

L'impatto del sisma sui diritti dei bambini dell'Emilia

*Un approfondimento in alcuni comuni colpiti dal sisma
nella Regione Emilia Romagna*



Indice

1. Premessa: il perché della ricerca	2
2. Alcune 'cautele di metodo'	3
3. Le fonti interrogate e le istituzioni coinvolte	5
4. L'assistenza alla popolazione	7
4.1. <i>Un 'tetto' per tutti</i>	7
4.2. <i>Chi è rimasto più a lungo nei campi di accoglienza?</i>	9
5. La scuola come 'priorità delle priorità': il ritorno alla normalità	11
6. L'extrascuola: la scelta di dare continuità	13
6.1. <i>La prima fase: l'emergenza</i>	13
6.2. <i>Il raccordo interistituzionale</i>	14
6.3. <i>La seconda fase: il post-emergenza</i>	14
6.4. <i>Adolescenti e giovani... da salvaguardare</i>	15
6.5. <i>La riattivazione della rete di biblioteche... itineranti</i>	17
7. Le riflessioni dei servizi sociali, tra emergenza e ritorno ad una diversa normalità	18
7.1. <i>Nuovi casi</i>	18
7.2. <i>Lavoro di comunità e prevenzione</i>	19
7.3. <i>Come 'leggere' le situazioni di abuso e maltrattamenti</i>	20
8. Per riflettere sul futuro...	21
8.1. <i>Per garantire i diritti dei minori: alcune parole-chiave</i>	21
8.2. <i>Le indicazioni per il territorio</i>	21
8.3. <i>Suggerimenti per la gestione delle emergenze</i>	22
Allegato	24

1. Premessa: il perché della ricerca

Il terremoto del 20 e 29 maggio 2012 ha avuto impatti devastanti in una vasta zona del territorio emiliano (una cinquantina di comuni ubicati in quattro province di Reggio Emilia, Modena, Bologna e Ferrara). La presente indagine (desk e field) ha avuto come oggetto l'impatto dell'evento sismico sul rispetto dei *diritti dei minori*¹.

Tale indagine è stata effettuata nel periodo compreso tra luglio e ottobre 2012. Un report intermedio è stato consegnato i primi di settembre.

In particolare, si è cercato di rispondere alle seguenti domande:

“Quali diritti di bambini e adolescenti (considerando la fascia 0-18 anni) sono a rischio? Quanto il terremoto mette a rischio i percorsi di garanzia di diritti di bambini e adolescenti disabili, di alunni immigrati, di famiglie problematiche?”

Tali quesiti sono stati approfonditi ponendo specifica attenzione a tre tematiche: la scuola (l'attenzione è stata posta ai tempi e alle modalità di avvio del nuovo anno scolastico), il benessere dei bambini e dei ragazzi (l'attenzione è stata posta sull'offerta di attività extrascolastiche e ludico-ricreative utili anche a elaborare il trauma del terremoto), l'ambiente sicuro (l'attenzione è stata posta sulle modalità di convivenza all'interno dei campi di accoglienza e in particolare ai potenziali rischi di maltrattamenti conseguenti a condizioni di vita difficili).

Quanto si sia riusciti a salvaguardare i diritti dei minori sembra variare sia in relazione alla gravità del tragico evento nelle varie zone (nel cratere o ai margini del cratere), ma anche in relazione alla dotazione e alla caratteristica dei servizi scolastici, educativi, sociali, culturali, sportivi, ecc. delle stesse, precedente al sisma.

Pertanto è stato necessario ricostruire i tratti essenziali del contesto di riferimento (cioè le risorse disponibili già prima del sisma) dal punto di vista del sistema scolastico ed educativo (scuole dell'infanzia e nidi d'infanzia, scuole primarie e secondarie), così come l'ampia offerta di attività extra-scolastiche, la presenza sul territorio di organizzazioni del privato sociale, l'articolazione dei servizi sociali, sanitari ed educativi; è stata anche fatta un'accurata analisi degli assetti istituzionali che già presidiavano e governavano il sistema di tali servizi e che sono stati chiamati in causa dalla 'emergenza terremoto'. Questo quadro ha facilitato la "lettura" delle scelte successive al terremoto compiute dalle amministrazioni locali. Comprendere le motivazioni e le caratteristiche di tali scelte consente di orientare e di rendere "integrabile e coordinabile" con esse l'azione di Save the Children in alcuni Comuni colpiti dal terremoto.

¹ L'indagine è stata svolta da una équipe di Iress composta da Marisa Anconelli e Rossella Piccinini. Flavia Franzoni, del Comitato scientifico di Iress, ha contribuito alla stesura del presente rapporto.

2. Alcune 'cautele' di metodo

Si è cercato di ricostruire e seguire il progressivo costruirsi delle scelte di intervento da parte dei decisori e dei tecnici delle istituzioni competenti (protezione civile ed enti locali) attraverso una sempre aggiornata disponibilità di dati e di documenti. Ciò ha presentato tuttavia alcuni problemi e conseguentemente alcuni adattamenti della metodologia dell'indagine, rispetto alle quali è necessario evidenziare alcune cautele.

Come è intuibile, le emergenze e le difficoltà di una situazione così devastante come un sisma sono tante e tali che la raccolta e l'elaborazione dei dati è ridotta alle effettive necessità relative all'impostazione dei soccorsi (sia in fase di emergenza che di post-emergenza).

Infatti, i dati prodotti per monitorare le situazioni di grande emergenza, quali quelle provocate dai terremoti del 20 e 29 maggio 2012 sono raccolti dalle Istituzioni con *finalità specifiche*: contingentamento ed organizzazione dei soccorsi, quantificazione dei bisogni primari, individuazione delle priorità di intervento da parte delle Istituzioni coinvolte, ecc. Nonostante la massima disponibilità dimostrata dai referenti dei vari uffici regionali e provinciali è stato invece molto complesso reperire i dati di interesse specifico della presente indagine.

Un altro aspetto importante da considerare è che le *situazioni locali son state e sono in continua trasformazione* e cambiamento, anche sostanziale (tipico esempio è il dato relativo ai trend di popolazione assistita nei campi). La macchina organizzativa regionale della protezione civile e di tutte le istituzioni pubbliche ha lavorato con continuità per ripristinare condizioni di 'quasi normalità'. Ciò ha significato, tra l'altro, chiusura progressiva (e accelerata) dei campi di accoglienza e l'individuazione di sistemazioni alternative per le famiglie ivi accolte. Ci si è trovati di fronte a differenze quantitative nei dati anche a distanza di pochi giorni dalla loro pubblicazione. Ciò spiega inoltre perchè, nonostante il grande lavoro delle Istituzioni, non sono stati resi pubblici con grande frequenza, soprattutto nella fase della post-emergenza.

Un ultimo e fondamentale aspetto attiene invece alle *fonti primarie* che si occupano "fisicamente" della raccolta dei dati: soprattutto quelli relativi alla fruizione dei servizi locali (e in particolar modo quelli relativi ai servizi educativi, scolastici, socio-assistenziali di minori) sono raccolti proprio dagli operatori in loco (funzionari, operatori sociali ed educatori, insegnanti e dirigenti scolastici, ecc.). Ma sono questi stessi operatori che, oltre l'immaginabile, sono impegnati per lungo tempo in situazioni di estrema gravità e sofferenza (e sono molto spesso personalmente coinvolti dalle conseguenze del sisma). Anche in questo caso si può ben pensare che i dati raccolti siano assolutamente funzionali a precise esigenze (strutturali, di soccorso, ecc.). L'aspetto 'conoscitivo' che l'analisi del dato produce è strettamente connesso alle esigenze materiali dettate dall'emergenza conoscitiva che ne ha generato la raccolta: tipico esempio è il caso delle iscrizioni ai servizi per la prima infanzia, sistema di servizi per il quale pur esiste un sistema informativo efficiente a livello regionale. A tal proposito, è interessante osservare come non siano sorte particolari polemiche sui dati quantitativi, che inevitabilmente mutavano di giorno in giorno (con il mutare delle situazioni), e dietro ai quali c'erano anche diversità difficilmente misurabili.

Analoghi problemi si sono posti per lo svolgimento delle interviste programmate, che ha voluto rispettare le situazioni di sovraccarico di lavoro in cui si sono trovati amministratori ed operatori.

Nonostante la disponibilità di tutte le persone contattate, in più casi gli appuntamenti sono slittati: impegni improrogabili sopraggiunti ex novo o specifiche e urgenti esigenze di servizio hanno reso necessario spostare l'incontro con un amministratore locale piuttosto che con un responsabile di un servizio. Se le prime interviste sono state realizzate a fine luglio, l'ultima si è potuta svolgere solo in ottobre.

Per poter effettuare le interviste preventivate è stato inoltre necessario, in più di un caso, scegliere una modalità meno onerosa in termini di tempo (ovviamente per l'intervistato). In alcuni casi si è dovuto ricorrere a interviste telefoniche, piuttosto che vis à vis, avendo cura di inviare prima la traccia scritta delle domande rivolte in sede di colloquio.

Infine, con riferimento alla scelta dei soggetti intervistati, esse non rispondono ad uno scientifico criterio di 'copertura territoriale, ma piuttosto ad un criterio di 'fattibilità'.

Sono tuttavia stati raccolti due diversi 'sguardi' sulla situazione del contesto e sulle prospettive, avendo cura di contattare, su un medesimo territorio, sia il responsabile del servizio sociale che qualche amministratore locale (assessore dell'area sociale o dell'area istruzione).

Questo approfondimento è stato effettuato nella zona più colpita dal sisma, ossia la provincia di Modena; per tale motivo le interviste e i contenuti riportati nel presente report fanno riferimento a quel territorio e ai distretti nel cratere sismico (Unione Terre d'Argine/distretto di Carpi e Unione Comuni modenesi area Nord/distretto di Mirandola).

