

Tali proposte sono state ampiamente dibattute tra i partecipanti, che hanno effettuato una selezione privilegiando la rilevanza rispetto alla programmazione in atto sui territori.

Le quattro aree infine individuate (diritto al gioco, sostegno alla genitorialità, contrasto alla dispersione scolastica, affidamento familiare) tendono a creare un quadro logico unitario tra la programmazione nazionale in materia di infanzia e adolescenza e la programmazione locale, rispondendo come già accaduto nelle scorse annualità, a specifiche esigenze di approfondimento evidenziate dai rappresentanti dei territori coinvolti nel Tavolo tecnico.

Il processo di condivisione e selezione delle aree ritenute prioritariamente meritevoli di attenzione, si è rivelato un meccanismo fondamentale per favorire opportunità di studio coerenti con i bisogni espressi dalle città e sui quali non è scontato che sia stata attivata ancora un'intensa progettualità a livello locale. Dunque, rilanciare l'attenzione su un'area specifica può concretamente favorire processi di convergenza negli orientamenti normativi territoriali.

Un'ulteriore area di attenzione affrontata nel corso degli incontri recenti del Tavolo tecnico è stata rappresentata dalla costruzione partecipata attraverso l'individuazione di linee di lavoro comuni per la creazione di indicatori sull'infanzia e l'adolescenza. L'attenzione del Tavolo si è, infatti, dedicata all'esame di una proposta di indicatori sulla condizione e il benessere di bambini e adolescenti riguardanti sei diverse dimensioni di analisi: la struttura sociale, le relazioni e i legami, la partecipazione sociale, la salute, l'inclusione scolastica, la diffusione e uso dei servizi.

Ciascuna dimensione è stata declinata in differenti sottodimensioni su parte delle quali le città si sono impegnate a fornire dati specifici. Gli indicatori proposti sono stati ampiamente dibattuti tra i partecipanti al Tavolo con l'obiettivo di trovare una convergenza utile al raggiungimento di svariati obiettivi, tra i quali:

- allargare l'analisi proposta nella Relazione al Parlamento a dati quantitativi diversi da quelli derivanti dalla banca dati dei progetti;
- fornire un supporto in termini di dati e conoscenza ai tavoli di approfondimento tematico;
- stimolare la riflessione critica e il protagonismo delle città riservatarie nella raccolta dati per far emergere la base informativa già esistente sulla condizione e sul benessere dei bambini e dei ragazzi e valutarne l'evoluzione nel tempo dei fenomeni;
- posizionare, agli esiti della rilevazione, le città rispetto alle dimensioni di senso per poter riflettere sulle dimensioni in cui ciascun territorio potrebbe impegnarsi per migliorare le condizioni di vita dell'infanzia e dell'adolescenza.

In una prima fase, dunque, si è tentato di avviare un ragionamento sull'effettiva disponibilità e sulla qualità dei dati forniti dalle città, rilanciando la discussione per la condivisione di un programma di attività finalizzato alla costruzione di un set stabile nel tempo di indicatori di contesto e di benessere su infanzia e adolescenza anche al fine di facilitare gli amministratori nell'analisi di merito sulla coerenza tra progettazione attivata e le esigenze emergenti dal territorio.

Il lavoro di costruzione-condivisione degli indicatori, pur in una fase iniziale, rappresenta un'attività che in realtà è esito di accordi già assunti in sede di avvio dei lavori del Tavolo tecnico nell'anno 2007: l'applicazione del metodo di coordinamento aperto nei lavori del Tavolo, infatti, prevede la condivisione di strumenti per il coordinamento delle azioni in materia di politiche sociali definendo obiettivi, linee guida e indicatori comuni.

Si è inteso dar forma, in questo modo, a due macro obiettivi: da un lato, l'approfondimento dell'area più strettamente qualitativa e di *policy* (quale quella avviata con

parte delle città riservatarie con il progetto Pippi e come lo scambio e l’analisi delle buone pratiche), dall’altro il rafforzamento dell’analisi quantitativa sulle realtà oggetto di analisi (sulla falsariga di quanto attuato 10 anni fa in Europa in merito al lavoro di costruzione degli indicatori di Laeken poi divenuti riferimento fondamentale nella costruzione degli obiettivi della Strategia Europa 2020).

È stata condivisa, dunque, l’importanza di arrivare a rappresentare la situazione dei territori coinvolti attraverso indicatori robusti che permettano di disegnarla in maniera più efficace. L’opportunità di proseguire il percorso di costruzione degli indicatori è stata ampiamente condivisa anche nel corso degli incontri del secondo semestre dell’anno 2011 e attualmente concretizza uno degli obiettivi prioritari che il Tavolo ha deciso di darsi per il prossimo futuro.

2. Frutti del lavoro di rete e prospettive di sviluppo

Programma di intervento per la prevenzione dell’istituzionalizzazione (Pippi)

Il lavoro costante e assiduo che in questi anni ha caratterizzato la cura della rete con le 15 città riservatarie del fondo 285, come già anticipato, ha positivamente influenzato le relazioni interistituzionali, creando efficaci sinergie tra i protagonisti coinvolti. Ciò ha favorito l’instaurarsi di un clima fertile per promuovere sperimentazioni “pilota” su territori considerati partner istituzionali legati da un rapporto pluriennale ormai ritenuto consolidato.

Nell’autunno del 2010, dunque, è stata proposta a tutte le città componenti il Tavolo tecnico di coordinamento l’adesione a un programma sperimentale di intervento multidisciplinare e integrato di durata biennale a favore di nuclei familiari con figli in età 0-16 a grave rischio di allontanamento, declinato attraverso interventi di sperimentazione, accompagnamento, tutoraggio e supervisione di processi e approcci metodologici orientati alla presa in carico del nucleo familiare a rischio per prevenire l’allontanamento dei bambini.

Il suddetto *Programma di intervento per la prevenzione dell’istituzionalizzazione*, proposto e realizzato in collaborazione con l’Università di Padova - Dipartimento Scienze dell’educazione, trova le sue origini nelle molteplici esperienze in atto sia in Europa che nel Nord America e da una consolidata esperienza di ricerca-formazione e azione realizzata nel corso di vari anni tra i ricercatori dell’Università di Padova e gli operatori di svariati servizi, in particolare della Regione Veneto e dell’Azienda Ulss di Bassano del Grappa.

Pippi è stato attivato nei territori che hanno aderito alla proposta formulata dal Ministero: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia.

Con questi 10 partner, il Ministero e l’Università di Padova hanno avviato nel gennaio 2011 un percorso sperimentale finalizzato a rispondere alle difficoltà quotidiane che gli operatori affrontano nella attivazione delle reti sociali di supporto alle famiglie in difficoltà, nel coinvolgimento di genitori e bambini nei progetti di intervento, nella documentazione degli esiti, nel restituire visibilità al lavoro quotidiano – quasi impercettibile – sui casi presi in carico, nella documentazione degli interventi.

Tra gli obiettivi di Pippi vi è il tentativo di codificare pratiche già in atto in alcuni contesti e gettare le basi per avviare delle radicali trasformazioni in altri, favorendo l’attuazione di meccanismi di valutazione definiti chiaramente fin dal primo atto della presa in carico.

