I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

TORINO

INDICATORI DEMOGRAFICI

Popolazione residente (2014)	896.773
Popolazione 0-17enni (2014)	132.834
% popolazione minorile (2014)	14,8
Indice di vecchiaia (2014)	201,9
Quoziente di natalità (2014)	8,3
Numero famiglie (2014)	441.224
Numero medio componenti per famiglia (2014)	2,01
Stranieri	137.963
Minori stranieri (2014)	30.439
% minori stranieri sul totale degli stranieri (2014)	22,1
% minori stranieri sul totale dei minori (2014)	22,9

SEZIONE AMMINISTRATIVA

Tavola 1 - Riparto fondo 285 e numero di progetti finanziati nel quinquennio 2010-2014

Anno	Importo in €	N. progetti
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 2.805.219,00	92
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 2.470.026,68	88
quota riparto fondo 285 - 2012	€ 2.804.933,02	75
quota riparto fondo 285 - 2013	€ 2.749.269,56	81
quota riparto fondo 285 - 2014	€ 2.154.297,60	73

Tavola 2 - Stato impegno fondo anno 2014 al 31/12/2014, utilizzo dei fondi residui e del cofinanziamento

	Importo	n. progetti 2014
Totale impegno su Fondo L. 285 anno 2014	€ 561.141,00	30
Totale impegno su L. 285 residui	€ 2.097.428,00	54
Totale importo cofinanziamento su progetti 2014	€ 15.900.498,00*	36

* per alcuni progetti la città non è in grado di indicare l'importo del cofinanziamento

CAPITOLO 1. Il coordinamento e la progettazione nel 2014

Tavola 3 - Orientamento dell'utilizzo del Fondo L. 285 ed eventuale cofinanziamento in base all'art. L. 285/97

Articolato	Progetti	Finanziamento Fondo 285	Finanziamento complessivo
Art. 4	38	€ 1.920.697,00	€ 16.738.684,00
Art. 5	2	€ 42.080,00	€ 107.000,00
Art. 6	17	€ 194.884,00	€ 856.484,00
Art. 7	16	€ 500.908,00	€ 856.899,00

Tavola 4 - Orientamento dell'utilizzo del finanziamento complessivo in base al Nomenclatore

	Interventi/servizi	Finanziamento complessivo
Attività di informazione e sensibilizzazione: campagne informative ecc.	7	€ 355.478,00
Attività di prevenzione e di promozione	11	€ 442.088,50
Attività ricreative di socializzazione	4	€ 88.567,00
Centri di aggregazione sociali	2	€ 4.250,00
Centri di ascolto tematici	1	€ 43.000,00
Centri diurni di protezione sociale	1	€ 16.000,00
Centri diurni estivi	2	€ 26.500,00
Centri per le famiglie	1	€ 13.282,00
Formazione educativa	2	€ 41.235,00
Interventi di presa in carico di minori con disabilità psichiche e fisiche	3	€ 23.844,00
Interventi di sostegno alla genitorialità	10	€ 74.721,00
Interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	2	€ 6.500,00
Laboratori scolastici e attività integrative	1	€ 17.800,00
Presidio familiare con funzione socioeducativa	4	€ 13.647.003,00
Segretariato sociale/porta unitaria per l'accesso ai servizi	1	€ 4.000,00
Servizi di mediazione culturale	2	€ 10.022,50
Servizio di mediazione sociale	1	€ 1.290,00
Servizio di mediazione familiare	1	€ 32.316,50
Servizio per l'affidamento dei minori	1	€ 137.030,00
Sostegno socioeducativo scolastico	12	€ 686.787,00
Sostegno socioeducativo territoriale	13	€ 2.634.064,50
Sportelli sociali tematici	6	€ 33.928,00
Sviluppo della cittadinanza sociale e della partecipazione sociale dei minori	8	€ 178.060,00
Trasporto sociale	1	€ 22.500,00
Unità di strada	4	€ 18.800,00

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

Per la città di Torino non è possibile, come evidenziato dalla tavola n. 1, legare la numerosità dei progetti alle oscillazioni del fondo 285, perché anche questa grande città, come Roma, è caratterizzata da un forte decentramento a favore di un protagonismo delle circoscrizioni cittadine.

È evidente, inoltre, che del fondo 285 erogato nell'anno 2014, solo una piccola parte è stata utilizzata entro il 31/12 del medesimo anno: dei 2.154.297,60 euro ripartiti alla città, infatti, solo un quarto di questi sono stati impegnati nel corso dell'anno in esame (561.141 euro), mentre la maggior parte delle somme utilizzate per il finanziamento dei progetti segnalati in banca dati derivano dai residui delle annualità precedenti.

Sia la tabella 2, sia la tabella 3 inoltre ci restituiscono un'abitudine locale a utilizzare strategie di *fundings mix* per circa la metà dei progetti inseriti in banca dati (sono 36 i progetti sostenuti grazie a ulteriori fonti di finanziamento extra 285) che non dipendono strettamente e unicamente dal fondo 285, bensì da una molteplicità di fonti di finanziamento quali, prevalentemente, fondi provenienti dai bilanci comunali e, a seguire, regionali, europei e, in alcuni casi, cofinanziamenti a carico dell'ente gestore.

Come per la maggior parte dei casi, l'area che beneficia del maggior finanziamento e anche del maggior numero di progetti attivi è quella afferente all'articolo 4 della L. 285, dunque quella del sostegno alla relazione genitori-figli.

