



Capitolo 3 I bambini, i ragazzi e i servizi

3.1 I bambini e i ragazzi in difficoltà

- 3.1.1 *Il sostegno a bambini e ragazzi stranieri*
- 3.1.2 *Le problematiche dei bambini e dei ragazzi in carico ai servizi socio-territoriali*

3.2 I nuclei familiari in difficoltà

- 3.2.1 *I nuclei familiari con minori assistiti dai servizi*
- 3.2.2 *Le famiglie in difficoltà: le politiche sociali regionali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale*

Box – Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

3.3 I minori con disabilità e il progetto di vita

3.4 I ragazzi denunciati e condannati

- 3.4.1 *Le istituzioni e i servizi per ragazzi imputati di reato*



3.1 I bambini e i ragazzi in difficoltà¹

I dati di seguito presentati riguardano l'utenza, le risorse e gli interventi dei servizi socio-assistenziali per minori presenti sul territorio regionale. Duplice è l'obiettivo di questa iniziativa: soddisfare al disposto delle leggi n. 451/97 e 328/00 e della L.R. n. 2/2003 e, soprattutto, disporre di informazioni che consentano di fornire un valido supporto alla programmazione in materia sociale, anche alla luce dell'imminente introduzione dei nuovi strumenti, quali la nuova legge regionale sulle giovani generazioni, il piano sociale e sanitario, il piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale, ecc.

Nella tavola 1 è riportato il numero di bambini e ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali della regione, nel periodo 2003-2005. Si tratta del numero dei soggetti in carico alla fine di ogni anno sommato al numero dei dimessi nell'anno stesso. La suddivisione per provincia consente di cogliere le eventuali caratterizzazioni territoriali della presa in carico. Nel corso degli anni, la rilevazione ha raggiunto un grado di completezza progressivamente maggiore.

Tavola 1 – Bambini e ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali. Anni 2003-2005²

Provincia	2003			2004			2005		
	v.a.	% su totale regionale	% assistiti su pop. minorile residente	v.a.	% su totale regionale	% assistiti su pop. minorile residente	v.a.	% su totale regionale	% assistiti su pop. minorile residente
Piacenza	3.474	7,6	9,3	4.081	8,4	10,6	4.297	8,5	10,9
Parma	3.782	8,3	6,7	3.673	7,5	6,3	4.710	9,3	7,8
Reggio Emilia	6.197	13,6	8,0	6.880	14,1	8,6	6.659	13,2	8,0
Modena	6.916	15,2	6,8	7.834	16,1	7,5	8.062	15,9	7,6
Bologna	10.899	23,9	8,6	11.812	24,2	9,1	11.495	22,7	8,6
Ferrara	2.647	5,8	6,6	2.877	5,9	7,0	3.125	6,2	7,4
Ravenna	3.685	8,1	7,6	4.104	8,4	8,2	4.925	9,7	9,6
Forlì-Cesena	3.885	8,5	7,3	3.475	7,1	6,4	3.876	7,7	6,9
Rimini	4.076	8,9	9,2	4.041	8,3	8,9	3.443	6,8	7,4
Regione Emilia-Romagna	45.561	100,0	7,8	48.777	100,0	8,1	50.592	100,0	8,2
variazione % annua	-			+ 7,1%			+ 3,7%		

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

¹ I dati presentati in questo capitolo provengono dalla rilevazione annuale, attivata dal Servizio politiche familiari, infanzia, adolescenza della Regione Emilia-Romagna a partire dall'anno 2000, descritta nel capitolo 1.

² Servizi non/parzialmente rispondenti. Anno 2003: Comune di Parma (PR); Distretto di Porretta Terme (BO). Anno 2004: Unione di Sorvolo-Mezzani (PR); Distretto di Castelfranco Emilia (MO); Distretto di Porretta Terme (BO).



Dal 2003 al 2005 si riscontra un incremento complessivo dell'utenza pari all'11%, a fronte di un aumento della popolazione minorile residente del 5,9%. Viene confermato l'andamento degli anni 2001-2003³: un quarto dei minori assistiti in regione è in carico nella provincia di Bologna, seguono le province di Modena e di Reggio Emilia. Su questo dato incide evidentemente il numero dei minori residenti: tali territori risultano, nello stesso ordine, i più popolosi della regione. Un'incidenza ha anche la quota di minori stranieri presenti, rispetto ai quali Bologna, Modena e Reggio Emilia si sono caratterizzate nel tempo per avere i valori più elevati in regione⁴. Questi dati costituiscono una importante e preoccupante misura del carico di lavoro dei servizi nel far fronte alla domanda e, in prospettiva, rappresentano un indicatore significativo per guidare gli atti di programmazione e di organizzazione dei servizi.

Considerando, poi, l'incidenza degli assistiti dai servizi nel periodo 2003-2005 sulla popolazione minorile residente, a livello regionale si nota come questa sia sostanzialmente stabile, attorno all'8%. Nettamente al di sopra del dato medio regionale si trova la provincia di Piacenza, dove l'incidenza è in costante aumento e raggiunge il 10,9% nel 2005. Tale dato colloca Piacenza al primo posto percentuale nel territorio regionale, per presa in carico, pur essendo all'ultimo posto per popolazione minorile residente. Anche Ravenna ha valori elevati di incidenza degli assistiti sulla popolazione minorile residente (dal 7,6% del 2003 al 9,6% del 2005). Fenomeno opposto si registra nella provincia di Rimini, dove invece l'incidenza scende di circa 2 punti percentuali nel periodo considerato.

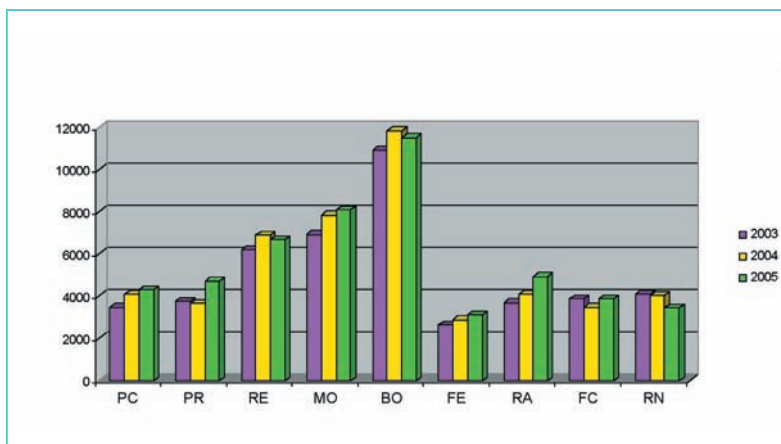
Le due situazioni (manifestate a Piacenza e a Ravenna, per un verso, e a Rimini, per l'altro) meritano certamente attenzione e monitoraggio, in prospettiva futura, per consentirne una migliore lettura e un'identificazione delle cause.

³ Cfr.: *I bambini e i ragazzi in difficoltà*, in Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit., p. 132.

⁴ Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2004. XIV Rapporto*, Roma, 2004, p. 509 e Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2006. XVI Rapporto*, 2006, Roma, p. 498.



Figura 1 – Bambini e ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali. Anni 2003-2005



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

Le tavole 2 e 3 illustrano i nuovi accessi e le dimissioni nel solo anno 2005.

Tavola 2 – Bambini e ragazzi nuovi utenti, assistiti dai servizi socio-territoriali. Anno 2005

Provincia	nuovi utenti v.a.	% su totale regionale	% su totale provinciale assistiti
Piacenza	939	8,7	21,9
Parma	1.125	10,4	23,9
Reggio Emilia	1.391	12,9	20,9
Modena	1.877	17,4	23,3
Bologna	2.116	19,6	18,4
Ferrara	648	6,0	20,7
Ravenna	1.350	12,5	27,4
Forlì-Cesena	651	6,0	16,8
Rimini	675	6,3	19,6
Regione Emilia-Romagna	10.772	100,0	21,3

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



Analizzando i dati 2005, si ha un totale regionale di 10.772 nuovi accessi.⁵

Se si valuta l'andamento dei territori che hanno risposto alla rilevazione in modo completo nel tempo, emerge una tendenza alla diminuzione della presa in carico, che riguarda soprattutto le province di Forlì-Cesena (dove si riducono gli accessi del 40,2% nel periodo 2003-2005 e la loro incidenza sul totale provinciale degli assistiti dal 28 al 16,8%), Reggio Emilia (-27,9% di accessi nel periodo 2003-2005 ed incidenza diminuita dal 31,1% al 20,9%) e Rimini (-16,1% di nuovi accessi, anche se l'incidenza sul totale degli assistiti si mantiene pressoché costante). Si discosta nettamente da questo andamento di riduzione degli accessi Ravenna, in cui, invece, i nuovi ingressi aumentano del 36,4% nel periodo considerato (mentre la loro incidenza sul totale si mantiene pressoché costante, attorno al 27%).

Il dato della diffusa diminuzione della presa in carico potrebbe essere letto come tendenza alla saturazione dei servizi ed indicazione della loro difficoltà nell'accogliere nuova utenza. In tal caso sarebbero a rischio di mancata presa in carico situazioni di disagio meno grave o allo stato iniziale, con la possibile conseguenza che, non essendo affrontate adeguatamente, si ripresentino, successivamente, con criticità più severe.

Limitando l'analisi al 2005, si nota che l'incidenza maggiore dei nuovi utenti sui casi complessivamente seguiti nell'anno si ha nella provincia di Ravenna (27,4%). Seguono Parma (23,9%) e Modena (23,3%). Il territorio in cui è minore la quota dei nuovi accessi rispetto agli assistiti è, invece, Forlì-Cesena (16,8%).

Tavola 3 – Bambini e ragazzi dimessi, assistiti dai servizi socio-territoriali. Anno 2005

Provincia	utenti dimessi v.a.	% su totale regionale	% su totale provinciale assistiti
Piacenza	652	8,2	15,2
Parma	617	7,8	13,1
Reggio Emilia	1.279	16,1	19,2
Modena	1.391	17,5	17,3
Bologna	1.539	19,4	13,4
Ferrara	585	7,4	18,7
Ravenna	795	10,0	16,1
Forlì-Cesena	538	6,8	13,9
Rimini	550	6,9	16,0
Regione Emilia-Romagna	7.946	100,0	15,7

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

⁵ Ad una prima lettura, si avrebbe un aumento del 3,6% dei nuovi assistiti, a livello regionale rispetto al 2004.



Anche nel caso dei bambini e ragazzi dimessi, si è scelto di evidenziare i soli dati del 2005.⁶

Il confronto tra questa tavola e la precedente evidenzia una differenza di 2.826 casi a livello regionale, che rappresentano l'effettivo aumento dell'utenza nell'anno considerato.

3.1.1 Il sostegno a bambini e ragazzi stranieri

Per completare il quadro regionale dei bambini e adolescenti in carico ai servizi, sono da considerare anche i dati sul sostegno ai minori stranieri.

Dal 2004 al 2005 si registra a livello regionale un incremento del 12,6% sul totale dei soggetti assistiti. Considerando le mancate risposte di alcuni servizi nel 2004, tale cifra, anche se va ridimensionata, rimane comunque significativa. L'aumento si verifica in tutte le province ad eccezione di Piacenza e Reggio Emilia che registrano rispettivamente un decremento del 6,5% e del 1,4%. Sul totale dei bambini e adolescenti assistiti, le percentuali dei minori stranieri in carico ai servizi variano territorialmente, articolandosi fra un massimo del 46% per la provincia di Parma e un minimo del 23% nella provincia di Rimini.

Lo si ritiene attribuibile, in gran parte, alla mancata risposta alla rilevazione 2004 da parte di alcuni servizi, che hanno una significativa incidenza sul campione. Infatti, stimando per questi un dato 2004 pari a quello 2005, si ottiene una diminuzione 2004-2005 dei nuovi accessi del 4% circa.