La prima fase di implementazione ha assunto la fisionomia di una ricerca-intervento partecipata (Milani, Serbati, Ius, 2011), nella quale la partecipazione congiunta di

professionisti dei servizi e dei ricercatori, che si sperimentano in una relazione di partenariato, ossia di fattiva collaborazione basata sulla riflessività e sulla condivisione dei rispettivi saperi in vista della costruzione partecipata di un nuovo “sapere dell’azione”, mira ad assicurare un rigoroso sviluppo della ricerca permettendo agli operatori di raggiungere una completa padronanza del percorso di intervento previsto dal progetto.

In tal modo essi possono contribuire all’integrazione del programma nel quadro standard delle prassi locali dei servizi di tutela dei minori e gli strumenti utilizzati nella sperimentazione possono entrare a far parte del *modus operandi* ordinario dei servizi rispetto alla progettazione-valutazione del lavoro con le famiglie, garantendone così la piena replicabilità.

Il programma propone un modello di intervento innovativo e sperimentale rivolto ai servizi territoriali titolari della funzione di protezione e cura nei confronti di bambini e ragazzi e prevede il coinvolgimento di famiglie target multiproblematiche, negligenti rispetto alla cura e all’educazione dei propri figli e considerate a forte rischio di allontanamento rispetto ai figli minori che si realizza attraverso 4 fasi operative:

- fase 1 – gennaio / maggio 2011: *pre-assessment*, inclusione delle famiglie target, selezione e formazione delle famiglie di appoggio (che garantiscono alle famiglie target un sostegno concreto nella quotidianità, facilitando l’integrazione della famiglia nella comunità);
- fase 2 – maggio / settembre 2011: avvio del programma e dei dispositivi di presa in carico intensiva su famiglie target, prima misurazione dell’*assessment*, prima definizione del progetto quadro di presa in carico;
- fase 3 – settembre 2011 / marzo 2012: attualizzazione del programma e seconda misurazione;
- fase 4 – marzo / novembre 2012: attualizzazione del programma, terza misurazione e conclusione dell’intervento.

Pippi opera, dunque, per implementare strumenti condivisi e confrontabili per l’*assessment*, la progettazione e la valutazione nei diversi tempi dell’intervento che siano fruibili, dopo la chiusura del programma, nelle prassi ordinarie dei servizi coinvolti nella sperimentazione, agevolando l’attivazione di forme innovative di partenariato tra mondo dei servizi sociali e scolastici.

Quanto sopra viene garantito attraverso la costituzione e l’operato di:

a) gruppi di riferimento territoriale (formati da professionalità del territorio e da esperti del gruppo scientifico) orientati alla cura delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione del progetto e alla concertazione delle attività svolte nel singolo territorio;

b) équipe multidisciplinari e integrate (composte dal *case manager*, operatori del territorio, famiglie target, referenti dell’ambito sanitario ed educativo, famiglie di appoggio) responsabili del coordinamento e della realizzazione del programma per tutta la sua durata;

c) gruppo scientifico composto da referenti dell’Università di Padova, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, impegnato nella strutturazione e revisione periodica del piano sperimentale, della formazione delle équipe, del tutoraggio rispetto all’utilizzo degli strumenti di progettazione e valutazione, della funzione di accompagnamento e supervisione delle nuove pratiche.

Il programma, infine, ha previsto la costituzione di un comitato tecnico di coordinamento finalizzato a monitorare, orientare e supervisionare il programma: il suddetto comitato, composto da rappresentanti delle città aderenti, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell’Università di Padova, si è riunito in svariate occasioni nel corso delle quali è

emersa dai referenti dei territori l'esigenza di attivare momenti locali di informazione, promozione e approfondimento dell'attività in corso anche al fine di sensibilizzare amministratori locali e operatori sui temi della prevenzione nella fase di presa in carico di famiglie e minori a rischio allontanamento.

Il programma sperimentale è stato proposto alle città riservatarie anche in risposta a numerose sollecitazioni nella direzione di un accompagnamento più incisivo nella formazione e nel rafforzamento delle competenze delle professionalità coinvolte nei servizi territoriali, esigenze spesso emerse nel corso degli incontri del Tavolo tecnico di coordinamento.

Il periodo – ormai lontano – di grande investimento sulla formazione degli operatori che ha caratterizzato i primi due trienni di attuazione della L. 285 ha visto lentamente sfumare l'iniziale spinta propulsiva; ha tuttavia ritrovato vigore in forme differenti, anche grazie all'applicazione nel Tavolo 285 del metodo di coordinamento aperto che, per l'appunto, assume tra i suoi obiettivi prioritari quello di creare le condizioni per un reciproco apprendimento con lo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, innovazione e convergenza nei risultati.

In tale ottica, un grande sforzo e investimento è al momento in atto, nell'ambito delle attività previste dal programma Pippi, nella direzione di accompagnare i gruppi territoriali e gli operatori con una incisiva azione di *tutorship* che si concretizza attraverso interventi di sostegno diretto (incontri di tutoraggio in loco) per sostenere le competenze dei professionisti coinvolti e per garantire un'applicazione il più possibile uniforme del programma, pur nell'adeguamento degli strumenti alle peculiarità locali, e interventi di sostegno indiretto (confronti via e-mail, via telefono e attraverso una piattaforma Moodle attivata per creare una piazza virtuale di scambio e raccordo).

Sono stati, inoltre, realizzati due seminari formativi di due giornate ciascuno che hanno visto la partecipazione di quasi 300 tra referenti e operatori provenienti dai territori coinvolti: i suddetti incontri sono stati realizzati per supportare e rafforzare le competenze degli operatori e soprattutto per sostenere l'avvio e l'utilizzo dei dispositivi di azione previsti dal programma. Ci si è orientati, dunque, verso la promozione di un percorso di crescita partecipato, capace da un lato di rispondere alle esigenze emerse dai partecipanti alla rete del Tavolo e dall'altro di creare le condizioni per la costruzione di un sapere comune e di prassi condivise.

Pippi, allo stesso tempo, ha per un verso tratto beneficio delle positive relazioni interistituzionali, ma ha per altro verso senza dubbio contribuito a rafforzare le sinergie esistenti, promuovendo un forte investimento sui partner della rete, grazie a un percorso di crescita partecipato in grado di creare le condizioni per la costruzione di un sapere comune e di prassi condivise.

Questo frutto del lavoro di rete che allo stesso tempo è anche investimento sulla rete si caratterizza nelle forme di un circolo virtuoso che favorisce sinergie e innovazione e che va divenendo autorigenerante in quanto la stessa condivisione della progettazione e degli obiettivi promuove ulteriore consolidamento dei rapporti.

Ciò giustifica un'adesione così partecipata e motivata quale quella dimostrata dagli enti locali coinvolti: è infatti la prima volta che in Italia, nell'ambito delle politiche sociali, 10 città metropolitane – caratterizzate da eterogeneità nell'offerta locale dei servizi e nei bisogni – volontariamente aderiscono a uno stesso programma sperimentale, mettendosi in gioco e destinando risorse a un obiettivo comune: quello di sperimentare con le famiglie a rischio psicosociale un lavoro che possa, in un secondo momento, diventare stabile e integrato nelle prassi dei servizi sociosanitari ed educativi.

Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia (SInBa)

Come già evidenziato, il consolidarsi dei legami di partenariato scaturenti dalla rete fanno sì che le attività del Tavolo tecnico di coordinamento vadano sempre più assumendo contorni e significati più ampi del dettato della legge 285/1997: tra le prospettive di sviluppo nate in seno al Tavolo si pone in evidenza il tentativo in atto di inserimento nel progetto sperimentale SInBa delle città riservatarie non coinvolte nella fase di avvio del percorso².

