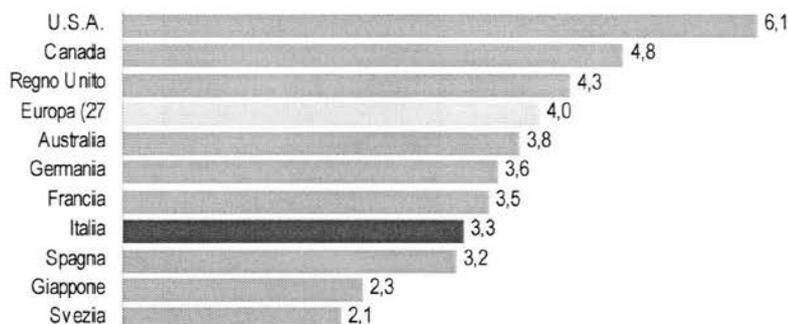


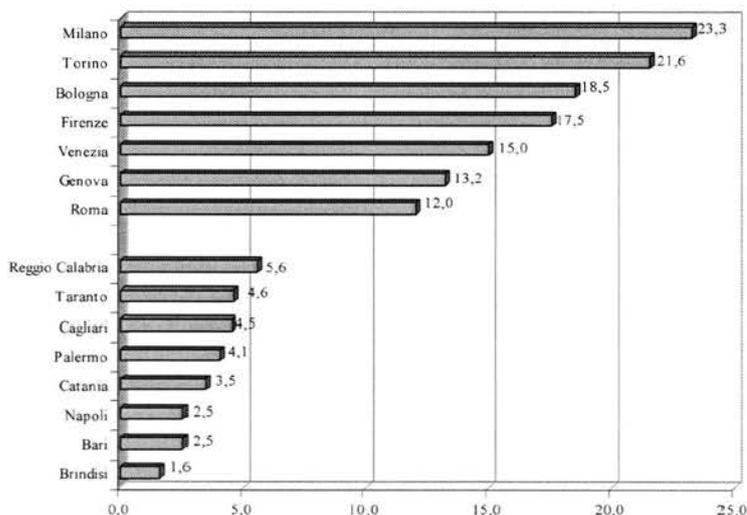
**Figura 4. Quozienti di mortalità infantile. Anno 2011 (decessi per 1.000 nati vivi)**

Fonte: Istat, *La mortalità dei bambini ieri e oggi in Italia*

Il quoziente di mortalità pari a 3,3 pone infatti l'Italia tra i Paesi con i valori più bassi nel panorama dei Paesi più sviluppati – ben al di sotto della media dell'Unione Europea a 27 Paesi – e preceduta solamente da Spagna, Giappone e Svezia.

Se per la natalità e la mortalità non si registrano valori del tutto omogenei di intensità su una specifica area geografica, gli ultimi dati disponibili sulla presenza straniera nella popolazione complessiva, descrivono una spaccatura piuttosto netta tra le due aree geografiche in studio: da una parte il Centro e il Nord in cui tutte le città riservatarie mostrano una presenza straniera che supera il 10% del totale della popolazione residente e l'area del Sud e delle Isole in cui tale quota risulta costantemente al di sotto del 5%.

Analoghe considerazioni, com'era lecito aspettarsi, derivano dall'incidenza dei minori stranieri sul totale dei minori residenti. Il grafico che segue risulta piuttosto eloquente al riguardo. È superiore a 6 punti percentuali la distanza tra l'incidenza minima che si registra nell'area del Centro e del Nord – Roma con il 12% – e quella massima nell'area del Sud e delle Isole – Reggio Calabria con il 5,6% –, laddove, complessivamente, si passa dal valore massimo di Milano – città in cui poco meno di un minorenne su 4 è straniero (23,3%) – a quello minimo di Brindisi – città in cui la presenza di minori stranieri risulta decisamente più marginale (1,6%).

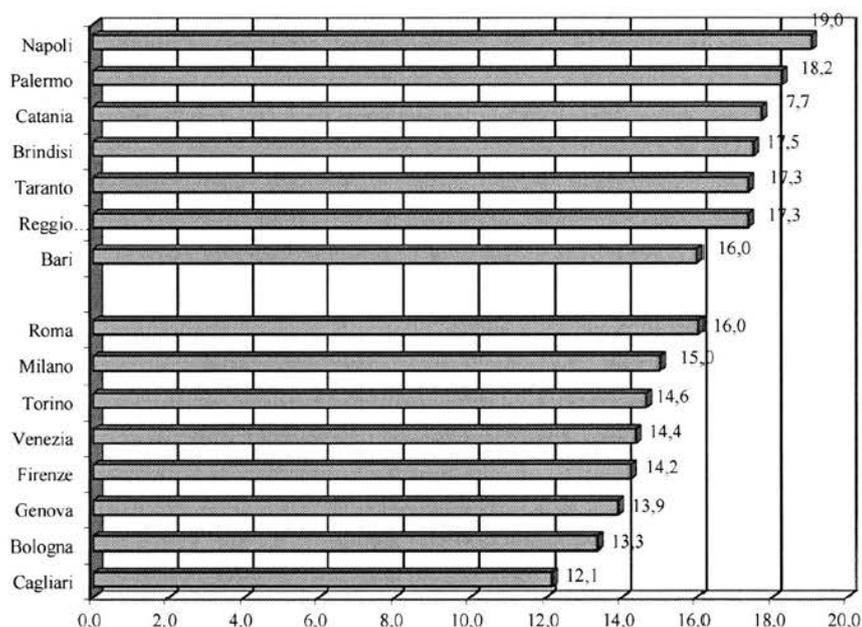
**Figura 5. Percentuale di minori stranieri sul totale dei minori residenti nelle città riservatarie. Anno 2012**

Fonte: Elaborazioni CNDA su dati Istat (<http://demo.istat.it/>)

In generale, la presenza minorile degli stranieri risulta dunque proporzionalmente più bassa laddove la presenza minorile tout court nella popolazione residente risulta più alta.

Tra le città riservatarie, Napoli e Palermo risultano quelle con la più alta incidenza di bambini e ragazzi con valori rispettivamente del 19% e del 18,2%, mentre all'estremità opposta della serie ordinata troviamo Bologna, con una presenza di minorenni che rappresenta solamente il 13,3% della popolazione residente, e Cagliari, che chiude la serie, con appena il 12,1% di presenza minorile.

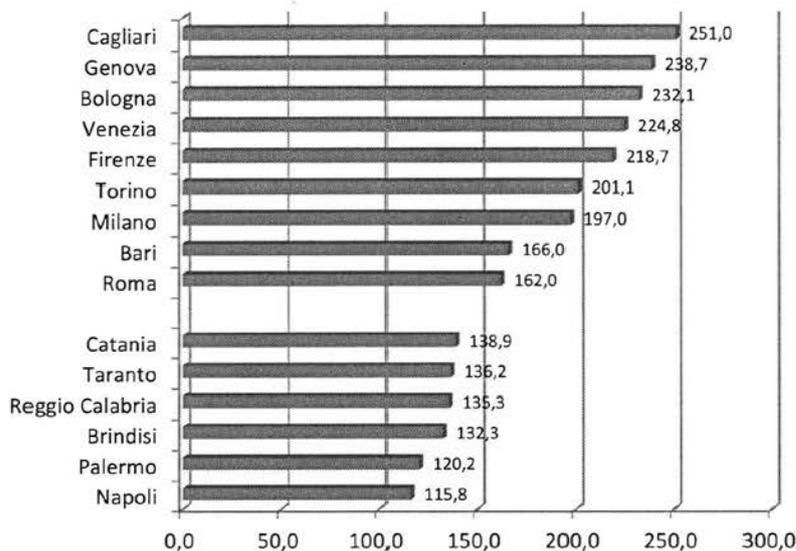
**Figura 6. Incidenza percentuale della popolazione minorile nelle città riservatarie. Anno 2012**