Questa non solo beneficia del maggior finanziamento a carico del fondo 285, ma anche del maggior cofinanziamento, sicuramente in conseguenza del massiccio investimento sugli interventi di accoglienza residenziale che beneficiano di un finanziamento complessivo superiore ai 13 milioni e mezzo di euro (per la maggior parte provenienti da fondi comunali e regionali).

Le progettualità legate all'articolo 7, finalizzate dunque alla promozione dei diritti dei minorenni, sono quelle che a seguire beneficiano del maggiore finanziamento a carico del fondo 285 (più di 500 mila euro), mentre i servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero e le sperimentazioni di servizi socioeducativi per la prima infanzia sono destinatari di un finanziamento nettamente inferiore rispetto ad altre aree ritenute, evidentemente, prioritarie.

Un ultimo accenno agli interventi finanziati segnalati sulla base del Nomenclatore. Come già anticipato, le aree di intervento che beneficiano del maggior finanziamento complessivo (285, più cofinanziamento) e che dunque sembrano catturare maggior interesse rispetto ad altre, a parte i già citati presidi familiari socioeducativi, sono gli interventi di sostegno socioeducativo territoriale, e gli interventi di inclusione socioeducativa scolastica cui si rimanda nell'analisi della progettazione.

CAPITOLO 1. Il coordinamento e la progettazione nel 2014

ANALISI DELLA PROGETTAZIONE

Torino ha realizzato 73 progetti nel 2014. Si tratta per lo più di interventi in continuità attivi da diversi anni sul territorio cittadino. Dal punto di vista dell'organizzazione, la titolarità dei progetti è affidata alle circoscrizioni cittadine, mentre per quanto riguarda la gestione degli interventi la città mantiene una gestione diretta solo in pochi casi delegando al terzo settore o ad associazioni culturali ed enti ecclesiastici la gestione della maggior parte dei progetti.

Le tavole 3 e 4 evidenziano come la progettazione di Torino sia prevalentemente orientata sugli interventi previsti dall'art. 4 della L. 285/97 e più precisamente (se si escludono i servizi di accoglienza residenziale che, per la loro natura, richiedono un considerevole impegno economico) verso la prevenzione del disagio minorile sia attraverso l'educativa territoriale e il lavoro di strada, sia attraverso il sostegno scolastico finalizzato alla prevenzione dell'abbandono e al recupero delle lacune formative, sia attraverso attività di promozione e di prevenzione basate sull'ascolto (si veda il progetto *Centro di ascolto per adolescenti e giovani "ARIA"*). Molti di questi progetti sono rivolti nello specifico a preadolescenti e adolescenti.

Questa attenzione verso la fascia adolescenziale e giovanile si esplica non solo nell'ambito della prevenzione del disagio ma anche in un'ottica di promozione del benessere e di un uso costruttivo del tempo libero. Si vedano, ad esempio, i progetti: *Adolescenti: creatività, sport e protagonismo*, *Ars Captiva*, *Pagella non solo rock*, *Stati Generali del Rock*, *Sottodiciotto Film Festival*.

Le attività previste da questi progetti sono pensate non solo per stimolare la creatività dei ragazzi ma anche per promuovere la partecipazione e la cittadinanza attiva su cui la città investe molto (si veda tavola 3).

L'educativa territoriale e l'ascolto sono impiegati non solo per la prevenzione del disagio minorile ma anche in interventi di sostegno alla genitorialità con l'obiettivo di prevenire l'isolamento sociale delle famiglie in difficoltà (famiglie immigrate, famiglie con disabili), di mediare i conflitti fra genitori in caso di separazione e divorzio, di prevenire l'insorgere di situazioni di disagio.

Sia gli interventi di prevenzione che quelli di sostegno vedono impegnate prevalentemente figure professionali quali psicologi e educatori.

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

VENEZIA

INDICATORI DEMOGRAFICI

Popolazione residente (2014)	264.579
Popolazione 0-17enni (2014)	38.080
% popolazione minorile (2014)	14,4
Indice di vecchiaia (2014)	231,2
Quoziente di natalità (2014)	6,7
Numero famiglie (2014)	129.324
Numero medio componenti per famiglia (2014)	2,03
Stranieri	33.111
Minori stranieri (2014)	6.753
% minori stranieri sul totale degli stranieri (2014)	20,4
% minori stranieri sul totale dei minori (2014)	17,7

SEZIONE AMMINISTRATIVA

Tavola 1 - Riparto fondo 285 e numero di progetti finanziati nel quinquennio 2010-2014

Anno	Importo in €	N. progetti
quota riparto fondo 285 - 2010	€ 758.594,00	16
quota riparto fondo 285 - 2011	€ 667.950,55	16
quota riparto fondo 285 - 2012	€ 758.516,72	16
quota riparto fondo 285 - 2013	€ 743.464,07	14
quota riparto fondo 285 - 2014	€ 583.072,00	8

Tavola 2 - Stato impegno fondo anno 2014 al 31/12/2014, utilizzo dei fondi residui e del cofinanziamento

	Importo	n. progetti 2014
Totale impegno su Fondo L. 285 anno 2014	€ 478.865,00	8
Totale impegno su L. 285 residui	€ 0,00	0
Totale importo cofinanziamento su progetti 2014	€ 0,00	0

CAPITOLO 1. Il coordinamento e la progettazione nel 2014

Tavola 3 - Orientamento dell'utilizzo del Fondo L. 285 ed eventuale cofinanziamento in base all'art. L. 285/97

