

Monitoraggio

La chiusura degli istituti per minori in Italia

Aggiornamento sullo stato di attuazione al 31 marzo 2009

Nell'ambito della riforma dell'adozione e dell'affidamento, la legge 149 del 2001 rappresenta un importante punto di svolta nella concezione della famiglia e del diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

Nello specifico la legge 149/2001 prevede che laddove non sia possibile per il minore crescere nella propria famiglia di origine e debba dunque essere disposto temporaneamente un allontanamento da essa, le misure da attivare devono *in primis* contemplare la possibilità di accoglienza presso una famiglia affidataria e solo in seconda istanza l'inserimento in una comunità residenziale, preferibilmente di tipo familiare.

Parallelamente, la stessa legge fissa su tali presupposti, modalità e tempi (entro il 31 dicembre 2006) del processo di deistituzionalizzazione che si concretizza nella chiusura di quella particolare tipologia di servizi residenziali per minori denominati "istituti per minori" e intesi, in forma residuale rispetto alle altre tipologie di servizi residenziali esistenti sul territorio, quali strutture socioeducative residenziali di tipo assistenziale di grosse dimensioni, ovvero che accolgono un elevato numero di minori, le cui prestazioni sono in prevalenza educative, ricreative e di assistenza tutelare.

Nel corso degli anni il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha dedicato una specifica attenzione al processo di chiusura degli istituti per minori promuovendo azioni di monitoraggio del fenomeno sul territorio nazionale.

Stando ai primi dati disponibili¹, il processo di chiusura e/o riconversione degli istituti per minori poteva dirsi in qualche misura già avviato prima della legge 149/2001: al 31 dicembre 1999 gli istituti per minori in Italia risultano essere 475, con un'accoglienza pari a 10.626 minori ospitati; a distanza di un anno, ovvero al 31 dicembre 2000, il numero di istituti per minori presenti sul territorio nazionale è calato a 359 unità e conseguentemente i minori accolti si sono ridotti a 7.575.

Sulla base delle cifre del fenomeno e al fine di monitorare gli obiettivi della legge, il Centro nazionale ha realizzato una specifica indagine censuaria di livello nazionale nel corso del 2004², precisando e integrando l'indirizzario anagrafico degli istituti per minori fornito dall'Istat con le informazioni e gli aggiornamenti derivanti dalle Regioni e Province autonome.

Tale azione di ricerca ha messo in evidenza che il processo di deistituzionalizzazione ha trovato nuovo impulso nel mandato della legge, al punto che al 30 giugno 2003 il numero di istituti per minori si è ulteriormente assottigliato (215 strutture), e così anche la loro accoglienza (2.663 minori).

¹ Istat, I presidi residenziali socio-assistenziali – Anno 1999, Roma, Istat, 2002.

² Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori*, Firenze, 2005 (Questioni e documenti, n. 33).

Tra i molti elementi di interesse emersi da questa attività di ricerca se ne segnalano, in questa sede, almeno due: il primo sufficientemente noto, il secondo decisamente meno.

Il primo elemento di conoscenza riguarda la distribuzione territoriale degli istituti per minori, concentrati quasi esclusivamente nelle regioni del Sud e delle Isole (Campania 28, Calabria 30, Puglia 35, Sicilia 63).

Il secondo dato è relativo invece alla relativa bassa presenza di minori accolti in tali strutture, proprio in alcune delle principali regioni di diffusione delle stesse: a fronte di una media nazionale di 12,2 minori accolti per istituto per minori, se ne contano 8,6 in Calabria e 8,2 in Sicilia.

Successivamente e al fine di un più tempestivo e aggiornato monitoraggio della chiusura e/o trasformazione degli istituti per minori, i 215 istituti per minori ancora attivi sul territorio sono stati ricontattati a più riprese telefonicamente.

Le indagini telefoniche si sono svolte a novembre del 2006, per fare il punto all'approssimarsi della scadenza fissata dalla legge, e successivamente per verificare il completamento del percorso per tutte quelle strutture che hanno per così dire "sforato" tale scadenza, con contatti avvenuti al 31 maggio del 2007, al 31 gennaio del 2008, e infine al 31 marzo 2009.

Il primo monitoraggio telefonico, realizzato a novembre 2006, ha evidenziato che, a pochi giorni dalla scadenza stabilita dalla legge 149/2001, risultavano ancora attivi sul territorio nazionale 52 istituti per minori caratterizzati da un numero medio di minori molto basso (355 ospiti in totale e poco meno di 7 ospiti in media), al punto che 12 strutture risultavano del tutto prive di accoglienza.

Inoltre, dei 52 istituti ancora aperti, 31 dichiaravano di avere avviato un processo di trasformazione in altra tipologia d'accoglienza.