Fonte: Elaborazioni CNDA su dati Istat (<http://demo.istat.it/>)

Considerando congiuntamente gli indicatori di natalità e di presenza straniera emerge quanto, in un momento storico in cui è forte il dibattito politico sull'accoglienza degli stranieri nel nostro Paese, la presenza straniera nella città del Centro e del Nord abbia sopperito alla rarefazione di bambini e ragazzi sul territorio assottigliando la distanza con l'area del Sud e delle Isole, in cui gli stranieri hanno come già detto un peso relativo decisamente più basso. Se, come esercizio teorico, calcolassimo infatti l'incidenza degli 0-17enni nella popolazione al netto degli stranieri residenti, troveremmo che la distanza tra le città estreme di Napoli e Bologna – escludendo la città di Cagliari che mostra caratteristiche socio-demografiche peculiari – sale dai 5,7 punti percentuali ai 7,5. In altre parole la presenza straniera nella città di Bologna colma un gap di presenza minorile rispetto alla città di Napoli di circa 2 punti percentuali. La presenza straniera rappresenta quindi per le realtà con una più bassa propensione alla natalità, una sorta di contromisura all'invecchiamento generale della popolazione.

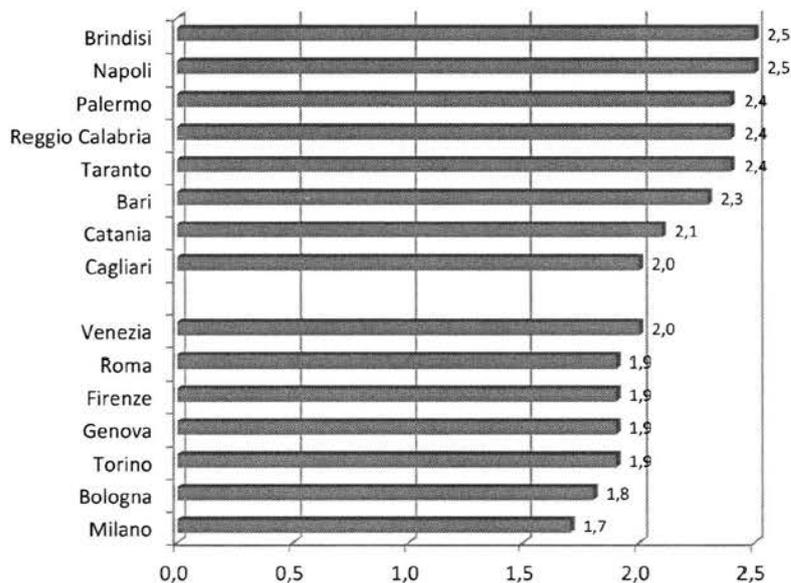
I timidi comportamenti riproduttivi per un verso e il costante aumento della vita media per l'altro hanno fatto lievitare il peso delle classi di età anziane. L'indice di vecchiaia – che restituisce il valore del rapporto tra i residenti di 65 e più anni e i residenti di 0-14 anni – indica in modo inconfutabile quanto il processo di invecchiamento del Paese sia oramai avanzato e radicato. A fronte di un valore medio nazionale dell'indice pari a 148,6, sono molte le città che presentano un profilo di invecchiamento della popolazione residente ancor più marcato.

**Figura 7. Indice di vecchiaia nelle città riservatarie. Anno 2012**

Fonte: Elaborazioni CNDA su dati Istat (<http://demo.istat.it/>)

I più bassi tassi di natalità, una scarsa presenza straniera e una conseguente più bassa incidenza di bambini e ragazzi nella popolazione coniugati all'allungamento della vita media, portano le città di Cagliari (251), Genova (238) e Bologna (232) ad avere una proporzione di ultra 65enni più che doppia rispetto a quella dei ragazzi fino a 14 anni, di contro Napoli (116) e Palermo (120) rappresentano le città relativamente più giovani.

Tutto ciò si ripercuote sulle forme familiari, sia in termini di composizione familiare che della sua intrinseca dimensione. Relativamente a quest'ultimo aspetto, il dato relativo al numero medio di componenti le famiglie, coerentemente con quanto già detto, divide le due aree geografiche in maniera piuttosto netta. Se infatti per le città del Centro e del Nord i componenti delle famiglie non raggiungono mediamente i 2 membri, nell'area del Sud e delle Isole tale valore sale a 2,4.

**Figura 8. Numero medio di componenti per famiglia nelle città riservatarie. Anno 2012**

Fonte: Istat (<http://demo.istat.it/>)

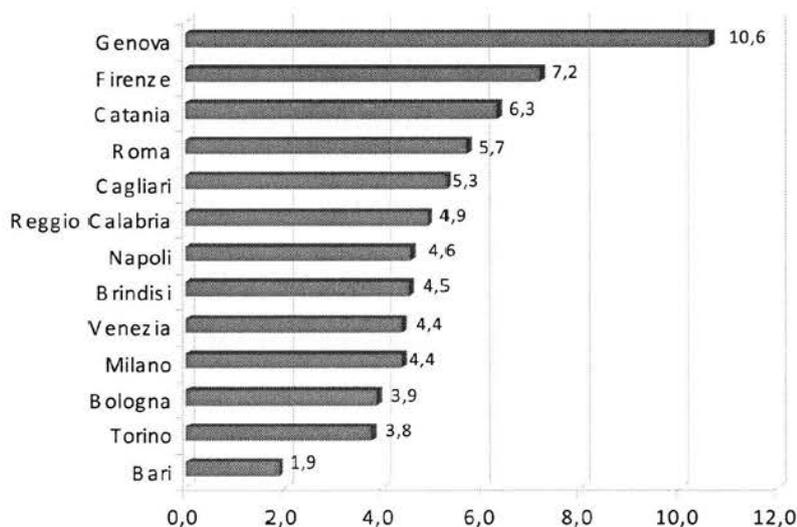
Sul tema delle famiglie le città hanno fornito, inoltre, interessanti dati per approfondire in maniera più pertinente il tema delle famiglie con figli minorenni, permettendo il calcolo dell'incidenza delle famiglie con figli minorenni sul totale delle famiglie e dell'incidenza delle famiglie monogenitoriali con figli minorenni anch'esse sul totale delle famiglie.

Nel 2012, il primo indicatore, ovvero l'incidenza delle famiglie con figli minorenni sul totale delle famiglie, tocca i valori massimi esclusivamente nelle città riservatarie del Sud: Taranto (43%) risulta la città in cui si registra la presenza più alta di coppie con figli minorenni, seguita da Brindisi (42%). Diversamente Reggio Calabria (25%) e Bari (22%) risultano le città con le incidenze più basse all'interno del gruppo delle città dell'area del Sud e delle Isole, con valori del tutto in linea con i dati forniti nella scorsa rilevazione.

Tra le città dell'area del Centro e del Nord, Bologna e Milano (17%) rappresentano le città con la più bassa incidenza di famiglie con figli minorenni, precedute per pochi decimi percentuali da Cagliari, che dagli indicatori fin qui illustrati, pur geograficamente appartenente all'area Sud e Isole, dimostra dinamiche socio-demografiche ampiamente assimilabili all'area del Centro e del Nord. Risalendo nella serie, ordinata in modo decrescente, troviamo le città di Torino (18%), Firenze e Venezia (19%) e Roma (20%). I dati appena illustrati evidenziano, complessivamente, una variabilità piuttosto spiccata, con un campo di variazione decisamente ampio, pari a 26 punti percentuali, la grandissima parte del quale si concentra nell'area del Sud e Isole (21 punti percentuali). Per l'altra area geografica i dati risultano decisamente più omogenei registrando un campo di variazione che rientra in 3 punti percentuali circa.