Articolato	Progetti	Finanziamento Fondo 285	Finanziamento complessivo
Art. 4	2	€ 50.000,00	€ 50.000,00
Art. 5	2	€ 167.500,00	€ 167.500,00
Art. 6	2	€ 172.172,00	€ 172.172,00
Art. 7	2	€ 89.193,00	€ 89.193,00

Tavola 4 - Orientamento dell'utilizzo del finanziamento complessivo in base al Nomenclatore

	Interventi/servizi	Finanziamento complessivo
Attività di informazione e sensibilizzazione: campagne informative ecc.	2	14.483,20
Attività di prevenzione e di promozione	3	32.991,90
Attività ricreative di socializzazione	2	56.151,60
Centri di aggregazione sociali	1	76.303,20
Formazione educativa	1	15.000,00
Interventi di sostegno alla genitorialità	1	6.000,00
Interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	1	13.500,00
Laboratori scolastici e attività integrative	1	28.613,20
Servizio di mediazione sociale	1	6.000,00
Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	2	167.500,00
Sostegno socioeducativo scolastico	2	28.500,00
Sviluppo della cittadinanza sociale e della partecipazione sociale dei minori	2	33.821,90

La riduzione del fondo 285 per l'anno 2014 ha sicuramente avuto un impatto sulla progettualità locale, poiché Venezia da una parte non utilizza residui, ma impegna, per i progetti inseriti in banca dati, solo risorse dell'anno in esame, dall'altra non prevede forme di cofinanziamento sulla progettualità che beneficia del fondo 285.

Dunque, l'inevitabile conseguenza della contrazione del fondo è una riduzione evidente del numero di progetti attivi localmente che, nel giro di due anni, si è dimezzata passando dai 16 progetti del 2012 agli 8 del 2014.

Come evidente dalla tavola 3, coerentemente con la competenza prevalentemente dell'area educativa sul fondo 285 attribuito a Venezia, le aree che attraggono il maggior finanziamento sono quelle afferenti all'articolo 6 e all'articolo 5.

In particolare i due progetti riconducibili all'area dell'articolo 6 promuovono interventi ricreativi, di socializzazione, centri di aggregazione sociali, interventi per l'integrazione sociale di soggetti a rischio.

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

Le due progettualità afferenti all'area dell'innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia promuovono invece spazi educativi-didattici 0-36 integrativi al nido.

Attività di formazione, informazione e promozione sono realizzate nei due interventi ricadenti nell'area dell'articolo 7, mentre l'articolo 4 ottiene un finanziamento residuale finalizzato al sostegno socioeducativo scolastico e ad attività di mediazione sociale e di sostegno alla genitorialità,

ANALISI DELLA PROGETTAZIONE

Atto di programmazione di riferimento: *Piano di zona 2011-2015*.

La città di Venezia evidenzia una certa costanza nella scelta degli interventi finanziati: quasi la totalità dei progetti (7 su 8) dà continuità a progettualità già attivate negli anni precedenti.

I servizi educativi per la prima infanzia sono attivi da più di un decennio e sono nati con l'obiettivo di offrire alle famiglie un servizio per l'infanzia di piccole dimensioni, flessibile e rispondente alle esigenze del territorio.

Per quanto riguarda i progetti collocati dalla città nell'ambito dell'art. 6, pare utile evidenziare un servizio che offre ai ragazzi spazi e interventi per la promozione di opportunità materiali e concrete in materia di formazione, lavoro, imprenditoria, terzo settore, creatività e mobilità internazionale e un centro diurno per i bambini e gli adolescenti disabili aperto nell'orario post scolastico. Presso tale centro vengono organizzati interventi di sostegno scolastico finalizzati a prevenire la dispersione scolastica, attività di sviluppo e potenziamento delle capacità cognitive, attività ludiche progettate per favorire la relazione tra i componenti del gruppo.

Si citano infine due progetti rivolti alla promozione dell'integrazione culturale e sociale degli stranieri e della diffusione del multiculturalismo (Venezia, come evidenziato negli indicatori demografici, ha un tasso percentuale, pari al 17,7%, di presenza di minori stranieri sulla popolazione minorile complessiva decisamente rilevante rispetto alla media delle città riservatarie).

Il primo progetto si rivolge nello specifico alle ragazze straniere, soprattutto immigrate di seconda generazione, e offre l'opportunità di migliorare la propria conoscenza dei servizi, di approfondire, attraverso laboratori, l'apprendimento della lingua italiana e delle tecnologie informatiche così da poter partecipare attivamente alla vita cittadina.

L'altro progetto è realizzato in collaborazione con il dipartimento di Scienze del linguaggio dell'Università di Venezia e prevede l'organizzazione di laboratori di facilitazione linguistica volti a facilitare l'integrazione scolastica dei minori stranieri mentre delega al terzo settore la gestione degli altri interventi.

Per quanto riguarda le modalità di gestione degli interventi, la città mantiene un controllo diretto degli interventi di prevenzione dell'allontanamento dei minori dalla propria famiglia di origine e del sistema formativo, mentre si avvale negli altri casi della collaborazione del terzo settore.

