



Osservatorio  
Infanzia e Adolescenza  
Regione Emilia-Romagna



Regione Emilia-Romagna



Assessorato alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore

# Crescere in Emilia-Romagna

Primo rapporto sui servizi e sulla  
condizione dell'infanzia e dell'adolescenza

anno 2005

a cura di Lorenzo Campioni,  
Alessandro Finelli, Maria Teresa Tagliaventi

edizioni junior



*I curatori:*

*Lorenzo Campioni*, Responsabile servizio Politiche familiari,  
infanzia e adolescenza, Regione Emilia-Romagna

*Alessandro Finelli*, servizio Politiche familiari,  
infanzia e adolescenza, Regione Emilia-Romagna

*Maria Teresa Tagliaventi*, coordinatrice scientifica Osservatorio  
Infanzia e Adolescenza, Regione Emilia-Romagna

*Progetto grafico:*

Rauch Design

© 2005 by Regione Emilia-Romagna, Bologna, Italy  
Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza  
Tel. 051/6397498  
e-mail: [infanzia@regione.emilia-romagna.it](mailto:infanzia@regione.emilia-romagna.it)  
<http://www.regione.emilia-romagna.it/infanzia>

ISBN 88-8434-270-8

© 2005 Edizioni Junior srl  
24052 Azzano San Paolo (BG)  
viale dell'Industria  
Tel. 035 534123 Fax 035 534143  
e-mail: [edjunior@edizionijunior.it](mailto:edjunior@edizionijunior.it)  
[www.wijunior.it](http://www.wijunior.it)

Prima edizione: dicembre 2005

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1  
2009 2008 2007 2006 2005

Questo volume è stato stampato presso  
Maggioni Lino S.r.l., Ranica (BG)  
Stampato in Italia - Printed in Italy



**Per un welfare condiviso su infanzia e adolescenza** ..... 9

di Anna Maria Dapporto

Assessore alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza.  
Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore.

**Note metodologiche** ..... 13

## Capitolo 1

### **I bambini, i ragazzi e le famiglie** ..... 15

#### **1.1 I bambini e gli adolescenti: un quadro di sfondo** ..... 16

#### **1.2 I bambini, gli adolescenti e il contesto familiare** ..... 20

- 1.2.1 *La formazione delle famiglie* ..... 20
- 1.2.2 *Le famiglie con figli* ..... 23
- 1.2.3 *Le scelte procreative e i nuovi nati* ..... 26
- 1.2.4 *L'instabilità coniugale e gli affidamenti dei figli* ..... 30
- 1.2.5 *I rapporti generazionali e le reti familiari* ..... 34

#### **1.3 Una panoramica dei servizi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie** .. 36

- 1.3.1 *Premessa* ..... 36
- 1.3.2 *Il sostegno alle esigenze abitative* ..... 37
- 1.3.3 *I Consultori familiari* ..... 39
- 1.3.4 *I Centri per le famiglie* ..... 39
- 1.3.5 *I servizi socio-educativi per la prima infanzia* ..... 44
- 1.3.6 *I servizi ricreativi e educativi per il tempo libero* ..... 44
- 1.3.7 *Il sostegno al diritto allo studio* ..... 45
- 1.3.8 *Gli interventi a sostegno della conciliazione e armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro* ..... 45
- 1.3.9 *Il sostegno alla domiciliarità* ..... 47
- 1.3.10 *Gli interventi rivolti alle famiglie a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale* ..... 48
- 1.3.11 *I Centri anti violenza e le Case di accoglienza per donne maltrattate* ..... 51

#### **1.4 La "figura di sistema" per l'infanzia e l'adolescenza** ..... 52

#### **1.5 Le tendenze demografiche dei prossimi anni. Quale programmazione di servizi?** ..... 54

## Capitolo 2

### **L'educazione, l'istruzione e la formazione** ..... 63

#### **2.1 I bambini e i servizi educativi per la prima infanzia** ..... 64

- 2.1.1 *I bambini nei servizi educativi per la prima infanzia* ..... 64
- 2.1.2 *I servizi per la prima infanzia* ..... 68



<b>2.2 I bambini e le scuole dell'infanzia statali, comunali e private</b> .....	73
• 2.2.1 <i>Le scuole dell'infanzia nel sistema regionale pubblico-privato</i> .....	73
• 2.2.2 <i>I bambini nelle scuole dell'infanzia</i> .....	75
<b>2.3 I coordinamenti pedagogici provinciali</b> .....	82
<b>2.4 Il sistema scolastico nella regione Emilia-Romagna: dalla legge regionale n. 6/83 alla legge n. 12/03</b> .....	86
• 2.4.1 <i>I bambini e le bambine nella scuola primaria</i> .....	90
• 2.4.2 <i>I ragazzi e le ragazze nella scuola secondaria di I grado</i> .....	92
• 2.4.3 <i>I ragazzi e le ragazze nella scuola secondaria di II grado</i> .....	96
• 2.4.4 <i>I ragazzi e le ragazze nelle scuole professionali</i> .....	99
• 2.4.5 <i>I bambini e i ragazzi disabili</i> .....	102
• 2.4.6 <i>I bambini e i ragazzi di cittadinanza non italiana e nomadi</i> .....	105
• 2.4.7 <i>La lotta alla dispersione scolastica</i> .....	110
• 2.4.8 <i>Gli interventi per bambini e ragazzi nel contesto scolastico</i> .....	112
<b>2.5 L'edilizia scolastica</b> .....	116
<b>2.6 I Centri risorse</b> .....	118
• 2.6.1 <i>Il ruolo strategico</i> .....	118
• 2.6.2 <i>Come si caratterizzano</i> .....	118
• 2.6.3 <i>La rete dei CDI (Centri di documentazione per l'integrazione)</i> .....	120
• 2.6.4 <i>Le funzioni</i> .....	120
• 2.6.5 <i>Prospettive future</i> .....	123
<b>Capitolo 3</b>	
<b>Le difficoltà del crescere</b> .....	125
<b>3.1 Sostenere i processi di crescita</b> .....	126
<b>3.2 I bambini, i ragazzi e i servizi</b> .....	130
• 3.2.1 <i>Il sistema informativo sociale per l'infanzia e l'adolescenza</i> .....	130
• 3.2.2 <i>I bambini e i ragazzi in difficoltà</i> .....	131
• 3.2.3 <i>Le problematiche dei bambini e dei ragazzi in carico ai servizi socio-territoriali</i> .....	136
<b>3.3 Il sostegno ai bambini e ai ragazzi stranieri</b> .....	142
• 3.3.1 <i>I minori stranieri non accompagnati</i> .....	144
<b>3.4 I nuclei familiari in difficoltà</b> .....	147
• 3.4.1 <i>Le famiglie in difficoltà: le politiche sociali regionali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale</i> .....	148
<b>3.5 I modelli gestionali dei servizi per infanzia, adolescenza e famiglia: un dibattito aperto</b> .....	153
• 3.5.1 <i>Uno sguardo al recente passato</i> .....	153



- 3.5.2 *Le esperienze di governo locale: dai Consorzi alle Unità locali* ..... 154
- 3.5.3 *Dalle Usl alle Asl* ..... 155
- 3.5.4 *Alcune riflessioni* ..... 158

### **3.6 I ragazzi denunciati e condannati** ..... 168

- 3.6.1 *Le istituzioni e i servizi per ragazzi imputati di reato* ..... 176

## **Capitolo 4**

### **La tutela: tra reti di protezione e iniziative coordinate di promozione** ..... 185

#### **4.1 Per una tutela di tutti i diritti** ..... 186

#### **4.2 La tutela e l'accoglienza dei bambini e dei ragazzi** ..... 191

#### **4.3 L'affidamento familiare** ..... 196

- 4.3.1 *I soggetti affidatari* ..... 196
- 4.3.2 *Le famiglie accoglienti* ..... 199
- 4.3.3 *Gli affidamenti eterofamiliari: dati generali del triennio 2001/2003* ..... 200
- 4.3.4 *Gli affidamenti eterofamiliari: i dati del 2003* ..... 202
  - 4.3.4.1 *Gli affidamenti eterofamiliari consensuali* ..... 204
  - 4.3.4.2 *Gli affidamenti eterofamiliari giudiziali* ..... 205
  - 4.3.4.3 *Gli affidamenti eterofamiliari part-time* ..... 206
  - 4.3.4.4 *Una suddivisione degli affidamenti eterofamiliari dell'anno 2003 in base alla durata* ..... 207
  - 4.3.4.5 *Gli affidamenti familiari a parenti* ..... 209

#### **4.4 Le adozioni** ..... 210

- 4.4.1 *Le adozioni internazionali* ..... 211
- 4.4.2 *Le adozioni nazionali* ..... 216
- 4.4.3 *Le adozioni nazionali e internazionali* ..... 218
- 4.4.4 *Le famiglie adottive* ..... 220
- 4.4.5 *Il sistema integrato dei servizi per l'adozione* ..... 221
- 4.4.6 *Il sistema informativo a supporto dell'analisi delle politiche sociali e della valutazione degli interventi* ..... 228
- 4.4.7 *Prospettive future* ..... 229

#### **4.5 I bambini e gli adolescenti in struttura** ..... 233

- 4.5.1 *I bambini e i ragazzi ospitati nelle strutture* ..... 233
- 4.5.2 *I risultati della rilevazione anagrafica dei minori assistiti nelle strutture* ..... 239
- 4.5.3 *Le risorse per l'accoglienza di bambini e ragazzi in comunità* ..... 248

#### **4.6 Le violenze sui minori** ..... 250

- 4.6.1 *I minori vittime di violenza sessuale* ..... 250
- 4.6.2 *Le istituzioni e i servizi per bambini e ragazzi vittime di violenza* ..... 257
  - 4.6.2.1 *I piani e i tavoli tecnici provinciali* ..... 258



## Capitolo 5

### La nascita, l'infanzia e l'adolescenza: quali nuovi bisogni sociali e sanitari?

La nascita, l'infanzia e l'adolescenza: quali nuovi bisogni sociali e sanitari? .....	265
<b>5.1 Premessa</b> .....	266
<b>5.2 I Consulitori familiari delle Aziende Unità Sanitarie Locali</b> .....	268
• 5.2.1 <i>Gli Spazi giovani</i> .....	272
• 5.2.2 <i>Gli Spazi donne immigrate e loro bambini</i> .....	276
<b>5.3 I contesti della nascita</b> .....	279
• 5.3.1 <i>L'assistenza alla gravidanza</i> .....	279
• 5.3.2 <i>Il luogo del parto</i> .....	281
• 5.3.3 <i>La residenza materna</i> .....	281
• 5.3.4 <i>L'età materna e lo stato civile</i> .....	282
• 5.3.5 <i>La scolarità materna e paterna</i> .....	283
• 5.3.6 <i>La condizione professionale materna e paterna e la cittadinanza materna</i> .....	284
• 5.3.7 <i>Il tipo di parto</i> .....	287
• 5.3.8 <i>Il neonato</i> .....	288
<b>5.4 Le malattie croniche e l'infanzia</b> .....	289
• 5.4.1 <i>Contesto e riferimenti normativi</i> .....	289
• 5.4.2 <i>L'assetto organizzativo in ambito distrettuale</i> .....	289
• 5.4.3 <i>Il Progetto salute infanzia</i> .....	290
<b>5.5 Il contributo della Neuropsichiatria alla promozione della salute dell'infanzia e dell'adolescenza</b> .....	294
• 5.5.1 <i>I disturbi del comportamento alimentare (DCA)</i> .....	297
• 5.5.2 <i>L'autismo ed altri disturbi dello spettro autistico</i> .....	298
<b>5.6 I minori con problemi di dipendenza</b> .....	300
• 5.6.1 <i>I minori in carico ai Sert</i> .....	300
• 5.6.2 <i>I genitori con problemi di dipendenza e figli minori</i> .....	303
<b>5.7 Gli incidenti stradali</b> .....	306

## Capitolo 6

### Le opportunità per i bambini e i ragazzi

<b>6.1 Premessa</b> .....	???
<b>6.2 Dentro e oltre la legge n. 285/97</b> .....	???
• 6.2.1 <i>Il contesto legislativo per la promozione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza</i> .....	???
• 6.2.2 <i>Le attività della Regione Emilia-Romagna con l'Associazione nazionale C.Am.In.A., "Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza"</i> .....	???



- 6.2.3 La promozione di opportunità attraverso la legge n. 285/97 ..... ???

### **6.3 La partecipazione dei bambini e degli adolescenti come esercizio di apprendimento della democrazia ..... ???**

- 6.3.1 I bambini, i servizi, gli spazi e i tempi urbani..... ???
- 6.3.2 Gli indirizzi culturali, politici e legislativi internazionali, nazionali e regionali in materia di partecipazione ..... ???

### **6.4 La partecipazione come esercizio alla democrazia attiva ..... ???**

- 6.4.1 La partecipazione nei servizi per la prima infanzia ..... ???
- 6.4.2 Le famiglie e i ragazzi a scuola..... ???
- 6.4.3 I Consigli dei ragazzi e altre forme di partecipazione ..... ???
- 6.4.4 Una ricerca sui Consigli dei ragazzi e le Consulte giovanili ..... ???
- 6.4.5 La progettazione urbanistica partecipata ..... ???

### **6.5 L'educazione ambientale e le Agende 21 locali ..... ???**

- 6.5.1 Il contesto nazionale ..... ???
- 6.5.2 Il contesto legislativo ed amministrativo regionale ..... ???
- 6.5.3 Alcuni dati sui Centri di educazione ambientale ..... ???
- 6.5.4 Le scuole e l'educazione ambientale ..... ???
- 6.5.5 Lo sviluppo dei processi di Agenda 21 locale ..... ???

### **6.6 Tra cultura, sport e tempo libero ..... ???**

- 6.6.1 Le biblioteche per ragazzi e le sezioni per ragazzi di biblioteche ..... ???
- 6.6.2 I servizi educativi per scuole, bambini e ragazzi nei musei ..... ???
- 6.6.3 I Centri stabili di teatro per l'infanzia e la gioventù ..... ???
- 6.6.4 Il tempo libero tra associazionismo, volontariato, pratica sportiva e oratorio .... ???

## **Approfondimenti, esperienze e progetti regionali**

### **1 I bambini, i ragazzi e le famiglie**

- Le politiche di contrasto al disagio abitativo..... 38
- Le Banche del Tempo (BdT) ..... 41
- I prestiti sull'onore: uno strumento innovativo ..... 49

### **2 L'educazione, l'istruzione e la formazione**

- Reggio Children ..... 79
- Il parco pedagogico per l'educazione attiva e Città educativa ..... 94
- L'integrazione fra l'istruzione e la formazione professionale ..... 100

### **3 Le difficoltà del crescere**

- Il contrasto alla povertà e ai fenomeni di esclusione sociale ..... 151
- L'esperienza di cambiamento nella gestione dei servizi dell'Associazione intercomunale "Terre d'acqua" nella Provincia di Bologna..... 162
- Il mercato del lavoro nel primo piano di attuazione della legge n. 285/97 nella Provincia di Reggio Emilia ..... 164



• <i>Il bullismo</i> .....	174
• <i>La mediazione penale in ambito minorile</i> .....	181
• <i>I servizi sociali della giustizia e del territorio: prospettive per il consolidamento di una rete</i> .....	183
<b>4 La tutela: tra reti di protezione e iniziative coordinate di promozione</b>	
• <i>Gli esperti giuridici nella tutela dei minori e delle loro famiglie</i> .....	194
• <i>Gli Enti autorizzati nel sistema integrato dei servizi per l'adozione</i> .....	230
• <i>Le iniziative a supporto della qualità dell'accoglienza in struttura</i> .....	249
• <i>I servizi multiprofessionali</i> .....	260
• <i>I progetti di contrasto della prostituzione minorile</i> .....	262
<b>5 La nascita, l'infanzia e l'adolescenza: quali nuovi bisogni sociali e sanitari?</b>	
• <i>L'Osservatorio per l'educazione stradale e la sicurezza</i> .....	308
<b>6 Le opportunità per i bambini e i ragazzi</b>	
• <i>Dal report dei dati dell'ultimo anno del secondo triennio di attuazione della legge n. 285/97: una sintesi</i> .....	???
• <i>La scuola adotta un monumento, il progetto del Comune di Modena</i> .....	???
• <i>Il Teatro e il Nido d'infanzia. L'esperienza de La Baracca Produzioni Teatrali</i> .....	???
• <i>Il Progetto Dialoghi dell'Associazione Bloom - Culture Teatri</i> .....	???
• <i>Ri-pensare per ri-progettare lo sport, un progetto dell'Assessorato allo sport dell'Amministrazione provinciale di Rimini</i> .....	???
• <i>Un'esperienza di volontariato dei ragazzi per i ragazzi: Gancio Originale</i> .....	???
<b>Oggetto n. 381/1 dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna a sostegno delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza 28 settembre 2005</b> .....	???
<b>Gli autori</b> .....	???



## Per un welfare condiviso su infanzia e adolescenza

La ratifica della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, del 20 novembre 1989, avvenuta con la legge n. 176 del 1991 "Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, (New York, 20 novembre 1989), non ha portato a misure congruenti con tutti i diritti ivi enunciati. Il rischio perenne nella politica italiana è, infatti, che su bambini e ragazzi si facciano molta retorica, pochi pensieri e, ancora di più, pochi investimenti. Il 1997 segna una svolta importante per un'inversione di tendenza nelle politiche a favore dell'infanzia e adolescenza.

La legge n. 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", per quanto timida e gracile, inizia a parlare un nuovo linguaggio e dà il via, finalmente, ad un'inedita stagione di rapporti interistituzionali e con il privato sociale, per una programmazione territoriale più attenta ai bisogni delle nuove generazioni.

La n. 285/97 ha dato un contributo significativo a:

- stimolare i territori a farsi parte attiva nella promozione e nell'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- portare a sistema quanto in alcune realtà già si stava facendo, spesso in modo sporadico, settoriale e non coordinato;
- valorizzare tutte le opportunità pubbliche e private di un territorio.

La Regione Emilia-Romagna ha deliberato di conservare un fondo finalizzato, anche nella fase di passaggio della legge n. 285/97, nei Piani di zona - previsti dalla legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", per consolidare e dare continuità ai servizi, alle attività e alle iniziative locali per l'infanzia e l'adolescenza e per confermare l'importanza degli strumenti metodologici di monitoraggio e di valutazione creati e messi in campo in questi anni, insieme alle Province e ai Comuni.

Accanto alla legge n. 285/97, è doveroso ricordare la legge n. 451/97 "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia" che dà il via, oltre ai lavori della Commissione parlamentare, ad una serie di studi e pubblicazioni finalizzate ad una prima ricostruzione della realtà dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (quali i rapporti del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza) e l'adozione di piani di azione per l'infanzia e l'adolescenza. Il "Piano d'azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004", purtroppo, risulta svuotato di significato, se si pensa alla non previsione di risorse che dovrebbe accompagnare un simile documento per essere efficace.

Sulla scia di queste norme a livello nazionale, alcune Regioni si sono attrezzate già da tempo di Osservatori regionali sull'infanzia e adolescenza. L'Emilia-Romagna non è stata fra le prime a dotarsi di un Osservatorio, ma ciò ha permesso di fare scelte ponderate, procedendo alla costituzione di un gruppo interno all'Amministrazione regionale (e quindi non sono state appaltate le funzioni dell'Osservatorio all'esterno), e incaricando un consulente esterno del coordinamento del gruppo di lavoro e dell'ideazione e progettazione della sua organizzazione.



La stessa scelta è stata fatta per la redazione del seguente rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Emilia-Romagna. Al contrario di altre Regioni non è stata affidata all'esterno la redazione, cercando di garantire in questo modo una presenza attiva del territorio e dare voce, gradualmente, ai diretti interessati.

Il gruppo originario dell'Osservatorio verrà potenziato con rappresentanti di altri Assessorati regionali, che, nelle loro scelte programmatiche, si interessano anche di infanzia e adolescenza, e, successivamente, con rappresentanti di Amministrazioni provinciali e comunali e di Aziende sanitarie locali.

L'Osservatorio è volto a:

- raccogliere dati, informazioni, flussi informativi, prodotti da diversi soggetti istituzionali che hanno competenze e responsabilità in materia di infanzia e adolescenza, ma anche dal terzo settore;
- individuare le attività da realizzare per costruire un sistema informativo regionale sull'infanzia e sull'adolescenza, con una ricognizione periodica delle informazioni e delle documentazioni, in collaborazione con gli altri Assessorati della Regione, con gli Enti pubblici territoriali e il privato sociale;
- produrre rapporti e pubblicazioni per la necessaria "restituzione" tempestiva al territorio delle informazioni;
- indirizzare e supportare la programmazione regionale delle politiche dedicate all'infanzia e all'adolescenza.