Il secondo indicatore disponibile è relativo alla percentuale di famiglie monogenitoriali con figli minorenni sul totale delle famiglie. Per questo indicatore, a differenza di tutti gli altri citati, le differenze territoriali sono decisamente meno evidenti. Questo perché l'essere monogenitore e la presenza di figli minorenni sono fenomeni socio-demografici che dal punto di vista geografico vanno in direzioni opposte. Se, infatti, come detto, la presenza di figli minori nelle famiglie è nettamente più diffusa nelle città dell'area del Sud e Isole, la presenza di famiglie monogenitoriali è decisamente più diffusa nelle città del Centro-Nord. Si ricorda che le famiglie monogenitoriali sono l'espressione di una convivenza interrotta – per la morte di un genitore o per la separazione dei coniugi – o mai iniziata – le madri nubili – o di una convivenza di fatto – non registrata anagraficamente. Ovviamente prendendo in considerazione i soli casi in cui siano presenti figli minorenni, si comprime fortemente il fenomeno della vedovanza a favore delle separazioni/divorzi e delle convivenze non regolarizzate.

**Figura 9. Percentuale di famiglie monogenitoriali con figli minori sul totale delle famiglie nelle città riservatarie. Anno 2012**



Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

Genova è la città in cui sono maggiormente presenti queste forme familiari (più di 1 famiglia su 10), seguita a distanza da Firenze (7,2%) e Catania (6,3). Bari, di contro, risulta la città con la più bassa incidenza, con meno 2 famiglie monogenitoriali con figli minorenni su 100 famiglie residenti, preceduta da Torino e Bologna, con valori attorno al 4%.

#### 4.1.2. La diffusione e l'uso dei servizi

L'analisi che si propone in questo paragrafo, oltre alla usuale descrizione degli interventi e dei servizi erogati nelle 15 città riservatarie nell'annualità 2012 – secondo le voci previste dal nomenclatore nell'area infanzia, adolescenza e famiglie – intende mettere in relazione questi stessi interventi e servizi alla progettualità realizzata attraverso il fondo della legge 285.

Questa operazione risulta possibile grazie allo studio sviluppato nel paragrafo 3.2, cui si rimanda per ogni eventuale approfondimento, e che ha permesso di attribuire, attraverso una valutazione delle azioni poste in essere, ciascun progetto 285 a una o più voci specifiche previste dal nomenclatore. Tale operazione di ricodifica dei progetti permette dunque una valutazione di quali siano gli ambiti di intervento previsti dal nomenclatore in cui più spesso si inserisce la progettualità della legge 285.

Ciò detto lo schema di analisi perseguirà un triplice scopo:

1. un confronto, città per città, degli indicatori calcolati sulla base dei dati forniti dalle città riservatarie relativamente alle voci degli interventi e dei servizi sociali previsti nel nomenclatore e inseriti nella scheda di rilevazione. Si tenga presente che per tutte le voci veniva richiesta l'indicazione del numero degli utenti fruitori dell'intervento o del servizio in questione;
2. l'indicazione per ciascuna voce del nomenclatore di cui al punto 1, dell'esistenza o meno di progetti afferenti alla legge 285;
3. un ragionamento, laddove possibile, sul significato e sulle specificazioni di senso ulteriori apportate proprio dai progetti finanziati con i fondi della legge 285 rispetto alle indicazioni di riferimento fornite dal nomenclatore.

Lo schema espositivo terrà conto dei tre punti sopraelencati ma a geometria variabile, secondo le necessità. Laddove, per esempio, l'indicatore relativo a una certa tipologia di intervento risulti particolarmente lacunoso o problematico – rilevante mancanza di risposte, o risposte con elevata variabilità tra città e città<sup>28</sup> – si tralascerà di effettuare considerazioni di confronto e verranno fatte precisazioni esclusivamente sui punti 2 e 3.

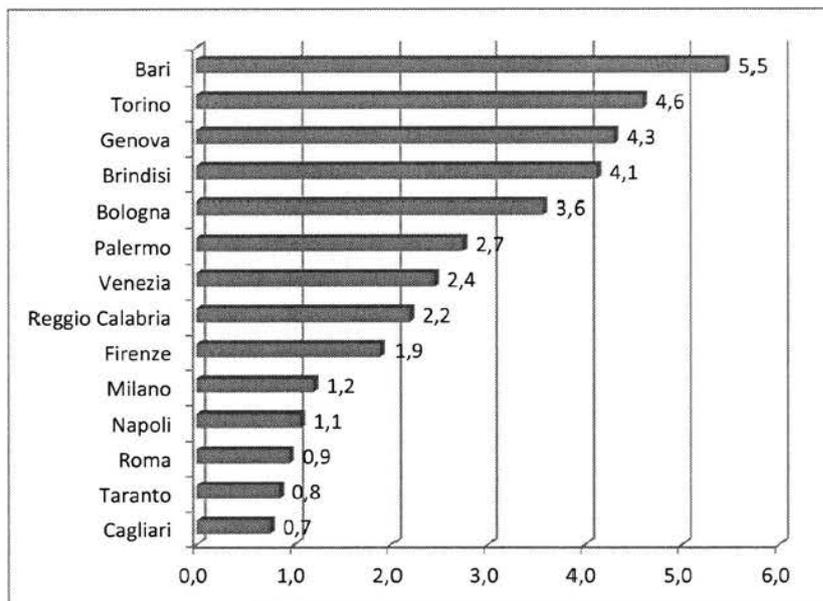
In prospettiva – non potendo a oggi disporre di tutte le informazioni necessarie per questa relazione – la disponibilità aggiuntiva dei dati sull'ammontare della spesa sociale delle 15 città riservatarie sulle singole voci del nomenclatore permetterà di valutare in maniera analitica l'impatto finanziario del fondo 285.

#### *Area D - Attività di servizio sociale di supporto alla persona, alla famiglie e rete sociale*

In questa area gli indicatori presi in considerazione sono stati quattro. Il primo si riferisce al "Servizio per l'affidamento dei minori" ossia alle attività di supporto per favorire l'accoglienza di un minore in un nucleo familiare qualora la famiglia di origine sia temporaneamente impossibilitata a provvedervi in modo adeguato. Per questo indicatore si registra la contemporanea presenza di due elementi di qualità, ovvero un basso livello di mancate risposte e una contenuta variabilità dei valori tra le città riservatarie.

---

<sup>28</sup> In generale, quest'ultimo aspetto rappresenta un elemento di forte criticità nell'interpretazione degli indicatori ottenuti, laddove le anomale differenze riscontrate potrebbero essere imputabili ad una diversa modalità di erogazione dell'intervento o del servizio o più semplicemente ad una contabilità dell'utenza non uniforme.

**Figura 10. Utenti del servizio per l'affidamento dei minorenni per 1.000 residenti di 0-17 anni. Anno 2012**

Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

Bari (5,5) e Torino (4,6) sono le città per le quali si registrano i valori più elevati dell'indicatore, mentre Roma (0,9), Taranto (0,8) e Cagliari (0,7) chiudono la serie ordinata dei dati con un numero di utenti per 1.000 minori che non arriva all'unità.

Per questa voce del nomenclatore si registra inoltre la contemporanea presenza di 7 progetti derivanti dalla 285, il cui oggetto e tipologia di intervento sono riconducibili alle attività per l'affidamento dei minori. In termini relativi, i progetti rappresentano l'1,5% dei progetti attivi per l'anno 2012.