CAPITOLO 2. APPROFONDIMENTI TEMATICI NELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE

GLI INDICATORI SULLA CONDIZIONE DI VITA E IL BENESSERE DEI BAMBINI E DEI RAGAZZI E I COSTI DELL'ACCOGLIENZA E DELL'AFFIDO

Premessa

Nel corso della seconda parte dell'anno 2015 e nell'avvio del 2016 sono stati realizzati due approfondimenti tematici mirati rispettivamente a fare il punto sullo stato dell'arte degli indicatori capaci di narrare le condizioni di vita e di benessere dei bambini e dei ragazzi nelle città riservatarie e a proporre un primo ragionamento sui principali centri di costo dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali delle stesse città.

Il primo approfondimento ha previsto, su mandato del Tavolo tecnico della legge 285/97, la creazione di un gruppo di lavoro, presieduto da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e costituito da ricercatori del centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e da alcuni referenti 285/97 individuati, questi ultimi, sulla base della volontaria adesione al gruppo. Nel dettaglio si tratta dei referenti delle città riservatarie di Torino, Venezia, Genova, Bologna e Napoli. Le modalità operative hanno previsto un primo incontro di presentazione e riflessione comune, nel mese di settembre 2015, presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali seguito da un secondo incontro realizzatosi, nel dicembre dello stesso anno, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Nel mentre la collaborazione tra i membri del gruppo è stata alimentata attraverso contatti telefonici e invio, mediante email, dei materiali di interesse.

Il secondo approfondimento ha coinvolto un più ampio numero di città, sebbene non sia stato previsto un gruppo di lavoro specifico. Attraverso i referenti 285/97 sono stati sondati, per i costi dell'affidamento familiare, i responsabili dei centri per l'affido di tutte le città riservatarie, mentre per i costi dei servizi residenziali i responsabili di alcuni servizi residenziali delle città di Torino, Genova, Firenze e Bari. Analogamente all'approfondimento sul benessere anche per i costi dell'accoglienza, è stato realizzato un primo momento di incontro a Roma e un successivo momento di verifica a Firenze, mentre il grosso dell'operatività è stata demandata a scambi avvenuti tramite invio dei materiali a mezzo email.

1. Gli indicatori sulla condizione e il benessere dei bambini e dei ragazzi nelle città riservatarie

1.1 Il benessere di bambini e ragazzi

Il concetto di benessere è complesso ed è stato declinato in modi diversi nel corso del tempo. Partendo dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e tenendo in debito conto i lavori di Ben Arieh, di Bradshaw, di Sen e del percorso già avviato dal Centro

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza⁸, intendiamo il benessere dei bambini e dei ragazzi come un insieme di relazioni sociali e affettive in cui i ragazzi sono inseriti in famiglia o nel gruppo dei pari, ma anche, per dirla con Sen, l'insieme delle risorse quindi l'ampiezza del loro set di opportunità (anche di ordine materiale) e il grado di libertà (capacità) con cui possono scegliere, al suo interno, la vita che considerano migliore⁹. Ciò restituisce un concetto multidimensionale di benessere, strettamente legato a quello della qualità della vita, laddove lo sviluppo di tutte le capacità è contemporaneo e non si può stabilire una graduatoria o un ordine di priorità. Naturalmente, in accordo con Qvortrup bisogna precisare che aprire l'intera gamma di opportunità ai bambini è positivo a patto però che le strutture vengono adattate alle loro capacità e competenze, e quindi bisogna compiere uno sforzo per trasformare il mondo, le sue città, le istituzioni e lo spazio pubblico in un luogo sicuro per entrambi, adulti e bambini.

È ovvio, per esempio, che lo sviluppo del traffico urbano ha raggiunto una tale dimensione e intensità che sarebbe sbagliato ignorarlo come potenziale minaccia per i bambini. Comunque, fino a quando togliamo i bambini e i giovani adolescenti dalle strade e dalle piazze e non ci impegniamo a sfidare i potenti interessi che stanno dietro questo sviluppo, imponiamo ai bambini dei costi che di per sé rappresentano un rischio. Così il traffico, con gli effetti dell'inquinamento, rappresenta un rischio già per la sua presenza e crescita con conseguenze per la salute e la vita dei bambini. È comunque anche una minaccia per i diritti dei bambini a muoversi e alla loro legittima possibilità di accesso a quelle aree urbane in cui vivono come cittadini¹⁰.

Questa definizione contiene in sé tutti i passaggi che nel corso del tempo possiamo rinvenire nella costruzione del concetto di benessere e dei relativi indicatori.

Si può far risalire ai primi anni '70 l'interesse per la costruzione di indicatori di benessere dell'infanzia, quando da un lato si affermano giuridicamente i diritti dei bambini, dall'altro nasce l'idea dell'infanzia come una fase autonoma dell'età, con l'affermazione di discipline sociologiche espressamente dedicate a essa. In un primo momento, gli indicatori riguardavano soprattutto la tutela dei bisogni fondamentali o aspetti negativi, quali la devianza. Bisognerà attendere la fine degli anni '90 per cominciare a riflettere sulla necessità di avere dei dati che consentissero di "misurare" il miglioramento della qualità della vita oltre alla assicurazione dei bisogni primari, con l'ovvia conseguenza di dover definire il concetto di qualità della vita, fino a quel momento

⁸ In questo paragrafo facciamo riferimento a: Ben Arieh, A. (2010), *Indicatori del benessere dell'infanzia. sviluppi, situazione attuale e prospettive future*, in «Cittadini in crescita», n. 3, p. 11-17; Bradshaw, J. et al. (2013), *Children's subjective well-being in rich countries*, Working Paper 2013-03, Unicef Office of Research, Florence; Belotti, V., Moretti, E. (2011), *L'Italia «minore»: mappe di indicatori sulla condizione e le disuguaglianze nel benessere dei bambini e dei ragazzi*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, n. 51); Sen, A. (1984), *Commodities and capabilities*, Oxford University Press.