⁶ L'analisi dello storico mostrerebbe un aumento delle dimissioni non attendibile, rispetto al 2004, dovuto ad una maggiore completezza delle risposte rispetto alle precedenti rilevazioni e ad una migliore pulizia dei dati, con conseguente dimissione dei casi per i quali non sono stati attivati interventi da tempo. Questo fenomeno interessa, soprattutto, diversi servizi dei territori di Parma, Modena, Bologna e Cesena. Un altro elemento che potrebbe influenzare la lettura dei dati sulle dimissioni è la riorganizzazione territoriale dei servizi. Ne è particolarmente interessato il territorio bolognese: laddove c'è un ritiro della delega da parte dei Comuni, c'è un trasferimento a questi delle cartelle dei minori assistiti, con conseguente dimissione da parte del servizio di provenienza. Nonostante queste considerazioni, è possibile individuare il territorio in cui nel triennio 2003-2005, anche se con andamento diverso nel tempo a seconda del livello di risposta, è maggiore l'incidenza percentuale dei dimessi sugli assistiti. Si tratta della provincia di Reggio Emilia.



Tavola 4 – Bambini e ragazzi stranieri, assistiti dai servizi socio-territoriali, per provincia. Anni 2003-2005⁷

Provincia	Soggetti stranieri assistiti								
	2003	% su totale regionale	% su totale provinciale assistiti	2004	% su totale regionale	% su totale provinciale assistiti	2005	% su totale regionale	% su totale provinciale assistiti
Piacenza	1.189	7,5	34,2	1.521	8,9	37,3	1.422	7,4	33,1
Parma	1.393	8,8	36,8	1.662	9,7	45,2	2.165	11,2	46,0
Reggio Emilia	2.841	18,0	45,8	2.745	16,0	39,9	2.705	14,0	40,6
Modena	2.621	16,6	37,9	2.788	16,3	35,6	3.451	17,9	42,8
Bologna	4.094	25,9	37,6	4.434	25,9	37,5	4.735	24,5	41,2
Ferrara	763	4,8	28,8	839	4,9	29,2	977	5,1	31,3
Ravenna	1.110	7,0	30,1	1.355	7,9	33,0	1.776	9,2	36,1
Forlì-Cesena	917	5,8	23,6	1.030	6,0	29,6	1.263	6,5	32,6
Rimini	896	5,7	22,0	761	4,4	18,8	800	4,1	23,2
Regione Emilia-Romagna	15.824	100,0	34,7	17.135	100,0	35,1	19.294	100,0	38,1
variazione % annua		-			+ 8,3%			+ 12,6%	

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

Una parte dei bambini e ragazzi stranieri sotto la tutela dei servizi è rappresentata dai minori non accompagnati, ovvero da minori entrati illegalmente in Italia che si trovano privi di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili. La tavola che segue fornisce una descrizione quantitativa del fenomeno.

⁷ Servizi non/parzialmente rispondenti, dato relativo a soggetti stranieri. Anno 2003: Comune di Parma (PR); Distretto di Porretta Terme (BO); Distretto di Riccione (RN). Anno 2004: Unione di Sorbolo-Mezzani (PR); Distretto di Castelfranco Emilia, Comune di Novi (MO); Distretto di Porretta Terme (BO); Distretto di Rimini (RN).



Tavola 5 – Bambini e ragazzi stranieri non accompagnati, assistiti dai servizi socio-territoriali, per provincia. Anni 2003-2005⁸

Provincia	Soggetti stranieri non accompagnati					
	2003	% sul totale regionale	2004	% sul totale regionale	2005	% sul totale regionale
Bologna	107	11,3	90	8,2	125	10,2
Ferrara	149	15,7	176	16,0	199	16,2
Forlì-Cesena	167	17,6	180	16,3	160	13,1
Modena	146	15,4	180	16,3	199	16,2
Parma	156	16,4	198	18,0	246	20,1
Piacenza	17	1,8	13	1,2	22	1,8
Ravenna	85	8,9	97	8,8	101	8,2
Reggio Emilia	110	11,6	133	12,1	137	11,2
Rimini	13	1,4	36	3,3	36	2,9
Regione Emilia-Romagna	950	100,0	1.103	100,0	1.225	100,0
variazione % annua	- 21,8%		+ 16,1%		+ 11,1%	

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

I dati mostrano un incremento della presa in carico, con un passaggio in termini assoluti da 950 minori del 2003 a 1225 del 2005. Quest'ultimo dato si riferisce ad una rappresentazione esatta della realtà poiché nessun servizio risulta non rispondente nell'anno considerato.

Bologna, Modena, Parma e Reggio Emilia si confermano le province con il maggior numero di minori non accompagnati in carico. L'accentrarsi del fenomeno in alcune zone è probabilmente da mettere in relazione a specifici progetti di assistenza attivati sul territorio. Una parte cospicua di questi minori è ospite di comunità di accoglienza, come risulta dal capitolo successivo.

⁸ Servizi non/parzialmente rispondenti, dato relativo a stranieri non accompagnati. Anno 2003: Comune di Soliera (MO); Distretto di Porretta Terme (BO); Distretto di Rimini, Distretto di Riccione (RN). Anno 2004: Distretto di Casterlfranco Emilia (MO); Distretto di Porretta Terme (BO); Distretto di Riccione (RN).



3.1.2 Le problematiche dei bambini e dei ragazzi in carico ai servizi socio-territoriali⁹

La tavola 6 illustra la distribuzione dell'utenza assistita nel periodo che va dal 31 dicembre 2002 al 31 dicembre 2005, per motivazione principale di presa in carico (la motivazione principale non esclude altre tipologie di problematiche individuali).¹⁰

Tavola 6 – Bambini e ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali al 31/12 per problematica individuale. Anni 2002 – 2005 (v.a. e v.p. di riga)

soggetti assistiti al	tipologia di problematica individuale											
	disabilità	coinvolto in procedure penali	solo con problemi familiari	tossicodipendenti	gestanti e madri	patologie psichiatriche e sanitarie	disagio relazionale o scolastico	in stato di adottabilità	non accompagnato	irregolare	violenza sessuale	totale soggetti
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.
31/12/02	1.138	437	16.590	26	61	136	2.527	303	479	186	152	22.035
%	5,2	2,0	75,3	0,1	0,3	0,6	11,5	1,4	2,2	0,8	0,7	100,0
31/12/03	1.419	493	21.428	37	97	191	3.367	423	499	274	221	28.449
%	5,0	1,7	75,3	0,1	0,3	0,7	11,8	1,5	1,8	1,0	0,8	100,0
31/12/04	1.675	524	25.780	41	128	218	3.829	607	624	311	330	34.067
%	4,9	1,5	75,7	0,1	0,4	0,6	11,2	1,8	1,8	0,9	1,0	100,0
31/12/05	1.706	357	27.009	47	121	397	3.611	649	656	388	399	35.340
%	4,8	1,0	76,4	0,1	0,3	1,1	10,2	1,8	1,9	1,1	1,1	100,0

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

⁹ In questo paragrafo si analizzano le caratteristiche dei bambini e dei ragazzi, assistiti dai servizi socio-territoriali, dal punto di vista della motivazione principale di presa in carico, della situazione familiare e dell'età. Si tratta di dati relativi all'utenza dei soli servizi regionali che, per la registrazione delle informazioni di presa in carico, si avvalgono del sistema informativo *Sisam*. Come già ricordato, si tratta di oltre il 95% dei servizi regionali deputati alla tutela dei minori, al 1 gennaio 2007.

¹⁰ I dati presentati riguardano un campione pari al 64,5% dei soggetti assistiti al 31/12/2002 (34.178 casi), al 72% degli assistiti al 31/12/2003 (39.504 casi), all' 80,7% degli assistiti al 31/12/2004 (42.221 casi), all'82,9% degli assistiti al 31/12/2005 (42.646 casi).

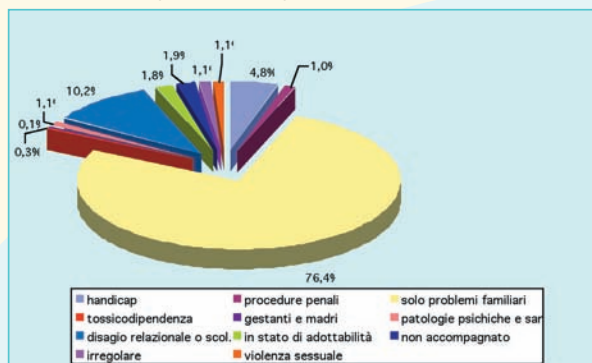


Nel periodo considerato oltre i due terzi dei bambini e ragazzi in carico ai servizi socio-territoriali lo sono per problematiche esclusivamente familiari (l'incidenza nei quattro anni varia dal 75,3% al 76,4%). Questo indica, in modo eclatante, come spesso l'intervento dei servizi sia rivolto ad affrontare non tanto problematiche soggettive dei bambini e ragazzi, quanto piuttosto criticità delle loro famiglie: i minori, in tal caso, beneficiano indirettamente dell'intervento del servizio sociale, come avviene, ad esempio, per l'erogazione di contributi integrativi del reddito a favore dei nuclei. Il secondo motivo di accesso ai servizi è il disagio relazionale o scolastico, ma riguarda un numero di ragazzi ben più ridotto (l'incidenza varia dal 10,2% all'11,8% nei quattro anni).

Le problematiche di presa in carico meno rappresentate, invece, sono quelle relative alla condizione di tossicodipendenza, allo stato di maternità e, singolarmente, alle diverse tipologie di disabilità, riunite nella tavola in una singola voce¹¹. È bene comunque ribadire che, sull'incidenza complessiva di questa categoria, influisce un'indicazione regionale finalizzata ad una registrazione dei dati omogenea nel territorio¹². Essa prevede che l'utenza con disabilità sia classificata in base alla problematica principale di presa in carico, ovvero un disagio sociale o economico. Infatti la disabilità, di per sé, non è quasi mai alla base della presa in carico, a meno che da tale condizione scaturisca una necessità specifica alla quale il servizio sociale è deputato a rispondere (ad esempio, nel caso del ragazzo disabile che necessita di sostegno economico per l'acquisto di attrezzature speciali).

La figura 2 analizza la distribuzione delle principali motivazioni di presa in carico dei ragazzi assistiti al 31 dicembre 2005.

Figura 2 – Bambini e ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali al 31/12/2005. Dettaglio delle tipologie di problematiche individuali



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

¹¹ La definizione *disabilità* comprende quattro tipologie: handicap fisico, psichico, sensoriale uditivo, sensoriale visivo e plurimo.

¹² Cfr.: *Le problematiche di bambini e dei ragazzi in carico ai servizi socio-territoriali in Regione Emilia-Romagna, Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit. p. 137.



Tavola 7 – Bambini e ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali al 31/12 per problematica relativa alla famiglia del soggetto preso in carico. Anni 2002 – 2005 (v.a. e v.p. di riga)¹³

soggetti assistiti al	tipologia di problematica relativa alla famiglia									totale soggetti
	problemi economici/ abitativi	dependenze di problemi	problemi psichici o sanitari	nucleo abusante e/o maltrattante	gravi conflittualità	problemi penali	senza problematiche	nucleo riconosciuto abbandonico	problematiche socio-educative/ relazionali	
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.
31/12/02	11.623	688	956	565	3.046	309	1.338	420	2.968	21.913
%	53,0	3,1	4,4	2,6	13,9	1,4	6,1	1,9	13,5	100,0
31/12/03	14.320	860	1.268	770	3.896	419	1.679	523	4.516	28.251
%	50,7	3,0	4,5	2,7	13,8	1,5	5,9	1,9	16,0	100,0
31/12/04	17.679	987	1.442	1.044	4.631	432	2.117	676	5.210	34.218
%	51,7	2,9	4,2	3,1	13,5	1,3	6,2	2,0	15,2	100,0
31/12/05	18.197	968	1.535	1.035	4.820	460	2.028	678	5.491	35.212
%	51,7	2,7	4,4	2,9	13,7	1,3	5,8	1,9	15,6	100,0

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

La tavola 7 riporta la distribuzione dell'utenza in carico nel periodo che va dal 31 dicembre 2002 al 31 dicembre 2005 per descrizione della situazione familiare.