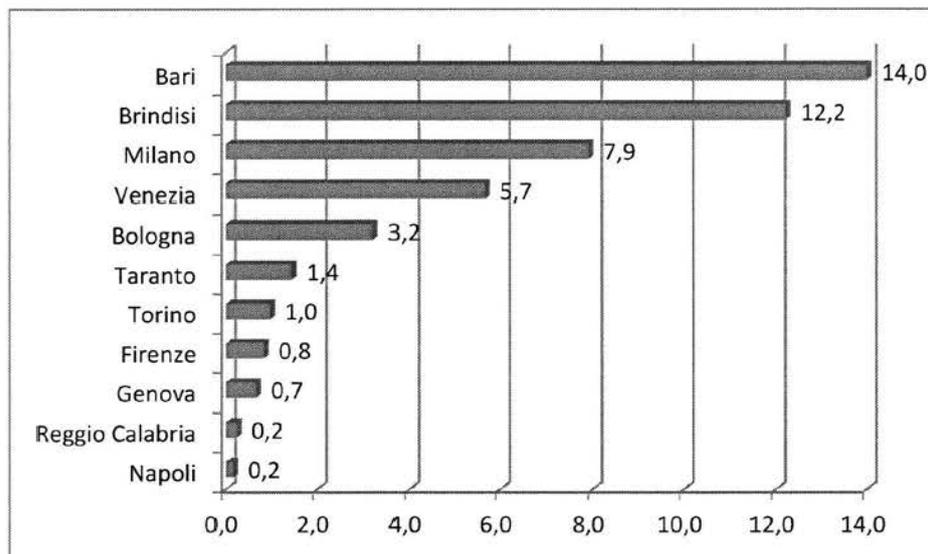
Il secondo e terzo indicatore dell'area in esame sono relativi al servizio per l'adozione nazionale e internazionale e il servizio di mediazione familiare, per i quali, in misura differente, pesa la contemporanea presenza di una mancata risposta piuttosto diffusa – più della metà delle città non hanno fornito il dato – e di una variabilità piuttosto spiccata. Si segnala inoltre un solo progetto 285 per il servizio di adozione nazionale e internazionale ma ben 16 nell'area della mediazione familiare (3,6% del totale dei progetti).

L'ultimo indicatore preso in considerazione nell'area D è quello relativo agli interventi di sostegno alle genitorialità e quindi di supporto alle funzioni genitoriali anche attraverso colloqui, incontri e titoli sociali.

Anche per questo indicatore la città di Bari dimostra un'attenzione particolare alle problematiche delle famiglie residenti con il più alto valore dell'indicatore (ben 14 interventi ogni 1.000 famiglie residenti) seguita da Brindisi (12) e Milano (8).

Decisamente meno diffuso l'intervento di sostegno nei comuni di Reggio Calabria e Napoli, per i quali si registrano solamente due interventi ogni 10.000 famiglie residenti, città con i valori più bassi dell'indicatore.

Figura 11. Interventi di sostegno alla genitorialità per 1.000 famiglie residenti. Anno 2012



Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

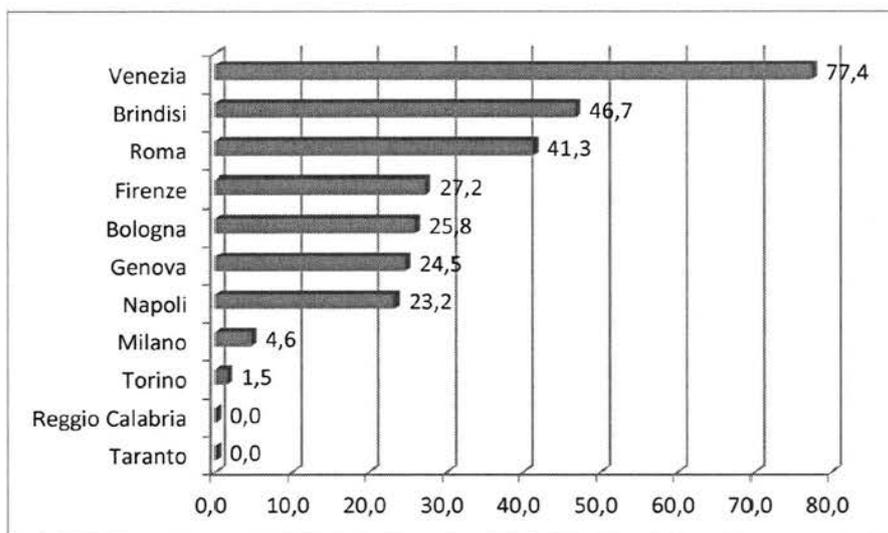
Decisamente rilevante il numero di progetti 285 che insistono su questa tipologia di intervento che risultano pari a 67 – il 16% di tutti i progetti attivi nel 2012 – con una presenza, seppur con peso diverso, che tocca la gran parte delle città riservatarie.

Il bagaglio informativo che descrive le attività dei singoli progetti 285, permette per questa voce del nomenclatore di aggiungere significati ulteriori e specificazioni di senso alle attività messe in campo. In tal senso, la rilettura della voce del nomenclatore “sostegno alle genitorialità” attraverso i progetti della 285, indica che allorquando si parla di sostegno alla genitorialità si può intendere il sostegno alle famiglie con disabili, o a genitori con bambini che frequentano le scuole dell’infanzia, nonché il sostegno delle relazioni tra figli e genitori detenuti. Parimenti si parla di sostegno per le famiglie in difficoltà (socio-economiche, immigrazione o monogenitorialità) o multiproblematiche (incluse famiglie dove è stato allontanato un figlio) e infine il sostegno alle neo-mamme.

*Area E, F e I – “Integrazione sociale”, “Interventi e servizi educativo-assistenziali e per il supporto all’inserimento lavorativo” e “Integrazione del reddito”*

Per quanto riguarda l’area dell’integrazione sociale è stato chiesto alle città di fornire il dato relativo al numero di utenti minorenni dei servizi di mediazione linguistico-culturale in ambito scolastico. Si tratta di interventi atti a garantire l’accesso paritario in ambito scolastico, sociale e lavorativo delle persone straniere e nomadi. I dati raccolti presentano una variabilità non irrilevante, spiegabile, verosimilmente, considerando due aspetti. Il dato di Reggio Calabria e Taranto, che dichiarano di non aver avuto utenti minorenni dei servizi di mediazione linguistico culturale, risulta plausibile, trattandosi di due realtà con una bassissima presenza straniera sul territorio. Viceversa, per Torino e Milano – città per le quali la presenza straniera risulta decisamente più diffusa – i bassi livelli dell’indicatore sono realisticamente da imputare al conteggio non dei singoli utenti ma della famiglie nel loro complesso.

**Figura 12. Utenti minorenni dei servizi di mediazione linguistico-culturale in ambito scolastico per 1.000 minorenni stranieri residenti. Anno 2012**



Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

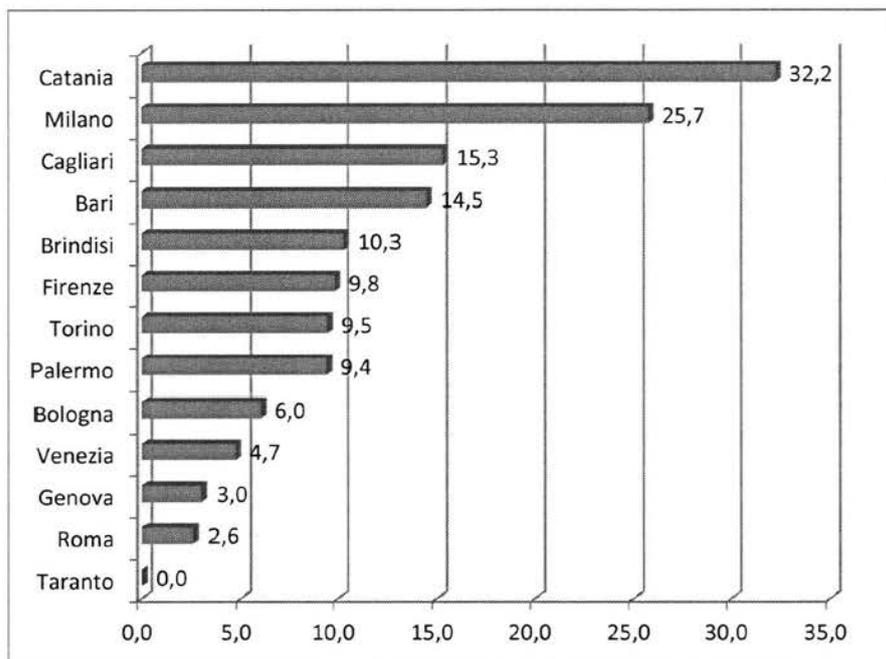
Si segnala infine che a questa specifica attività messa in campo dai Comuni sono riconducibili un numero di progetti della Legge 285 molto limitato, solamente 3.

