentuale di bambini e ragazzi di origine straniera presenti nelle strutture è raddoppiata, passando dal 16% a circa il 31% (segnando un rapporto tra minorenni stranieri e minorenni italiani accolti nei servizi residenziali pari a uno su tre). Il descritto progressivo aumento emerge anche dal dato Istat rilevato al 31.12.2013<sup>37</sup>, dove l'incidenza dei bambini e ragazzi di origine straniera raggiunge il 39% degli ospiti complessivi delle comunità residenziali.

Tale tendenza in aumento si rispecchia anche nella rilevazione realizzata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza al 31.12.2014<sup>38</sup>, dalla quale emerge che circa il 42,8% dei minorenni in comunità sono di origine straniera dei quali circa la metà non accompagnati.

Per quanto attiene, specificamente, al dato rilevato dall'Autorità garante al 31 dicembre 2015, si osserva un ulteriore incremento della percentuale degli ospiti di origine straniera presenti nelle comunità che sale dal 42,8% riferito al 31 dicembre 2014, al 48% del 31 dicembre 2015, di cui il 67%, ossia ben più della metà, è rappresentato da minorenni non accompagnati.

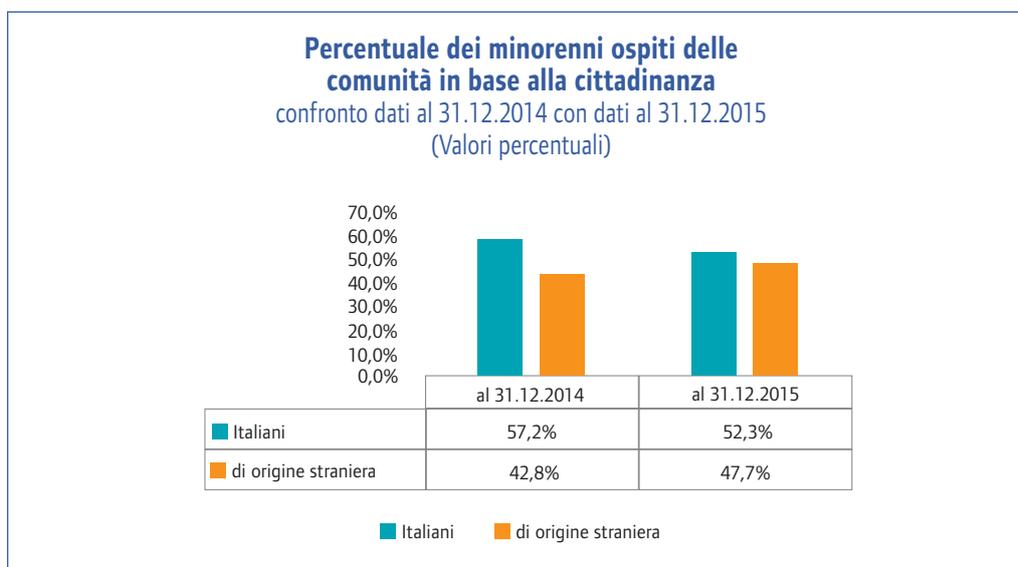


Grafico n. 11 – Percentuale dei minorenni ospiti delle comunità in base alla cittadinanza al 31.12.2015.

Da quanto esposto si rileva che la consistente presenza in comunità di minorenni di origine straniera si pone, in larga misura, quale diretta conseguenza dell'alto numero, anch'esso in aumento, di *minori* non accompagnati presenti sul territorio nazionale. In particolare, secondo i dati offerti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al 31.12.2015 il numero di *minori* non accompagnati in Italia era pari a 11.921, ossia il 13,1% in più rispetto all'anno precedente, e ben l'88,6% in più rispetto al 31 dicembre 2013<sup>39</sup>.

n. 47 del 2017, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" in vigore dal 6 maggio 2017.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Rapporto Istat "I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari" dati al 31 dicembre 2013.

<sup>38</sup> Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, "La tutela dei minorenni in comunità. La prima raccolta dati sperimentale con le procure della Repubblica presso i tribunali per i Minorenni", dati al 31 dicembre 2014.

<sup>39</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, "I minori stranieri non accompagnati in Italia. Report di monitoraggio", dati al 31 dicembre 2015.