Anche in questo caso si evidenzia un andamento stabile nel tempo. Oltre il 50% dell'utenza assistita ha una problematica familiare di precarietà economico/abitativa. Una parte minoritaria ma significativa, appartiene ad un nucleo con problematiche socio-educative/relazionali (l'incidenza nei quattro anni varia dal 13,5% al 16%) o ad un nucleo con gravi conflittualità (l'incidenza varia dal 13,5% al 13,9% nel periodo considerato).

Il quadro che si presenta, senza ombra di dubbio, mostra in tutta la sua gravità la principale radice del disagio dei nuclei con bambini e ragazzi assistiti dai servizi: la criticità delle condizioni economiche, lavorative e abitative. Ciò ripropone all'attenzione l'importanza di orientare a favore delle famiglie, in modo specifico ed efficace, le politiche del lavoro e della casa.

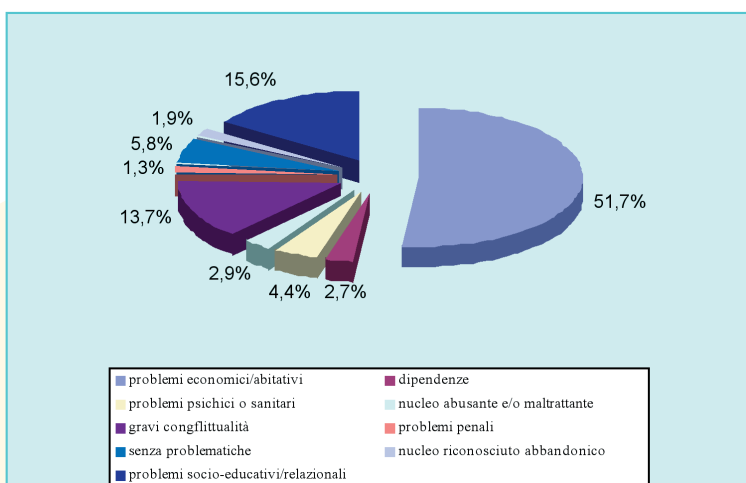
¹³ I dati presentati riguardano un campione pari al 64,1% dei soggetti assistiti al 31/12/2002 (34.178 casi), al 71,5% degli assistiti al 31/12/2003 (39.504 casi), all' 81% degli assistiti al 31/12/2004 (42.221 casi), all' 82,6% degli assistiti al 31/12/2005 (42.646 casi).



A commento delle tavole 6 e 7, si può osservare che, pur aumentando nel tempo la rappresentatività del campione (dal 64% dei ragazzi assistiti al 31 dicembre 2002 all'83% circa degli assistiti al 31/12/2005)¹⁴, rimane pressoché inalterato il quadro relativo alla suddivisione dell'utenza per problematica, sia individuale che familiare. In altri termini, le aree territoriali, che hanno integrato negli ultimi anni il campione in esame, non hanno modificato il quadro consolidato nel periodo precedente. Il disagio, quindi, non ha una caratterizzazione su base territoriale ma è equamente distribuito nei diversi territori della regione. L'andamento costante descritto, dimostra, inoltre, l'attendibilità della rilevazione.

La suddivisione delle problematiche familiari dei ragazzi in carico al 31 dicembre 2005 è evidenziata alla figura 3.

Figura 3 – Bambini e ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali al 31/12/2005 per problematica familiare



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

La tavola 8 mostra la suddivisione dei bambini e ragazzi, assistiti dai servizi socio-territoriali nel periodo che va dal 31 dicembre 2003 al 31 dicembre 2005, per classe d'età.

¹⁴ Cfr.: note 10 e 13.



Tavola 8 – Bambini e ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali al 31/12 per classe d'età. Anni 2003 – 2005 (v.a. e v.p. di riga)

soggetti assistiti al	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-19 anni	totale M	totale F	totale soggetti
31/12/2003	4.571	5.557	9.275	7.426	6.053	17.625	15.257	32.882
%	13,9	16,9	28,2	22,6	18,4	53,6	46,4	100,0
31/12/2004	5.251	6.864	10.638	8.514	7.239	20.571	17.935	38.506
%	13,6	17,8	27,6	22,1	18,8	53,4	46,6	100,0
31/12/2005	5.204	6.975	11.125	9.090	7.289	21.266	18.417	39.683
%	13,1	17,6	28,0	22,9	18,4	53,6	46,4	100,0

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

Al fine di meglio delimitare l'analisi ai soli minori, al campione¹⁵ sono stati sottratti i casi appartenenti alla classe d'età "oltre 19 anni". L'incidenza degli ultradiciannovenenni sui soggetti assistiti passa dall'1,2% dei casi in carico a fine anno 2003 all'1,6% e 1,7%, rispettivamente, di quelli in carico a fine 2004 e 2005.

Nel periodo 2003-2005 la maggior parte dei bambini e ragazzi assistiti appartiene alle fasce 6-10 anni (l'incidenza nei tre anni varia dal 27,6% al 28,2%) e 11-14 anni (l'incidenza varia dal 22,1% al 22,9% nel periodo)¹⁶. Ciò conferma quanto sottolineato nel Rapporto precedente sulla necessità di un buon livello di raccordo tra istituzioni scolastiche (scuola primaria e scuola secondaria di primo grado) e servizi sociali, volto non solo a incidere sulla tempestiva segnalazione dei casi di disagio, ma, anche a una integrazione degli interventi attuabili nel rispetto delle figure professionali coinvolte.

¹⁵ Il campione, comprensivo degli ultradiciannovenenni, rappresenta l'84,2% dei soggetti in carico al 31/12/2003 (39.504 casi), il 92,8% dei soggetti in carico al 31/12/2004 (42.221), il 94,5% dei soggetti in carico al 31/12/2005 (42.646).

¹⁶ Cfr., *Le problematiche dei bambini e dei ragazzi in carico ai servizi socio-territoriali*, in Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit., pp. 138-139.



3.2 I nuclei familiari in difficoltà

3.2.1 I nuclei familiari con minori assistiti dai servizi

Nel 2005 i nuclei familiari, seguiti dai servizi sociali di tutela dei minori, sono stati 34.555. Coerentemente con quanto riscontrato a proposito dei bambini e ragazzi assistiti (cfr. tavola 1), la maggioranza risulta in carico a Bologna (il 23,3%), Modena (16%) e Reggio Emilia (11,9%). La quota minore di nuclei in carico a livello regionale si trova nella provincia di Rimini (5,8%).

Tavola 9 – Nuclei familiari (con minori), assistiti dai servizi socio-territoriali. Anno 2005¹⁷

Provincia	nuclei assistiti v.a.	% su totale regionale nuclei v.p.
Piacenza	2.874	8,3
Parma	3.005	8,7
Reggio Emilia	4.121	11,9
Modena	5.513	16,0
Bologna	8.041	23,3
Ferrara	2.312	6,7
Ravenna	3.621	10,5
Forlì-Cesena	3.060	8,9
Rimini	2.008	5,8
Regione Emilia-Romagna	34.555	100,0

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

Una parte rilevante dei nuclei familiari con minori assistiti dai servizi, è costituita da quelli “con uno o entrambi i genitori stranieri”¹⁸. I dati sono riportati alla tavola 10.

¹⁷ Servizi parzialmente rispondenti: Ausl Rimini (RN).

¹⁸ Definizione utilizzata per la rilevazione dei nuclei stranieri nell’indagine annuale, attivata dal Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza.



Tavola 10 – Nuclei familiari stranieri (con minori), assistiti dai servizi socio-territoriali. Anno 2005¹⁹

Provincia	nuclei stranieri assistiti v.a.	% su totale regionale nuclei v.p.	% su totale provinciale nuclei v.p.
Piacenza	1.155	8,9	40,2
Parma	1.279	9,9	42,6
Reggio Emilia	1.580	12,2	38,3
Modena	2.265	17,5	41,1
Bologna	3.234	25,0	40,2
Ferrara	625	4,8	27,0
Ravenna	1.242	9,6	34,3
Forlì-Cesena	935	7,2	30,6
Regione Emilia-Romagna	12.931	100,0	37,4

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

Nella tavola 10 si illustra la suddivisione territoriale dei nuclei familiari stranieri in carico nell'anno 2005 (12.391), indicandone anche la quota sul totale degli assistiti. Le province in cui tale incidenza è maggiore sono Parma (42,6% circa), Modena (41,1%), Bologna e Piacenza (40,2%). Si segnala che a Parma risiede un numero di minori stranieri nettamente inferiore rispetto a Bologna, Modena e Reggio Emilia,²⁰ ma su questo territorio l'incidenza dei bambini e dei ragazzi stranieri in carico sul totale è la più alta in regione raggiungendo il 46%.²¹

La provincia in cui il numero dei nuclei familiari stranieri, rispetto agli assistiti, è il più basso è, invece, Ferrara (27%). Ad eccezione di quest'ultimo territorio, la lettura dell'andamento 2003-2005 conferma l'aumento, a livello regionale, della quota dei nuclei stranieri rispetto al totale dei nuclei assistiti, riscontrata nell'analisi 2001-2003.²² Stando ai dati in nostro possesso, la loro incidenza passa dal 25,2% del 2001 al 37,4% del 2005.

¹⁹ Servizi parzialmente rispondenti: Ausl Rimini (RN).

²⁰ Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2004. XIV Rapporto*, op. cit., 2004, p. 509 e Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2006. XVI Rapporto*, 2006, op. cit., p. 498.

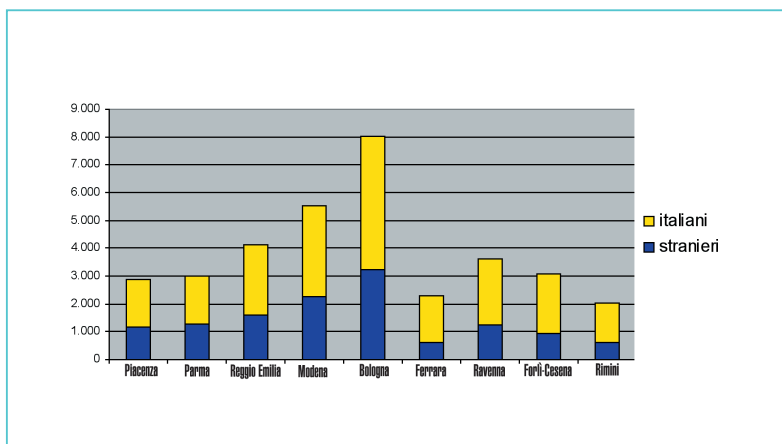
²¹ Secondo quanto riscontrato nell'ambito della rilevazione annuale effettuata dal Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, illustrata nel capitolo 1.

²² Cfr. *I nuclei familiari in difficoltà*, in Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit., p. 147.



La figura 4 rappresenta graficamente il rapporto tra i nuclei italiani e stranieri, assistiti nell'anno 2005, per provincia.