Già attraverso ricerche mirate sono state sondate, nella nostra Regione, realtà settoriali (adozione, affidamenti...), ma è soprattutto con i rapporti regionali sulla attuazione della legge n. 285/97, grazie agli strumenti di monitoraggio e di valutazione creati insieme al territorio, che vi sono state le prime restituzioni anche se parziali, dello stato dell'arte degli interventi e della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (*Ricomincio da tre, Rapporto di monitoraggio e valutazione degli interventi della legge 285/97. Anno 2002-2003*).

Proprio per avviare un cammino di studio e di confronto comune con tutti gli operatori del settore e per riconsegnare al territorio un'immagine dell'infanzia e adolescenza condivisa, a febbraio scorso, vi è stata una giornata, voluta dall'Assessore Gianluca Borghi e dedicata all'analisi e al confronto sulle sei tematiche che compongono i capitoli di questo rapporto e gli apporti di quella giornata di studio sono confluiti, arricchendolo, nel testo finale.

Certamente l'Osservatorio regionale vuole restituire un'immagine significativa e più vicina possibile alla realtà dell'infanzia e adolescenza perché si possano mettere in campo politiche di intervento mirate non solo alle situazioni conclamate di disagio o di rischio, ma soprattutto ad una tutela efficace e alla promozione del benessere dei bambini e dei ragazzi.

Solo su dati certi e validati è possibile, infatti, impostare politiche regionali e locali lungimiranti e utili, che non siano al traino dei fenomeni, ma li anticipino, per prevenire malessere, sofferenze, conculcazione di diritti, blocco dello sviluppo individuale e, soprattutto, promuovere senso di appartenenza e comunità solidali.



L'obiettivo prioritario rimane quello della legge n. 328/2000 e del primo "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003" che ci presentano un nuovo concetto di welfare, che deve "accompagnare gli individui e le famiglie lungo l'intero percorso della vita [...] sostenendo e promuovendo le capacità individuali e le reti familiari".

Si tratta di interventi ed azioni che non possono esaurirsi alla sola riparazione, come ci ha consegnato la visione assistenziale-sanitarizzata e di controllo sociale tipica della tradizione.

La scelta politica di un unico piano sociale e sanitario regionale è volta a facilitare l'integrazione fra queste due aree di intervento, ma ciò non è ancora sufficiente per sostenere politiche di attuazione dei diritti, anche dei bambini e dei ragazzi, e di benessere individuale e sociale: gradualmente ci dobbiamo prospettare un lavoro di collaborazione e poi di integrazione tra l'area educativa, scolastica, sociale, sanitaria, urbanistica...

Questo rapporto vuole essere un incentivo e uno strumento di conoscenza per:

- ricostruire, a livello locale, un quadro complessivo dei servizi, delle iniziative e delle attività, delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
- integrare saperi e superare quella autoreferenzialità e settorialità che non sono più sufficienti ad affrontare, con efficacia, i problemi di una società complessa e i bisogni dei singoli;
- ripensare e ridisegnare le politiche regionali e locali per le famiglie e per le nuove generazioni con l'apporto di tutti, nel solco tracciato dalla legge n. 285/97, ed anche in considerazione di alcune zone d'ombra che possono emergere dall'analisi della situazione;
- fare seguire, a programmi e a progetti, impegni economici precisi, pensando che puntare sull'infanzia e sull'adolescenza è un investimento produttivo per tutta la comunità, ora e per il futuro, e che prevenire è meglio che riparare e ri-educare.

Questo rapporto lo consideriamo un cantiere aperto. Aspettiamo rilievi fatti con l'intento di migliorare e, soprattutto, suggerimenti, puntualizzazioni e allargamenti.

Abbiamo fatto e continueremo a compiere questo sforzo di raccolta e di studio dei flussi informativi sull'infanzia e adolescenza non per una mera ricerca statistica, né per autocelebrazione: siamo troppo consapevoli delle nostre debolezze e arretratezze per quanto riguarda l'infanzia e adolescenza, nonostante veniamo collocati tra le Regioni virtuose al riguardo.

Il nostro impegno vuole inoltre valorizzare i vari flussi che gli Enti locali, i servizi territoriali competenti, le associazioni ci inviano, ben conoscendo le difficoltà di molti operatori per rispondere alle nostre richieste. Penso, in modo particolare, ai dati riguardanti i servizi per l'infanzia e i bambini e ragazzi seguiti dai servizi sociali territoriali e sanitari. Molti dati che vi restituiamo in questo rapporto sono frutto del lavoro paziente di operatrici e operatori degli uffici della pubblica istruzione, dei servizi sociali territoriali e sanitari e del terzo settore.

Ci siamo proposti un compito arduo ma non impossibile, dato che siamo certi della collaborazione di tutte le Amministrazioni pubbliche e del terzo settore.

Chiediamo il nostro rapporto con un importante documento che apre al futuro: è



un ordine del giorno (ogg. N. 381/1) - proposto dal presidente Massimo Pironi della V Commissione consiliare “Turismo, cultura, scuola, formazione, lavoro, sport” e fatto proprio dall’Assemblea legislativa del 28 settembre 2005 - a sostegno delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza della nostra Regione.

Siamo certi che tale coraggioso impegno - oltre al riconoscimento e alla valorizzazione di quanto si è fatto in questa Regione, nei decenni passati, per la diffusione di servizi di qualità - è la migliore garanzia dell’impegno politico per l’attuazione dei diritti dei bambini e ragazzi per gli anni a venire, nonostante le difficoltà del contesto politico attuale.

Un grazie sentito - anche a nome dei bambini, dei ragazzi e delle famiglie - a tutti coloro che hanno voluto, contribuito e reso possibile questa pubblicazione.

*Anna Maria Dapporto*

Assessore alla Promozione delle politiche sociali  
e di quelle educative per l’infanzia e l’adolescenza.  
Politiche per l’immigrazione. Sviluppo del volontariato,  
dell’associazionismo e del terzo settore.

Questo rapporto vuole ricordare la figura di Alfredo Carlo Moro che vi ha partecipato scrivendo l’introduzione di due capitoli. Alfredo Carlo Moro, magistrato per i minorenni e la famiglia e, fino all’estate 2001, Presidente del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, è stato per molti anni a fianco di bambini ed adolescenti lottando per il riconoscimento dei loro diritti e promuovendo una cultura di attenzione e di ascolto verso l’infanzia in diversi settori.

A lui il nostro grazie.



## Note metodologiche

Il seguente rapporto, promosso dall'Osservatorio regionale infanzia e adolescenza, è principalmente il frutto di un lavoro congiunto fra differenti professionalità appartenenti a diversi settori dell'Amministrazione regionale. Si pone come proseguimento del lavoro di raccolta dei flussi informativi e di elaborazione di indicatori riguardanti l'infanzia e l'adolescenza portato avanti fin dall'aprile del 2003 da un gruppo di lavoro interno al Servizio Politiche Familiari, Infanzia e Adolescenza, la cui funzione è stata, ed è, quella di raccordare, dentro un sistema informativo unitario, i dati prodotti e raccolti da diversi soggetti istituzionali e non, che hanno competenze e responsabilità in materia di infanzia e adolescenza.

Come suggerito dal titolo, si tratta di uno strumento che offre non solo informazioni sulla condizione dei bambini e dei ragazzi dell'Emilia-Romagna, ma anche sui servizi ad essi dedicati, con speciali approfondimenti su interventi, progetti, evoluzioni legislative, specificità territoriali. Uno strumento in cui analisi quantitativa e qualitativa si fondono per meglio approfondire la condizione e le opportunità delle giovani generazioni e offrire un panorama articolato che possa anche essere supporto alla programmazione regionale di politiche dedicate all'infanzia e alla famiglia.

Il rapporto non è stato ipotizzato come rassegna completa ed esaustiva di tutti gli aspetti inerenti la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Alcuni capitoli rimandano ad altre pubblicazioni regionali di approfondimento, altri aprono riflessioni su temi incipienti o poco indagati che saranno il fulcro di analisi successive.

Nel suo complesso il testo è volto ad affrontare, approfondire, discutere la normalità come le problematiche emergenti e offrire uno spazio di riflessione e di analisi a coloro che si occupano di infanzia e di adolescenza a diversi livelli, ma anche a chi, più semplicemente, ha a cuore l'interesse dei bambini e dei ragazzi.

Il rapporto risulta suddiviso in sei capitoli che presentano un panorama dei diversi contesti di crescita delle giovani generazioni. Si parte dalla famiglia e dai servizi che la sostengono, per passare al sistema educativo, formativo e scolastico. Sono in seguito indagate l'area del disagio con la presa in carico di bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà e l'area della tutela con l'affidamento familiare, le adozioni e le strutture di accoglienza. Dopo una sezione dedicata alla salute e al supporto alla nascita conclude un approfondimento sulle opportunità, ovvero su quell'insieme di diverse offerte formative fruibili nel tempo libero che concorrono alla formazione globale dell'individuo.

Ogni ambito di riflessione è integrato da tabelle e grafici attraverso cui è offerto un inquadramento dei temi trattati, con indicatori elaborati sulla base di statistiche correnti e ufficiali o di indagini periodiche. I dati, provenienti da diverse fonti, riportate in ciascuna tavola o figura, sono frutto di scelte metodologiche ponderate e comprovate.

Per una corretta lettura si ritiene utile presentare un rilievo in merito al sistema informativo dei servizi sociali territoriali per bambini e ragazzi proprio della Regione Emilia-Romagna, ma ancora prima è doveroso un piccolo chiarimento. Nel testo sono stati utilizzati i sostantivi bambini e ragazzi per indicare anche il corrispettivo femminile, ovvero le bambine e le ragazze. È una terminologia impropria, imposta solo da esigenze di sinteticità della pubblicazione.



## **Il sistema informativo regionale sui minori seguiti dai servizi sociali territoriali**

Il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna ha attivato, a partire dall'anno 2000, una rilevazione statistica annuale volta a conoscere l'entità, le caratteristiche dell'utenza dei servizi socio-assistenziali e di tutela dei minori sul territorio, i percorsi e gli interventi posti in essere e le risorse disponibili (contributi, personale).

Le unità di rilevazione sono costituite dai singoli servizi sociali per minori, la cui gestione può essere o direttamente comunale, attraverso varie forme (Consorzi, Associazioni di Comuni, Comunità montane ecc.), o affidata ai Distretti socio-sanitari, nel caso in cui i Comuni abbiano delegato alla Ausl le funzioni di assistenza sociale in materia.

Lo strumento di rilevazione di base consiste in una scheda cartacea, richiedente informazioni statistiche aggregate, compilata annualmente dai servizi.

In estrema sintesi la raccolta è inerente ai seguenti ambiti:

- utenza complessivamente in carico ai servizi socio-assistenziali e forme di tutela;
- utenza assistita per problematiche esclusivamente economico-abitative;
- minori in affidamento eterofamiliare, parentale e a strutture residenziali;
- minori seguiti per adozione nazionale e internazionale;
- minori assistiti con provvedimenti dell'autorità giudiziaria;
- coppie con istruttoria di affidamento e adozione;
- personale a disposizione del servizio, per qualifica professionale.

La maggior parte dei servizi sociali della regione si avvale, per la compilazione della scheda, del sistema informativo informatizzato *Sisa-Minori*, che registra i dati individuali della cartella socio-assistenziale di ogni bambino o ragazzo seguito.

Il *Sisa-Minori* è un software gestionale (ovvero uno strumento di lavoro per i servizi) che, a partire dalla singola scheda di presa in carico, permette di registrare e disporre di dati individuali sull'utenza (sui minori stessi e sui componenti dei nuclei della famiglia di origine), sugli operatori, sulle famiglie affidatarie e adottive e sul percorso assistenziale del minore.

Attraverso interrogazioni alla postazione regionale *Sisa-Minori* si può disporre di informazioni, aggregate per comune/distretto/provincia, sugli utenti (ad es. tipologia della problematica, sesso, età, cittadinanza, residenza, disabilità...), sugli interventi attivati e sulle loro caratteristiche (ad es. sulla durata), sui provvedimenti giudiziari.

La copertura dei dati attraverso il sistema Sisa è di circa l'80% sul totale regionale in termini di popolazione target; con i nuovi Enti, aderenti dal 2006, si arriverà al 90% circa.



# Capitolo 1

## I bambini, i ragazzi e le famiglie

### 1.1 I bambini e gli adolescenti: un quadro di sfondo

### 1.2 I bambini, gli adolescenti e il contesto familiare

- 1.2.1 *La formazione delle famiglie*
- 1.2.2 *Le famiglie con figli*
- 1.2.3 *Le scelte procreative e i nuovi nati*
- 1.2.4 *L'instabilità coniugale e gli affidamenti dei figli*
- 1.2.5 *I rapporti generazionali e le reti familiari*

### 1.3 Una panoramica dei servizi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie

- 1.3.1 *Premessa*
- 1.3.2 *Il sostegno alle esigenze abitative*  
*Le politiche di contrasto al disagio abitativo*
- 1.3.3 *I Consultori familiari*
- 1.3.4 *I Centri per le famiglie*  
*Le Banche del Tempo (BdT)*
- 1.3.5 *I servizi socio-educativi per la prima infanzia*
- 1.3.6 *I servizi ricreativi e educativi per il tempo libero*
- 1.3.7 *Il sostegno al diritto allo studio*
- 1.3.8 *Gli interventi a sostegno della conciliazione e armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro*
- 1.3.9 *Il sostegno alla domiciliarità*
- 1.3.10 *Gli interventi rivolti alle famiglie a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale*  
*I prestiti sull'onore: uno strumento innovativo*
- 1.3.11 *I Centri antiviolenza e le Case di accoglienza per donne maltrattate*

### 1.4 La "figura di sistema" per l'infanzia e l'adolescenza

### 1.5 Le tendenze demografiche dei prossimi anni. Quale programmazione di servizi?



## 1.1 I bambini e gli adolescenti: un quadro di sfondo

La composizione della popolazione dell'Emilia-Romagna, negli ultimi venti anni, è stata attraversata da una serie di significativi cambiamenti. Dopo una fase di stazionarietà che ha caratterizzato gli anni Ottanta si è registrata una crescita costante della popolazione che, dalla metà degli anni Novanta ad oggi, è aumentata di 230.000 unità. Questo incremento è determinato da alcuni fattori quali l'intensificarsi del numero di immigrati che decidono di risiedere in regione, soprattutto stranieri e una crescita degli indici di fecondità con un saldo naturale negativo<sup>1</sup> che si sta riducendo per le sempre più frequenti nascite. Questo aumento, che ha visto tra i soggetti più coinvolti la popolazione di bambini e ragazzi, sta incrinando l'immagine dell'Emilia-Romagna come regione demograficamente "matura".

L'istantanea più recente della popolazione minorile in Emilia-Romagna è rilevabile, grazie all'aggiornamento annuale su dati di fonte anagrafica, dalle pubblicazioni e dalle ricerche del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici della Regione Emilia-Romagna<sup>2</sup>.

Alla data del 1° gennaio 2005 la popolazione minorile rappresenta il 14,5% della popolazione residente, con una variabilità significativa tra i territori provinciali che va dall'11,7% di Ferrara, al 16,5% di Reggio Emilia (che supera decisamente la media regionale), contro una media nazionale della fascia di età 0-17 ricavata dall'ultimo censimento, pari al 17,3%. Rispetto alla distribuzione tra le diverse classi d'età, riceve conferma una variabilità costante tra le aree provinciali (con il gruppo di Reggio Emilia, Modena e Rimini percentualmente in testa), anche se va osservato il caso di Bologna che, nel confronto con le altre province, "migliora" la sua posizione nelle classi d'età pre-scolari (tavola 1).

Tra i minori prevalgono i maschi con il 51,5%, mentre nelle restanti classi d'età della popolazione si attestano al 48,1%.

La tavola 1 va considerata alla luce dei già accennati cambiamenti che hanno interessato la popolazione regionale negli ultimi anni. Nel panorama di una crescita complessiva della popolazione residente, emerge che l'incremento percentuale più consistente si è verificato - anche di recente - nella classe d'età dei più giovani, con una variazione positiva, tra il 2005 e il 2004 del 2,9% (tavola 2).

<sup>1</sup> Deficit di nascite rispetto ai decessi.

<sup>2</sup> Per un approfondimento sulla popolazione, cfr. *Lo sviluppo demografico in Emilia-Romagna*, Quaderni di Statistica, Servizio controllo di gestione e sistemi statistici, Regione Emilia-Romagna, 2005; *La struttura per età e sesso della popolazione residente nei comuni della Regione Emilia-Romagna al 1 gennaio 2004*, Servizio controllo di gestione e sistemi statistici, Regione Emilia-Romagna, 2004; *Le previsioni demografiche*, Quaderni di Statistica, Servizio controllo di gestione e sistemi statistici, Regione Emilia-Romagna, 2004.



Tavola 1 - Popolazione minorile residente in Emilia-Romagna per classi di età al 1/1/2005

Provincia	0/2 anni		3/5 anni		6/10 anni		11/13 anni		14/17 anni		totale minori		totale pop. residente
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	% sul totale pop.	v.a.
Piacenza	6.666	2,4	6.42	2,4	10.468	3,8	6.419	2,4	8.365	3,1	38.347	14,0	273.705
Parma	10.457	2,5	10.275	2,5	15.649	3,8	9.525	2,3	12.641	3,1	58.547	14,2	413.182
Reggio Emilia	15.273	3,1	14.362	2,9	21.716	4,5	12.740	2,6	16.042	3,3	80.133	16,5	486.961
Modena	18.807	2,9	18.345	2,8	28.178	4,3	16.938	2,6	21.652	3,3	103.920	15,7	659.858
Bologna	24.597	2,6	23.857	2,5	35.677	3,8	20.492	2,2	25.828	2,7	130.451	13,8	944.279
Ferrara	7.133	2,0	6.821	2,0	11.111	3,2	6.884	2,0	9.140	2,6	41.089	11,7	349.777
Ravenna	9.185	2,5	8.771	2,4	13.585	3,7	8.018	2,2	10.354	2,8	49.913	13,7	365.367
Forlì-Cesena	9.942	2,7	9.306	2,5	14.698	4,0	8.787	2,4	11.928	3,2	54.661	14,7	371.272
Rimini	7.954	2,8	8.012	2,8	12.256	4,3	7.377	2,6	9.597	3,3	45.196	15,8	286.934
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>110.014</b>	<b>2,7</b>	<b>106.178</b>	<b>2,6</b>	<b>163.338</b>	<b>3,9</b>	<b>97.180</b>	<b>2,3</b>	<b>125.547</b>	<b>3,0</b>	<b>602.257</b>	<b>14,5</b>	<b>4.151.335</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

Tavola 2 - Popolazione residente in Emilia-Romagna per grandi classi - Dati all'1/1/1996, 2002, 2003, 2004, 2005. Differenze in valore assoluto 2005-2004 e variazioni percentuali 2005/2004

	0-14	15-39	40-64	65 e oltre	Regione Emilia-Romagna
1/1/1996	425.717	1.346.944	1.318.417	833.874	3.924.952
1/1/2002	470.293	1.313.339	1.355.998	897.465	4.037.095
1/1/2003	483.073	1.300.649	1.367.078	908.616	4.059.416
1/1/2004	494.654	1.302.083	1.382.775	921.812	4.101.324
1/1/2005	509.166	1.298.634	1.406.145	937.390	4.151.335
differenze assolute 2005-2004	14.512	-3.449	23.370	15.578	50.011
variazioni % 2005-2004	+2,9%	-0,3%	+1,7%	+1,7%	+1,2%

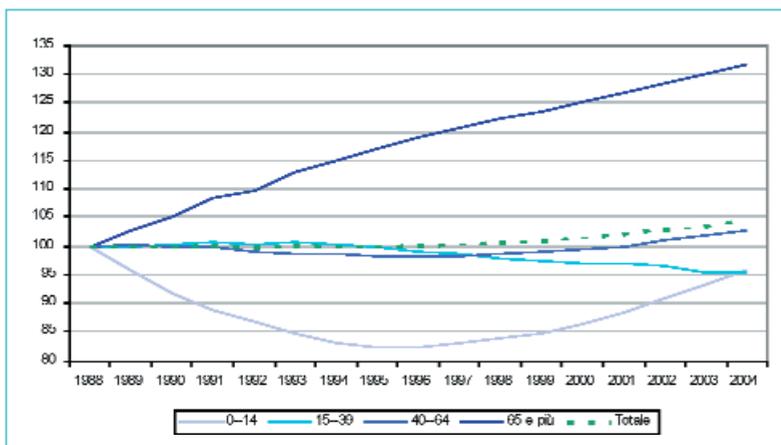
Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

Come mostra la figura 1, la tendenza all'aumento delle persone sotto i 15 anni, osservata per la prima volta nel 1997, prosegue in modo consistente e si rafforza a partire dal passaggio al nuovo millennio. Questa tendenza, anche se sovrastata dalla crescita progressiva della popolazione anziana<sup>3</sup>, è sostenuta dall'aumento, nel 2004 - per la prima volta negli ultimi dieci anni - della classe d'età dai 15 ai 39 anni.

