



Osservatorio per  
l'Infanzia e l'Adolescenza  
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

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

anno 2008

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

edizioni junior



*Impaginazione:* Francesca Moratti

*I curatori:*

*Lorenzo Campioni*, già 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

© 2008 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 88-8434-444-1

© 2008 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.edizionijunior.com](http://www.edizionijunior.com)

Prima edizione: novembre 2008

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1  
2012 2011 2010 2009 2008

Questo volume è stato stampato presso  
Tecnoprint, Romano di Lombardia (BG)  
Stampato in Italia – Printed in Italy

**Bambini e ragazzi: una risorsa fondamentale per lo sviluppo della nostra comunità** ..... 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.

**Capitolo 1**  
**I bambini, i ragazzi e le famiglie.**  
**Gli strumenti di un welfare condiviso** ..... 11

**1.1 L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza: modalità istitutive ed obiettivi** ..... 12

- 1.1.1 *Ambiti operativi* ..... 13

*Box – Articolo 7, legge regionale 28 luglio 2008, n. 14,*  
*“Norme in materia di politiche per le giovani generazioni”* ..... 14

**1.2 I sistemi informativi specializzati sull'infanzia e l'adolescenza** .. 15

- 1.2.1 *I sistemi informativi specializzati gestiti dall'Osservatorio* ..... 15
- 1.2.1.1 *Il sistema informativo regionale SISAM su bambini, ragazzi e nuclei familiari seguiti dai servizi sociali territoriali* ..... 15
- 1.2.1.2 *Il sistema informativo dei servizi per la prima infanzia (Spr-er)* ..... 26
- 1.2.1.3 *La rilevazione regionale sulle scuole dell'infanzia non statali* ..... 28
- 1.2.2 *Gli altri sistemi informativi regionali utilizzati* ..... 29
- 1.2.2.1 *Il sistema informativo delle politiche sociali (Sips)* ..... 29
- 1.2.2.2 *Le banche dati di Scuola ER* ..... 34
- 1.2.2.3 *Altri sistemi informativi* ..... 35

**1.3 Verso un welfare integrato per l'infanzia e l'adolescenza** ..... 36

- 1.3.1 *Il Piano sociale e sanitario 2008-2010 della Regione Emilia-Romagna* ..... 36
- 1.3.1.1 *La nuova governance nel primo Piano sociale e sanitario* ..... 36
- 1.3.1.2 *Gli obiettivi di benessere sociale promossi dal Piano sociale e sanitario per la futura programmazione locale* ..... 40
- 1.3.1.3 *L'area infanzia e adolescenza nel Piano sociale e sanitario* ..... 42
- 1.3.2 *Il gruppo tecnico interassessorile regionale* ..... 45



<b>1.4 I bambini, i ragazzi e le famiglie. Il punto di partenza fra passato e futuro</b> .....	48
<b>1.5 Una regione più giovane</b> .....	50
• 1.5.1 <i>Verso una nuova struttura della popolazione regionale</i> .....	50
• 1.5.2 <i>I bambini e gli adolescenti</i> .....	56
<b>Capitolo 2</b>	
<b>L'educazione, l'istruzione e la formazione</b> .....	63
<b>2.1 I bambini e i servizi educativi per la prima infanzia</b> .....	64
• 2.1.1 <i>I bambini disabili nei servizi educativi per la prima infanzia</i> .....	71
• 2.1.2 <i>I bambini di cittadinanza non italiana nei nidi d'infanzia</i> .....	72
• 2.1.3 <i>Lo sguardo della pedagogia interculturale</i> .....	83
• 2.1.4 <i>I bambini ed i servizi integrativi e sperimentali per la prima infanzia</i> .....	84
• 2.1.5 <i>I nidi d'infanzia e i micro-nidi nei luoghi di lavoro</i> .....	86
<b>2.2 I bambini e le scuole dell'infanzia</b> .....	88
<b>2.3 I coordinamenti pedagogici provinciali</b> .....	92
• 2.3.1 <i>La quarta indagine regionale sui coordinatori pedagogici. A.s. 2006/2007</i> .....	93
<i>Box – La normativa sui servizi per la prima infanzia, 0-3 anni, delle Regioni e delle Province Autonome di Bolzano e Trento</i> .....	96
<b>2.4 I bambini e i ragazzi nel sistema scolastico</b> .....	98
• 2.4.1 <i>I bambini e le bambine nella scuola primaria</i> .....	98
• 2.4.2 <i>I ragazzi e le ragazze nella scuola secondaria di I grado</i> .....	100
• 2.4.3 <i>I ragazzi e le ragazze nella scuola secondaria di II grado</i> .....	102
• 2.4.4 <i>I ragazzi e le ragazze nelle scuole professionali</i> .....	105
• 2.4.5 <i>I bambini e i ragazzi disabili nel sistema scolastico</i> .....	106
• 2.4.6 <i>I bambini e i ragazzi di cittadinanza non italiana e nomadi</i> .....	109
• 2.4.7 <i>Il Piano straordinario regionale per combattere la dispersione scolastica e sostenere l'integrazione degli studenti stranieri</i> .....	112
• 2.4.8 <i>Gli interventi socio-educativi per bambini e ragazzi</i> .....	118
<i>Box – L'alternanza scuola-lavoro</i> .....	122
<b>2.5 L'edilizia scolastica</b> .....	126



<b>Capitolo 3</b>	
<b>I bambini, i ragazzi e i servizi</b> .....	129
<b>3.1 I bambini e i ragazzi in difficoltà</b> .....	130
• 3.1.1 <i>Il sostegno a bambini e ragazzi stranieri</i> .....	134
• 3.1.2 <i>Le problematiche dei bambini e dei ragazzi in carico ai servizi socio-territoriali</i> .....	137
<b>3.2 I nuclei familiari in difficoltà</b> .....	142
• 3.2.1 <i>I nuclei familiari con minori assistiti dai servizi</i> .....	142
• 3.2.2 <i>Le famiglie in difficoltà: le politiche sociali regionali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale</i> .....	144
<i>Box – Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale</i> .....	146
<b>3.3 I minori con disabilità e il progetto di vita</b> .....	149
<b>3.4 I ragazzi denunciati e condannati</b> .....	157
• 3.4.1 <i>Le istituzioni e i servizi per ragazzi imputati di reato</i> .....	164
<b>Capitolo 4</b>	
<b>Tutela e accoglienza</b> .....	169
<b>4.1 L'affidamento familiare</b> .....	171
• 4.1.1 <i>Il complesso degli affidamenti familiari</i> .....	171
• 4.1.2 <i>Il rapporto tra affidamenti consensuali e giudiziali</i> .....	174
• 4.1.3 <i>Gli affidamenti part-time</i> .....	176
• 4.1.4 <i>Bambini e ragazzi stranieri in affidamento familiare</i> .....	177
• 4.1.5 <i>Bambini e ragazzi disabili in affidamento familiare</i> .....	179
• 4.1.6 <i>Affidamenti a parenti</i> .....	180
• 4.1.7 <i>Le coppie affidatarie</i> .....	181
• 4.1.8 <i>Riflessioni conclusive</i> .....	184
<b>4.2 I bambini e gli adolescenti in struttura</b> .....	186
• 4.2.1 <i>Le risorse di accoglienza per bambini e ragazzi fuori dalla famiglia</i> ....	186
• 4.2.2 <i>I bambini e i ragazzi ospitati nelle strutture</i> .....	188
• 4.2.3 <i>I bambini e i ragazzi stranieri in struttura</i> .....	191
<i>Box – La direttiva regionale in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi</i> .....	193



<b>4.3 Le adozioni</b> .....	197
• 4.3.1 <i>Le adozioni nazionali e internazionali</i> .....	197
• 4.3.2 <i>Le adozioni internazionali</i> .....	198
• 4.3.3 <i>Gli Enti autorizzati per le adozioni internazionali</i> .....	203
• 4.3.4 <i>Le adozioni nazionali</i> .....	206
• 4.3.5 <i>I servizi sociali e le adozioni</i> .....	209
• 4.3.6 <i>I dati SISAM sulle adozioni internazionali</i> .....	209
• 4.3.7 <i>I dati SISAM sulle adozioni nazionali</i> .....	210
• 4.3.8 <i>Il carico di lavoro dei servizi sociali nel post-adozione</i> .....	211
• 4.3.9 <i>Le coppie disponibili all'adozione</i> .....	215
• 4.3.10 <i>I dati SISAM sulle coppie adottive</i> .....	218
• 4.3.11 <i>I tempi d'attesa dell'indagine psico-sociale</i> .....	219
• 4.3.12 <i>I fallimenti adottivi</i> .....	222
<i>Box – Tutelare la salute dei bambini adottati. Il protocollo sanitario regionale</i> .....	224
<b>4.4 I minori vittime di violenze sessuali</b> .....	227

<b>Capitolo 5</b>	
<b>Tempo libero e non solo: attività educative, culturali e sportive tra casa e scuola</b> .....	232

<b>5.1 Oltre la legge n. 285/97.</b>	
<b>Un'analisi del "Programma finalizzato alla promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"</b> .....	233
• 5.1.1 <i>Lo sviluppo degli interventi ex L. 285/97: monitoraggio e valutazione</i> .....	235
<i>Box – Le relazioni delle figure di sistema</i> .....	239
<i>Box – La progettazione per preadolescenza e adolescenza: gli scambi interprovinciali</i> .....	242

<b>5.2 I consigli dei ragazzi e le iniziative per la promozione dei diritti.</b>	
<b>L'associazione nazionale C.Am.In.A</b> .....	244
• 5.2.1 <i>La rilevazione 2008 sui Consigli dei ragazzi</i> .....	244
<i>Box – L'indagine sui Consigli dei ragazzi nella Provincia di Bologna</i> .....	247
• 5.2.2 <i>L'associazione nazionale C.Am.In.A e il coordinamento nazionale Buoni consigli</i> .....	249



<b>5.3 L'educazione ambientale e le Agende 21 locali</b> .....	251
• 5.3.1 Dalla Legge 15/1996 al Decennio UNESCO per l'educazione alla sostenibilità .....	251
• 5.3.2 Il sistema e la programmazione INFEA (Informazione, formazione, educazione ambientale) .....	252
<i>Box – L'ambiente questo conosciuto: settantamila studenti dell'Emilia-Romagna partecipano ad una ricerca su saperi, consapevolezza e comportamenti ambientali</i> .....	261
• 5.3.3 I Centri di educazione ambientale .....	265
• 5.3.4 Le scuole e l'educazione ambientale .....	265
• 5.3.5 Lo sviluppo dei processi di Agenda 21 locale .....	266
<b>5.4 L'educazione alimentare e le fattorie didattiche</b> .....	268
• 5.4.1 La normativa .....	268
• 5.4.2 Le fattorie didattiche .....	268
<b>5.5 L'Istituto dei Beni Culturali della Regione Emilia-Romagna e le attività a favore delle giovani generazioni</b> .....	273
<b>5.6 Tra pratica sportiva e tempo libero</b> .....	279
• 5.6.1 L'attività fisico-motoria e la salute .....	279
<i>Box – Progetto "Restare in gioco"</i> .....	281
• 5.6.2 Oratori e centri estivi nelle Diocesi della regione Emilia-Romagna .....	283
<b>5.7 Le linee strategiche differenziate dell'Accordo di Programma Quadro GECO "Giovani Evoluti e Consapevoli"</b> .....	294
<b>Allegato 1 – SISAM Sistema informativo socio-assistenziale minori. Glossario dei termini</b> .....	302
<b>Allegato 2 – Legge regionale 28 luglio 2008, n. 14 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"</b> .....	336
<b>Gli autori</b> .....	382







## Bambini e ragazzi: una risorsa fondamentale per lo sviluppo della nostra comunità

A quasi tre anni di distanza dalla pubblicazione del primo Rapporto, saluto con grande soddisfazione l'uscita della nuova edizione di *Crescere in Emilia-Romagna*, testo coordinato dall'Osservatorio regionale e frutto della proficua collaborazione tra le diverse professionalità che, nel nostro Ente, si occupano di infanzia ed adolescenza.

Riproporre un quadro completo ed aggiornato dei flussi informativi sulla condizione di bambini, ragazzi e famiglie della nostra regione, significa intensificare e sostenere le azioni sin qui intraprese per la costruzione di un welfare condiviso su infanzia e adolescenza, rinnovando un impegno politico per la diffusione sui territori di servizi sempre più qualificati ed efficaci, anche a partire dalla fotografia dei bisogni dei più piccoli, in una società sempre più complessa.

Dall'uscita del primo Rapporto, e in parte anche per le sfide emerse dallo scenario che il testo di allora delineava, l'impegno profuso da questo Assessorato e, mi si permetta, anche dall'Assemblea legislativa regionale, è andato in questa direzione.

Ne sottolineo, in questa sede, solo i passi più importanti, lasciando alla lettura del testo i necessari approfondimenti.

Con l'approvazione della "Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi", avvenuta a giugno 2007 si è provveduto a rinnovare profondamente il sistema di accoglienza regionale per i bambini ed i ragazzi che necessitano di un temporaneo allontanamento dalla propria famiglia. Asse portante del provvedimento, che coglie e governa i mutamenti del contesto regionale degli ultimi anni, è un ventaglio di risposte differenziate per l'individuazione di percorsi educativi personalizzati, a partire dal diritto del bambino a rimanere nella famiglia d'origine. Interventi per il recupero delle capacità affettive della famiglia d'origine, un maggior sostegno alle famiglie affidatarie, nuove tipologie di comunità, la sperimentazione e la promozione di nuove modalità d'accoglienza, sono solo alcune delle novità introdotte.

Dopo un lungo percorso, che ha chiamato in causa Istituzioni, Terzo settore e Società civile, nel maggio di quest'anno, è stato approvato il "Piano sociale e sanitario 2008-2010" che mobilita il quadro di tutte le risorse disponibili, pubbliche e private, con l'obiettivo di promuovere il ben-essere della persona, a partire dalla sua centralità e autonomia rispetto ai progetti di cura. L'ottica di pronunciata integrazione, che lo ispira, ricerca e richiede l'integrazione delle politiche sociali con le politiche sanitarie e, al contempo, di queste con le politiche ambientali, urbanistiche, abitative, formative, occupazionali e culturali.

Il Piano, articolato e complesso, comprende tutti gli ambiti del sociale e del socio-sanitario, a partire da un nuovo sistema di *governance* istituzionale.

Tra gli obiettivi specifici dell'area infanzia ed adolescenza vi si trovano precise indicazioni per il sostegno ed il potenziamento del sistema di tutela e accoglienza, sulla necessità di raccordare gli interventi degli ambiti sociale, sanitario, educativo, scolastico, culturale..., per la promozione di forme di cittadi-



nanza qualificate, attive e rispettose dei rapporti intergenerazionali, per la diffusione e lo scambio di buone prassi.

Con la legge regionale n. 14/2008, «Norme in materia di politiche per le giovani generazioni», approvata a fine luglio 2008, l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ha ridefinito l'architettura del welfare per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani dei nostri territori: dall'educazione alla scuola, dai servizi sociali alla salute, dall'accesso al credito all'integrazione sociale, fino alle opportunità d'inserimento nel mondo del lavoro.

Una legge che riconosce i bambini, gli adolescenti e i giovani come risorsa fondamentale per lo sviluppo della comunità regionale e li sostiene in tutte le tappe della crescita.

La stessa legge individua anche le attività dell'Osservatorio regionale, sia per le competenze su infanzia ed adolescenza, che per la parte relativa ai giovani.

Oltre al rafforzamento istituzionale dell'Osservatorio, realizzato dal provvedimento, mi pare contenga anche un riconoscimento delle attività sinora svolte, regolate, in passato, soprattutto dalla legislazione nazionale e, in parte, dalla legge regionale n. 2/2003 sul sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali.

Proprio in questo periodo è, inoltre, in fase di elaborazione il programma triennale in materia di servizi per la prima infanzia. Sono in via di definizione nuove linee di indirizzo, criteri generali di programmazione e riparto delle risorse, in un percorso che vede ad un tavolo comune Regione e Province, con la volontà di raggiungere una maggior aderenza tra l'azione regionale e le differenti caratteristiche dei territori, in un'ottica di qualificazione di tutto il sistema.

È nel quadro di queste significative innovazioni che si colloca il nuovo Rapporto regionale, nutrendo non solo l'ambizione di essere un utile strumento per una programmazione – ed un'applicazione dei provvedimenti citati – fondata su di uno sguardo il più possibile vicino alla realtà, ma di poter essere uno dei riferimenti, o, almeno, un cantiere aperto, per la lettura dei fenomeni, dei cambiamenti e delle trasformazioni che permeano la società tutta, quindi anche quella della nostra regione.

Mi preme infine ribadire l'impegno mio e di questo Assessorato, a valorizzare i flussi informativi che Enti locali, Servizi socio-territoriali e le associazioni ci trasmettono. È attraverso il loro prezioso lavoro – nel quadro di raccolta effettuato dai sistemi informativi regionali – che i numerosi collaboratori della nostra Amministrazione hanno potuto redigere questa pubblicazione.

A tutti loro va il mio sentito ringraziamento, anche a nome delle famiglie, dei ragazzi e dei bambini che vivono nella nostra regione e che ne rappresentano il futuro.

*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.