Figura 4 – Suddivisione dei nuclei familiari, italiani e stranieri, assistiti dai servizi socio-territoriali. Anno 2005



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

3.2.2 Le famiglie in difficoltà: le politiche sociali regionali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale

L'Emilia-Romagna, pur collocandosi secondo le rilevazioni dell'Istat²³ tra le regioni meno povere d'Italia, per le sue caratteristiche socio economiche, l'alto capitale sociale, la persistenza di reti e di comportamenti di reciprocità, relazioni e rapporti e la componente solidaristica della famiglia, non è esente dal problema della povertà.

La precarizzazione del lavoro, il prezzo delle abitazioni, l'elevato costo generalizzato della vita a fronte di una stagnazione dell'ammontare degli stipendi e delle pensioni e della modificazione del tessuto sociale determinata dalle ricadute di nuovi fenomeni, quali l'immigrazione, sono fra i fattori propulsivi della crescita di nuove forme di povertà.

Accanto ad una povertà *tradizionale*, che affligge i portatori di disagio grave e conclamato (senza dimora, alcooldipendenti, tossicodipendenti, ex-detenuiti, nomadi, immigrati clandestini...), quasi sempre di tipo multidimensionale, è da segnalare la crescita di un'area di sofferenza di alcuni segmenti della popolazione, legata all'impossibilità di far fronte alle esigenze quotidiane e agli

²³ Cfr.: Istat, *Statistiche in breve, La povertà relativa in Italia nel 2006*, 4 ottobre 2007.



imprevisti della vita. È il caso di persone “vulnerabili” che, spesso davanti ad un evento negativo, scivolano nel disagio e nella povertà, ma anche di famiglie monoreddito o monogenitoriali. La presenza di più figli all’interno della famiglia, specie se minori, aumenta il disagio economico, soprattutto nelle famiglie numerose ed in particolare in quelle con almeno tre figli minori.

A partire da queste considerazioni, è possibile approfondire la dimensione economica della povertà a livello nazionale e regionale esaminando i dati sulla povertà relativa che l’Istat elabora annualmente, sulla base di un’analisi dei consumi delle famiglie. La stima dell’incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e di persone povere sul totale delle famiglie e delle persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua un valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. Il valore di spesa è calcolato sulla base della spesa familiare rilevata dall’indagine annuale Istat sui consumi.

Si dice invece che è “assolutamente povera” la famiglia che è incapace di acquistare un paniere di beni e servizi considerati essenziali, definito annualmente.

Il più recente rapporto Istat²⁴ riferito all’anno 2006, definisce in 970,34 € la soglia di povertà relativa, per una famiglia di due persone.

La tavola 11 riporta i le percentuali di famiglie ed individui in stato di povertà relativa negli ultimi tre anni.

Tavola 11 – La povertà in Italia e in Emilia-Romagna. Anni 2004-2006

anno	linea di povertà relativa (famiglia di due componenti)	Italia		Regione Emilia-Romagna valori % famiglie
		n. famiglie	n. individui	
2006	€ 970,34 al mese	2.623.000 famiglie	7.537.000 individui	3,9%
	valori percentuali	11,1%	12,9%	
2005	€ 936,58	2.585.000 famiglie	7.577.000 individui	2,5%
	valori percentuali	11,1%	13,1%	
2004	€ 919,98	2.674.000 famiglie	7.588.000 individui	3,6%
	valori percentuali	11,7%	13,2%	

Fonte: ISTAT²⁵

²⁴ Istat, *Statistiche in breve, La povertà relativa in Italia nel 2006*, 4 ottobre 2007.

²⁵ Anno 2006: *La povertà relativa in Italia nel 2006*, in Istat, *Statistiche in breve*, 4 ottobre



Se la rilevazione Istat più recente colloca l'Emilia-Romagna fra le regioni con incidenza più bassa di famiglie in situazione di povertà relativa (3,9%) – quelle con le percentuali più alte di famiglie povere risultano essere la Sicilia (28,9%), la Calabria (27,8%) e la Basilicata (23,0%), è indubbio che la nostra regione si trova ad affrontare molte più disuguaglianze e fragilità che nel passato. Crescono infatti le problematiche che richiamano ai temi della solitudine, della precarietà, della fragilità e della esclusione e, accanto ai dati basati sui redditi/consumi, occorre anche considerare quella dimensione del fenomeno riferita alla vulnerabilità degli individui e delle famiglie di fronte al crescente modificarsi di eventi, quali la perdita di casa e lavoro e la difficoltà di un loro recupero.

Per quanto il fenomeno della povertà e dell'esclusione nella sua multidimensionalità sia di difficile "misurazione", sono tre le principali aree del disagio sociale – casa, lavoro ed integrazione – all'interno delle quali collocare le famiglie povere.

È in questa direzione che si rivolge l'azione delle politiche sociali regionali e locali, in cui il contrasto alle forme di povertà si colloca prioritariamente fra gli obiettivi di benessere sociale, cogliendo anche il rilievo crescente che tali politiche hanno assunto nella strategia dell'Unione europea. Le politiche sociali regionali hanno da tempo avviato un percorso per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, in una logica dinamica che, attraverso l'incontro tra Regione, territorio e forze sociali, ha orientato sempre più le soluzioni alla multidimensionalità del fenomeno e al suo differente caratterizzarsi.

Box Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

Il contrasto alla povertà e al rischio di esclusione sociale è fra gli obiettivi di benessere sociale posti fra i principi fondamentali della L.R. n. 2 del 12 marzo 2003, di adeguamento del welfare emiliano-romagnolo alle mutate caratteristiche economiche, demografiche e sociali di città e territori.

Anche il Piano sociale e sanitario regionale colloca questa criticità fra i bisogni complessi che la Regione intende affrontare, con l'obiettivo di fornire ad ogni persona piena cittadinanza, attraverso opportunità per la costruzione di una esistenza equa e dignitosa, agendo sulle tre principali aree del disagio sociale: lavoro, casa ed integrazione.

Gli strumenti normativi e di programmazione regionali consentono quindi di attivare una politica a contrasto della povertà di carattere interdisciplinare che affronta il fenomeno nelle sue diverse articolazioni e considera le differenti tipologie di persone in stato di povertà ed esclusione sociale e gli ambiti di intervento possibili.

2007; anno 2005: *La povertà relativa in Italia nel 2005*, in Istat, *Statistiche in breve*, 11 ottobre 2006; anno 2004: *La povertà relativa in Italia nel 2004*, in Istat, *Statistiche in breve*, 6 ottobre 2005.



Centrale per la realizzazione degli obiettivi posti è la progettualità territoriale degli interventi e l'attività di rete, realizzata attraverso i Piani sociali di zona, i quali hanno sviluppato la programmazione, dalla prevenzione, alla rimozione di gravi situazioni di esclusione, fino ad interventi di emergenza, individuando obiettivi coerenti con quelli regionali (potenziamento dell'accoglienza temporanea, accesso alla casa e al lavoro, sviluppo di interventi di accompagnamento, sostegno alle famiglie vulnerabili, potenziamento dell'integrazione fra servizi). La lettura dell'area tematica del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nei Programmi attuativi 2006 dei Piani sociali di zona, conferma la multidimensionalità del fenomeno e la presenza di povertà "tradizionale" (senza dimora, povertà estrema, nuclei problematici, disagio...) e di nuove forme di povertà legate alle problematiche socio-economiche emergenti (precarizzazione del lavoro, basso reddito, alto costo della casa...).

Appare evidente anche un consolidamento delle reti pubbliche e private di accoglienza e di aiuti, supportato da una presenza costante del terzo settore e del volontariato.

Il "Programma finalizzato a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale", affidato alla programmazione dei Piani sociali di zona, previsto dalla Regione per la prima volta nel 2004, assegna risorse alle zone sociali per lo sviluppo, oltre che di servizi già consolidati, di specifici interventi a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Il programma tiene conto del diverso caratterizzarsi della povertà e dei vari aspetti dell'esclusione. Si occupa dei senza fissa dimora e delle popolazioni nomadi, le cui diversità possono talvolta costituire fattore di disagio ed emarginazione e volge una particolare attenzione alle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale, sia internamente che esternamente alle carceri. Valorizza il capitale sociale regionale, inteso come quell'insieme di relazioni e attività su base locale che sono diventati non solo fattore di coesione, ma anche di produttività e di benessere sociale. I Comuni programmano interventi che riguardano trasferimenti economici, accoglienza abitativa, fornitura di beni di prima necessità, politiche attive del lavoro, prevenzione, promozione e riduzione del danno. Destinatari degli interventi sono principalmente adulti in difficoltà, detenuti ed ex-detenuti, senza dimora, stranieri, famiglie a rischio di esclusione sociale e nomadi.

Il "Programma finalizzato al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale" è stato riconfermato dalla Regione per i Piani di zona attuativi 2008 con le medesime finalità ed un'assegnazione di risorse pari a oltre 3 milioni di euro.

Il Programma si sviluppa in due ambiti d'azione, per ognuno dei quali sono assegnate specifiche risorse:

- a. interventi a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, promossi dalle zone sociali (2.950.000 €);
- b. interventi rivolti alle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale, promossi dai Comuni sede di carcere (400.000 €).

Si afferma l'attenzione alle famiglie in difficoltà, ponendo fra gli *obiettivi* quelli di:

- prevenire le situazioni di povertà, rafforzando i legami di solidarietà familiare e sociale dell'inclusione;
- contrastare il disagio determinato da una crescente vulnerabilità delle persone di fronte ai cambiamenti e alle trasformazioni di una normalità di vita, con particolare riguardo alle separazioni coniugali o alla rottura di vincoli familiari in presenza di figli;



- sostenere progetti in favore di famiglie a rischio di esclusione sociale in quanto in temporanea situazione di fragilità, in particolare nuclei composti da una persona sola, monogenitoriali o donne sole con figli.

Le *azioni* riguardano il sostegno a famiglie in temporanea situazione di fragilità (in particolare nuclei monogenitoriali o donne sole con figli) per l'accompagnamento ad una situazione di autonomia, anche attraverso il sostegno nel pagamento delle utenze domestiche.



3.3 I minori con disabilità e il progetto di vita²⁶

La legge quadro sull'handicap n. 104 del 1992 prevede un insieme articolato di servizi e prestazioni, a vario titolo collegate alle certificazioni di handicap ed invalidità, che per i minori è possibile ricondurre ai quattro ambiti fondamentali della salute, della scuola, dei servizi sociali e socio-educativi ed infine delle prestazioni assistenziali.

Come è stato indicato anche nella proposta di Piano sociale e sanitario regionale il sistema regionale delle politiche per il superamento dell'handicap si è infatti sviluppato a partire dai quattro ambiti fondamentali della salute, della formazione, del lavoro e della cittadinanza sociale, per poi estendersi a tutti gli altri principali diritti e bisogni, così come richiamati anche dalla legge n. 104/92, quali la mobilità, il tempo libero, l'accessibilità...

Il progetto individuale che deve oggi essere garantito alle persone con disabilità dal sistema complessivo dei servizi sanitari, formativi, sociali e per il lavoro dovrebbe pertanto essere articolato in alcuni progetti e percorsi specifici: 1) percorsi di diagnosi, cura e riabilitazione; 2) progetto educativo individuale per l'integrazione scolastica; 3) progetto assistenziale individuale, provvidenze assistenziali e altre agevolazioni di competenza statale; 4) progetto per l'integrazione lavorativa.

L'approccio del progetto di vita ci porta dunque ad analizzare i dati di attività non solo dei servizi sociali e socio-educativi raccolti dal Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza nell'ambito della già citata rilevazione annuale, ma anche i dati relativi alle diagnosi e prese in carico da parte dei servizi di Neuropsichiatria per l'infanzia e l'adolescenza (NPIA), così come i dati relativi all'integrazione scolastica forniti dall'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna ed i dati relativi alle provvidenze di carattere assistenziale.