Prescindendo dall'assistenza offerta nell'ambito del circuito della prima accoglienza facente capo al Ministero dell'interno, di cui all'art. 19 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, si osserva che la seconda accoglienza dei *minori* non accompagnati è demandata, per la maggior parte, al collocamento in comunità piuttosto che all'affido familiare. A conferma della necessità di promuovere, in tale ambito, il ricorso all'affidamento familiare, si pone la recente approvazione della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei *minori stranieri non accompagnati*", in cui è stato individuato un criterio di preferenza in base al quale il collocamento in comunità può essere disposto solo qualora, a seguito dell'esperimento di indagini familiari, non vengano individuati familiari idonei a prendersi cura del minorenne non accompagnato e sempre che non sia stato possibile, nel preminente interesse di quest'ultimo, ricorrere a un affidamento *etero* familiare<sup>40</sup>.

Per quanto attiene alla distribuzione sul territorio nazionale dal grafico n. 12 si osserva che, al 31 dicembre 2015, più di un terzo dei minorenni non accompagnati accolti in comunità si concentra nelle strutture dell'*Italia insulare* (35%) e, in particolare, in Sicilia nel cui territorio ha luogo il 33,9% della complessiva accoglienza in comunità dei *minori* non accompagnati (vedi Grafico n. 13). Ciò deriva dalla circostanza che ben 8 dei 15 porti italiani maggiormente interessati nel corso del 2015 dagli arrivi di migranti sono situati sulle coste siciliane tra i quali, in particolare, spicca il primato dei porti di Lampedusa e di Augusta<sup>41</sup>.

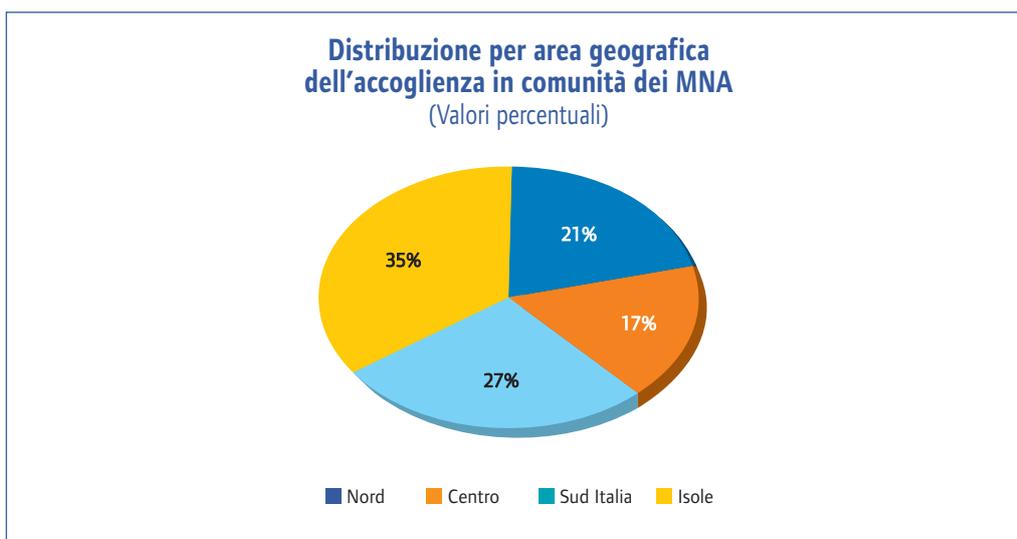


Grafico n. 12 – Distribuzione per area geografica dell'accoglienza in comunità dei MNA al 31.12.2015.

In merito alle caratteristiche dei bambini e ragazzi non accompagnati presenti nelle comunità, si osserva che dai dati elaborati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>32</sup> risulta che, al 31 dicembre 2015, più del 95% dei *minori* non accompagnati presenti sul territorio sono di genere maschile. Dai dati rilevati, invece, dall'Autorità garante è possibile valutare la concentrazione per regione degli ospiti di genere maschile, da cui si evince che la componente maschile risulta preponderante in Sicilia e Campania, ossia nelle regioni maggiormente interessate dalla presenza

<sup>40</sup> Vedi gli artt. 6 e 7 della legge n. 47 del 2017.