## Capitolo 1 I bambini, i ragazzi e le famiglie. Gli strumenti di un welfare condiviso

### 1.1 L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza: modalità istitutive ed obiettivi

- 1.1.1 *Ambiti operativi*

*Box – Articolo 7, legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni”*

### 1.2 I sistemi informativi specializzati sull'infanzia e l'adolescenza

- 1.2.1 *I sistemi informativi specializzati gestiti dall'Osservatorio*
- 1.2.1.1 *Il sistema informativo regionale SISAM su bambini, ragazzi e nuclei familiari seguiti dai servizi sociali territoriali*
- 1.2.1.2 *Il sistema informativo dei servizi per la prima infanzia (Spi-er)*
- 1.2.1.3 *La rilevazione regionale sulle scuole dell'infanzia non statali*
- 1.2.2 *Gli altri sistemi informativi regionali utilizzati*
- 1.2.2.1 *Il sistema informativo delle politiche sociali (Sips)*
- 1.2.2.2 *Le banche dati di Scuola ER*
- 1.2.2.3 *Altri sistemi informativi*

### 1.3 Verso un welfare integrato per l'infanzia e l'adolescenza

- 1.3.1 *Il Piano sociale e sanitario 2008-2010 della Regione Emilia-Romagna*
- 1.3.1.1 *La nuova governance nel primo Piano sociale e sanitario*
- 1.3.1.2 *Gli obiettivi di benessere sociale promossi dal Piano sociale e sanitario per la futura programmazione locale*
- 1.3.1.3 *L'area infanzia e adolescenza nel Piano sociale e sanitario*
- 1.3.2 *Il gruppo tecnico interassessorile regionale*

### 1.4 I bambini, i ragazzi e le famiglie. Il punto di partenza fra passato e futuro

### 1.5 Una regione più giovane

- 1.5.1 *Verso una nuova struttura della popolazione regionale*
- 1.5.2 *I bambini e gli adolescenti*



## 1.1 L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza: modalità istitutive ed obiettivi

L'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza<sup>1</sup> – sezione dell'Osservatorio regionale istituito all'art. 7, comma 1 della legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni” – agisce dal 2002 attraverso un gruppo di lavoro interno al Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza, presso l'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.

Obiettivo dell'Osservatorio è restituire un quadro aggiornato su condizione e bisogni dei bambini e dei ragazzi dell'Emilia-Romagna e sui servizi loro dedicati, mediante l'analisi e l'elaborazione unitaria dei dati disponibili sull'infanzia e l'adolescenza afferenti ai diversi *ambiti della crescita* e prodotti direttamente o da altri soggetti con affini competenze istituzionali, interessi socio-culturali o di ricerca.

Le sue attività, a partire dalla gestione di diversi sistemi informativi specializzati sull'infanzia e l'adolescenza, sono finalizzate alla produzione e alla divulgazione di materiali di documentazione, tra cui monografie di approfondimento, collane di testi su tematiche del Servizio politiche familiari, ricerche ed indagini sullo stato dei servizi dedicati ai minori. Sulle diverse aree che connotano la crescita di bambini e ragazzi ed il sostegno alle loro famiglie è pubblicato periodicamente un Rapporto. L'Osservatorio promuove inoltre, con il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, l'organizzazione e la pubblicizzazione di seminari, percorsi formativi, campagne di sensibilizzazione e giornate di studio.

L'Osservatorio collabora con gli altri settori della struttura regionale che si occupano di infanzia e adolescenza e rivolge il proprio lavoro agli operatori di Enti locali, Istituzioni e soggetti del Terzo settore, al mondo dell'Università e Ricerca, al fine di favorire una conoscenza diffusa dell'infanzia e dell'adolescenza ed una consapevolezza comune sui servizi, le opportunità ed i bisogni presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna.

L'Osservatorio fornisce alla Giunta Regionale, al Coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di cui all'art. 22, L.R. n. 14/08), alla Commissione di coordinamento delle attività dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei Servizi sociali degli Enti locali (di cui all'art. 29, L.R. n. 14/08), gli elementi necessari per pianificare e programmare gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza e la propria attività istituzionale.

---

<sup>1</sup> [www.regione.emilia-romagna.it/infanzia](http://www.regione.emilia-romagna.it/infanzia).



### 1.1.1 Ambiti operativi

Gli ambiti operativi dell'Osservatorio sono sei e definiscono aree di indagini qualificanti la vita dei bambini, dei ragazzi, delle loro famiglie.

- **Generale** – si occupa degli aspetti demografici relativi a bambini, ragazzi e famiglie in relazione alla struttura dell'intera popolazione regionale. Presenta i dati dei Centri per le famiglie.
- **Istruzione e formazione** – raccoglie ed analizza i dati dei servizi educativi per la prima infanzia (nidi d'infanzia, servizi integrativi e sperimentali, nidi nei luoghi di lavoro), contestualizzando quelli delle scuole di ogni ordine e grado e della formazione professionale.
- **Sociale** – studia la condizione dei bambini e dei ragazzi in carico ai servizi sociali, le aree di disagio dell'infanzia e dell'adolescenza, le problematiche delle famiglie, dei minori con disabilità, i dati sui ragazzi denunciati e condannati e delle istituzioni e dei servizi per ragazzi imputati di reato.
- **Tutela** – costruisce il quadro delle risorse di accoglienza per bambini e ragazzi fuori dalle famiglie, dell'affidamento familiare, delle adozioni e delle strutture per minori del territorio regionale.
- **Salute** – esamina informazioni e dati sulla condizione di salute ed i servizi per la salute di infanzia, adolescenza e famiglie.
- **Opportunità** – ricomponi il quadro delle diverse offerte relative all'educazione, alla socializzazione ed alla promozione dei diritti di cittadinanza di bambini e ragazzi, con riferimenti diretti all'ambito extrascolastico, al tempo libero e alle progettualità di Enti locali e Terzo settore in materia di sport, cultura, spettacolo, educazione ambientale e alimentare.

Ogni ambito approfondisce sia l'aspetto della *condizione* dei bambini e dei ragazzi che quello delle *risorse* e cioè il sistema di servizi e di opportunità presenti sul territorio regionale. Al primo aspetto corrisponde la rilevazione dei bisogni specifici di bambini, ragazzi e famiglie, con l'indicazione delle maggiori problematiche rilevate, anche attraverso indagini qualitative. Al secondo afferiscono sia il complesso dei servizi 'strutturati' del territorio per l'infanzia e l'adolescenza (sociali, educativi, formativi, sanitari, culturali, assistenziali, sportivi, ecc.), che le altre risorse presenti, quali le opportunità offerte dal terzo settore e da strutture pubbliche non esclusivamente impegnate con questa fascia di età.

Attraverso queste funzioni il lavoro dell'Osservatorio concorre alla creazione di un sistema di indicatori sociali sull'infanzia e sull'adolescenza. Gli ambiti operativi ne determinano l'organizzazione e l'operatività.



**Box - Articolo 7, legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"<sup>2</sup>**

**Art. 7**

*Osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani*

- 1.** È istituito l'osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani al fine di fornire un impianto certo e coordinato di conoscenze sulla reale condizione delle nuove generazioni in Emilia-Romagna, che assume anche le competenze dell'osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza.
- 2.** L'osservatorio si articola in due sezioni dedicate, rispettivamente, all'infanzia e all'adolescenza, in ottemperanza alle disposizioni della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia) e del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103 (Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, a norma dell'articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248), e ai giovani. Ciascuna sezione è coordinata dall'assessorato di riferimento.
- 3.** Ai lavori dell'osservatorio concorrono tutti gli assessorati, le agenzie e gli istituti regionali che, a qualsiasi titolo, si occupano di infanzia, di adolescenza, di famiglie e di giovani, nonché gli enti territoriali, le amministrazioni dello Stato e, previo accordo, le magistrature minorili.
- 4.** L'osservatorio svolge i seguenti compiti:
  - a) raccolta, analisi e restituzione dei flussi informativi su infanzia, adolescenza e giovani provenienti da soggetti istituzionali e dal terzo settore;
  - b) realizzazione di mappe aggiornate dei servizi pubblici e privati e delle risorse destinate all'infanzia, all'adolescenza e ai giovani;
  - c) promozione di indagini e ricerche su ambiti o su problematiche specifiche che riguardano la condizione di vita e i diritti delle giovani generazioni;
  - d) predisposizione di relazioni periodiche sulla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani in Emilia-Romagna e sull'attuazione dei relativi diritti;
  - e) produzione di rapporti e pubblicazioni volti alla restituzione dei dati, anche attraverso azioni di comunicazione e divulgazione.
- 5.** La Regione individua forme di coordinamento e d'integrazione dell'osservatorio con gli altri osservatori e organismi di monitoraggio previsti dalla legislazione vigente; promuove, per le finalità indicate al comma 1, la collaborazione e lo scambio d'informazioni con soggetti privati; d'intesa con le province, sono specificati e articolati i compiti e gli obiettivi della sezione giovani.

<sup>2</sup> A completamento della descrizione delle attività dell'Osservatorio, si pubblica l'articolo



## 1.2 I sistemi informativi specializzati sull'infanzia e l'adolescenza

Il sistema di monitoraggio sull'infanzia e all'adolescenza si fonda su una lettura coordinata di diversi sistemi informativi, alcuni allocati direttamente presso l'Osservatorio regionale, altri in carico alla Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali o ad altre strutture regionali. A questa organizzazione corrispondono le necessità di integrazione e coordinamento ricordate nei commi 3 e 5 dell'art. 7 della L.R. n. 14/08.

### 1.2.1 I sistemi informativi specializzati gestiti dall'Osservatorio

#### 1.2.1.1 Il sistema informativo regionale SISAM su bambini, ragazzi e nuclei familiari seguiti dai servizi sociali territoriali

##### *Premessa*

*Sisam* è la recente versione web del sistema informativo *Sisa minori*<sup>3</sup>, il software gestionale, promosso dalla Regione Emilia-Romagna, che rileva i dati relativi ai bambini ed ai ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali, ai loro nuclei familiari, agli interventi ed agli eventuali provvedimenti giudiziari di cui sono destinatari, alle risorse attivate (umane ed economiche), nonché ai nuclei familiari disponibili all'affidamento o all'adozione<sup>4</sup>.

Ad oggi, aderisce a *Sisam* la quasi totalità dei servizi territoriali deputati alla tutela dei minori (oltre il 95% allo 01/01/2008)<sup>5</sup> ed esso si riferisce a circa

---

della legge regionale n. 14/2008 ad esso espressamente dedicato. Altre funzioni – per la parte relativa ad infanzia e adolescenza – sono riportate all'art. 5 comma 1, punto e); all'art. 6, comma 1, punto f); all'art. 22, comma 4; all'art. 29 comma 2 e all'art. 46 comma 1. Per queste si rimanda alla versione integrale del provvedimento, all'allegato 2 di questo testo.

<sup>3</sup> Cfr. deliberazione di Giunta regionale n. 2863/98, *Programma per la costruzione di un sistema informativo regionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Emilia-Romagna*.

<sup>4</sup> *Sisa minori* è stato descritto in Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Azzano San Paolo (BG), Edizioni Junior, 2005, p. 14, pp. 130 e segg.

<sup>5</sup> I servizi che non aderiscono a SISAM sono tenuti, in base alla circolare n. 6 del Direttore generale sanità e politiche sociali (Prot. pg 2008/191819 del 07/08/2008), ad inviare annualmente tutti i dati gestiti da SISAM, tramite un tracciato record, per integrare il database regionale.



l'85% della popolazione minorile residente; la restante parte è, comunque, monitorata attraverso dati provenienti da altre fonti territoriali.

*Sisam* si colloca all'interno del sistema informativo regionale, quale banca dati, con gli obiettivi di fornire gli elementi necessari per l'esercizio delle funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio del settore minori e di alimentare, contestualmente, con dati omogenei, il sistema informativo dei vari livelli istituzionali: comunale, di zona, provinciale, regionale e nazionale.

In relazione al primo obiettivo, il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna, già a partire dall'anno 2000, ha iniziato ad analizzare la condizione dei bambini e dei ragazzi assistiti dai servizi territoriali, tramite una rilevazione annuale<sup>6</sup>, poi condotta attraverso *Sisa minori*. Le unità di rilevazione sono i servizi sociali<sup>7</sup> della regione.

Il flusso dei dati *Sisam*, integrato da quello proveniente dai servizi non aderenti, alimenta la banca dati dell'Osservatorio regionale infanzia e adolescenza<sup>8</sup>, che se ne avvale non solo per l'approfondimento degli aspetti della condizione dei bambini e degli adolescenti, ritenuti più rilevanti in ambito territoriale, ma anche per la costruzione di quella «base conoscitiva ai fini dell'analisi dei bisogni e della conoscenza dell'esistente»<sup>9</sup>, auspicata dai Piani nazionali e dagli atti attuativi regionali, per un'efficace programmazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali<sup>10</sup>. L'importanza dell'utilizzo dei sistemi informativi per l'analisi dei bisogni e delle risorse/offerte del territorio, tema in passato spesso trascurato nel dibattito delle politiche sociali, è sviluppato anche in letteratura<sup>11</sup> e sostenuto da studi sociologici. Oggi si stanno superando le resistenze, in generale ascrivibili all'idea del sociale come ambito difficilmente «misurabile» ed all'assenza di un linguaggio condiviso a livello nazionale, presente invece in ambito sanitario<sup>12</sup>. A sostegno di questo orientamento, la Regio-

<sup>6</sup> Cfr. su questo la documentazione di cui alla nota 4.

<sup>7</sup> Corrispondenti ai Comuni, singoli o organizzati in diverse forme istituzionali (Consorzio, Comunità montana, Associazione di Comuni, Unione di Comuni...) oppure ai distretti socio-sanitari, nel caso in cui i Comuni abbiano delegato alla Ausl le funzioni di assistenza sociale in materia di minori.

<sup>8</sup> L. n. 451/1997 e successive modifiche, L.R. n. 2/2003, deliberazione di Giunta regionale n. 846/2007.

<sup>9</sup> Deliberazione di Giunta regionale n. 329/2002, *Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di zona (2002-2003)*, p. 15.

<sup>10</sup> Cfr. L. n. 328/2000 e L.R. n. 2/2003.

<sup>11</sup> Cfr. Luigi Mauri (a cura di), *Il sistema informativo sociale. Una risorsa per le politiche pubbliche di welfare*, Roma, Carocci Faber, 2007, p. 15 e segg.

<sup>12</sup> Solo in questi ultimi anni si sta elaborando, a livello nazionale, un *nomenclatore*, un





ne Emilia-Romagna ha investito su *Sisa minori*, ora *Sisam*, sia dal punto di vista finanziario che organizzativo e ha messo a disposizione dei servizi aderenti una serie di risorse e strumenti e, recentemente, ha lavorato alla revisione del software, in funzione della sua evoluzione in versione web, conciliando le istanze di adeguamento del patrimonio informativo alle richieste provenienti dai diversi livelli istituzionali e quelle di semplificazione della funzionalità avanzate dai servizi utenti.

### *Caratteristiche e potenzialità della nuova versione web*

Il sistema informativo *Sisa minori*, nella sua prima versione<sup>13</sup>, è stato reso disponibile dalla Regione Emilia-Romagna, a tutti gli Enti locali che hanno aderito al relativo progetto regionale, a partire dalla fine dell'anno 2000<sup>14</sup>.

Nel mese di febbraio 2007 la Regione ha messo a disposizione dei servizi sociali la versione rinnovata – *Sisam* – funzionante in ambiente web, a conclusione di un impegnativo e delicato lavoro di progettazione e analisi del nuovo impianto e di “migrazione” di tutti i dati, già presenti nei singoli database delle postazioni locali, nell'unico archivio informatico, installato sui server della Regione.

Mentre, dal punto di vista dell'architettura, *Sisam* è un prodotto completamente rinnovato ed evoluto rispetto alla versione precedente, per quanto riguarda le modifiche di tipo informativo la nuova versione di *Sisam* non ha stravolto l'impianto basilare di applicativo destinato alla gestione informatica della cartella del bambino o adolescente e delle indagini psico-sociali delle coppie aspiranti all'affidamento familiare e all'adozione.

L'aggiornamento informatico è stato colto come occasione per rendere più coerenti alcuni passaggi informativi<sup>15</sup>, per stralciare parti della cartella troppo

---

glossario per l'area sociale, base condivisa da tutte le Regioni e le Province autonome, grazie al lavoro del *Cisis* (Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici).

<sup>13</sup> *Sisam* è stato originariamente sviluppato in visual basic, con data-base access, in una versione di rete locale in ambiente client-server.

<sup>14</sup> Nella fase iniziale hanno aderito a *Sisa minori* tutti i servizi sociali delle province di Piacenza, Reggio Emilia, Ferrara, Forlì-Cesena e Ravenna; un servizio su cinque della provincia di Parma (ma non il capoluogo), cinque servizi su otto in provincia di Modena (ma non il capoluogo) e tutti i servizi della provincia di Bologna, tranne quelli di Bologna città e Imola. L'azienda Usl di Rimini, ente delegato per la tutela minori sul territorio provinciale, non ha mai aderito al sistema informativo regionale. In sostanza il sistema informativo *Sisa minori* copriva in termini di popolazione minorile residente, circa il 75% del totale regionale.

<sup>15</sup> Ci si riferisce in particolare alle modifiche introdotte rispetto al legame tra segnalazione del minore (ora obbligatoria) e sua eventuale presa in carico, e, per quanto riguarda le istruttorie di coppie aspiranti all'affidamento e all'adozione, alla differenziazione tra richiesta e indagine psico-sociale.



pesanti e non utilizzate, e per arricchirne altre lacunose rispetto al fabbisogno informativo dei diversi livelli di utilizzo (servizio sociale territoriale, zonale, regionale e nazionale)<sup>16</sup>.

Le informazioni che *Sisam* gestisce nella versione attuale riguardano<sup>17</sup>:

- *segnalazione/primo invio del minore al servizio sociale* (soggetto inviante o presentazione spontanea del minore o della famiglia, motivazione...);
- *presa in carico* del minore, con la possibilità di registrare al suo interno informazioni socio-anagrafiche, di tipo sanitario (in particolare per eventuali disabilità), sul tipo di problematica (disagio economico, relazionale, per violenze subite...), specifiche in caso di bambino o ragazzo che ha subito violenze, relative all'apertura e chiusura della cartella (motivazioni della dimissione), oltre all'indicazione dell'operatore referente del caso;
- *nucleo familiare*: registrazione dell'anagrafica di tutti i soggetti conviventi e significativi per il bambino o ragazzo, oltre ad informazioni su alcune caratteristiche del nucleo (come la monogenitorialità);
- *interventi erogati*: la presa in carico è concepita come un "contenitore" dei diversi interventi/progetti che il servizio sociale fornisce o attiva su quel bambino o ragazzo (interventi economici, di allontanamento dalla famiglia tramite affidamento o inserimento in comunità, interventi educativi, rapporti con la Magistratura, ecc.); ogni intervento può essere dettagliato attraverso molte informazioni (operatore referente, motivazione della chiusura, documenti di pertinenza...);
- *provvedimenti dell'autorità giudiziaria* (data, tipologia, soggetto emanante) che riguardano il minore;
- *coppie/singoli aspiranti all'affido e all'adozione*: registrazione delle informazioni riguardanti le diverse fasi, che vanno dalla richiesta di informazioni alla conclusione, e con quale esito, dell'indagine psico-sociale. Questa parte di *Sisam* permette di dare vita a sua volta alla banca dati regionale delle coppie/singoli disponibili per l'affido e l'adozione, da cui attingere per effettuare l'abbinamento tra bambino o ragazzo e coppia/singolo.