Da un punto di vista territoriale, la diffusione del fenomeno si restringe ulteriormente: nessun istituto risultava ancora aperto nelle regioni del Nord, 3 soli istituti aperti nelle regioni del Centro, mentre risultavano 49 gli istituti ancora aperti nelle regioni del Sud e delle Isole.

Si segnala, infine, che dei 215 istituti contattati a novembre del 2006 dieci avevano effettivamente chiuso l'attività di accoglienza e 153 si erano trasformati in un'altra tipologia di servizio residenziale.

Il secondo monitoraggio telefonico ha interessato i soli 52 istituti ancora attivi al 30 novembre del 2006 e, come detto in precedenza, è stato condotto in riferimento alla data del 31 maggio 2007.

Il monitoraggio ha evidenziato che nel breve arco temporale dei sei mesi presi in considerazione due istituti siciliani hanno definitivamente chiuso, 30 istituti si sono trasformati in altro servizio con diversa tipologia d'accoglienza, mentre 20 istituti per minori, con un'accoglienza di 137 bambini e ragazzi, risultavano ancora attivi.

Si evidenzia, inoltre, che tra gli istituti attivi 15 dichiaravano di essere in attesa di trasformazione in altro servizio con altra tipologia di accoglienza e che gli istituti attivi si trovavano esclusivamente nel Sud Italia: 12 in Sicilia, 5 in Calabria, 2 in Puglia e 1 in Basilicata.

L'accoglienza media degli istituti attivi era, dunque, molto bassa e 4 strutture (2 in Sicilia e 2 in Calabria) risultavano senza bambini accolti al momento del contatto telefonico.

I 137 bambini e ragazzi accolti in istituto presentavano inoltre delle caratteristiche molto specifiche: una forte componente femminile (81% del totale) e una forte componente italiana (96% del totale).

Nel terzo monitoraggio telefonico, al 31 gennaio del 2008, sono stati contattati i 20 istituti che risultavano ancora aperti alla data del 31 maggio 2007.

Nessuno di questi istituti ha definitivamente chiuso nel periodo intercorrente tra i due monitoraggi, 6 si sono trasformati in altra tipologia di servizio di accoglienza (tre centri diurni) e 14 risultavano ancora attivi; di quest'ultimi, 10 dichiaravano di essere in attesa di trasformazione.

Il numero di minori accolti era ancora più basso (48 bambini) e 4 dei 14 istituti attivi non avevano alcuna accoglienza, segni evidenti dello svuotamento delle strutture nonostante risultassero ancora formalmente aperte.

La quarta e ultima tornata di monitoraggio telefonico, al 31 marzo 2009, fotografa una situazione in ulteriore divenire.

Dei 14 istituti per minori ancora attivi all'ultimo contatto, 4 strutture – una per ciascuna regione di Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia – si sono trasformate rispettivamente in centro diurno, in casa famiglia, in un'azienda di servizi alle persone e in una comunità alloggio per minori.

Per quanto attiene i restanti istituti per minori la situazione è sostanzialmente quella di strutture che hanno presentato progetti per la riconversione in altra tipologia di servizio di accoglienza, ma nella maggioranza dei casi mancano i fondi per effettuare una reale trasformazione.

Detto ciò il numero di minori accolti al 31 marzo 2009 ammonta complessivamente ad appena 15 unità, distribuiti in due strutture siciliane e in una struttura pugliese. Le restanti strutture sono di fatto attualmente vuote e hanno già orientato le loro attività verso altre forme di servizio.

In conclusione e in sintesi, il processo di deistituzionalizzazione previsto dalla legge 149/2001 può dirsi, almeno formalmente, concluso, così come evidenziato dalla tabella sottostante.

Tavola 1 - Istituti per minori e minori ospiti. Italia

	Strutture	Minori ospiti
31 dicembre 1999 ^(a)	475	10.626
31 dicembre 2000 ^(a)	359	7.575
30 giugno 2003 ^(b)	215	2.633
30 novembre 2006 ^(b)	52	355
31 maggio 2007 ^(b)	20	137
31 gennaio 2008 ^(b)	14	48
31 marzo 2009 ^(b)	3	15

(a) Fonte: Istat

(b) Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Il lungo processo di deistituzionalizzazione si è caratterizzato per:

- una progressiva e costante tendenza alla riduzione nel tempo della diffusione degli istituti per minori sul territorio, tendenza che era già avviata prima dell'avvento della 149/2001 ma che nella legge ha trovato nuovo stimolo e impulso;
- una marcata concentrazione del fenomeno residuo nelle aree del Sud e delle Isole;
- una forte riduzione dell'accoglienza se non proprio uno svuotamento dei minori ospiti delle strutture nell'attesa della riconversione e trasformazione delle stesse in altra tipologia di accoglienza.

