

Il problema

La definizione del fabbisogno di comunità alloggio per minori costituisce in primo luogo uno spazio e un momento di approfondimento da parte dell'ambito sociale dello stato dei servizi offerti per la gestione della problematica di bambini, ragazze e ragazzi ed adolescenti la cui famiglia non sia capace di prestare adeguate cure genitoriali. Si tratta, infatti di un servizio di frontiera, collocato in uno spazio di azione pubblica che dovrebbe puntare al diritto per ogni minore di vivere in una famiglia¹ e, in specifico nella sua famiglia naturale, solo in caso di necessità si deve procedere alla sistemazione in adeguato Istituto per l'infanzia².

La legge nazionale 184/83 così come modificata dalla legge 149/2001 stabilisce che il minore abbia il diritto a crescere ed essere educato nella propria famiglia. (art. 1). La prima scelta, dunque, per tutelare un minore i cui genitori siano incapaci di svolgere le loro funzioni, dovrebbe essere la famiglia di origine, in caso di fallimento della prima opzione dovrebbe essere "affidato ad una famiglia o a persona singola in grado di assicurarli mantenimento, educazione, istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno". Solo qualora anche questa strada sia preclusa è "consentito l'inserimento in una comunità di tipo familiare. Gli Istituti devono essere superati entro il 31 dicembre 2006³. Il problema dell'analisi di fabbisogno di strutture così configurate deve, dunque porsi da un punto di vista di economia generale di organizzazione dei servizi, finalizzati alla riduzione progressiva nell'utilizzo della comunità di accoglienza per minori a fronte di una problematica genitoriale che crea pregiudizio alla crescita del minore. Le comunità di accoglienza per minori, infatti, nella normativa regionale "sono servizi residenziali che accolgono bambine e bambini, ragazze e ragazzi ed adolescenti con una situazione familiare pregiudizievole per la loro crescita."⁴

Lo studio del fabbisogno si pone, dunque, il problema paradossale di stimare quanti posti letto possano servire in un territorio, senza avere una correlazione inequivoca fra bisogno e servizio. L'opzione comunità alloggio, infatti, deve essere perseguita in forma residuale, qualora il sostegno alla famiglia d'origine e la ricerca di una famiglia affidataria siano risultate vane o insufficienti rispetto alle necessità di tutela del minore. Dipende, dunque, non soltanto dallo stato della domanda di servizio (presenza di minori in condizione di affidamento) ma soprattutto dal funzionamento di altri servizi che dovrebbero renderne residuale la risposta. Al bisogno di tutela non si risponde soltanto con la comunità alloggio, dunque, la mera individuazione di minori che hanno necessità di tutela non definisce completamente la necessità di comunità per minori in un determinato territorio.

La seconda area problematica dipende dalla residenza del minore e dalla sua relazione con la collocazione territoriale della struttura. La comunità, infatti può (e in alcuni casi deve) accogliere minori provenienti da tutta Italia. E se il tasso di inserimento di minori in regioni diverse da quella di residenza è residuale, è abbastanza diffusa la necessità di inserire il minore in province diverse da quella di residenza. Il dato è particolarmente rilevante per il PLUS OVEST che ha un 40% di inserimenti in altro ambito della Provincia cagliaritano. Il dato potrebbe significare sia una necessità di maggiori posti letto, sia la presenza di una incidenza statistica significativa di minori per i quali sia metodologicamente e giuridicamente indispensabile un allontanamento anche fisico dall'ambiente nel quale si vive, considerato gravemente pregiudizievole.

¹ Cfr. L.184/93 Il minore ha diritto di crescere e di essere educato nell'ambito della propria famiglia (art.1)

² Cfr. La Convenzione internazionale di New York sui diritti del minore del 20 Novembre 1989, ratificata dallo Stato Italiano con legge n. 176 del 27 Maggio 1991 (art 20 comma 2)

³ L. 149/2001 ART 6

⁴ Regolamento di attuazione dell'articolo 43 della legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23. Organizzazione e funzionamento delle strutture sociali, istituti di partecipazione e concertazione. ART 10

L'individuazione di una determinata comunità alloggio, infatti, non risponde a logiche meramente territoriali, ma implica una condivisione del percorso metodologico, la presenza di operatori qualificati, la fiducia nata da precedenti esperienze positive, necessità legate alla specificità della situazione. Il problema del fabbisogno di posti letto, dunque, non può ridursi esclusivamente all'analisi dello stato della domanda di servizio, ma deve collocarsi in prospettive più complesse.