Dal lato delle *risorse disponibili* l'applicativo permette la registrazione degli operatori, delle équipe e delle strutture preposte all'accoglienza di bambini e

<sup>16</sup> In particolare ci si riferisce all'introduzione di una nuova scheda che permette di trattare i dati significativi in caso di minore che ha subito violenze, e alla nuova possibilità di registrare tutti i dati relativi ai documenti/relazioni in entrata e uscita, che rende *Sisam* un applicativo sostitutivo di un vero e proprio sistema di protocollazione dei documenti (come attualmente avviene presso il Comune di Bologna).

<sup>17</sup> Si tratta di una descrizione sintetica, per quanto esaustiva, del patrimonio informativo gestito da *Sisam*.



adolescenti, in quest'ultimo caso in piena integrazione con la banca dati SIPS dei presidi presenti sul territorio regionale, illustrata in seguito<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda le novità derivate dalla nuova architettura, trattandosi di un'applicazione funzionante in ambiente web, il software è ora raggiungibile attraverso una connessione alla rete Internet da ogni operatore appartenente ad un Ente aderente, purché abilitato all'uso, sulla base delle procedure regionali di assegnazione dei ruoli di accesso.

La nuova architettura adottata ha permesso di centralizzare la gestione di tutti gli aspetti di tipo informatico, come l'installazione di aggiornamenti migliorativi o correttivi all'applicativo, la manutenzione del database e la risoluzione dei problemi di tipo tecnico in cui un software complesso come *Sisam* può incorrere. In questo modo gli operatori dei servizi sociali sono stati finalmente sollevati dalla gestione di aspetti informatici rispetto ai quali non possedevano adeguata preparazione.

Il nuovo sistema presenta inoltre la flessibilità necessaria a rendere agevole l'ingresso di nuovi Enti e l'adattamento in caso di trasformazioni organizzative, come accorpamento o frazionamento di enti e/o di competenze.

In un periodo caratterizzato da frequenti e importanti modifiche sul piano dell'organizzazione dei servizi sociali (ritiro e/o riorganizzazione delle deleghe da parte degli Enti locali, creazione di organismi associati e/o trasformazione in Asp), la flessibilità appena descritta si è rivelata preziosa al fine di evitare spese e analisi aggiuntive da parte della Regione o dell'Ente locale, per l'adeguamento<sup>19</sup>.

La qualità descritta va letta anche in senso contrario, in quanto è lasciata la possibilità all'Ente locale di "uscire" dal sistema regionale, installando l'applicativo presso le proprie strutture, e migrando tutti i dati di propria competenza in un database locale e autonomo, omogeneo e integrato rispetto al prodotto regionale<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> In caso di inserimento di un minore in una struttura regionale è obbligatoria l'indicazione esatta del presidio "utilizzato". L'operatore che registra l'intervento ha la possibilità di attingere dall'elenco dei presidi socio-assistenziali per minori, multiutenza e altri settori (se necessario) di Sips. Per quanto riguarda le strutture più recenti è *Sisam*, grazie alle segnalazioni in tempo reale provenienti dagli operatori del territorio, che alimenta l'archivio Sips.

<sup>19</sup> Le informazioni necessarie alla registrazione delle modifiche di tipo organizzativo (ingresso di nuovi Enti, riorganizzazione territoriale, frammentazione delle funzioni all'interno di un territorio...), si trovano infatti in tabelle facilmente modificabili, per cui vengono trattate direttamente dai funzionari regionali preposti senza che debbano intervenire modifiche di tipo informatico all'applicativo.

<sup>20</sup> Dal punto di vista delle licenze per il diritto d'autore il sistema informativo *Sisam* è di proprietà della Regione Emilia-Romagna e della società informatica che lo ha realizzato. In base agli accordi inseriti nel contratto di realizzazione la Regione lo distribuisce gratuitamente a tutti gli Enti locali del suo territorio che ne fanno richiesta. La società realizzatrice può invece commercializzarlo liberamente sulla restante parte del territorio nazionale.



Ancora al fine di garantire all'Ente locale la disponibilità reale dei dati, per utilizzarli ad esempio all'interno di un sistema di *datawarehouse* locale, l'applicativo è fornito di una funzione di *export* che permette lo scarico sulle proprie macchine di tutti i dati immessi nell'archivio regionale che siano di propria competenza.

Parallelamente l'applicativo è infine provvisto di una funzione detta di *import*, che permetterà il caricamento nel database regionale delle parti di archivio corrispondenti ad eventuali Enti che decidessero di installare Sisam in modo autonomo, oppure ad Enti dotati di un sistema informativo diverso, che dovranno inviare i dati minimi necessari a garantire l'integrità dell'archivio a livello regionale<sup>21</sup>.

Dal lato delle novità architetture, uno dei motivi che ha reso necessaria la nuova versione è stata la necessità di adeguare il vecchio applicativo ai requisiti previsti dal D.lgs. n. 196/2003 (c.d. legge privacy) sulla riservatezza dei dati personali, per quanto riguarda le misure minime di sicurezza. *Sisam* è pertanto oggi un applicativo conforme alla normativa in materia, ed in particolare, trattandosi di un sistema informativo che gestisce e registra dati personali sensibili e giudiziari, è provvisto di rigorose procedure e meccanismi per l'autenticazione degli utenti, per la separazione dei "privilegi" in base a diversi profili di utilizzo (c.d. ruoli di accesso<sup>22</sup>), per la protezione contro le minacce di intrusione e per il salvataggio periodico dei dati al fine di evitarne la perdita accidentale<sup>23</sup>.

L'architettura web, con unico database residente sui server regionali, presenta infine dal punto di vista dei fabbisogni di dati ed indicatori a livello locale e regionale una serie di vantaggi riassumibili nei seguenti punti:

- disponibilità in tempo reale dei dati inseriti a diversi livelli di aggregazione (servizio, ambito zonale e provinciale) con una sola operazione di estrazione dei dati;
- possibilità di utilizzare lo stesso dato contemporaneamente dai soggetti interessati, tramite la gestione di accessi differenziati;
- garanzia dell'univocità della registrazione degli utenti del servizio sociale (minori, componenti del nucleo o di coppie affidatarie e adottive), così

---

<sup>21</sup> È prevista infatti l'emanazione a breve di una circolare che renderà obbligatorio, per gli Enti che non si sono dotati di *Sisam*, l'invio periodico di dati minimi, tramite indicazione del tracciato record.

<sup>22</sup> Sono previsti ruoli differenziati di accesso sia per il livello locale che per il livello regionale. Per il singolo servizio sociale sono previsti i seguenti ruoli: operatore referente del caso/del singolo intervento, operatore incaricato della garanzia della qualità dei dati o gestore del servizio, responsabile, analista. Per il livello regionale: analista e gestore del sistema.

<sup>23</sup> Vengono segnalate in questa sede solo alcune delle procedure di cui *Sisam* è dotato per essere conforme alle disposizioni del D.lgs. n. 196/2003.



come degli operatori inseriti come risorse. Mentre in passato l'insieme dei database locali, caricati nel sistema centrale al fine di elaborare statistiche regionali, poteva infatti contenere un numero non irrilevante di minori conteggiati più volte<sup>24</sup>, questo inconveniente viene ora superato grazie ad un controllo basato sul confronto del codice fiscale, garantendo l'univocità del conteggio;

- possibilità di incrociare i dati individuali di *Sisam*, grazie al codice fiscale, con quelli gestiti da altri sistemi informativi, locali o regionali, come le anagrafi comunali, l'anagrafe sanitaria regionale degli assistiti, la banca dati della Neuropsichiatria infantile, ecc.

### *Organizzazione e risorse a supporto di Sisam*

Il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione svolge il coordinamento organizzativo di *Sisam*, attraverso il *gruppo* di lavoro permanente dei *referenti territoriali*<sup>25</sup>: operatori, designati dai servizi aderenti, che si fanno mediatori verso la Regione di esigenze ed istanze, provenienti dai colleghi incaricati dell'immissione dei dati e/o referenti dei casi dei bambini e ragazzi assistiti. Ciò inserisce *Sisam* in un lavoro capillare di rete, grazie al quale le indicazioni del livello regionale raggiungono il territorio, che ha modo di comunicare alla Regione eventuali osservazioni e necessità di adeguamento, sia sotto il profilo della capacità del sistema informativo di descrivere il lavoro dell'operatore del servizio sociale, che della funzionalità. In tal modo, si determina la caratteristica fondamentale di *Sisam*: la concertazione del suo contenuto informativo con i referenti del territorio. La tipologia degli interventi, così come le categorie relative alle problematiche dei minori, del loro nucleo familiare e alla motivazione di invio al servizio, nonché le altre, molteplici, informazioni<sup>26</sup> sono state oggetto di costruzione condivisa con i referenti. Dal punto di vista operativo, ciò tende a produrre un sistema informativo che, in quanto trasposi-

---

<sup>24</sup> Si pensi al caso di un utente che effettua un cambio di residenza, per cui nello stesso anno viene conteggiato sia dal servizio sociale competente per la vecchia residenza che da quello competente per la nuova, oppure al caso di minori allontanati dalla famiglia di origine e affidati ad una famiglia affidataria residente su un altro territorio e seguita da un differente servizio sociale.

<sup>25</sup> Il primo gruppo è stato istituito nel 2002 (determinazione Direttore Generale Sanità e Politiche Sociali n. 6438/2002); l'ultima sua composizione è stata definita con determinazione D.G. Sanità e Politiche Sociali n. 11134/2007, *Costituzione del gruppo di lavoro dei referenti territoriali per il monitoraggio e il supporto del sistema informativo Sisam*.

<sup>26</sup> Tra le quali, di recente introduzione: classificazione delle tipologie di violenza, esito alla conclusione degli interventi di affidamento eterofamiliare/parentale o di accoglienza in comunità, ecc. Per un quadro esaustivo del contenuto informativo di *Sisam*, si veda il *Glossario*, in allegato alla presente pubblicazione.



zione informatica della cartella sociale, si desidera il più attinente possibile alla realtà che deve descrivere ed alle esigenze di chi lo utilizza. Mentre, sotto il profilo metodologico, si determina una lettura omogenea dei dati, fondamentale per la programmazione e la valutazione delle politiche sociali, che di questi si avvalgono<sup>27</sup>.

Il *gruppo di lavoro dei referenti territoriali* è il luogo di:

- condivisione delle “buone prassi” di lavoro. Come anticipato, compito della Regione è il coordinamento, ovvero l’indicazione, tramite la discussione con i referenti, di regole di trattamento ed interpretazione dei casi, che valgono per l’intero territorio. I servizi, applicandole, condividono poi eventuali adeguamenti che ne rendono più “amichevole” l’utilizzo;
- condivisione delle difficoltà con cui impattano gli operatori dei servizi, per individuare soluzioni concertate;
- restituzione e discussione dei dati; richiesta ai servizi di una loro validazione. Ciò determina un progressivo affinamento delle competenze sulle modalità di utilizzo ed interpretazione delle singole categorie descrittive (problematiche individuali e familiari, interventi) e delle prassi di trattamento dei casi (tempi di presa in carico/dimissione).

Dal punto di vista delle risorse tecniche, a partire dal 2001, la Regione garantisce supporto ai servizi aderenti, tramite:

- l’accompagnamento all’immissione/estrazione dei dati, attraverso consulenza tecnico-organizzativa e sui contenuti;
- la formazione continua di base ed avanzata degli operatori del territorio (coinvolti oltre 450 operatori dal 2001 all’inizio del 2008);
- un servizio di consulenza telefonica per l’assistenza tecnico-informatica;
- la manutenzione del software a livello informatico.

Inoltre, dall’anno 2002, la Regione stanziava un contributo economico annuale, a favore dei servizi socio-territoriali aderenti a *Sisam*, a parziale rimborso delle spese legate alla sua messa a regime ed al suo aggiornamento<sup>28</sup>.

### **Risultati raggiunti**

Il coordinamento organizzativo, svolto dalla Regione, ha prodotto come risultato importante un *glossario* dei termini<sup>29</sup>, per garantire il processo di omogeneizzazione nel trattamento dei casi e, quindi, nella lettura dei dati.

Il *glossario* è il frutto significativo del lavoro del gruppo regionale dei referenti *Sisam*: pensato, inizialmente, come strumento di agile consultazione, su

<sup>27</sup> Art. 21, comma 1, L. n. 328/2000.

<sup>28</sup> Tale contributo, utilizzabile per l’acquisto di attrezzature informatiche, la formazione e gli incentivi a favore del personale dedicato, è stato in media di 158.000,00 Euro/anno.

<sup>29</sup> In allegato alla presente pubblicazione.



terminologia *Sisam* e regole di inserimento dei casi, oggi è il documento principale di descrizione del contenuto informativo dell'applicativo, aggiornato in funzione dell'evoluzione delle problematiche dei bambini e dei ragazzi assistiti dai servizi territoriali e della normativa in materia. La sua validità, sia sotto il profilo del contenuto informativo, che normativo, implica, quindi, il costante lavoro di concertazione tra Regione e referenti territoriali *Sisam*, già illustrato<sup>30</sup> e richiede l'apporto di professionalità regionali ed esterne su tematiche specifiche<sup>31</sup>. Il *glossario* è uno strumento flessibile, aperto a recepire quanto concordato a livello nazionale, al fine di utilizzare, anche nel sociale, un linguaggio condiviso. Da questo punto di vista, accoglie anche il lavoro svolto da *Cisis* (Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici), per la definizione del *nomenclatore degli interventi delle politiche sociali*, presentato al Coordinamento tecnico interregionale<sup>32</sup>.

Risultati altrettanto importanti sono un'attenzione sempre maggiore alla qualità del dato – ottenuta tramite il lavoro di consulenza agli operatori del territorio – e la diminuzione progressiva del numero dei “servizi non rispondenti” nel fornire i dati annualmente richiesti. La qualità del dato è, certamente, l'obiettivo cui tende l'intera attività di gestione del sistema informativo, concepito come banca dati, poiché un buon dato è un dato condivisibile, quindi utilizzabile a più livelli: da parte della Regione, per la redazione di report e per rispondere a richieste nazionali su tematiche specifiche; da parte dei servizi del territorio, per la verifica dei carichi di lavoro (numero casi/operatore referente), per la descrizione della propria utenza e per la valutazione delle politiche locali<sup>33</sup>.

*Sisam* è stato presentato in occasioni nazionali, relative alle esperienze di cartella sociale informatizzata, attivate presso altre Regioni ed Enti locali. Il confronto è stato particolarmente interessante. Dal punto di vista metodologico, poiché l'esperienza dei sistemi di rilevazione, affini per obiettivi a *Sisam* (per esempio, la cartella sociale della Regione Piemonte), ha indicato come ostacoli, superati, gli stessi con cui impatta *Sisam*: resistenza alla cultura di quantificare il lavoro nel sociale, percepito come complesso e difficilmente descrivibile tramite categorie predefinite, turn over del personale, resistenza all'uso degli stru-

---

<sup>30</sup> Cfr. il punto precedente.

<sup>31</sup> Recentemente, per l'aggiornamento del *glossario* sono stati consultati esperti in materia di affidamento eterofamiliare e parentale, tutela dei minori (profilo giuridico) e violenze.

<sup>32</sup> Si tratta del coordinamento di una delle Commissioni della *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, quella delle politiche sociali. Tale commissione si avvale dell'assistenza tecnica di dirigenti e funzionari delle Regioni e Province Autonome (cfr.: [http://www.regioni.it/2004/REGOLAMENTO/Regolamento\\_Conferenza.htm](http://www.regioni.it/2004/REGOLAMENTO/Regolamento_Conferenza.htm)).

<sup>33</sup> Si pensi ai Piani di zona, ex art. 19 L. n. 328/2000 ed art. 29 L.R. n. 2/2003.



menti informatici, mancanza di un linguaggio comune. L'identità di problematiche tra le esperienze che, a livello regionale, hanno raggiunto la fase del consolidamento mostra che non si tratta di ostacoli insuperabili e dovuti alle caratteristiche del singolo sistema informativo, ma di difficoltà insite nel percorso di implementazione, quindi fronteggiabili, attraverso il necessario supporto tecnico-organizzativo. Il confronto nazionale ha, altresì, evidenziato che la nostra Regione ha realizzato quelli che, in altri contesti, vengono ancora oggi indicati soltanto come obiettivi da perseguire da parte di ogni amministrazione che si occupa di tutela dei minori<sup>34</sup>. Altro elemento emerso e che preme sottolineare è l'importanza del contributo dei referenti territoriali, sia in termini di concertazione delle informazioni contenute in *Sisam* e di redazione di un *glossario* comune, che di lettura dei dati. Si è constatato che questa collaborazione tra servizi e Regione, per nulla scontata, viene individuata come primo obiettivo da realizzare per la tenuta di un sistema informativo.

### Conclusioni

Infine può essere utile, anche a che si appresta a dotarsi di un sistema informativo simile, presentare l'ammontare delle spese, sostenute dal 2000 ad oggi, per la realizzazione di *Sisam* e per la sua messa a regime.

La tabella che segue presenta due tipi di costi sostenuti: il costo per la realizzazione, l'installazione ed il miglioramento o la trasformazione dell'applicativo e per i servizi "tecnici" a corredo (formazione degli utenti, assistenza telefonica, manutenzione) e il costo per il contributo agli Enti locali aderenti, che la Regione ha assegnato a titolo di rimborso spese per supportare i servizi sociali nella messa a regime del sistema informativo (adeguamento delle attrezzature informatiche in genere, patrimonio tecnologico di cui ha beneficiato tutto il servizio sociale).