⁹ Sen, A. (1984), cit.

¹⁰ Qvortrup, J. (2003), *La relazione tra protezione e partecipazione: rischio o opportunità per i minori o per la società adulta?* in Colozzi, I., Giovannini, G. (a cura di), *Ragazzi in Europa tra tutela, autonomia e responsabilità*, Milano, Franco Angeli, p. 9, http://www.graziellagiovannini.it/wp-content/uploads/qvortrup_j.pdf

CAPITOLO 2. Approfondimenti tematici nelle 15 città riservatarie

strettamente legato alla produzione e alla ricchezza e, a livello di singoli individui, in particolare al reddito.

Un altro passaggio importante è la consapevolezza dell'importanza del punto di vista soggettivo e allo stesso tempo l'assunzione di una prospettiva puerocentrica. Per poter riflettere adeguatamente sul benessere di queste fasce d'età, pertanto, occorre il loro coinvolgimento diretto come fonte primaria di informazione, chiedendo direttamente a loro cosa fanno, cosa provano, di che si preoccupano, con chi sono in relazione.

Infine, sempre sul termine degli anni '90, proprio Jens Qvortrup introduce l'idea del benessere dei bambini come una condizione del presente¹¹, perché nella prospettiva rivolta solo al futuro, i bambini sono considerati come degli oggetti, nel senso che il loro successo nella vita viene posticipato fino all'età adulta. Fermo restando l'importanza dello sviluppo del bambino verso l'età adulta, è importante tener presente che i bambini non solo saranno cittadini di domani ma lo sono già oggi, tanto che riconosciamo la necessità di garantire i loro diritti. Proprio sposando questa prospettiva bisogna considerare dimensioni quali le competenze di vita o la partecipazione alla vita della comunità nel valutare il loro livello di benessere.

Children's Worlds, the International Survey of Children's Well-Being (ISCWeB) è uno studio a livello mondiale che esplora il benessere soggettivo dei bambini. L'attenzione alla dimensione soggettiva del benessere è particolarmente importante quando si tratta di produrre dati, analisi e ipotesi di intervento che riguardano gruppi sociali tradizionalmente carenti di "voice" o a rischio di esclusione sociale. Le scelte che si compiono possono essere infatti fondate su elementi anche oggettivi che però possono essere privi della prospettiva più adeguata alla valutazione delle conseguenze e delle implicazioni che interventi apparentemente neutri possono avere su tali gruppi. È questa una raccomandazione che il coordinamento PIDIDA da anni rivolge ai vari livelli di governance delle politiche in Italia, cercando di valorizzare il punto di vista diretto dei bambini su tutte le questioni che li riguardano. In termini concettuali, come accennato in precedenza, il passaggio che alcuni studi e pratiche effettive di programmazione delle politiche hanno compiuto è stato quello di valorizzare l'infanzia e l'adolescenza solo come fasi di passaggio verso l'età adulta, a valorizzarle come condizione soggettiva che vale di per sé, mettendo quindi in evidenza l'agency dei bambini come attori sociali.

1.2 Gli indicatori di benessere

La difficoltà di rilevare indicatori di benessere e qualità della vita dei bambini a livello cittadino non è un problema solo italiano. Dalla ricognizione di altre esperienze internazionali di costruzione di indicatori con riferimenti territoriali diversi, da quello statale a quello di contea (vedi Child Indicators Research degli ultimi due anni) emergono alcune questioni rilevanti e trasversali, non ultima la diversa collocazione dello stesso indicatore in domini diversi di interesse a conferma della non univocità e anche della parziale sovrapposizione tra il singolo indicatore e dominio di riferimento.

È importante sottolineare anche che in tutte le esperienze da noi considerate, il paniere di indicatori diventa sempre più esiguo passando dalla dimensione nazionale a quella locale, così

¹¹ Si veda a titolo esemplificativo Qvortrup, J. (1999), *The meaning of child's standard of living*, in Bowers Andrews, A., Hevener Kaufman, N. (eds.), *Implementing the U.N. Convention on the Rights of the Child: A standard of living adequate for development*, Westport, Connecticut, Praeger, p. 47-55.

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

come i criteri di scelta. Infatti, a livello nazionale i criteri che guidano nella selezione dei diversi indicatori sono numerosi e riguardano, per esempio, l'univocità di interpretazione, la provenienza da fonti pubbliche e affidabili, mentre diventano semplicemente la disponibilità dei dati nel corso del tempo e per tutte le unità territoriali che si vogliono confrontare, quando passiamo a un livello territoriale più circoscritto.

Anche nel percorso *Urbes*¹² realizzato da Istat, che offre una panoramica multidimensionale dello stato e delle tendenze del benessere nelle realtà urbane italiane, l'esito della ricognizione iniziale dipende dalla disponibilità a livello locale degli indicatori, mettendo in luce la necessità di avviare strategie di potenziamento delle basi informative locali, anche attraverso un uso più intensivo delle fonti statistiche esistenti.

Altro aspetto importante e dibattuto in letteratura riguarda, inoltre, la costruzione di indici sintetici e il metodo per costruirli, poiché il principale problema di un indice sintetico riguarda l'annullamento delle differenze che emergono tra le unità territoriali a confronto su specifiche dimensioni. Questo è vero soprattutto quando si evidenziano solo alcune aree particolarmente carenti e sulle quali sarebbe auspicabile un intervento politico atto a modificare la situazione riscontrata.