Quello che si intende analizzare attraverso questi dati è il sistema complessivo di presa in carico, in particolare da parte dei servizi sociali e socio-educativi. In altre parole si intende verificare quali sono i percorsi di continuità tra i servizi sociali dei Comuni, i servizi di Neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza delle Aziende USL – NPIA e i percorsi per l'integrazione scolastica, andando a vedere quanti bambini sono inseriti in questi percorsi.

Prima di passare all'analisi dei dati occorre sottolineare che al momento attuale purtroppo non esiste ancora un collegamento su base anagrafica tra tutti i flussi informativi appena elencati. In altre parole non esiste ancora a livello

²⁶ In queste pagine vengono fatte alcune riflessioni sui diversi interventi di carattere sociale, educativo, sanitario ed assistenziale che attualmente vengono garantiti ai minori con disabilità residenti in Emilia-Romagna. La prospettiva di analisi è quella del cosiddetto "progetto di vita", un approccio di intervento che, come chiedono anche le stesse associazioni delle persone con disabilità, dovrebbe portare a garantire ai bambini disabili un insieme integrato di interventi e servizi coordinati in una sorta di "progetto quadro", che dovrebbe appunto sostenere il progetto di vita della persona disabile stessa e della sua famiglia.



regionale un sistema informativo unico che possa seguire con la dovuta continuità il bambino a scuola, all'interno dei servizi sanitari, sociali, assistenziali, ad esempio con una cartella informativa personale unificata.

Considerando, tuttavia, i criteri di accesso e presa in carico attualmente seguiti dai diversi servizi che qui vengono considerati, possiamo comunque affermare con sicurezza che si parlerà sempre dello stesso gruppo di popolazione, anche se non è possibile conoscere con precisione i percorsi effettuati dai singoli bambini.

Seguendo la logica del cosiddetto progetto o percorso di vita, i primi dati che occorre considerare sono quelli relativi alle diagnosi dei minori in carico ai servizi di NPIA delle Aziende USL. La diagnosi è infatti la prima tappa che una persona con disabilità compie all'interno del sistema dei servizi. La diagnosi clinica è inoltre il primo strumento per individuare una situazione di disabilità.

Nel 2005 gli utenti segnalati dalle Unità operative di neuropsichiatria sono stati complessivamente 36.818, di cui 31.839 già in possesso di una diagnosi registrata dal sistema informativo in uso presso la rete regionale dei servizi di neuropsichiatria. Nella tavola 12 è riportata una macro classificazione delle diagnosi dei minori. Il primo dato che occorre sottolineare è che non tutte le diagnosi considerate sono riconducibili ad una situazione di handicap, così come definita ad esempio dalla legge 104/92 in base alla quale "è persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, *stabilizzata o progressiva*, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione".

Non tutte le patologie diagnosticate dai servizi di NPIA hanno dunque quel carattere stabilizzato o progressivo che esita in una situazione permanente di disabilità e svantaggio sociale, cui fa riferimento la legge 104/92.

Tavola 12 – Bambini e ragazzi in carico ai Servizi di NPIA e relativa diagnosi. Anno 2005

diagnosi	minori in carico	%
disturbi specifici dello sviluppo	13.916	43,7
disturbi psichiatrici di diversa natura	9.073	28,5
disturbi pervasivi dello sviluppo – Autismo	1.139	3,6
ritardo mentale	3.312	10,4
sindromi organiche congenite e acquisite	4.399	13,8
totale utenti con diagnosi	31.839	100,0
totale utenti NPIA in Emilia-Romagna	36.818	–

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Governo dell'integrazione socio-sanitaria e delle politiche per la non autosufficienza. Elaborazione su dati sistema informativo NPIA, Aziende USL



Se infatti consideriamo i dati riportati nella tavola 13, relativi al numero di alunni che vengono certificati in situazione di handicap ai fini dell'integrazione scolastica, che peraltro è una certificazione effettuata dagli stessi servizi di NPPIA, è possibile affermare che i minori con disabilità rappresentano circa un terzo del totale dei minori seguiti dai servizi di NPPIA.

Tavola 13 – Alunni disabili in tutte le scuole di ordine e grado. Anno scolastico 2005/2006

Provincia	alunni disabili
Piacenza	846
Parma	1.046
Reggio Emilia	1.618
Modena	1.692
Bologna	2.515
Ferrara	851
Ravenna	999
Forlì-Cesena	910
Rimini	751
Regione Emilia-Romagna	11.228
% alunni disabili su totale alunni	2,28

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Governo dell'integrazione socio-sanitaria e delle politiche per la non autosufficienza. Elaborazione su dati Ufficio Scolastico regionale per l'Emilia-Romagna

Si tratta infatti di 11.228 alunni certificati in situazione di handicap, pari al 2,28% della popolazione scolastica complessiva (tavola 13), a fronte di 36.818 utenti segnalati dai servizi di NPPIA (tavola 12).

Considerando la logica del progetto di vita, questi dati ci danno dunque un'indicazione positiva, anche se solo dal punto di vista quantitativo, sulla continuità dei percorsi di diagnosi, cura e riabilitazione assicurati dalle Aziende USL ed i percorsi di integrazione scolastica. Anche se permangono ancora spazi di ulteriore miglioramento, è infatti oggi possibile affermare che in Emilia-Romagna esiste una positiva collaborazione tra Scuola, Aziende USL ed Enti locali, grazie anche ad accordi di programma diffusi in tutti gli ambiti provinciali.

Se da un lato i dati dimostrano continuità tra i percorsi sanitari e quelli scolastici, dall'altro tuttavia gli stessi dati indicano che sia nelle NPPIA, sia a scuola i minori disabili cosiddetti certificati convivono con un gruppo ancora più consistente di coetanei che hanno una pluralità di altre patologie di interesse neuro psichiatrico, ma che non sono certificati o certificabili in situazione di handicap ai sensi della legge 104/92.



Purtroppo, al momento attuale, non è ancora possibile incrociare su base individuale i dati offerti da scuola e NPIA. Considerando tuttavia le diagnosi degli utenti dei Servizi NPIA riportate nella tavola 12, sappiamo comunque che sono i disturbi specifici dello sviluppo (ad es. dell'eloquio e del linguaggio, delle abilità scolastiche...) e buona parte dei disturbi psichiatrici (ad es. le sindromi ipercinetiche) quei disturbi che non possono essere ricondotti ad una logica tradizionale di certificazione, così come prevista dalla legge 104/92.

La presenza sempre più consistente di questi disturbi sta creando un dibattito da alcuni anni che divide, da un lato, coloro che affermano che deve essere ormai cambiato lo stesso concetto di disabilità, seguendo le indicazioni che la stessa OMS ha dato, in particolare con la classificazione ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) e dall'altro lato chi, in particolare genitori e Associazioni, si preoccupa del fatto che i propri bambini con disabilità si trovino sempre più spesso a dover dividere le stesse risorse con un numero sempre più consistente di altri bambini, che non sempre sembrano mostrare problemi analoghi o della medesima gravità.

Volendo dare un quadro di sintesi dei principali disturbi oggi presenti nella popolazione minore (tavola 12), c'è un primo gruppo di bambini – piuttosto consistente – che presenta disabilità di tipo “tradizionale” quali il ritardo mentale, che con il 10,4% rappresenta la diagnosi più frequente, o un insieme consistente di sindromi organiche di diversa natura, pari al 13,8% delle diagnosi, che vanno dalla paralisi cerebrale infantile, ai deficit sensoriali, alle malattie genetiche, fino a disabilità acquisite o alle malattie neuromuscolari. Questo primo gruppo di bambini sono quelli che in età adulta vengono generalmente seguiti dai servizi socio-sanitari per disabili gravi o accedono a progetti lavorativi in ambiente di lavoro normale o protetto. Un secondo gruppo di bambini è rappresentato invece da coloro che presentano disturbi psichiatrici anche gravi e che in età adulta potranno essere seguiti dalla Psichiatria adulti. Infine c'è un terzo gruppo di minori che, come abbiamo detto, non ha una condizione patologica che esita in disabilità e che è costituito in buona parte da quei bambini che nei percorsi di integrazione scolastica viene definito con bisogni educativi speciali.

Per proseguire l'analisi dei vari percorsi ed interventi assicurati ai minori con disabilità, devono essere anche considerati i dati relativi alle provvidenze economiche statali (ad es. indennità di frequenza) che i minori con grave disabilità possono ottenere in seguito alla certificazione di invalidità. A differenza dei dati di diagnosi che abbiamo appena analizzato, questi dati ci possono dare alcune indicazioni sul livello di gravità dei minori considerati, in quanto si tratta di provvidenze riservate alle situazioni più gravi.

Come indicato nella tavola 14 sono infatti 6.451, rispetto ai 11.228 minori certificati a scuola, coloro che a gennaio 2006 risultavano percepire indennità di carattere assistenziale erogate dall'INPS a fronte di una grave disabilità che viene certificata dalle apposite commissioni in servizio presso le Aziende USL.



Si tratta in particolare di minori che percepivano un'indennità di frequenza in quanto riconosciuti "minore con difficoltà persistenti a svolgere le funzioni proprie dell'età" (L. 289/90) o "minore con perdita uditiva superiore a 60 decibel nell'orecchio migliore", oppure un'indennità di accompagnamento o speciale in quanto ciechi totali o parziali, oppure per aver avuto il riconoscimento di un'invalidità totale, non essendo in grado di deambulare autonomamente o senza l'aiuto di un accompagnatore o di svolgere autonomamente gli atti quotidiani della vita.

Tavola 14 – Prestazioni assistenziali erogate a minori al 1 gennaio 2006

Provincia	n. prestazioni
Piacenza	417
Parma	710
Reggio Emilia	898
Modena	997
Bologna	1.359
Ferrara	463
Ravenna	487
Forlì-Cesena	684
Rimini	436
Regione Emilia-Romagna	6.451

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Governo dell'integrazione socio-sanitaria e delle politiche per la non autosufficienza. Elaborazione su dati INPS

Esiste dunque un numero di minori piuttosto consistente in situazione di particolare gravità che usufruisce contemporaneamente di prestazioni sanitarie, integrazione scolastica e provvidenze assistenziali. Non tutti questi minori vengono tuttavia seguiti anche dai servizi sociali.

Analizzando i dati riportati nella tavola 15²⁷, che riguardano i minori con disabilità assistiti dai servizi sociali territoriali scopriamo infatti che, nel 2005, sono stati complessivamente 2.320. Come indicato nella tavola 16, rappresentano solo il 4,6% dell'utenza del servizio sociale minori.

²⁷ I dati presentati nelle tavole 15 e 16 di questo paragrafo non corrispondono numericamente a quelli riportati alla tavola 6 del paragrafo 3.1.2, poiché alle tavole 15 e 16 si presenta il numero complessivo dei disabili assistiti, anche per motivi diversi (disagio sociale od economico), mentre la tavola 6 mostra esclusivamente la quota di ragazzi, assistiti dai servizi socio-territoriali, che ha come motivazione principale di presa in carico la disabilità.