Il valore aggiunto della scelta regionale di centralizzazione del sistema informativo sta nell'aver abbattuto i costi fissi, sostenuti per la sua realizzazione. Infatti, se ogni Ente locale si fosse dotato autonomamente di *Sisam*, i costi di realizzazione e manutenzione si sarebbero, ovviamente, moltiplicati.

Descrizione	Totale spesa 2000-2007
1. Sostegno economico ai Comuni o Enti delegati (circa 50 Enti locali, singoli o associati, aderenti) a copertura delle spese dovute all'introduzione/utilizzo del sistema informativo <i>Sisa minori</i> (adeguamento tecnologie informatiche, formazione informatica degli operatori, spesa per personale dedicato...)	Euro 1.115.580,00

<sup>34</sup> In particolare, la quantificazione dell'utenza in carico e la sua descrizione





2. Costi per realizzazione e manutenzione applicativo, realizzazione versione web, formazione utenti (oltre 450 operatori formati all'utilizzo del s.i.), assistenza telefonica annuale, migliorie, nuove funzionalità	Euro 294.170,09
Totale costi	Euro 1.409.750,09

Non sono incluse nella rendicontazione le spese relative al personale amministrativo regionale, dedicato alla messa a regime e all'elaborazione dei dati presenti in *Sisam*.

Per concludere il quadro di presentazione del sistema informativo, ci pare interessante il riferimento alla letteratura che ha analizzato il ruolo dei sistemi informativi nella programmazione e nella valutazione delle politiche sociali. Essa definisce un elenco di punti essenziali da prendere in considerazione nel momento in cui si progetta e si implementa un sistema informativo sociale. «Il Siss [sistema informativo dei servizi sociali, *n.d.r.*] deve avere le seguenti caratteristiche: [...] essere unitario, seppure con una declinazione e un'articolazione territoriale sui livelli regionale, provinciale, zonale, comunale; avvalersi di definizioni e metodologie condivise; coordinare operativamente i diversi livelli tramite una regia centrale regionale, condivisa da tutti gli attori e che a sua volta deve coordinarsi con il livello nazionale e con le altre regioni; produrre raccolte informative analitiche, fondate su strumenti e procedure standardizzate; [...] disporre di procedure e strumenti *user friendly*; prevedere una restituzione generalizzata [...]»<sup>35</sup>.

Nella versione attuale, *Sisam* costituisce uno strumento caratterizzato da potenzialità informative particolarmente ampie e ancora da sfruttare, oltre che un'esperienza rara nel panorama nazionale del settore sociale, realizzata grazie ad una forte integrazione tra i diversi livelli e soggetti interessati (ovvero tra territorio e coordinamento regionale, tra servizio regionale competente in materia e servizio regionale informatico, tra servizio pubblico e fornitore privato), sia per quanto riguarda gli aspetti informatici<sup>36</sup>, che quelli organizzativi, citati.

---

per tipologia di problematica, classe d'età ed interventi di sostegno sociale ed economico erogati.  
<sup>35</sup> Cfr. Luigi Mauri (a cura di), *op. cit.*, pp. 145-146.

<sup>36</sup> Sotto questo punto di vista, si desidera segnalare la professionalità e la disponibilità del personale del Servizio Sistema informativo-informatico regionale e la professionalità, anche in termini di esperienza maturata, del personale della società realizzatrice dell'applicativo. Le due risorse garantiscono la stabilità dell'applicativo dal punto di vista sistemico e funzionale.



### **1.2.1.2 Il sistema informativo dei servizi per la prima infanzia (Spi-er)**

La Regione Emilia-Romagna ha attivato da diversi anni il monitoraggio annuale dei nidi e dei servizi integrativi pubblici e privati del territorio regionale, con il duplice scopo di disporre di dati per il riparto dei finanziamenti regionali e di conoscere e controllare lo sviluppo del sistema dei servizi.

La rilevazione svolta inizialmente, presso tutti i comuni sede di nido, con un modello cartaceo, a partire dal 2003 è stata effettuata utilizzando la modalità on-line. I comuni hanno inserito in un data-base annuale i dati dei nidi a gestione comunale e di tutti i servizi privati (convenzionati e non convenzionati) e le province hanno svolto un ruolo di coordinamento e controllo della rilevazione.

Nel 2007 la Regione ha deciso di dotarsi di un vero e proprio sistema informativo in grado di gestire stabilmente l'anagrafica dei servizi e le rilevazioni annuali, con l'intento di estendere a tutti i servizi del territorio la possibilità di inserire i dati on-line e contemporaneamente di mantenere il ruolo di controllo dei dati immessi da parte dei comuni sede dei nidi e delle province di riferimento.

Il Sistema Informativo Servizi per la Prima Infanzia (SPIER) raccoglie i dati relativi a nidi d'infanzia, micro-nidi, sezioni di nido aggregate a scuole dell'infanzia o ad altri servizi educativi/scolastici, spazi bambino e centri per bambini e genitori.

Il sistema consente la gestione delle anagrafi dei servizi e degli enti titolari/gestori e delle rilevazioni periodiche effettuate sui servizi per la raccolta di informazioni su funzionamento, iscritti, personale, dati finanziari, ecc.

La gestione è attuata congiuntamente da Regione e Comuni e si avvale dell'utilizzo di un supporto informatico.

#### **La rilevazione annuale**

A cadenza annuale, vengono effettuate rilevazioni statistiche per la raccolta di un ampio insieme di informazioni sui servizi.

Tali informazioni riguardano:

- per ogni servizio:
  - la struttura dei servizi: ubicazione, autorizzazioni, dati relativi ai titolari e ai gestori, accordi stipulati con altri enti pubblici;
  - il funzionamento del servizio: orari e periodi di apertura;
  - l'utenza: la distribuzione per età e sesso dei bambini, gli utenti a tempo pieno o part-time, la presenza di bambini stranieri, le liste d'attesa;
  - il personale: la tipologia e l'impegno orario del personale operante nei servizi;
  - i dati finanziari: i costi dei servizi relativamente a diverse voci di spesa, l'ammontare e la provenienza delle entrate.



- Per ogni comune:
  - la rilevazione delle domande presentate al comune e della lista d’attesa;
  - la spesa complessivamente sostenuta dal comune per il servizio (spese di gestione, trasferimenti per convenzioni, sostegno alle rette);
  - le risorse impiegate.

### *L’anagrafe dei servizi e degli enti*

L’anagrafe raccoglie le informazioni riguardanti i servizi e gli enti titolari e gestori, ed è gestita congiuntamente dalla Regione e dai Comuni. Le informazioni raccolte per i servizi riguardano: il codice regionale, identificante in maniera univoca il servizio, la denominazione, i recapiti (indirizzo, telefono, fax, e-mail), l’ubicazione (presso quale struttura si trova il servizio), la tipologia, i dati dell’autorizzazione, le date di inizio e fine attività, l’ente titolare e l’ente gestore. Per gli enti: il codice regionale, identificante in maniera univoca l’ente, la denominazione, i recapiti (indirizzo, telefono, fax, e-mail), la natura giuridica.

Tutte le modifiche ai dati anagrafici di servizi ed enti sono storicizzate: ciò significa che ogni volta che si verifica un cambiamento di queste informazioni, i nuovi dati non sovrascrivono quelli già esistenti, ma viene creata una nuova registrazione contenente le informazioni aggiornate. In questo modo è possibile tenere traccia di tutta la storia di un servizio o di un ente, relativamente ai cambiamenti considerati.

### *Il supporto informatico*

Per lo svolgimento di tutte le attività connesse alla conduzione del sistema informativo, i referenti regionali e comunali possono usufruire del supporto informatico costituito dall’applicativo web in corso di sviluppo, ormai giunto a completamento.

L’applicativo permette la gestione completa on-line di tutte le informazioni di pertinenza del sistema informativo, in particolare consente:

- l’accesso alle informazioni anagrafiche riguardanti servizi ed enti titolari/gestori, con possibilità di ricerca nell’anagrafe e visualizzazione di tutta la storia di servizi ed enti (trasferimenti di sede, cambiamenti di titolarità e gestione, mutamenti nelle autorizzazioni, ecc.);
- la consultazione dei questionari di ogni rilevazione effettuata, contenenti i dati compilati riferiti ai singoli servizi (funzionamento, utenza, personale, dati finanziari);
- la visualizzazione di dati di sintesi ed aggregati relativi alle diverse rilevazioni e la loro esportazione per ulteriori elaborazioni;
- la compilazione dei questionari durante le rilevazioni, con possibilità di effettuare controlli sui dati inseriti, in modo da garantire coerenza e attendibilità di quanto dichiarato dai responsabili dei servizi;



- la gestione completa dell'anagrafe dei servizi e degli enti (richieste di inserimento di nuovi servizi ed enti nell'anagrafe, cambiamento nei dati identificativi, cessazioni d'attività, ecc.);
- la gestione integrata nell'applicativo delle comunicazioni di variazioni anagrafiche di enti e servizi da parte del territorio alla Regione e viceversa;
- una grande flessibilità nella gestione dell'accesso all'applicativo e alle specifiche funzioni; è infatti possibile estendere l'accesso a soggetti non ancora previsti (quali ad esempio gli Uffici di Piano o gli sportelli sociali) individuando per ciascun soggetto le specifiche competenze (sola lettura, lettura dei dati competenza territoriale, lettura dei soli dati economici, ecc.).

L'applicativo è pienamente rispondente alla normativa sulla protezione dei dati personali, così come alla regolamentazione sia nazionale che regionale relativa all'accessibilità a soggetti disabili dei siti web.

### **1.2.1.3 La rilevazione regionale sulle scuole dell'infanzia non statali**

A fine 2006 il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza ha provveduto ad una prima rilevazione delle scuole dell'infanzia non statali, ovvero delle scuole comunali, private, paritarie e non.

La rilevazione ha permesso di acquisire dati, ma anche di favorire l'aggiornamento delle anagrafiche, il monitoraggio sia sulla generalizzazione della scuola dell'infanzia, sia sull'implementazione dei sistemi territoriali di iscrizione e, quando sarà a regime, permetterà anche la programmazione e la distribuzione delle risorse.

Il percorso ha previsto un lavoro di costruzione e condivisione di una scheda per la raccolta di dati rinnovata, per la seconda edizione, al 31/12/2007 comprensiva di dati identificativi sulla scuola, sul gestore, sul titolare, informazioni sulle sezioni e sui bambini, sul calendario scolastico, sul personale e finanziari (costo annuo a bambino e fonti economiche).

Sulla base della scheda predisposta è stato costruito un database che ha permesso la conduzione della rilevazione interamente on-line, attraverso un accesso facilitato del compilatore, individuato mediante user-id e password<sup>37</sup>.

Le operazioni successive alla rilevazione, tra cui la validazione delle schede e il recupero delle criticità, hanno richiesto tempo, anche per la necessità di gestire un numero molto elevato di scuole (oltre 800).

---

<sup>37</sup> I processi di attribuzione dei medesimi sono avvenuti ai sensi della normativa sulla privacy, utilizzando un indirizzo di posta elettronica personale del compilatore, designato da ciascuna scuola. L'accesso alla rilevazione è stato collocato sul sito dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza della Regione.



I risultati sono stati soddisfacenti, anche grazie al coinvolgimento dei rappresentanti dei soggetti gestori e della Federazione Italiana Scuole Materne (FISM), con 830 scuole rispondenti, pari al 99,8% del target complessivo. Alla rilevazione hanno risposto interamente le Amministrazioni comunali. I dati inseriti nelle schede permettono, una volta consolidata la procedura, un'ampia reportistica che consentirà di esplorare il sistema da diversi punti di vista.

L'analisi di questi dati è tuttora in corso e, in particolare, si potranno ottenere dati sulle scuole, sulle sezioni, sui bambini, sull'orario di apertura, sul personale presente suddiviso per tipologia, sulle ore di formazione, sulle ore di coordinamento pedagogico, sul costo medio a bambino del servizio.

Tra gli altri aspetti positivi, la rilevazione ha permesso di fare un primo collegamento con quella dei nidi d'infanzia, attraverso la predisposizione di una scelta che permettesse al compilatore di segnalare la presenza di una sezione di nido aggregata alla scuola dell'infanzia. Si potranno in seguito monitorare le liste di attesa e compiere infine alcune riflessioni su dati economici di base. Il recupero di tali criticità, con il perfezionamento del database, sarà uno degli impegni per la prossima rilevazione. Per utilizzare appieno la reportistica occorrerà raggiungere la totalità delle scuole censite e ampliare la gestione della rilevazione, prevedendo un largo coinvolgimento di tutti i soggetti portatori di interesse, dai soggetti gestori, sia a livello regionale che provinciale, alla collaborazione di ANCI, UPI e Legautonomie.

L'auspicio futuro è che si possa realizzare un osservatorio unico sulla scuola dell'infanzia, per favorire le relazioni e l'integrazione di tutto il sistema.

## **1.2.2 Gli altri sistemi informativi regionali utilizzati**

### **1.2.2.1 Il sistema informativo delle politiche sociali (Sips)**

La prima versione di sistema informativo delle Politiche sociali in Regione Emilia-Romagna è stata attivata a metà degli anni 90, a seguito dell'esperienza di confronto a livello nazionale fra le Regioni e il Ministero dell'Interno (all'epoca competente in materia socio-assistenziale) nell'ambito del Comit SINSA (Comitato per il Sistema Informativo Nazionale Socio-Assistenziale) che produsse un'analisi di massima per l'attuazione di un sistema informativo nazionale alimentato dai sistemi informativi delle regioni. Le linee guida del progetto nazionale prevedevano che un sistema informativo sociale dovesse essere sviluppato secondo le seguenti macro-aree:

- rilevazione del sistema dell'offerta (censimento dei punti di offerta pubblici/privati e rilevazioni periodiche);
- rilevazione della domanda espressa (cartella socio-assistenziale attivata presso i servizi territoriali);



- individuazione del bisogno/domanda potenziale (attraverso la ricerca, osservatori tematici, ecc.).

Con riferimento al progetto nazionale, la prima realizzazione del Sistema informativo regionale è stata il censimento e il monitoraggio del sistema dell'offerta, iniziato con i presidi e i servizi per minori, anziani e disabili e successivamente esteso a quelli per immigrati e adulti in difficoltà.

In Emilia-Romagna il Sistema Informativo Socio-assistenziale è stato normato con la L.R. 3/99, che ha disposto che a supporto della programmazione sia istituito un Sistema informativo, quale articolazione del Sistema informativo e informatico regionale, e successivamente dalla L.R. 2/2003, art. 28 che istituisce il sistema informativo regionale delle politiche sociali in attuazione dell'art. 21 della legge 328/2000 (sistema informativo nazionale e regionali), da attuarsi in raccordo con le Province.

Dal 1999 l'obiettivo è stato la realizzazione di un sistema informativo (informatizzato) che, partendo dalla revisione dei flussi esistenti (eliminando duplicazioni, settorialità e frammentazioni), sia:

- orientato all'integrazione dei flussi attivati e all'integrazione con le basi dati generali della Regione (popolazione) e di altre Direzioni Generali (formazione, bilancio, ecc.);
- orientato all'integrazione con le rilevazioni nazionali e in grado di soddisfare i fabbisogni informativi di ministeri e Istat;
- comprensivo del fabbisogno informativo degli enti sub regionali (province, zone);
- orientato all'utilizzo delle infrastrutture telematiche regionali;
- sviluppato con le caratteristiche della flessibilità per essere integrato e modificato secondo le necessità derivate dal cambiamento di leggi e di esigenze di programmazione.

Le realizzazioni finora attuate sono:

Sistema dell'offerta:

- Banca dati dei presidi e dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari e degli enti titolari e gestori (gestione anagrafiche e rilevazioni annuali);
- Banca dati dei servizi educativi per la prima infanzia e degli enti titolari e gestori (gestione anagrafiche e rilevazioni annuali).

Sistema della domanda espressa:

- Cartella socio-assistenziale dei minori in carico ai servizi (SISAM, approfondito al punto 1.2.1.1).

Rilevazione della spesa sociale dei comuni:

- Rilevazione della spesa a consuntivo sostenuta da comuni per gli interventi sociali e socio-sanitari e dell'utenza assistita;
- Rilevazione della previsione di spesa per gli interventi sociali legata ai programmi attuativi.

Sistema informativo del Terzo settore:



- gestione integrata dei registri di iscrizione di Organizzazioni di Volontariato, Cooperative sociali e Associazioni di Promozione sociale e delle rispettive rilevazioni periodiche.

Per ognuna delle rilevazioni è prevista l'esportazione dei dati per il livello nazionale (Istat, Ministero del welfare, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza).

### ***Il SIPS***

*Il Sips* raccoglie, elabora e diffonde i dati dei presidi e dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari della regione e dei rispettivi enti titolari e gestori (gestione anagrafiche e rilevazioni annuali). Rileva la spesa sostenuta da Comuni per gli interventi sociali e socio-sanitari e dell'utenza assistita. Gestisce inoltre il sistema informativo del Terzo settore con rilevazioni periodiche su Cooperative sociali, Organizzazioni di Volontariato e Associazioni di Promozione sociale. *Sips* è presso il Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali della Direzione Generale Sanità e Politiche sociali. Il SIPS è realizzato per mezzo di procedure informatiche (applicativo web utilizzabile attraverso un sito intranet) gestite in rete congiuntamente dalla Regione e dalle Province, nell'ambito delle linee di indirizzo per lo sviluppo telematico dell'Emilia-Romagna e della normativa regionale e nazionale vigente (protezione dei dati personali, accessibilità per soggetti disabili, ecc.).

Comprende le banche dati (anagrafi, registri, rilevazioni) contenenti le informazioni riguardanti le strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie presenti sul territorio regionale. Il sistema viene alimentato dagli Enti locali sia in modo continuo, attraverso l'utilizzo di modelli appositi, sia a scadenze temporali fissate, attraverso rilevazioni statistiche sul territorio.