Lo stato della domanda

Il target individuato è quello dei minori con necessità di tutela. L'indicatore che abbiamo ritenuto più interessante al fine di cogliere il tipo di domanda di comunità per minori è quello dello stato degli affidamenti. Abbiamo confrontato l'indicatore in Italia e in Sardegna. Per effettuare le comparazioni abbiamo usato i dati del "ministero del lavoro e delle politiche sociali. Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali" che con il suo rapporto 2013 ha fatto il punto sugli stati degli affidamenti al 31/12/2012 e quelli messi a disposizione dall'Osservatorio provinciale di Cagliari delle politiche sociali nel profilo d'ambito 2013 che analizza dati dello stesso periodo, avendo effettuato una ricerca diretta attraverso l'utilizzo di un questionario.

I minori in affidamento

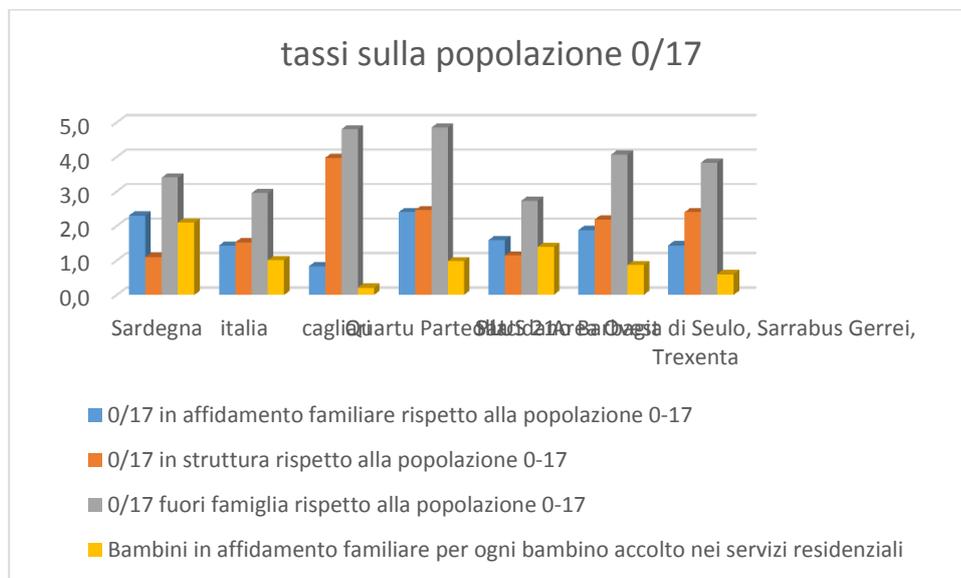
I bambini in affidamento in Italia sono 29.388, mentre in Sardegna sono 825.

Tabella 1- numero di bambini in affidamento al 31/12/2012. nostra elaborazione su dati ministeriali e dell'osservatorio provinciale

Area territoriale	totale
Sardegna	825
Italia	29388
Cagliari	87
Sarrabus Gerrei	21
Quartu Parteolla	87
PLUS 21	43
Area Ovest	80
Trexenta	14
Sarcidano Barbagia di Seulo	5

In termini di tassi il PLUS Area Ovest presenta dei numeri critici per quanto riguarda la scelta dell'affidamento in struttura rispetto all'affidamento familiare, molto sotto la media sarda e quella nazionale. La scelta dell'affidamento familiare è ancora secondaria rispetto a quella della struttura. L'indicatore mostrerebbe, dunque la necessità di un servizio residenziale, considerata la preferenza verso questa opzione da parte dei servizi. Allo stato attuale della ricerca non sappiamo se questa scelta derivi dalla carenza di famiglie affidatarie o da precise scelte metodologiche da parte dei servizi, in riferimento a specifiche necessità dell'utenza. Il grafico successivo mostra la relazione esistente fra affidamenti rispetto alla popolazione 0/17, con particolare riferimento alla scelta della famiglia o della struttura. Al fine di omogeneizzare i dati del ministero con i dati forniti dall'osservatorio gli ambiti Trexenta, Sarcidano e Barbagia di Seulo e Sarrabus sono stati considerati insieme. I dati sui minori degli ambiti della Provincia di Cagliari sono stati estratti dall'ISTAT 2012 (demoISTAT).