<sup>3</sup>A questo proposito si ricorda che, tra il 1995 e il 2004, l'aumento della popolazione minorile ha avuto come effetto la diminuzione di 5 punti percentuali dell'indice di vecchiaia (popolazione in età superiore ai 64 anni per 100 residenti in età 0-14 anni).



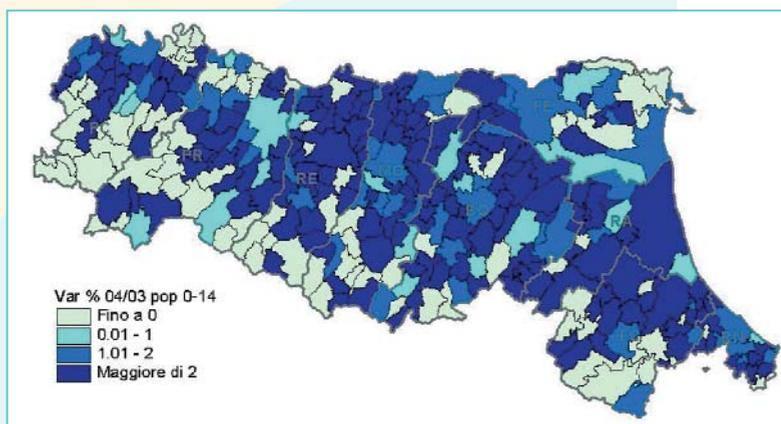
Figura 1 - Andamento della popolazione regionale dal 1988 al 2004 per grandi classi d'età (indici 1988=100)



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

L'innalzamento della classe di popolazione in età evolutiva riguarda in modo diffuso l'intero territorio regionale (figura 2) con le eccezioni di alcune zone di montagna e della provincia di Ferrara. I valori più elevati si registrano in particolare nei comuni della cintura dei capoluoghi provinciali da Piacenza a Rimini, con variazioni superiori al 2,0% a Reggio Emilia, Ravenna e Forlì.

Figura 2 - Variazioni percentuali 2004-2003 della popolazione residente nella classe d'età 0-14 anni



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici



L'aumento è certamente un segno della trasformazione della società regionale, anche perché ad esso contribuiscono i minori figli di genitori con nazionalità straniera giunti attraverso i ricongiungimenti familiari e i nuovi nati da madri di nazionalità straniera.

La componente dei minori residenti di nazionalità straniera, al 1° gennaio 2005, si attesta a 58.387 unità, pari al 9,7%<sup>4</sup> circa di tutta la popolazione minorile della regione. Questo dato, confrontato con quello percentuale dell'intera componente della popolazione straniera sul totale della popolazione residente (6,2%), indica come la popolazione straniera sia in netta prevalenza composta di bambini, ragazzi e giovani.

I minori stranieri si concentrano, per quasi il 59% del totale, nelle province di Reggio Emilia, Modena e Bologna (tavola 3).

Tavola 3 - Stranieri residenti per genere, minorenni/maggiorenni all'1/1/2005

Provincia	maschi		totale	femmine		totale	totale maschi e femmine		
	minorenni	maggiorenni		minorenni	maggiorenni		minorenni	maggiorenni	totale
Piacenza	2.302	7.667	9.969	2.061	6.706	8.767	4.363	14.373	18.736
Parma	3.133	11.379	14.512	2.813	10.399	13.212	5.946	21.778	27.724
Reggio Emilia	5.045	15.434	20.479	4.640	12.956	17.596	9.685	28.390	38.075
Modena	6.305	20.652	26.957	5.901	17.063	22.964	12.206	37.715	49.921
Bologna	6.361	21.784	28.145	5.947	21.732	27.679	12.308	43.516	55.824
Ferrara	1.185	4.110	5.295	1.075	4.924	5.999	2.260	9.034	11.294
Ravenna	2.225	8.603	10.828	1.956	7.357	9.313	4.181	15.960	20.141
Forlì-Cesena	2.424	8.442	10.866	2.115	7.086	9.201	4.539	15.528	20.067
Rimini	1.493	6.179	7.672	1.406	6.373	7.779	2.899	12.552	15.451
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>30.473</b>	<b>104.250</b>	<b>134.723</b>	<b>27.914</b>	<b>94.596</b>	<b>122.510</b>	<b>58.387</b>	<b>198.846</b>	<b>257.233</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

<sup>4</sup> Considerato l'interesse riservato al fenomeno migratorio degli stranieri, va ricordato che questo dato è, generalmente, sottodimensionato per le lacune presenti sia nelle fonti anagrafiche comunali (ove la residenza effettiva degli stranieri viene registrata in ritardo, soprattutto per le situazioni abitative iniziali di ospitalità presso parenti o amici), sia nelle fonti del Ministero dell'Interno sui permessi di soggiorno (in cui i minori presenti nei permessi di soggiorno non sono conteggiati ma computati con il padre); inoltre, da questi dati sono esclusi i minori stranieri non accompagnati e gli irregolari.



## 1.2 I bambini, gli adolescenti e il contesto familiare

Quali e quante sono le famiglie di cui fanno parte i bambini e le bambine che vivono in Emilia-Romagna? Quali sono le caratteristiche principali dei nuclei che li stanno allevando, anche in rapporto alle altre tipologie familiari? Che profilo è possibile tracciare dei genitori con i quali stanno crescendo i bambini e gli adolescenti emiliano-romagnoli, e con i quali - stando a quanto è osservabile nelle generazioni di giovani che li precedono - l'aspettativa è di una "lunga" convivenza?

### 1.2.1 La formazione delle famiglie

I dati demografici disponibili permettono di evidenziare alcune tendenze che, con più forza, caratterizzano la fase di avvio dei nuovi nuclei familiari e che, oltre ad essere fra loro strettamente connesse, anticipano e rimandano ad altre dinamiche trattate in questo capitolo.<sup>5</sup>

Si può partire dalla netta diminuzione del numero di matrimoni complessivi con un sostanziale aumento del numero di matrimoni celebrati con rito civile. A quest'ultimo concorrono le seconde nozze di persone che hanno avuto precedenti esperienze matrimoniali e che rimandano - a loro volta - all'aumento crescente del numero di separazioni e divorzi. L'instabilità coniugale è collocabile anche all'origine delle nuove tipologie familiari, come le famiglie ricostituite e le famiglie di fatto, quando non sono convivenze more uxorio. E proprio sui giovani si sono concentrate le attenzioni di molti studiosi rispetto alla prolungata permanenza come figli nelle famiglie di origine e al ritardo della loro uscita in corrispondenza del matrimonio che avviene, quindi, in età più avanzata delle generazioni immediatamente precedenti.

Questa cornice, molto sommaria e introduttiva alla lettura dei dati, ha lo scopo di sottolineare la complessità e la portata dei profondi cambiamenti di comportamento - sociali e individuali - nei tempi e nei modi con cui oggi si formano le famiglie e, al loro interno, le relazioni ed i legami familiari. Le medesime persone possono sperimentare, nel corso della propria esistenza, differenti forme familiari.

Tuttavia è possibile affermare che, tendenzialmente, per la grande maggioranza delle coppie emiliano-romagnole ed italiane, l'intenzione di formare una famiglia ed avere dei figli è ancora legata al matrimonio.

Passando ai numeri, il primo tra gli indicatori solitamente considerati nella fase di avvio del ciclo di vita delle famiglie è il tasso di nuzialità che, in regione, passa dal 4,10% del 2000 al 3,51% del 2003 (tavola 4) ed è soggetto ad un processo di progressiva seco-

<sup>5</sup> Per affrontare compiutamente il tema dei cambiamenti strutturali dei sistemi di formazione della famiglia che almeno da un ventennio interessano anche il nostro Paese, e più da vicino alcune aree come l'Emilia-Romagna, cfr. Barbagli M., Castiglioni M., Dalla Zuanna G., *Fare famiglia in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003.



larizzazione, con la crescita dei matrimoni di rito civile che, negli stessi anni, vanno dal 33,33% al 40,95% sul totale dei matrimoni celebrati.

Si può aggiungere, tuttavia, che in una regione caratterizzata da un forte invecchiamento della popolazione, il tasso di nuzialità<sup>6</sup> tende a scendere non solo per una minore propensione dei giovani a sposarsi e a lasciare la famiglia di origine. La provincia dove attualmente ci si sposa di meno è quella di Ferrara, diversamente da quanto accade nelle province di Piacenza e Rimini che mantengono - nel periodo considerato - i tassi di nuzialità più alti e le percentuali più basse di matrimoni civili che, invece, toccano il 50% a Ravenna e Bologna.

Nella fase di formazione di nuovi nuclei familiari possiamo far rientrare - come già detto - con percentuali significative anche tipologie familiari emergenti ovvero le coppie di fatto ed i nuclei ricostituiti, risultato di matrimoni che coinvolgono soggetti che possono avere alle spalle altre esperienze matrimoniali.

Per quanto riguarda questi ultimi, si ricorda che le seconde nozze sono sempre state abbastanza diffuse nel nostro paese, anche se, prima dell'introduzione dell'istituto del divorzio, la possibilità di contrarre un nuovo matrimonio era solo dei vedovi e delle vedove: alla diffusione dei divorzi, quindi, è legato l'incremento delle famiglie ricostituite. In Emilia-Romagna dove, come vedremo, i tassi di divorzio sono tra i più alti, anche il tasso di seconda-nuzialità è aumentato, e rappresenta percentuali elevate in province come quelle di Bologna e Ravenna (tavola 5).

Tavola 4 - Tasso di nuzialità: matrimoni per 1.000 abitanti. Anni 2000-2003

Province	2000	2001	2002	2003
Piacenza	4,67	4,34	4,36	4,33
Parma	4,09	3,84	3,72	3,56
Reggio Emilia	4,07	3,66	3,56	3,26
Modena	4,12	3,79	3,66	3,49
Bologna	3,91	3,61	3,46	3,43
Ferrara	3,62	3,36	3,36	3,02
Ravenna	3,82	3,67	3,61	3,28
Forlì-Cesena	4,25	3,65	3,65	3,53
Rimini	4,95	4,84	4,68	4,30
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>4,10</b>	<b>3,79</b>	<b>3,69</b>	<b>3,51</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici su dati ISTAT

<sup>6</sup> L'Emilia-Romagna è, dopo la Valle d'Aosta, la regione con il tasso di nuzialità più basso a livello nazionale.



Tavola 5 - Percentuale di coppie non coniugate e di nuclei familiari ricostituiti. Censimento 2001

Province	% di coppie non coniugate	% di nuclei familiari ricostituiti
Piacenza	3,84	5,37
Parma	4,50	5,64
Reggio Emilia	5,57	5,84
Modena	5,91	6,32
Bologna	7,64	7,49
Ferrara	6,54	6,17
Ravenna	6,84	6,57
Forlì-Cesena	4,96	5,03
Rimini	4,71	5,6
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>5,97</b>	<b>6,25</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici su dati ISTAT

Anche le convivenze more uxorio hanno avuto in Emilia-Romagna dimensioni rilevanti e le coppie non coniugate sono passate dal 2,4% del 1997 (ISTAT, Indagine multiscopo 1998) a quasi il 6% del 2001 (per l'Italia il valore percentuale è pari a 3,6%), con una differenza del 50% tra le province di Bologna e Piacenza (tavola 5).

Uno degli indicatori solitamente connessi alla quantificazione di questo fenomeno è la filiazione naturale: l'elevata percentuale dei nati naturali - che in regione sono quasi il doppio della media nazionale - riconosciuti da entrambi i genitori, è correlabile all'esistenza di una vita di coppia stabile, costituita da soggetti che non si sposano per scelta o perché, avendo alla spalle una precedente unione coniugale, a differenza di quanto accade di solito per i nuclei ricostituiti, non considerano la possibilità di un altro matrimonio.

Riprendendo l'analisi dei coniugati, in merito all'età degli sposi, i dati a nostra disposizione ci consentono di riconfermare alcune evidenze, la prima delle quali è la tendenza a differire il matrimonio nel tempo. Di questo si trova riscontro anche nelle percentuali di persone che vivono ancora in famiglia come figli: la crescita delle persone che non si sposano, o decidono di farlo sempre più tardi, va di pari passo con un ritardo dei giovani ad affrancarsi dai genitori e la flessione della nuzialità va correlata al prolungamento della permanenza dei figli nella famiglia di origine.

Per soffermarsi sulle fasce di età dove rientrano più del 90% dei matrimoni (da 20 a 44 anni), la tavola 6 mostra come quasi il 48% degli sposi abbia un'età compresa tra i 30 e i 39 anni, mentre nelle medesima classe d'età le spose sono di poco oltre il 35%, confermando una differenza di genere che raggiunge, nella fascia da 20 a 24 anni, il 9%.

Le indagini condotte a livello nazionale correlano l'innalzamento dell'età anche al livello di istruzione degli sposi: i potenziali genitori saranno più vecchi delle generazioni precedenti, ma con titoli di studio più elevati.



Tavola 6 - Matrimoni per provincia di celebrazione ed età degli sposi. Anno 2001

Provincia di celebrazione	età degli sposi																totale matrimoni
	meno di 20		20-24 anni		25-29 anni		30-34 anni		35-39 anni		40-44 anni		45-49 anni		oltre 49 anni		
	sposo	sposa	sposo	sposa	sposo	sposa	sposo	sposa	sposo	sposa	sposo	sposa	sposo	sposa	sposo	sposa	
Piacenza	2	17	53	148	339	462	402	339	194	111	79	37	35	20	67	37	1.171
Parma	2	21	84	233	496	627	506	410	249	147	86	50	47	33	87	36	1.557
Reggio Emilia	6	26	114	302	558	703	547	394	243	140	101	74	54	21	68	31	1.691
Modena	5	40	158	390	788	1.010	773	547	304	213	150	87	75	56	146	56	2.399
Bologna	6	34	161	376	833	1.195	1.042	884	563	390	252	167	144	105	299	149	3.300
Ferrara	3	17	56	138	295	425	378	318	209	144	94	59	51	28	75	32	1.161
Ravenna	2	9	63	186	366	502	405	329	205	137	112	61	53	24	94	52	1.300
Forlì-Cesena	3	23	74	192	442	601	438	317	209	107	70	46	36	25	64	25	1.336
Rimini	4	14	80	201	420	595	419	308	202	124	76	39	52	30	73	15	1.326
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>33</b>	<b>201</b>	<b>843</b>	<b>2.166</b>	<b>4.537</b>	<b>6.120</b>	<b>4.910</b>	<b>3.846</b>	<b>2.378</b>	<b>1.513</b>	<b>1.020</b>	<b>620</b>	<b>547</b>	<b>342</b>	<b>973</b>	<b>433</b>	<b>15.241</b>
%	0,2	1,3	5,5	14,2	29,8	40,2	32,2	25,2	15,6	9,9	6,7	4,1	3,6	2,2	6,4	2,8	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici su dati ISTAT

### 1.2.2 Le famiglie con figli

Nel quadro demografico di una sempre più accentuata frammentazione, semplificazione (contrazione e nuclearizzazione) delle strutture familiari - messa in evidenza dalla maggior parte delle analisi sulle caratteristiche strutturali delle famiglie e ben osservabile in Emilia-Romagna<sup>7</sup> (tavola 7), la coppia con figli, per quanto in costante diminuzione, rappresenta ancora più della metà delle famiglie con un nucleo (con o senza la presenza di altre persone) come mostra la tavola 8, dove sono compresi anche i nuclei monogenitoriali.

Tavola 7 - Famiglie per tipologia della famiglia in Emilia-Romagna. Censimento 2001

famiglie senza nuclei			famiglie con un solo nucleo													famiglie con due o più nuclei	Regione Emilia-Romagna
famiglie unipersonali			senza altre persone residenti						con altre persone residenti						totale		
totale	altre famiglie	totale	coppie senza figli	coppie con figli	madri con figli	padri con figli	totale	coppie senza figli	coppie con figli	madri con figli	padri con figli	totale	totale				
440940	16405	457345	46372	503717	364501	539207	107309	22099	1033116	31412	43419	12111	3650	90592	1123708	25000	1652425
26,68	0,99	27,68	2,81	30,48	22,06	32,63	6,49	1,34	62,52	1,90	2,63	0,73	0,22	5,48	68,00	1,51	100,00

Fonte: ISTAT - Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001

<sup>7</sup> In Emilia-Romagna il cambiamento è tanto più evidente considerato che la regione appartiene a quella cosiddetta "Terza Italia" in cui le famiglie grandi, numerose, complesse, formate da persone anche di tre generazioni e appartenenti a più unità coniugali hanno tradizionalmente avuto un'importanza notevole, molto maggiore che nelle regioni meridionali e in quelle dell'Italia di prima industrializzazione.

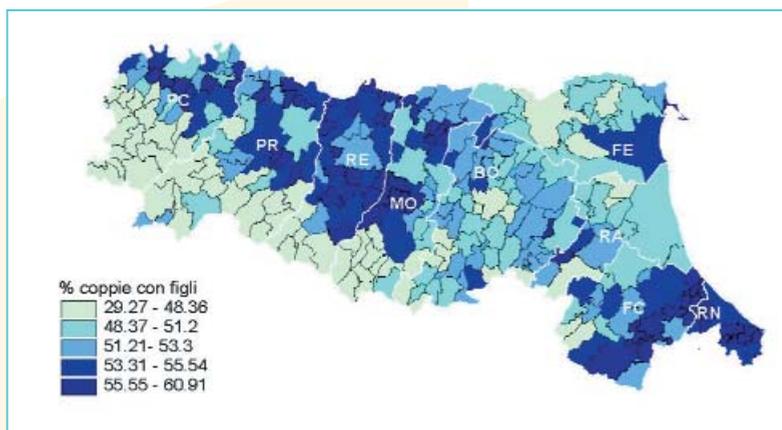


Tavola 8 - Nuclei familiari per tipo di nucleo familiare in Emilia-Romagna. Censimento 2001

Province	% coppie senza figli su totale nuclei	% coppie con figli su totale nuclei	% padre con figli su totale nuclei	% madre con figli su totale nuclei	totale
Piacenza	34,1	51,3	2,5	12,1	100,0
Parma	35,8	50,8	2,4	11,0	100,0
Reggio Emilia	34,0	54,1	2,1	9,9	100,0
Modena	35,1	52,4	2,2	10,3	100,0
Bologna	38,9	47,0	2,5	11,6	100,0
Ferrara	36,9	49,8	2,2	11,1	100,0
Ravenna	36,0	50,0	2,5	11,5	100,0
Forlì-Cesena	32,3	54,2	2,3	11,2	100,0
Rimini	31,0	55,2	2,3	11,4	100,0
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>35,6</b>	<b>51,0</b>	<b>2,3</b>	<b>11,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ISTAT - Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001

Figura 3 - Percentuale di coppie con figli minori sul totale nei comuni dell'Emilia-Romagna. Censimento 2001



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazioni su dati Servizio controllo di gestione e sistemi statistici su dati ISTAT

La distribuzione territoriale delle coppie con figli per 100 nuclei (figura 3), evidenzia la maggior consistenza nelle province di Forlì-Cesena e Rimini e, a seguire, in quelle di Modena e Reggio Emilia. Tra le province, i valori estremi si evidenziano tra Bologna e Rimini: a Bologna la percentuale meno elevata di coppie con figli e quella più elevata di coppie senza figli, mentre a Rimini si verifica esattamente il contrario. Se si considerano contestualmente i dati sui nuclei familiari con figli e quelli sulla popolazione regionale al



Censimento 2001, è utile ricordare che la quasi totalità della popolazione minorile della regione vive in famiglie di questo tipo, pur con qualche variazione nelle diverse classi: l'87,46% dei bambini e adolescenti vive con entrambi i genitori, seguito - parlando sempre di famiglie nucleari - dal 10,03% con la madre e dall'1,58% con il padre.