SInBa si inserisce nell’ambito delle attività già promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini della realizzazione del Sistema informativo dei servizi sociali (Siss) che, come specificato dall’art. 21 della legge 328/2000, consente di «assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali» e permette di «disporre tempestivamente dei dati e informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali».

In tale ottica, il suddetto Ministero ha promosso un percorso di collaborazione con 12 Regioni volontariamente aderenti e ambiti territoriali per la realizzazione di un percorso sperimentale volto alla creazione e implementazione del sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia, per costruire un tracciato record contenente un set minimo di informazioni di carattere individuale su minori e famiglie prese in carico dai servizi che andrà a costituire uno dei moduli della cartella sociale in via di predisposizione.

Il progetto annovera tra i suoi obiettivi strategici l’acquisizione di informazioni individuali relative alle prestazioni erogate ai minori di età e alle loro famiglie in difficoltà per diverse finalità:

- a) individuare e qualificare la domanda sociale;
- b) misurare il sistema di offerta dei servizi/prestazioni/interventi;
- c) valutare gli esiti e l’efficacia degli interventi;
- d) disporre di strumenti utili alla programmazione degli interventi.

Quanto sopra descritto si concretizza attraverso un duplice percorso in previsione di avvio a gennaio 2012: in primo luogo, la realizzazione di un’indagine pilota funzionale a rilevare le forme della programmazione e l’erogazione locale dei servizi sociali e sociosanitari rivolti ai bambini e alle loro famiglie, in secondo luogo l’attuazione di una rilevazione ricorrente (data set minimo di informazioni individuali) sulla natura e i caratteri delle singole prese in carico sociali e sociosanitarie di bambini e delle loro famiglie in difficoltà, contribuendo così, come anticipato, alla costruzione del Casellario sociale Inps.

SInBa è monitorato e armonizzato attraverso un Tavolo di coordinamento costituito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalla Regione Campania (capofila del progetto) e dalle Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto, Sardegna, dall’Anci e dall’Istat.

Ciascuna Regione aderente, a ottobre 2011, ha provveduto a individuare i contesti locali ove condurre il percorso e, tra questi ultimi, si annoverano sei città riservatarie del fondo 285/1997: Bari, Firenze, Genova, Napoli, Taranto e Venezia.

L’attività del Tavolo tecnico ha rappresentato certamente un terreno fertile per promuovere un “allargamento” della sperimentazione anche a territori inizialmente non coinvolti nel percorso e ha favorito l’avvio di una riflessione in merito alle possibilità di incrociare il percorso già in atto di costruzione degli indicatori sulla condizione e sul benessere di bambini e adolescenti con gli obiettivi di approfondimento di SInBa.

² Le città riservatarie coinvolte fin dal principio nel progetto SInBa sono Bari, Firenze, Genova, Napoli, Taranto, Venezia.

L'attività di documentazione e la Banca dati dei progetti delle città riservatarie

La Banca dati dei progetti delle città riservatarie costituisce anch'essa uno strumento di network tra le città perché aiuta la conoscenza reciproca ed è, rispetto all'esterno, un mezzo per conoscere, studiare e diffondere i dati sulla progettazione 285. Come accennato già nella precedente Relazione, la Banca dati, consultabile attraverso il portale del Centro nazionale (www.minori.it), permette l'immissione dei dati direttamente on line da parte delle città riservatarie con accesso da remoto mediante Id e Password velocizzando notevolmente la raccolta delle informazioni. Per facilitare ulteriormente l'immissione dei progetti in continuità e consentire una lettura diacronica della progettazione dal 2009 è stata attivata all'interno della Banca dati la procedura di storicizzazione che solo nel 2010 è stata sfruttata pienamente da tutte le città riservatarie.

Durante la fase di inserimento dei dati il Centro nazionale garantisce assistenza tecnica e supporto alle città riservatarie. Al Centro spetta anche il compito di verifica e validazione delle informazioni immesse e la pubblicazione dei progetti.

Attualmente la banca dati raccoglie 1.506 progetti: di cui 493 realizzati nel 2008, 514 nel 2009 e 499 attivi nel 2010.

Gli obiettivi prioritari per la raccolta progetti 2010 sono stati i seguenti:

- sviluppare il processo di avvicinamento del piano di raccolta delle informazioni di tipo amministrativo-contabile effettuato dalla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale con quello di tipo progettuale-descrittivo della Banca dati, prevedendo una relazione tra le due rilevazioni per quanto riguarda il titolo dei progetti, i finanziamenti e la durata;
- rilevare anche i progetti finanziati ma non ancora attivati;
- avere maggiori informazioni sulle esperienze significative, in particolare sulla motivazione della scelta, attraverso l'introduzione di un apposito campo che permette di evidenziare gli elementi più significativi del progetto;
- migliorare il reperimento dei progetti su base tematica attraverso l'introduzione del campo raggruppamento tematico.

Per raggiungere tali obiettivi sono state apportate modifiche alla struttura della Banca dati. Nella sezione “Intestazione”, oltre a un miglioramento della visualizzazione, è stato introdotto un box con i dati contabili dei singoli progetti. Qui è possibile inserire le informazioni relative al finanziamento del progetto e alla sua attivazione (con la conseguente eliminazione della precedente sezione “Costi e finanziamenti”). Operare attraverso un unico strumento di gestione delle informazioni ha favorito lo snellimento delle procedure di raccolta e immissione dei dati descrittivi e contabili e un maggiore coordinamento nei tempi di rilevazione, che prima non erano coincidenti.

Nella sezione “Contenuto” sono stati modificati alcuni campi con l'obiettivo di approfondire gli strumenti adottati per il monitoraggio e la valutazione delle azioni poste in atto dall'intervento. L'implementazione della Banca dati è stata accompagnata da un'attività di individuazione e segnalazione di esperienze significative, cioè di quei progetti che possono essere ritenuti interessanti per la loro azione innovativa, per la metodologia utilizzata e per i risultati raggiunti. La segnalazione delle esperienze significative è stata effettuata dai referenti delle città riservatarie e ha interessato, per l'annualità 2010, le seguenti aree tematiche: Affidamento familiare (7 progetti); Diritto al gioco (18 progetti); Contrasto alla dispersione scolastica (26 progetti); Sostegno alla genitorialità nel primo anno di vita (7 progetti), per un totale di 58 esperienze segnalate.

3. Conclusioni

L'esperienza del Tavolo tecnico può senza dubbio essere considerata una “buona pratica” di sistema. Nel radicale ribaltamento, infatti, della concezione Stato-centrica del processo di produzione delle politiche pubbliche, la *governance* territoriale ha scardinato il concetto di regolazione *top-down* che imponeva ai fruitori delle politiche le scelte operate dai livelli superiori di governo, favorendo l'applicazione di un approccio mirato a sviluppare dal basso, attraverso la co-determinazione tra *policy-makers* e *policy-takers* (Russo, Lo Schiavo, 2011), le scelte relative ai contenuti delle politiche.

Tale approccio regolativo flessibile si basa su una profonda rivisitazione del ruolo dell'attore statuale che, dismessa la funzione di decisore unico, è divenuto mediatore e, in qualche modo, *primus inter pares* in una rete basata sulla cooperazione tra i soggetti coinvolti nel processo decisionale.