### ***La rilevazione statistica annuale sui Presidi socio-sanitari e assistenziali e sui Servizi di assistenza domiciliare***

La Rilevazione statistica annuale, attuata congiuntamente da Regione, Province e ISTAT, costituisce la struttura portante per il censimento e il monitoraggio dell'offerta di interventi socio-assistenziali e socio-sanitari rivolti alla popolazione dell'Emilia-Romagna. Le informazioni ottenute consentono di rispondere ai fabbisogni informativi dei diversi livelli di programmazione e pianificazione, nazionale (Ministeri, ISTAT), regionale, provinciale e distrettuale.

Il contenuto della rilevazione deriva dalla sintesi di due momenti distinti: da un lato, il confronto fra le Regioni presenti al tavolo di lavoro nazionale *CISIS* (Coordinamento Interregionale Sistemi Informativi e Statistici) e l'ISTAT; dall'altro, la collaborazione fra la Regione Emilia-Romagna e le Province attraverso il gruppo di lavoro istituito per l'attuazione del *Sips*.

Le informazioni raccolte, che si riferiscono ai presidi (le strutture che ero-



gano sul territorio le prestazioni assistenziali) e agli enti (titolari, gestori ed erogatori relativamente ai presidi), riguardano:

- l'organizzazione: come è strutturato il presidio sul territorio e a livello di gestione ed erogazione dei servizi;
- l'utenza: le diverse categorie di assistiti;
- il personale: le tipologie di addetti all'erogazione dei servizi e alla gestione del presidio;
- gli aspetti economici: le informazioni relative ad entrate ed uscite;
- gli enti titolari: gli enti responsabili dei diversi presidi;
- gli enti gestori: gli enti che gestiscono l'attività propria di ciascun presidio;
- gli enti erogatori: gli enti che svolgono particolari tipi di prestazioni all'interno dei presidi.

I dati rilevati sono pertinenti ai diversi target: adulti in difficoltà, anziani, disabili, immigrati, minori.

Per quanto riguarda i minori, i dati raccolti riguardano in specifico le comunità di pronta accoglienza, le comunità di tipo familiare, le comunità educative, i centri diurni, le case famiglia e comunità madre-bambino, gli appartamenti per l'accoglienza temporanea di persone singole o nuclei familiari.

Nell'ambito dello svolgimento della rilevazione, le Province curano l'invio e la ricezione dei questionari, la verifica della copertura territoriale della rilevazione, i solleciti presso i presidi interpellati, il controllo dell'attendibilità e della coerenza dei dati ottenuti, l'immissione dei dati nell'archivio centralizzato, mentre la Regione provvede a predisporre gli strumenti per l'espletamento delle diverse fasi della rilevazione, aggiornare le anagrafi dei presidi e degli enti, dietro segnalazione delle Province, controllare globalmente l'attendibilità e la coerenza dei dati ottenuti, rendere fruibili i risultati della rilevazione ai vari soggetti interessati, mediante l'accesso ai dati attraverso i siti regionali e la realizzazione periodica di pubblicazioni cartacee, inviare all'ISTAT i dati concordati di competenza del livello nazionale.

### *L'anagrafe dei presidi*

L'anagrafe dei presidi raccoglie le informazioni, riguardanti le strutture assistenziali, relative a codice regionale (identificante in maniera univoca il presidio), denominazione, recapiti (indirizzo completo, telefono, fax, e-mail), settore e attività, AUSL e distretto di appartenenza, date di inizio e fine attività, ente titolare, ente gestore in appalto, quando la gestione della struttura non viene effettuata direttamente dall'ente titolare. Quando, nel corso della vita di un presidio, si verifica un cambiamento in una di queste aree, le nuove informazioni non sovrascrivono quelle già esistenti, ma viene creata una nuova registrazione contenente le informazioni aggiornate. In questo modo è possibile tenere traccia di tutta la storia di un presidio, relativamente ai cambiamenti considerati.





### *L'anagrafe degli enti*

L'anagrafe degli enti raccoglie le informazioni riguardanti tutti gli enti che hanno rapporti con le strutture assistenziali (enti titolari, gestori in appalto ed erogatori di prestazioni), relative a codice regionale (identificante in maniera univoca l'ente), denominazione, recapiti (indirizzo completo, telefono, fax, e-mail), settore e natura giuridica, codice fiscale/partita IVA. Anche in questo caso se, nel corso della vita di un ente, si verifica un cambiamento in una di queste aree, le nuove informazioni non sovrascrivono quelle già esistenti, ma viene creata una nuova registrazione contenente le informazioni aggiornate.

### **Lo svolgimento della rilevazione statistica annuale**

Ogni rilevazione annuale è contraddistinta dal susseguirsi di diverse fasi, che possono essere raggruppate a grandi linee in:

- **attività preliminari:** è l'insieme di tutte le attività che portano alla definizione dei fabbisogni informativi e alla predisposizione degli strumenti per l'espletamento della rilevazione;
- **raccolta dati:** è la fase centrale della rilevazione, durante la quale avviene l'invio dei questionari alle strutture sul territorio e l'inserimento dei dati nell'archivio centrale;
- **chiusura rilevazione:** è il momento in cui si effettuano i controlli conclusivi sulla coerenza e attendibilità dei dati raccolti, eseguendo le eventuali correzioni e rettifiche;
- **diffusione risultati:** le informazioni raccolte vengono rese disponibili sui siti regionali (intranet ed internet), si effettua l'invio dei dati di competenza all'ISTAT e vengono prodotte le pubblicazioni cartacee relative alla rilevazione.

### *Attività preliminari*

La definizione dei fabbisogni informativi passa attraverso le seguenti tappe:

- **definizione dei fabbisogni a livello nazionale:** le Regioni presenti al tavolo di lavoro CISIS (Coordinamento Interregionale Sistemi Informativi e Statistici) congiuntamente all'ISTAT individuano le necessità informative di base;
- **definizione dei fabbisogni a livello locale:** la Regione Emilia-Romagna in collaborazione con le Province integra il fabbisogno nazionale con le necessità scaturite a livello locale.

Una volta stabilito l'insieme di dati da raccogliere, la Regione procede alla predisposizione degli strumenti concreti di rilevazione, cioè il questionario da inviare alle strutture sul territorio e le interfacce grafiche del sito intranet per l'immissione dei dati.



### ***Raccolta dati***

La Regione invia i modelli dei questionari alle Province, le quali provvedono a:

- inviargli alle strutture sul territorio, sulla base degli indirizzi aggiornati consultabili nell'anagrafe dei presidi;
- inoltrare i solleciti alle strutture in ritardo nella restituzione dei questionari compilati;
- inserire i dati raccolti nell'archivio centrale, attraverso le interfacce grafiche del sito intranet e comunicare alla Regione eventuali modifiche nelle anagrafi dei presidi e degli Enti; le richieste di aggiornamento delle anagrafi dei presidi e degli enti vengono recepite dalla Regione che provvede all'adeguamento della banca dati;
- effettuare una prima verifica dei dati, contattando direttamente le strutture in caso di informazioni mancanti o errate allo scopo di recuperare o correggere i dati.

### ***Chiusura rilevazione***

Una volta che le Province comunicano la conclusione della fase di raccolta, la Regione effettua una serie di controlli allo scopo di verificare la coerenza e l'attendibilità dei dati immessi nell'archivio centrale. Nel caso vengano rilevate anomalie, la Regione chiede alle Province interessate di attivarsi per la risoluzione dei problemi riscontrati. Le Province contattano quindi le strutture segnalate dalla Regione che hanno fornito dati non coerenti, al fine di correggere, ove possibile, le informazioni errate. Effettuate tutte le correzioni necessarie, la rilevazione viene decretata chiusa dalla Regione, ed è soltanto a questo punto che i dati possono considerarsi ufficiali (e quindi utilizzabili dai vari soggetti interessati).

### ***Diffusione risultati***

Conclusasi la rilevazione, i dati ufficiali complessivi sono disponibili per essere elaborati dai vari soggetti interessati, sia regionali che provinciali. A questo punto, la Regione provvede all'invio all'ISTAT delle informazioni concordate; contemporaneamente prende l'avvio il lavoro di analisi e sintesi delle informazioni, che si concluderà con la pubblicazione di rapporti utili a fini conoscitivi, di monitoraggio e programmatori.

## **1.2.2.2 Le banche dati di Scuola ER**

Le Banche dati di *Scuola ER*, situate presso la Direzione Generale Cultura, Formazione e Lavoro, riportano i dati quantitativi e qualitativi delle scuole dell'infanzia, primarie, secondarie di primo e secondo grado del territorio regionale. I dati, provenienti dalle rilevazioni integrative del MIUR, sono presentati



aggregati a quelli sulla popolazione, quest'ultimi raccolti ed elaborati dal Servizio controllo strategico e statistica della Regione Emilia-Romagna.

### **1.2.2.3 *Gli altri sistemi informativi***

Tra i principali altri sistemi informativi di frequente utilizzo, su cui, ovviamente, non ci si sofferma in questa sede, sono da ricordare: i censimenti e le indagini dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), i dati del Servizio statistico del Dipartimento giustizia minorile (Ministero della Giustizia), della Commissione adozioni internazionali, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, del Tribunale per i Minorenni dell'Emilia-Romagna.



## 1.3 Verso un welfare integrato per l'infanzia e l'adolescenza

### 1.3.1 Il Piano sociale e sanitario 2008-2010 della Regione Emilia-Romagna<sup>38</sup>

#### 1.3.1.1 La nuova *governance* nel primo Piano sociale e sanitario

Il primo Piano sociale e sanitario regionale intende affermare un'idea di welfare di comunità per il benessere dei cittadini, basato su una forte presenza di garanzia del “pubblico” e, contemporaneamente, su processi decisionali, programmatori ed attuativi di servizi ed interventi sociali e sanitari, fortemente partecipati dalle organizzazioni della società civile, del terzo settore e dalle stesse persone e famiglie che esprimono esigenze di sostegno e cura.

Solo una condivisione di intenti tra i diversi attori sociali, pur nel rispetto dei livelli di responsabilità e delle differenze reciproche, può portare quel valore aggiunto essenziale al benessere collettivo e individuale dato dalla coesione sociale.

La promozione del ben-essere richiede quindi interventi capaci di coinvolgere e mobilitare risorse diverse (pubbliche, del terzo settore, della solidarietà spontanea e non organizzata, private, ecc.), ricercando l'integrazione delle politiche sociali con le politiche sanitarie e, allo stesso tempo, di queste con le politiche ambientali, urbanistiche, abitative, formative, occupazionali e culturali.

L'integrazione delle politiche è la prospettiva capace di collegare welfare e sviluppo della comunità regionale. Per questo, il Piano sociale e sanitario si pone in relazione con la pianificazione strategica regionale e prospetta analoghe dinamiche nella *governance* territoriale a livello provinciale, distrettuale e dei Comuni.

#### *L'integrazione istituzionale*

La dimensione istituzionale dell'integrazione delle politiche, e in particolare dell'integrazione sociosanitaria, identifica, nell'ambito di una visione condivisa di forte cooperazione, le responsabilità coordinate o unitarie dei vari soggetti istituzionali presenti sul territorio: Comuni, Provincia, AUSL, esprimendosi attraverso le forme tipiche del provvedimento amministrativo (accordi di programma, atti di delega, ecc.).

L'integrazione istituzionale non realizza di per sé attività ed interventi assistenziali integrati, ma ne costituisce la premessa, in termini di volontà politica e ne formalizza le condizioni attuative attraverso la codificazione degli impe-

<sup>38</sup> Piano Sociale e Sanitario 2008-2010. (Proposta della Giunta regionale in data 1 ottobre 2007, n. 1448), approvato con Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 175 del 22 maggio 2008.



gni che devono essere assunti dalle amministrazioni coinvolte, sia nella elaborazione e approvazione dei contenuti programmatori sia nella loro successiva realizzazione.

Il quadro normativo definisce nell'area degli interventi sanitari e sociali la responsabilità primaria della Regione e degli Enti locali, enti che devono assicurare, in modo unitario e integrato, la funzione di governo (programmazione, regolazione e verifica dei risultati) del sistema.

L'assetto istituzionale attraverso il quale la Regione e gli Enti locali hanno organizzato l'esercizio di questa funzione primaria si è venuto consolidando attorno a due direttrici: la centralità del ruolo della Regione nel governo del welfare e del Servizio sanitario; la centralità del ruolo degli Enti locali, in riferimento agli articoli 117-118 della Costituzione, nel governo degli interventi e dei servizi sociali.

Questi due distinti assetti sono all'origine dello sviluppo di due diverse forme di integrazione istituzionale a livello locale. La prima fa riferimento allo sviluppo delle forme associative tra gli Enti locali (Associazioni intercomunali, Unioni di Comuni, Comunità Montane, Consorzi ecc.) per l'esercizio di funzioni e servizi anche in campo sociale. Si tratta di forme associative dotate di personalità giuridica (ad eccezione delle Associazioni intercomunali, la cui attività è regolata da convenzione ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. n. 267/1999), costituite su base volontaria.

La seconda riguarda lo sviluppo e il consolidamento della Conferenza territoriale sociale e sanitaria e del Comitato di Distretto, individuati dalla legislazione regionale (L.R. n. 2/2003 e L.R. n. 29/2004), quali strumenti di raccordo istituzionale tra gli Enti locali e le Aziende Sanitarie.

Obiettivo primario di questo piano è di favorire l'omogeneità, sull'intero territorio regionale, dell'assetto istituzionale integrato del sistema di welfare.

- A livello regionale gli organi politici e istituzionali a cui compete il governo sull'area delle politiche sociali, sanitarie e dell'integrazione sono:
  - l'Assemblea legislativa regionale e la Giunta regionale con le rispettive competenze di indirizzo politico e di controllo, e di iniziativa, amministrazione e promozione, così come definite dal nuovo Statuto regionale approvato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione;
  - il Consiglio delle Autonomie, e fino alla sua costituzione, la Conferenza Regione-Autonomie Locali (CRAL), previsto all'art. 23 dello Statuto regionale. Tale Consiglio è organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Enti locali;
  - la Cabina di regia regionale per le politiche sociali e sanitarie, istituita con specifico protocollo d'intesa tra Regione e Autonomie locali recepito dalla Deliberazione di Giunta regionale n. 2187/2005, e individuata come luogo di confronto, coordinamento e collaborazione, per promuovere – con attività di impulso, proposta e valutazione – la



più ampia integrazione delle strategie e delle politiche sanitarie, sociali e sociosanitarie, e come sede di concertazione con le Organizzazioni sindacali.

- A livello intermedio (provinciale/aziendale) il soggetto istituzionale con competenze di coordinamento sull'area delle politiche sociali e dell'integrazione tra queste e altre politiche (lavoro, casa, formazione professionale, istruzione, educazione, cultura e pianificazione territoriale), è la Provincia, titolare anche, nell'ambito della Conferenza territoriale sociale e sanitaria, dei compiti di rilevazione dei bisogni e dell'offerta in area sociale, della promozione della partecipazione del terzo settore, della definizione di programmi provinciali su specifici ambiti e la loro armonizzazione con la programmazione distrettuale.

Attraverso la Conferenza territoriale sociale e sanitaria (CTSS), la Provincia, i Comuni dell'ambito territoriale di riferimento e l'AUSL, ciascuno per le rispettive competenze, realizzano il coordinamento delle politiche sociali, sanitarie e socio-sanitarie.

Gli obiettivi che si intendono perseguire sono:

- la valorizzazione del ruolo della CTSS come luogo di integrazione dei diversi soggetti e competenze istituzionali;
  - la semplificazione e l'armonizzazione degli strumenti di programmazione che incidono sullo stesso ambito territoriale;
  - lo sviluppo di una identità in grado di rafforzare e valorizzare l'articolazione distrettuale a rete del sistema territoriale integrato.
- A livello distrettuale il tema della semplificazione e integrazione degli strumenti di programmazione presenta una connotazione specifica rispetto agli altri livelli di governo, e ciò in considerazione delle rilevanti novità normative, istituzionali e culturali che hanno inciso fortemente sul contesto locale. In particolare semplificare gli strumenti di programmazione distrettuale significa ripensarli coerentemente all'obiettivo di consolidare e semplificare il sistema di governo e la gestione degli interventi di integrazione socio-sanitaria in ambito distrettuale:
    - una funzione di governo, relativa alla programmazione di ambito distrettuale (comprensiva dell'area della non autosufficienza), alla regolazione e alla verifica dei risultati di salute e di benessere raggiunti, alla definizione delle regole per l'accreditamento, per l'accesso al sistema e per la compartecipazione alla spesa, alla costituzione delle ASP (Aziende di servizi alla persona);
    - una funzione tecnico-amministrativa e di supporto gestionale, relativa alla definizione della programmazione ed alla sua attuazione (impiego delle risorse, rapporti con i produttori pubblici e privati, integrazione socio-sanitaria a livello organizzativo e professionale, monitoraggio e supporto alla valutazione).



L'esercizio integrato di queste funzioni da parte dei Comuni, potrà dunque, ai sensi dell'art. 29, comma 3, della L.R. n. 2/2003, realizzarsi attraverso:

- l'attuale Comitato di Distretto, affiancando all'accordo di programma, col quale si approva il Piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale e si definiscono nel rispetto delle indicazioni regionali le modalità di approvazione del programma attuativo annuale, la contestuale stipula di una convenzione, secondo le modalità previste all'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000, tra i Comuni stessi e l'AUSL, finalizzata a regolare e organizzare l'esercizio della funzione amministrativa, individuando un Comune referente per l'ambito distrettuale (Comune capofila) e garantendo un'efficace continuità tra le funzioni di governo e le relative funzioni amministrative e tecnico gestionali;
- una delle altre forme associative disciplinate dal capo V del Titolo II del D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 e dalla L.R. n. 11/2001. In questo caso l'accordo di programma è sottoscritto tra gli organi delle forme associative comprese nel territorio del distretto e l'organizzazione della funzione amministrativa sarà regolata secondo le norme che disciplinano il funzionamento dei servizi e degli uffici delle medesime forme associative.