Tabella 2- affidamenti e popolazione 0/17 per tipologia dell'affidamento. Nostra elaborazione su dati ISTAT, Ministeriali e dell'osservatorio provinciale 2012.



I provvedimenti giudiziari.

Abbiamo cercato una stima attendibile su quelli che potrebbero essere gli scenari futuri. I dati ufficiali disponibili sono quelli forniti dal Ministero della Giustizia e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, nel loro lavoro “terza relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001” pubblicato a Giugno 2013 hanno fatto il punto sullo stato della tutela dei minori in Italia. Lo stato dei provvedimenti di affidamento decisi dai tribunali in Italia è stato di 545 provvedimenti nel triennio 2007/2009 (con una media di 181 provvedimenti annuali) e di 295 nel 2010. Non sono disponibili i dati divisi per regione e hanno risposto soltanto 14 tribunali su 23. In assenza di dati più precisi abbiamo stimato il numero totale di provvedimenti annuali nel 2010 in 410. Applicando il tasso di affidamenti del PLUS OVEST sul totale italiano possiamo stimare un numero tra 4 e 6 provvedimenti che riguardano la Sardegna. Avendo, come visto in precedenza, una vocazione regionale, possiamo stimare che almeno questi minori possano avere necessità di una struttura di questo tipo in futuro. A questi dobbiamo aggiungere gli affidamenti condotti con il consenso dei genitori, dato attualmente sconosciuto.

Lo stato dell’offerta

Nel territorio Provinciale abbiamo una buona distribuzione di comunità per minori.

Tabella 3- numero di strutture per ambito nella provincia. Osservatorio delle politiche sociali provincia di Cagliari 2012

comunità alloggio attive	numero	minori presenti
Cagliari	7	45
Sarrabus Gerrei	1	11
Quartu Parteolla	4	30
PLUS 21	3	20
Area Ovest	6	35
Trexenta	2	15
Sarcidano Barbagia di Seulo	1	10
Totale	24	166

Le comunità alloggio presentano un tasso di riempimento medio del 98%, stimando, infatti una capienza media di 10 posti, le risorse del territorio presentano una situazione di presidio completo delle necessità. Il

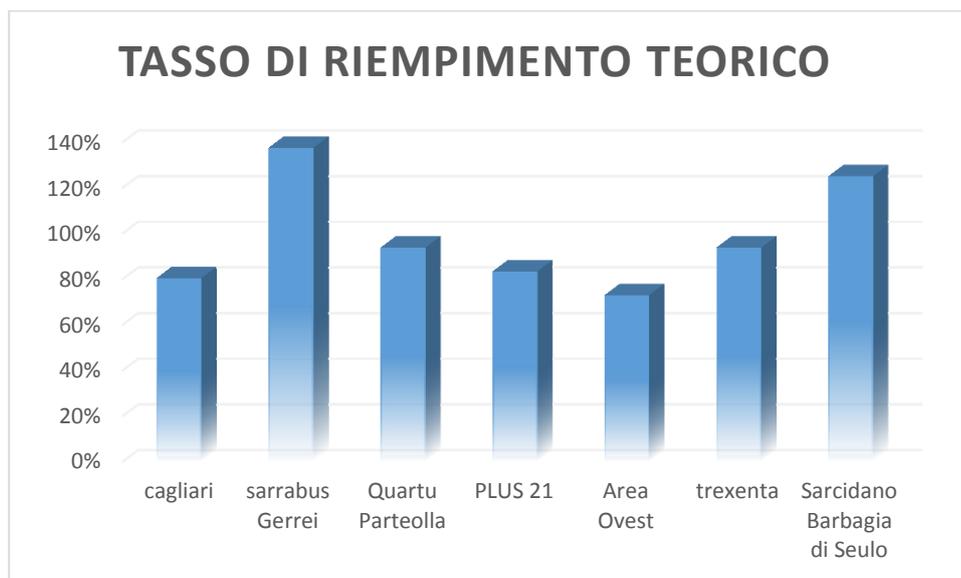
dato risente di oscillazione data dalla capienza massima che è di 10 posti che possono diventare 12 in caso di necessità. In ogni caso vediamo come siano utilizzate al massimo delle loro possibilità di accoglienza.