<sup>41</sup> Cfr. il "Cruscotto statistico giornaliero" al 31.12.2015 del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione disponibile su:  
[http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31\\_dicembre\\_2015\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2015_0.pdf).



di minorenni non accompagnati<sup>33</sup>. Dal confronto di tali risultati, emerge, seppur in via indiretta, una conferma della netta preponderanza del genere maschile tra i minorenni non accompagnati presenti in Italia, già riscontrata da altri enti rilevatori.

Analoghe considerazioni possono compiersi in merito all'età dei minorenni non accompagnati che, sempre in base alle rilevazioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risultano in prevalenza (81% del totale) di età compresa tra i 16 e i 17 anni<sup>34</sup>. Una conferma, seppur ancora una volta indiretta, della prevalenza tra i minorenni non accompagnati di ragazzi prossimi al compimento della maggiore età da cui, come visto, dal confronto con il dato rilevato dall'Autorità garante (vedi Grafico n. 5), risulta che il 31% degli ospiti di età compresa tra i 14 e i 17 anni si trova nelle comunità dell'*Italia insulare*, di cui il 28,6% nella sola Sicilia (vedi Tavola 6).

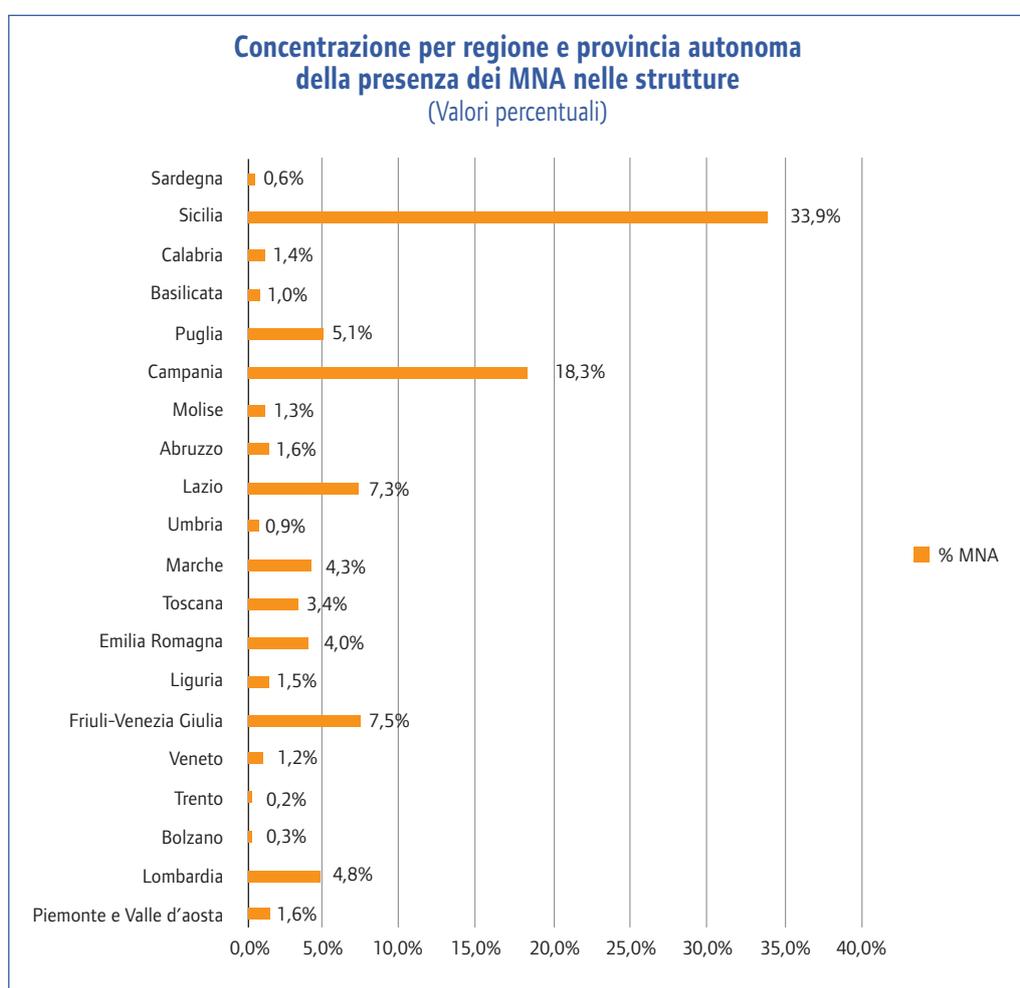


Grafico n. 13 – Concentrazione per regione e provincia autonoma della presenza dei MNA nelle strutture al 31.12.2015.