In tale sede si va attuando un tentativo di arginare le derive del sistema di decentramento e di territorializzazione dei servizi che rischiano di provocare una frammentazione della programmazione locale in materia di politiche sociali, grazie al costante tentativo di convergenza su orientamenti e obiettivi comuni, nella consapevolezza che la costruzione di un nuovo sistema di *governance* territoriale non può prescindere da un coordinamento stabile con il livello centrale:

In tale ottica, l'esperienza del Tavolo rappresenta un prezioso laboratorio di pensiero comune, governato dall'obiettivo principe di promuovere sui territori coinvolti azioni di *empowerment* dirette a promuovere una crescita del sistema dei servizi sociali attraverso la creazione e l'utilizzo di strumenti consolidati, condivisi e riconoscibili a livello nazionale in grado di sostenere la presa in carico e supportare i servizi nel raccontare gli interventi e i loro esiti, oltre che nel rendicontarli.

L'azione strategica del Tavolo, infatti, è orientata a offrire la corretta evidenza al lavoro quotidiano dei servizi, per far sì che esso entri in maniera sempre più incisiva nella programmazione, possa essere monitorato e valutato, poiché difendere e sostenere il lavoro nel sociale passa inevitabilmente attraverso una sua corretta ed efficace rappresentazione.

2. IL BENESSERE DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI NELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE ALLA LENTE DEGLI INDICATORI DISPONIBILI: CRITICITÀ E PROSPETTIVE

IN SINTESI

La sperimentazione di un primo insieme di indicatori di contesto e di benessere dell’infanzia e dell’adolescenza ha avuto esiti incoraggianti rispetto a un ulteriore sviluppo dello strumento. Il quadro conoscitivo è di indubbio interesse perché le città hanno dimostrato di essere anticipatrici di fenomeni sociali e demografici che caratterizzano il Paese. Gli esiti informativi hanno permesso di avviare un primo ragionamento sul tema del benessere e sulle condizioni di vita dei bambini e i ragazzi, e hanno fornito indicazioni utili sui livelli di partecipazione attiva delle città, sull’effettiva disponibilità dei dati, sulla qualità degli stessi, sulle dimensioni di senso che presentano le maggiori lacune, e dunque implicitamente sulle reali possibilità di sviluppo di una operazione conoscitiva di questo genere.

Premessa

Nel periodo giugno-ottobre 2011 è stata realizzata in collaborazione con i referenti 285 delle 15 città riservatarie una raccolta dati per l’elaborazione di una prima batteria di indicatori finalizzati a rilevare i livelli di benessere e le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti.

La sperimentazione ha preso le mosse da quanto già presentato nel Quaderno 49 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza (2010), in cui si commentava gli esiti di una prima ricognizione sul basamento informativo disponibile nelle città riservatarie, e da quanto successivamente sviluppato nel Quaderno 51 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, 2011b) contenente i risultati della riorganizzazione dei dati di livello nazionale e regionale raccolti negli anni, provenienti dalle fonti ufficiali di statistica italiane, secondo mappe di domini e indicatori della condizione e il benessere dei bambini e dei ragazzi.

Gli obiettivi e le finalità di questa operazione di studio spaziano su più fronti e sono declinabili nei seguenti punti:

- allargare l’analisi proposta nella Relazione al Parlamento a dati quantitativi diversi da quelli derivanti dalla banca dati dei progetti;
- fornire un supporto in termini di dati e conoscenza ai tavoli di approfondimento tematico: sostegno alla genitorialità, affidamento, dispersione scolastica e giustizia riparatoria, diritto al gioco;
- stimolare la riflessione critica e incentivare il protagonismo delle città riservatarie nella raccolta dati per saggiare la capacità delle stesse di far emergere la base informativa già esistente sulla condizione e sul benessere dei bambini e dei ragazzi;
- posizionare, agli esiti della rilevazione, le città rispetto alle dimensioni di senso in studio per poter riflettere sulle dimensioni in cui ciascuna città potrebbe impegnarsi per migliorare le condizioni di vita di bambini e adolescenti;
- aprire una stagione di riflessione sulla programmazione delle azioni di governo locale e sullo stato degli interventi e dei servizi erogati che prenda in considerazione il benessere dei bambini e degli adolescenti oggettivandolo attraverso la valorizzazione

dei dati a disposizione, con una tensione positiva a produrre ulteriori dati utili per una più profonda consapevolezza dei bisogni della cittadinanza minorile.

Le principali tappe del percorso di studio intrapreso con le città riservatarie sono state le seguenti: un incontro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per condividere gli obiettivi e le finalità dell’attività di studio e discutere la metodologia con la quale per seguirli (15 giugno) un secondo incontro di restituzione da parte del Centro nazionale degli esiti della raccolta delle informazioni evidenziando sia i livelli di partecipazione delle città, sia la qualità dei dati trasmessi (30 settembre); un terzo e ultimo incontro per un’ulteriore verifica dei dati emendati e migliorati a seguito delle integrazioni pervenute dalle città riservatarie, e una discussione aperta sulle possibili piste di sviluppo dell’attività di studio (3 novembre).

Operativamente lo scambio informativo tra le città riservatarie e il Centro nazionale è avvenuto sulla base di una griglia di rilevazione predisposta dall’équipe statistica dello stesso Centro e articolata in sei dimensioni di senso (struttura sociale, relazioni e legami, partecipazione sociale, salute, inclusione scolastica, diffusione e uso dei servizi) a loro volta declinate in un numero variabile di sottodimensioni. Per ciascun indicatore è stato precisato se la rilevazione fosse a carico del Centro nazionale, poiché alcuni dati di livello cittadino sono reperibili con relativa facilità da fonti on line o da volumi cartacei pubblicati, o se diversamente il reperimento fosse compito della città riservataria. In questa seconda ipotesi i referenti della 285 hanno assunto un ruolo di facilitatori relazionandosi laddove necessario con molti soggetti e uffici interni (Anagrafe, Ufficio di statistica, Servizi sociali, Servizi scolastici, Ufficio immigrazione ecc.) ed esterni (Osservatori scolastici provinciali e regionali, Istituto superiore di sanità ecc.) al Comune, e di intermediari provvedendo all’invio della griglia compilata al Centro nazionale.

I dati raccolti di norma si riferiscono all’ultima annualità a disposizione, eccezion fatta per la dimensione di senso della struttura sociale per la quale si è ricostruita la serie storica 1997-2010 al fine di indagare i principali mutamenti degli aspetti demografici delle città riservatarie.

Gli esiti informativi ricavabili dall’attività condotta nelle 15 città riservatarie hanno permesso di avviare un primo ragionamento sul tema del benessere e sulle condizioni di vita dei bambini e i ragazzi, ma ha ancor prima restituito indicazioni utili sui livelli di partecipazione attiva delle città, sulla effettiva disponibilità dei dati, sulla qualità degli stessi, sulle dimensioni di senso che presentano le maggiori lacune, e dunque implicitamente sulle reali possibilità di sviluppo di una operazione conoscitiva di questo genere.