Se si confrontano le diverse tipologie familiari, quelle con la presenza di figli esclusivamente in età evolutiva sono scese, nel 2001, al 27,3% ma la percentuale supera i 32 punti se si considera la presenza di almeno un figlio di età inferiore ai 18 anni. Da questo punto di vista, la distanza tra le famiglie con figli (coppie e monogenitoriali) e quelle senza figli è sempre più ampia: le sole coppie senza figli - in costante aumento e in grande maggioranza anagraficamente al termine del loro ciclo riproduttivo - superano il 35%. Questi dati relativi alla composizione delle famiglie sono - con tutta evidenza - speculari all'andamento demografico complessivo della popolazione regionale che si consolida attorno alla cosiddetta "piramide rovesciata", determinata dall'invecchiamento dei residenti: infatti, limitandosi al dato delle famiglie per numero di componenti, quelle unipersonali - costituite in grande maggioranza da persone anziane - sono aumentate tra un censimento e l'altro (quindi in soli 10 anni) di oltre il 20%.

Tavola 9 - Nuclei familiari per tipo di nucleo familiare ed età dei figli in Emilia-Romagna. Censimento 2001

Province	tipi di nucleo familiare												totale generale	
	coppie senza figli	coppie con figli				padre con figli				madre con figli				
		tutti i figli di età inferiore a 18 anni	almeno un figlio di età inferiore a 18 anni e almeno uno di 18 anni e più	tutti i figli di 18 anni e più	totale	tutti i figli di età inferiore a 18 anni	almeno un figlio di età inferiore a 18 anni e almeno uno di 18 anni e più	tutti i figli di 18 anni e più	totale	tutti i figli di età inferiore a 18 anni	almeno un figlio di età inferiore a 18 anni e almeno uno di 18 anni e più	tutti i figli di 18 anni e più		totale
Piacenza	25.752	17.895	3.295	17.578	38.768	374	95	1.439	1.908	2.166	339	6.657	9.162	75.590
Parma	40.821	27.134	5.262	25.508	57.904	554	116	2.055	2.725	3.455	533	8.554	12.542	113.992
Reggio Emilia	45.123	34.878	7.295	29.699	71.872	614	120	2.027	2.761	3.793	620	8.704	13.117	132.873
Modena	65.839	47.486	9.634	41.064	98.184	892	172	3.045	4.109	5.704	936	12.601	19.241	187.373
Bologna	105.059	60.976	9.607	56.436	127.019	1.534	236	5.074	6.844	10.066	1.176	20.116	31.358	270.280
Ferrara	38.822	20.953	4.334	27.054	52.341	396	66	1.841	2.303	3.025	413	8.236	11.674	105.140
Ravenna	37.344	22.564	4.424	24.950	51.938	485	82	2.016	2.583	3.499	525	7.946	11.970	103.835
Forlì-Ces.	34.137	25.001	5.946	26.340	57.287	460	118	1.847	2.425	3.341	583	7.941	11.865	105.714
Rimini	24.622	20.036	4.926	18.861	43.823	428	102	1.332	1.862	2.790	480	5.744	9.014	79.321
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>417.519</b>	<b>276.923</b>	<b>54.723</b>	<b>267.490</b>	<b>599.136</b>	<b>5.737</b>	<b>1.107</b>	<b>20.676</b>	<b>27.520</b>	<b>37.839</b>	<b>5.605</b>	<b>86.499</b>	<b>129.943</b>	<b>1.174.118</b>
%	35,56	23,59	4,66	22,78	51,03	0,49	0,09	1,76	2,34	3,22	0,48	7,37	11,07	100,00

Fonte: ISTAT - Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001



Reggio Emilia e Modena sono le province dove - sul totale delle coppie con figli - le coppie con una presenza di figli entro 18 anni sono quasi il 50%. A Bologna, invece, si rileva la percentuale più alta (32,1%) sul totale di madri sole con figli minori, mentre a Piacenza risulta essere la percentuale più bassa e i nuclei monogenitoriali di madri sono per oltre il 70% con figli maggiorenni (tavola 10).

Tavola 10 - Nuclei familiari con figli per tipo di nucleo ed età dei figli in Emilia-Romagna (valori percentuali). Censimento 2001

Province	coppie con figli				padre con figli				madre con figli			
	tutti i figli di età inferiore a 18 anni	almeno un figlio di età inferiore a 18 anni e almeno uno di 18 anni e più	tutti i figli di 18 anni e più	totale	tutti i figli di età inferiore a 18 anni	almeno un figlio di età inferiore a 18 anni e almeno uno di 18 anni e più	tutti i figli di 18 anni e più	totale	tutti i figli di età inferiore a 18 anni	almeno un figlio di età inferiore a 18 anni e almeno uno di 18 anni e più	tutti i figli di 18 anni e più	totale
Piacenza	46,2	8,5	45,3	100,0	19,6	5,0	75,4	100,0	23,6	3,7	72,7	100,0
Parma	46,9	9,1	44,1	100,0	20,3	4,3	75,4	100,0	27,5	4,2	68,2	100,0
Reggio E.	48,5	10,1	41,3	100,0	22,2	4,3	73,4	100,0	28,9	4,7	66,4	100,0
Modena	48,4	9,8	41,8	100,0	21,7	4,2	74,1	100,0	29,6	4,9	65,5	100,0
Bologna	48,0	7,6	44,4	100,0	22,4	3,4	74,1	100,0	32,1	3,8	64,1	100,0
Ferrara	40,0	8,3	51,7	100,0	17,2	2,9	79,9	100,0	25,9	3,5	70,5	100,0
Ravenna	43,4	8,5	48,0	100,0	18,8	3,2	78,0	100,0	29,2	4,4	66,4	100,0
Forlì-Ces.	43,6	10,4	46,0	100,0	19,0	4,9	76,2	100,0	28,2	4,9	66,9	100,0
Rimini	45,7	11,2	43,0	100,0	23,0	5,5	71,5	100,0	31,0	5,3	63,7	100,0
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>46,2</b>	<b>9,1</b>	<b>44,6</b>	<b>100,0</b>	<b>20,8</b>	<b>4,0</b>	<b>75,1</b>	<b>100,0</b>	<b>29,1</b>	<b>4,3</b>	<b>66,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ISTAT - Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001

### 1.2.3 Le scelte procreative e i nuovi nati

Legati al “fare famiglia” coesistono quasi sempre progetti di genitorialità, anche se con tempi e percorsi diversi, che hanno profonde valenze individuali e notevoli ricadute collettive: le scelte ed i comportamenti procreativi delle singole coppie contribuiscono, infatti, a determinare il ricambio generazionale della popolazione ed interagiscono con i processi di sviluppo economico e sociale.

Il tema dei nuovi nati in Emilia-Romagna si può dire che sia stato a lungo gravato dal peso dell'ipofecondità, anche se la recente ripresa dei tassi di fecondità ha contribuito ad attenuarlo (tavola 11 e figura 4).<sup>8</sup> In realtà, la bassa fecondità può essere conside-

<sup>8</sup> Cfr. ISTAT, *Bilancio demografico regionale*, Emilia-Romagna, Anno 2004.



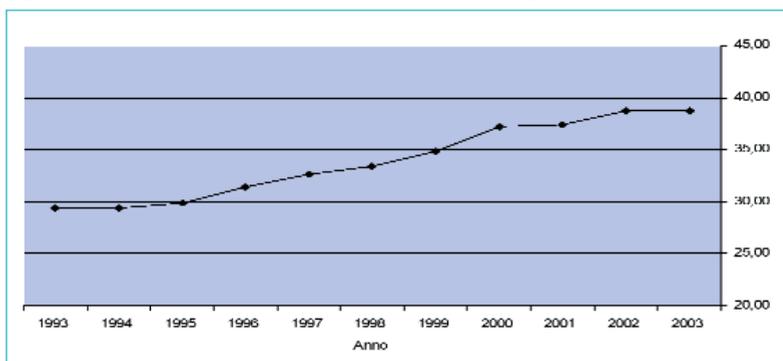
rata una componente strutturale in questa regione come nel resto del Centro-Nord, dove per tutta la seconda metà del XX secolo sono nati meno di due bambini per donna, un numero al di sotto di quello necessario ad un saldo naturale positivo della popolazione.

Tavola 11 - Tassi di fecondità per mille in Emilia-Romagna. Anni 1993-2003

Provincia di residenza	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Piacenza	30,46	29,58	30,45	31,41	32,35	33,12	32,96	35,81	34,39	36,92	36,87
Parma	28,69	28,55	30,20	30,96	33,14	32,20	35,14	36,06	37,17	36,92	36,89
Reggio Emilia	33,83	33,66	32,94	35,80	36,51	39,00	40,54	42,63	42,86	44,30	45,00
Modena	31,99	31,13	32,22	33,63	34,79	35,76	37,31	40,02	40,36	41,50	40,76
Bologna	28,21	28,68	29,45	30,87	33,06	33,25	35,24	37,73	37,43	38,88	38,38
Ferrara	23,94	23,82	23,39	24,11	25,33	26,42	26,33	27,46	27,98	29,96	30,76
Ravenna	26,88	27,29	27,87	29,28	30,35	30,63	32,01	34,40	35,70	37,13	37,91
Forlì-Cesena	28,47	29,40	29,01	31,54	31,00	32,42	32,24	36,07	36,36	37,86	38,62
Rimini	32,39	31,79	31,80	33,51	34,18	34,46	36,99	39,01	39,20	40,33	39,65
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>29,43</b>	<b>29,39</b>	<b>29,86</b>	<b>31,41</b>	<b>32,66</b>	<b>33,38</b>	<b>34,83</b>	<b>37,17</b>	<b>37,41</b>	<b>38,75</b>	<b>38,76</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazioni su dati Servizio controllo di gestione e sistemi statistici e ISTAT

Figura 4 - Tassi di fecondità per mille in Emilia-Romagna. Totali regionali<sup>9</sup>



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazioni su dati Servizio controllo di gestione e sistemi statistici e ISTAT

<sup>9</sup> Il tasso è calcolato ponendo al numeratore i nati del movimento anagrafico ISTAT, al denominatore la media della popolazione femminile in età feconda (15-49) tra inizio e fine anno.



All'interno di questo quadro complessivo, la variazione media annua del tasso, calcolata nell'ultimo decennio - che può essere considerato un arco temporale significativo - vede attribuire alla provincia di Ravenna il valore più alto e costante (3,50%), seguita da quella di Bologna (3,13%). La variazione più contenuta, invece, riguarda le province di Piacenza e Rimini (rispettivamente 1,93% e 2,04%).

Analizzando i tassi specifici di fecondità per età relativi alle donne residenti, emerge come la classe di età con il tasso più alto è ovunque quella compresa tra i 30 ed i 34 anni e, in seconda battuta, quella fra i 25 ed i 29 anni. Inoltre vi è una discreta quota di donne, che tende ad aumentare nel corso degli anni, che ha partorito tra i 35 ed i 39 anni.

Per quello che riguarda il tasso di fecondità totale<sup>10</sup> della regione, dal 1995 al 2004<sup>11</sup> è salito da 0,97 a 1,32 con una variazione pari a quasi il 36% che allinea il dato dell'Emilia-Romagna alla media nazionale.<sup>12</sup>

Negli ultimi dieci anni, in Emilia-Romagna, si è riscontrato quindi un aumento dei nuovi nati, che dal 1995 al 2004 sono passati da 27.828 a 38.075. Come si vedrà, questo dato ha significative ricadute sull'offerta di servizi educativi (tavola 12 e figura 5).<sup>13</sup>

Tavola 12 - Nati in Emilia-Romagna. Anni 1995-2004

Provincia	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Piacenza	1.830	1.875	1.911	1.939	1.919	2.078	1.993	2.140	2.156	2.271
Parma	2.709	2.776	2.963	2.870	3.135	3.234	3.348	3.336	3.366	3.702
Reggio Emilia	3.381	3.694	3.788	4.062	4.250	4.513	4.587	4.792	4.950	5.289
Modena	4.799	5.005	5.158	5.286	5.513	5.932	6.009	6.199	6.126	6.553
Bologna	6.257	6.524	6.924	6.914	7.302	7.811	7.756	8.039	7.955	8.492
Ferrara	1.962	1.999	2.064	2.117	2.077	2.136	2.152	2.283	2.334	2.492
Ravenna	2.294	2.390	2.449	2.447	2.533	2.706	2.807	2.925	3.006	3.101
Forlì-Cesena	2.475	2.682	2.615	2.708	2.682	2.999	3.022	3.149	3.230	3.483
Rimini	2.121	2.231	2.267	2.278	2.446	2.587	2.601	2.679	2.652	2.692
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>27.828</b>	<b>29.176</b>	<b>30.139</b>	<b>30.621</b>	<b>31.857</b>	<b>33.996</b>	<b>34.275</b>	<b>35.542</b>	<b>35.775</b>	<b>38.075</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici su dati ISTAT

<sup>10</sup> Numero medio di figli per mille donne non toccate da mortalità (per consentire una totale sostituzione generazionale dovrebbe essere superiore a 2,1).

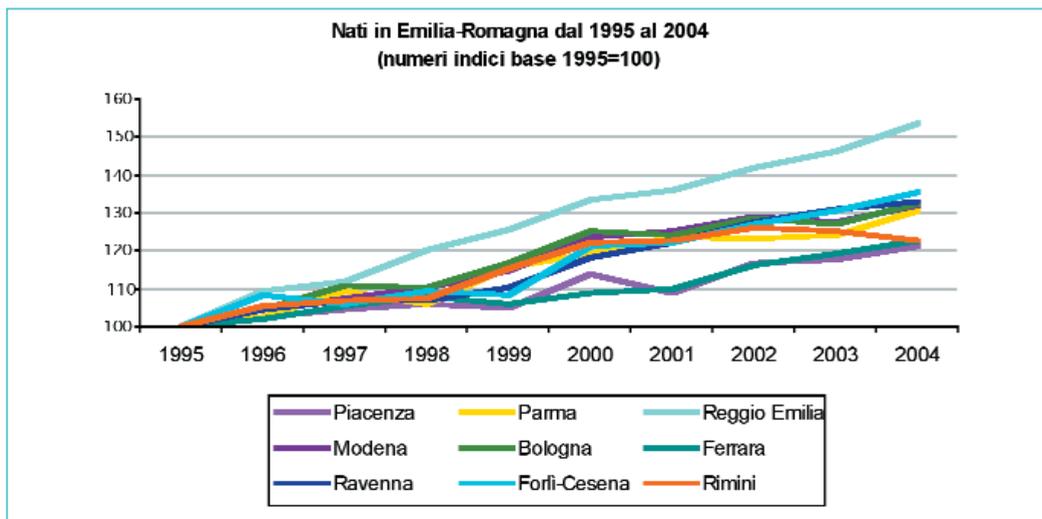
<sup>11</sup> Il valore 2004 è stimato. Cfr. *Lo sviluppo demografico in Emilia-Romagna*, Quaderni di Statistica, Regione Emilia-Romagna, 2005, pagg. 93-97.

<sup>12</sup> A questo proposito va rilevato che, a livello nazionale, nelle regioni dell'Italia meridionale ed insulare, nello stesso periodo, si è registrata una diminuzione del tasso di fecondità.

<sup>13</sup> Cfr. capitolo 2, *Educazione, Istruzione e formazione*.



Figura 5 - Nati in Emilia-Romagna. Anni 1995-2004 (numeri indici base 1995 = 100)



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. Elaborazione su dati del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici su dati ISTAT

La figura 5, con numeri indici, ci mostra che l'aumento di nati per provincia ha velocità diverse. Per le province di Ferrara e Piacenza, tra il 1995 ed il 2004 vi è un aumento pari a poco più del 20%, più contenuto rispetto alla media regionale. La provincia di Reggio Emilia è quella con un aumento largamente superiore a tutte le altre province (+54% rispetto al 1995). Le altre province manifestano una crescita molto simile a quella regionale che, al termine del periodo, è di circa il 30%. Negli ultimi due anni del periodo considerato, da questo andamento si distacca la provincia di Rimini che ha iniziato a registrare un decremento delle nascite.

Diverse sono le motivazioni che portano le donne a procrastinare le nascite; tra queste, l'affermazione nel mondo dello studio e del lavoro (il tasso di occupazione femminile - circa il 40% secondo l'ISTAT, Indagine multiscopo 1998 - è il più alto del Paese) e l'indipendenza economica influenzano, in maniera considerevole, le scelte procreative. Inoltre, in Emilia-Romagna si registra la percentuale più alta di coppie coniugate e non (oltre il 40%, ISTAT, Indagine multiscopo 1998) dove entrambi i partner sono occupati. Il lavoro di riproduzione e di cura resta impegno prevalente della donna anche quando lavora fuori casa.

I dati più recenti, messi a disposizione dall'Assessorato scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità, del 2003, attestano il tasso regionale di occupazione femminile ad oltre il 60%.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Cfr. *Economia e lavoro in Emilia-Romagna. Rapporto 2004*, Assessorato scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità, Regione Emilia-Romagna, 2004.



In regione, l'età media della madre, al primo figlio è di circa 29 anni, mentre la città dove le neo-mamme sono 'più giovani' è Reggio Emilia con una media di 27,6 anni, e quella dove le mamme sono 'meno giovani' è Bologna, con 30 anni. L'età media del padre al primo figlio è di poco più di 31 anni. L'unica città ad avere un'età media del padre superiore a quella regionale è Bologna (33 anni).

Un altro aspetto riguardante la natalità è quello della filiazione. In tutta la regione la percentuale di nati fuori dal matrimonio è quasi doppia rispetto a quella nazionale, che si aggira intorno al 10%. In particolare è molto alta nelle città di Bologna, che presenta un incremento continuo, di Ferrara e di Ravenna. La maggior parte dei figli naturali sono comunque riconosciuti da entrambi i genitori e nascono presumibilmente di unioni di fatto che sono presenti in regione in misura rilevante.

### 1.2.4 L'instabilità coniugale e gli affidamenti dei figli

Gli eventi legati all'instabilità coniugale coinvolgono una parte sempre più rilevante di persone adulte e, all'interno delle famiglie, di genitori e figli, al punto che alcuni studiosi non considerano separazioni e divorzi come incidenti nel percorso di una coppia, ma come parte di un nuovo modello di unione matrimoniale che si sta affermando.

A livello nazionale, anche se i livelli di instabilità coniugale sono inferiori rispetto a quanto avviene, prendendo ad esempio i divorzi, nei paesi dell'Europa settentrionale, tuttavia è evidente che essi sono caratterizzati da una crescita notevole. Al 2001, il tas-

Figura 6 - Separazioni e divorzi in Italia. Anni 1995-2002



Fonte: ISTAT<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Vedi: sistema di indicatori territoriali giustizia, ISTAT - <http://sitis.istat.it/sitis/html/index/htm>



so di divorzio, in Italia è pari allo 0,7‰, contro l'1,9‰ della media europea (fonte Eurostat). Questo riguarda in particolare le separazioni che presentano un aumento costante: negli anni che vanno dal 1995 al 2002 sono cresciute di oltre il 30% (figura 6). Osservando il lungo periodo, i venticinque anni precedenti, le separazioni si sono praticamente quintuplicate, passando dalle 10.269 del 1970 (che già raddoppiano i valori del decennio precedente) alle 51.445 del 1994.

In Emilia-Romagna il fenomeno è ampiamente diffuso, anche se è a partire dal decennio scorso che l'andamento delle separazioni mostra crescite superiori a quelle medie nazionali mentre per i divorzi è abbastanza omogeneo con il resto d'Italia.

*Tavola 13 - Procedimenti di separazione personale dei coniugi per rito di chiusura della causa, numero dei figli affidati e regione. Anno 2002*

Regioni <sup>16</sup>	consensuali	giudiziali	totale	n. figli affidati
Piemonte	7.367	847	8.214	5.559
Valle d'Aosta	221	33	254	202
Lombardia	13.240	1.528	14.768	10.462
Trentino-Alto Adige	1.168	117	1.285	1.102
Bolzano-Bozen	570	90	660	614
Trento	598	27	625	488
Veneto	5.263	643	5.906	3.820
Friuli-Venezia Giulia	1.793	261	2.054	1.387
Liguria	2.542	208	2.750	1.678
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>5.766</b>	<b>649</b>	<b>6.415</b>	<b>4.159</b>
Toscana	5.304	551	5.855	3.981
Umbria	1.036	95	1.131	872
Marche	1.493	312	1.805	1.342
Lazio	9.435	1.201	10.636	7.955
Abruzzo	1.160	216	1.376	1.083
Molise	200	56	256	235
Campania	3.950	1.265	5.215	4.997
Puglia	2.827	683	3.510	3.083
Basilicata	111	78	189	153
Calabria	982	304	1.286	1.226
Sicilia	3.638	1.181	4.819	4.566
Sardegna	1.580	338	1.918	1.618
<b>Italia</b>	<b>69.076</b>	<b>10.566</b>	<b>79.642</b>	<b>59.480</b>

Fonte: ISTAT<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Regioni nelle quali i tribunali hanno emesso il provvedimento di separazione dei coniugi.