Come già detto per i dati, anche le testimonianze raccolte dagli attori locali restituiscono quadri temporanei (per cui lo stato dei servizi e le priorità indicate a fine luglio non sono le medesime di quelle raccolte a settembre) e, non ultimo, estremamente differenziati in termini di situazioni perché il sisma ha colpito in modo diverso i singoli Comuni.

3. Le fonti interrogate e le Istituzioni coinvolte

Una delle prime azioni è stata quella di ricostruire la mappa dei contatti da prendere a livello locale per reperire dati e informazioni.

Fondamentale in questo lavoro istruttorio è stata la mediazione del Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Emilia-Romagna che ha trasmesso alle altre istituzioni le varie richieste e contribuito alla connessione delle Istituzioni di livello regionale con i ricercatori. Nella tabella seguente sono riportati gli uffici coinvolti (a partire dalla terza settimana di luglio 2012 fino ai primi di ottobre), il tipo di azione che è stata fatta (colloqui vis à vis, colloqui telefonici, interviste) e il tipo di dato raccolto.

Livello	Istituzione	Tipo di dato/azione	AI
	Direzione generale Sanità e Politiche sociali - Servizio Coordinamento politiche sociali e socio-educative. Programmazione e sviluppo del sistema dei servizi	Informazione sulla rete da coinvolgere; raccolta dati quantitativi su popolazione assistita nei campi [colloqui, raccolta dati]	29/08
	Direzione generale Sanità e Politiche sociali – Servizio politiche famigliari, infanzia, adolescenza	Informazioni sulla rete da coinvolgere nella ricerca; raccolta dati quantitativi su popolazione assistita nei campi [colloqui, raccolta dati]	
	Direzione generale Cultura, formazione e lavoro – Servizio Istruzione	Dati su agibilità scuole; deliberazioni su interventi di sostegno alle autonomie scolastiche [raccolta dati]	28/08 17/09
	Ufficio scolastico regionale	[contatti telefonici]	
	Agenzia regionale di protezione civile	[contatti telefonici]	

Livello	Istituzione	Tipo di azione e data di effettuazione
Provinciale	Provincia di Modena: Area welfare locale - Servizio istruzione e cultura, servizi educativi per l'infanzia	[intervista effettuata il 24/07]
	Area welfare locale - Servizio istruzione e cultura - Politiche giovanili e immigrazione	[intervista effettuata il 24/07]
	Area welfare locale - Servizio istruzione e cultura - Monitoraggio controlli e segreteria d'area	[intervista effettuata il 24/07]
	Area welfare locale - Servizio istruzione e cultura - Centro di documentazione CEDOC	[intervista effettuata il 24/07]
	Ufficio scolastico provinciale	[colloqui telefonici tra agosto e settembre]
	Assessore all'Istruzione della Provincia di Modena	[intervista telefonica, 20/09]
Locale	Responsabile servizio sociale minori del distretto di Carpi (MO)	[intervista effettuata il 29/08]
	Responsabile servizio Istruzione del Comune di Carpi (MO)	[intervista effettuata il 29/08]
	Educatore, coordinatore di Cooperativa sociali	[colloquio telefonico, 31/08]
	Responsabile servizio Sociale del Distretto di Mirandola (MO)	[intervista effettuata il 03/10]
	Zanni Stefania, Assessore alle politiche sociali del distretto di Carpi (e Sindaco di Campogalliano)	[intervista telefonica, 24/09]
	Giuseppe Schena, Assessore all'Istruzione del Distretto di Carpi (e Sindaco di Soliera)	[intervista telefonica, 25/09]
	Giulia Orlandini, Assessore del Comune di San Felice	[intervista telefonica, 12/09]

Si riporta di seguito un sintetico quadro delle provincie colpite dal sisma utile a collocare i Comuni e i Distretti citati nel presente rapporto.

Un quadro dei territori colpiti

(Fonte: Servizio sanitario Regione Emilia-Romagna, informazioni aggiornate al 2 ottobre 2012)

Provincia di Modena - Il territorio colpito dal sisma comprende un'area di 967 chilometri quadrati, pari al 36% dell'intero territorio provinciale, al cui interno vivono oltre 227 mila persone. L'area, dal punto di vista socio-sanitario, è divisa in 3 Distretti: *Carpi* (104 mila residenti - comuni di Carpi, Campogalliano, Novi, Soliera), *Mirandola* (87 mila residenti - comuni di Camposanto, Cavezzo, Concordia, Finale Emilia, Medolla, Mirandola, San Felice, San Possidonio, San Prospero) e *Castelfranco Emilia* (74 mila residenti - comuni di Bastiglia, Bomporto, Castelfranco Emilia, Nonantola, Ravarino, San Cesario).

Provincia di Ferrara - Il territorio colpito dal sisma comprende un'area di 413 chilometri quadrati, pari al 16% dell'intero territorio provinciale, al cui interno vivono circa 79 mila persone. L'area, dal punto di vista sanitario, copre l'intero Distretto Ovest (79 mila residenti - comuni di Bondeno, Cento, Sant'Agostino, Mirabello, Poggio Renatico, Vigarano Mainarda).

Provincia di Reggio Emilia - Il territorio colpito dal sisma comprende un'area di 458 chilometri quadrati, pari al 20% dell'intero territorio provinciale, al cui interno vivono oltre 121 mila persone. L'area, dal punto di vista sanitario, è divisa in 2 Distretti: *Guastalla* (65 mila residenti - comuni di Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Poviglio, Reggiolo) e *Correggio* (56 mila - comuni di Campagnola, Correggio, Fabbrico, Rio Saliceto, Rolo, San Martino In Rio).

Provincia di Bologna - Il territorio colpito dal sisma comprende un'area di 930 chilometri quadrati, pari al 25% dell'intero territorio provinciale, al cui interno vivono oltre 207 mila persone. L'area, dal punto di vista sanitario, è divisa in 2 Distretti: *Pianura Est* (125 mila residenti - comuni di Argelato, Baricella, Bentivoglio, Budrio, Castelmaggiore, Castenaso, Galliera, Granarolo Emilia, Malalbergo, Pieve di Cento, S.Giorgio di Piano, S.Pietro in Casale, Caste D'Argile, Minerbio, Molinella) e *Pianura Ovest* (82 mila - comuni di Anzola, Calderara, Crevalcore, Sala Bolognese, Sant'Agata Bolognese, San Giovanni in Persiceto).

4. L'assistenza alla popolazione

L'emergenza terremoto ha innanzitutto richiesto di mettere in sicurezza e ricostruire fabbriche, case e scuole. La ripresa dell'attività economica è cominciata immediatamente, anche per iniziativa della popolazione interessata, come i mass media hanno ampiamente illustrato. Il territorio ospita infatti uno dei distretti industriali più articolati e ricchi d'Italia. Ai fini di questa indagine, che mette al centro i minori e i loro diritti tuttavia si è più interessati a descrivere le linee di intervento relative agli altri due ambiti: case e scuole, sia per quanto riguarda la fase di emergenza, sia per quanto riguarda la ricostruzione di un contesto di vita permanente.

Una prima garanzia di rispetto dei diritti dei minori richiede la presenza di un 'tetto' sicuro, anche una 'tenda' nella situazione di emergenza, per i minori stessi e per le loro famiglie.

Per questo si riportano analiticamente di seguito i dati relativi all'accoglienza abitativa a cui ovviamente sono collegabili anche i primi interventi di tipo educativo.

4.1. Un 'tetto' per tutti

Come precedentemente ricordato, i terremoti del 20 e 29 maggio hanno colpito una cinquantina di Comuni dell'Emilia Romagna, ubicati nelle provincie di Modena, Ferrara, Reggio Emilia, Bologna.

La popolazione assistita nei campi di accoglienza, nelle strutture al coperto (scuole, palestre e caserme) e negli alberghi che hanno offerto la loro disponibilità è progressivamente diminuita, come si vede dalla tabella sottostante: si è passati dalle 8.549 persone di fine luglio, a 5.324 dopo un mese, con una diminuzione di 3.225 persone.

Dopo le due scosse di maggio, i campi allestiti nelle quattro province erano 36, dopo tre mesi erano scesi a 24.

Al 12 ottobre 2012 la popolazione assistita risulta già pari a **3.892, di cui** 2.435 sono ospitati nelle aree di accoglienza, 80 nelle strutture al coperto e 1.377 in strutture alberghiere.

Questi trend testimoniano la precisa volontà della Regione, più volte esplicitata dal Commissario Errani, di individuare per i cittadini assistiti soluzioni abitative più stabili e, con riferimento ai campi, di chiuderli al massimo entro fine ottobre.

Tab. 1 - Dati popolazione assistita in Emilia-Romagna per tipo di accoglienza

Dato al:	Tot popolazione assistita	Di cui pop. in aree di accoglienza	Di cui pop. in strutture al coperto	Di cui pop. in alberghi	N. campi di accoglienza
27/07/2012	8.549	6.190	308	2.051	--
1/08/2012	7.427	5.148	239	2.040	28
24/08/2012	5.580	3.560	116	1.873	24
31/08/2012	5.324	3.376	116	1.832	21
5/09/2012	4.984	3.216	109	1.659	21
12/10/2012	3.892	2.435	80	1.377	16

Fonte: Protezione civile Regione Emilia-Romagna

Parallelamente ai dati sulla popolazione assistita, è importante ricordare gli esiti dei rilievi sullo stato di agibilità degli edifici. Seppure il dato sia generalmente riferito a tutte le provincie colpite, esso fornisce un quadro della gravità dei danni subiti dalle strutture, sia pubbliche che private.



Secondo fonti della stessa protezione civile regionale sono **38.726** le strutture controllate con sopralluoghi di valutazione dell'agibilità post-sismica mirata con la scheda Aedes (Agibilità e Danno nell'emergenza sismica, ossia uno strumento omogeneo per il rilievo del danno), utilizzata su edifici pubblici e privati che hanno riportato danni. Dagli esiti emerge che il 36,2% degli edifici è immediatamente agibile, il 17,5% temporaneamente o parzialmente inagibile, il 35,9% inagibile e il 5,4% inagibile per rischio esterno, ossia a causa di elementi esterni pericolanti il cui crollo potrebbe interessare l'edificio.