<sup>42</sup> Vedi Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, "I minori stranieri non accompagnati in Italia. Report di monitoraggio", dati al 31 dicembre 2015.

<sup>43</sup> Cfr. *supra* il paragrafo 3.2.3.

<sup>44</sup> Vedi Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, "I minori stranieri non accompagnati in Italia. Report di monitoraggio", dati al 31 dicembre 2015.





*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

## **4. Conclusioni**



## 4. Conclusioni

### 4.1 Prospettive e auspici per il futuro

Alla luce delle criticità legate all'assenza di una banca dati integrata dei *minori* fuori famiglia, dovuta alla non omogeneità dei dati raccolti dai diversi organismi a ciò deputati e alla necessità di un costante aggiornamento degli stessi, l'impegno assunto dall'Autorità garante per la tutela dei bambini e dei ragazzi accolti nelle comunità di tipo familiare è duplice. In primo luogo, si è scelto, di concerto con i procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, di proseguire e migliorare la presente attività di rilevazione, in modo da rendere disponibili con una maggiore frequenza di aggiornamento dati quanto più affidabili e completi relativi all'accoglienza in comunità dei *minori* fuori famiglia.

In tal senso, al fine di rendere uniformi le informazioni provenienti da ciascuna procura minorile presente sul territorio nazionale, l'Autorità garante ha predisposto un modello scheda unica con cui le comunità potranno, con la cadenza semestrale prevista dalla legge<sup>45</sup>, relazionare al procuratore minorile circa la situazione di ciascun minore accolto nella singola struttura.

In occasione dell'incontro tenutosi a Roma il 27 marzo 2017, tale modello di scheda unica è stato sottoposto all'attenzione dei procuratori i quali, nell'accogliere favorevolmente l'iniziativa, hanno provveduto, altresì, a indicare le opportune integrazioni volte a rendere la scheda ancor più funzionale alla raccolta delle informazioni utili alle procure per il corretto esercizio delle proprie funzioni ispettive e di controllo.

Occorre, invero, sottolineare che questa tipologia di rilevazione, seppur ancora sperimentale e parziale, si rende necessaria almeno fino a quando, attraverso la realizzazione di un'azione inter-istituzionale tra tutti i soggetti competenti, non potrà ritenersi superato il problema dei dati con l'inaugurazione di una banca dati integrata del fenomeno dei minorenni fuori dalla propria famiglia d'origine.

Stanti tali premesse, l'ulteriore obiettivo da raggiungere riguarda l'attivazione, a livello nazionale, di un sistema informativo dei servizi sociali che consenta di disporre di un censimento dei *minori* accolti in comunità e in affidamento familiare. In questo modo si giungerebbe al superamento della presente attività di monitoraggio condotta dall'Autorità garante in favore di uno strumento ancor più evoluto e in grado di restituire dati omogenei, confrontabili e aggiornati in tempo reale. A tal fine l'Autorità si è attivata con le istituzioni interessate (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e INPS) per verificare lo stato di attuazione del Sistema informativo dei servizi sociali e, in particolare, la possibilità di utilizzo di una banca dati che preveda espressamente uno specifico indicatore riguardante le strutture familiari e le strutture comunitarie di accoglienza per minorenni.

<sup>45</sup> Vedi l'art. 9 della legge n. 184 del 1983.



## 4.2 L'Autorità garante e i *minori* fuori famiglia

La tutela dei bambini e degli adolescenti fuori dalla propria famiglia di origine costituisce una delle sfide fondamentali accolte dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. La condizione dei minorenni che vivono un'esperienza di allontanamento necessita, invero, di particolare attenzione e sostegno sia nella scelta della risposta più conforme al bisogno specifico di ciascun minorenne, sia nella fase dell'eventuale reinserimento all'interno del nucleo originario ovvero nell'avvio di un percorso di autonomia.