1. La struttura sociale¹

La crisi economica in cui si dibatte il Paese ha mietuto la prima vittima: la “ripresina” della fecondità italiana. In quale misura la persistente sfavorevole congiuntura economica abbia inciso sulla fecondità italiana è difficile dire, sono molti infatti i fattori che incidono sui comportamenti riproduttivi e che toccano sia la sfera sociale, economica e culturale di un Paese quanto la sfera delle scelte individuali, ma sembra indubitabile, per la tempistica con la quale si propone questo nuovo calo della natalità, che un ruolo non secondario sia addebitabile proprio alla insicurezza e alla precarietà ingenerata dalla crisi economica.

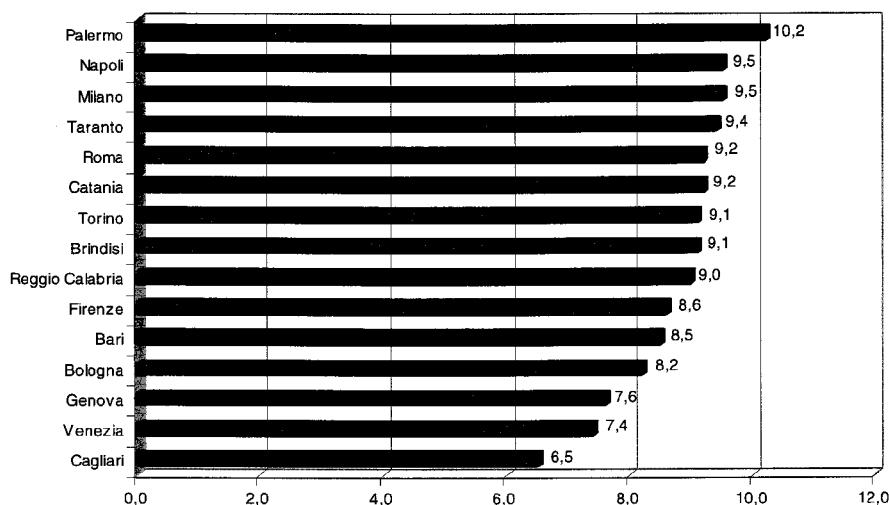
¹ La dimensione di senso è declinata nelle sottodimensioni della popolazione, delle forme familiari, della natalità e della presenza straniera. I dati, elaborati dal Centro nazionale, sono di fonte Istat (<http://demo.istat.it/>) e coprono il periodo 1997-2010 – aggiornati al 31 dicembre di ciascun anno. Complessivamente gli indicatori presi in considerazione sono 22.

Il minimo storico delle nascite italiane era stato toccato nel 1995 con 526mila nuovi nati, anno di partenza per un timido rilancio delle nascite che ha avuto come protagonisti, intimamente legati tra loro, il Centro e il Nord del Paese, le “ritardatarie” – ovvero il recupero delle nascite precedentemente rimandate – e i più intensi comportamenti riproduttivi della crescente presenza straniera. Tutti fattori che non sembrano più tenere. Le nascite nell’ultimo triennio sono passate attraverso un lento declino, facendo segnare il passo: poco meno di 577mila nel 2008, 569mila nel 2009, 562mila nel 2010, con una perdita secca di 15mila nascite nel periodo.

Sebbene con diversa gradazione di intensità, non c’è città riservataria che si sottragga a questo andamento delle nascite nell’ultimo periodo. Un calo che risulta più o meno consistente ma comunque rilevante, e che testimonia quanto le aree metropolitane siano spesso anticipatrici delle trasformazioni della realtà sociale che investono il Paese – al riguardo basti riflettere sulle conseguenze nei mutamenti dei comportamenti riproduttivi della popolazione straniera, considerando che le massime concentrazioni di presenza straniera si hanno proprio nelle aree metropolitane del Centro-Nord del Paese.

Diversamente, non tutte le città riservatarie avevano conosciuto una vera e propria ripresa della fecondità, tra il 1995 e il 2010 i tassi di natalità risultano di fatto quasi in continuo calo a Palermo e Napoli, città nelle quali, però, i livelli di partenza dell’indice – come del resto anche quelli di arrivo – risultano posizionati su una soglia più alta di quanto non sia rilevabile nelle altre città.

Figura 1.1 – Quozienti di natalità (nati per 1.000 residenti) nelle città riservatarie – Anno 2010

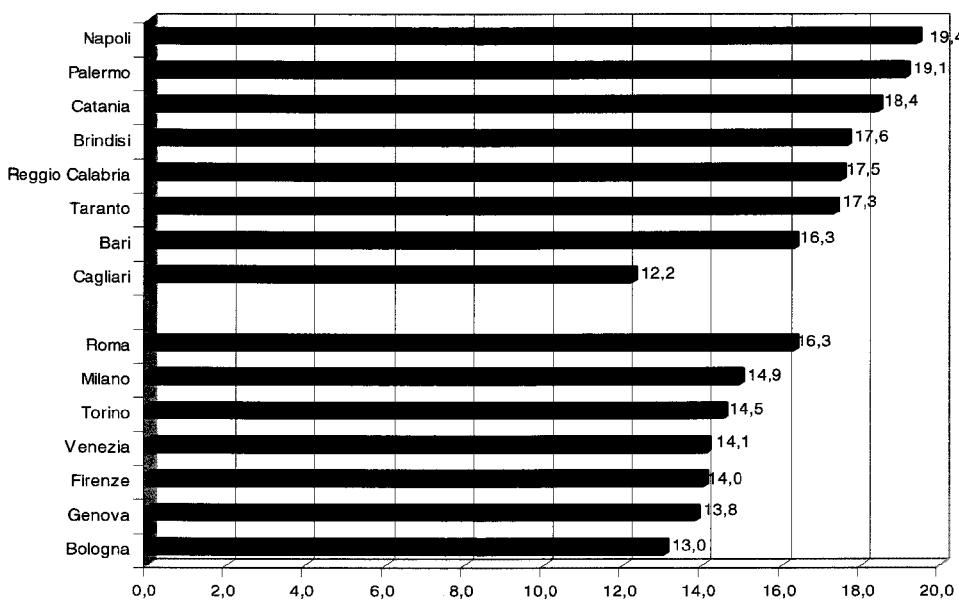


In via generale la lenta ma progressiva ripresa della natalità dal 1995 sino al nuovo recente calo del biennio 2009-2010 ha determinato nelle città una crescente incidenza percentuale dei contingenti di preadolescenti sul complesso della cittadinanza minorile – particolarmente dei bambini tra i 6 e i 10 anni e soprattutto nelle città di Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Taranto, Torino e Venezia. È una evidenza che obbliga a ripensare l’offerta di servizio e le opportunità di cittadinanza messe a disposizione dei bambini di questa specifica fascia di età, non sempre adeguatamente rappresentate nelle agende di intervento dei governi locali. Diversamente sono gli adolescenti prossimi alla maggiore età il contingente che ha fatto maggiormente le spese dell’andamento della natalità, essendo loro i figli degli anni più bui della natalità italiana.