Tabella 4- stato complessivo dell'offerta. Nostra elaborazione su dati dell'osservatorio provinciale 2012

comunità alloggio attive	numero	minori presenti	posti letto	tasso di riempimento teorico
Cagliari	7	45	56	80%
Sarrabus Gerrei	1	11	8	138%
Quartu Parteolla	4	30	32	94%
PLUS 21	3	20	24	83%
Area Ovest	6	35	48	73%
Trexenta	2	15	16	94%
Sarcidano Barbagia di Seulo	1	10	8	125%

Possiamo esprimere graficamente le differenze individuate secondo il seguente grafico

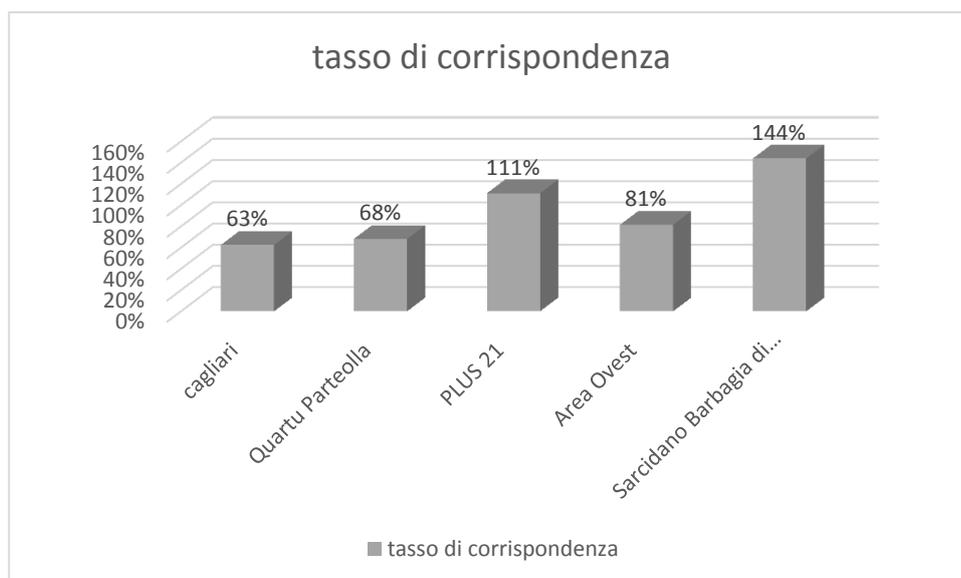
Tabella 5-tasso di riempimento teorico



I minori accolti non provengono dal distretto di residenza. Confrontando, infatti il dato sui minori accolti con il dato sulla residenza dei minori abbiamo un tasso di corrispondenza pari a 93%, con una distribuzione molto varia nella provincia.

Tabella 6- posti disponibili\minori accolti

Tabella 7- minori accolti/minori affidati per residenza. nostra elaborazione su dati dell'osservatorio provinciale e dati ministeriali



In particolare le strutture del PLUS OVEST hanno una differenza del 20% fra minori affidati e residenti nell'ambito e minori accolti nelle strutture.

Il tasso di copertura.

Il tasso di copertura è dato dal rapporto esistente fra persone accolte e bisogno potenziale.

A livello nazionale sono in affidamento 3,0 minori ogni 1000 minori da 0 a 17 anni, in Sardegna 3,4.

In provincia di Cagliari la situazione è la seguente

Tabella 8- affidamenti per tipologia numeri assoluti. Nostra elaborazione su dati dell'osservatorio provinciale e ministeriali

	0-17 in affidamento familiare	0-17 in struttura	totale
Sardegna	560	265	825
Italia	14397	14991	29388
Cagliari	15	72	87
Quartu Parteolla	43	44	87
PLUS 21	25	18	43
Area Ovest	37	43	80
Sarcidano Barbagia di Seulo, Sarrabus Gerrei, Trexenta	15	25	5

Il dato si apprezza anche in termini di tassi di affidamento ogni 1000 minori

Tabella 9-tasso di affidamenti sulla popolazione minorile. Nostra elaborazione su dati dell'osservatorio provinciale e ministeriali

	0/17 in affidamento familiare rispetto alla popolazione 0-17	0/17 in struttura rispetto alla popolazione 0-17	0/17 totale fuori famiglia rispetto alla popolazione 0-17	Bambini in affidamento familiare per ogni bambino accolto nei servizi residenziali
Sardegna	2,3	1,1	3,4	2,1
Italia	1,4	1,5	3,0	1,0