Ciò premesso e facendo perno sulle precedenti esperienze di raccolta degli indicatori nelle città riservatarie e prendendo a riferimento la ricchezza informativa e il dibattito sulle principali esperienze di studio sul tema, il lavoro del gruppo 285 è stato impostato per perseguire un triplice obiettivo pratico:

- ricostruire attraverso i dati territoriali a disposizione, provenienti per lo più dall'esperienza *Urbes*, un profilo di comunità ampio e sfaccettato delle 15 città riservatarie in cui collocare le condizioni di vita e il benessere dei cittadini di minore età;
- identificare la lista di indicatori comuni già nella disponibilità delle città riservatarie – limitatamente in questa fase, come ovvio, a quelle partecipanti al Tavolo 285 e in un secondo momento da verificare con le restanti dieci città – capaci di riflettere le condizioni di vita e di benessere dei bambini e dei ragazzi;
- proiettare la riflessione oltre i limiti della concreta disponibilità di dati per identificare una batteria più ampia di indicatori per così dire "ideale", ovvero quegli indicatori che vorremmo e che permettono una descrizione più approfondita e realistica delle condizioni di vita e del benessere dei bambini e dei ragazzi nelle 15 città.

La trattazione della materia seguirà pertanto la sequenza qui individuata negli obiettivi posti, inglobando in un unico paragrafo per comodità e chiarezza espositiva gli ultimi due che nascono, entrambi, da una matrice comune.

¹² *Urbes: il benessere equo e sostenibile nelle città 2015*, Istat-Cnel, <http://www.istat.it/urbes2015>.

CAPITOLO 2. Approfondimenti tematici nelle 15 città riservatarie

1.3 Il profilo di comunità

L'analisi degli indicatori di contesto offre un quadro sullo stato di benessere generale nelle città metropolitane, portandoci a riflettere, da un lato, sulle condizioni di vita attuali e dall'altro sulla presenza di disuguaglianze che orientano in maniere differenti i percorsi di vita dei bambini e dei ragazzi e possono influenzare i futuri modelli di sviluppo. Questa analisi risulta pertanto imprescindibile nel momento in cui dobbiamo interpretare gli indicatori di benessere dei bambini e dei ragazzi perché ci consente di collocarli spazialmente e temporalmente, valutandone in modo più corretto i cambiamenti nel tempo. Il percorso *Urbes*, in progress, nasce a partire dal progetto *Bes* (*Benessere equo e sostenibile*) finalizzato all'individuazione delle misure più idonee a rappresentare il progresso del Paese, che Cnel e Istat hanno realizzato coinvolgendo esperti ma anche istituzioni, parti sociali e il mondo dell'associazionismo. Occupandoci di bambini e adolescenti, è, in effetti, fondamentale interrogarci sulla qualità del benessere e dunque sui temi dell'equa distribuzione (equità) e sui limiti della sua promozione (sostenibilità). Ciò significa, in pratica, riflettere sulla distribuzione del welfare, monitorata verificando le disuguaglianze tra individui, organizzazioni, gruppi e tra aree geografiche, ma anche sulla possibile erosione / permanenza / miglioramento / deterioramento delle condizioni di vita (interpretabili in termini di capitali) rispetto al futuro delle presenti generazioni e alla sorte delle generazioni future. Il percorso *Urbes* è stato avviato nel febbraio 2012 con i sindaci, costituendo una rete di città metropolitane disponibili a confrontarsi sul tema degli indicatori di benessere urbano equo e sostenibile. Nel corso del 2012, gli Enti hanno effettuato una prima ricognizione della disponibilità a livello locale degli indicatori, avviando, contestualmente, iniziative di consultazione dei cittadini su queste stesse tematiche. Attualmente, il Set di indicatori 2015 si compone di 64 indicatori, 48 nazionali del *Bes* e 16 nuovi indicatori concernenti tematiche e risvolti significativi soprattutto in un'ottica di declinazione urbana della misura del benessere, distinti in 11 domini che sono Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione, Qualità dei servizi. Il dodicesimo dominio, Benessere soggettivo, non è ancora popolato da indicatori disaggregati a livello comunale o provinciale. Di questi 64 indicatori, il gruppo di lavoro ne ha condivisi 12, attinenti a sei domini: Salute, Benessere economico, Patrimonio culturale, Qualità dei servizi, Sicurezza, Politica e istituzioni.

L'ambito della salute prevede un solo indicatore, la speranza di vita di maschi e femmine, relativo all'anno 2013, disponibile a livello provinciale e ricavato dalle tavole di mortalità della popolazione italiana che l'Istat produce con cadenza annuale. L'indicatore esprime il numero medio di anni che può aspettarsi di vivere un bambino nato in un certo anno di calendario.

Tra le 15 città riservatarie vi sono differenze minime ed è, in effetti, l'unico indicatore rispetto al quale non emergono quelle discrepanze tra le città del Nord e quelle del Sud che caratterizzano il nostro Paese. Infatti, la speranza di vita per le femmine è compresa tra gli 82,4 anni di Napoli e gli 85,6 di Milano. Se escludiamo le città di Napoli, Catania e Palermo, rimane un'oscillazione di un anno e mezzo – tra gli 84 e gli 85,6, dato abbastanza in linea con quello nazionale, pari a 84,9. Per i maschi la speranza di vita è compresa tra i 77,6 anni di Napoli e gli 81,3 di Firenze, valore superiore alla media nazionale, pari a 80,3. Come per le femmine, le città con i valori più bassi sono, oltre a Napoli, Catania e Palermo.