Anche gli strumenti di programmazione a tutti e tre i livelli di governo sono definiti nel Piano in modo da favorire l'integrazione e il coordinamento degli interventi, soprattutto tra politiche sociali e sanitarie. La programmazione rappresenta infatti una funzione strategica del sistema pubblico, che mira ad intercettare i nuovi e diversi bisogni che derivano dai mutamenti sociali, economici, normativi e culturali, e individua, sulla base di priorità ed obiettivi, gli interventi da mettere in campo, le risorse a disposizione, i processi e le procedure di attuazione. Attraverso la programmazione si costituiscono relazioni significative tra i diversi livelli istituzionali e tra diversi attori pubblici e privati.

Con le esperienze di pianificazione locale, sia in ambito sociale che sanitario, si sono sperimentate in questi ultimi anni, forme di comunicazione verticale fra i diversi livelli di governo e, soprattutto, forme di comunicazione orizzontale, tra i diversi soggetti istituzionali e sociali. Esperienze di grande rilevanza politica che, tuttavia, hanno scontato ancora limiti di settorialità e separazione fra le diverse aree di intervento.

L'adozione del primo Piano sociale e sanitario regionale che fa seguito ad una serie di innovazioni normative anche sugli strumenti di programmazione, nonché alla prima fase di sperimentazione dei Piani sociali di zona, dei Piani per la salute e dei Programmi delle attività territoriali, è orientata verso obiettivi quali:

- il superamento della programmazione settoriale verso una decisa ottica di integrazione, in primo luogo tra l'area sociale e sanitaria, ma anche con l'area educativa, della formazione, del lavoro, culturale, dell'abitare ed urbanistica, così come peraltro, esplicitamente previsto dall'art. 19 della L.R. n. 2/2003;



- l'introduzione di un sistema di welfare basato su una prospettiva di diritti dei cittadini all'accesso, alla personalizzazione degli interventi, alla partecipazione attiva ai progetti di sostegno e di cura superando una modalità di intervento principalmente basata sulle singole prestazioni;
- il coinvolgimento, nel rispetto delle relative competenze, di tutti i soggetti (Regione, Enti locali, strutture pubbliche, private profit e non profit, associazioni, volontariato, forze sociali) che necessariamente e a vario titolo sono chiamati a svolgere un ruolo rilevante per l'affermazione dei diritti di cittadinanza;
- il perseguimento di logiche di sistema in modo tale da consentire la contemporanea valorizzazione dell'autonomia dei singoli soggetti, che deve rappresentare una ricchezza e non un vincolo alla crescita di una società più coesa, civile e dinamica.

Complessivamente il Piano regionale promuove quindi una visione in cui realizzare il sistema integrato di servizi sociali, sanitari e sociosanitari e implica necessariamente decisioni coerenti e complementari fra i livelli di governo, e la partecipazione della comunità come inclusione e valorizzazione nei processi per accrescere competenza e consapevolezza. In quest'ottica assume forte rilevanza il confronto, il coordinamento e la collaborazione, sia a livello tecnico che politico, sulla base del principio di leale collaborazione e di una reale sussidiarietà.

### **1.3.1.2 Gli obiettivi di benessere sociale promossi dal Piano sociale e sanitario per la futura programmazione locale**

Il Piano regionale sociale e sanitario, sulla base di alcune considerazioni sui consistenti cambiamenti demografici e familiari in atto negli ultimi anni nella società regionale, nonché i mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro, rileva la necessità di sviluppare nuovi approcci nelle politiche sociali.

I nuovi e complessi bisogni sociali degli anziani, dei giovani, ma anche degli adulti, donne e uomini in forme spesso diverse, rischiano di rimanere confinati, ai limiti del disagio, all'interno delle famiglie, da sempre risorse per il sostegno e l'integrazione sociale, ma oggi sottoposte ad una nuova e fortissima tensione.

Rispetto al passato l'Emilia-Romagna è una regione indubbiamente più ricca, ma forse meno coesa socialmente. Il benessere è diffuso, ma le disuguaglianze sociali sono potenzialmente in aumento e i rischi di vulnerabilità e di esclusione sociale per fasce di popolazione sono latenti.

Una società così variegata sta producendo una realtà di bisogni che non sono solo quelli primari della salute, della casa e del lavoro, ma anche una domanda sociale di nuovi servizi e di nuove opportunità: cura, salute, ma anche mobilità, socialità, informazione, cultura e comunicazione, domande che investono i soggetti pubblici in misura decisamente crescente rispetto al passato.





Per questo il Piano individua alcuni obiettivi di benessere sociale che si connotano per la forte trasversalità e che richiedono per la loro realizzazione l'integrazione e il raccordo tra le varie politiche settoriali.

In particolare il Piano promuove:

- a) Sviluppo e rafforzamento della coesione sociale, coerentemente agli orientamenti espressi nell'Agenda per la politica sociale dell'Unione Europea e all'obiettivo di costruire un nuovo equilibrio tra sviluppo economico e crescita sociale, incentivando la crescita e la diffusione della cultura della solidarietà e della prevenzione. Fanno riferimento a questo obiettivo azioni di promozione sociale, interventi di contrasto alla povertà e al rischio di esclusione sociale, interventi di sostegno all'integrazione/inserimento sociale e lavorativo delle persone e delle famiglie immigrate, interventi di promozione e supporto alle autonome iniziative delle famiglie e delle comunità, alla condivisione tra uomini e donne delle responsabilità familiari, alle imprese e alle donne per favorire l'inserimento e il reinserimento femminile nel sistema produttivo (cfr. art. 9 della L.R. n. 2/2003).
- b) Promozione dell'agio e del protagonismo di bambini, ragazzi e giovani nei processi di formazione e di crescita, e la riqualificazione del sistema di accoglienza dei minori che per difficoltà familiari sono temporaneamente allontanati dal nucleo familiare e accolti in affidamento familiare o in comunità, attivando la risposta più idonea alle esigenze di ogni bambino. Si sottolinea lo sviluppo di azioni per il riconoscimento e la valorizzazione dei bisogni specifici dell'infanzia e dell'adolescenza e per la messa in gioco di risorse all'interno dei diversi contesti (famiglia, scuola, ambienti informali), coltivando e facendo emergere le capacità di partecipazione, di auto organizzazione, di condivisione. In questa ottica si colloca l'incentivazione del servizio civile volontario come risorsa per i servizi e come occasione di formazione civile e sociale delle ragazze e dei ragazzi.
- c) Sostegno alle responsabilità familiari di cura e alla loro condivisione, con particolare riferimento al ruolo delle donne. In coerenza con le politiche avviate, si intende potenziare questo indirizzo, con interventi e azioni diversificati, lungo tre assi: sostegno e promozione delle scelte e dei progetti di vita delle persone – anziani, disabili, minori – con limitata autonomia; supporto all'insieme di risorse di cura e relazionali, anche familiari, che possono garantire la dignità e la libertà della persona parzialmente/totalmente non autosufficiente e, ove possibile, la sua vita indipendente, nonché la tutela del minore; promozione della cultura della domiciliarità e sostegno ad interventi volti a garantire la permanenza delle persone nel proprio contesto di vita.

Il piano sociale e sanitario mira ad assicurare la coerenza delle diverse programmazioni di settore con il principio dell'integrazione della dimensione di genere in tutte le pertinenti politiche ed in tutte le fasi dell'elaborazione, della realizzazione e della valutazione delle stesse.



Quale obiettivo fondamentale, nel Piano regionale si sottolinea anche l'elaborazione e condivisione, con gli Enti locali e tutti i soggetti coinvolti nella programmazione, di un sistema di monitoraggio attraverso appositi strumenti che in maniera continuativa descrivano le principali azioni, progetti e servizi presenti sul territorio e un sistema di valutazione che misuri l'efficacia delle scelte programmatiche e degli interventi realizzati.

Ciascun livello di governo ha la necessità di realizzare azioni di monitoraggio e di valutazione per analizzare i processi e i risultati delle proprie politiche sociali e socio-sanitarie e migliorare tali politiche ed i relativi interventi in un quadro in cui tali livelli si alimentino a vicenda, divenendo l'uno risorsa per l'altro. Per questo il percorso di valutazione deve porsi come intento quello di adottare un approccio metodologico comune e strumentazioni complementari.

Il sistema regionale di monitoraggio e valutazione deve porsi come obiettivo l'individuazione e la condivisione di strumenti per la raccolta dei dati, di indicatori che consentano comparazioni e raffronti temporali e richiede l'impegno da parte di tutti gli attori coinvolti nel fornire le informazioni, nel rielaborarle e nel prevedere forme di restituzione utili sia ai rappresentanti politici per ri-orientare la loro azione sia ai cittadini, che saranno così più consapevoli delle scelte di organizzazione e miglioramento dei servizi ad essi destinati.

### **1.3.1.3 L'area infanzia e adolescenza nel Piano sociale e sanitario**

La premessa sulla quale si basa la programmazione del sistema integrato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, delineato all'interno del Piano sociale e sanitario regionale, parte dall'idea di favorire il radicamento di una nuova rappresentazione sociale del concetto di tutela, che integri la consolidata valenza giuridica di difesa e salvaguardia con una connotazione più estesa e dinamica di benessere sociale.

La funzione di tutela, oltre che in termini di protezione, viene anche assicurata dalla famiglia, dalla scuola, dai servizi tramite un insieme di azioni che garantiscono lo sviluppo e la crescita armonica del bambino e l'incremento di una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il concetto di tutela possiede anche una valenza di tutoring, di accompagnamento e sostegno sempre caratterizzato da un atteggiamento di ascolto da parte degli adulti. Il soggetto bambino o adolescente è titolare e portatore di diritti di personalità e di cittadinanza che devono non solo essergli riconosciuti, ma che necessitano di contesti favorevoli per essere compiutamente attuati.

Attualmente il contesto regionale si caratterizza per: l'inversione di tendenza graduale delle nascite; l'incremento costante dei bambini stranieri residenti;



l'aumento di bambini e adolescenti in carico nei servizi sociali territoriali per l'infanzia e l'adolescenza.

Date queste premesse e considerazioni il Piano si concentra, quindi, su alcuni obiettivi:

- rapportare i servizi educativi e la scuola con la dimensione sociale, sanitaria, sportiva, culturale, ricreativa nel rispetto delle funzioni e delle competenze proprie e di ogni realtà per costruire percorsi e progetti in modo partecipato e condiviso;
- promuovere forme di cittadinanza attiva. Per partecipare adeguatamente alle scelte circa la sostenibilità territoriale i ragazzi devono essere informati, conoscere gradualmente i luoghi di vita e le componenti sociali, i meccanismi ed i percorsi attraverso i quali maturano le decisioni che influiscono sulla vita quotidiana della comunità, sapere individuare la valenza relazionale e sociale dei comportamenti propri e degli altri, cominciare ad apprendere le modalità per entrare in relazione con gli Enti locali, le realtà associative, del volontariato e del privato sociale;
- potenziare e qualificare il sistema di accoglienza.

Per quanto concerne l'adozione, tra i principali momenti di qualificazione che si intendono potenziare e garantire in maniera continuativa trovano posto i corsi gratuiti di preparazione per tutte le coppie emiliano-romagnole interessate ad intraprendere il percorso adottivo e il potenziamento degli interventi di sostegno individuale e di gruppo nella fase del post-adozione. Inoltre si prevede che l'intervento dei servizi pubblici nella fase del post-adozione debba avere anche momenti di raccordo con gli operatori educativi e scolastici ed un'adeguata accoglienza sanitaria e diagnostica del bambino, date le particolari condizioni pregresse di vita, come previsto dal protocollo regionale per la tutela della salute psico-fisica dei bambini adottati, approvato il 22.11.2007.

La Regione ha posto in una dimensione unitaria le politiche per l'accoglienza dei minori, attraverso un rilancio dell'affidamento familiare e l'avvio di una qualificazione delle risposte accoglienti di tipo familiare. Ha definito, tramite la direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (D.G.R. n. 846 del 11 giugno 2007<sup>39</sup>), un complessivo sistema di opportunità per i minori che necessitano di essere temporaneamente allontanati dalla propria famiglia.

In questo scenario la Provincia ha un ruolo importante di coordinamento e monitoraggio e valutazione delle azioni attraverso i "coordinamenti tecnici provinciali per l'infanzia e l'adolescenza".

---

<sup>39</sup> Vedi box al capitolo 4.



- Qualificare il sistema di tutela del bambino e dell'adolescente per fare fronte a forme gravi di disagio e/o di violenza dovute a situazioni familiari, sociali, relazionali.

Tale tutela viene garantita: dal potenziamento e aggiornamento del sistema interistituzionale dei servizi che si occupano di tutela, dalla costituzione di équipes centralizzate multiprofessionali ad alta qualificazione, operanti di norma a livello sovrazonale con un dimensionamento tale da offrire un'adeguata risposta, dal rafforzamento delle forme di dialogo ed interazione tra i servizi sociali e la scuola, i servizi educativi e ricreativi e dall'estensione e consolidamento dei presidi e delle strutture che vengono mobilitati nel percorso riparativo per i bambini e ragazzi vittime di violenze e dalla qualificazione dei relativi operatori. Infine una particolare attenzione va riservata al tema dei minori provenienti dal circuito penale.

- Favorire il coordinamento della progettazione e la diffusione di buone prassi quali il sostegno della documentazione pedagogica regionale tramite la collaborazione dei coordinamenti pedagogici provinciali, la convenzione con la Facoltà di scienze della formazione dell'Università di Bologna per una maggiore adeguatezza della laurea triennale per educatrici per la prima infanzia; un investimento nell'iniziativa degli scambi pedagogici e interprovinciali.

Viene quindi sottolineata la necessità di consolidare e qualificare interventi e servizi, sperimentare, soprattutto nell'ambito dei servizi territoriali per gli adolescenti, progetti socio-educativi.

Nell'ottica dell'integrazione è importante consolidare in ogni zona sociale la funzione di coordinamento territoriale dei diversi interventi socio-sanitari-educativi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Regione Emilia-Romagna per garantire l'integrazione tra le varie programmazioni e interventi per l'infanzia e l'adolescenza ha promosso dal 2004 in ogni zona sociale la figura di sistema<sup>40</sup>, un professionista di grande esperienza e con conoscenza delle opportunità del territorio che svolge un compito di regia di tipo sistemico. Questa figura è incardinata possibilmente nell'ufficio di piano ed è interessata ad un raccordo permanente fra tutti gli attori e le agenzie coinvolte in un'ottica mirata al potenziamento e alla promozione dello sviluppo di comunità.

Così pure è stata introdotta, dopo uno specifico percorso di formazione, la figura dell'esperto giuridico nella tutela dei minori e delle loro famiglie. Tale figura ha il compito di supportare con un qualificato approccio giuridico (ed in particolare dell'ambito del diritto minorile), l'attività degli operatori dei servizi sociali e delle famiglie.

---

<sup>40</sup> Vedi box al capitolo 5.



Infine il Piano sottolinea l'importanza di sostenere i servizi sociali, che risultano essere un nodo fondamentale nel sistema integrato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, spesso schiacciati da un pesante carico di lavoro, anche attraverso azioni di formazione continua e qualificazione.

### **1.3.2 Il gruppo tecnico interassessorile regionale**

Il tema dell'integrazione permea di sé ogni serio tentativo di lavorare sulle organizzazioni complesse, alla ricerca di economicità, efficienza ed efficacia delle azioni. Ciò è vero – evidentemente – anche per le pubbliche amministrazioni che si occupano di servizi sociali, educativi, culturali, ecc.

La Regione Emilia-Romagna, con la legge 10/2004 ha istituito un gruppo tecnico interassessorile, con lo scopo – tra l'altro – di «analizzare le ricadute delle normative dei diversi settori sulle condizioni dei bambini e dei ragazzi». Tale gruppo tecnico trova sede presso la Presidenza della Giunta, è coordinato dal Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza ed è stato di recente collocato tra gli organismi regionali di coordinamento dalla L.R. n. 14/08, come «gruppo tecnico per l'integrazione intersettoriale a sostegno delle politiche regionali per l'infanzia e l'adolescenza»<sup>41</sup>.

L'idea-guida del percorso di lavoro del gruppo tecnico interassessorile nasce da una concezione ad ampio raggio, articolata ed evolutiva del welfare, basata sul presupposto che soltanto uno sguardo prospettico multidirezionale sulla condizione sociale del cittadino “in crescita” è capace di migliorare la vita di tutti. È quindi imprescindibile percorrere la strada della costruzione di relazioni istituzionali significative fra i diversi ambiti della pubblica amministrazione per individuare le interconnessioni, chiamando in causa anche i soggetti organizzati del territorio, compresi i protagonisti dell'economia locale, sul fronte della condivisione e della partecipazione alla definizione delle scelte di programmazione. Si tratta di coordinare, in termini sinergici e complementari, le azioni della Regione con le esperienze, le collaborazioni, i contributi che provengono dalle diverse realtà territoriali.

---

<sup>41</sup> L'art. 22, comma 5 rivede anche i compiti del gruppo: «a) provvedere al coordinamento, al monitoraggio e all'analisi delle ricadute degli interventi di competenza dei diversi settori regionali, nonché degli interventi in materia di infanzia e adolescenza finanziati ai sensi della presente legge; b) curare il raccordo degli interventi regionali con i programmi rivolti all'infanzia e all'adolescenza realizzati in ambito nazionale ed internazionale». Vedi anche l'art. 46 comma 1 nella versione integrale del provvedimento, all'allegato 2 di questo testo.



### *Per una cultura di promozione dei diritti*

La cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Emilia-Romagna ha trovato un significativo sostegno nell'ordine del giorno approvato il 28 settembre 2005 dall'Assemblea legislativa<sup>42</sup>. In questo importante documento, che segna un rilancio delle politiche per il benessere delle nuove generazioni, si possono individuare indirizzi e indicazioni culturali che hanno caratterizzato l'azione degli assessorati regionali e delle diverse direzioni generali. Tre le prospettive aperte, si ricorda:

- la centralità dei bambini e degli adolescenti nell'agenda politica regionale, in un quadro di tutela e promozione dei diritti, a partire da quello alla cittadinanza attiva;
- l'integrazione delle politiche educative, culturali, scolastiche, sociali e sanitarie in una prospettiva più ampia di carattere intersettoriale;
- l'attenzione a favorire la concertazione e la partecipazione fra pubblico, privato, associazionismo e volontariato.