Nell'ambito degli interventi e servizi educativo-assistenziali sono due gli indicatori presi in considerazione: gli utenti presi in carico per sostegno socio educativo scolastico per 1.000 residenti di 0-17 anni e gli interventi di assistenza domiciliare socio-assistenziale per famiglie con minorenni per 1.000 famiglie residenti con figli minorenni. Per quanto riguarda il primo si è cercato di indagare in che misura i 15 comuni intervengano per favorire il processo di integrazione nelle strutture educative e scolastiche dei minori, in particolare di quelli con problemi sociali (ragazzi disabili e minori stranieri). Nel secondo caso, invece, sono stati presi in considerazione gli interventi di sostegno destinati ai soggetti a rischio di emarginazione e alle relative famiglie, erogati a domicilio, in strutture o in luoghi di aggregazione spontanea, per il raggiungimento della massima autonomia personale e sociale. L'attenzione posta dalle amministrazioni su queste due aree di intervento è dimostrata dalla diffusa presenza sul territorio degli interventi citati, laddove solo Taranto dichiara di non aver effettuato interventi di presa in carico per il sostegno socio educativo e scolastico e solo due città non hanno fornito il dato (Napoli e Reggio Calabria). Ancora migliore la situazione per gli interventi di assistenza domiciliare, per i quali tutte le città indicano di effettuarne e solo la città di Palermo non ha fornito il dato. Da evidenziare inoltre la contenuta variabilità tra le varie città relativamente agli indicatori calcolati, segno di una uniforme e corretta interpretazione del dato richiesto. La sensibilità che i Comuni dimostrano su questi temi è rintracciabile anche attraverso l'analisi della progettualità della legge 285. Sono infatti rispettivamente 48 nell'area del sostegno e 44 dell'assistenza domiciliare, i progetti messi in campo nel 2012 riconducibili a queste tematiche codificate dal nomenclatore degli interventi e dei servizi. Si tratta di una quota rilevante di progetti (circa il 10% rispettivamente), la cui sperimentazione sul territorio suggerisce un ampliamento del significato che rientra nella semplice definizione data dal nomenclatore stesso. Le esperienze ben descritte dai progetti e riconducibili, per esempio, all'area del sostegno socio-educativo scolastico indicano, infatti, una serie di attività e di modalità di erogazione degli interventi decisamente più variegate. Si parla, infatti, di interventi erogati a scuola (o in specifiche strutture a questa funzione adibite o adattate) o di sostegno educativo-scolastico per alunni svantaggiati finalizzati al recupero delle carenze e l'assistenza nello svolgimento dei compiti scolastici. Inoltre si affronta il tema dell'integrazione scolastica di minori disabili, nonché di minori immigrati. Vengono inoltre svolte attività di orientamento scolastico e di prevenzione della dispersione scolastica attraverso interventi mirati, erogati nelle scuole. Infine si rilevano attività legate a laboratori per minori disabili realizzati nelle scuole e finalizzati a promuovere lo sviluppo di varie

capacità. Risulta chiaro, quindi, che la puntuale descrizione dei singoli progetti 285 – richiesta annualmente ai referenti delle 15 città – diventa funzionale per una conoscenza di elementi qualitativi ulteriori, che sfuggono alla rilevazione Istat sugli interventi e i servizi sociali fatta con i comuni italiani – e che si ferma alla ricognizione degli aspetti di natura più meramente quantitativo-contabile.

Tornando ai dati relativi al primo indicatore la situazione che si registra è la seguente:

**Figura 13. Utenti presi in carico per sostegno socio educativo scolastico per 1.000 residenti di 0-17 anni. Anno 2012**

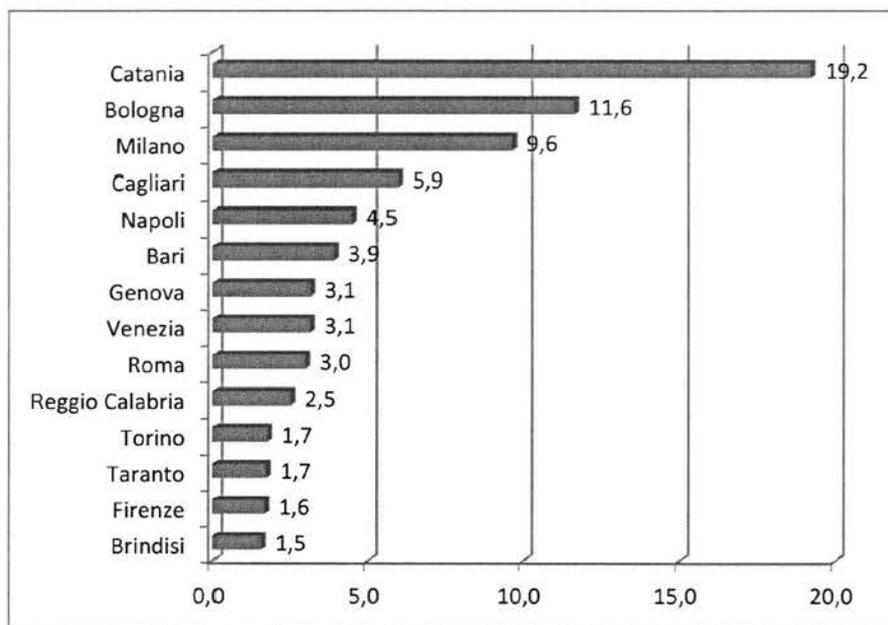


Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

Catania (32,2 %) e Milano (25,7%) sono le città per le quali si registra il maggior numero di utenti presi in carico in relazione alla popolazione minorile residente. Roma e Genova, con valori che non superano il 3% chiudono la serie ordinata dell'indicatore, precedute solamente dalla città di Taranto, che anche per questo indicatore dichiara di non aver preso in carico nessun minore.

Per quel che riguarda l'indicatore relativo agli interventi di assistenza domiciliare socio-assistenziale, i dati descrivono un andamento della serie ordinata dei dati in linea con quella appena descritta, in particolare per le città con i valori più alti dell'indicatore. Catania (19,2%), Milano (6,6%) e Cagliari (5,9%) figurano ancora tra le città con i valori più alti dell'indicatore a cui si aggiunge Bologna (11,6%). Chiudono la serie decrescente dei dati le città di Torino, Taranto, Firenze e Brindisi con valori molto allineati e compresi tra l'1,7% e l'1,5%.