Ovviamente la situazione risulta molto diversificata tra Comuni e i rispettivi abitanti, in quanto il terremoto ha provo-

cato danni differenziati: ad esempio, nel comune di Soliera (MO) le abitazioni private sono state poco colpite, mentre gli edifici scolastici sono in cattive condizioni di agibilità, nel comune di Novi, invece, la maggioranza delle abitazioni private ha avuto danni gravi, ugualmente a Mirandola e a Cavezzo (sempre nel modenese).

Come sottolinea un operatore della provincia modenese (come tanti altri colpito direttamente dagli effetti del sisma)

“in uno stesso comune ci sono persone che hanno avuto danni alla casa e al posto di lavoro, altri no. E queste differenze vanno gestite, perché chi non ha subito danni si aspetta dal comune i servizi a cui è abituato. Ci sono quindi bisogni molto diversi che andranno governati”.

Anche un amministratore locale sottolinea che

“i cittadini che non sono stati colpiti chiedono che tutto riprenda come prima, ma questo è impossibile”

E spiegarlo non è semplice.

Il governo dei diversi bisogni della popolazione è un aspetto che ha sfidato e sfida gli Enti locali perché richiede un grosso impegno nel dialogo istituzioni-cittadini.

Come da indicazioni regionali, l'obiettivo era di arrivare alla completa chiusura delle ultime aree ancora aperte e alla relativa sistemazione dei cittadini ospitati, entro la fine di ottobre.

I cittadini avrebbero potuto trasferirsi in un appartamento grazie ai contributi per l'autonoma sistemazione (Cas) o a quello per l'affitto o in albergo. La sistemazione in albergo era prevista come temporanea, limitata a qualche mese, nell'attesa che venissero realizzati i moduli abitativi temporanei. Il progetto che ha incontrato maggiori difficoltà è stato il reperimento di case libere da affittare con canone agevolato.

Con riferimento ai **campi di accoglienza**, ai primi di ottobre ne risultavano ancora aperti 16: 15 in provincia di Modena e uno nella provincia di Ferrara. Quelli presenti nel reggiano e nel bolognese sono stati chiusi tra agosto e settembre: il 23 agosto è stato chiuso il campo a Crevalcore (BO), il 16 settembre quello di Reggiolo (RE).

E le chiusure sono proseguite per tutto il mese di ottobre: nel modenese alle chiusure dei campi di San Felice sul Panaro, di Cavezzo (MO) sono seguite quelle di Novi, Mirandola, Concordia e Bonporto; resta ancora aperta una parte del campo gestito dal Comune di Carpi con 120 persone per le quali si stanno trovando soluzioni abitative in affitto (alla data della consegna del presente rapporto). Ben 800 persone sono tuttavia state trasferite in alberghi, soprattutto nei paesi sulla tratta ferroviaria Modena-Verona.

Circa la metà ha invece chiesto il contributo di autonoma sistemazione.

Fin dall'inizio dell'emergenza la scelta del Commissario straordinario per il terremoto si è orientata ad evitare il più possibile la costruzione di città e abitazioni “provvisorie”, trovando una sistemazione consona in attesa che le famiglie colpite dal sisma possano far ritorno nelle loro case. In alcuni comuni tuttavia l'impossibilità di reperire alloggi sfitti o disponibili ha reso necessaria la costruzione di moduli abitativi temporanei: ai primi di settembre la Regione ha dato il via alle procedure per la realizzazione di circa **2.000 moduli temporanei abitativi** destinati ad alloggiare provvisoriamente persone la cui abitazione, a causa del sisma, è stata distrutta o dichiarata inagibile con esito di rilevazione dei danni di tipo “E” o “F”. I moduli in consegna entro dicembre saranno localizzati nei territori di 10 Comuni colpiti dal terremoto, quali Cavezzo, San Prospero, S. Possidonio, Mirandola, S. Felice sul Panaro, Camposanto, Novi di Modena, Cento, Finale Emilia e Concordia sulla Secchia².

² Questo è quanto stabiliscono due ordinanze (la numero 40 e la numero 41 del 14 settembre 2012) emanate dal Commissario delegato alla ricostruzione e presidente della Regione Vasco Errani per assicurare un alloggio a chi ha avuto la casa distrutta o inagibile, e non beneficia di oltre misure di assistenza. L'intervento prevede una spesa complessiva pari ad 139 milioni 620 mila euro.

4.2. Chi è rimasto più a lungo nei campi di accoglienza?

La tabella seguente sintetizza l'evolversi della presenza dei campi di accoglienza nelle tre province di Ferrara, Reggio Emilia e Modena. Se a fine agosto i campi erano 22, ai primi di ottobre erano 16 e tutti dovevano essere chiusi, secondo le dichiarazioni del Commissario, entro ottobre.



credit Luciano Zanecchia

Tab. 2 - N. campi di accoglienza per provincia. Trend dal 29 agosto al 12 ottobre

N. campi e comune di ubicazione	Ferrara	Reggio Emilia	Modena	Tot.
al 29 agosto 2012	1 (Comune di Cento)	1 (Comune di Reggiolo)	20 (Comuni di Carpi, Novi, Bomporto, Camposanto, Cavezzo, Concordia, Finale E., Medolla, Mirandola, San Felice, S. Possidonio, S. Prospero)	22
al 12 ottobre 2012	1, in chiusura entro ottobre	Nessuno	15, tutti in chiusura entro ottobre	16

Fonte: Agenzia regionale di protezione civile - Regione Emilia Romagna

Ma chi è rimasto dentro i campi di accoglienza?

Già nell'analisi svolta da Iress sui dati della Protezione civile Emilia-Romagna aggiornati al 29 agosto (cfr. report del 6 settembre) si evidenziava come il 64% dei minori presenti nei 22 campi attivi a quella data fosse di nazionalità straniera, e di questi un terzo provenisse da Paesi del Nord Africa. Secondo le testimonianze dei responsabili dei servizi sociali, la situazione si conferma tale anche i primi di ottobre: nei campi di accoglienza sono rimaste quasi esclusivamente famiglie di nazionalità straniera, con varie fragilità e problematiche (es. sfratti, difficoltà economiche, donne sole con figli, etc...). Famiglie che non riescono a trovare sistemazioni abitative autonome e che per la pluralità di problematiche non sono facilmente collocabili. Il lavoro dei comuni dopo l'estate si è quindi concentrato su queste situazioni, dato l'obiettivo improrogabile di chiusura dei campi entro il mese di ottobre.

Ovviamente, le priorità dei Comuni sono cambiate con il passare delle settimane: nella prima fase dell'emergenza l'impegno delle Amministrazioni locali si è concentrato, tra altre mille priorità s'intende, nella **gestione dei campi di acco-**

glienza. Campi definiti spesso dagli intervistati “situazioni complicate”, data la convivenza ‘obbligata’ di tante persone di età, cultura, nazionalità, con bisogni diversi, sofferenti per il trauma vissuto. In questa fase sono state attivate azioni di vario tipo, non solo legate al soddisfacimento di bisogni primari, quali cibo e alloggio. Fin da subito, infatti, si è valutato necessario prevedere **interventi di tipo psicologico³ e sociale.** Sono state quindi svolte azioni per supportare l’elaborazione del trauma, sia di carattere individuale che di gruppo realizzate da personale dell’A.usl, da psicologi volontari, dai Centri per le famiglie; inoltre, si è attivato un lavoro sociale sul campo coinvolgendo le assistenti sociali e gli educatori dei servizi territoriali. In particolare, si sono attivati interventi specifici per la gestione e la mediazione dei conflitti (in alcuni casi con mediatori culturali, in altri con educatori, assistenti sociali, volontari).

Tensioni e conflitti, infatti, sono stati piuttosto frequenti, all’interno delle famiglie, tra sfollati, spesso di nazionalità differenti. Nonostante tutto, i casi di ordine pubblico nei campi sono stati limitati.

L’aver posto tanta attenzione non soltanto agli aspetti materiali della difficoltà di vita nei campi ma anche agli aspetti relazionali e alle difficoltà di convivenza è ritenuto dagli intervistati un aspetto di estrema importanza da non dimenticare nella gestione delle emergenze come quella derivata da un terremoto; se svolta e sostenuta da professionalità adeguate tale azione può fornire un importante supporto alla popolazione assistita.

In questa prima fase nei campi della protezione civile presenti nei distretti di Carpi e di Mirandola si è trattato di gestire anche un’ulteriore difficoltà: una cinquantina di *profughi* provenienti dal Nord Africa (in seguito agli eventi della cosiddetta ‘primavera araba’ del 2011).

Tale situazione è stata definita emblematicamente da alcuni referenti intervistati, *l’emergenza nell’emergenza.* Si è trattato di 50 persone (perlopiù uomini adulti) che si sono trovate in grande difficoltà: i problemi e le incertezze legate al permesso di soggiorno (dato che gli uffici competenti risultavano impossibilitati a lavorare) hanno scatenato nelle persone moltissima ansia e questo ha creato problemi nei campi di assistenza con un fortissimo aggravio per i servizi sociali. La stessa Regione è scesa in campo per collocare queste persone in altre province non colpite dal sisma.

Con l’arrivo del maltempo si è accelerata la chiusura dei campi : si fanno i conti dei pasti serviti, dei volontari che vi hanno lavorato, ma soprattutto si comincia a organizzare un ritorno alla normalità o quasi. A partire dal riavvio delle scuole e da una chiara scelta di non sradicare le famiglie dai loro territori, ma di cercare il più possibile di mantenerle nel loro contesto di vita, quindi di ricostruire i paesi distrutti e non tanto nuove città o nuovi agglomerati urbani. Questo è quanto si evince dalle dichiarazioni dei rappresentanti istituzionali, ma anche quanto ci è stato confermato dai vari soggetti intervistati. Tracce di queste considerazioni infatti si ritrovano nei due comunicati stampa della Regione con riferimento alla chiusura di alcuni campi di accoglienza.