Detto ciò, resta almeno in parte da verificare, come da più parti e a più riprese sottolineato, quanto le riconversioni delle strutture siano state realizzate nel rispetto degli standard previsti dalle normative vigenti, dando dunque piena attuazione al diritto del bambino di crescere in un ambiente idoneo al suo sviluppo psicofisico e relazionale.

Appendice statistica

**Rilevazioni aggiornate al:
31 marzo 2009, 31 gennaio 2008, 31 maggio 2007, 30 novembre 2006**

**Tavola 1 - Istituti per minori per Regione e Provincia autonoma.
Situazione al 31 marzo 2009**

Regioni e Province autonome	Istituti attivi	Minori accolti
Piemonte	0	0
Valle d'Aosta	0	0
Lombardia	0	0
Provincia Bolzano	0	0
Provincia Trento	0	0
Veneto	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0
Liguria	0	0
Emilia-Romagna	0	0
Toscana	0	0
Umbria	0	0
Marche	0	0
Lazio	0	0
Abruzzo	0	0
Molise	0	0
Campania	0	0
Puglia	1	5
Basilicata	0	0
Calabria	0	0
Sicilia	2	10
Sardegna	0	0
Totale	3	15

Tavola 2 - Istituti per minori per Regione e Provincia autonoma. Situazione al 31/05/2007 e al 31/01/2008

Regioni e Province autonome	Istituti attivi al 31/05/2007	Istituti chiusi tra il		Istituti trasformati tra il		Istituti attivi al 31/01/2008	<i>di cui in attesa di trasformazione</i>	Minori accolti in istituto al 31/01/2008	<i>di cui femmine</i>
		31/05/2007	e il 31/01/2008	31/05/2007	e il 31/01/2008				
Piemonte	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Provincia Bolzano	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Provincia Trento	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	2	0	0	2	2	2	14	5	
Basilicata	1	0	0	1	1	1	10	9	
Calabria	5	0	3	2	2	2	7	6	
Sicilia ^(a)	12	0	3	9	5	17	17	15	
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	
Totale	20	0	6	14	10	48	35		

(a) Un istituto ancora attivo al 31/01/2008 non ha fornito il dato sul numero di minori accolti

N.B. Tra i 14 istituti attivi al 31/01/2008, 4 risultano senza accoglienza, di cui 3 in Sicilia e 1 in Calabria

**Tavola 3 - Istituti per minori per Regione e Provincia autonoma.
Situazione al 30/11/2006 e al 31/05/2007**

Regioni e Province autonome	Istituti attivi al 30/11/2006	Istituti chiusi tra il 30/11/2006 e il 31/05/2007	Istituti trasformati tra il 30/11/2006 e il 31/05/2007	Istituti attivi al 31/05/2007	<i>di cui in attesa di trasformazione</i>	Minori accolti in Istituto al 31/05/2007
Piemonte	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	0	0
Provincia di Bolzano	0	0	0	0	0	0
Provincia di Trento	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0
Umbria	2	0	2	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0
Lazio	1	0	1	0	0	0
Abruzzo	0	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0
Campania	4	0	4	0	0	0
Puglia	4	0	2	2	2	40
Basilicata	4	0	3	1	1	10
Calabria	9	0	4	5	4	18
Sicilia	27	2	13	12	8	69
Sardegna	1	0	1	0	0	0
Totale	52	2	30	20	15	137

**Tavola 4 - Istituti per minori per Regione e Provincia autonoma.
Situazione al 30/06/2003 e al 30/11/2006**

Regioni e Province autonome	Istituti attivi al 30/06/2003	Istituti chiusi tra il 30/06/2003 e il 30/11/2006	Istituti trasformati tra il 30/06/2003 e il 30/11/2006	Istituti attivi al 30/11/2006	<i>di cui in attesa di trasformazione</i>	Minori accolti in Istituto al 30/11/2006
Piemonte	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Lombardia	8	0	8	0	0	0
Provincia di Bolzano	0	0	0	0	0	0
Provincia di Trento	0	0	0	0	0	0
Veneto	10	0	10	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	1	0	1	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0
Umbria	4	0	2	2	1	39
Marche	4	1	3	0	0	0
Lazio	15	3	11	1	1	8
Abruzzo	6	0	6	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0
Campania	28	2	22	4	3	33
Puglia	35	3	28	4	3	38
Basilicata	6	0	2	4	3	60
Calabria	30	0	21	9	5	63
Sicilia	63	1	35	27	15	114
Sardegna	5	0	4	1	0	0
Totale	215	10	153	52	31	355