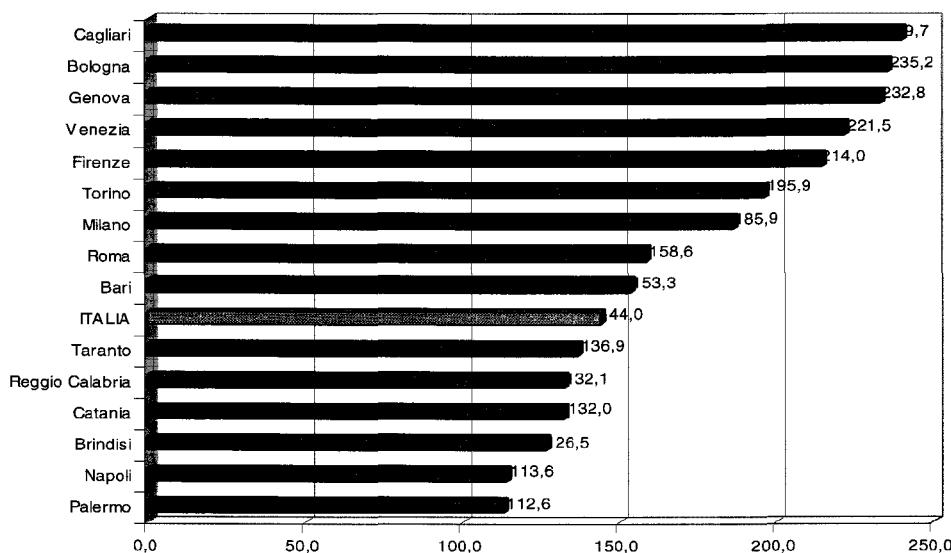
Se a livello italiano la popolazione minorile complessivamente considerata è passata a rappresentare quote sempre più ridotte della popolazione residente a causa della concomitanza della bassa natalità e del progressivo aumento della vita media, a livello di città riservatarie è possibile distinguere in due blocchi ben delineati geograficamente due divergenti tendenze dell'incidenza della popolazione minorile sul totale della popolazione residente nel periodo 1997-2010:

- le città del Centro-Nord, senza alcuna eccezione, con una incidenza di popolazione minorile crescente nel periodo, e compresa al 2010 tra il valore massimo di Roma (16,3%) e il valore minimo di Bologna (13%). Tali incidenze sono il frutto della ripresa della natalità di cui si è detto sin qui, in un quadro storico di intensa e severa denatalità oltre che di progressivo incremento della vita media;
- le città del Sud e delle Isole, senza alcuna eccezione, con una incidenza di popolazione minorile decrescente nel periodo, e compresa al 2010 tra il valore massimo di Napoli (19,4%) e il valore minimo di Cagliari (12,2%). Tali incidenze sono il frutto di una progressiva denatalità, più o meno intensa, e del generalizzato aumento della vita media.

Figura 1.2 – Incidenza percentuale della popolazione minorile nelle città riservatarie – Anno 2010



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 inconfondibile quanto il processo di invecchiamento del Paese sia oramai avanzato e radicato. A fronte di un valore medio nazionale dell'indice pari a 144, sono molte le città che presentano un profilo di invecchiamento della popolazione residente ancor più severo.

Figura 1.3 – Indice di vecchiaia nelle città riservatarie – Anno 2010

Tutto ciò si ripercuote sulle forme familiari, sia in termini di composizione familiare che della sua dimensione. A livello nazionale – non disponendo di dati per ogni singola città riservataria – si sottolinea come recentemente riportato da Istat² che «dal 1998 a oggi sono aumentate le persone sole, le coppie senza figli e le famiglie monogenitoriali, mentre sono diminuite le coppie con figli e le famiglie estese. Le coppie coniugate con figli rappresentano ormai solo il 36,4% delle famiglie – erano il 46,2% nel 1998. Cresce il peso delle nuove forme familiari: single non vedovi, monogenitori non vedovi, famiglie ricostituite coniugate e unioni libere nel complesso passano dal 16,9% del 1998 al 28% del 2009. La crescita di separazioni e divorzi è in gran parte alla base dell’incremento di questo tipo di famiglie. Il dato complessivo riguarda 6 milioni 866 mila famiglie e circa 12 milioni di persone, il 20% della popolazione, quasi il doppio rispetto al 1998».

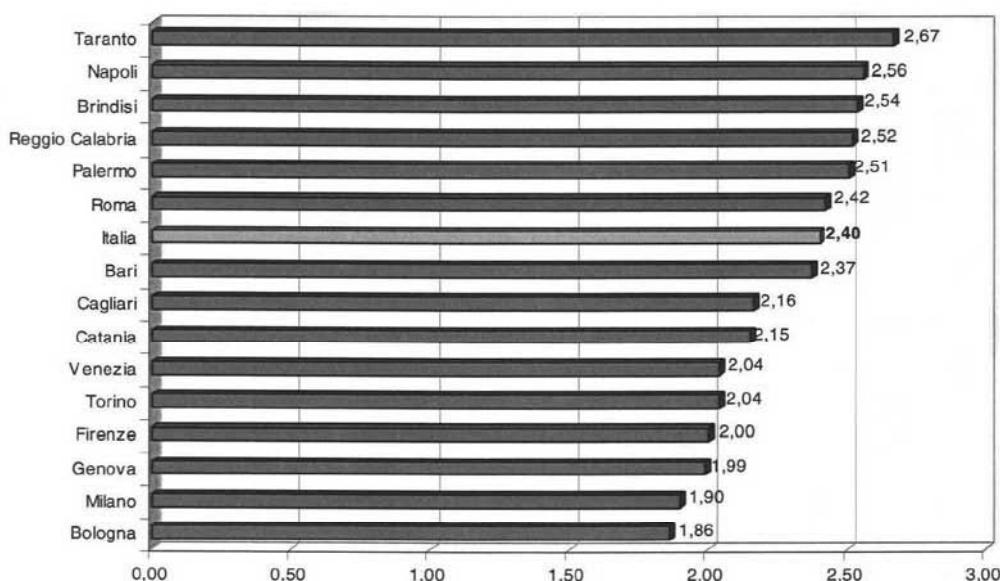
Ai nostri fini sembra utile soffermarsi sulla perdita di peso delle famiglie con figli, fenomeno largamente trasversale al territorio nazionale. Al riguardo alcune città hanno fornito interessanti dati per approfondire in maniera più pertinente lo spaccato delle famiglie con figli minorenni, così da calcolare l’incidenza delle famiglie con figli minorenni sul totale delle famiglie e l’incidenza delle famiglie monogenitoriali con figli minorenni anch’esse sul totale delle famiglie.

Nel 2010 il primo indicatore, ovvero l’incidenza delle famiglie con figli minorenni sul totale delle famiglie – i cui valori risultano in diminuzione negli anni – tocca i valori massimi, prevalentemente nelle città riservatarie del Sud, a Bari (24,8%), Napoli (31,4%), Roma (23,9%), Taranto (28,6%) e Venezia (22,5%) e minimi a Bologna (16,5%), Cagliari (18%), Firenze (17,1%), Genova (18,4%), Milano (17,2%), Torino (17,3%). Nello stesso anno il secondo indicatore, ovvero la percentuale di famiglie monogenitoriali con figli minorenni, frutto della crescente instabilità familiare – i cui valori risultano diversamente in crescita negli anni – fa segnare le seguenti incidenze: Bari (1,9%), Bologna (4%), Cagliari (5%), Genova (4,3%), Roma (8,9%), Torino (9,5%), Venezia (4%) e dunque prevalentemente più alte nelle città riservatarie del Centro e del Nord, per le quali peraltro