Sono questi i motivi per cui l'Autorità garante ha ritenuto necessario intraprendere un percorso integrato di tutela, composto da azioni distinte ma, al contempo, strettamente connesse e complementari.

Oltre che al monitoraggio dei minorenni accolti nelle comunità di tipo familiare oggetto del presente lavoro, l'attenzione dell'Autorità si rivolge anche alla promozione dell'accoglienza in famiglia mediante il ricorso all'affidamento familiare quale strumento da preferirsi al collocamento in comunità, ove possibile e conforme al preminente interesse del minore.

A tal fine, è stato costituito un Gruppo di lavoro, composto dai garanti regionali e da esperti nominati dall'Autorità garante, il cui compito è promuovere la definizione di un modello che consenta di creare sul territorio una "rete" in ambito locale, regionale e nazionale tra tutti coloro che, a vario titolo, operano attivamente nel settore dell'affidamento familiare.

Un'ulteriore istanza di tutela dei *minori* fuori famiglia concerne la salvaguardia dei legami di affetto significativi instaurati da bambini e ragazzi nel corso di un'esperienza di affido familiare, cui l'Autorità intende dare risposta attraverso un'indagine sull'effettiva attuazione del diritto alla continuità degli affetti nell'affido familiare, riconosciuto espressamente dalla legge n. 173 del 2015.

In tal senso, nell'ambito della Consulta Nazionale delle Associazioni e delle Organizzazioni<sup>46</sup>, è stato costituito un Gruppo di Lavoro a cui è affidato il compito precipuo di approfondire la tematica della continuità degli affetti nell'affido familiare, esaminando lo stato di attuazione della legge 19 ottobre 2015, n. 173, con il fine ultimo di individuare e diffondere buone prassi e raccomandazioni volte a favorire un'applicazione della nuova normativa uniforme sul territorio nazionale.

In merito, invece, alla necessità di sostenere i ragazzi fuori dal nucleo familiare di origine in uscita da un percorso di accoglienza nell'ambito di una famiglia o di una comunità, l'Autorità garante ha inteso promuovere la realizzazione del progetto "*Care Leavers Network*". I *care leavers*, letteralmente coloro che "lasciano la cura", sono quei ragazzi e ragazze che, una volta divenuti maggiorenni, si trovano a dover lasciare le famiglie e, soprattutto, le strutture che fino a quel momento si sono occupate della loro crescita e protezione.

<sup>46</sup> La Consulta Nazionale delle Associazioni e delle Organizzazioni è un organismo presieduto dall'Autorità garante e istituito a norma dell'art. 8 del D.P.C.M. 20 luglio 2012, n. 168. L'importanza del ruolo svolto dalla Consulta Nazionale è reso manifesto sia dalle competenze espresse al suo interno, essendo in essa riunite le principali associazioni e organizzazioni nazionali operanti in via continuativa nel settore della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sia dalla prossimità di queste ultime alle concrete problematiche emergenti sul territorio nell'ambito della tutela dei *minori* di età e delle loro famiglie.



Spesso si tratta di giovani che, non potendo rientrare nella propria famiglia di origine, sono costretti, non appena diciottenni, a divenire in fretta adulti e autonomi, senza poter contare su una casa, su un lavoro né su un adeguato sostegno sociale che consenta loro di perseguire le loro autentiche aspirazioni. Infatti, la possibilità di estendere il periodo di accoglienza oltre i diciotto anni è legata alla concessione, eventuale, da parte del tribunale per i minorenni del c.d. prosieguito amministrativo, disposto ai sensi degli artt. 25 e 29 del R.D.L. n. 1404 del 1934, il cui utilizzo in concreto, essendo condizionato dalla scarsità delle risorse utilizzabili a tal fine, spesso consente al ragazzo maggiorenne solo di portare a termine la scuola dell'obbligo, ma non anche di intraprendere percorsi universitari o lavorativi.

Il progetto "Care Leavers Network" è volto a realizzare la prima rete nazionale di ragazzi tra i 16 e i 24 anni che hanno vissuto fuori dalla propria famiglia di origine. La rete consente di creare e mantenere rapporti significativi anche con adulti e serve sia a superare la solitudine dei neo maggiorenni, ma anche per acquisire e divulgare il punto di vista proprio di questi giovani in merito ai percorsi di accoglienza da loro vissuti.