**Figura 14. Interventi di assistenza domiciliare socio-assistenziale per famiglie con minorenni per 1.000 famiglie residenti con figli minorenni. Anno 2012**

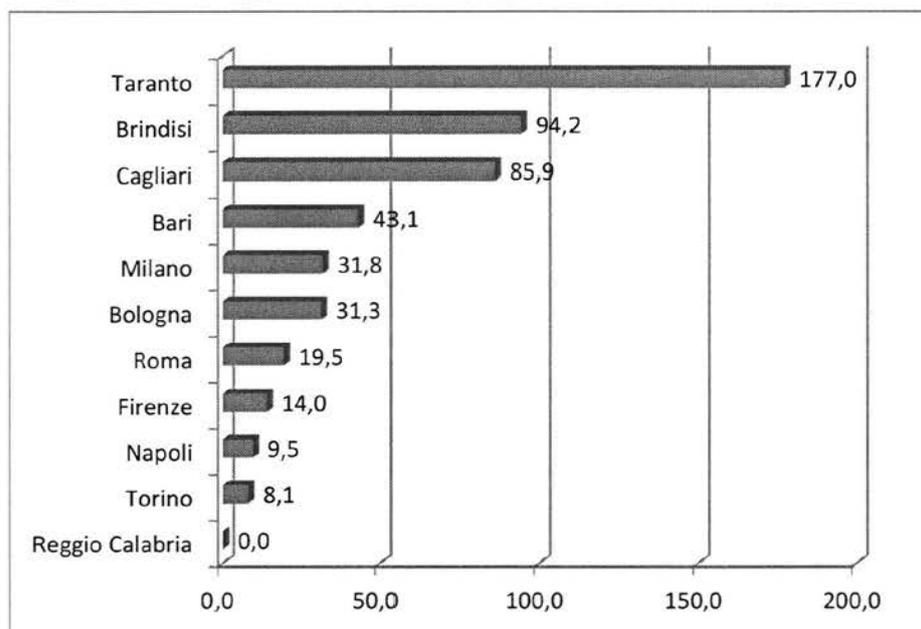


Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

L'ultimo indicatore preso in considerazione in questa sezione è relativo agli interventi di integrazione del reddito per persone con disagio economico. Prima di passare ad analizzare i dati forniti dalle città, risulta opportuno sottolineare che, come era lecito attendersi, non si registrano progetti finanziati col fondo delle Legge 285 riconducibili a questo specifico intervento previsto dal nomenclatore. L'idea del legislatore, infatti, si muoveva nella direzione, non di creare un fondo di assistenza, ma di mettere a disposizione dei comuni risorse ulteriori per lo sviluppo di progetti e interventi innovativi nell'ambito dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie. Peraltro i dati ricevuti ci dicono che il tema dei sussidi economici a integrazione del reddito di persone bisognose è ben presidiato dai comuni e interessa un numero di famiglie decisamente superiore rispetto a quello appena citato degli interventi di assistenza domiciliare. Per fare un esempio, se a Milano circa 10 famiglie ogni 1.000 usufruiscono di interventi di carattere domiciliare socio-assistenziale, per quel che riguarda il sostegno economico il numero di famiglie triplica.

Nel dettaglio, Taranto, per la quale gli indicatori citati in precedenza avevano un valore pari a 0, segnala un diffuso ricorso all'erogazione di contributi economici, che riguarda ben il 18% circa delle famiglie con figli minorenni del Comune, segno di un forte e diffuso disagio economico tra questa tipologia familiare. Seguono, a distanza, le città di Brindisi (94,2‰) e Cagliari (85,9‰). Reggio Calabria dichiara di non erogare contributi economici alle famiglie con figli minorenni e Torino e Napoli per una quota di famiglie che sta intorno all'1%.

**Figura 15. Contributi economici a integrazione del reddito familiare per famiglie con minorenni per 1.000 famiglie residenti con figli minorenni. Anno 2012**



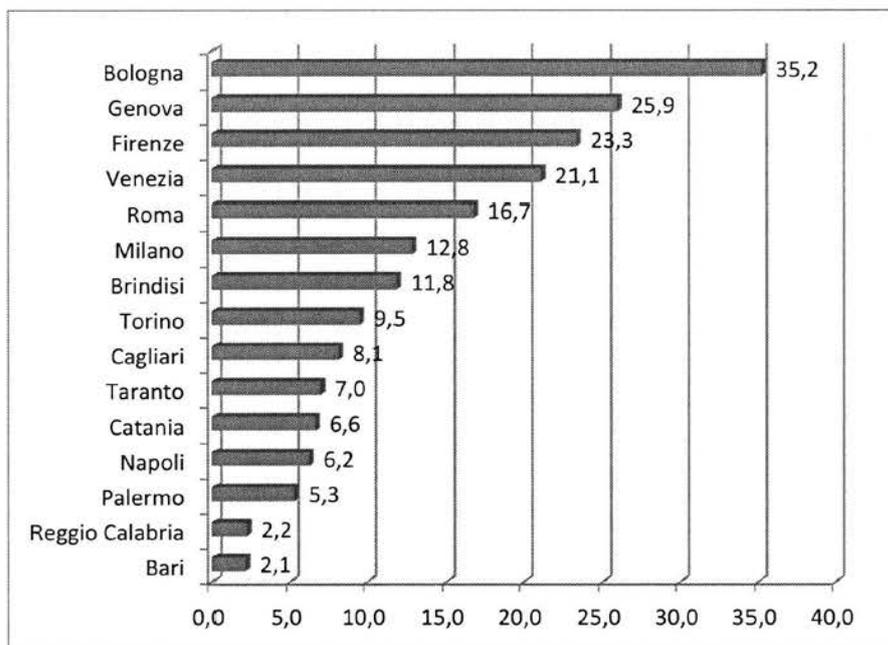
Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

#### *Area LB – Strutture semi-residenziali*

In questa area vengono prese in considerazione le strutture per le quali l'erogazione del servizio non prevede il pernottamento dei bambini e ragazzi. In particolare si parla di nidi d'infanzia, di servizi integrativi al nido, di centri diurni e di centri diurni estivi.

Sul tema dei servizi alla prima infanzia (0-2 anni) le istituzioni hanno da anni posto una notevole attenzione, come testimoniato, ad esempio, dalle attività del recente Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, che dal 2007 ha stanziato rilevanti risorse per investimenti nella rete dei servizi, accompagnando e supportando lo sviluppo del Piano attraverso un'intensa attività di monitoraggio. I dati forniti dalle città relativi agli utenti dei nidi descrivono una situazione territoriale ampiamente nota di squilibrio tra le aree del Paese, in cui l'accoglienza è proporzionalmente molto più elevata nelle città del Centro e del Nord rispetto a quanto avviene nel Sud e Isole. Bologna con il 35,2% di accolti di 0-2 anni sul totale della popolazione della stessa fascia d'età è la città con il tasso di accoglienza più alto, seguita, a distanza di 10 punti percentuali da Genova e Firenze. In coda alla serie ordinata dell'indicatore troviamo Reggio Calabria e Bari con tassi di accoglienza appena superiori al 2%.

Figura 16. Utenti 0-2 anni dei nidi d'infanzia per 100 residenti 0-2 anni. Anno 2012



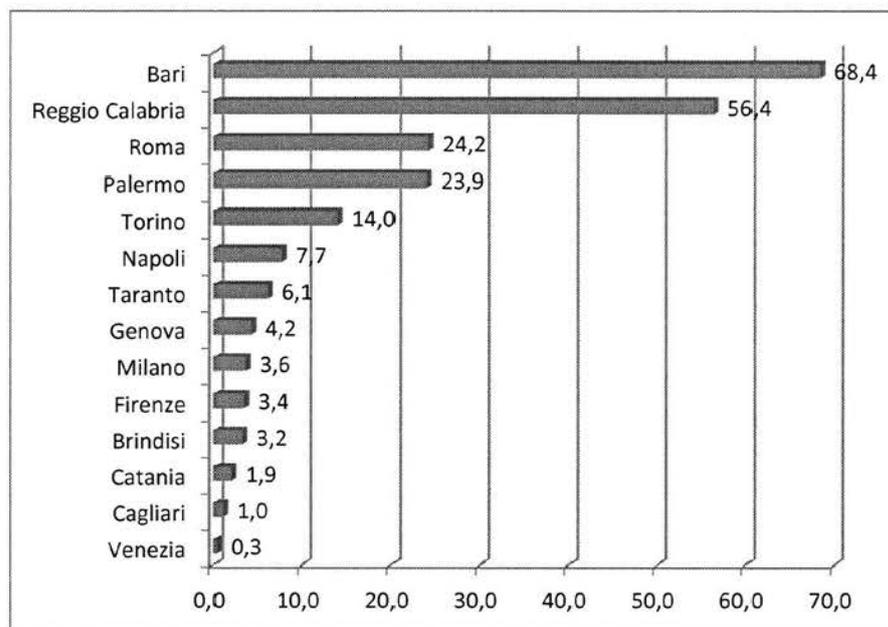
Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