² Come cambiano le forme familiari, 15 settembre 2011, www.istat.it

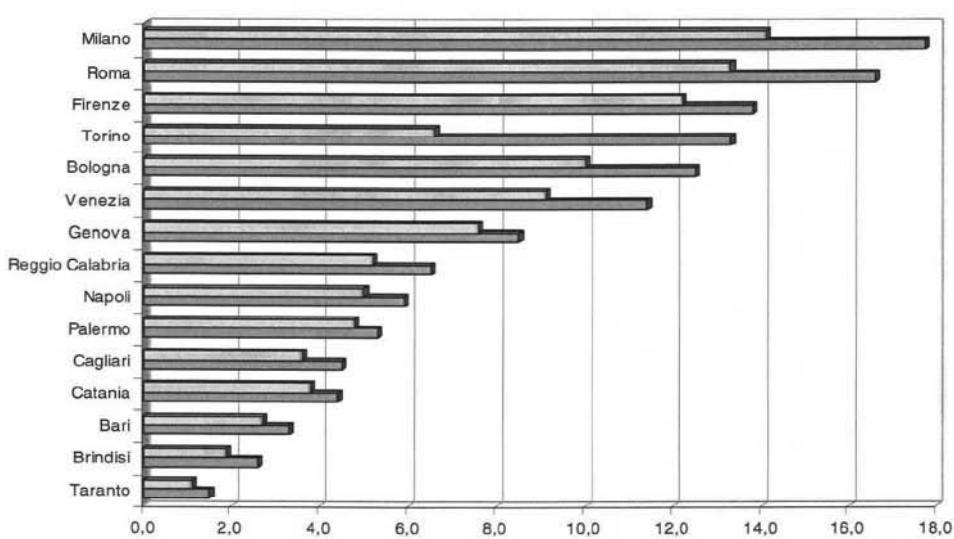
più spesso il dato è disponibile. Le dinamiche demografiche sin qui delineate implicano anche una forte riduzione delle dimensioni della famiglia. Il numero medio di componenti familiari, attestato a livello nazionale sul valore di 2,4, tocca valori ancor più esigui nelle città riservatarie di Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Torino e Venezia.

Figura 1.4 – Numero medio di componenti familiari nelle città riservatarie – Anno 2010



Se la famiglia diventa dunque sempre più piccola, cresce al suo interno, senza alcuna eccezione nelle 15 città riservatarie, la componente straniera. L'aumento e la stabilizzazione della presenza straniera, soprattutto nel Centro e nel Nord del Paese, è un dato di realtà che si riflette sulla composizione familiare sia in qualità di membro familiare che di capofamiglia. Sono Bologna, Firenze, Genova, Milano, Roma, Torino e Venezia le città riservatarie in cui il fenomeno è chiaramente manifesto.

Figura 1.5 – Incidenza di famiglie con almeno uno straniero e incidenza di famiglie con capofamiglia straniero (sul totale delle famiglie) – Anno 2010



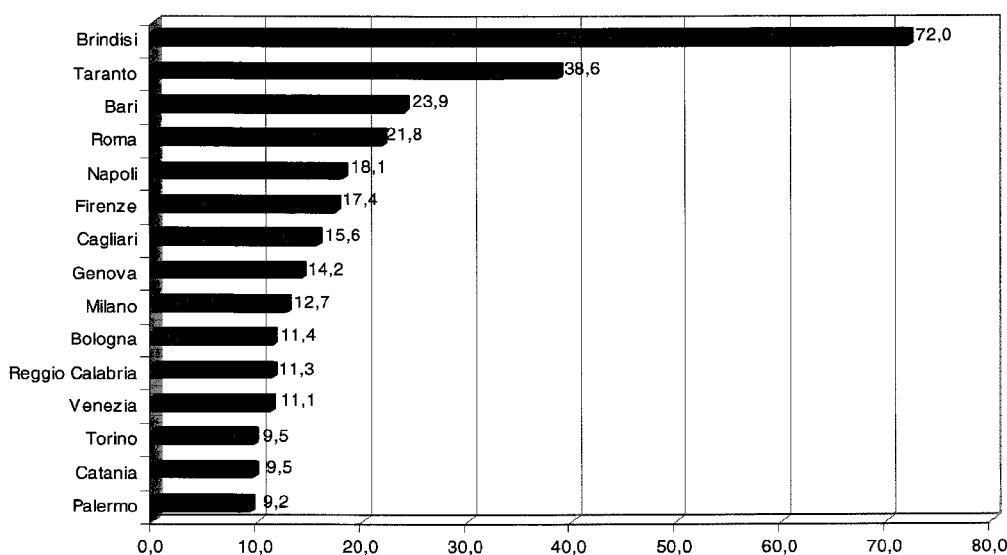
Nelle stesse città del Centro-Nord risulta conseguentemente più forte anche la presenza della componente straniera minorile. Al riguardo se l’incidenza dei minorenni stranieri sul totale degli stranieri residenti oscilla in un *range* relativamente contenuto che va dal valore del 14% di Brindisi al valore del 24% di Palermo, l’incidenza di minorenni stranieri sul totale dei minorenni residenti offre uno spaccato in cui le differenze territoriali si accentuano notevolmente. Al 2010, ogni mille minorenni residenti, nelle città riservatarie del Sud e delle Isole si hanno valori contenuti: 24 minorenni stranieri a Bari, 16 a Brindisi, 43 a Cagliari, 33 a Catania, 25 a Napoli, 39 a Palermo, 53 a Reggio Calabria, 10 a Taranto; mentre nella città del Centro-Nord i valori salgono vertiginosamente: 185 a Bologna, 170 a Firenze, 127 a Genova, 219 a Milano, 111 a Roma, 209 a Torino, 147 Venezia.

Al di là della diversa concentrazione territoriale, la maggiore incidenza di presenza minorile straniera sul complesso della popolazione minorile residente testimonia della maggiore stanzialità di tale presenza nel Centro e nel Nord, aree in cui, non a caso, si riscontra la più alta fecondità straniera e il maggior divario tra la fecondità straniera e italiana. Se è vero, infatti, che i comportamenti riproduttivi della componente straniera tendono nel lungo termine a uniformarsi maggiormente a quelli della popolazione locale, il radicamento e la stabilità sono condizioni che favoriscono i comportamenti riproduttivi e in tal senso le aree del Nord offrono maggiori possibilità rispetto alle aree del Sud in cui la presenza straniera è spesso caratterizzata per essere temporanea e di passaggio. A fronte di valori medi nazionali di 1,31 per le donne italiane residenti e di 1,93 per le donne straniere residenti, il numero medio di figli per donna è pari: a 1,28 per le italiane e 2,46 per le straniere nel Nord-ovest; a 1,27 per le italiane e 2,40 per le straniere nel Nord-est; a 1,28 per le italiane e 1,92 per le straniere nel Centro; a 1,33 per le italiane e 1,86 per le straniere nel Sud; a 1,34 per le italiane e 1,93 per le straniere nelle Isole.

La forte natalità straniera coniugata alla presenza soprattutto di giovani adulti e alla contemporanea scarsa incidenza di popolazione anziana fanno sì che la struttura demografica della popolazione straniera sia decisamente sbilanciata verso le età giovanili.

In tutte le città riservatarie, sebbene con intensità diverse, l’indice di vecchiaia degli stranieri – con la sola relativa eccezione della città riservataria di Brindisi – mostra con grande evidenza la “vitalità” di questa componente emergente della società italiana.