Il 13 ottobre inizieranno le operazioni di smantellamento del Campo Abruzzo di Cavezzo (Mo). Il campo a pieno regime era composto da 63 tende climatizzate, 2 cucine mobili, 10 moduli bagni, 3 tensostrutture, 1 modulo ufficio, 1 modulo per le attività ludiche ed una sala operativa mobile. “La gestione dell’emergenza è stata caratterizzata da una prima fase acuta che va dal 29 maggio al 31 luglio 2012 - ha spiegato l’assessore abruzzese alla Protezione civile, Gianfranco Giuliante -, durante la quale sono stati assistiti circa 1000 ospiti, supportati da 100 volontari al giorno”. “Nella seconda fase, dall’1 agosto a oggi, sono state assistite circa 500 persone grazie all’impegno di 60 volontari al giorno, che si sono alternati instancabilmente per prestare aiuto e soccorso alla popolazione dell’Emilia-Romagna colpita dal terremoto”. (comunicato stampa della Regione Emilia-Romagna)

Si avviano alla chiusura i tre campi per sfollati ancora presenti a Mirandola. Il primo ad essere smantellato sarà il Campo Piemonte di San Giacomo Roncole, il 12 ottobre, il secondo sarà il Campo Anpas di Piazzale Costa, il 13, e l’ultimo sarà il Campo Friuli di via Dorando Pietri. Il Campo Friuli, il primo ad essere stato montato il 20 maggio, nelle ore immediatamente successive al primo terremoto, verrà chiuso il 20 ottobre, a cinque mesi esatti. “Gli ospiti dei tre campi - spiega il Sindaco Maino Benatti - saranno trasferiti in alberghi di località situate sulla linea ferroviaria Bologna-Verona, per ridurre al minimo i disagi degli spostamenti da e per Mirandola e favorire così i ragazzi che frequentano le scuole e le persone che lavorano sul nostro territorio. Stiamo facendo incontri famiglia per famiglia per capire le reali esigenze di ogni nucleo e dare risposte mirate e giuste, senza penalizzazioni ma nemmeno favoritismi. La soluzione degli alberghi sarà temporanea, in attesa dei Moduli Abitativi Provvisori (Map), che arriveranno all’inizio di dicembre. (comunicato stampa della Regione Emilia-Romagna)

³ Numerosi e differenziati sono stati gli interventi di questo tipo. In primo luogo, sono stati diffuse linee guida messe a punto dall’Azienda Usl e dall’Università di Bologna.

5. La scuola come 'priorità delle priorità': il ritorno alla normalità

Come hanno più volte affermato il Commissario straordinario Vasco Errani e gli Assessori ai servizi sociali Teresa Marzocchi e alla Scuola Patrizio Bianchi, i diritti dei minori dovevano essere innanzi tutto garantiti dal normale svolgimento delle attività scolastiche ed extra scolastiche; ciò a garanzia del diritto all'istruzione e del diritto ad un 'trascorrere armonico' del loro tempo di vita.

Riavviare le scuole è stato considerato un segnale importante di ritorno alla normalità, per gli alunni/e e per le loro famiglie. Come sottolinea un sindaco *"tornare a scuola è importate sia dal punto di vista pratico che psicologico"*.

La riapertura delle scuole è stata per la Regione, "la priorità della priorità". Una Scuola che è anche intesa come luogo importante attorno a cui vive la comunità locale, come spazio di incontro e di condivisione di problemi, come cioè elemento costitutivo della vita comunitaria.

La prima e tempestiva azione ha riguardato il censimento dei danni strutturali agli edifici scolastici.

Dalle verifiche effettuate dalla Regione Emilia-Romagna sugli edifici scolastici, ne sono risultati inagibili 132 di proprietà pubblica (su 819 controllate) e 7 di proprietà privata (su 77 controllate), mentre 23 edifici scolastici pubblici e 3 privati sono inagibili per cause esterne. Diverse anche le caratteristiche della inagibilità: 111 plessi/edifici scolastici sono risultati temporaneamente o parzialmente inagibili (esiti B e C), 3 temporaneamente inagibili e da riverificare in modo più approfondito (D), 76 inagibili (E) e 5 inagibili per rischio esterno (F).

Gli studenti le cui scuole sono state dichiarate inagibili sono oltre 17.000 sui 70.000 studenti del territorio considerato. Nel primo rapporto consegnato da Iress a Save the children (cfr. Allegato al presente rapporto) si è dato conto del piano predisposto per l'edilizia scolastica e relativi finanziamenti (cfr. Appendice di questo stesso rapporto).

In generale si ricorda che per le scuole per cui sarebbe stato impossibile terminare le riparazioni entro la data si prevedevano sia edifici scolastici provvisori (ESP) sia prefabbricati modulari scolastici (PMS).

Nel primo caso si tratta di moduli prefabbricati per edifici scolastici provvisori (ESP) da utilizzare laddove le opere di ricostruzione degli edifici scolastici avranno durata fino a quattro, cinque anni. Ne sono previsti 28 in tutta la regione – per un totale di circa 600 aule e dove previsti anche servizi accessori. Nel secondo caso si tratta di moduli provvisori (PMS) che troveranno utilizzo per le scuole che si riusciranno a riaprire per l'anno scolastico 2013-2014 o comunque con un orizzonte temporale di 18-20 mesi al massimo. Si tratta di circa 1500 moduli affittati che consentiranno a 8 mila studenti di iniziare regolarmente il prossimo anno scolastico in attesa della riparazione delle scuole danneggiate, in modo lieve, dal terremoto.

L'intero processo di monitoraggio dello stato reale della situazione di ogni plesso scolastico è stato poi seguito puntualmente dall'Ufficio scolastico regionale che convocato ad inizio settembre una *Conferenza di servizio*, alla presenza di tutti i Dirigenti scolastici ed Amministrativi delle zone del cratere sismico: in questa conferenza si è ricostruito il punto aggiornato della situazione di ciascuna scuola (ai Dirigenti era stato infatti chiesto di compilare un questionario con indicazioni dettagliate sullo stato dei plessi, in relazione alla effettiva possibilità di fare attività didattica, ai trasferimenti di alunni previsti, allo stato puntuale di ciascuna area della scuola: aule, palestra, mensa, ecc.). Il mandato – così come viene riferito in colloqui informali con personale docente – era di fare il possibile per dare un segnale di avvio di attività il 17 settembre.

Nei mesi di settembre e ottobre si sono susseguite inaugurazioni di molte di queste strutture. Si ha traccia del percorso sul sito della Regione Emilia-Romagna ScuolaER, "Cronaca della ricostruzione delle scuole terremotate".

Di particolare interesse la scelta dell'utilizzo di prefabbricati con cui sono stati costruiti plessi scolastici, di apprezzabile fattura e ben attrezzati, per cui si può prevedere un utilizzo di decine d'anni; soluzioni cioè classificabili come definitive (perché costruite con i più innovativi sistemi antisismici e dotati di dispositivi per il risparmio energetico) costruite in pochi mesi e con modalità di finanziamento che hanno 'alleggerito' il peso sugli Enti Locali, con accordi tra Istituti bancari, imprese private e Pubblica amministrazione.

La spesa dei Comuni potrà così essere momentaneamente limitata al pagamento di affitti per poi arrivare in un secondo tempo a subentrare nella proprietà degli edifici (si veda il caso del plesso scolastico di Cento –Ferrara). Inoltre sono stati attuate misure che garantissero il più possibile la consegna tempestiva degli edifici (prevedendo, ad esempio penali consistenti per le imprese di costruzione).

Le amministrazioni hanno comunicato alle famiglie il procedere della predisposizione degli ambienti in cui poter svolgere l'attività scolastica senza indulgere troppo in ottimistiche previsioni che avrebbero reso più difficile il rapporto delicato *tra famiglie* che comunque stavano affrontando grandi difficoltà su più fronti e *amministratori* che comunque dovevano superare ostacoli burocratici inusuali e avviare procedure di affidamento di lavori che dovevano anche essere difese da eventuali attacchi speculativi (in primis le infiltrazioni mafiose).

A parere degli intervistati, anche le famiglie sono parse concordi a mettere 'la scuola al primo posto'.

Oltre al condiviso principio di mettere al primo posto i diritti dei bambini e dei ragazzi questa scelta era anche collegabile alla situazione complessiva dell'organizzazione della vita delle famiglie che si era creata in seguito al terremoto. La scuola è sostegno ai genitori che possono essere più 'occupati' perché impegnati nella ricostruzione del proprio luogo di lavoro o perché costretti a lavorare più lontano (nel caso in cui la produzione della propria azienda sia ospitata in capannoni situati in altri territori). Per questo stesso motivo si è tentato di contrastare il più possibile l'introduzione di doppi turni nella stessa scuola che mal si combinano con le attività extrascolastiche e lasciano soli i bambini per spazi di tempo difficili da 'coprire'. A questa preoccupazione è anche ricollegabile l'attenzione al ripristino degli impianti sportivi, sede di tante attività rivolte ai giovani.

Nei comuni più coinvolti dal sisma, è cresciuta, da parte delle famiglie, la richiesta di servizi a supporto dell'attività scolastica, quali mensa e trasporto. Ciò è dovuto soprattutto ai cambiamenti dell'organizzazione familiare nei casi in cui non si abita più nella stessa casa; talvolta per raggiungere il lavoro occorrono spostamenti più lunghi e magari anche la sede della scuola è stata spostata.

Una attenzione particolare è anche stata rivolta al personale docente di ogni ordine e grado, attraverso il coinvolgimento in azioni di supporto e formative che contribuissero a superare il trauma del terremoto e delle 'perdite' che questo ha implicato, per poter così essere maggiormente attrezzati a poter affrontare di nuovo le aule dei ragazzi, l'attività didattica pur in evidenti mutate condizioni.