L'assenza di progetti legati al finanziamento della Legge 285 su questa tipologia di servizio risulta coerente con i dettami e lo spirito della legge stessa, trattandosi in questo caso di servizi ben strutturati, con una sede fisica fissa e una continuità nel tempo, parametri che mal si conciliano con il tentativo di promuovere e sviluppare progetti e interventi innovativi. Ma se spostiamo l'attenzione sul tema dei servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia – servizi previsti per l'appunto dall'art. 5 della legge 285/1997 – si registrano 21 progetti riconducibili a questa tipologia di servizio che hanno ricevuto un finanziamento dal fondo 285 nel 2012, con una diffusione tra le città piuttosto omogenea. In questa categoria rientrano inoltre i servizi educativi realizzati in contesto familiare. In particolare: spazi gioco per bambini dai 18 ai 36 mesi (per max 5 ore); centri per bambini e famiglie; servizi e interventi educativi in contesto domiciliare. I tassi di copertura per questa tipologia di servizio sono decisamente più contenuti (mediamente intorno al 3%) e l'elevato tasso di non risposta specie nelle città del Sud, unita a una probabile non uniforme indicazione sull'utenza, non permette confronti territoriali significativi.

Passando ad analizzare i dati sugli utenti dei centri diurni socioeducativi per bambini e adolescenti, cresce la variabilità tra i dati delle varie città e si segnala un'interessante concentrazione. Tendenzialmente, nelle città dell'area del Sud e delle Isole, per le quali i valori della presa in carico nei nidi risultano più bassi, si riscontrano alti tassi di fruizione di tali centri.

Bari, Palermo e Reggio Calabria, città che occupano le ultime posizioni in termini di utenza dei nidi in rapporto alla popolazione di riferimento, hanno i valori più alti dell'indicatore.

**Figura 17. Utenti 0-17 anni dei centri diurni socio-educativi per bambini e adolescenti per 1.000 residenti 0-17 anni. Anno 2012**



Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

I progetti 285 riconducibili a questa tipologia di intervento sono 18, con una discreta concentrazione in alcune città, quelle in cui, peraltro, si registrano i valori più alti dell'indicatore in questione. La riflessione, non dimostrabile con i dati attualmente a disposizione, è che la progettualità 285 abbia, per questo particolare intervento, un peso specifico importante, anche in considerazione del fatto che una nuova progettualità tende ad attecchire meglio laddove ci sono attività relative a quell'ambito preesistenti.

Leggermente inferiore il numero di progetti relativi ai centri estivi diurni (15), riferibili a 8 delle 15 città. L'elevata variabilità che si rileva negli indicatori calcolati secondo i dati forniti, sconsiglia qualsiasi tipo di considerazione di confronto, se non segnalare una probabile non uniforme modalità di contabilizzare l'utenza che fruisce di tale servizio.

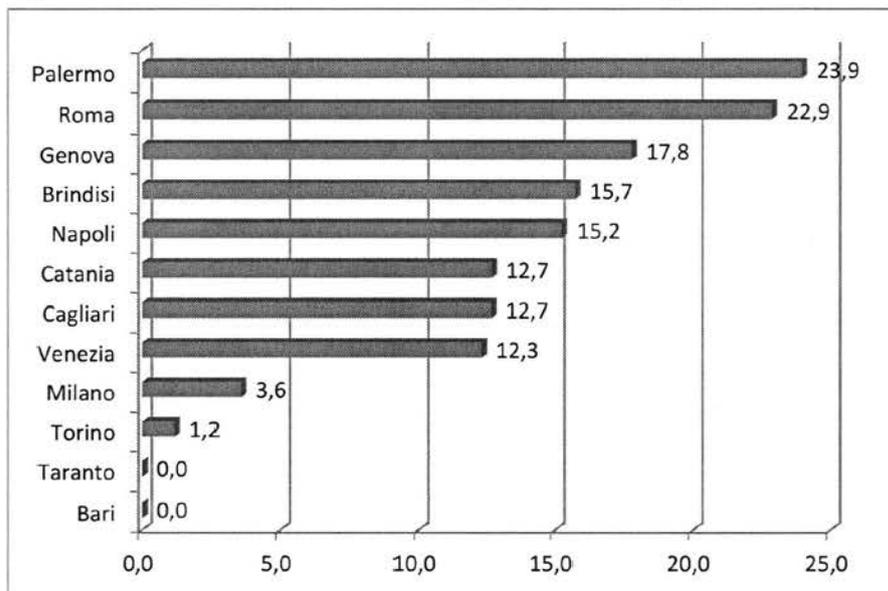
Passando al secondo e ultimo gruppo di indicatori dell'area relativa ai centri semi-residenziali, il primo indicatore è relativo al numero di utenti delle ludoteche/laboratori per 1.000 minori residenti. Si ricorda brevemente che le ludoteche sono centri di attività educative e ricreative rivolte a bambini/ragazzi in età prescolare e di scuola dell'obbligo, mentre i laboratori sono spazi attrezzati per l'integrazione di disabili, anziani, bambini in difficoltà o persone con disagio. Si tratta quindi di centri in cui sono molteplici le attività possibili così come è variegata l'utenza potenziale.

Restringendo il campo agli utenti di 0-17 anni, Firenze risulta avere, proporzionalmente, il maggior numero di utenti minorenni, con un valore di 78,5%, staccandosi nettamente da Bari (44,7%) e ancor più da Bologna (23,1%). La presenza in banca dati per l'annualità 2012 di 28 progetti 285 che segnalano, tra le altre, attività svolte attraverso ludoteche o laboratori, denota un'attenzione e una sensibilità verso questo tipo di attività piuttosto diffusa.

Se si prendono in considerazione i centri di aggregazione sociale, ossia i centri per giovani nei quali promuovere e coordinare attività ludico-ricreative, sociali, educative, culturali e sportive, per un corretto utilizzo del tempo libero, sale il numero di progetti con una qualche attinenza (43 progetti), rappresentando una delle aree di intervento maggiormente rappresentate, con una forte concentrazione, però, in due città – Roma e Palermo.

L'indicatore relativo agli utenti di 0-17 anni dei centri di aggregazione/sociali per 1.000 residenti 0-17 anni evidenzia una situazione piuttosto diversificata con una variabilità, piuttosto marcata;

**Figura 18. Utenti di 0-17 anni di centri di aggregazione/sociali per 1.000 residenti 0-17 anni. Anno 2012**



Fonte: Elaborazioni CNDA su dati città riservatarie, Uffici statistici comunali

Escludendo dall'analisi Bari e Taranto, città nelle quali, evidentemente, non vengono organizzati centri di aggregazione/sociali, il campo di variazione va dal valore massimo di Palermo dove circa 24 ragazzi ogni 1.000 minori residenti frequentano centri di aggregazione/sociali al valore minimo di Torino, dove tale quota scende a un più modesto 1,2%.

Sull'ultimo indicatore disponibile relativo alle famiglie con figli minorenni utenti dei centri per le famiglie, le indicazioni che ne derivano risultano piuttosto lacunose e contrastanti. La mancata risposta e la fortissima variabilità che si registra laddove il dato è stato fornito, non permettono considerazioni pertinenti sulla diffusione e la fruizione di tali centri.