Inoltre, per avere i dati aggiornati sui neo maggiorenni che continuano a beneficiare del supporto pubblico grazie all'attivazione delle specifiche procedure che ne consentono il prosieguito, l'Autorità garante ha recentemente avviato, in collaborazione con i Presidenti dei tribunali per i minorenni, una ricognizione sulle procedure di prosieguito amministrativo, avviate ai sensi dell'articolo 29 del Regio decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404.

Infine, alla luce delle criticità proprie del settore dell'accoglienza in comunità inerenti, come visto, alla mancanza di una classificazione unitaria e di *standard* qualitativi univoci a livello nazionale nonché alla difficoltà di controllare il concreto operato delle numerose strutture presenti sul territorio, l'Autorità garante intende stabilire un calendario di visite per creare occasioni di incontro diretto con le comunità, i loro ospiti e gli operatori presenti, in modo da poter diffondere le buone prassi riscontrate e dare sostegno a eventuali situazioni di difficoltà.



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

## **5. Appendice**



## 5. Appendice

### 5.1 Indice delle tavole statistiche

- **Tavola 1.** Numero di comunità presenti sul territorio per regione e provincia autonoma al 31.12.2015 a confronto con il dato al 31.12.2014 con relativo incremento o decremento percentuale registrato.
- **Tavola 2.** Numero medio di ospiti presenti in ciascuna comunità per regione e provincia autonoma al 31.12.2015.
- **Tavola 3.** Percentuale per regione e provincia autonoma dell'accoglienza dei minorenni in comunità al 31.12.2015.
- **Tavola 4.** Concentrazione per regione e provincia autonoma degli ospiti minorenni di genere maschile presenti nelle comunità al 31.12.2015.
- **Tavola 5.** Distribuzione dell'accoglienza dei *minori* non accompagnati in comunità per regione e provincia autonoma al 31.12.2015.
- **Tavola 6.** Distribuzione per regione e provincia autonoma degli ospiti di età 14-17 anni accolti nelle comunità al 31.12.2015.



**Tavola 1. Numero di comunità presenti sul territorio per regione e provincia autonoma al 31.12.2015 a confronto con il dato al 31.12.2014, con relativo incremento o decremento percentuale registrato.**

	Comunità presenti sul territorio al 31.12.2014	Comunità presenti sul territorio al 31.12.2015	Incremento o decremento percentuale
Piemonte e Valle d'Aosta	183	249	+36%
Lombardia	530	511	-4%
Bolzano	13	13	0%
Trento	59	56	-5%
Veneto	227	241	+6%
Friuli-Venezia Giulia	63	66	+5%
Liguria	86	90	+5%
Emilia-Romagna	371	451	+22%
Toscana	92	99	+8%
Marche	107	84	-21%
Umbria	24	31	+29%
Lazio	188	175	-7%
Abruzzo	56	56	0%
Molise	14	14	0%
Campania	341	338	-1%
Puglia	207	208	0%
Basilicata	32	32	0%
Calabria	84	74	-12%
Sicilia	449	494	+10%
Sardegna	66	70	+6%
<b>Italia</b>	<b>3192</b>	<b>3352</b>	<b>+5%</b>

**Tavola 2. Numero medio di ospiti presenti in ciascuna comunità per regione e provincia autonoma al 31.12.2015.**

	Numero medio di ospiti presenti per struttura al 31.12.2015
Piemonte e Valle d'Aosta	3,7
Lombardia	5,5
Bolzano	13,6
Trento	3,9
Veneto	3,9
Friuli-Venezia Giulia	11,8
Liguria	7,9
Emilia-Romagna	4,6
Toscana	7,7
Marche	10,3
Umbria	12,4
Lazio	8,7
Abruzzo	7,6
Molise	12,1
Campania	6,7
Puglia	6,7
Basilicata	5,4
Calabria	7,0
Sicilia	10,0
Sardegna	8,4