L'avvio delle scuole si è svolto e si sta svolgendo in modo progressivo, la campanella è suonata per tutti anche se si è ritardato il momento dell'entrata nell'aula in cui i ragazzi trascorreranno tutto l'anno scolastico in corso. Per ottenere questo si è ristrutturato il normale programma formativo, anticipando ad esempio le attività già previste dai POF (Piano dell'Offerta formativa), che normalmente vengono svolte fuori dalle mura della scuola. Alcuni intervistati hanno riferito di come si sia attuata un'offerta formativa

“soprattutto in questa fase di avvio che non ha nell'aula-fisica necessariamente il suo centro: lezioni, conferenze, stage all'estero, scuola-lavoro iniziative da sempre presenti che sono state potenziate e ri-modulate. In questa fase è stato fondamentale l'utilizzo della tecnologia (e la ripresa dei progetti scolastici che la contemplano): e-learning, piattaforma Pad, ecc. “

In generale, alcuni hanno sottolineato come sia per la scuola che per l'extrascuola, si sia trattato di 'tradurre lo svantaggio in opportunità'.

Si è altresì cercato di capire (attraverso le interviste non essendo disponibili dati di ricerca quantitativa in materia) se si sia verificato un fenomeno di abbandono scolastico o comunque di trasferimenti ad altra scuola (a causa dello spostamento della famiglia o del ritorno di qualche minore nelle zone di origine).

Mentre ovviamente molti minori durante il periodo estivo sono andati ospiti di famiglie di parenti e amici, i minori marocchini, in particolare, (e in alcuni casi le loro madri) son tornati nel proprio paese. All'apertura delle scuole sono tornati quasi tutti.

Un seppur limitato aumento di richieste di nidi par-time (piuttosto che a tempo pieno) è collegabile, tuttavia, ai casi in cui i genitori sono meno impegnati perché rimasti senza lavoro.

Le assenze nelle scuole superiori sembrano attribuibili invece al fatto che alcuni ragazzi, soprattutto immigrati, hanno trovato da svolgere 'qualche lavoretto' e sono gli unici a portare un reddito nella propria famiglia.

Più in generale, uno dei problemi principali relativi al riavvio delle attività scolastiche 'normali' ha riguardato il personale docente, e i tagli di spesa precedentemente stabiliti dagli atti governativi, problema che si è in parte risolto a settembre inoltrato. Certamente si tratta di un problema sentito da tutta la popolazione scolastica, ma nelle zone terremotate ha contribuito ad aumentare le difficoltà e l'incertezza, in una situazione in cui sarebbero state necessarie risorse umane maggiori per far funzionare il 'nuovo' complesso sistema organizzativo della scuola.

6. L'extrascuola: la scelta di dare continuità

Molta attenzione è stata data nel far ripartire fin da subito l'offerta di attività extrascolastiche di cui tradizionalmente i territori in regione sono particolarmente ricchi. Ciò proprio nel segno della 'continuità' cui prima si accennava. Una ricchezza che è data dalla numerosa presenza di organizzazione di volontariato, di associazioni di promozione sociale, di cooperative sociali che si occupano di sport e tempo libero, che svolgono attività ludico-ricreative e di aggregazione gestendo centri estivi, ludoteche, centri diurni, attività pomeridiane a supporto dell'attività didattica (es. sostegno nell'effettuazione dei compiti scolastici).

E ovviamente vi è anche una pluralità di spazi e strutture in cui svolgere tutte queste opportunità: polisportive (piscine, palestre, campi, ecc.), spazi di incontro dedicati a bambini o adolescenti/giovani, sale-prova per suonare, oratori/parrocchie, ecc.

Un'offerta nata e via via strutturatasi nel tempo (come si è già detto) per rispondere a più esigenze: supportare i genitori lavoratori nella 'gestione' delle giornate dei figli e, contemporaneamente, offrire a bambini e adolescenti attività di promozione della loro crescita e di prevenzione di situazioni di disagio.

Tutto ciò ha implicato anche la creazione di posti di lavoro per educatori, allenatori sportivi, animatori, mediatori culturali, insegnanti di musica, di psicomotricità, ecc., aspetto quest'ultimo di non poco rilievo.

Le interviste effettuate con gli amministratori locali hanno evidenziato una chiara consapevolezza di tutti questi aspetti: la scelta di dare la massima continuità alle attività extrascolastiche va letta quindi entro tale quadro. Le modalità operative per dar seguito alla scelta politica sono state molteplici.



credit Luciano Zanecchia

6.1. La prima fase: l'emergenza

Nella prima fase dell'emergenza, nonostante le tante difficoltà, i Comuni (secondo le interviste effettuate) nel modenese, insieme alla Provincia di Modena, hanno lavorato per garantire i servizi extrascolastici per tutto il mese di giugno, luglio e in parte anche agosto.

Sono stati quindi attivati centri estivi aperti a tutti i bambini da zero a quattordici anni presenti dentro e fuori i campi. Per la fascia 0-6 anni, la decisione è stata di aprire i centri estivi a tutti i bambini, anche a quelli non iscritti al nido o alla scuola dell'infanzia. Ciò è stato in parte facilitato anche dal fatto che complessivamente i nidi e le scuole dell'infan-

zia hanno retto meglio di altre strutture scolastiche per cui sono state utilizzate per questo tipo di attività⁴.

Per i più piccoli (0-6 anni) l'attività è stata proposta per mezza giornata, per i bambini tra i 6 e i 14 anni si è cercato, laddove possibile, di garantire l'apertura dei servizi sia il mattino che il pomeriggio. Questo per venire incontro alle esigenze dei genitori che si sono trovati in forti difficoltà a riorganizzare e conciliare i tempi di lavoro, di vita e di cura dei figli; molti genitori, come si è detto, hanno dovuto cambiare la sede di lavoro (le attività produttive sono state trasferite, ad esempio, a Reggio Emilia e a Parma); inoltre alcune famiglie non potevano ricorrere alle ferie avendole utilizzate tutte durante il periodo di terremoto e le aziende non ne potevano concedere di ulteriori.

La conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro si regge su equilibri delicati (i genitori spesso contano su tutte le possibili offerte di attività per i propri figli con cui comporre il 'puzzle' dell'organizzazione quotidiana) che ovviamente è stato quasi impossibile riuscire a mantenere e garantire come da pre-terremoto. Ma certamente tanti sono stati gli sforzi in tale direzione.

Garantire il servizio per tutto il giorno è stato complicato, in taluni casi impossibile, soprattutto laddove non vi erano più strutture pubbliche agibili: un po' ovunque, complice anche il periodo estivo, si è optato per svolgere le attività in spazi all'aperto, quali parchi, giardini di scuole.

La gestione di queste attività è stata affidata soprattutto a volontari. E su questo aspetto va detto che gli sforzi delle Amministrazioni locali si sono concentrate su due aspetti: **organizzare e coordinare la disponibilità di tanti volontari e organizzazioni provenienti da altre zone della regione e anche da fuori**; riattivare le organizzazioni di terzo settore locale.

6.2. Il raccordo interistituzionale

Con riferimento al primo aspetto le difficoltà non sono state poche, ma per ognuna si è cercato di trovare soluzioni in modo da raggiungere l'obiettivo. Racconta un referente della provincia di Modena a fine luglio:

"Inizialmente vi sono state varie difficoltà di tipo burocratico a rendere operativa sul campo la disponibilità data da tante persone; per esempio si era deciso che tutte le persone disponibili dovevano passare per il centro servizi per il volontariato di Modena. Il centro servizi ha lavorato sull'incrocio di domanda-offerta di volontari, cercando di valorizzare in primis il volontariato locale. Poi c'è stato il problema di persone che erano disponibili, ma avevano ovviamente bisogno di accoglienza, di poter raggiungere i comuni: si trattava di organizzare trasporto e alloggio per centinaia di volontari. Insieme si è riusciti a trovare via via soluzioni a ciascun problema. Per quanto riguarda l'esigenza di disporre di educatori, i distretti vicini, in particolare Vignola, hanno messo a disposizione il loro personale e con questo si è riusciti ad attivare i centri estivi a Mirandola, San Prospero e Cavezzo. A Finale Emilia si è riusciti ad avere, a fine giugno, un elenco di circa duecento insegnanti con contratto scaduto a fine giugno disponibili a mettere a disposizione le proprie competenze volontariamente, e tramite il centro per l'impiego si è riusciti a dar loro il sussidio di disoccupazione. Sono poi arrivati tanti psicologi volontari".

La Provincia si è inoltre occupata di coordinare le varie offerte di ospitalità provenienti dall'esterno, soprattutto in località turistiche. Già nelle settimane successive al sisma sono arrivate molte offerte di centri estivi o soggiorni per bambini/e, ragazzi/e, segnale forte, secondo gli operatori intervistati, di una diffusa sensibilità nazionale sull'infanzia e l'adolescenza. Va detto, tuttavia, che a tale disponibilità non ha corrisposto una esigenza delle famiglie che si sono dimostrate restie a separarsi dai propri figli mandandoli al mare o in montagna.

Solo da luglio sono cominciate ad arrivare alcune domande in tal senso: mamme che vogliono portare i bambini al mare per allontanarsi dal campo e un po' dalla paura alimentata anche dallo 'sciame sismico' praticamente ininterrotto. Come sottolinea un referente provinciale a fine luglio:

"Chiamano in Provincia perché la Regione ci ha incaricati di inserire nel sito web indicazioni per rivolgersi a noi per i soggiorni. Oltre a questa offerta ci sono poi i Comuni che, tramite loro gemellaggi, hanno reso disponibile ulteriori offerte".

⁴ Ad esempio nel distretto di Carpi, le strutture che ospitano nidi e scuole dell'infanzia hanno retto al terremoto quasi dappertutto, anche a Novi e Rovereto. A Novi tuttavia è stato necessario collocare nella struttura la sede operativa del COC.