## **4.2. Minori fuori famiglia: bambini e ragazzi fuori dalla famiglia di origine nelle città riservatarie**

### **4.2.1. Premessa**

Lo scopo del presente contributo è di sondare, per la prima volta, nelle 15 città riservatarie dimensione e caratteristiche dei bambini e dei ragazzi fuori dalla famiglia di origine, accolti in affidamento familiare e nei servizi residenziali. Da un punto di vista strettamente quantitativo, l'interesse è mirato dunque a evidenziare quanta parte del fenomeno complessivo italiano sia ascrivibile all'aggregato delle città riservatarie, mentre da un punto di vista che attiene alle caratteristiche degli bambini e dei ragazzi accolti l'interesse è quello di verificare se l'aggregato delle città riservatarie presenta peculiarità rispetto a quanto avviene a livello nazionale.

L'attività si inserisce nel solco del collaudato monitoraggio sui fuori famiglia di origine che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza realizza in stretto raccordo con le Regioni e Province autonome – attualmente sono disponibili i dati delle rilevazioni al 31/12 del 2007 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2009), 2008 (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2010) e 2011 (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013).

Lo strumento di rilevazione ricalca nei contenuti quanto proposto nel monitoraggio realizzato con le Regioni e le Province autonome, sebbene per i servizi residenziali nel monitoraggio delle 15 città l'unità di analisi – così come per l'affidamento familiare – risulta il minorente preso in carico dal Comune, mentre nel monitoraggio con Regioni e Province autonome è il minorente presente nei servizi residenziali che insistono sul territorio di competenza regionale.

In generale il questionario sottoposto ai referenti delle città riservatarie prevedeva la compilazione delle seguenti sezioni:

- la rete dei servizi residenziali nel Comune. Al 31/12/2012;
- i minori presi in carico e collocati nei servizi residenziali. Al 31/12/2012;
- i minori presi in carico e dimessi dai servizi residenziali. Dal 1/1/2012 al 31/12/2012;
- i minori presi in carico e affidati a singoli, famiglie e parenti. Al 31/12/2012;
- i minori presi in carico che hanno concluso l'affidamento a singoli, famiglie e parenti. Dal 1/1/2012 al 31/12/2012.

Al di là della dimensione quantitativa del fenomeno, gli elementi conoscitivi rilevati permettono di tracciare un quadro di aggiornamento, sufficientemente approfondito, delle principali caratteristiche dei bambini e ragazzi che vivono l'esperienza dell'accoglienza:

- genere ed età degli accolti – sia tra i presenti che tra i dimessi;
- presenza straniera e dei minori stranieri non accompagnati – sia tra i presenti che tra i dimessi;
- tipologia dell'accoglienza (giudiziale o consensuale) – sia tra i presenti che tra i dimessi;
- durata dell'accoglienza – sia tra i presenti che tra i dimessi;
- provenienza e inserimento dell'accolto, per i soli presenti;
- limitatamente all'affidamento familiare, la natura dell'affido (etero-familiare o intra-familiare) – sia tra i presenti che tra i dimessi;
- limitatamente ai servizi residenziali, l'accoglienza di ragazzi di 18-21 anni già in carico nella minore età e la composizione della rete dei servizi stessi distinti secondo tipologia (comunità familiari per minori, comunità socio-educative per minori, alloggio ad alta autonomia, servizi di accoglienza per bambino-genitore, strutture di pronta accoglienza, comunità multiutenza, comunità educativo e psicologico).

Data l'esistenza di differenti normative, l'omogeneità dei dati raccolti è stata garantita attraverso l'utilizzo di un glossario per la condivisione delle definizioni sia per l'affidamento a singoli, famiglie e parenti che per i servizi residenziali. In particolare si è inteso rilevare sul primo fronte l'affidamento

familiare residenziale per almeno cinque notti la settimana, escluso i periodi di interruzione previsti nel progetto di affidamento, disposto dai servizi locali e reso esecutivo dal Tribunale per i minorenni o dal Giudice tutelare, mentre sul secondo fronte la rete dei servizi residenziali e la connessa accoglienza residenziali per almeno cinque notti alla settimana facendo perno sulla classificazione individuata nel Nomenclatore Interregionale degli Interventi e dei Servizi Sociali.

La rilevazione è stata avviata nel luglio del 2013 con l'invio ai referenti delle città riservatarie della scheda di rilevazione dei dati, e si è conclusa nel dicembre dello stesso anno con la raccolta di tutte le schede debitamente compilate.

I dati messi a disposizione derivano dai sistemi di raccolta che ciascuna città riservataria ha implementato sul proprio territorio. Al riguardo, stante le dichiarazioni dei referenti emerge un quadro piuttosto confortante dei sistemi di raccolta dati sul tema. In particolare sui servizi residenziali: 12 città su 15 dichiarano di disporre in comune di un sistema centralizzato di archiviazione delle informazioni della presa in carico – a eccezione di Taranto, Palermo e Catania; 10 città delle 12 che hanno un sistema di archiviazione centralizzato affermano che tale sistema è informatizzato – a eccezione di Roma e Bari; infine 9 città delle 10 che hanno un sistema centralizzato di archiviazione informatizzato affermano che il sistema raccoglie dati individuali sul singolo minore preso in carico – a eccezione di Brindisi. Diversamente, sul fronte dell'affidamento familiare: 13 città su 15 dichiarano di disporre in Comune di un sistema centralizzato di archiviazione delle informazioni della presa in carico – a eccezione di Bologna e Taranto; 11 città delle 13 che hanno un sistema di archiviazione centralizzato affermano che tale sistema è informatizzato – a eccezione di Roma e Bari; infine 10 città delle 11 che hanno un sistema centralizzato di archiviazione informatizzato affermano che il sistema raccoglie dati individuali sul singolo minore preso in carico – a eccezione di Brindisi.

#### **4.2.2. La dimensione quantitativa dell'accoglienza**

Complessivamente considerati i bambini e i ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine nelle città riservatarie accolti nelle famiglie affidatarie e nelle comunità sono stimabili in 7.242. I minori allontanati dal nucleo familiare e successivamente entrati nel circuito dell'accoglienza risultano composti da 2.521 bambini e ragazzi in affidamento familiare e da 4.721 accolti nei servizi residenziali.

Questi primi dati evidenziano già alcune peculiarità del fenomeno nelle città riservatarie.

Un primo elemento riguarda la dimensione numerica dell'accoglienza. Se si considera che i dati più aggiornati indicano in 29.388 la stima di accoglienza di bambini e ragazzi fuori famiglia di origine in Italia, il 25% del fenomeno complessivo – ovvero un bambino su quattro – riguarda le città riservatarie, in quanto in carico ai servizi sociali delle stesse. Ancor più eloquente risulta tale incidenza (25%) se confrontata all'incidenza di bambini e ragazzi di 0-17 anni nelle città riservatarie sul totale dei pari età residenti in Italia (14%). In sostanza la diffusione del fenomeno dei fuori famiglia di origine supera nell'aggregato delle città riservatarie di dieci punti percentuali il dato atteso sulla base dell'incidenza di popolazione minorile. Ciò detto non stupisce rilevare che in riferimento alla popolazione minorile residente il tasso medio di accoglienza nell'aggregato delle città riservatarie (4,9 bambini e ragazzi ogni 1.000 residenti 0-17) risulta decisamente più alto di quello italiano nel suo complesso (2,9), segno evidente della proporzionale maggiore concentrazione dell'accoglienza nelle aree metropolitane. Osservando dappresso queste realtà emerge quanto il fenomeno assuma diverse intensità di diffusione all'interno delle città riservatarie con valori che oscillano tra quelli più alti di Brindisi (9,9), Venezia (8,6) e Genova (8,2) a quelli più bassi – ma comunque superiori al valore medio nazionale – di Roma (3,2), Catania (3,3) e Reggio Calabria (3,9).