### *Politiche e azioni regionali per l'infanzia e l'adolescenza.*

#### *Una mappa dei diritti*

Il gruppo tecnico interassessorile ha prodotto un primo documento, intitolato *La mappa dei diritti dei bambini e degli adolescenti nelle politiche della Regione Emilia-Romagna*<sup>43</sup>, che costituisce una sorta di repertorio delle azioni promosse dalle diverse Direzioni generali della regione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Si tratta di uno strumento di lavoro che fornisce una fotografia sullo stato dell'arte delle attività svolte dalla Regione (in termini legislativi, programmatici, progettuali).

Partendo da un'analisi della legislazione regionale, sono state individuate quali possibili fonti di ricadute sulle condizioni di vita dei minori più di trenta leggi, che riguardano tematiche differenti ma indubbiamente correlate: programmazione territoriale, trasporti e mobilità, politiche ambientali, politiche per la sicurezza, norme in materia di turismo, oltre che – evidentemente – gli ambiti propri delle politiche sociali e sanitarie, educative e della formazione.

La documentazione raccolta dimostra come il novero delle attività portate avanti in favore dell'infanzia e dell'adolescenza sia ampio e riguardi diversi settori: il sociale e l'educativo, l'istruzione e la formazione, la salute, la cultura, il turismo e l'ambiente, la sicurezza e la mobilità, ecc.

La sfida per il futuro è rappresentata quindi inevitabilmente dall'integrazione delle politiche, per avere concreti riscontri in termini di efficienza ed effi-

<sup>42</sup> Vedi Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, 2005, op. cit., pagg. 359-361.

<sup>43</sup> [www.regione.emilia-romagna.it/infanzia](http://www.regione.emilia-romagna.it/infanzia).



cacia, attraverso la piena assunzione di un approccio sistematico e globale alle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, secondo le indicazioni assunte dalla Regione a proposito di *meccanismi integrativi trasversali e verticali* quali strumenti di cambiamento organizzativo.

Almeno quattro però sono i passaggi che portano ad un buon livello di integrazione: la *conoscenza* (che passa inevitabilmente attraverso una raccolta dei flussi informativi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sulle azioni, i progetti e gli interventi a queste dedicate nei diversi ambiti), la condivisione e lo scambio, il coordinamento e la promozione.

In questa direzione il gruppo tecnico interassessorile regionale, che sta procedendo all'elaborazione di una edizione aggiornata di un nuovo documento, potrebbe assumere una valenza di supporto interistituzionale, agendo in due direzioni: nei confronti degli Enti locali della Regione, tramite l'azione delle Direzioni generali e dei Servizi, al fine di dare conto di progetti innovativi e sperimentali attivati sul territorio; in coordinamento con le altre Regioni, per confrontare programmi, scambiare buone pratiche e consentire alla Regione Emilia-Romagna di svolgere un ruolo realmente propulsivo riguardo alla condizione dei minori, anche in seno ai tavoli di approfondimento che preparano i lavori della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee.

Individuare i "cittadini in crescita" e la promozione dei loro diritti quali riferimenti e interlocutori privilegiati per interrogarsi sulle evoluzioni dei rapporti in corso nella società contemporanea, anche in termini di relazioni fra le persone e di rapporti di potere che condizionano la vita dei cittadini di età diverse, può costituire un'originale via per approfondire le politiche che il sistema Regione-Enti locali intende promuovere.



## 1.4 I bambini, i ragazzi e le famiglie. Il punto di partenza fra passato e futuro

Prima di procedere all'analisi dei nuovi dati, raccolti attraverso i sistemi informativi, occorre fare il punto della situazione relativa ai bambini e agli adolescenti del territorio regionale, così come emerge dal precedente Rapporto sull'infanzia e l'adolescenza, pubblicato nel 2005.

Come è facile prevedere, il quadro complessivo messo in rilievo, sia rispetto alla condizione dell'infanzia, sia in merito allo stato dei servizi ad essa dedicati, è risultato piuttosto articolato e complesso.

Il Rapporto ha segnalato aree proficue e positive, che confermano la considerazione nazionale di cui gode la nostra regione, insieme ad alcune situazioni di problematicità. Vi si possono leggere, cioè, sia indicatori che premiano l'impegno profuso da Regione, Enti locali ed Istituzioni – fino alla creazione di settori di eccellenza, che segnali della necessità di un ulteriore impulso a migliorare la condizione di bambini e ragazzi.

In generale si può sostenere che i bambini che risiedono in Emilia-Romagna siano seguiti e tutelati nei diversi ambiti di vita fin prima della nascita, e sostenuti, fino alla tarda adolescenza, attraverso interventi e servizi diretti e indiretti, promossi sia dal sistema pubblico che dal terzo settore.

Servizi diffusi su tutto il territorio regionale, articolati e differenziati in relazione all'età ed alle problematiche specifiche; leggi regionali che, da diversi ambiti, si occupano direttamente o indirettamente di infanzia e di adolescenza; una scuola accogliente per i bambini e gli adolescenti provenienti da altri Paesi e verso le varie forme di disabilità; l'incremento dello strumento dell'affido quale alternativa all'istituzionalizzazione di bambini e ragazzi con famiglie di origine in difficoltà; il consolidamento del lavoro di rete da parte degli operatori, attraverso forme di coordinamento su specifiche problematiche, quali affido, adozione, tutela; le diverse opportunità formative e di socializzazione rivolte a tutti i bambini e gli adolescenti, diffuse sul territorio, danno il quadro di una situazione definibile come “una tutela diffusa fra sfide e risorse”.

Ma quali sono queste sfide?

Rimandando ad una lettura approfondita dei dati del precedente rapporto, in questa sede ci limitiamo a fornire solo una sintetica rassegna di alcune delle aree su cui concentrare l'attenzione, scelte fra quelle i cui dati parevano sollecitare azioni di miglioramento:

- pur collocandosi ai primi posti nel panorama nazionale, come percentuale di copertura dell'utenza potenziale, capacità ricettiva, innovatività e diversificazione delle tipologie di offerte dei servizi educativi, mantenere costante attenzione all'estensione dell'offerta dei servizi educativi per la prima infanzia, sia in considerazione dell'aumento della popolazione in età, che della sempre maggior richiesta che la consapevolezza della qualità dei servizi sollecita nell'utenza;
- delineare una scuola che non solo sappia accogliere la diversità, ma che sia in grado anche di garantire il successo formativo di tutti i suoi iscritti (nelle scuole secondarie il divario fra i tassi di promozione degli studenti stranieri e quelli degli italiani è ancora rilevante);





- rivolgere un'attenzione ulteriore ai bambini e ai ragazzi seguiti dai servizi sociali territoriali, sia italiani che stranieri, con particolare considerazione per la precarietà economica e abitativa delle loro famiglie, potenziando il sistema di azioni di contrasto delle nuove forme di povertà;
- provvedere al grande carico di lavoro dei servizi socio-territoriali a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, a fronte di un incremento dell'utenza ed a sostegno della necessaria articolazione delle risposte ai nuovi bisogni espressi;
- contenere i tempi di permanenza di bambini e ragazzi nel sistema di accoglienza;
- aumentare contestualmente offerta e qualità dei servizi socio-educativi di accompagnamento alla crescita delle nuove generazioni e di supporto ai compiti genitoriali, allineando tutto il sistema all'incremento costante della popolazione minorile.

A qualche anno da queste prime analisi, possiamo ipotizzare che la situazione non si sia ancora modificata nel suo complesso e che molte di queste sfide siano ancora attuali, ma occorre sottolineare l'introduzione di ulteriori risorse: una nuova legge regionale che considera le giovani generazioni come categoria sociale a sé, ridisegna l'architettura del welfare e rilancia le politiche per questa fascia di età, considerando l'infanzia e l'adolescenza come risorsa fondamentale della comunità, ponendole al centro della proprio operato e governo (legge regionale n. 14/2008); la nuova direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi con percorsi personalizzati per bambini e famiglie; l'approvazione del Piano sociale e sanitario 2008-2010 (Direttiva e Piano sono illustrati dettagliatamente nel testo); il Programma territoriale infanzia e adolescenza, inserito all'interno della Programmazione distrettuale, che pone tra le priorità un'attenzione particolare alla preadolescenza e all'adolescenza, quale campo d'azione tradizionalmente meno sviluppato; il cammino verso una politica di stretta e fattiva integrazione tra settori (urbanistica, mobilità, ambiente, sicurezza, salute, scuola, formazione, sociale, etc.) con la piena assunzione di un approccio sistematico e globale alle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, ed un profondo rinnovamento di alcune metodologie di lavoro, sia in Regione che nei territori.

Va infine segnalato che tra il 2006 e il 2007 è stata avviata la prima 'Indagine sugli operatori dei servizi educativi, sociali e socio-sanitari per bambini e ragazzi in Emilia-Romagna', volta a fornire una fotografia sulle diverse professionalità operanti nei servizi socio-territoriali e nei presidi socio-residenziali per minori, con particolare attenzione a ruolo, attività svolta, formazione e bisogni formativi, inquadramento contrattuale e retributivo, modalità di selezione e soddisfazione del personale rispetto alle diverse dimensioni caratterizzanti il lavoro. Il presupposto di tale indagine è che, capire chi sono gli operatori, come stanno, quali competenze esprimano, quali bisogni evidenzino, risulta imprescindibile da una riflessione sulla condizione dei bambini, che i servizi supportano nella crescita.

È a partire da questo quadro che si dà il via all'analisi dei nuovi flussi informativi, dopo un necessario approfondimento su bambini e adolescenti residenti all'interno dello scenario demografico regionale.



## 1.5 Una regione più giovane

### 1.5.1 Verso una nuova struttura della popolazione regionale

Negli ultimi anni uno dei temi più dibattuti è l'invecchiamento della popolazione; questa caratteristica che interessa oramai molte regioni, italiane ed europee, in Emilia-Romagna è stata particolarmente sentita poiché il sorpasso della popolazione anziana rispetto a quella giovanile si è realizzato nel 1984 con ben nove anni di anticipo rispetto all'Italia. Negli ultimi dieci anni, al contrario di quanto si osserva a livello nazionale, il rapporto tra questi due segmenti di popolazione, in regione, registra una diminuzione.

La crescita della popolazione regionale è, da circa un trentennio, determinata dalla dinamica migratoria che ha via via assunto sempre più importanza nella sua componente proveniente dall'estero. È l'elevata incidenza di stranieri sulla popolazione residente (l'Emilia-Romagna con il 7,5% è la seconda regione italiana per incidenza, preceduta solo dalla Lombardia con il 7,6% a fronte di una media nazionale del 5%) che ha restituito alla popolazione emiliano-romagnola la dinamicità che oramai la caratterizza anche a livello nazionale.

Gli immigrati, in particolar modo quelli stranieri, hanno una «struttura per età» molto giovane (circa il 75% di loro ha meno di 40 anni a fronte di circa il 40% per la sola popolazione di cittadinanza italiana) e ciò, oltre ad avere un effetto diretto sugli indici di struttura della popolazione residente ne ha anche uno indiretto dovuto al fatto che una popolazione giovane ha un saldo naturale molto elevato, poiché caratterizzata da numerose nascite e poche morti (nel 2006 il 17% dei nati in regione è straniero ma sui morti tale percentuale si abbassa drasticamente allo 0,8%).

Il consistente saldo migratorio con l'estero ha contribuito molto all'aumento di bambini e ragazzi residenti, ripercuotendosi sulla programmazione dei servizi sociali e educativi e ponendo le Amministrazioni locali di fronte a nuove sfide.

Fra gli stranieri residenti vi sono notevoli differenze riconducibili al paese di origine; pur caratterizzandosi tutti per una struttura per età molto giovane, gli stranieri provenienti da alcune destinazioni mostrano forti squilibri tra i sessi e ciò influenza la presenza di minori di quelle cittadinanze. Tra le cittadinanze fortemente squilibrate a favore di uno dei due sessi è infatti bassa la presenza di minori.

In generale tra gli stranieri residenti, al contrario di quanto accade per la popolazione complessiva, esiste una prevalenza di uomini; per certe nazionalità tuttavia è predominante la componente femminile. Come risulta dalla tavola 1 sono a prevalenza femminile gli immigrati provenienti dall'Ucraina (circa 82% donne), dalla Polonia (76%) e dalla Moldavia (67%). A predominanza maschile risultano invece gli immigrati provenienti dal Senegal (84%), dall'Egitto e dal Pakistan, con circa il 70% di maschi.

Le nazionalità che risultano più equilibrate in rapporto alla distribuzione dei sessi sono anche quelle per le quali maggiori sono stati i ricongiungimenti familiari e maggiore è la presenza di minori.



L'aumento che ha interessato la popolazione regionale si è concentrato nelle classi giovanili, anche se continua a crescere la popolazione di 65 anni ed oltre e ancora di più quella dei grandi anziani, 80 anni ed oltre. L'aumento delle classi giovanili, sia per migrazione, sia per nascita, risulta molto importante se si considera che il numero di morti si attesta stabilmente intorno alle 40-45.000 unità da circa un trentennio e, poiché la popolazione è aumentata e soprattutto è aumentata la quota di popolazione anziana, la stabilità del numero di morti è indicativa in realtà della diminuzione dei tassi di mortalità: quasi il 60% delle morti avviene dopo gli 80 anni.

Tavola 1 – Primi venti paesi di cittadinanza degli stranieri residenti in Emilia-Romagna per sesso. Valori all'1/1/2007

Paese di cittadinanza	Valori assoluti			% sul totale	Composizione per sesso		
	Maschi	Femmine	Totale		Maschi	Femmine	Totale
<b>Marocco</b>	31.194	22.434	53.628	16,9	58,2	41,8	100
<b>Albania</b>	24.960	19.294	44.254	13,9	56,4	43,6	100
<b>Romania</b>	9.871	11.933	21.804	6,9	45,3	54,7	100
<b>Tunisia</b>	12.591	6.592	19.183	6,0	65,6	34,4	100
<b>Cina</b>	8.774	7.749	16.523	5,2	53,1	46,9	100
<b>Ucraina</b>	2.567	11.806	14.373	4,5	17,9	82,1	100
<b>Pakistan</b>	7.280	3.187	10.467	3,3	69,6	30,4	100
<b>Moldova</b>	3.271	6.660	9.931	3,1	32,9	67,1	100
<b>India</b>	5.731	3.898	9.629	3,0	59,5	40,5	100
<b>Filippine</b>	3.771	4.869	8.640	2,7	43,6	56,4	100
<b>Ghana</b>	4.398	3.374	7.772	2,4	56,6	43,4	100
<b>Senegal</b>	6.100	1.157	7.257	2,3	84,1	15,9	100
<b>Polonia</b>	1.696	5.516	7.212	2,3	23,5	76,5	100
<b>Macedonia</b>	4.034	2.937	6.971	2,2	57,9	42,1	100
<b>Nigeria</b>	2.622	3.606	6.228	2,0	42,1	57,9	100
<b>Serbia e Montenegro</b>	2.423	1.977	4.400	1,4	55,1	44,9	100
<b>Bangladesh</b>	2.772	1.389	4.161	1,3	66,6	33,4	100
<b>Sri Lanka</b>	2.207	1.514	3.721	1,2	59,3	40,7	100
<b>Turchia</b>	1.957	1.346	3.303	1,0	59,2	40,8	100
<b>Egitto</b>	2.043	877	2.920	0,9	70,0	30,0	100
<b>Altri Paesi</b>	23.362	32.337	55.699	17,5	41,9	58,1	100
<b>Totale</b>	<b>163.624</b>	<b>154.452</b>	<b>318.076</b>	<b>100,0</b>	<b>51,4</b>	<b>48,6</b>	<b>100</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio controllo strategico e statistica



Al 1 gennaio 2007, risiedono in Emilia-Romagna 4.223.585 persone, con un incremento complessivo di oltre 36.000 unità rispetto all'anno precedente (+0,8%). Tra il 2006 e il 2007 la popolazione di 0-14 anni aumenta del 2,2%, mentre quella 15-18 anni – parte della seconda grande classe d'età – del 2,5%.

La diminuzione complessiva della classe 15-39 anni (-0,8%), è imputabile solo alle età tra i 19 e i 39 anni, frutto del cosiddetto “calendario delle nascite”, ovvero del calo dei nati tra 1968 e 1998.

Nel decennio 1997-2007 la popolazione di età 0-14 anni è cresciuta del 24,2% con accentuazione nella classe 0-2 anni, aumentata del 36% circa e punte del 50% in provincia di Reggio Emilia.

Tavola 2 – Popolazione residente in Emilia-Romagna per grandi classi. Valori all'1.1 degli anni indicati e differenze in valore assoluto e variazioni percentuali 2007/1997 e 2007/2006

classi di età	1997	2003	2004	2005	2006	2007	Variazione 2007-1997		Variazione 2007-2006	
							Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
0-14	429.632	483.073	494.654	509.155	521.947	533.637	104.005	24,2	11.690	2,2
15-39	1.343.752	1.300.649	1.302.083	1.298.634	1.289.033	1.278.120	-65.632	-4,9	-10.913	-0,8
40-64	1.320.891	1.367.078	1.382.775	1.406.145	1.425.161	1.450.505	129.614	9,8	25.344	1,8
65 e oltre	845.055	908.616	921.812	937.390	951.403	961.323	116.268	13,8	9.920	1,1
<b>Totale</b>	<b>3.939.330</b>	<b>4.059.416</b>	<b>4.101.324</b>	<b>4.151.335</b>	<b>4.187.544</b>	<b>4.223.585</b>	<b>284.255</b>	<b>7,2</b>	<b>36.041</b>	<b>0,8</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio controllo strategico e statistica



La tavola 3 illustra l'andamento dell'indice di vecchiaia<sup>44</sup>, in diminuzione costante di circa 2 punti l'anno. Al 1 gennaio 2007 si attesta attorno ai 180 anziani per cento ragazzi di età tra 0 e 14 anni (dieci anni fa l'indice era 196,7). La contrazione dell'indice di vecchiaia è dovuta al fatto che l'aumento di bambini e ragazzi fino ai 14 anni è stato, in percentuale, superiore a quello della popolazione anziana (65 anni e oltre) come evidenziato dalla tavola 3.