Tavola 15 – Bambini e ragazzi disabili, assistiti dai servizi sociali territoriali. Anni 2003-2005²⁸

Provincia	2003		2004		2005	
	v.a.	% sul totale regionale	v.a.	% sul totale regionale	v.a.	% sul totale regionale
Piacenza	292	13,9	314	15,1	397	17,1
Parma	207	9,8	215	10,3	252	10,9
Reggio Emilia	127	6,0	274	13,2	264	11,4
Modena	206	9,8	158	7,6	174	7,5
Bologna	316	15,0	344	16,5	275	11,8
Ferrara	49	2,3	98	4,7	102	4,4
Ravenna	114	5,4	122	5,9	113	4,9
Forlì-Cesena	385	18,3	155	7,4	332	14,3
Rimini	407	19,4	403	19,3	411	17,7
Regione Emilia-Romagna	2.103	100,0	2.083	100,0	2.320	100,0
Variaz. % annua	-		- 1,0%		+ 11,4%	

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

Tavola 16 – Incidenza di bambini e ragazzi disabili, assistiti dai servizi socio-territoriali, su totale assistiti. Anni 2003-2005

Provincia	2003	2004	2005
	% su totale provinciale assistiti	% su totale provinciale assistiti	% su totale provinciale assistiti
Piacenza	8,4	7,7	9,2
Parma	5,5	5,9	5,4
Reggio Emilia	2,0	4,0	4,0
Modena	3,0	2,0	2,2
Bologna	2,9	2,9	2,4
Ferrara	1,9	3,4	3,3
Ravenna	3,1	3,0	2,3
Forlì-Cesena	9,9	4,5	8,6
Rimini	10,0	10,0	11,9
Regione Emilia-Romagna	4,6	4,3	4,6

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

²⁸ Servizi non/parzialmente rispondenti. Anno 2003: Comune di Parma (PR); Comune



Si tratta di un dato che testimonia come, ancor oggi, la maggior parte degli sforzi economici e organizzativi degli Enti locali si concentri sui processi di integrazione scolastica. Come evidenziato dai dati recentemente diffusi dall'ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni (www.istat.it), i trasporti e gli educatori professionali per l'integrazione scolastica rappresentano infatti la principale voce di spesa per i disabili da parte dei Comuni, mentre il servizio sociale per minori risulta impegnato principalmente sul versante del disagio familiare e della tutela dei minori.

Si tratta comunque di un dato che deve far riflettere, soprattutto in considerazione del fatto che nel corso degli ultimi anni un numero molto elevato di Comuni ha ritirato le deleghe per la gestione dei servizi sociali, in precedenza affidati alle Aziende USL e contemporaneamente i Servizi di NPJA si stanno sempre più connotando come servizi specialistici di diagnosi, cura e riabilitazione, sempre meno orientati a sostenere interventi di carattere sociale ed educativo.

A fronte di questa situazione, uno degli obiettivi previsti per l'area disabili nel nuovo Piano sociale e sanitario regionale è quello di qualificare gli interventi per i minori con disabilità. L'emergere di nuovi bisogni e aspettative da parte delle famiglie, così come la riorganizzazione dei servizi di Neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza e la diversa organizzazione territoriale che stanno assumendo i servizi rivolti ai minori impongono la necessità di ripensare l'organizzazione dei servizi sociali e socio-sanitari per i minori con disabilità al fine di assicurare una presa in carico precoce e rivolta alla globalità dei bisogni del bambino e della sua famiglia.

Gli elementi costitutivi della presa in carico dovrebbero essere:

- la garanzia di affiancamento, ascolto, orientamento a supporto della famiglia dal momento della nascita di un bambino con disabilità;
- la condivisione con la famiglia da parte degli operatori socio-sanitari del progetto di vita per promuovere lo sviluppo delle potenzialità personali, con l'acquisizione o il recupero delle abilità e delle competenze;
- il progetto educativo individuale finalizzato all'integrazione scolastica previsto dalla legge 104/92 che deve essere in stretta relazione con il progetto di vita considerando in modo particolare le fasi di transizione;
- il progetto di vita deve essere finalizzato anche a sostenere il lavoro di cura svolto dalla famiglia e a favorire la partecipazione sociale del minore con disabilità, attraverso servizi educativi e per il tempo libero;
- l'adozione di procedure semplificate per l'accertamento dell'invalidità e del-

di Reggio Emilia (RE); Consorzio servizi sociali di Imola, Distretto di Porretta Terme (BO). Anno 2004: Distretto di Castelfranco Emilia (MO); Consorzio servizi sociali di Imola, Distretto di Porretta Terme (BO). Anno 2005: Comune di Novi di Modena (MO); Consorzio servizi sociali di Imola (BO).



la situazione di handicap per garantire un accesso tempestivo alle agevolazioni e provvidenze assistenziali.

Dai dati che abbiamo analizzato emerge come la rete regionale sia già in grado di garantire buona parte di questi diritti ai minori con disabilità, anche se possono essere sicuramente migliorati aspetti quali l'integrazione, la continuità e la collaborazione tra i vari soggetti e percorsi, così come il potenziamento dei servizi sociali ed educativi per l'ambito extra-scolastico ed una nuova definizione delle modalità di integrazione socio-sanitaria, così come prevede il nuovo Piano sociale e sanitario. Occorre pertanto favorire il coordinamento e l'integrazione in ambito zonale dei servizi sanitari, sociali ed educativi finalizzati ai minori in situazione di handicap, anche attraverso specifici piani territoriali di intervento ed accordi di programma di ambito almeno distrettuale.



3.4 I ragazzi denunciati e condannati

Come già evidenziato nel precedente rapporto *Crescere in Emilia-Romagna*, il fenomeno dei minori imputati di reato viene analizzato mediante i dati relativi alle denunce alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e a quelle per le quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale²⁹.

La tavola 17 mostra l'andamento delle denunce alla Procura della Repubblica per reati commessi in Emilia-Romagna, negli ultimi sette anni per i quali sono disponibili i dati. Viene evidenziato, dopo un progressivo calo delle denunce (tra il 1999 e il 2002) un brusco incremento nel triennio 2003–2005: rispetto al 2002, si

Tavola 17 – Ragazzi denunciati alla Procura della Repubblica per reati commessi. Confronto tra Regione Emilia-Romagna e Italia. Anni 1999-2005

anno	Regione Emilia-Romagna		Italia		% denunce Regione Emilia-Romagna su Italia
	v.a.	differenza % (su base annua)	v.a.	differenza % (su base annua)	
1999	2.685	-	43.897	-	6,1
2000	2.503	- 6,8	39.963	- 9,0	6,3
2001	2.214	- 14,1	39.785	- 0,4	5,6
2002	1.900	- 14,2	40.588	+ 2,0	4,7
2003	2.518	+ 32,5	41.208	+ 1,5	6,1
2004	2.363	- 6,2	41.529	+ 0,8	5,7
2005	2.822	+ 19,4	40.364	- 2,8	7,0

Fonte: Ministero della Giustizia (dati anni 1999-2001)³⁰ e ISTAT (dati anno 2002, 2003, 2004³¹ e 2005³²)

²⁹ Secondo la normativa, non sono imputabili di reato i minori infraquattordicenni (art. 97 c.p.) e i minori di età compresa tra i quattordici e i diciassette anni considerati incapaci di intendere e di volere (art. 98 c.p.); inoltre il magistrato può disporre che l'azione penale non abbia corso (per l'irrelevanza del fatto ecc.). Le denunce alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni comprendono tutte le denunce a carico di minori, indipendentemente dal fatto che siano imputabili o meno; esse sono quindi assai più numerose delle denunce per le quali l'autorità giudiziaria ha iniziato un'azione penale. Infine si tratta del numero delle denunce, e non dei soggetti denunciati: se uno stesso soggetto ha ricevuto più denunce, compare altrettante volte nelle statistiche.

³⁰ Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, *Minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni – Anni 1999-2001*.

³¹ ISTAT, *Annuario statistiche giudiziarie penali. Anno 2002, 2004; Annuario statistiche giudiziarie penali. Anno 2003, 2005; Annuario statistiche giudiziarie penali. Anno 2004, 2006*.

³² ISTAT, *Minorenni denunciati. Anno 2005*, Tavole di dati, 10 gennaio 2008.



sono avute rispettivamente 610 denunce in più nel 2003 (per complessive 2.518), 463 in più nel 2004 (per complessive 2.363) e 922 in più nel 2005 (per complessive 2822). In percentuale, l'aumento registrato nel solo 2003 è stato del 32,5%.

La stessa tendenza, anche se in modo decisamente meno accentuato, si è manifestata a livello nazionale, già dal 2002 (40.588 denunciati, pari a +2% rispetto all'anno precedente); la tendenza si è poi confermata nei due anni successivi (rispettivamente +1,5% nel 2003 e +0,8% nel 2004), mentre nel 2005 si è registrata una flessione (-2,8%).

La tavola 17 riporta anche la percentuale delle denunce per reati avvenuti in Emilia-Romagna sulle denunce nazionali. La serie storica delle percentuali delle denunce in regione rispetto all'Italia evidenzia invece una sostanziale stabilità: il dato del triennio 1999-2001 (6,1%-6,3%-5,6%) è sostanzialmente sovrapponibile a quello del biennio 2003-2004 (6,1%-5,7%).

L'analisi di quanto emerge trova utili spunti di confronto con la tavola 18, ove viene rappresentata l'incidenza della devianza da parte di ragazzi stranieri. Nel quadriennio 1999-2002 la percentuale di ragazzi stranieri denunciati era compresa tra il 26,6% ed il 29,5% del totale: tale dato era di poco superiore a quello nazionale, compreso tra il 21,9% ed il 27,4% (con una differenza compresa tra 2,1 punti percentuali del 1999 e 4,7 del 2001). Nel triennio 2003-2005 l'incidenza di minori stranieri denunciati si è notevolmente innalzata, superando il 40%; questo dato è nettamente superiore alla media nazionale, che pure è aumentata nel biennio avvicinandosi alla soglia del 30%.

Tavola 18 – Ragazzi italiani e stranieri denunciati alla Procura della Repubblica. Confronto tra Regione Emilia-Romagna e Italia. Anni 1999-2005

anno	Regione Emilia-Romagna			Italia		
	totale denunciati	di cui stranieri	% stranieri sul totale	totale denunciati	di cui stranieri	% stranieri sul totale
1999	2.685	791	29,5	43.387	11.887	27,4
2000	2.503	693	27,7	38.963	9.124	23,4
2001	2.214	589	26,6	39.785	8.720	21,9
2002	1.900	536	28,2	40.588	10.009	24,7
2003	2.518	1.031	40,9	41.208	11.465	27,8
2004	2.363	960	40,6	41.529	12.053	29,0
2005	2.822	1.210	42,9	40.364	11.860	29,4

Fonte: Ministero della Giustizia (dati anni 1999-2001) e ISTAT (dati anno 2002, 2003, 2004 e 2005) ³³

³³ Vedi note 30, 31 e 32.



Tuttavia, rapportando i numeri assoluti inerenti le denunce (di cui alle due tavole precedenti) alla popolazione residente minorenni, le dimensioni del fenomeno assumono una connotazione diversa: l'aumento sensibile dei bambini e ragazzi residenti (cresciuti di circa 30.000 unità dal 2002 al 2004) ha come conseguenza che l'incidenza dei ragazzi denunciati si attesti attorno al 4% nel triennio 2003–2005, riportando i dati in esame in linea con quelli del quadriennio precedente: l'incidenza del 2004 (3,9%) nel periodo 1999–2004 è infatti tra le più basse del periodo preso in esame, ed è seconda solo a quella del 2002.

Tavola 19 – Ragazzi denunciati alla Procura della Repubblica su 1.000 residenti minorenni in Emilia-Romagna. Anni 1999-2005

anno	ragazzi denunciati	ragazzi residenti	tasso per 1.000 ragazzi residenti
1999	2.685	539.204	5,0
2000	2.503	549.229	4,6
2001	2.214	560.326	4,0
2002	1.900	572.438	3,3
2003	2.518	584.736	4,3
2004	2.363	602.257	3,9
2005	2.822	619.159	4,6

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza e Servizio controllo di gestione e sistemi statistici. Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (dati anni 1999-2001) e ISTAT (dati anno 2002, 2003, 2004 e 2005)³⁴

Approfondendo l'analisi sulla provenienza geografica dei minori stranieri denunciati, nel triennio 2002–2004 è aumentato in modo sensibile il dato dei ragazzi provenienti dai Paesi europei dell'Est (dai 281 del 2002 ai 536 del 2004) ed in particolare dei ragazzi romeni (2002: 50; 2003: 336; 2004: 266), mentre resta sostanzialmente stabile o in diminuzione il dato dei ragazzi albanesi (71), croati (58), serbo-montenegrini (30). A condizionare il dato sopra illustrato vi è l'abolizione dal 1° gennaio 2002 del visto per i cittadini rumeni diretti per motivi turistici nei paesi dello spazio Schengen: ciò ha consentito l'ingresso in Italia di cittadini minorenni, anche non accompagnati, provenienti da quel paese. In aumento altresì il dato dei minori denunciati di provenienza africana (dai

³⁴ Vedi note 31, 32 e 33.