Cagliari	0,8	4,0	4,8	0,2
Quartu Parteolla	2,4	2,5	4,8	1,0
PLUS 21	1,6	1,1	2,7	1,4
Area Ovest	1,9	2,2	4,1	0,9
Sarcidano Barbagia di Seulo, Sarrabus Gerrei, Trexenta	1,4	2,4	3,8	0,6

Il tasso di copertura attuale del servizio nell'ambito è di 2,1, come si apprezza dalla tabella seguente

Tabella 10- minori accolti\1000 minori

	minori ambito	posti disponibili	tasso di copertura servizio	media
Cagliari	18126	45	2,5	2,1
Quartu Parteolla	17942	30	1,7	2,1
PLUS 21	15775	20	1,3	2,1
Area Ovest	19681	35	1,8	2,1
Sarcidano Barbagia di Seulo	10439	36	3,4	2,1
media		166	2,1	2,1

Con il seguente scostamento rispetto alla media provinciale.

Tabella 11- copertura rispetto alla media

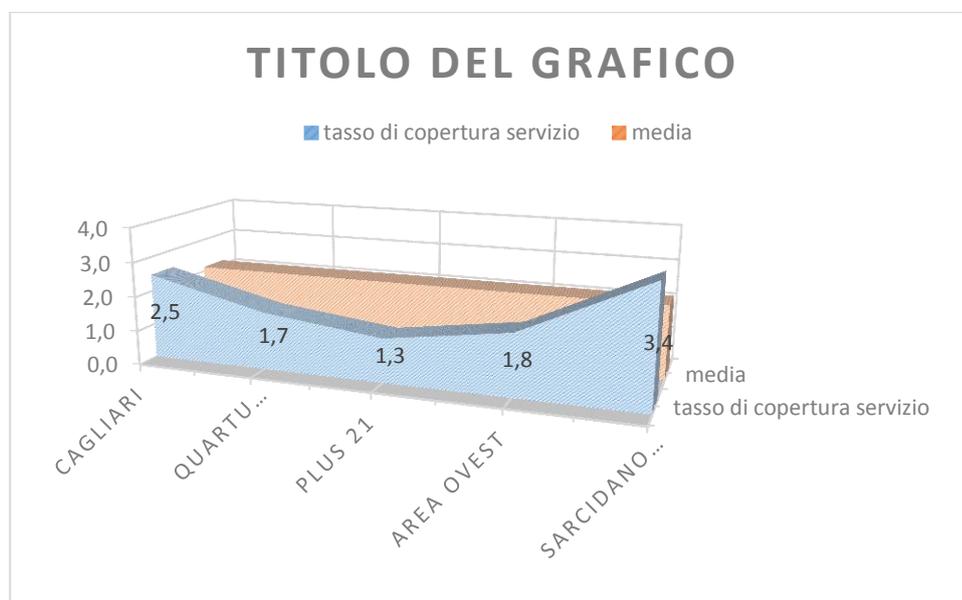
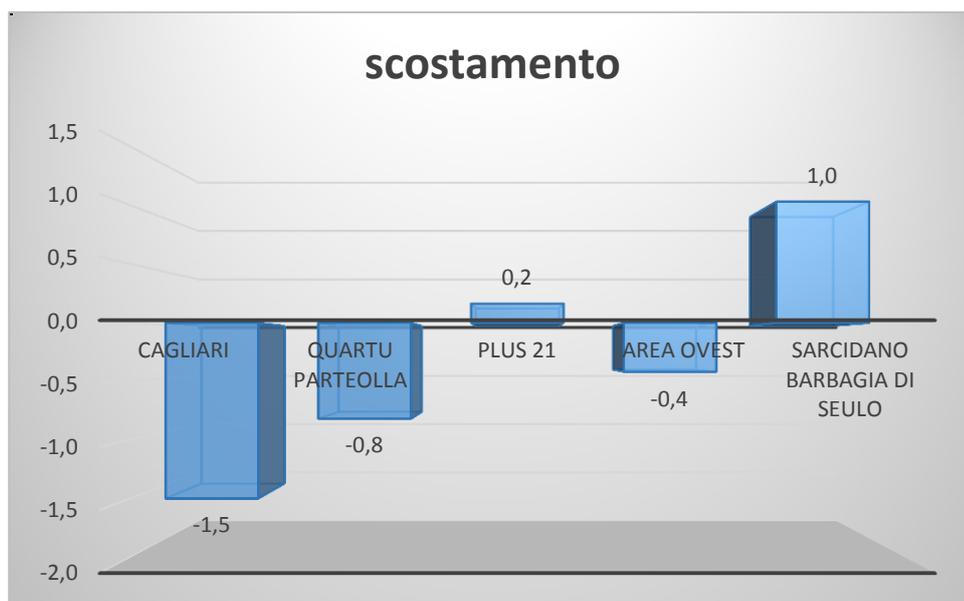
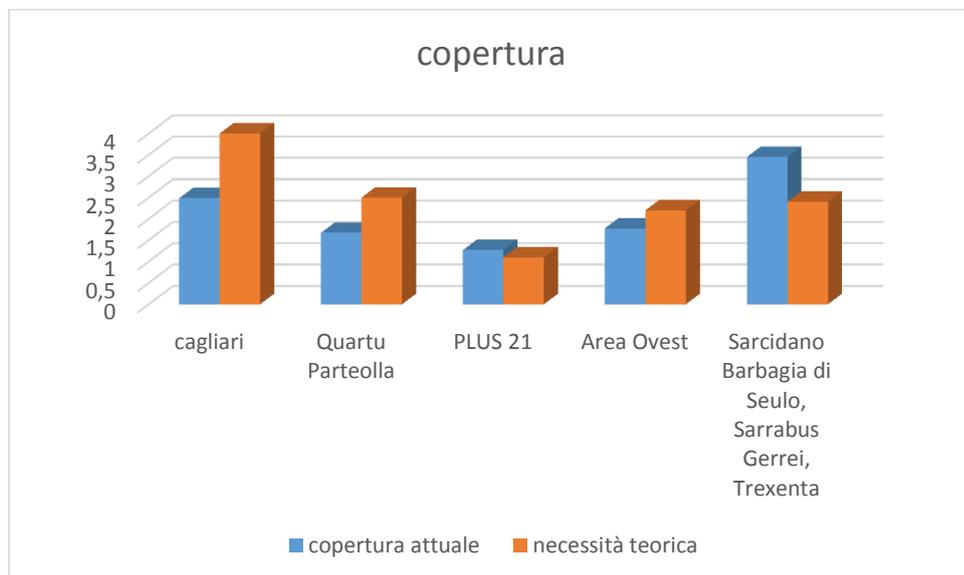