<sup>17</sup> Vedi nota 15.



Nel 2002, rispetto alle altre regioni, l'Emilia-Romagna si colloca al quarto posto sia per numero di separazioni che per numero di divorzi (tavole 13 e 14) e, se si considerano i tassi calcolati per lo stesso anno rapportando il numero di separazioni e di divorzi alle coppie coniugate, condivide con la Toscana il settimo posto per le separazioni (6,2‰), mentre è al quinto posto per numero di divorzi (3,7‰), a fronte di una media nazionale rispettivamente di 5,5‰ e 2,9‰.

Tavola 14 - Procedimenti di divorzio per modalità di esaurimento della causa, numero dei figli affidati e regione. Anno 2002

Regioni <sup>18</sup>	scioglimento del matrimonio (rito civile)	cessazione degli effetti civili (rito religioso)	totale	n. figli affidati
Piemonte	1.035	4.030	5.065	2.200
Valle d'Aosta	31	140	171	78
Lombardia	1.443	6.642	8.085	3.505
Trentino-Alto Adige	289	471	760	394
Bolzano-Bozen	151	190	341	200
Trento	138	281	419	194
Veneto	586	2.962	3.548	1.518
Friuli-Venezia Giulia	400	958	1.358	593
Liguria	386	1.270	1.656	583
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>647</b>	<b>3.153</b>	<b>3.800</b>	<b>1.479</b>
Toscana	692	2.314	3.006	1.273
Umbria	91	423	514	252
Marche	161	796	957	452
Lazio	982	3.724	4.706	2.089
Abruzzo	102	612	714	425
Molise	20	102	122	57
Campania	495	1.686	2.181	1.488
Puglia	187	1.201	1.388	801
Basilicata	6	143	149	92
Calabria	59	509	568	360
Sicilia	253	2.081	2.334	1.342
Sardegna	158	595	753	375
<b>Italia</b>	<b>8.023</b>	<b>33.812</b>	<b>41.835</b>	<b>19.356</b>

Fonte: ISTAT<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Regioni nelle quali i tribunali hanno emesso i provvedimenti di divorzio.

<sup>19</sup> Vedi nota 15.



Un interesse specifico è rivolto in questa sede alle informazioni relative ai figli minori affidati che, al 2002, ammontano a 4.159 per le separazioni e 1.479 per i divorzi. Analizzando la percentuale di separazioni e di divorzi con figli affidati per ripartizioni geografiche (tavola 15) risultano più basse nel Nord, in parte per un declino più accentuato dei tassi di natalità, in parte per una maggiore incidenza delle separazioni e dei divorzi tra coniugi senza figli.

Tavola 15 - Separazioni, divorzi e affidamento dei figli minori per ripartizione geografica. Anno 2002

Ripartizioni geografiche <sup>20</sup>	separazioni			divorzi		
	totale	con figli minori affidati		totale	con figli minori affidati	
		n.	% sul totale separazioni		n.	% sul totale divorzi
Nord	41.646	20.237	48,6	24.443	8.316	34,0
Centro	19.427	9.986	51,4	9.183	3.271	35,6
Mezzogiorno	18.569	10.953	59,0	8.209	3.701	45,1
<b>Italia</b>	<b>79.642</b>	<b>41.176</b>	<b>51,7</b>	<b>41.835</b>	<b>15.288</b>	<b>36,5</b>

Fonte: ISTAT<sup>21</sup>

Dalle tavole che seguono, 16 e 17, è possibile osservare come la probabilità per un minore di essere coinvolto direttamente in eventi separativi della propria coppia genitoriale sia diversificata per quanto riguarda separazioni e divorzi, e come per le separazioni sia andata generalmente aumentando in questi ultimi anni. A livello regionale si è passati dallo 0,55% del 1995 allo 0,76% del 2000 che, pur rappresentando una percentuale più alta sia della media nazionale sia di quella dell'area geografica di riferimento si ferma sotto l'1%. Nei contesti provinciali si è verificata una variazione annuale significativa. La provincia che supera, in quasi tutti gli anni considerati, la media regionale, è Bologna, mentre quella in cui si è avuto un calo maggiore è Ravenna.

Tavola 16 - Figli affidati a causa di separazione per 100 abitanti 0-17 anni

Territorio	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Italia	0,37	0,40	0,42	0,45	0,47	0,51
Nord-Est	0,45	0,48	0,53	0,57	0,56	0,58
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>0,55</b>	<b>0,56</b>	<b>0,62</b>	<b>0,67</b>	<b>0,70</b>	<b>0,76</b>

Fonte: ISTAT<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Ripartizioni nelle quali i Tribunali hanno emesso il provvedimento di separazione e divorzio.

<sup>21</sup> Vedi nota 15.

<sup>22</sup> Vedi nota 15.



Tavola 17 - Figli affidati a causa di divorzio per 100 abitanti 0-17 anni

Territorio	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Italia	0,12	0,13	0,14	0,15	0,15	0,17
Nord-Est	0,16	0,18	0,19	0,21	0,20	0,22
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>0,21</b>	<b>0,24</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>	<b>0,27</b>

Fonte: ISTAT<sup>23</sup>

È possibile completare il quadro dei dati sui figli affidati attraverso un approfondimento dell'azione del Tribunale di Bologna. Rispetto ad altre sedi giudiziarie in merito alla distribuzione delle percentuali di affidamento, tale Tribunale risulta, relativamente ai minori affidati alla madre, quartultimo con l'80,1% nelle separazioni e penultimo, prima di Milano, con il 79,9% nei divorzi.

Confrontando il dato a livello nazionale nel Tribunale di Bologna sono tra i più frequenti gli affidamenti congiunti o alternati.

### 1.2.5 I rapporti generazionali e le reti familiari

A conclusione di questo quadro sullo stato delle famiglie, assume un particolare rilievo l'aspetto delle relazioni tra generazioni e delle reti familiari che queste configurano.

Il tema, attraversato da elementi di continuità con il passato - si pensi alle famiglie allargate della "Terza Italia" - e al contempo da importanti cambiamenti, è quello della prossimità tra genitori e figli e più in generale - anche se i nonni sono le figure parentali principali - tra parenti. Tale prossimità è data non solo dalla vicinanza abitativa ma, soprattutto, dal grado e dall'intensità degli scambi tra generazioni.

Alla fine degli anni Novanta, la proporzione di nuove coppie che andava ad abitare nello stesso comune di uno dei genitori raggiungeva quasi il 90% ed era molto vicina a quella delle generazioni precedenti.<sup>24</sup>

Dall'indagine multiscopo, condotta dall'ISTAT nel 1998, emerge come il numero medio dei nipoti in Emilia-Romagna sia tra i più bassi a livello nazionale, ma anche come il 76,5% dei nonni viva nello stesso comune e di questi, il 27,5%, abiti nella stessa casa o nello stesso caseggiato dei nipoti (tavola 18). I rapporti tra nonni e nipoti sono piuttosto continuativi, anche quando non vivono assieme. La maggior parte dei nonni contribuisce in varie occasioni alla cura dei nipoti più piccoli sia per impegni di carattere occasionale (in media il 26,6%), sia durante l'attività lavorativa dei genitori (in media il 22,3%). Quasi il 17% dei nonni, inoltre, interviene in momenti di emergenza e circa l'11% per consentire ai genitori di uscire nel tempo libero.

<sup>23</sup> Vedi nota 15.

<sup>24</sup> Cfr. Barbagli M., Castiglioni M., Dalla Zuanna G., *Fare famiglia in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003.



Tavola 18 - Persone di 35 anni e più che hanno nipoti (figli di figli) e numero medio, distanza abitativa dall'unico nipote o dal più vicino per regione, ripartizione geografica e tipo di comune. Anno 1998 (dati in migliaia)

Regioni	persone che hanno nipoti	numero medio di nipoti <sup>25</sup>	persone con nipoti che abitano								
			insieme	nello stesso caseggiato	entro 1 km	nel resto del Comune	in altro Comune a meno di 16 Km	in altro Comune da 16 a 50 km	in altro Comune a più di 50 km	all'estero	totale
Piemonte	817	2,5	47	105	237	174	138	72	37	7	817
Valle d'Aosta	23	2,5	1	4	4	6	4	3	1		23
Lombardia	1.533	2,9	86	280	420	292	285	102	72	17	1.533
Trentino Alto-Adige	167	3,9	9	29	51	37	18	8	13	2	167
Veneto	855	3,1	95	136	196	176	148	52	43	8	855
Friuli- Venezia Giulia	266	2,4	15	26	68	82	35	20	13	6	266
Liguria	331	2,4	25	43	84	106	21	12	32	8	331
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>873</b>	<b>2,4</b>	<b>85</b>	<b>155</b>	<b>227</b>	<b>200</b>	<b>100</b>	<b>62</b>	<b>41</b>	<b>4</b>	<b>873</b>
Toscana	812	2,5	125	121	174	184	101	54	47	6	812
Umbria	194	3,0	35	38	41	49	9	8	11	2	194
Marche	335	3,3	41	63	81	75	26	29	18	1	335
Lazio	976	3,4	53	177	296	300	34	47	65	4	976
Abruzzo	291	3,5	24	42	69	69	21	25	37	4	291
Molise	82	4,5	4	8	26	21	7	7	7	2	82
Campania	985	5,2	93	172	273	264	73	16	82	13	985
Puglia	706	4,6	28	87	270	191	45	16	54	15	706
Basilicata	123	5,2	6	14	41	35	4	6	17	0	123
Calabria	420	5,3	14	104	127	101	28	7	33	5	420
Sicilia	906	4,3	27	101	348	272	43	18	73	24	906
Sardegna	263	4,6	26	37	90	65	14	8	22	2	263
<b>Italia</b>	<b>10.978</b>	<b>3,5</b>	<b>840</b>	<b>1.743</b>	<b>3.125</b>	<b>2.698</b>	<b>1.154</b>	<b>571</b>	<b>717</b>	<b>130</b>	<b>10.978</b>

Fonte: ISTAT<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Numero calcolato sulle persone con almeno un nipote.

<sup>26</sup> Vedi nota 15.



## 1.3 Una panoramica dei servizi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie

### 1.3.1 Premessa

La Regione Emilia-Romagna, in riferimento alla famiglia, ha sviluppato una serie di politiche che si caratterizzano per una pluralità di interventi di sostegno alle funzioni familiari e genitoriali.

Il presupposto di questa concezione poggia sull'idea che non sia individuabile un'unica area di sostegno alle responsabilità familiari ma che essa debba essere composta, armonizzata e sviluppata in un quadro articolato di azioni che supportino la famiglia in tutte le dimensioni di vita. Alle politiche per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia contribuiscono pertanto tutti gli assessorati della Regione Emilia-Romagna e, complessivamente, il presente rapporto, nei diversi capitoli, ne è uno specchio. In questa sede ci si sofferma ad illustrare solo le tipologie di servizi destinati esclusivamente o prevalentemente a famiglie con bambini e adolescenti<sup>27</sup>.

I temi relativi a tutela e accoglienza di bambini e ragazzi in situazioni di disagio (affidamento familiare, adozioni nazionali e internazionali, comunità di accoglienza, imputazioni di reato, abuso ecc.), e il supporto delle famiglie coinvolte sono trattati nei capitoli 3 e 4.

La Regione sostiene la dimensione familiare in diversi documenti normativi, a partire dal nuovo Statuto regionale che all'art. 9 "riconosce e valorizza la funzione delle formazioni sociali e lo specifico ruolo sociale proprio della famiglia, promuovendo le condizioni per il suo efficace svolgimento". Con riferimento alla normativa di settore si ricordano provvedimenti generali, quali la legge regionale n. 27/89, che istituisce i Centri per le famiglie e la legge regionale n. 2/03 che, all'art. 9, "sostiene il ruolo essenziale delle famiglie nella formazione e cura delle persone e nella promozione della coesione sociale, valorizza i compiti che le famiglie svolgono sia nella vita quotidiana, sia nei momenti di difficoltà e disagio legati all'assunzione di responsabilità di cura."

Il sostegno alle responsabilità familiari è parte integrante delle politiche sociali. Un esempio significativo del protagonismo familiare è dato dai nuovi orientamenti sulle famiglie affidatarie. La disponibilità alla solidarietà tra famiglie e delle famiglie verso i bambini in difficoltà è una componente essenziale del tessuto sociale, che va promossa, alimentata e sostenuta dalle istituzioni. Le famiglie accoglienti esprimono la punta avanzata di un sistema solidale di reti formali ed informali ed associazionistiche che guarda ai bambini e agli adolescenti ed ai loro genitori in difficoltà come a un bene comune da salvaguardare e sostenere. In questa prospettiva l'esperienza di accoglienza è vissuta come evento collettivo e la famiglia è intesa come soggetto di cambiamento, di convivialità, di fraternità, di crescita della partecipazione dei cittadini nella costruzione della comunità locale.

<sup>27</sup> Non sono quindi riportate le tante azioni svolte dai diversi settori regionali, che saranno oggetto di un successivo documento specifico.



### 1.3.2 Il sostegno alle esigenze abitative

Il problema della casa costituisce ancora oggi, per strati estesi della popolazione, uno dei principali fattori di disagio e di criticità nello sviluppo della propria vita.

Infatti, accanto alla richiesta di alloggi in affitto a canone moderato proveniente dalle categorie sociali tradizionalmente svantaggiate, quali disoccupati, lavoratori precari, pensionati, immigrati, che da sempre hanno cercato nell'edilizia pubblica una risposta al problema abitativo, stanno attualmente emergendo nuovi fabbisogni, manifestati da anziani, studenti, disabili, giovani coppie, famiglie monoreddito.

In particolar modo nelle città più grandi, le famiglie meno abbienti, che si trovano nell'impossibilità economica di accedere al libero mercato della locazione, si rivolgono al comparto dell'edilizia residenziale pubblica per poter trovare adeguate soluzioni alloggiative.

Quest'ultimo, tuttavia, non è in grado di soddisfare la crescente domanda a causa essenzialmente della drastica riduzione di risorse cui è stato sottoposto.

La disponibilità di un'abitazione per le persone e per le famiglie rappresenta la base di qualunque politica di integrazione sociale, indispensabile per prevenire ed evitare fenomeni di emarginazione, di degrado, di insicurezza. Le politiche per la casa sono quindi parte integrante del sistema di welfare.

La Regione Emilia-Romagna intende potenziare le iniziative e gli interventi pubblici nel settore della casa, favorire l'aumento dell'offerta pubblica, privata e cooperativa di case in affitto al fine di corrispondere alle esigenze derivanti anche dalla maggiore mobilità per lavoro e per studio in regione.

In tale quadro, le scelte politiche regionali sono indirizzate secondo tre linee di intervento:

- erogazione di contributi alle famiglie per il pagamento del canone di affitto sul mercato privato (fondo affitto - legge n. 431/98), strumento che si è rilevato molto utile per ridurre la pressione dei canoni sui redditi e dare respiro economico a un numero rilevante di famiglie;
- finanziamenti per il miglioramento e lo sviluppo del patrimonio pubblico in locazione e nuovo quadro normativo per una maggiore efficacia ed efficienza gestionale del patrimonio E.r.p. (edilizia residenziale pubblica, cfr. riforma del sistema E.r.p. ed ex-Iacp - legge regionale n. 24/01);
- contributi per la realizzazione di alloggi pubblici e privati da destinare alla locazione a canone ridotto rispetto a quello di mercato.



## Le politiche di contrasto al disagio abitativo

Anche in una regione ad elevato livello di benessere esiste un'area di disagio abitativo derivante dalla difficoltà da parte delle famiglie meno abbienti a fare fronte al problema della spesa per la casa, sia per l'affitto che per la proprietà. Le politiche abitative della regione si propongono di contribuire a risolvere il problema della casa attraverso diversi strumenti. Tradizionalmente le regioni sono intervenute per accrescere l'offerta di abitazioni da dare in locazione a canoni, più bassi di quelli di mercato, o da offrire in proprietà a prezzi di vendita. In passato, l'offerta di alloggi in locazione era principalmente rivolta alle fasce economicamente molto deboli della popolazione, con un reddito basso, tanto da poter rientrare nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici. Negli anni più recenti l'offerta di case in affitto è stata rivolta anche ad altre fasce di popolazione.

Recentemente è stato promosso un programma denominato "20.000 alloggi in affitto", volto a realizzare 1804 alloggi destinati alla locazione a canone concertato sia permanente che a termine, per non meno di 10 anni. In caso di locazione a termine il canone, più basso di quello di mercato, è determinato dagli accordi territoriali tra le associazioni dei proprietari e quelle degli inquilini, in applicazione della legge n. 431/98; per la locazione permanente il canone non deve superare il 4,5% del costo convenzionale di realizzazione dell'intervento.

Le categorie sociali cui è destinato il programma sono i nuclei familiari composti di anziani, le giovani coppie, i disabili, i lavoratori immigrati italiani e stranieri, gli sfrattati, gli appartenenti alle Forze Armate, in possesso di determinati requisiti soggettivi.

Agli interventi indirizzati ad accrescere l'offerta del patrimonio abitativo, da far fruire a condizioni migliori di quelle di mercato, è stata affiancata una politica volta a sostenere i nuclei a più basso reddito nel pagamento dei canoni degli alloggi reperiti sul mercato. Con la legge n. 431/98 è stato istituito un "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" che consente di erogare un contributo monetario in conto pagamento affitti. Nel 2004, in Emilia-Romagna, il fondo per l'affitto ha permesso di ridurre l'incidenza dei canoni sul reddito delle famiglie per oltre 40.000 nuclei familiari. Rispetto al 2000, primo anno di operatività del fondo, il numero delle famiglie che ha ricevuto il contributo è raddoppiato. Il fondo ha come unico limite la disponibilità finanziaria, che non consente di erogare ad ogni famiglia l'intero l'ammontare del contributo che le spetterebbe in base ai criteri introdotti dalla normativa regionale. A causa della forte crescita del numero delle famiglie beneficiarie, al quale non è corrisposto un proporzionale aumento dei fondi disponibili, il valore medio del contributo è sceso dai circa 1.900 euro del 2000 ai quasi 800 del 2004, col rischio della perdita di efficacia dell'intervento.

Pur nella difficile situazione di finanza pubblica, la regione si propone di proseguire nella realizzazione di politiche abitative a favore delle fasce più deboli della popolazione. Nei documenti di programmazione della Giunta è prevista la realizzazione di un programma denominato "3.000 alloggi in affitto e proprietà". La modalità d'incentivazione è il ricorso al contributo in conto interessi, che sarà erogato attraverso la costituzione di un fondo di rotazione, con il quale la regione contribuirà alla provvista del capitale utilizzato dalle banche per l'erogazione dei mutui. L'importo medio unitario di mutuo per alloggio si aggirerà attorno ai 100.000 euro, sui quali gli operatori economici e i comuni, che realizzeranno gli alloggi per l'affitto e le famiglie, che acquistano alloggi in proprietà, pagheranno gli interessi solo nella misura del 50% di quanto dovuto.



### **1.3.3 I Consulteri familiari<sup>28</sup>**

I Consulteri familiari, nati come servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, hanno come finalità l'assistenza psicologica e sociale alla maternità e paternità responsabile e ai problemi di coppia e di famiglia, il supporto alle libere scelte della coppia e del singolo in ordine alla procreazione responsabile, la tutela della salute della donna e del bambino concepito. Dal 1995 comprendono anche gli Spazi giovani che rispondono alle problematiche sessuali e psicologiche degli adolescenti.