*Tavola 3 – Indice di vecchiaia della popolazione residente in Emilia-Romagna. Dati all'1.1 degli anni indicati e variazione percentuale 2007-1997*

Provincia	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Var. % 2007/97
Piacenza	218,8	216,81	213,19	210,53	207,81	205,37	202,68	-7,37
Parma	213,2	201,38	198,91	198,04	194,14	191,98	189,24	-11,24
Reggio Emilia	168,5	154,87	150,85	147,54	144,59	141,67	139,39	-17,28
Modena	165,9	158,93	157,23	156,41	155,23	154,33	153,59	-7,42
Bologna	223,8	208,63	204,94	202,93	200,39	198,53	196,41	-12,24
Ferrara	247,1	262,46	261,68	260,14	257,85	255,34	251,71	1,87
Ravenna	222,6	221,29	217,21	213,49	210,14	206,97	202,48	-9,04
Forlì-Cesena	175,7	183,01	181,56	180,63	179,22	178,24	176,38	0,39
Rimini	144,5	150,48	150,05	151,27	151,59	151,98	151,78	5,04
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>196,7</b>	<b>190,83</b>	<b>188,09</b>	<b>186,35</b>	<b>184,10</b>	<b>182,28</b>	<b>180,15</b>	<b>-8,41</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio controllo strategico e statistica

<sup>44</sup> Indice di vecchiaia: popolazione in età superiore ai 64 anni per 100 residenti in età 0-14 anni.



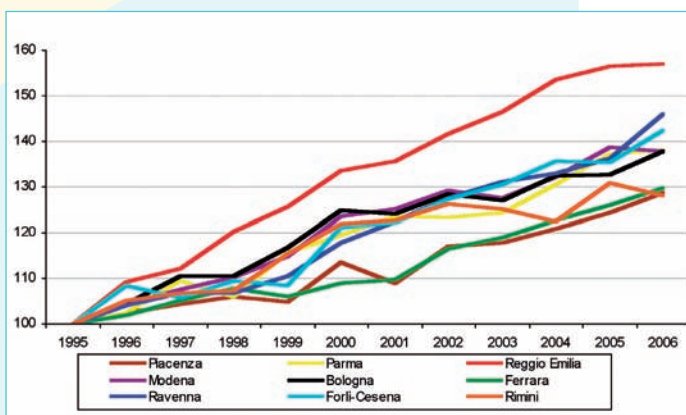
L'incremento dei nati nell'ultimo decennio, parte in causa nella flessione dell'indice di vecchiaia, si rivela costante. I nati sono passati dalle 29.176 unità del 1996 alle 38.777 del 2006, con un aumento di oltre il 30% in un decennio e del 2,1% negli ultimi due anni considerati.

Tavola 4 – Nati in Emilia-Romagna. Dati all'1.1 degli anni indicati e variazioni % 2006-1996

Provincia	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var % 2006-1996
Piacenza	1.875	1.993	2.140	2.156	2.213	2.274	2.353	25,49
Parma	2.776	3.348	3.336	3.366	3.535	3.721	3.745	34,91
Reggio Emilia	3.694	4.587	4.792	4.950	5.194	5.293	5.310	43,75
Modena	5.005	6.009	6.199	6.126	6.338	6.655	6.613	32,13
Bologna	6.524	7.756	8.039	7.955	8.282	8.309	8.617	32,08
Ferrara	1.999	2.152	2.283	2.334	2.407	2.469	2.547	27,41
Ravenna	2.390	2.807	2.925	3.006	3.049	3.124	3.350	40,17
Forlì-Cesena	2.682	3.022	3.149	3.230	3.356	3.351	3.522	31,32
Rimini	2.231	2.601	2.679	2.652	2.597	2.772	2.720	21,92
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>29.176</b>	<b>34.275</b>	<b>35.542</b>	<b>35.775</b>	<b>36.971</b>	<b>37.968</b>	<b>38.777</b>	<b>32,91</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio controllo strategico e statistica

Figura 1 – Nati in Emilia-Romagna. Anni 1995-2006 (numeri indici base 1996 = 100)



Fonte: Istat, Bilancio demografico



L'aumento di nati ha velocità diverse a seconda delle province: Reggio Emilia, in particolare, si attesta come il territorio con l'incremento percentuale di nati largamente superiore agli altri. Le province di Piacenza, Rimini e Ferrara sono invece quelle con un aumento più contenuto rispetto a quello medio regionale.

Nel 2006 il numero medio di figli per donna in Emilia-Romagna è pari a 1,39, valore al di sopra della media nazionale che colloca la regione al settimo posto della graduatoria delle regioni italiane per numero medio di figli (nel 1995 occupava il 18° posto). La variazione percentuale del tasso di fecondità totale (TFT) tra 1995 e 2006 pone l'Emilia-Romagna in prima posizione con un aumento di circa il 43%, valore superiore anche alla variazione media delle regioni del Nord-est. Questo valore è da mettere in relazione alla più alta incidenza di donne straniere nelle età feconde anche se si registra un aumento dei nati da donne italiane dovuto ad un recupero nella fecondità delle donne di età superiore ai 35 anni.

Tavola 5 – Numero medio di figli per donna. Anni 1995, 2004, 2005, 2006

Regione	1995	2004	2005	2006	Variazione % 1995-2006
Piemonte	1,06	1,27	1,26	1,31	25,9
Valle d'Aosta	1,11	1,33	1,34	1,46	33,8
Lombardia	1,08	1,35	1,35	1,41	31,7
Trentino-Alto A.	1,37	1,55	1,53	1,53	14,4
P.A. Bolzano	1,42	1,55	1,58	1,57	10,7
P.A. Trento	1,32	1,54	1,48	1,50	13,6
Veneto	1,08	1,36	1,35	1,39	29,3
Friuli-Venezia G.	0,97	1,21	1,24	1,29	36,1
Liguria	0,94	1,19	1,18	1,22	29,0
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>0,99</b>	<b>1,32</b>	<b>1,34</b>	<b>1,39</b>	<b>42,7</b>
Toscana	1,00	1,27	1,26	1,29	29,9
Umbria	1,08	1,31	1,32	1,34	23,4
Marche	1,12	1,27	1,27	1,31	18,0
Lazio	1,13	1,29	1,27	1,33	19,5
Abruzzo	1,17	1,19	1,20	1,20	1,4
Molise	1,22	1,13	1,14	1,12	-8,2
Campania	1,56	1,47	1,43	1,44	-5,1
Puglia	1,39	1,33	1,28	1,26	-8,6
Basilicata	1,27	1,22	1,15	1,18	-10,1
Calabria	1,35	1,26	1,24	1,26	-9,5
Sicilia	1,54	1,42	1,41	1,40	-5,7
Sardegna	1,11	1,03	1,05	1,06	-0,3
Nord	1,06	1,33	1,32	1,38	31,7



Nord-ovest	1,063	1,31	1,31	1,36	27,9
Nord-est	1,062	1,35	1,35	1,39	30,9
Centro	1,088	1,29	1,32	1,32	22,5
Mezzogiorno	1,429	1,35	1,32	1,33	-6,9
Sud	1,428	1,36	1,32	1,33	-6,8
Isole	1,430	1,32	1,32	1,32	-7,8
Italia	1,212	1,33	1,32	1,35	13,2

Fonte: Istat

### 1.5.2 I bambini e gli adolescenti

Al 1° gennaio 2007 i minori sono il 15% della popolazione residente, con differenze territoriali che si mantengono in linea con l'anno precedente, riconfermando Reggio Emilia quale provincia più giovane, con 2 punti percentuali oltre la media regionale, seguita da Modena e Rimini. Ferrara è la provincia più anziana: bambini e ragazzi sono poco oltre il 12% della popolazione residente.

Negli ultimi anni rimane sostanzialmente invariato il rapporto percentuale tra minorenni maschi (51,6%) e femmine (48,4%). Le fasce di età 6/10 e 14/17 anni sono le più rappresentate.





Tavola 6 – Popolazione minorile residente in Emilia-Romagna per classi di età al 1/1/2007

Provincia	0-2 anni		3-5 anni		6-10 anni		11-13 anni		14-17 anni		Totale minori	% minori su popolazione	Popolazione residente
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%			
Piacenza	7.008	2,52	6.794	2,44	11.079	3,98	6.440	2,31	9.065	3,26	40.386	14,51	278.366
Parma	11.189	2,66	10.609	2,53	16.875	4,02	9.494	2,26	13.381	3,19	61.548	14,65	420.056
Reggio Emilia	16.098	3,21	15.311	3,05	23.626	4,71	13.099	2,61	17.262	3,44	85.396	17,03	501.529
Modena	19.840	2,96	18.974	2,83	29.778	4,44	17.053	2,54	23.109	3,45	108.754	16,23	670.099
Bologna	25.589	2,68	24.563	2,57	38.089	3,99	21.013	2,20	27.308	2,86	136.562	14,30	954.682
Ferrara	7.672	2,17	7.348	2,08	11.678	3,31	6.842	1,94	9.667	2,74	43.207	12,23	353.304
Ravenna	9.769	2,62	9.496	2,54	14.565	3,90	8.249	2,21	11.071	2,97	53.150	14,23	373.446
Forlì-Cesena	10.481	2,77	10.044	2,66	15.516	4,10	8.830	2,34	12.474	3,30	57.345	15,17	377.993
Rimini	8.304	2,82	8.155	2,77	13.158	4,47	7.516	2,56	10.244	3,48	47.377	16,11	294.110
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>115.950</b>	<b>2,75</b>	<b>111.294</b>	<b>2,64</b>	<b>174.364</b>	<b>4,13</b>	<b>98.536</b>	<b>2,33</b>	<b>133.581</b>	<b>3,16</b>	<b>633.725</b>	<b>15,00</b>	<b>4.223.585</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Controllo strategico e statistica



La tavola 6 evidenzia come, con le dovute approssimazioni relative al mese di inserimento ai nidi d'infanzia ed agli anticipi nella scuola dell'infanzia e primaria, in regione siano circa 225.000 i bambini in età di nido e scuola dell'infanzia, oltre 174.000 quelli in età di scuola primaria e quasi 100.000 i ragazzi in età di scuola secondaria di I grado.

Nel 2007 le classi d'età 0-10 anni hanno un maggior peso sulla popolazione; se nel 1997 rappresentavano l'8% della popolazione complessiva, dieci anni dopo si attestano al 9,5%. Tutta la popolazione di età scolare (0-18 anni) è cresciuta ad un ritmo maggiore rispetto a quella complessiva. In particolare, negli ultimi dieci anni, è aumentata di 100.000 unità, pari al 18%, contro un aumento complessivo della popolazione del 7,2%.

Sulle singole classi, l'incremento più consistente è avvenuto in quella 0-2 anni (+35,9%), con un picco nella provincia di Reggio Emilia (+49,8%) da ricondurre, come già evidenziato, all'elevata presenza di immigrati.

Abbiamo già ricordato come, tra gli stranieri residenti, prevalgano le classi giovanili d'età. Infatti, se complessivamente gli stranieri ammontano al 7,5% della popolazione regionale totale, i bambini e i ragazzi stranieri sotto i 14 anni rappresentano il 12,4% dei residenti della stessa fascia.

Al 1 gennaio 2007 vivono nella regione 75.622 stranieri minorenni, con un incremento del 12,2% rispetto all'anno precedente. Le province di Piacenza, Reggio Emilia e Modena sono quelle con la percentuale di bambini e ragazzi stranieri più elevata rispetto al numero totale di minorenni.



Tavola 7 – Stranieri residenti per genere e minorenni/maggiorenni al/ 1/1/2007

Provincia	maschi		totale	femmine		totale	totale		
	minorenni	maggiorenni		minorenni	maggiorenni		minorenni	maggiorenni	totale
Piacenza	3.258	9.356	12.614	2.964	8.830	11.794	6.222	18.186	24.408
Parma	4.103	13.314	17.417	3.723	12.810	16.533	7.826	26.124	33.950
Reggio Emilia	6.434	18.244	24.678	5.740	16.339	22.079	12.174	34.583	46.757
Modena	7.922	23.846	31.768	7.357	20.818	28.175	15.279	44.664	59.943
Bologna	7.595	25.226	32.821	7.087	25.923	33.010	14.682	51.149	65.831
Ferrara	1.841	5.542	7.383	1.688	6.477	8.165	3.529	12.019	15.548
Ravenna	3.053	10.679	13.732	2.658	9.713	12.371	5.711	20.392	26.103
Forlì-Cesena	3.255	10.300	13.555	2.930	9.272	12.202	6.185	19.572	25.757
Rimini	2.070	7.586	9.656	1.944	8.179	10.123	4.014	15.765	19.779
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>39.531</b>	<b>124.093</b>	<b>163.624</b>	<b>36.091</b>	<b>118.361</b>	<b>154.452</b>	<b>75.622</b>	<b>242.454</b>	<b>318.076</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Controllo strategico e statistica



Tavola 8 – Stranieri minorenni residenti e percentuale sul totale dei minorenni. Valori all'1.1 degli anni indicati

Provincia	2005	% su totale minorenni residenti	2006	% su totale minorenni residenti	2007	% su totale minorenni residenti
Piacenza	4.363	11,4	5.298	13,4	6.222	15,4
Parma	5.946	10,2	6.937	11,5	7.826	12,7
Reggio Emilia	9.685	12,1	11.034	13,3	12.174	14,2
Modena	12.206	11,7	13.792	12,9	15.279	14,1
Bologna	12.308	9,4	13.694	10,2	14.682	10,8
Ferrara	2.260	5,5	2.875	6,8	3.529	8,2
Ravenna	4.181	8,4	4.999	9,7	5.711	10,7
Forlì-Cesena	4.539	8,3	5.286	9,5	6.185	10,8
Rimini	2.899	6,4	3.492	7,5	4.014	8,5
<b>Regione Emilia-Romagna</b>	<b>58.387</b>	<b>9,7</b>	<b>67.407</b>	<b>10,9</b>	<b>75.622</b>	<b>11,9</b>
<b>Variazione percentuale</b>		<b>+15,4</b>		<b>+12,2</b>		

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Controllo strategico e statistica



Nello specifico delle classi d'età si può notare che circa 30.000 bambini stranieri siano in età di nido e scuola dell'infanzia, oltre 19.000 di scuola primaria, circa 10.000 di secondaria di I grado e 16.000 di secondaria di II grado.

Nella fascia 0-2 anni circa il 16% dei bambini è straniero; in quella successiva (3-5 anni) la percentuale scende al 13%. In un quadro di questo genere assume grande importanza l'investimento in progetti interculturali.

Tavola 9 – Stranieri residenti all'1/1/2007 per classi di età scolare. Maggiorenni-Minorenni

classi d'età scolare	residenti stranieri		totale residenti		incidenza stranieri	
	minorenni	maggiorenni	minorenni	maggiorenni	minorenni	maggiorenni
0-2 anni	18.709	-	115.950	-	16,14	-
3-5 anni	14.706	-	111.294	-	13,21	-
6-10 anni	19.411	-	174.364	-	11,13	-
11-13 anni	9.995	-	98.536	-	10,14	-
14-18 anni	12.801	3.505	133.591	32.732	9,58	10,71
19-23 anni	-	20.876	-	170.982	-	12,21
24 anni e oltre	-	218.073	-	3.386.146	-	6,44
<b>totale</b>	<b>75.622</b>	<b>242.454</b>	<b>633.735</b>	<b>3.589.860</b>	<b>11,93</b>	<b>6,75</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Controllo strategico e statistica

La tavola 10, relativa al sottoinsieme di stranieri residenti nei 9 comuni capoluogo di provincia, evidenzia le cittadinanze presenti nelle singole classi d'età scolare. È interessante notare che è la cittadinanza albanese quella maggiormente presente in tutte le fasce d'età scolare. Nella fascia d'età dei frequentanti l'asilo nido, la scuola materna e quella elementare il 15% dei bambini residenti nelle rispettive classi d'età ha la cittadinanza albanese, percentuale che sale al 17% nella fascia di riferimento per la scuola media. L'altra cittadinanza che raccoglie una percentuale consistente di bambini è quella marocchina: il 12% dei bambini, fino a 10 anni, residenti nei comuni capoluogo è figlio di immigrati marocchini. Il terzo posto è occupato prevalentemente da quella cinese. Si ricorda che considerando l'insieme dei residenti stranieri le cittadinanze più rappresentate sono la marocchina (17%), l'albanese (14%), la rumena (7%) e la tunisina (6%).



Tavola 10 – Stranieri residenti nei comuni capoluogo per le prime 10 cittadinanze e classi d'età all'1.1.2007

<b>Paese</b>	<b>0-2</b>	<b>3-5</b>	<b>6-10</b>	<b>11-13</b>	<b>14-18</b>	<b>19 oltre</b>	<b>Totale</b>
Albania	1.005	811	1.096	653	1.051	12.761	17.377
Marocco	820	669	877	411	574	9.047	12.398
Romania	348	184	286	192	354	6.932	8.296
Cina	651	439	527	279	615	5.079	7.590
Ucraina	100	50	131	167	281	6.620	7.349
Filippine	334	377	468	233	383	5.286	7.081
Tunisia	514	453	509	163	152	5.002	6.793
Moldova	162	61	192	165	382	4.351	5.313
Ghana	293	260	338	150	298	2.796	4.135
Nigeria	382	223	180	62	122	2.648	3.617
Altri paesi	2.081	1.722	2.353	1.206	2.173	41.091	50.626
<b>Totale</b>	<b>6.690</b>	<b>5.249</b>	<b>6.957</b>	<b>3.681</b>	<b>6.385</b>	<b>101.613</b>	<b>130.575</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Controllo strategico e statistica