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

Tavola 1 - Salute

	SALUTE	
	Speranza di vita femmine	Speranza di vita maschi
Torino	84,7	80
Milano	85,6	80,7
Venezia	84,9	80
Genova	84,6	79,5
Bologna	85,2	80,9
Firenze	85,9	81,3
Roma	84,3	79,6
Napoli	82,4	77,6
Bari	85	80,8
Brindisi	84,1	80
Taranto	84,5	79,6
Reggio Calabria	84,4	79,4
Palermo	83,4	78,9
Catania	83,3	78,7
Cagliari	85,3	79,8

Il dominio dell'istruzione è indagato con tre indicatori, tutti riferiti all'anno 2011: il primo, l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, si riferisce alla percentuale di persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e non sono inseriti in un programma di formazione, sul totale delle persone di 18-24 anni; il secondo, Neet (acronimo inglese di *Not (engaged) in education, employment or training*), ossia giovani che non lavorano e non studiano, è la percentuale di persone di 15-29 anni non occupate né inserite in un percorso di istruzione o formazione, sul totale delle persone di 15-29 anni; infine, persone che hanno conseguito almeno il diploma di scuola secondaria di secondo grado è la percentuale di persone di 25-64 anni che hanno completato almeno la scuola secondaria di II grado sul totale delle persone di 25-64 anni. Tutti e tre questi indicatori sono ricavati dal Censimento della popolazione.

Catania, Napoli e Palermo registrano la percentuale più alta di ragazzi usciti precocemente dal sistema di istruzione e formazione, con valori che si attestano tra il 25 e il 30% del totale dei 18-24enni, contro una media del Sud pari al 21%. Le città del Centro Nord, al contrario, presentano i valori più bassi con percentuali che oscillano tra l'11,3% di Roma (la media per il centro è del 15,3%) e il 16,7% di Torino (*vs.* il 15,7% del Nord). Unica eccezione Reggio Calabria con solo l'8,5% di ragazzi che abbandonano precocemente il percorso formativo. Tuttavia, questo dato va letto parallelamente alla percentuale di Neet che in questa città è pari al 27%, valore di certo inferiore al 42% di Napoli e al quasi 40% di Catania e Palermo (la media per il Sud è del 31,4%), ma decisamente più alto del 14-15% che caratterizza Firenze, Bologna, Genova, Venezia e Milano, laddove la media per il Nord è del 15,2% e per il Centro è del 19,2%.

Per chiudere sulla dimensione dell'istruzione, la percentuale di persone che hanno conseguito almeno il diploma, che sono il 57,6% in Italia, supera il 70% a Roma, Firenze, Bologna e Milano, laddove la media per zona geografica è del 60% al Nord e del 61,3% al Centro, mentre

CAPITOLO 2. Approfondimenti tematici nelle 15 città riservatarie

oscilla tra il 50 e il 60% nelle città del Sud, in linea con la media della ripartizione pari al 51,4%, a eccezione di Reggio Calabria e Cagliari.

Considerando i tre indicatori simultaneamente, possiamo quindi dire che i ragazzi che risiedono nelle città del Sud sono mediamente circondati da persone meno istruite e, più spesso di quelli che risiedono nel resto del Paese, rinunciano a percorsi formativi, non riuscendo comunque a collocarsi adeguatamente in un contesto lavorativo. In generale, l'Italia presenta un forte ritardo in termini di istruzione e formazione rispetto alla media dei Paesi europei. Partendo dal dato sui giovani Neet vediamo come, infatti, al 2012, la media europea sia pari al 15,9% vs. il 24% dell'Italia che è terza con la percentuale più alta dopo Grecia (27%) e Bulgaria (25%); proseguendo con il confronto, nel 2013, la quota di persone 15-64enni che in Europa ha conseguito almeno il diploma è pari al 75% con 17 punti percentuali di differenza dal nostro Paese e, infine, il tasso di uscita precoce dal sistema formativo è in Europa pari al 12% vs. il 17% italiano¹³.

Anche all'interno del Paese, le differenze tra Nord e Sud sono ancora molto pesanti, addebitabili *in primis* al sistema scolastico ma anche al fatto che la mobilità sociale intergenerazionale relativa, da sempre poco fluida, è bloccata oggi più che mai da un condizionamento della classe sociale di provenienza, che determina la scelta dei percorsi scolastici e formativi¹⁴.

L'Istat mostra che i figli di genitori con titoli di studio elevati o professioni qualificate abbandonano meno gli studi, hanno più basse probabilità di diventare Neet, rispetto ai figli di genitori poco istruiti o con bassi profili professionali¹⁵.

Tavola 2 - Istruzione

ISTRUZIONE			
	Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (distribuzione %)	Neet (distribuzione %)	Persone con almeno il diploma superiore (distribuzione %)
Torino	16,7	19,8	64,6
Milano	14,3	14,2	74,3
Venezia	14,9	15,3	65,1
Genova	15,9	15,7	68,0
Bologna	14	13,7	75,7
Firenze	13,6	14,6	72,0
Roma	11,3	19	74,7
Napoli	27,6	42	50,7
Bari	17,7	28	58,2
Brindisi	18,9	31,5	54,9
Taranto	20,5	33	54,2

¹³ Istat, *Bes 2015, istruzione e formazione*, <http://www.istat.it/it/files/2015/12/02-Istruzione-formazione-Bes2015.pdf>

¹⁴ Si veda, tra gli altri, Cobalti, A., Schizzerotto, A. (1994), *La mobilità sociale in Italia*, Bologna, Il mulino; e, più recentemente: Schizzerotto, A. (2013), *Mutamenti di lungo periodo delle strutture di classe e dei processi di mobilità in Italia*, in «Quaderni di sociologia», v. LVII - 62, p. 127-145.