La rete dei Consulteri conta circa 220 sedi, uniformemente distribuite in ambito distrettuale, e privilegia:

- l'integrazione dei servizi sanitari e sociali rivolti agli adolescenti, riconoscendo un ruolo centrale ai servizi sociali territoriali;
- il percorso nascita, con particolare attenzione all'integrazione sociosanitaria nelle gravidanze multiproblematiche, ma anche all'appropriatezza degli interventi diagnostico terapeutici, soprattutto nelle gravidanze e nei parti fisiologici;
- la prevenzione dell'abbandono e della depressione post partum;
- i progetti di integrazione ospedale-territorio nel sostegno dell'allattamento al seno;
- un programma di assistenza alla coppia sterile;
- la qualificazione dell'assistenza alla popolazione immigrata che, partendo dall'esperienza degli Spazi donne immigrate e loro bambini, ha portato alla diffusione della formazione all'assistenza multiculturale ai professionisti dei consulteri e anche degli altri servizi territoriali ed ospedalieri.

### **1.3.4 I Centri per le famiglie<sup>29</sup>**

Per promuovere una maggiore conciliazione tra la scelta procreativa, i tempi di lavoro e i tempi di cura nei confronti dei figli - e quindi per fornire a tutto campo un concreto aiuto alla genitorialità - la Regione ha promosso la realizzazione di Centri per le famiglie, intesi come vere e proprie agenzie comunali al fine di supportare le esigenze delle famiglie con figli e delle giovani coppie e, in particolare, di sostenere le competenze genitoriali dal momento della gestazione fino al periodo adolescenziale, di favorire la corresponsabilizzazione dei genitori nell'educazione e nella cura dei figli e la condivisio-

<sup>28</sup> Per una trattazione più esaustiva, comprendente anche gli altri servizi sanitari per bambini, ragazzi e famiglie, vedi capitolo 5, *La nascita, l'infanzia e l'adolescenza: quali nuovi bisogni sociali e sanitari?*

<sup>29</sup> Una trattazione estesa e dettagliata dei Centri per le famiglie è prevista con l'imminente pubblicazione del Rapporto conclusivo del Monitoraggio 2003 sui Centri per Bambini e Genitori e i Centri per le Famiglie, a cura di Gift, Unità di Documentazione del Centro per le Famiglie di Ferrara e la Regione Emilia-Romagna. Si ricorda anche il sito regionale [www.informafamiglie.it](http://www.informafamiglie.it).



ne delle esperienze tra le famiglie. Assieme ai servizi territoriali i centri per le famiglie offrono una gamma di interventi flessibili e personalizzati, che tengono come riferimento la comunità locale, intesa come microambiente di vita e soggetto con il quale dialogare permanentemente.

Attraverso i centri, le famiglie possono ottenere:

- un'informazione integrata su tutti i servizi, le risorse e le opportunità istituzionali e informali (educative, sociali, sanitarie, scolastiche, del tempo libero), che il territorio cittadino offre a bambini e famiglie, con particolare attenzione alle famiglie con figli disabili, monoparentali e immigrate;
- un sostegno alla genitorialità e un aiuto all'esercizio della competenza educativa, attraverso l'organizzazione di attività formative sul diventare ed essere genitori (corsi, incontri, gruppi di confronto) e attività di consulenza rispetto a disagi di ordine educativo e relazionale (attraverso punti di ascolto, orientamento e consulenza breve ai genitori);
- un supporto di mediazione familiare a genitori in fase di separazione o divorzio, per superare conflitti e recuperare un rapporto positivo nell'interesse dei figli con operatori appositamente preparati e formati e, quando non è possibile il coinvolgimento di entrambi, un'attività di consulenza individuale per un sostegno nelle proprie responsabilità educative;
- trasferimenti economici a favore delle famiglie con figli: assegni di maternità per i nuclei familiari numerosi e per la nascita del secondo figlio, contributi derivanti da progetti innovativi quali "Un anno in famiglia", integrazioni del reddito per i genitori che si avvalgono di aspettative o del part-time lavorativo al fine di conciliare impegni di cura familiare e lavoro, prestiti sull'onore a genitori soli con figli e in situazioni di difficoltà temporanea (come quelle in cui si trovano, spesso, le donne dopo una separazione o un divorzio);
- informazioni e sostegno per esperienze di accoglienza (in particolare affido familiare e adozione) in collaborazione con i servizi territoriali e le associazioni impegnate nel settore;
- l'inserimento in progetti che favoriscono la comunicazione, mutuo aiuto, solidarietà e reciprocità fra le famiglie e fra le diverse generazioni a livello micro-sociale. Rientrano in questa prospettiva il volontariato familiare nei confronti di bambini e ragazzi, al di là dei vincoli parentali di consanguineità, i gruppi di mutuo aiuto (in collaborazione con servizi territoriali ed associazioni) per nuclei familiari connotati da una medesima specificità legata alla genitorialità (famiglie accoglienti adottive od affidatarie, famiglie che vivono l'esperienza di un allontanamento temporaneo dei loro figli, nuclei con figli disabili).
- una informazione sui centri di accoglienza per donne che subiscono violenza presenti sul territorio e sulle modalità per ottenere una tutela anche per i bambini che assistono a forme di violenza tra le pareti domestiche.

Per garantire queste opportunità è necessario che, nel quadro della rete del welfare locale a sostegno delle famiglie, siano sviluppati rapporti costanti tra i Centri per le



famiglie e i servizi educativi per l'infanzia, il servizio sociale territoriale, i servizi dell'area minori e famiglie delle Aziende Usl, che per loro competenza istituzionale sono impegnati sul terreno delle problematiche familiari e di coppia, dell'assistenza sociale all'infanzia, della cura del percorso nascita e della crescita e istruzione dei bambini.

I principali servizi informativi di competenza del Centro per le famiglie sono sviluppati in particolare attraverso lo sportello Informafamiglie&bambini: un punto informativo agile e costantemente aggiornato su tutti i principali servizi, attività e progetti per i bambini e le famiglie in ambito educativo, scolastico, sanitario, sociale, del tempo libero e culturale.

Allo stato attuale, in regione, sono presenti 21 Centri per le famiglie, con questa distribuzione territoriale: Piacenza (PC); Parma (PR); Reggio Emilia, Cavriago e Quattro Castella (RE); Modena, Carpi e Vignola (MO); Bologna, Imola e Casalecchio di Reno (BO); Ferrara e Argenta (FE); Ravenna, Lugo e Faenza (RA); Forlì, Cesena e Forlimpopoli (FC); Rimini e Sant'Arcangelo di Romagna (RN).

## Le Banche del Tempo (BdT)

Le Banche del tempo sono costituite da comunità di persone che scambiano fra loro servizi utilizzando il tempo come moneta, secondo il principio che un'ora di un tipo di servizio è equivalente all'ora di qualsiasi altra tipologia di servizio scambiato.

Le regole del sistema, che potremmo definire una sorta di "gioco sociale", fanno emergere le necessità degli individui nei loro contesti territoriali e sviluppano l'abitudine alle pratiche di reciprocità solidale e di mutuo aiuto. I servizi più scambiati nelle banche del tempo regionali sono l'accudimento di bambini, prevalentemente sulla fascia d'età 4-10 anni, la preparazione di cibi, i lavori di cucito, i passaggi in automobile e le lezioni di lingue e computer, queste ultime molto richieste dagli iscritti più anziani. E proprio gli anziani sono gli iscritti prevalenti, probabilmente per una maggiore disponibilità di tempo da dedicare alle attività, seguiti da donne, soprattutto nella fascia d'età over 40, quindi giovani, principalmente donne sole con figli e lavoratori precari. Negli ultimi anni vi è un aumento degli stranieri iscritti, in prevalenza donne, che vi ritrovano un contesto amichevole, capace di far emergere le professionalità acquisite in patria e non altrimenti spendibili nel nostro paese.

In Emilia-Romagna, le Banche del tempo, al giugno 2005 (tavola 19), sono 42. Rispetto al dato del 2001 si registra un incremento pari quasi al 60% che testimonia l'impegno profuso attraverso il progetto regionale. Avviato con l'obiettivo di monitorare le esperienze presenti sul territorio, il progetto *Banche del Tempo*, dal 2001, si trasforma in senso programmatico, contemplando una serie di azioni il cui scopo è stimolare una crescita armonica, consapevole ed efficiente della rete delle banche. Il progetto si è avvalso di un sito web appositamente progettato, [www.regione.emilia-romagna.it/banchedeltempo](http://www.regione.emilia-romagna.it/banchedeltempo), con un sistema informatico di gestione degli scambi, la raccolta di documentazione, informazioni sulle esperienze e recapiti delle banche.



Tavola 19 - Banche del Tempo. Anni 2001-2004-2005

Provincia	2001	2004	giugno 2005
Piacenza	0	1	1
Parma	2	4	6
Reggio Emilia	2	3	3
Modena	6	7	7
Bologna	9	12	14
Ferrara	1	2	2
Ravenna	1	1	2
Forlì-Cesena	1	2	3
Rimini	3	4	4
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>25</b>	<b>36</b>	<b>42</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza e Consorzio TETI

A titolo meramente esemplificativo, le tavole 20, 21 e 22, delineano le tipologie di attività, le caratteristiche dei soggetti coinvolti ed il numero degli scambi attivati nel 2004 da una banca del tempo della regione.

Tavola 20 - Numero ore degli scambi ordinati per età del ricevente, BdT di Modena. Anno 2004

da anni	a anni	numero scambi	ore
30	40	5	10
40	50	18	38
50	60	72	217
60	70	107	274,5
70	80	49	126
<b>totale</b>		<b>346</b>	<b>1338,5</b>

Fonte: BdT Modena

Tavola 21 - Numero ore e tipologie di scambi, BdT di Modena. Anno 2004

Categoria	ore	numero scambi
aiuto in casa	24	9
animali e piante	6	3
compagnia	15	8
cura della persona	61,5	26
immagini	2	1
lavori manuali	79	28
leggere parlare studiare	15,5	6
lezioni	84	20
mangiare e bere	195	70
meccanica	5	2
miscellanea	32	12
organizzazione escursioni	27	22
tecnologie	16,5	4
traduzioni	6	3
vestire e cucire	97	22
viaggiare trasportare turismo	38	22
<b>totale</b>	<b>1338,5</b>	<b>346</b>

Fonte: BdT Modena



Tavola 22 - Numero ore e scambi per età e categorie, BdT di Modena. Anno 2004

Categoria	da anni	a anni	numero scambi	ore
aiuto in casa	50	60	4	13
aiuto in casa	60	70	3	4
aiuto in casa	70	80	1	4
animali e piante	50	60	1	3
animali e piante	60	70	2	3
compagnia per	40	50	1	2
compagnia per	50	60	1	2
compagnia per	60	70	5	8
compagnia per	70	80	1	3
cura della persona	30	40	2	4
cura della persona	50	60	11	26
cura della persona	60	70	7	17,5
cura della persona	70	80	6	14
lavori manuali	30	40	1	2
lavori manuali	40	50	1	7
lavori manuali	50	60	6	16
lavori manuali	60	70	8	25
lavori manuali	70	80	6	17
leggere parlare studiare	40	50	1	0,5
leggere parlare studiare	50	60	1	1
leggere parlare studiare	60	70	3	10
lezioni	50	60	15	60
lezioni	60	70	3	4
mangiare e bere	40	50	3	9
mangiare e bere	50	60	7	21
mangiare e bere	60	70	31	82
mangiare e bere	70	80	17	51
meccanica	60	70	2	5
miscellanea	50	60	7	20
miscellanea	60	70	3	7
miscellanea	70	80	2	5
organizzazione escursioni	40	50	8	9
organizzazione escursioni	60	70	11	15
organizzazione escursioni	70	80	3	3
tecnologie	40	50	1	2,5
tecnologie	60	70	2	11
tecnologie	70	80	1	3



traduzioni	60	70	3	6
vestire cucire	40	50	2	6
vestire cucire	50	60	8	37
vestire cucire	60	70	8	46
vestire cucire	70	80	4	8
viaggiare trasportare turismo	30	40	1	1
viaggiare trasportare turismo	40	50	1	2
viaggiare trasportare turismo	50	60	4	8
viaggiare trasportare turismo	60	70	9	10
viaggiare trasportare turismo	70	80	7	17

Fonte: BdT Modena

### 1.3.5 I servizi socio-educativi per la prima infanzia<sup>30</sup>

A sostegno di un alto tasso di occupazione femminile vi è una rete di servizi che negli ultimi anni si è andata progressivamente potenziando. Il tema dei servizi socio-educativi per l'infanzia è strettamente collegato al sostegno rivolto alle famiglie per quel che riguarda la complessa conciliazione dei tempi di vita, di lavoro e di cura.

È indubbio che la nascita dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, da quelli più tradizionali come il nido, a quelli integrativi (Spazi bambini e Centri per bambini e genitori), fino a quelli più recenti, definiti sperimentali (le educatrici familiari e domiciliari) caratterizzati da una maggior personalizzazione della proposta educativa, risponde, oltre che ad un'offerta differenziata di opportunità per i bambini, anche a nuove richieste espresse dalle famiglie, di natura culturale, organizzativa ed educativa. Il confronto sugli stili diversi di crescita e di cura consente ai genitori, madri e padri, di rispecchiarsi tra loro e con coloro che rappresentano i loro sostituti temporanei, le educatrici e gli educatori, chiamati a svolgere un'azione di affiancamento al ruolo genitoriale per sostenerlo e rafforzarlo. In questa prospettiva rafforzare il sistema dei servizi socio-educativi, anche nelle forme più sperimentali, ma pur sempre dentro un sistema di regole e di condizione di buona qualità, significa garantire alla famiglia, di cui il bambino fa parte, il segno dell'investimento reale e non formale sulla forza generativa ad essa assegnata.

### 1.3.6 I servizi ricreativi e educativi per il tempo libero<sup>31</sup>

Nel quadro delle iniziative offerte a sostegno delle famiglie è importante tenere presente tutte le attività collaterali svolte dagli Enti locali e dall'associazionismo per il tempo libero di bambini e adolescenti.

<sup>30</sup> Per una specifica trattazione del tema si rimanda al capitolo 2, *L'educazione, l'istruzione e la formazione*.

<sup>31</sup> Vedi capitolo 6, *Le opportunità per i bambini e i ragazzi: dentro e oltre la legge n. 285/97*.



Queste attività discendono in gran parte dalla progettazione sorta grazie alla legge n. 285/97 e ad altre leggi regionali di settore, attraverso le quali si realizzano iniziative e azioni che vanno ad arricchire il tempo libero di bambini, adolescenti e giovani. In tal modo le funzioni genitoriali possono avvalersi di agenzie educative anche nei tempi extrascolastici attraverso:

- spazi di aggregazione tesi a favorire la socializzazione e lo sviluppo di interessi multimediali, unitamente ad esperienze mirate a promuovere le potenzialità e la creatività individuali in vari ambiti di espressione e attraverso modalità e strumenti molteplici;
- l'attuazione di servizi e attività in stretto collegamento con la realtà scolastica;
- le azioni mirate ad un inserimento attivo dei bambini e dei ragazzi all'interno della comunità.

### **1.3.7 Il sostegno al diritto allo studio**<sup>32</sup>

Tra gli interventi che rientrano nel quadro di iniziative di supporto alla famiglia vi sono tutte le azioni di sostegno per il diritto allo studio.

In questa prospettiva si punta a strutturare un sistema scolastico che, sapendo insegnare a tutti, si attiva per dare una risposta più alta, che personalizza gli interventi, che aiuta a superare gli ostacoli, che promuove il diritto al successo formativo attraverso la valorizzazione delle autonomie, la continuità dei percorsi (a partire dalla scuola dell'infanzia e dalla scuola primaria), l'integrazione orizzontale tra servizi e territorio, l'educazione per tutto l'arco della vita e la qualificazione del personale docente.

In particolare, tali interventi, con riferimento alla fascia d'età 6-18 anni, si articolano in diverse tipologie: borse di studio, erogazione gratuita o semigratuita dei libri di testo e mense, progetti di qualificazione del sistema scolastico e formativo miranti a sostenere lo sviluppo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e a rafforzare le relazioni tra scuole, territorio ed Enti locali e interventi a supporto del servizio di trasporto scolastico.

### **1.3.8 Gli interventi a sostegno della conciliazione e armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro**

Le azioni messe in campo dalla Regione Emilia-Romagna sul tema dei servizi per l'infanzia e delle differenze di genere si ispirano, particolarmente dagli anni Novanta in poi, alle indicazioni fornite dalla Rete della Commissione europea per l'infanzia, costituitasi già dal 1986 all'interno del secondo programma comunitario delle pari opportunità che si poneva, tra gli obiettivi, quello di trattare una vasta gamma di tematiche lega-

<sup>32</sup> Vedi capitolo 2, *L'educazione, l'istruzione e la formazione*.



te all'infanzia con particolare riferimento alla conciliazione tra impegni di lavoro e impegni di cura, in un'ottica di reciprocità tra madri e padri.

I servizi per l'infanzia furono individuati come ambiti nei quali prestare un'attenzione particolare alla valorizzazione delle differenze, anche quelle di genere, facendo della pedagogia interculturale una occasione per aumentare la consapevolezza delle potenzialità connesse all'esercizio della maternità e della paternità nella sua specifica e originale espressione. L'identità di genere divenne ben presto terreno nel quale tentare proposte innovative sugli effetti che una rigida divisione dei compiti connessi ai ruoli sessuali può determinare nella visione che il bambino elabora del mondo e del contesto più prossimo: quello familiare e quello dei servizi.

In alcuni comuni, dove da più tempo si erano avviati servizi e consolidati progetti pedagogici condivisi con le famiglie, la Regione Emilia-Romagna propose la costituzione di gruppi misti (padri, educatori, coordinatori pedagogici e madri, educatrici, coordinatrici pedagogiche) disponibili a riflettere, a partire dalla propria appartenenza di genere, ma anche dall'esperienza della paternità e della maternità, sugli elementi comuni o sulle diversità sperimentate nell'impegno di cura verso i figli, riportando le proprie esperienze vissute. Dagli esiti di questi incontri, ripresi e approfonditi con i ricercatori del settore, sono emerse delle considerazioni che, riportate in un seminario europeo che ha avuto luogo a Ravenna, hanno, in seguito, consentito non solo di ri-orientare la progettazione educativa, ma di considerare i servizi per l'infanzia luoghi nei quali promuovere processi di democrazia partecipata. Sulla base di queste è stato approvato, in attuazione della legge regionale n. 21/94, dalla Giunta regionale un bando, a favore dei Comuni singoli e associati, che finanziava la formulazione e l'adozione dei piani regolatori degli orari.

Una particolare attenzione è stata riservata alla promozione di accordi tra Organizzazioni imprenditoriali e Organizzazioni sindacali per l'incremento dell'utilizzo di strumenti di flessibilità oraria e organizzativa, del part-time, del telelavoro, già esistenti, ma non diffusi sul territorio regionale.

L'approvazione della legge 8 marzo 2000, n. 53, "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città", ha proposto una visione globale degli interventi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (congedi parentali e familiari, formazione), da attuare nell'ambito del rapporto di lavoro, e di quelli di armonizzazione, più propriamente volti ad una revisione dei tempi "pubblici" (tempi delle pubbliche amministrazioni, tempi dei servizi pubblici e privati, trasporti...).

Si tratta di un approccio nuovo e di difficile attuazione, che tuttavia si ritiene importante sostenere, pur in assenza di qualsiasi obbligo, dato il passaggio della materia alla competenza regionale, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. In quest'ottica è stato approvato dalla regione un bando sperimentale a favore dei comuni per la realizzazione di azioni e interventi volti alla armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, nel quale non vengono finanziati progetti, ma azioni e interventi già in atto, quali, ad esempio, l'istituzione di servizi di sportello in uffici pubblici in orari extra lavorativi e l'adozione di



piani di servizi pubblici e privati aperti al pubblico in orari che facilitino l'accesso da parte dei lavoratori; la messa a punto di strumenti informatici atti a consentire lo svolgimento di operazioni di sportello in orario pomeridiano o serale, anche in attuazione dei piani territoriali degli orari la cui progettazione era stata finanziata con la legge regionale n. 21 del 1994. La novità di questo bando sta proprio nel sostegno all'attuazione e non alla progettazione, per poter valutare l'impatto delle politiche sulla vita delle persone.

Tra le proposte di carattere sperimentale si segnala, a partire dal 2003, l'iniziativa "Interventi relativi al primo anno in famiglia e iniziative di conciliazione dei tempi di cura e di lavoro" per mezzo della quale la regione si propone di incentivare ed estendere le azioni dei Comuni per sostenere economicamente la famiglia nel periodo dell'astensione facoltativa dal lavoro dopo la nascita di un bambino, ampliando la possibilità di scelta rispetto alle modalità di cura dei figli nel primo anno di vita e integrando, perciò, l'offerta dei servizi esistenti.