**Tavola 3. Percentuale per regione e provincia autonoma dell'accoglienza dei minorenni in comunità al 31.12.2015.**

	% ospiti minorenni
Piemonte e Valle d'Aosta	3,8%
Lombardia	12,1%
Bolzano	0,7%
Trento	0,9%
Veneto	3,9%
Friuli-Venezia Giulia	3,6%
Liguria	3,1%
Emilia-Romagna	9,4%
Toscana	3,6%
Marche	4,1%
Umbria	1,7%
Lazio	7,2%
Abruzzo	1,9%
Molise	0,8%
Campania	10,0%
Puglia	6,2%
Basilicata	0,8%
Calabria	2,1%
Sicilia	21,5%
Sardegna	2,5%
<b>ITALIA</b>	<b>100%</b>

**Tavola 4. Concentrazione per regione e provincia autonoma degli ospiti minorenni di genere maschile presenti nelle comunità al 31.12.2015.**

	% ospiti di genere maschile
Piemonte e Valle d'Aosta	3,5%
Lombardia	10,5%
Bolzano	0,6%
Trento	0,8%
Veneto	3,2%
Friuli-Venezia Giulia	4,3%
Liguria	2,7%
Emilia-Romagna	9,2%
Toscana	3,6%
Marche	4,3%
Umbria	1,7%
Lazio	7,1%
Abruzzo	1,9%
Molise	0,9%
Campania	10,9%
Puglia	5,9%
Basilicata	0,6%
Calabria	2,1%
Sicilia	24,1%
Sardegna	2,2%
<b>ITALIA</b>	<b>100%</b>



**Tavola 5. Distribuzione dell'accoglienza dei *minori non accompagnati* in comunità per regione e provincia autonoma al 31.12.2015.**

	<b>% MNA</b>
Piemonte e Valle d'Aosta	1,6%
Lombardia	4,8%
Bolzano	0,3%
Trento	0,2%
Veneto	1,2%
Friuli-Venezia Giulia	7,5%
Liguria	1,5%
Emilia-Romagna	4,0%
Toscana	3,4%
Marche	4,3%
Umbria	0,9%
Lazio	7,3%
Abruzzo	1,6%
Molise	1,3%
Campania	18,3%
Puglia	5,1%
Basilicata	1,0%
Calabria	1,4%
Sicilia	33,9%
Sardegna	0,6%
<b>ITALIA</b>	<b>100%</b>

**Tavola 6. Distribuzione per regione e provincia autonoma degli ospiti di età 14-17 anni accolti nelle comunità al 31.12.2015.**

	<b>% ospiti di età 14-17</b>
Piemonte e Valle d'Aosta	4,5%
Lombardia	10,8%
Bolzano	0,7%
Trento	1,0%
Veneto	3,6%
Friuli-Venezia Giulia	5,2%
Liguria	3,0%
Emilia-Romagna	10,5%
Toscana	4,2%
Marche	4,5%
Umbria	2,0%
Lazio	6,3%
Abruzzo	1,7%
Molise	1,0%
Campania	1,9%
Puglia	6,3%
Basilicata	0,8%
Calabria	0,8%
Sicilia	28,6%
Sardegna	2,6%
<b>ITALIA</b>	<b>100%</b>



## 5.2 Allegato: scheda di raccolta dati

### SCHEDA DI RACCOLTA DATI SUI MINORENNI FUORI DALLA FAMIGLIA D'ORIGINE OSPITATI IN COMUNITÀ

PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI .....

CATEGORIA DELL'INFORMAZIONE		INFORMAZIONE RICHIESTA DATO AL 31/12/2015
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 01/01/2015 al 31/12/2015
		b. Numero delle strutture ispezionate dal 01/01/2015 al 31/12/2015
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'ETÀ	a. 0-2 anni b. 3-5 anni c. 6-10 anni d. 11-13 anni e. 14-17 anni



CATEGORIA DELL'INFORMAZIONE		INFORMAZIONE RICHIESTA DATO AL 31/12/2015
	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 COMUNITÀ	Minorenni la cui permanenza in struttura è, al momento della rilevazione, superiore ai 24 mesi
	F. PROVENIENZA AL MOMENTO DELL'INSERIMENTO	Provenienza del minorenni 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 a 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.
- 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.



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Via di Villa Ruffo, 6  
00196 Roma  
(+39) 06 6779 6551  
[segreteria@garanteinfanzia.org](mailto:segreteria@garanteinfanzia.org)  
[www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)