212 del 2002 ai 315 del 2004) con una prevalenza dei ragazzi di nazionalità marocchina, 227 nel 2004).

Per quanto riguarda la tipologia dei reati per i quali i minorenni vengono denunciati, nel periodo 1999–2005 (tavola 20), emergono quelli contro il patrimonio, la cui incidenza è costantemente aumentata dal 2000, superando la quota del 60%. A seguire, con quote significative, i reati contro la persona: nel periodo di riferimento sono connotati da un andamento altalenante, che risente della variabilità del numero dei minori denunciati, mentre l'incidenza si mantiene sempre al di sotto del 25%. In netta diminuzione, invece, i reati contro l'economia e la fede pubblica (che comprendono i reati legati agli stupefacenti) che nel periodo 2002-2005 non hanno mai superato la soglia dei 300 casi e che, in quanto ad incidenza, si attestano tra il 10 ed il 12% (mentre nel triennio precedente erano attorno al 17% del totale).

Tavola 20 – Ragazzi denunciati alla Procura della Repubblica per tipologia di reato in Emilia-Romagna. Anni 1999-2005

anno	contro la persona		contro il patrimonio		contro l'economia e la fede pubblica		contro lo Stato		altri reati		Regione Emilia-Romagna	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1999	501	18,7	1.523	56,7	471	17,5	129	4,8	61	2,3	2.685	100,0
2000	575	23,0	1.358	54,3	434	17,3	112	4,5	24	1,0	2.503	100,0
2001	511	23,1	1.214	54,8	377	17,0	85	3,8	27	1,2	2.214	100,0
2002	469	24,7	1.076	56,6	233	12,3	80	4,2	42	2,2	1.900	100,0
2003	606	24	1.514	60,1	272	10,8	99	3,9	27	1,1	2.518	100,0
2004	508	21,5	1.427	60,4	283	12,0	115	4,9	30	1,3	2.363	100,0
2005	624	22,1	1.748	61,9	300	10,6	109	3,9	41	1,5	2.822	100,0

Fonte: Ministero della Giustizia (dati anni 1999-2001) e ISTAT (dati 2002, 2003, 2004 e 2005) ³⁵

La tavola 21 mostra il dato dei minori denunciati per i quali è stata avviata l'azione penale, rapportato a quello delle denunce; come ricordato in nota, infatti, solo una parte dei minori denunciati può essere imputata di reato.

L'andamento generale del fenomeno in Emilia-Romagna, dal 1999 al 2004, mostra un'interessante evoluzione. Nel periodo in esame, infatti, si manifesta un andamento altalenante delle azioni penali avviate, che passano dalle 1.212 azioni avviate nel 2001 alle 958 dell'anno successivo per poi tornare sopra le mille negli ultimi due anni. Tale andamento è solo in parte collegabile a quello delle denunce: sempre nel 2001, a fronte di una diminuzione delle denunce rispetto

³⁵ Vedi note 31, 32 e 33.



ai due anni precedenti, si è verificato un sensibile aumento delle azioni avviate (il numero maggiore dell'arco temporale in esame).

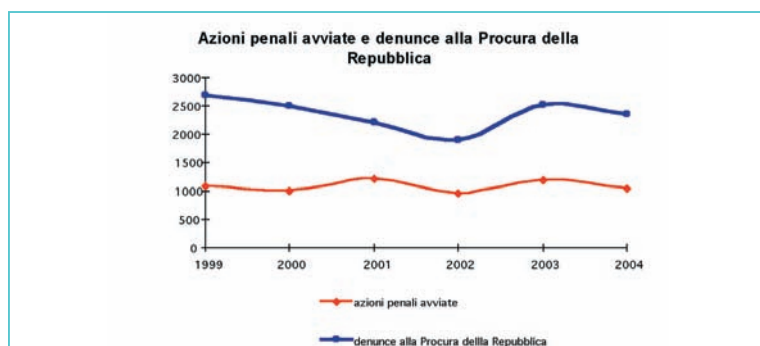
Dato interessante è anche l'andamento dell'incidenza, che dopo l'impennata del 2001 (oltre 54%) è andato costantemente diminuendo fino al 2004, di quasi undici punti percentuali, senza tuttavia raggiungere i livelli del 1999-2000, prossimi al 40%.

Tavola 21 – Denunce a carico di minorenni in Emilia-Romagna. Confronto tra quelle per le quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e quelle pervenute alla Procura della Repubblica. Anni 1999-2004

anno	azioni penali avviate	denunce alla Procura della Repubblica	incidenza del numero di azioni avviate sulle denunce
1999	1.091	2.685	40,63
2000	1.001	2.503	39,99
2001	1.212	2.214	54,74
2002	958	1.900	50,42
2003	1.182	2.518	46,94
2004	1.036	2.363	43,84

Fonte: Ministero della Giustizia (dati anni 1999-2001) e ISTAT (dati 2002, 2003, 2004)³⁶

Figura 5 – Denunce a carico di minorenni in Emilia-Romagna. Confronto tra quelle per le quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e quelle pervenute alla Procura della Repubblica. Anni 1999-2004



Fonte: Ministero della Giustizia (dati anni 1999-2001) e ISTAT (dati 2002, 2003, 2004)³⁹

³⁶ Vedi note 31 e 32.

³⁷ Vedi note 31 e 32.



La tavola 22 mostra la ripartizione per provincia del numero di ragazzi denunciati nell'anno 2005³⁸.

Tavola 22 – Minorenni denunciati per delitto in Emilia-Romagna, secondo la cittadinanza e il sesso. Anno 2005

Provincia	minorenni denunciati	ragazzi residenti	tasso per 1.000 ragazzi residenti	di cui femmine		di cui stranieri	
				v.a.	% sul totale denunce della provincia	v.a.	% sul totale denunce della provincia
Piacenza	112	39.421	2,8	20	17,9	50	44,6
Parma	242	60.270	4,0	51	21,1	88	36,4
Reggio Emilia	245	83.021	3,0	36	14,7	92	37,6
Modena	382	106.601	3,6	99	25,9	134	35,1
Bologna	957	133.792	7,2	177	18,5	505	52,8
Ferrara	168	42.198	4,0	35	20,8	72	42,9
Ravenna	219	51.560	4,0	55	25,1	85	38,8
Forlì-Cesena	233	55.904	4,2	47	20,2	90	38,6
Rimini	264	46.392	5,6	56	21,2	94	35,6
Regione Emilia-Romagna	2.822	619.159	4,6	576	20,4	1.210	42,9

Fonte: ISTAT³⁹

La provincia che presenta il numero maggiore di minori denunciati è Bologna con un tasso pari a 7,2 su 1000 residenti, ed è nettamente superiore alla media regionale (4,6 ragazzi su 1000 residenti). Sempre a Bologna spetta l'incidenza maggiore di ragazzi stranieri denunciati (52,8%, a fronte di una media regionale attestata sul 42,9%); i dati relativi alle due incidenze (denunciati su residenti e stranieri su denunciati) potrebbero pertanto essere correlati. Per la lettura del dato può essere interessante anche il riferimento al fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, significativo a Bologna.

Interessante anche il dato di Rimini: è terza in ordine al numero di denunce (posizionata tra le ben più popolate Modena e Reggio Emilia, rispettiva-

³⁸ È da sottolineare come questa tavola non riporti il numero delle azioni penali avviate nel 2005, in quanto il dato, al momento della redazione del testo, non è ancora risultato disponibile.

³⁹ Vedi nota 35.



mente seconda e quarta); è seconda in quanto a incidenza di ragazzi denunciati sui residenti, unica assieme a Bologna al di sopra della media regionale (5,6 ragazzi su 1000 residenti); in questo caso, a differenza di Bologna, il dato dell'incidenza non è tuttavia correlabile a quello della percentuale di stranieri denunciati (35,6%, ben al di sotto della media regionale del 42,9%), ma appare piuttosto da correlare a stili di vita e ai flussi stagionali legati al turismo.

In controtendenza rispetto a Rimini le altre due province meno popolate della regione, in ordine Piacenza e Ferrara; la prima, in particolare, manifesta una bassa incidenza di minorenni denunciati (2,8 su 1000 residenti, la più bassa della regione) a fronte di un'incidenza sostenuta di ragazzi stranieri denunciati (44,6%, seconda in regione solo a Bologna).

Nella tavola 23 è confrontato il dato dei ragazzi nati in qualsiasi luogo (quindi anche fuori regione) e condannati nel periodo 1999-2004 per reati commessi in regione, con quello dei ragazzi nati in Emilia-Romagna e condannati per reati commessi in qualsiasi luogo (quindi anche fuori regione); dai dati si evince come, fatto salvo per il biennio 2000-2001, il dato dei ragazzi condannati per reati in Emilia-Romagna sia sempre rimasto al di sopra delle cento unità, con oscillazioni anche molto significative (nel 2002 e nel 2004 il numero dei ragazzi condannati è il doppio rispetto al 2000). Tra questi, tuttavia, il numero delle ragazze condannate nell'ultimo triennio si mantiene sempre al di sotto del 25% (23 ragazze nel 2002, 23 nel 2003, 17 nel 2004). Il dato dei ragazzi nati in Emilia-Romagna condannati per reati è invece via via diminuito nel periodo in esame, attestandosi, nel quinquennio 2000-2004, costantemente al di sotto delle quaranta unità e, in tre casi, al di sotto delle trenta: nel biennio 2003-2004 i minori condannati nati in questa regione sono sostanzialmente dimezzati rispetto al dato del 1999.

Tavola 23 – Ragazzi condannati in Emilia-Romagna. Anni 1999-2004

anno	Emilia-Romagna: regione in cui è stato commesso il reato (ragazzi nati ovunque)	Emilia-Romagna: regione di nascita (reati commessi ovunque)
1999	102	51
2000	60	37
2001	87	22
2002	119	35
2003	102	26
2004	123	20

Fonte: Ministero della Giustizia (dati anni 1999-2001) e ISTAT (dati 2002, 2003, 2004)⁴⁰

⁴⁰ Vedi note 33 e 34.



Se nel 2002 e nel 2003 oltre un terzo delle condanne totali (rispettivamente il 37% e il 39,6%) riguardano la classe d'età dei diciassettenni, nel 2004 prevale la classe dei sedicenni (il 37,7% di condanne, rispetto al 29,5% dei diciassettenni). Invece le classi dei quattordicenni e dei quindicenni nel triennio 2002-2004 si attestano sempre attorno al 15%.

3.4.1 Le istituzioni e i servizi per ragazzi imputati di reato

Il Centro per la Giustizia minorile (CGM) competente per l'Emilia-Romagna ha sede a Bologna e costituisce organo decentrato del Ministero della Giustizia (Dipartimento della Giustizia minorile). Dal Centro per la Giustizia minorile dipendono l'Istituto penale "Pietro Siciliani", il Centro di prima accoglienza, la Comunità ministeriale, l'Ufficio di Servizio sociale per minorenni (USSM). In merito alle funzioni e all'operatività delle articolazioni del CGM si rinvia al precedente rapporto⁴¹. Rispetto alla situazione organizzativa allora descritta vanno tuttavia osservate due importanti novità: dal 1 gennaio 2007 il CGM ha perso la competenza sulla Regione Marche (passata al neocostituito CGM dell'Aquila, competente anche per Abruzzo e Molise); dal 2006 è stata aperta una sede distaccata dell'USSM a Rimini.