Si tratta di un budget annuale a cui hanno accesso i Comuni che hanno destinato risorse sul proprio bilancio corrente in favore delle famiglie con figli piccoli, per un sostegno economico alla natalità e alla conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro.

Il tema della conciliazione tra tempi di cura e tempi di lavoro delle famiglie non si pratica solo con i servizi per la prima infanzia, ma con una seria politica della città, promuovendo azioni volte a correggere i tempi dei trasporti, di istituti di pubblica utilità, della scuola e dell'extrascuola.

Ancora, il tema della conciliazione riguarda il tempo libero, i luoghi di cultura, di svago, i viaggi e i trasporti. I luoghi pubblici e privati sono spesso sguarniti dei sussidi necessari a facilitare l'ingresso e la fruizione da parte di famiglie con bimbi piccoli. Ospedali, servizi sociali e sanitari, uffici comunali, autostrade, treni devono essere "amici dei bambini e delle famiglie", anche attraverso la ricerca di minimi standard comuni di accessibilità.

### **1.3.9 Il sostegno alla domiciliarità**

#### **Educatrice familiare e educatrice domiciliare<sup>33</sup>**

Il servizio di educatrice familiare si realizza tramite accordo tra alcune famiglie con bambini di età inferiore ai tre anni che decidono di mettere a disposizione uno dei loro domicili, ovvero uno spazio domestico adeguato, per l'affidamento dei figli in modo stabile e continuativo a educatori con specifiche caratteristiche professionali e appositamente formati a questo scopo.

Il rapporto numerico non deve essere superiore a tre bambini per ogni educatrice e i Comuni che intendono attivare la sperimentazione propongono questa forma di servi-

<sup>33</sup> Vedi capitolo 2, *L'educazione, l'istruzione e la formazione*.



zio alle famiglie con bambini in età 0-3 anni, adottando le necessarie modalità di informazione, di comunicazione e favorendo l'incontro e l'aggregazione tra le famiglie stesse.

Il servizio di educatrice domiciliare, che ha ricevuto una prima regolamentazione legislativa con l'art. 2, comma 8, legge regionale n. 1/2000 e successive modifiche, consiste in un intervento sperimentale nel quale l'educatrice può svolgere l'attività presso il proprio domicilio o presso locali in sua disponibilità o messi a disposizione dal Comune, che intende autorizzare e accreditare sul proprio territorio un servizio di questa natura. L'educatrice domiciliare accoglie massimo cinque bambini la cui età può essere compresa tra i tre mesi e i tre anni. Essendo un servizio fruibile a tempo pieno, è previsto il sonno e la somministrazione del pasto presso i locali in cui è attivato il servizio stesso.

In entrambi i casi, il Comune deve garantire la qualificazione e la messa in rete di servizi sperimentali con i nidi d'infanzia e gli altri servizi socio-educativi presenti sul proprio territorio e la supervisione della sperimentazione da parte del coordinatore pedagogico che solitamente opera nei servizi comunali, oppure di un tecnico qualificato a tale scopo.

### **Progetto “Dopo di noi, durante noi e vita indipendente”: interventi a sostegno delle famiglie con persone con disabilità**

Uno dei problemi più rilevanti segnalati nel corso degli ultimi anni dalle famiglie in cui sono presenti persone con disabilità ed anche dalle loro associazioni è il cosiddetto “Dopo di noi”, ovvero la forte preoccupazione dei genitori che si interrogano sul futuro dei propri figli. In termini generali, l'intero ciclo di vita delle persone con disabilità e delle loro famiglie è caratterizzato da una forte incertezza rispetto al futuro, dovuta ad una maggiore difficoltà, se non impossibilità, nel portare a termine le normali fasi esistenziali (assolvimento dell'obbligo scolastico, accesso al mondo del lavoro, uscita dal nucleo familiare di origine...). La rete dei servizi territoriali - sociali e sanitari, di base e specialistici - è dunque chiamata a progettare assieme alla persona ed alla sua famiglia itinerari certi di integrazione e partecipazione sociale. Si tratta dunque di garantire il diritto della persona e della sua famiglia di decidere in autonomia il proprio progetto di vita, favorendo un'uscita serena e programmata dal nucleo familiare di origine attraverso una serie di iniziative finalizzate.

#### **1.3.10 Gli interventi rivolti alle famiglie a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale<sup>34</sup>**

Fra le strategie a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale vi è particolare attenzione all'impovertimento delle famiglie, determinato non solo dall'aumento del caro vita ma soprattutto alla perdita di certezze quali casa e lavoro e alla crescente difficoltà a recuperarle.

<sup>34</sup> Vedi il paragrafo 3.4, *I nuclei familiari in difficoltà*.



Gli interventi messi in atto dalla Regione Emilia-Romagna a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale tengono conto di un fenomeno che si sta diversamente caratterizzando quale frutto di rottura di situazioni di cosiddetta normalità.

La progettualità territoriale, attraverso i Piani sociali di zona, e l'attività di rete garantiscono l'attivazione di azioni ed interventi a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale nei seguenti ambiti: contributi economici, accoglienza abitativa, fornitura di beni di prima necessità, politiche attive del lavoro, attività volte ad attivare le risorse individuali, attraverso servizi di informazione, di segretariato sociale, di sostegno alla persona e alla famiglia.

Si tratta di interventi rivolti sia all'individuo che alle famiglie riconducibili ad un progetto di uscita da una condizione di esclusione sociale e volte a prevenire il manifestarsi di condizioni di disagio, agendo sulle tre principali aree del disagio sociale: lavoro, casa e integrazione.

Lo specifico "Programma finalizzato a contrasto della povertà e per l'inclusione sociale", inserito nella programmazione regionale degli interventi, fornisce ai Comuni apposite risorse da destinare allo sviluppo della tematica, anche attraverso azioni innovative.

## I prestiti sull'onore: uno strumento innovativo

I prestiti sull'onore sono stati previsti dalla legge regionale n. 27/89 "Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli", quali strumenti di sostegno economico a favore delle famiglie con figli minori.

Si tratta di una concessione di una somma di denaro, a tasso d'interesse zero e con un piano di restituzione concordato, che permette a famiglie o singoli in temporanea difficoltà economica di risolvere una situazione problematica senza caricarsi di oneri ulteriori (interessi).

Si è così, in qualche maniera, anticipato un modello di relazione tra cittadini ed istituzione capace di superare atteggiamenti assistenzialistici e, al contrario, utile alla promozione delle capacità di autonomia gestionale e responsabilità delle persone. Questa filosofia ha trovato una importante conferma all'interno della legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che, più di dieci anni dopo e grazie anche alla positiva sperimentazione avvenuta nel territorio regionale, ne ha sottolineato gli aspetti innovativi e promozionali e la centralità all'interno di un sistema differenziato di opportunità per il sostegno e la promozione delle responsabilità familiari (art. 16).

Nel periodo che va dal 1991 al 1997 sono stati erogati da Ausl, Comuni e Centri per le famiglie dei comuni capoluogo, 769 prestiti per una cifra totale di 4,5 miliardi di lire circa. I beneficiari sono stati soprattutto famiglie monogenitoriali con un solo figlio a carico (63%). La tipologia dei bisogni ai quali si è dato risposta è stata la seguente: spese sanitarie, costi legati all'affitto o all'arredo della casa, acquisto dell'automobile per spostamenti legati al lavoro, spese per la separazione o per eventi speciali come il matrimonio. L'entità dei singoli prestiti è stata abbastanza contenuta (dai 3 ai 5 milioni di lire), con l'eccezione delle città di Ravenna e Bologna che si sono attestate sui valori medi che andavano dai 7 ai 10 milioni. Il patto



tra i cittadini e l'istituzione relativamente ai tempi ed alla modalità di restituzione del prestito è stato rispettato nell'oltre 80% dei casi<sup>35</sup>.

Nel giugno 1999, la Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto una convenzione per l'erogazione di prestiti sull'onore, fino a 6.197,48 Euro l'uno (12 milioni), con Banca Etica, i Comuni capoluogo di provincia ed il Comune di Cesena. Secondo quanto previsto dalla stessa, l'impegno finanziario della regione, finalizzato alla erogazione da parte di Banca Etica di prestiti per un ammontare complessivo di tre miliardi di lire, si è sostanziato nel pagamento delle quote degli interessi sui prestiti ai Comuni convenzionati titolari dell'intervento e cioè in complessivi 280 milioni di lire.

La Regione si è fatta inoltre carico di far fronte economicamente ad eventuali insolvenze da parte dei cittadini beneficiari degli stessi prestiti verso la Banca Etica che li ha erogati, accantonando annualmente, a tal fine, una garanzia pari al 25% del volume complessivo dei prestiti erogati da Banca Etica.

Tra i prestiti complessivamente erogati hanno avuto una maggiore frequenza quelli compresi tra 1.549,37 e 2.582,28 Euro (3 e 5 milioni). La formula di restituzione più utilizzata è stata in rate mensili per 25-36 mesi. I motivi per cui il prestito è stato richiesto sono principalmente legati all'alloggio (anticipo affitti, primo arredo), al mezzo di trasporto (acquisto, riparazione), alla necessità di rifondere debiti. Tra le altre voci, in incremento il prestito per sostenere i ricongiungimenti familiari. Tra i beneficiari prevalgono donne con figli a carico (nel 44% dei casi, due figli). Rispetto agli anni precedenti è aumentata l'età dei richiedenti (42,4% oltre i 40 anni), mentre la figura professionale più presente è ancora quella dell'operaio.

Rispetto all'accesso al prestito, in collaborazione con i Comuni sottoscrittori, si sono convenute le seguenti priorità di beneficiari:

1. famiglie monogenitoriali con figli minori,
2. famiglie con figli minori,
3. giovani coppie,
4. ricongiungimento familiare,
5. donne che stanno facendo un percorso di uscita dalla violenza,
6. famiglie in cui un componente è disabile.

Dopo il termine di scadenza della convenzione, la Regione ha ripartito 130.000,00 Euro ai comuni capoluogo a favore di azioni di promozione ed implementazione del prestito sull'onore, per la realizzazione di giornate di studio, azioni di tutorato nei confronti dei comuni che avviano l'intervento all'interno dello stesso territorio provinciale, attività di formazione e comunicazione. Il fine è quello di agevolare il passaggio alla nuova fase di gestione diretta dell'intervento da parte delle Amministrazioni comunali in attuazione della legge n. 328/00.

<sup>35</sup> Cfr. *Famiglie e politiche sociali in Emilia-Romagna*, Marzio Barbagli (a cura di), Comune di Bologna, 1998.



### **1.3.11 I Centri antiviolenza e le Case di accoglienza per donne maltrattate**

Le Case e i Centri antiviolenza sono finalizzati a fornire consulenza, ascolto, sostegno ed accoglienza a donne, anche con figli, minacciate o vittime di violenza fisica, sessuale, psicologica e di costrizione economica. In questi luoghi le donne che subiscono violenza e i loro figli possono trovare risposte al bisogno di protezione, sicurezza ed aiuti concreti per uscire dalla situazione di violenza. I Centri forniscono un servizio specialistico ed una metodologia d'intervento che permette alla donna una rielaborazione dei propri vissuti; inoltre le donne possono ricevere informazioni utili per utilizzare le risorse del territorio e confrontarsi con altre donne che hanno vissuto esperienze analoghe. In Emilia-Romagna esistono 13 Centri antiviolenza, 8 dei quali sono dotati di case di ospitalità.

Per queste ragioni si è attivato il progetto di contrasto alla violenza contro le donne in Emilia-Romagna che si sviluppa in cinque aree tematiche d'intervento: supporto e protezione delle vittime, lavoro con gli aggressori, formazione, ricerca, informazione e sensibilizzazione.

Un elemento allarmante, che le ricerche mettono in evidenza, è il netto prevalere della violenza intrafamiliare su altri tipi di violenza che può interessare anche bambini e ragazzi che non la subiscono direttamente. Ciò richiede che anche presso i centri antiviolenza si presti una particolare attenzione ai bambini che vi possono essere ospitati assieme alle madri.



## 1.4 La “figura di sistema” per l’infanzia e l’adolescenza

Con la delibera di Consiglio regionale n. 615/2004, la Regione Emilia-Romagna ha presentato un programma finalizzato a carattere innovativo, relativo agli obiettivi di benessere sociale propri della programmazione dei Piani di zona 2005/07 nell’ambito delle responsabilità familiari, capacità genitoriali e diritti dei bambini e degli adolescenti. Si sono così dedicate risorse finanziarie all’attivazione, in ambito distrettuale di azioni di coordinamento degli interventi di qualificazione scolastica, socio-educativi, socio-assistenziali e socio-sanitari a favore dell’infanzia e dell’adolescenza, azioni sostenute anche dalla presenza attiva di un professionista esperto ed a ciò dedicato, denominato “figura di sistema”, attore del raccordo tra le progettazioni locali, in particolare fra quelle dell’area sociale, educativa e sanitaria. Tutto ciò al fine di potenziare, nella dimensione di Piano, una cultura complessiva che porti a coordinare gli interventi, a fare rete, a dare una maggiore efficacia all’azione, mettendo in comune energie e facendo produrre di più gli investimenti, anche alla luce dell’esperienza, derivata dagli interventi della legge n. 285/97 (molti territori avevano già avviato percorsi di coordinamento anche con l’individuazione di tecnici ed esperti a ciò dedicati). Si andranno così a potenziare, all’interno della dimensione di Piano, percorsi di programmazione, progettazione, conoscenza e scambio delle buone prassi, monitoraggio e valutazione dei processi e delle azioni, anche al fine di valorizzare le fasi relative alla documentazione e alla circolazione di esperienze, così da sostenere i tecnici e gli amministratori nell’affrontare le criticità, ottimizzare le risorse e orientare le politiche. Al centro di questa nuova scelta strategica vi è un’idea di sociale visto e vissuto come promozione del benessere e non solo come intervento riparatore poiché ancora oggi non si investe sufficientemente in prevenzione e si continua ad impegnare buona parte dei finanziamenti disponibili in interventi ad alta intensità istituzionale che assorbono forti risorse economiche. La figura di sistema risponde inoltre alle nuove sfide legate ai processi d’integrazione poste non solo dai bambini e ragazzi disabili e dalle loro famiglie, spesso prive di punti di riferimento sicuri e continuativi nel tempo, ma anche e soprattutto dalla presenza sul territorio regionale di sempre più numerosi bambini e ragazzi stranieri. All’interno delle zone sociali servono quindi professionisti dedicati all’integrazione delle progettazioni, delle azioni e degli interventi che si connotino come punti di riferimento sicuri e stabili per non rendere fragili i percorsi, non vanificare gli interventi o cronicizzare i problemi. La finalità principale delle azioni di coordinamento e della relativa figura è riuscire a rafforzare il sistema dei servizi nella quotidianità, tentare di governarlo in un’ottica di consolidamento delle politiche familiari, per l’infanzia e l’adolescenza quale parte significativa ed importante della programmazione ordinaria. Ciò che serve non è tanto una produzione aggiunta di “saperi”, ma un raccordo e un coordinamento efficace tra le diverse culture proprie delle aree che storicamente hanno affrontato i temi dell’infanzia, dell’adolescenza e delle famiglie, nel pubblico, nel privato e nel terzo settore. Tale funzione di connessione necessita di professionisti con grande esperienza nelle tre principali aree interessate. Questo ruolo può essere ricoperto da operatori che, avendo trascorso un lungo iter professionale nei servizi educativi, scolastici, sociali, sanitari, ricreativi, vogliono dedicarsi maggiormente alle tematiche della programmazione integrata e della promozione e



collaborazione fra tutti i terminali che nel territorio si occupano di infanzia e adolescenza. Le sue principali linee di intervento sono:

- l'area dell'infanzia e adolescenza del Piano di zona, curandone la fase propositiva ed attuativa;
- la promozione dell'integrazione dei progetti per infanzia, adolescenza, e genitorialità che si realizzano sul territorio;
- il raccordo fra i progettisti delle aree: educative, sociali, sanitarie, culturali, urbanistiche...;
- l'armonizzazione e l'integrazione fra le azioni derivanti dall'attuale quadro legislativo (leggi nazionali: 104/92, 285/97, 328/2000, 53/2003, D.Lgs 286/98; leggi regionali: 40/1999, 26/2001, 2/2003, 12/2003, 5/2004, 8/2004, 10/2004, piani provinciali di tutela e di accoglienza, protocolli provinciali d'intesa per l'integrazione scolastica, Agenda 21...);
- la collaborazione con il coordinamento pedagogico e con i tavoli di coordinamento provinciali per l'infanzia e l'adolescenza.

La figura di sistema è una figura professionale che fa riferimento al comune capofila ed è funzionalmente inserita all'interno dell'ufficio di piano. Ruolo principale della Regione Emilia-Romagna è quello di promuovere la diffusione del programma finalizzato, accompagnare le figure professionali con una formazione loro dedicata, facilitare il loro ingresso nei coordinamenti pedagogici provinciali e monitorare la sperimentazione, attivando un confronto permanente con gli uffici di piano, i distretti e le province.



## 1.5 Le tendenze demografiche dei prossimi anni. Quale programmazione di servizi?

Come già ricordato ad avvio del capitolo, la popolazione residente, dopo un paio di decenni di sostanziale stazionarietà, nella seconda metà degli anni Novanta ha iniziato ad aumentare con un'accelerazione particolare in questi ultimi anni. La crescita della popolazione regionale è determinata dal forte aumento dell'immigrazione, in particolare di quella straniera. Questo cambiamento coinvolge anche altre variabili demografiche: gli indici di fecondità sono in crescita dopo un lungo periodo di flessione, il saldo naturale negativo si sta riducendo per l'aumento delle nascite, la popolazione giovanile in età 0-14 anni, dopo essere diminuita per lungo tempo, sta aumentando in misura sensibile di circa 12.000 unità l'anno, dal 2000.

Questi indicatori evidenziano che si è entrati in una fase nuova della demografia regionale e che i soggetti maggiormente coinvolti appartengono alle fasce di popolazione in età giovanile. Sta rapidamente cambiando la vecchia immagine di una regione demograficamente "matura", con una popolazione stagnante, in progressivo invecchiamento, con una fecondità molto bassa e con una immigrazione che, pur essendo fra le più alte del Paese, al massimo era sufficiente a compensare le rilevanti perdite date dal saldo naturale negativo.

In presenza di tali modificazioni, la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto opportuno aggiornare le previsioni demografiche<sup>36</sup> non solo per comprendere ciò che sta accadendo ma, soprattutto, per evidenziare le implicazioni nel medio e lungo periodo delle nuove tendenze e il loro impatto sul territorio.

Sono stati elaborati alcuni scenari di evoluzione della realtà socio-demografica regionale, ovvero rappresentazioni schematiche di un insieme di variabili socio-economiche e politico-culturali, da cui far scaturire le ipotesi sui parametri demografici da inserire nel modello di previsione. È stato previsto uno scenario così detto "alto", in cui si ipotizza il rafforzamento dell'attuale fase espansiva ed uno "basso", in cui s'intravedono via via difficoltà nel sistema socio-economico regionale; fra i due percorsi evolutivi se n'è inserito uno "intermedio" dove i parametri demografici rimangono sostanzialmente invariati rispetto a quelli attuali.

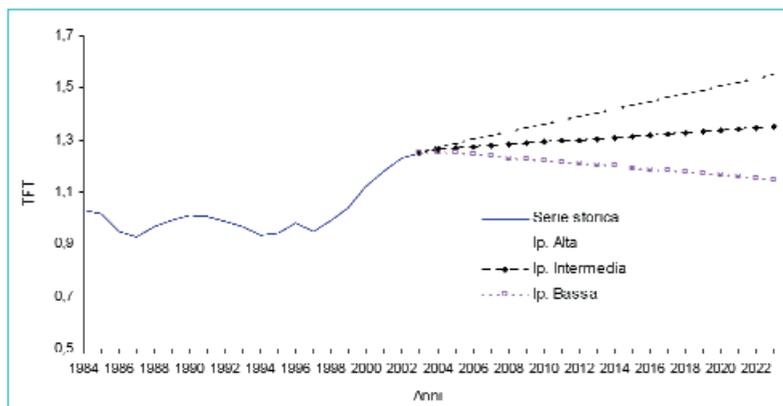
Nell'arco del periodo di previsione, che va dal 2004 al 2023, si ipotizza, per la vita media (sopravvivenza), un aumento di 2 anni nell'ipotesi bassa e di 5 anni in quella alta; si prevede un aumento del numero di immigrati (da altre regioni e dall'estero) che salirebbero a 82 mila l'anno (48 mila da altre regioni e 34 mila dall'estero) nello scenario alto, rimarrebbero sostanzialmente invariati rispetto agli attuali livelli di 68 mila unità (41 mila da altre regioni e 27 mila dall'estero) nello scenario intermedio e con una diminuzione che si attesta attorno ai 55 mila (36 mila da altre regioni e 19 mila dall'estero) in quello basso. Nello scenario basso il tasso di fecondità totale (numero medio di figli per donna), che presenta un valore pari a 1,25 nel 2003, si riduce fino a raggiungere il

<sup>36</sup> Il modello di previsione segue un approccio multiregionale a "componenti di coorte", ossia proietta nel tempo ciascuna coorte delle singole popolazioni provinciali sulla base di tassi specifici di mortalità, fecondità e migratorietà interna ed esterna (verso altre province, altre regioni ed estero).



valore di 1,15 figli per donna nel 2023, nello scenario alto si prevede, al contrario, un'ulteriore crescita del tasso di fecondità totale fino all'attestarsi attorno ad un valore pari a 1,55 con un tasso di crescita però assai più moderato di quello osservato in questi ultimi anni (figura 7). Si ipotizza anche un leggero aumento dell'età media della maternità.