Il coordinamento efficace svolto da tutte le Istituzioni pubbliche a vari livelli, in primis quello provinciale e quello degli Enti locali è ritenuto dai protagonisti un elemento fondamentale.

Un problema rilevante nella prima fase ha riguardato i *costi legati all'apertura dei centri estivi*, per i quali i Comuni hanno dovuto attingere a risorse proprie. Per favorire la massima partecipazione dei bambini i Comuni hanno rivisto i criteri delle rette: in alcuni casi si è scelto di far pagare alle famiglie solo il servizio di mensa, in altri si è ridotta a metà la retta prevista, ecc.

6.3. La seconda fase: il post-emergenza

A settembre le attività sono ripartite con l'obiettivo di proseguire fino alla riapertura delle scuole. Per nidi e scuole d'infanzia, entro la metà di settembre, come da calendario regionale; per le altre scuole, a seconda della consegna delle strutture prefabbricate (fine settembre, metà ottobre, fine ottobre). In questa seconda fase le attività extrascolastiche si sono intrecciate e integrate con le attività della scuola.

Come spiega un sindaco di un comune del distretto di Carpi:

“La continuità delle attività extrascolastiche è stata una scelta politica a livello regionale, sostenuta dal Commissario e dai Sindaci. Ciò è stato ritenuto importante per i bambini, per l'organizzazione delle famiglie, per le realtà del territorio che da anni lavorano nel settore: dire che non si faceva la solita attività extrascolastica significava sconvolgere l'organizzazione familiare, la rete dell'offerta locale e perdere un lavoro importante di promozione dell'agio dei ragazzi. Quindi dove i tempi di sistemazione degli edifici scolastici erano maggiori di sei mesi si è scelto di fare il prefabbricato per evitare che facendo i doppi turni non vi fossero più spazi agibili per le attività extrascolastiche. Optare per un prefabbricato in più (sicuro e con spazi adeguati) significava avere anche spazi liberi per fare le attività extrascolastiche”.

Alcuni amministratori locali hanno sottolineato che questa scelta fatta dalla Regione, diversamente da quanto avvenuto in altre zone terremotate è stata possibile anche grazie alla ricchezza in termini del cosiddetto 'capitale sociale' di realtà (associazioni, cooperative, volontariato, parrocchie) che operano in questo ambito e di cui già si diceva all'inizio del capitolo.

Le ricadute pratiche di questa scelta sono state, in taluni casi, un ritardo nell'avvio dell'anno scolastico (in attesa della costruzione del prefabbricato) con conseguenti lamentele delle famiglie. A tal proposito un sindaco del distretto di Carpi sottolinea che le famiglie non sempre hanno capito questa scelta,

“però crediamo che quando poi avranno una struttura più sicura per i propri figli e potranno usufruire anche dell'attività extrascolastica saranno contente e dimenticheranno queste settimane ovviamente difficili dal punto di vista organizzativo”.

In questo quadro, e nonostante quanto detto sulla scelta di avere un prefabbricato in più, va infine ricordato che in alcuni Comuni rimane il problema della disponibilità di strutture agibili in cui far ripartire tutta l'offerta presente prima del sisma. Nonostante gli sforzi e la disponibilità di risorse umane, la carenza di spazi agibili renderà impossibile ripartire con alcune attività tradizionalmente offerte ai ragazzi (es. centri di aggregazione giovanile nel distretto di Carpi e di Mirandola) o alle neo mamme (es. spazio bambini all'interno del Centro per le famiglie di Carpi).

Si sta ipotizzando di ripensare l'utilizzo dei pochi spazi al chiuso disponibili: in alcuni Comuni del distretto di Mirandola, per esempio, si prevede di non avere più spazi esplicitamente dedicati solo al teatro o solo allo sport, ma di dedicare questi stessi spazi ad una pluralità di usi e di attività ('spazi per tutti').

6.4. Adolescenti e giovani... 'da salvaguardare'

I terremoti del 20 e 29 maggio hanno gravemente danneggiato le strutture che ospitavano luoghi di ritrovo degli adolescenti, dalle parrocchie/oratori, ai centri di aggregazione giovanile presenti nei distretti di Carpi e Mirandola.

Non essendo più agibili i tradizionali luoghi di ritrovo, più di un intervistato, tra i referenti dei servizi sociali o delle politiche giovanili, ha sottolineato che ragazzi e ragazze tra i 15 e i 20 anni, subito dopo il terremoto, sembravano spariti. Emblematiche le parole di un educatore

“I bambini sono stati molto assistiti dopo il terremoto, inoltre sono facili da raggiungere perché stanno dove sono le loro famiglie: fai un'attività in un campo e li hai tutti! Invece con gli adolescenti è diverso, e subito dopo il terremoto sembravano letteralmente spariti nel nulla. Abbiamo iniziato a girare con il furgoncino per cercarli, poi li abbiamo contattati su face book, con gli sms, per chiedere loro dov'erano”.

I servizi si sono attivati per 'cercare' fisicamente gli adolescenti/giovani: in alcuni casi li si è rintracciati in 'nuovi' luoghi di ritrovo, appartati, in altri li si è scoperti tra i volontari attivi nei campi o in altri servizi. Nel caso di numerosi adolescenti immigrati di seconda generazione li si è contattati con internet nei Paesi di origine dei genitori nei quali erano momentaneamente tornati.

I distretti di Carpi e Mirandola (seppur con differenze) hanno tradizionalmente una presenza importante di centri di aggregazione giovanile, per cui anche nel post terremoto si è cercato di porre attenzione a questa fascia di età. Già a fine luglio, l'orientamento politico e tecnico in area giovani era di non modificare la *programmazione* già prevista nei piani provinciali rivolta alla fascia 17-20 anni. Si ipotizzava di fare adattamenti per le zone sismiche, ma si intendeva salvaguardare quanto previsto (anche in termini di risorse) in tutti i distretti modenesi, colpiti o meno dal sisma. Per garantire questo, si prevedeva di recuperare risorse aggiuntive per i Comuni colpiti dal terremoto (ciò sarebbe stato oggetto di confronto con la Regione).

Quindi, si è cercato di mantenere il più possibile l'offerta di *spazi di aggregazione giovanile*.

Come per altri comparti delle politiche sociali, e di cui si dirà successivamente, il terremoto è stato una sorta di **cartina di tornasole per 'valutare' la capacità di tenuta della programmazione e della rete dei servizi per i singoli target di popolazione.**

Nel caso delle politiche giovanili, durante le interviste sono emerse le criticità di un comparto meno strutturato, consolidato e diffuso nel territorio, rispetto ad altre politiche, come quelle socio-educative. Ad esempio, è emerso che dove non c'era una politica di distretto ma di singoli Comuni i “buchi” vengono meno contenuti. Diversamente dalle politiche per la fascia zero-sei anni, in quelle per adolescenti e giovani è emersa la mancanza di un modello di azione, a fronte di una prevalente disomogeneità di interventi nei singoli territori.

Nonostante queste criticità, la sensibilità presente sul tema, sia dei tecnici che dei politici, costituisce una base di partenza importante.

E infatti nelle interviste effettuate tra agosto e settembre si parlava già di 'ripartire'.

Un amministratore locale del distretto di Carpi spiega che si è cercato di ricostituire le occasioni di incontro dei giovani, per esempio riorganizzando a Novi (MO) la festa della birra, seppur in forma ridotta. Altro esempio a Carpi, dove la ludoteca organizzata in piazza ha proposto attività anche per adolescenti e giovani: in questo modo è stato possibile 'riagganciare' alcuni frequentatori di uno dei centri giovani. Poi durante l'estate si è riaperto la sala prove, si sono organizzati alcuni concerti.

Rimane comunque il fatto che si tratta di una fascia d'età meno presidiata, in generale anche in Emilia-Romagna, dalle politiche pubbliche di welfare.



6.5. La riattivazione della rete di biblioteche...itineranti

Come sintetizza una referente della provincia di Modena,

“le biblioteche sono state tutte danneggiate dal terremoto del 20 e del 29 maggio. Tranne quella di Carpi, aperta parzialmente, tutte le altre sono chiuse. Quelle presenti nei comuni di Cavezzo, Finale e Mirandola (MO) non verranno più riutilizzate. Quella di Medolla (MO) non ha avuto danni, ma viene utilizzata come centro di raccolta di libri per le attività che si stanno facendo nelle tendopoli, per bambini, ragazzi e adulti.”

Le biblioteche, al pari di altri interventi fin qui descritti, costituiscono un servizio presente in modo capillare nei Comuni, che si occupa del prestito di libri, ma che rappresenta soprattutto un luogo di incontro e di proposta culturale per tutta la cittadinanza.

Anche sulle biblioteche è da registrare il forte impegno delle Istituzioni: essendo danneggiate le strutture, si è cercato di strutturare servizi alternativi, per ridare un segnale di normalità. Tantissime le esperienze realizzate anche grazie l'aiuto arrivato da tante zone dell'Italia, dentro e fuori regione.

Ad esempio, da subito è stata ri-attivata la rete di biblioteca itinerante, il *bibliobus* (che può disporre anche fino a duemila volumi) e bus con postazioni internet; in vari comuni si sono aperte nelle piazze delle bibliotende, molto apprezzate dalla cittadinanza e molto frequentate. Attorno a questi nuovi spazi si sono organizzate attività in raccordo con i centri estivi. *“I bambini dicono che non hanno mai avuti tanti servizi e così belli!”*

La pluralità di offerta è stata resa possibile anche grazie alla disponibilità di tanti volontari di associazioni, locali e non. Anche in questo caso la Provincia ha svolto una funzione di coordinamento delle varie offerte arrivate da soggetti privati, da aziende, da altri Enti locali.

Già da luglio si è cominciato a lavorare per l'autunno. L'orientamento era di reperire strutture al coperto o di rendere agibili gli edifici che avevano subito danni non gravi.