Figura 1.6 – Indice di vecchiaia degli stranieri – Anno 2010



In tal senso, la presenza straniera sembra rappresentare una risorsa importante sia per mitigare il già più volte richiamato invecchiamento della popolazione residente sia per contribuire alla capacità produttiva e di tenuta del Paese. Per promuoverne la migliore integrazione nel tessuto sociale italiano, occorre senz'altro riflettere sulle opportunità di accesso ai servizi, garantendo un reale diritto di cittadinanza anche attraverso una offerta di servizio più inclusiva e aperta ad accogliere le istanze di questa crescente componente della popolazione residente.

2. Relazioni e legami

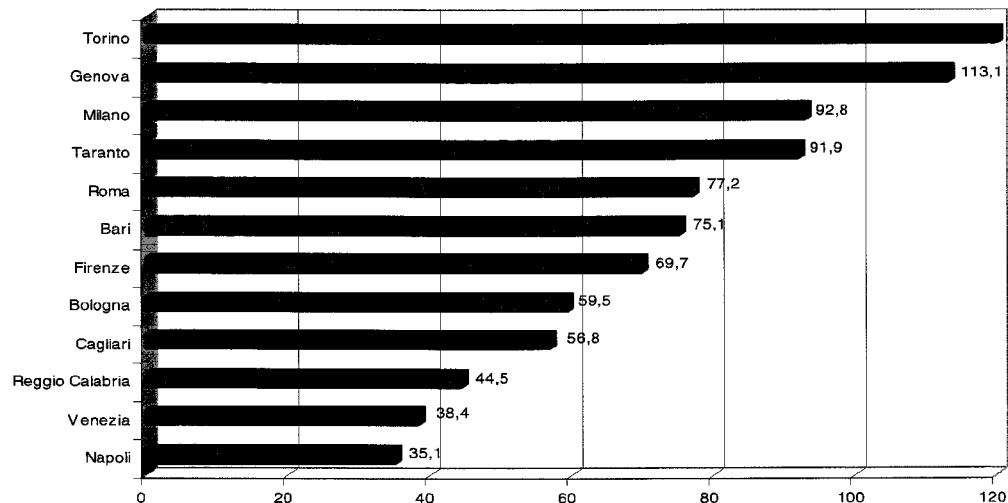
Non è facile parlare attraverso i dati delle relazioni e dei legami che i bambini e i ragazzi vivono quotidianamente nelle città riservatarie, poiché non esistono rilevazioni, indagini e ricerche che indaghino a questo livello territoriale e con metodologie comuni – che ne garantiscano dunque la comparabilità dei risultati – i temi ad esempio delle relazioni familiari o delle relazioni tra pari età, dando voce ai pensieri e alle opinioni degli stessi bambini e ragazzi.

È per questo motivo che i dati raccolti attraverso i referenti 285 e presentati in questo paragrafo fanno riferimento ad aree di senso specifiche e limitate del mondo delle relazioni, che per derivare da attività di assistenza afferenti ai Comuni ne rilevano tratti e profili di disfunzionalità, non permettendo di tratteggiare diversamente quell'ambito di relazioni positive che appartengono alle esperienze quotidiane di vita di ciascun bambino e ragazzo.

L'incidenza di temporaneo allontanamento dal nucleo familiare di origine del minore per esigenza di tutela dello stesso, rilevato attraverso il successivo collocamento in accoglienza – affidamento familiare o comunità residenziale – può fornire utili indicazioni sulla misura delle relazioni familiari difficili. L'allontanamento temporaneo del minore d'età dalla propria famiglia avviene infatti quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, perché gli interventi di sostegno e di aiuto disposti in suo favore non hanno avuto effetto, oppure in caso di necessità e di urgenza. La diffusione o meno di questa pratica può dunque essere messa in relazione con la fragilità delle situazioni familiari in un particolare territorio. D'altro canto va però detto che il condizionale è d'obbligo perché l'attuazione o meno dell'allontanamento può essere influenzato dalle strategie dei servizi sociali locali e dalla loro capacità di individuare i casi di profondo disagio relazionale.

Ciò detto i casi di allontanamento rilevati – caratterizzati quasi ovunque da una maggiore incidenza di accoglienza nei servizi residenziali – in rapporto alla popolazione minorile delle città mettono in evidenza che non esistono gradienti territoriali, rilevando valori alti come relativamente bassi sia tra le città riservatarie del Nord che del Sud.

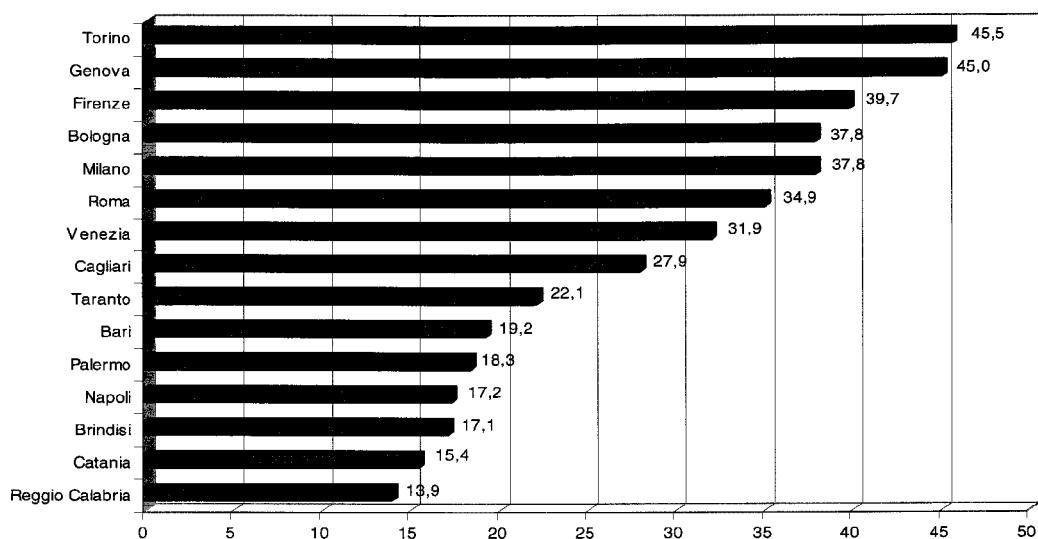
Figura 2.1 – Allontanamenti (affidamenti familiari e minori accolti nei servizi residenziali) per 10.000 residenti di 0-17 anni nelle città riservatarie – Anno 2010³



L'ultimo indicatore preso in considerazione per riflettere sulle relazioni e i legami familiari riguarda il tasso di divorzialità rilevato nella popolazione residente delle città riservatarie. La serie storica dei dati a disposizione restituisce con evidenza la crescente incapacità di ricomporre i conflitti e dunque l'instabilità familiare testimoniata dalla vertiginosa crescita di separazioni e divorzi. A fare le spese dell'instabilità familiare sono spesso i figli, il cui affidamento è disposto sempre più frequentemente attraverso lo strumento dell'affidamento condiviso.

I tassi di divorzialità a disposizione, di fonte Istat e relativi all'anno 2010, mostrano una forte differenziazione territoriale con i valori più alti nelle città riservatarie del Centro e del Nord e valori più contenuti nel Sud e nelle Isole.

Figura 2.2 – Tassi di divorzialità (divorziati per 1.000 residenti) nelle città riservatarie – Anno 2010



³ I dati di Bologna, Napoli e Roma sono riferiti all'anno 2009.