Figura 7 - Tasso di fecondità totale in Emilia-Romagna. Valori osservati dal 1984 al 2003 e proiezioni al 2023 per le tre ipotesi



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

L'evoluzione della fecondità permette di stimare l'andamento del numero dei nati in Emilia-Romagna; si prevede un progressivo calo nell'ipotesi bassa, da 35.775 unità del 2003 a 29.206 nel 2023 (-18,4%), un lieve aumento nell'ipotesi intermedia, da 35.775 unità del 2003 a 37.529 nel 2023 (+4,9%) e, nell'ipotesi alta, un consistente incremento, poiché si va dalle 35.775 unità del 2003 alle 46.765 del 2023 (+30,7%).

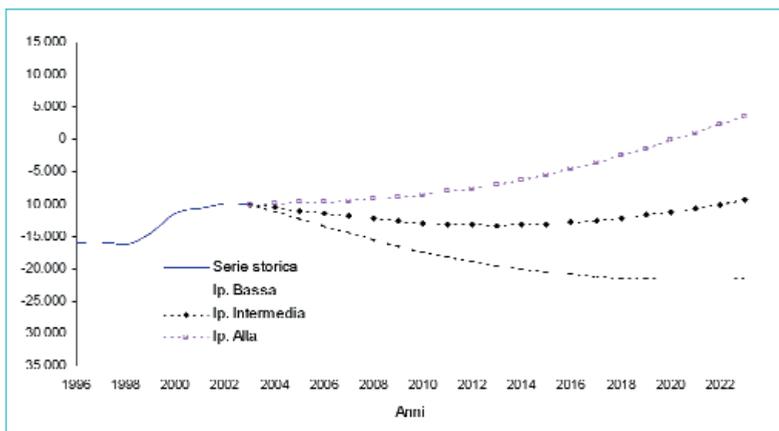
Nello scenario basso il negativo saldo naturale continuerebbe a diminuire, anche se ciò non pregiudica l'incremento complessivo della popolazione per la compensazione apportata dal saldo migratorio. Nello scenario intermedio, la componente naturale si manterrebbe sugli attuali livelli, mentre lo scenario alto presenta una forte diminuzione del saldo naturale negativo, che risale fino a diventare positivo verso la fine del periodo di proiezione (figura 8). Gli scenari alto ed intermedio garantirebbero così una crescita sostenuta della popolazione.

La popolazione regionale, nel 2023,<sup>37</sup> ammonterebbe a circa 4,5 milioni di unità nello scenario basso, a poco più di 5 milioni in quello alto (figura 9). La consistenza dello scenario intermedio si attesterebbe invece su 4.800.000 unità circa.

<sup>37</sup> Le consistenze dei valori assoluti della popolazione sono riferite alla fine dell'anno.

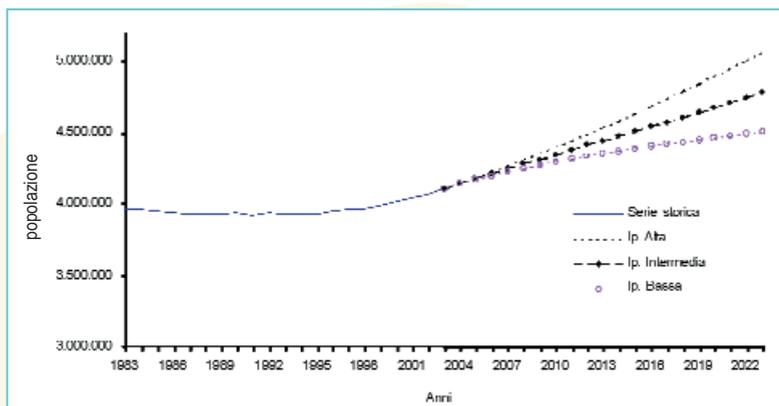


Figura 8 - Saldo naturale in Emilia-Romagna. Valori osservati dal 1984 al 2003 e proiezioni al 2023 per le tre ipotesi - Valori assoluti



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

Figura 9 - Popolazione in Emilia-Romagna. Valori osservati dal 1984 al 2003 e proiezioni al 2023 per le tre ipotesi - Valori assoluti



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

Oltre che sulla popolazione nel suo complesso, si manifestano cambiamenti anche nella struttura per età (tavola 23). Tra questi, le variazioni più rilevanti riguardano le classi giovanili e quelle più anziane. Sia nell'ipotesi intermedia che in quella alta, sono proprio i giovani in età 0-14 anni a crescere più della media di popolazione, con incrementi che raggiungono il 22% nel primo caso e superano il 41% nel secondo. Il processo di invecchiamento potrebbe così subire un sostanziale arresto, quando non si realizzi, come nel caso dello scenario Alto, un vero e proprio ringiovanimento della popolazione. La crescita maggiore spetta però ancora agli ultra ottantenni che, tra il 2003 e il 2023, dovrebbero aumentare considerevolmente.



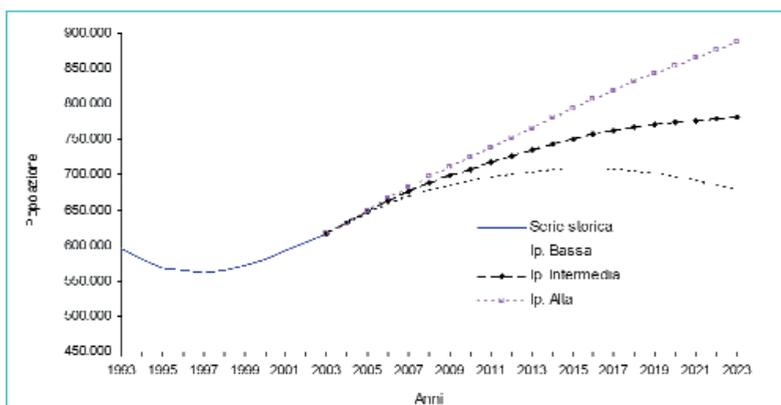
Nel 2003, in Emilia-Romagna, i giovani fino a 18 anni di età sono 616.177. In analogia con le altre fasce di popolazione, anch'essa subisce un forte sviluppo (figura 10), con una tendenza sempre crescente per quanto riguarda le ipotesi intermedia (+165.000 unità circa nel 2023, +26,8% rispetto al 2003) ed alta (+271.000 unità circa nel 2023, +44,1% rispetto al 2003). Un incremento più contenuto è invece atteso nell'ipotesi bassa, con un andamento iniziale crescente, che poi ridiscende per arrivare ad un valore di +63.000 unità nel 2023, pari al +10,3% rispetto al valore iniziale del 2003.

Tavola 23 - Popolazione per grandi classi di età in Emilia-Romagna<sup>38</sup>. Valori osservati al 2003, previsioni al 2023 e variazioni percentuali 2003/2023 per le tre ipotesi

Classi di età	2003	2023			Δ% 2003/2023		
		bassa	intermedia	alta	bassa	intermedia	alta
da 0 a 14	494.654	512.661	603.162	698.345	3,6	21,9	41,2
da 15 a 39	1.302.083	1.277.602	1.379.059	1.480.822	-1,9	5,9	13,7
da 40 a 64	1.382.775	1.680.327	1.722.637	1.766.140	21,5	24,6	27,7
65 e oltre	921.812	1.030.057	1.069.034	1.110.073	11,7	16,0	20,4
di cui 80 e oltre	255.609	334.305	358.288	384.233	30,8	40,2	50,3
Regione							
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>4.101.324</b>	<b>4.500.647</b>	<b>4.773.892</b>	<b>5.055.380</b>	<b>9,7</b>	<b>16,4</b>	<b>23,3</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

Figura 10 - Popolazione fino a 18 anni di età in Emilia-Romagna. Valori osservati dal 1993 al 2003 e proiezioni al 2023 per le tre ipotesi - Valori assoluti



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

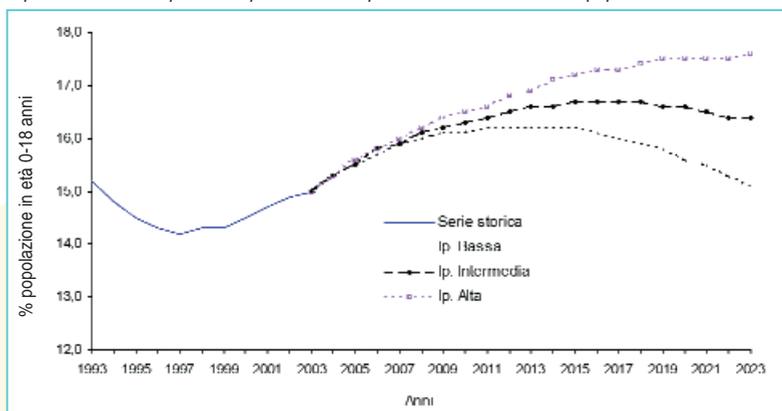
<sup>38</sup> Nelle tavole relative alla popolazione per classi di età, i totali possono non coincidere con la somma delle singole celle. Le eventuali differenze, di entità modesta, sono ascrivibili agli arrotondamenti nei calcoli della popolazione per classi di età.



Al termine del periodo previsivo, i giovani fino a 18 anni rappresentano una quota sempre più consistente di popolazione nel primo decennio di previsione relativamente a tutte le ipotesi (figura 11). L'indicatore continua a crescere, anche se in modo meno rapido, anche nel secondo decennio di previsione solo per l'ipotesi alta, mentre subisce un'inversione di tendenza nelle altre due.

Nel caso dell'ipotesi alta, l'effetto congiunto degli aumenti di immigrazione e della fecondità è più consistente dell'incremento della popolazione nel suo complesso, e si protrae per tutto l'arco della previsione; nelle altre due ipotesi, l'effetto congiunto è più contenuto, e quindi non sufficiente a compensare l'aumento della popolazione nel secondo decennio di previsione. La percentuale di popolazione in età 0-18 sul totale della popolazione è comunque soggetta ad una variazione piuttosto limitata, passando dal 15% nel 2003 a valori compresi tra il 15,1% dell'ipotesi bassa e il 17,6% dell'ipotesi alta nel 2023.

Figura 11 - Popolazione fino a 18 anni di età in Emilia-Romagna. Valori osservati dal 1993 al 2003 e proiezioni al 2023 per le tre ipotesi - Quota percentuale sul totale della popolazione



Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

Il fenomeno dell'aumento della popolazione in età giovanile è differenziato a livello territoriale (tavola 24). Nel periodo di previsione, la provincia che in assoluto evidenzia un maggiore incremento è quella di Reggio Emilia per tutte le ipotesi; al contrario, la provincia che nel lungo periodo presenta valori più bassi è quella di Ferrara, con un valore negativo in corrispondenza dell'ipotesi bassa. Il passaggio dallo scenario basso a quello intermedio attenua le differenze territoriali: in quest'ultimo vi sono ben sei province su nove dove si registrano variazioni positive superiori al 25% per la classe di età 0-18 anni. Il verificarsi dell'ipotesi alta condurrebbe ad avere la quasi totalità delle province con un incremento relativo oltre il 40% su tutto il territorio regionale.



Tavola 24 - Popolazione in età 0-18 anni nelle province dell'Emilia-Romagna. Valori osservati nel 2003, previsioni al 2023 e variazioni percentuali 2003/2023 nelle tre ipotesi.

Provincia	2003	2023					
		ipotesi bassa		ipotesi intermedia		ipotesi alta	
		v. a.	Δ%	v. a.	Δ%	v. a.	v%
Piacenza	39.232	42.528	8,4	49.116	25,2	56.136	43,1
Parma	59.887	67.819	13,2	77.974	30,2	88.500	47,8
Reggio Emilia	81.337	98.131	20,6	113.342	39,3	129.293	59,0
Modena	106.405	119.944	12,7	137.019	28,8	154.845	45,5
Bologna	132.860	143.604	8,1	165.361	24,5	188.040	41,5
Ferrara	42.674	39.369	-7,7	45.409	6,4	51.927	21,7
Ravenna	50.923	58.219	14,3	66.672	30,9	75.474	48,2
Forlì-Cesena	56.321	61.800	9,7	70.608	25,4	79.815	41,7
Rimini	46.538	48.126	3,4	55.781	19,9	63.887	37,3
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>616.177</b>	<b>679.544</b>	<b>10,3</b>	<b>781.290</b>	<b>26,8</b>	<b>887.915</b>	<b>44,1</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici

Nella tavola 25 sono descritte le diverse fasce di età che si identificano convenzionalmente con le utenze potenziali dei servizi pre-scolastici e scolastici. Le fasce di età scolare sono quelle più complesse da prevedere, poiché risentono fortemente, per la maggior parte, del periodo di previsione delle ipotesi sull'evoluzione della fecondità.

Tavola 25 - Popolazione per classi di età scolare in Emilia-Romagna. Valori osservati al 2003 e previsioni al 2013 e al 2023 nelle tre ipotesi - Valori assoluti

Classi di età scolare	2003	ipotesi bassa		ipotesi intermedia		ipotesi alta	
		2013	2023	2013	2023	2013	2023
<b>fino a 18</b>	<b>616.177</b>	<b>704.805</b>	<b>679.544</b>	<b>735.265</b>	<b>781.290</b>	<b>766.544</b>	<b>887.915</b>
di cui:							
da 0 a 2	106.416	95.770	91.292	106.632	115.678	117.813	142.435
da 3 a 5	102.216	105.949	96.671	113.950	117.952	122.020	140.601
da 6 a 10	158.926	197.557	173.283	204.261	201.772	211.147	231.045
da 11 a 13	96.035	121.071	112.353	122.911	125.139	124.872	138.056
da 14 a 18	152.584	184.458	205.945	187.511	220.749	190.692	235.778
<b>19 e oltre</b>	<b>3.485.147</b>	<b>3.644.924</b>	<b>3.821.093</b>	<b>3.702.749</b>	<b>3.992.609</b>	<b>3.762.211</b>	<b>4.167.454</b>
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>4.101.324</b>	<b>4.349.726</b>	<b>4.500.636</b>	<b>4.438.022</b>	<b>4.773.895</b>	<b>4.528.754</b>	<b>5.055.370</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Servizio controllo di gestione e sistemi statistici



Nel periodo coperto dalla previsione la consistenza assoluta della classe 0-2 anni potrebbe ulteriormente aumentare rispetto ai valori del 2003: salirebbe infatti, nell'ipotesi alta, a 142.000 bambini circa nel 2023 (il 34% in più rispetto al 2003) ed in quella intermedia subirebbe, comunque, un incremento anche se più contenuto (circa l'8% in più di bambini); solo nell'ipotesi bassa si registrerebbe una diminuzione al termine del periodo di previsione (-14,2%).

Il modello previsivo indica che la crescita del contingente di bambini in età compresa tra 3 e 5 anni dovrebbe proseguire per effetto della ripresa delle nascite sia nell'ipotesi alta che in quella intermedia: nel 2003, infatti, i bambini residenti, in età 3-5 anni, sono 102.216 e, alla fine del periodo di previsione, si attesterebbero su valori prossimi a 118.000 e 140.600, rispettivamente nei due scenari. Nell'ipotesi bassa, invece, l'incremento è relativo solo ai primi anni di previsione e, nel 2023, il decremento è di oltre 5.000 unità.

Per le classi successive le previsioni forniscono indicazioni univoche: in tutte e tre le ipotesi considerate le tendenze previste fino al 2023 hanno uguale direzione e prevedono significativi incrementi dei bambini appartenenti alla fascia di età da 6 a 10 anni (si va infatti dalle oltre 14.000 unità in più dell'ipotesi bassa, alle oltre 72.000 in più di quella alta, con incrementi relativi compresi fra il 9% ed il 45%). Questi bambini costituiscono l'utenza della scuola primaria.

Per quanto riguarda la fascia di utenza della scuola secondaria di primo grado, la consistenza della classe 11-13 anni conoscerà significativi aumenti, più contenuti nel primo periodo di previsione e più accentuati nella fase successiva in particolare per l'ipotesi alta: al 2023 il numero di questi ragazzi dovrebbe essere compreso tra circa 112.000 (ipotesi bassa) e 138.000 (ipotesi alta), con incrementi assoluti stimati fra oltre 16.000 e 42.000 unità circa (pari a variazioni tra il +17% e il +44% circa).

Infine, per quanto riguarda le età più elevate della popolazione giovanile, tra i 14 ed i 18 anni, è importante sottolineare che i venti anni di previsione saranno comunque caratterizzati da una dinamica fortemente espansiva: si passerebbe infatti da 152.584 ragazzi da 14 a 18 anni residenti in Emilia-Romagna ad un intervallo compreso tra circa 206.000 (ipotesi bassa, +35%) e quasi 236.000 (ipotesi alta, +54,5%).

L'accertato aumento, negli ultimi dieci anni, della popolazione minorile e le previsioni riportate sopra che ne attestano una crescita consistente di qui al 2023, non possono non interrogare amministratori e tecnici sulle scelte politiche ed i relativi investimenti da attuare per mantenere almeno inalterata le qualità dell'offerta dei servizi socio-educativi di accompagnamento alla crescita delle nuove generazioni e di supporto ai compiti genitoriali. Come è evidente dalla tavola 26, relativa all'anno 2003, con riferimento solo ad alcuni voci di spesa, l'impegno finanziario del territorio regionale raggiunge livelli consistenti, pur in mancanza di una definizione, a livello nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e in un quadro di welfare sempre più ristretto.



Tavola 26 - Costo sostenuto dai Comuni per i principali interventi dell'area dell'infanzia e dell'adolescenza. Anno 2003<sup>39</sup>

Tipologia di intervento	utenti	spesa a carico dei comuni (in migliaia di Euro)
servizio affido minori	2.135	1.213
servizio adozione minori	693	543
sostegno socio educativo-scolastico	8.570	2.852
sost. socio educativo territoriale e domiciliare	10.497	4.515
sostegno inserimento lavorativo	751	483
assist. domiciliare socio-assistenziale	165	227
voucher, buono socio-sanitario	37	69
distribuzione pasti e lavanderia a domicilio	5	4
retta per asili nido	1.392	1.097
retta altre prestazioni semiresidenziali	343	731
retta per prestazioni residenziali	1.365	13.605
contributi economici per servizi scolastici	7.580	3.610
contributi economici per affido familiare	2.196	5.916
asili nido	21.565	128.314
servizi innovativi e integrativi prima infanzia	14.434	5.567
centri diurni	2.043	1.790
centri diurni estivi	58.128	4.784
ludoteche e laboratori	167.547	6.340
centri di aggregazione	52.841	4.388

Fonte: *Indagine sugli Interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati anno 2003* di ISTAT, Ministero del lavoro, R.G.S., Regioni<sup>40</sup>

<sup>39</sup> È importante rammentare che nella tavola si considera esclusivamente il costo degli interventi a carico dei bilanci comunali e non il costo complessivo dello stesso che, in buona parte dei casi, può prevedere una compartecipazione dell'utenza o del Fondo sanitario nazionale. I dati sono ancora provvisori, in quanto si riferiscono ai soli Comuni rispondenti (su 388 enti complessivi che nella regione Emilia-Romagna gestiscono la spesa sociale, sono risultati non rispondenti 15 comuni e 2 enti associati).

<sup>40</sup> Questi dati sono un'anticipazione sull'elaborazione dei dati dell'*Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati anno 2003*, effettuata in ambito nazionale con un protocollo fra ISTAT, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ragioneria generale dello Stato, Regioni e Province autonome.