Tabella 12- scostamenti rispetto alla media



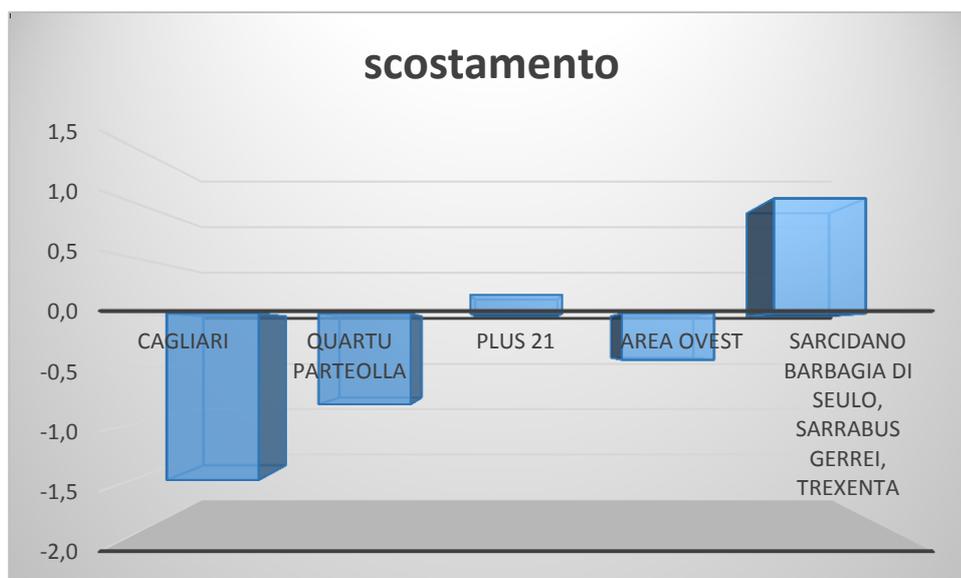
Possiamo, dunque stimare la differenza esistente fra il tasso di copertura attuale e il tasso di copertura che sarebbe necessario per soddisfare tutte le esigenze dell'ambito, in collegamento con la dimensione provinciale che, come abbiamo visto è la dimensione ottimale per proiettare le esigenze di un servizio come quello della comunità alloggio per minori