A parte le biblioteche di Cavezzo, Mirandola e Finale Emilia, le altre biblioteche dovrebbero riaprire entro l'autunno. Già previsto il riavvio, in accordo con le scuole, di alcuni importanti progetti, come Nati per leggere e Nati per la musica.

Le zone più critiche, in termini di offerta, sono le frazioni del carpigiano e il comune di Novi (con relativa frazione di Rovereto), che già prima del terremoto avevano un'offerta più ridotta.

Si è lavorato, inoltre, per ripristinare l'offerta per i giovani, come l'accesso alla rete internet, ai sociale network, spazi con wi fi. Dicono gli intervistati che

“si sta mettendo in rete tutto quello che c'è. Con gli strumenti tecnologici si cerca di by-passare il problema degli spazi fisici.”

7. Le riflessioni dei servizi sociali, tra emergenza e ritorno ad una diversa normalità

Il coinvolgimento dei servizi sociali e il ruolo da essi assunto è derivato dall'assetto già esistente nei territori colpiti. Come è 'vocazione' dei servizi sociali, essi hanno innanzitutto fatto fronte all'emergenza, trasferendo le loro sedi operative direttamente dentro i campi o limitrofi alle tendopoli. All'inizio tra i mille problemi si è trattato di rintracciare i casi già in carico: bambini e mamme presenti nelle comunità di accoglienza sono stati immediatamente collocati in strutture agibili e al sicuro; più difficoltoso invece è stato ristabilire i contatti con le famiglie con minori in carico residenti nelle loro abitazioni. Per qualche settimana, ma talvolta anche qualche mese, sottolineano le responsabili dei servizi sociali dei distretti di Mirandola e Carpi,

“ne abbiamo perso le tracce. Poi, piano piano le operatrici sono riuscite a rintracciare i vari nuclei”.

7.1. Nuovi casi

Il lavoro nei campi se in parte può aver spostato l'attenzione dai casi alle mille emergenze della popolazione (non solo minori, ma anche tanti anziani, disabili, ecc.), da un altro lato ha consentito alle assistenti sociali di stare molto più vicine ai luoghi di vita delle persone e quindi di vedere direttamente o di ricevere la segnalazione di tante nuove situazioni problematiche o particolarmente fragili riguardanti famiglie con minori.

In altre parole, **il lavoro nei campi svolto dai servizi sociali territoriali ha consentito di individuare nuovi casi, in precedenza nascosti. Un lavoro di setaccio che alla fine ha lasciato in carico agli operatori un numero maggiore di situazioni.**

Ecco alcune testimonianze dai servizi e da assessori con delega al sociale.

“Con il terremoto, si sono rivolte ai servizi famiglie con disabili (maggioresenni) non conosciute dai servizi del territorio, in quanto non inserite nei percorsi assistenziali istituzionalmente offerti; e poi sono arrivate tante famiglie di anziani che con il terremoto si sono trovate in grande difficoltà. La conseguenza è che i servizi hanno visto raddoppiare il numero delle persone seguite (in prevalenza anziani). Inoltre, tutta l'offerta di servizi domiciliari si basa sul fatto che vi sia una casa, ma se questa non è più agibile anche l'intervento deve essere completamente ripensato” (distretto di Carpi).

Nel caso del distretto di Mirandola, si parla di circa 30-50 nuovi casi, quasi tutti nuclei genitoriali di nazionalità straniera con figli minorenni.

*“Siamo stati coinvolti in tanti casi di trascuratezza, semiabbandono, liti famigliari: casi nuovi che ci segnalavano dai campi di assistenza. Le segnalazioni arrivavano dalle colleghe assistenti sociali, dal personale della protezione civile, da volontari, psicologi... anche questo è stato difficile: fare ordine tra tutti quelli che lavoravano dentro i campi. Quindi prima conseguenza: **aumento di casi!**”*

In sostanza, gli operatori hanno incontrato nuove situazioni di fragilità familiare alle quali hanno dato una prima risposta, certamente non risolutiva. L'attesa è quella che queste famiglie possano tornare a rivolgersi ai servizi in futuro. Agli operatori si sono poste anche nuove sfide rispetto a casi con caratteristiche in parte nuove.

“Talvolta abbiamo incontrato nuove tipologie di situazioni e quindi abbiamo anche 'inventato' degli interventi ex novo: es. liti famigliari con maltrattamento tra marito e moglie e quindi tensione nelle tendopoli (la moglie va dal capo campo o il vicino va a denunciarlo) con la presenza di bambini. Il parametro usato da noi è stato diverso dalle situazioni che conosceamo: dopo 4 mesi di convivenza forzata nella tenda poteva anche essere 'normale' l'esplosione di tensioni e difficoltà anche pregresse, quindi abbiamo indagato se era un episodio occasionale, come poteva rientrare. Si è fatto tanto lavoro di mediazione con la coppia prima di prendere delle decisioni interventiste.

Il far fronte a questa nuova complessità ha richiamato con forza la necessità di una forte integrazione fra operatori di servizi differenti (sociali, sanitario, educativo, ecc.)

Molto il lavoro fatto con altre figure professionali, come ad esempio gli psicologi dell'A.usl, con i quali si è cercato di lavorare

in équipe. In alcuni casi le liti sono scoppiate e rientrate, in altri casi - situazioni con altre problematiche – ci stiamo ancora lavorando; laddove necessario abbiamo dovuto fare la segnalazione alla procura, perché solo il lavoro di mediazione non era sufficiente.”

Questa sorta di terremoto nei servizi ha indotto i responsabili a richiedere un potenziamento del personale, usufruendo della possibilità (prevista da un'ordinanza del Commissario) di assumere personale con contratto a termine per il disbrigo di pratiche amministrative legate al post terremoto. Ciò di fatto è avvenuto nel caso del distretto di Carpi, ove si è previsto di assumere due nuove assistenti sociali da destinare alla gestione dei campi e delle famiglie da collocare in strutture alternative; in questo modo, dice un assessore del distretto, le assistenti sociali potranno tornare a seguire i casi 'storici'. E poi ci sono le famiglie che trovandosi senza lavoro e con gravi problemi abitativi, si rivolgono, per la prima volta, ai servizi. Più di un intervistato esprime preoccupazione per il probabile aumento di richieste di aiuto da parte di tali famiglie; altrettanto problematico è il caso di quelle famiglie che si rivolgono ai servizi quando la situazione è diventata talmente difficile e compromessa per cui non si sa quale risposta fornire.

“Ci sono tante fragilità in seguito al terremoto e talvolta anche gli operatori si riflettono in tali fragilità, soprattutto quando davanti hanno famiglie ‘normali’”.

Situazioni nuove, alle quali tuttavia non si può chiedere ai soli servizi, magari con le medesime dotazioni organiche, di potervi fare fronte, con risposte innovative.

7.2. Lavoro di comunità e prevenzione

Il terremoto è diventato una sorta di cartina di tornasole per evidenziare le motivazioni di alcune scelte dei servizi, le criticità e i punti di debolezza di tali scelte. Un aspetto, più volte emerso durante le interviste, è il tema della **rete** e del cosiddetto **lavoro di rete**.

Complessivamente, nel momento del bisogno la cosiddetta rete, costituita da realtà pubbliche e del privato sociale e non, ha saputo attivarsi e lo ha fatto operativamente per far fronte alle necessità.

Ma esiste anche una rete più strettamente sociale, e che riguarda più in specifico le famiglie, fatta di relazioni con i cittadini, conoscenza e scambio con le parrocchie, le scuole, i luoghi di ritrovo e di aggregazione rispetto alla quale i servizi possono giocare un ruolo importante di 'attivatori' e 'propulsori'.

Quanto e come i servizi pubblici si fanno promotori e attori di questa rete è importante per la loro azione di prevenzione e anche di promozione del benessere delle famiglie, di bambini e ragazzi. I **Centri per le famiglie** (servizio presente in Emilia-Romagna da oltre 20 anni) svolgono solitamente una funzione strategica in tale direzione.

È in questo quadro che si possono collocare anche le interessanti riflessioni espresse da alcuni intervistati a proposito del ruolo e delle funzioni dei servizi sociali rispetto ai bisogni della popolazione e alla necessità di attivare azioni di prevenzione.

*“Come servizio minori dobbiamo riflettere sull'assenza quasi totale di lavoro con il **territorio**, perché in questi anni questo aspetto è stato sottovalutato: se avessimo avuto una rete, un centro famiglie, più relazioni, più contatti con il territorio... E' proprio una nostra specifica **criticità: molto lavoro sui servizi specialistici, poco lavoro di comunità sulle famiglie, poco lavoro di prevenzione**. Noi paghiamo l'assenza grave di lavoro di prevenzione di comunità con le famiglie. I nostri alti numeri di situazioni pregiudiziali testimoniano che non abbiamo creato una rete di supporto, contenitiva, per esempio per le fragilità familiari.”*

Va infine sottolineato che sul fronte della programmazione, quella prevista nei Piani di zona, nei mesi successivi al sisma è stata messa in stand by, in quanto **“lavorare sull'emergenza ha fatto saltare la normale programmazione”**.

Con il mese di settembre, la Provincia e via via i singoli distretti stanno cercando di tornare alla normalità. Tuttavia, forse anche più di altri settori, ciò sarà molto difficile nel medio periodo.

7.3. Come 'leggere' le situazioni di abuso e maltrattamento

La presenza nei campi di accoglienza di tante diverse figure, professionali e non, ha portato ad un confronto con i servizi su come intendere le situazioni al confine tra disagio/normalità.

I referenti dei servizi sociali intervistati raccontano di avere ricevuto segnalazioni, da parte di volontari, o degli stessi cittadini ospitati nelle tende, di casi di minori abbandonati dai genitori, o di casi di maltrattamento.