¹⁵ Istat, 2015, cit.

I PROGETTI nel 2014. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie

Reggio Calabria	8,5	27,8	69,8
Palermo	25	38,8	54,3
Catania	29,8	39,8	51,9
Cagliari	17,2	25,2	67,8

Il dominio del benessere economico viene qui indagato attraverso l'indicatore dell'incidenza di persone che vivono in famiglie senza occupati, ossia la percentuale di persone che vivono in famiglie con almeno un componente di 18-59 anni (con esclusione delle famiglie dove tutti i componenti sono studenti a tempo pieno con meno di 25 anni) nelle quali nessun componente lavora o percepisce una pensione da lavoro, sul totale delle persone che vivono in famiglie con almeno un componente di 18-59 anni. La fonte di questo indicatore è il Censimento della popolazione e l'anno di riferimento è il 2011.

Dal documento della Commissione scientifica per la misura del benessere, sappiamo che questo indicatore si discosta da quello di Europa 2020, che considera le persone in famiglie a intensità lavorativa molto bassa, ossia la percentuale di persone di 0-59 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20% del loro potenziale, indipendentemente dal livello di reddito familiare e dalla condizione di deprivazione familiare. Infatti, nell'idea della Commissione, non sempre quest'ultimo indicatore rende conto di situazioni di reale difficoltà economica, trascurando il contributo all'economia familiare dei redditi da pensione. È vero, come la stessa Commissione evidenzia, che anche nel caso dell'indicatore qui considerato possono esserci delle famiglie con redditi da fonte diversa da lavoro o pensione¹⁶.

In continuità con quanto visto sopra, registriamo la percentuale più bassa nelle città metropolitane del Nord, in particolare a Venezia con il 4,3% (tuttavia con valori sempre superiori al 3,5% di media del Nord) e il valore più alto a Napoli con il 19,2%, di gran lunga più alto rispetto alla media della ripartizione geografica pari a 11,4%. Le nostre due città del centro, Bologna e Firenze, al contrario, mostrano valori in linea con la media della ripartizione (pari al 5,2%) attestandosi entrambe intorno al 5%.

¹⁶ http://www.misuredelbenessere.it/fileadmin/upload/docPdf/Rapporto_benessere_economico.pdf

CAPITOLO 2. Approfondimenti tematici nelle 15 città riservatarie

Tavola 3 - Benessere economico

BENESSERE ECONOMICO	
Incidenza di persone che vivono in famiglie senza occupati (distribuzione percentuale)	
Torino	6,6
Milano	5,1
Venezia	4,3
Genova	5,0
Bologna	5,0
Firenze	5,1
Roma	6,6
Napoli	19,2
Bari	8,2
Brindisi	10,6
Taranto	11,4
Reggio Calabria	11,2
Palermo	14,9
Catania	18,0
Cagliari	8,4

Per il dominio Patrimonio culturale è stato scelto il numero di biblioteche pubbliche comunali e provinciali per 100mila abitanti. La fonte è il Cepell, Istituto autonomo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, l'anno di riferimento è il 2012.

Ovviamente, parliamo di servizi offerti e nulla sappiamo su quanto questi servizi vengano effettivamente utilizzati dai cittadini. Tra l'altro, la presenza di sezioni particolarmente curate anche per i più piccoli o di attività per coinvolgere i bambini e i ragazzi dipendono dall'organizzazione della singola biblioteca. Tuttavia, questo indicatore, insieme agli altri qui considerati, offre un quadro delle opportunità offerte ai bambini e ai ragazzi. Stirando un po' il concetto espresso da Stiglitz, Sen, Fitoussi possiamo dire che nonostante «i fattori oggettivi possano avere anche un valore strumentale ai fini del benessere soggettivo, entrambi gli approcci concettuali [*quello basato sulle capacità e quello incentrato sull'allocazione equa, considerati dai tre autori, ndr*] considerano che ampliare le opportunità disponibili [...] rivesta un'importanza intrinseca per la vita degli individui»¹⁷.

Il numero più alto di biblioteche lo troviamo a Venezia con 6,1 biblioteche per 100mila abitanti, seguita da Bologna con 3,5 e Milano con 1,8, abbiamo poi Firenze e Roma con, rispettivamente, 1,7 e 1,3 biblioteche per 100mila abitanti. Infine, per quanto riguarda le città del Sud, il valore più basso lo riscontriamo a Brindisi e Reggio Calabria che registrano 0 biblioteche per 100mila abitanti, mentre il valore più alto è di Napoli con 0,7 biblioteche per 100mila abitanti, laddove il valore medio della ripartizione è pari a 3,1. Il dominio Qualità dei servizi comprende due indicatori: la raccolta differenziata di rifiuti urbani e la disponibilità di verde urbano. Tutti e due questi indicatori possono essere considerati come indicatori di qualità della

¹⁷ Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J.P., *La misura sbagliata delle nostre vite: perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, Etas, 2010, p. 75.