Queste due modifiche comportano una maggior concentrazione ed una più significativa ricaduta dell'azione del CGM sul territorio emiliano-romagnolo. Infatti l'ufficio decentrato di Rimini (competente anche per le province di Ravenna e Forlì-Cesena), è stato aperto per far fronte anche ai problemi legati ai flussi turistici della costa, specie nel periodo estivo, e consente di sostenere il miglioramento dell'integrazione con la società locale e con i servizi sociali, educativi e sanitari del territorio romagnolo. Quale ulteriore novità, va rilevata la nuova organizzazione sistemica cui si ispira il CGM.

Per quanto riguarda i dati degli ingressi nell'Istituto Penale di Bologna, la tavola 24 presenta l'andamento degli anni 2003-2006.

Tavola 24 – Ingressi nell'Istituto penale per minorenni dell'Emilia-Romagna. Anni 2003-2006

anno	italiani		stranieri		totale ingressi		presenza media giornaliera
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
2003	26	16,0	137	84,0	163	100,0	16,1
2004	21	13,6	135	87,7	156	101,3	15,3
2005	18	12,4	127	87,6	145	100,0	17,5
2006	29	22,7	99	77,3	128	100,0	15,4

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it)

⁴¹ Cfr.: Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit., p. 176.



I minori entrati nell'Istituto penale minorile di Bologna nel 2006 sono stati 128, tutti di sesso maschile. Attualmente, infatti, non esiste una sezione femminile e, in caso di bisogno, si ricorre a strutture presenti in altre città (Milano, Torino, Roma). Per oltre i tre quarti (77%) si tratta di ragazzi stranieri. Da evidenziare però che tale percentuale, in costante crescita dal 2001 al 2005, nell'ultimo anno – il 2006 – registra un lieve decremento, sia in percentuale sul totale (dall'87,6% al 77,3%) e, soprattutto in termini di numeri assoluti (da 127 a 99).

Nella comprensione dei dati forniti dalla tavola vanno tuttavia preliminarmente tenuti in considerazione due aspetti. Innanzitutto l'effetto dell'indulto del 2006, del quale hanno beneficiato, nel corso dello scorso anno, dieci ragazzi ospitati presso la struttura; inoltre occorre tenere conto della situazione strutturale del complesso demaniale di Bologna che ospita il CGM, dove, da alcuni anni, sono in corso importanti lavori di restauro che stanno limitando la capienza dell'Istituto penale (attualmente di 14 posti). Così può accadere che ragazzi ristretti sia in misura cautelare, sia in espiazione di pena, vengano trasferiti presso altri Istituti penali e riaccompagnati a Bologna solamente per il tempo necessario alle esigenze legate alle istruttorie giudiziarie. Ciò può avere serie conseguenze perché è causa di possibile pregiudizio per la continuità dei percorsi educativi e di sostegno impostati dagli operatori del CGM di Bologna.

È prevedibile tuttavia che questa situazione si normalizzerà gradualmente a seguito della chiusura del cantiere per il completamento dei lavori; l'Istituto penale potrà progressivamente riacquisire la sua piena funzionalità, in una struttura rinnovata e con una capienza che arriverà ad oltre 40 posti.

Il dato accompagna la lettura ad altre due riflessioni. Come era già stato rilevato nel precedente rapporto,⁴² l'alta percentuale di stranieri all'Istituto penale minorile (sebbene in flessione per il 2006) si spiega piuttosto con la condizione di svantaggio sociale dei ragazzi stranieri che delinquono, che come l'indice di una criminalità minorile straniera dilagante. Infatti, per gli adolescenti non italiani appare più difficile l'applicazione di quelle misure alternative alla detenzione (*in primis* la messa alla prova) che dovrebbero costituire la prassi nel diritto penale minorile.⁴³ Di fatto il dato è in linea con quello delle altre regio-

⁴² Cfr.: Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit., p. 177.

⁴³ Vedi: Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna*, op. cit., p. 177: "A seguito dell'introduzione del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 e D. Lgs. 28 luglio 1989, n. 272, la misura della custodia cautelare nei confronti dei minori ha assunto un ruolo residuale rispetto ad altre misure (prescrizioni con affidamento ai servizi sociali, permanenza in casa, collocamento in comunità); così pure, tra le misure di sicurezza, quella detentiva è limitata a specifici casi, a favore di altre, quali la libertà vigilata. Tuttavia per l'applicazione di misure che prevedono la libertà per il minore, il magistrato non può prescindere da una valutazione circa la sussistenza di una rete di risorse familiari o amicali che possano sostenere il giovane nel



ni centro-settentrionali, mentre nelle regioni meridionali ed insulari la detenzione riguarda in misura maggiore i ragazzi italiani.⁴⁴

Inoltre i dati che riguardano l'Istituto penale di Bologna confermano che il ricorso alla detenzione cautelare in carcere è estremamente elevato, se rapportato alla detenzione per espiazione pena. Se infatti a livello nazionale, al 31 dicembre 2006 tale misura cautelare riguardava 313 minori su 343 presenti negli istituti penali minorili⁴⁵, a Bologna su 17 minori (di cui 11 stranieri) solo 1 era in espiazione pena, mentre gli altri in misura cautelare⁴⁶. Questo utilizzo della detenzione, generalizzato per diversi Stati parte della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia, è stato stigmatizzato dal Commento generale n. 10 (2007) del Comitato ONU dei diritti dell'infanzia,⁴⁷ che anche per questo raccomanda:

- “l'adozione di una legge organica di ordinamento penitenziario minorile, atta a ripensare la funzione della pena con specifico riferimento al minore e finalizzata a ridurre il ricorso alla carcerazione e a trasformare radicalmente il ruolo e il funzionamento degli istituti penali per i minorenni”;
- “l'adozione di specifiche *policies* e programmi di intervento volti a rimediare alla grave discriminazione dei minori stranieri, rom [...]”.

Nell'anno 2006 sono stati 137 (19 in più rispetto all'anno 2005) i ragazzi ospitati presso il Centro di prima accoglienza di Bologna. Circa due terzi sono ragazzi e ragazze (poche) di nazionalità straniera. Come nel caso dell'Istituto penale sono in calo, anche se solo in percentuale sul totale, rispetto alla quota di stranieri entrati l'anno precedente.

suo percorso di recupero educativo. Nel caso dei minori stranieri non accompagnati, la mancanza o comunque la fragilità di tale rete porta ad individuare nella misura detentiva (che di per sé dovrebbe essere residuale), l'unica opportunità educativa praticabile”.

⁴⁴ Il confronto dei dati è desumibile da: *Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it)*.

⁴⁵ *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*. Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 2006-2007, Roma, Save the Children Italia, 2007, p. 98.

⁴⁶ Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it).

⁴⁷ Il *General Comment No. 10 (2007)*. *Children's rights in Juvenile Justice* è disponibile sulla seguente pagina web: www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/General-Comment10-02feb07.pdf.



Tavola 25 – Ingressi nel Centro di prima accoglienza di Bologna (accompagnati, arrestati, fermati). Anni 2003-2006

anno	italiani		stranieri		totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2003	40	23,8	128	76,2	168	100,0
2004	37	22,7	126	77,3	163	100,0
2005	21	17,8	97	82,2	118	100,0
2006	43	31,4	94	68,6	137	100,0

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it)

Tavola 26 – Soggetti presi in carico dall'Ufficio di servizio sociale per minorenni di Bologna. Anni 2003-2006

anno	italiani esclusi sinti		stranieri esclusi nomadi		nomadi		totale soggetti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2003	162	47,1	152	44,2	30	8,7	344	100,0
2004	117	43,0	122	44,9	33	12,1	272	100,0
2005	158	51,0	115	37,1	37	11,9	310	100,0
2006	136	43,6	142	45,5	34	10,9	312	100,0

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it)

Nel 2006 sono stati 312 (di cui 99 a piede libero) i ragazzi e le ragazze presi in carico dall'Ufficio di servizio sociale presso il CGM di Bologna. Poco meno della metà erano italiani, quasi altrettanto stranieri, l'11% nomadi. Queste quote non variano in modo significativo rispetto all'anno precedente.

Tavola 27 – Ingressi in Comunità in Emilia-Romagna. Anni 2003-2006

anno	italiani		stranieri		nomadi		totale soggetti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2003	54	33,5	92	57,1	15	9,3	161	100,0
2004	39	22,8	121	70,8	11	6,4	171	100,0
2005	38	23,2	113	68,9	13	7,9	164	100,0
2006	46	30,3	95	62,5	11	7,2	152	100,0

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it)

Il dato dei collocamenti in comunità comprende sia il numero dei ragazzi entrati nella comunità ministeriale ubicata internamente al CGM (79 nel 2006), sia quel-



lo dei ragazzi collocati in comunità esterne. Nel 2006, i minori entrati in comunità sono stati 152, dodici in meno rispetto all'anno precedente. Gli stranieri rappresentano il 62,5% del totale, i nomadi il 7,2%. Nel 2005 la percentuale di stranieri era di poco superiore (69% circa) e quella dei nomadi molto simile (7,9%). Dei ragazzi presenti nelle comunità, 10 sono usciti perché hanno beneficiato dell'indulto.

Una delle principali criticità, sopra rilevata, del sistema penale minorile consiste nel fatto che più difficilmente i ragazzi stranieri (in particolare quelli non accompagnati) o nomadi accedono alle misure alternative alla detenzione e all'istituto della messa alla prova con sospensione del processo (art. 28, DPR 448/88): in questi casi, e soprattutto nell'ultimo, infatti, è fondamentale il coinvolgimento della famiglia del ragazzo (o dell'ambito sociale nel quale egli vive). Ciò è dimostrato anche dalla tavola seguente.

Tavola 28 – Interventi di sospensione del processo e messa alla prova (art. 28 DPR, 448/88) in Emilia-Romagna. Anni 2005-2006

anno	italiani esclusi sinti		stranieri esclusi nomadi		nomadi		totale soggetti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2005	42	68,9	3	4,9	16	26,2	61	100,0
2006	36	58,1	26	41,9	0	0,0	62	100,0

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento giustizia minorile, Servizio statistico (www.giustizia.it)

Dalla lettura di questi dati si nota come tra i minori presi in carico dal servizio sociale del CGM, gli italiani fruiscono della messa alla prova con maggior frequenza rispetto agli stranieri e ai nomadi. Nel 2006 nessun nomade ha usufruito di questo intervento, diversamente dall'anno precedente. Tuttavia va rilevato che il numero degli stranieri che hanno fruito di messa alla prova è sensibilmente aumentato (da 3 a 26): probabilmente si tratta di ragazzi che comunque hanno alle spalle un tessuto familiare solido (di *seconda generazione*).

Questa situazione conferma la preoccupazione, rappresentata dal rapporto di monitoraggio della Convenzione ONU⁴⁸, secondo il quale “si assiste ad una sistematica discriminazione di alcune categorie di minori: gli stranieri, i rom [...]”. Anche questo dato, pertanto, sollecita un adeguamento della normativa vigente (D. Lgs. n. 448/88 e D.P.R. n. 272/89) che pure ha rappresentato un'importante e matura svolta, ma che ora necessita di un adattamento alla mutata composizione sociale e alle esigenze delle nuove generazioni.

⁴⁸ *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*. Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 2006-2007, Roma, Save the Children Italia, 2007, p. 98.