Tabella 13- copertura attuale e necessità teoriche

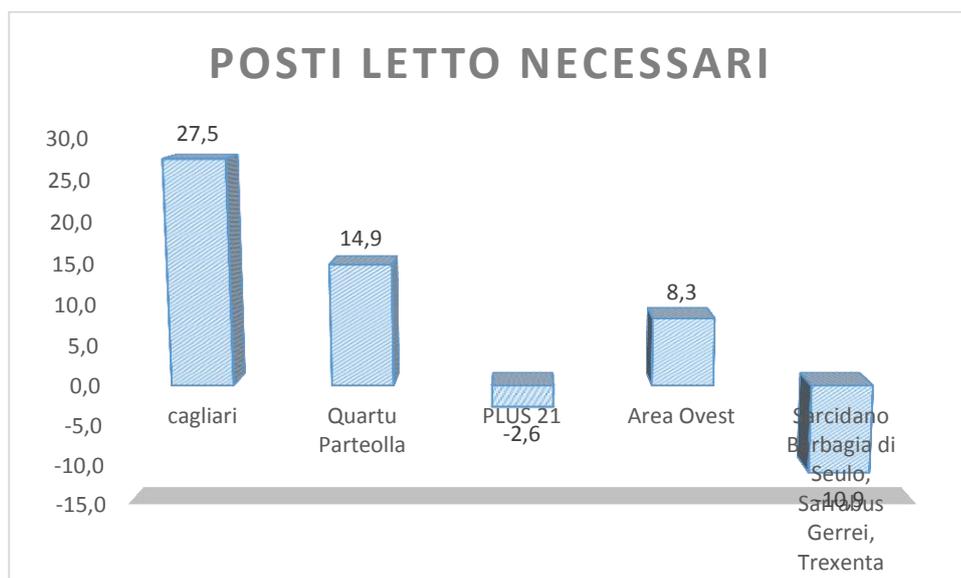


Lo scostamento fra la copertura attuale e la copertura teorica media è di -0,3 con esigenze differenziate nell'ambito

Tabella 14-scostamento dalla copertura ottimale. tassi



Il calcolo dello scostamento ci conduce a elaborare il fabbisogno di nuovo posti in struttura per poter sostenere il fabbisogno potenziale attraverso la valutazione di quanti nuovi posti bisognerebbe creare per poter soddisfare i volumi attuali di servizio. Nella provincia sarebbero necessari 37 posti così distribuiti



Conclusioni

I dati mostrano che nulla osta all'apertura di una nuova struttura per minori nel territorio. Sul piano numerico, infatti l'utenza è riferita all'intero territorio regionale e, soprattutto provinciale, laddove si verificano i maggiori inserimenti in struttura. Se tuttavia il fabbisogno pare esistente sul piano numerico, permangono forti dubbi sulla necessità tecnica e metodologica di una struttura con queste caratteristiche. L'utilizzo della comunità alloggio rispetto all'istituto dell'affidamento a famiglie affidatarie, infatti, appare attualmente eccessivo sia rispetto alla normativa di riferimento sia rispetto alle prassi e alle metodologie più avanzate nel settore della tutela dei minori. È ipotizzabile, infatti, che progressivamente diminuisca l'utilizzo della comunità per minori e che aumenti il ricorso a famiglie affidatarie, rendendo marginale

l'utilizzo della struttura. È probabile che le comunità per minori acquisiscano sempre maggiore spazio come organizzazioni specializzate in casi particolari, nella gestione delle procedure preadottive, nelle situazioni di rischio ed emergenza, nei casi in cui i disturbi comportamentali collidono con problematiche psichiatriche. Questa evoluzione potrebbe portare a una riduzione delle strutture e alla necessità della loro specializzazione. I numeri mostrano un costante ricorso alla scelta della comunità alloggio, ma l'analisi della normativa e delle migliori prassi educative del territorio spinge a ipotizzare un futuro nel quale saranno prevalenti le pratiche di prevenzione e l'affidamento presso famiglie e l'uso sempre più marginale delle strutture, che dovranno adeguare il tipo di offerta ai cambiamenti metodologici.