Su queste segnalazioni si sono talvolta aperte delle riflessioni pratico-operative sui parametri per definire quando la situazione si prefigurava come maltrattamento con le conseguenze che questo comporta in termini di segnalazione alla Procura. In più casi, i servizi hanno dovuto confrontarsi con i criteri, a volte diversi, usati da organizzazioni di volontariato attive nei campi. Ciò ha riguardato, per esempio, segnalazioni ai servizi di bambini stranieri che rimanevano incustoditi tutto il giorno nel campo di accoglienza, quindi che 'vagavano' senza alcun controllo da parte di un genitore, o di un familiare adulto. Tali situazioni sono state lette, in taluni casi da volontari o da cittadini, come casi di abbandono se non di maltrattamento. Riguardo a questi casi ci si è interrogati se si trattasse di 'gravi casi di abbandono' rispetto ai quali fosse necessario prevedere l'azione del servizio sociale, oppure situazioni "un po' ai limiti", sulle quali era innanzitutto necessario raccogliere maggiori informazioni sul contesto familiare. Nei casi meno gravi i servizi hanno scelto di procedere con cautela, attivando azioni suppletive di approfondimento e conoscenza (ci si è chiesti, ad esempio, se i genitori uscendo dal campo li avevano affidati a qualche vicino). Diversamente, sulle situazioni più gravi segnalate, i servizi sono intervenuti. Alcune divergenze sono nate quando i servizi, su indicazione della Procura minorile, hanno richiesto di segnalare per iscritto la situazione di maltrattamento osservata. Bisogna ricordare che si tratta di un tema dibattuto, soprattutto nel distretto di Mirandola, che negli anni passati ha dovuto affrontare una molteplicità di casi di abuso e maltrattamento a minori (che hanno avuto ampia eco sui mass-media) che hanno portato a definire procedure formali, concordate tra le Istituzioni pubbliche interessate, sulla cui revisione tuttavia è in corso un dibattito.

Il confronto tra operatori del territorio e referenti di associazioni provenienti da altri contesti è stato un utile momento per approfondire un tema, quale l'abuso e il maltrattamento, che sta impegnando in modo sempre diverso il lavoro dei servizi sociali.

8. Per riflettere sul futuro...

Save the children ha voluto orientare la sua azione (sia per quanto riguarda interventi specifici educativi, sia per quanto riguarda la generale azione di advocacy relativa ai diritti dei minori), attraverso una progressiva raccolta di dati relativi al contesto in cui andava ad operare – quello emiliano. Tali dati hanno riguardato l'accertamento dei danni (in particolare, plessi scolastici, struttura per il tempo libero e per lo sport, ecc:), il processo di ricostruzione delle strutture e il progressivo riavvio di servizi già operativi sul territorio. Ciò al fine di coordinarsi al meglio con l'azione degli Enti Locali e delle istituzioni nazionali responsabili dell'intervento complessivo.

Save the children ha ritenuto che questo sforzo fosse di particolare importanza, proprio perché il territorio interessato dal sisma era un territorio già ricco di risorse e poteva contare su una governance consolidata.

Il lavoro di cui nel presente rapporto si è dato conto ha inoltre fatto emergere alcune riflessioni che possono essere utili sia per il proseguimento dell'azione sul territorio colpito, sia per mettere a punto linee di indirizzo utilizzabili in altre situazioni di emergenza.

Senza pretesa di esaustività ci si limita a proporre di seguito alcune 'parole-chiave' (quasi *slogan*) utili alla riflessione e al confronto che può scaturire dall'analisi qui presentata e che hanno accompagnato l'intensissimo lavoro di Istituzioni e persone in questi 5 mesi.

8.1. Per garantire i diritti dei minori: alcune parole-chiave

Sin dai primi momenti dell'emergenza, gli amministratori a vari livelli (regionale, provinciale, locale) hanno scelto come 'priorità delle priorità' la ripresa delle attività scolastiche, che implicava un rapido ripristino/reperimento delle strutture logistiche e delle attrezzature didattiche. È stato perciò messo in primo piano il diritto all'istruzione, ma insieme, la frequentazione della Scuola è stata considerata come 'segnale' del 'ritorno alla normalità'.

In giugno/luglio Enti locali, organizzazioni di Privato sociale del territorio e extra-territorio si sono mobilitati e soprattutto coordinati per attivare Centri estivi, momenti ludico-ricreativi **in loco** e **per tutta** la popolazione 0-18. In altre parole, si è lavorato insieme per cercare di riempire quel vuoto, anche fisico, di luoghi di incontro e di relazioni per i più piccoli.

Il coinvolgimento dei servizi extrascolastici è continuato senza soluzioni di continuità fino alla ripresa dell'anno scolastico: in alcuni casi i presidi dei servizi extrascolastici hanno supplito al tradizionale ambiente-scolastico.

I servizi extrascolastici, inoltre, hanno costituito un importante supporto alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle famiglie, resa ancora più difficile dalle riorganizzazioni aziendali (spostamenti di sede, cambiamento di orari di lavoro, ecc.) rese necessarie dalla ricostruzione degli impianti e dal riavvio delle attività produttive

L'ampia offerta di aiuti sul territorio ha rafforzato le famiglie a scegliere di mantenere il più possibile unito il nucleo familiare, - laddove si poteva - tanto da non accogliere, soprattutto nella prima fase, le molte offerte di vacanze/soggiorni estivi per i loro figli/e provenienti da altri territori, salvo nei casi di iniziative già sperimentate negli anni passati.

8.2. Indicazioni per il territorio

Dall'intenso lavoro sociale sia in fase di emergenza che di post-emergenza nei campi allestiti e nelle zone più martoriata dal sisma sembrano emergere alcune sollecitazioni che interrogano i servizi alla persona, in primo luogo il Servizio sociale territoriale. Il sisma ha fatto 'emergere' tanti e nuovi casi di fragilità familiare che non erano ancora conosciuti dai servizi: si può dire che abbia svolto una funzione di 'setaccio' di situazioni gravi non conosciute. Ciò ha determinato un ampliamento complessivo dei casi in carico del Servizio sociale territoriale e la conseguente un'ulteriore richiesta di adeguare la dotazione strutturale del servizio stesso.

Le ultime famiglie a lasciare le tendopoli sono state quelle immigrate, rispetto alle quali le amministrazioni comunali hanno dovuto impegnarsi in modo particolare per accompagnarle nella ricerca di una nuova abitazione e di un nuovo lavoro. Ciò evidenzia la fragilità in cui molte famiglie immigrate si trovano, dovuta soprattutto alla minor disponibilità di reti consolidate di supporto.

In ogni caso, è apparso evidente come gli interventi sociali, in caso di emergenza-terremoto, rischiano di doversi polarizzare sulle famiglie e bambini/e immigrati. Questi aspetti insieme sollecitano un adattamento più generale delle politiche famigliari ai problemi delle persone immigrate.

Mentre le iniziative per i più piccoli (fascia pre-scolare e scuola primaria) sono state attivate con rapidità e tempestivamente utilizzate, più difficile è stato seguire il medesimo percorso per gli adolescenti. In una prima fase post-emergenza, gli adolescenti sembravano 'missing'. Ciò soltanto in parte perché i luoghi fisici di ritrovo sono stati come noto danneggiati o rasi al suolo, ma anche perché già l'offerta precedente di servizi e sostegni era meno strutturata e soprattutto diversa da territorio a territorio.

Il difficile lavoro di ricostruzione di reti e legami necessario più che mai in situazioni di emergenza come quella verificata in Emilia avrebbe richiesto il ricorso a metodiche e pratiche di lavoro di comunità consolidate, soprattutto per quanto attiene la capacità di attivare reti di solidarietà sia per intervenire sui casi gravi con maggiore efficacia, sia per promuovere relazioni e sostegni anche 'leggeri'.

Anche in questo caso la situazione critica ha evidenziato, in alcuni territori, una limitata capacità di ricorrere a questi approcci e metodiche, che vedono nella comunità una vera e propria risorsa. Ciò si è verificato soprattutto in quei territori in cui i servizi (pur di qualità) perseguono prevalentemente una logica prestazionale e specialistica.

Le collaborazioni fra servizi sociali territoriali e altre istituzioni di livello nazionale con diversi approcci disciplinari e valoriali sono state una interessante occasione di confronto.

In particolare, ciò ha riguardato le valutazioni di situazioni di abuso e maltrattamento dei minori presumibilmente avvenute nei campi, tema rispetto al quale è emersa qualche difficoltà nell'individuare modelli condivisi di lettura delle situazioni e di procedure di intervento.

8.3. Suggerimenti per la gestione delle emergenze

L'analisi dell'intensa esperienza vissuta da Istituzioni, comunità locale ed organizzazioni di aiuto provenienti da ogni parte del Paese ha evidenziato alcuni elementi in grado di consentire il buon funzionamento dell'azione di aiuto complessiva.

Il primo elemento da presidiare è il ***rispetto dell'equilibrio fra politiche e risorse locali ed aiuti esterni*** (cioè da altre parti del Paese). Ciò è stato fondamentale in una zona come quella interessata dal sisma di maggio 2012 in cui esisteva una ampia offerta di servizi alla persona e una governance consolidata, che ha consentito di 'mettere in rete' in modo coordinato anche gli aiuti 'esterni' (ad esempio, il forte lavoro di coordinamento svolto dall'Istituzione Provincia, dai Centri servizio per il volontariato, dalla Regione stessa, ecc.). Per questo, le Istituzioni locali hanno chiesto specificatamente a tutti coloro che hanno offerto il proprio aiuto di non proporre pacchetti di interventi precostituiti ma di rendere disponibile la propria offerta in modo armonico con le necessità dei centri di coordinamento locali.

Come è comprensibile e corretto, in caso di emergenza-terremoto le istituzioni competenti (Protezione civile in primis) si attivano per garantire le risposte ai bisogni primari (vitto, alloggio, cure sanitarie, ecc.). Anche l'esperienza emiliana mette in evidenza come sia altresì necessario porre tempestivamente l'attenzione sui problemi degli operatori socio-sanitari-educativi (assistenti sociali, educatori, mediatori culturali, psicologi, assistenti sanitari, insegnanti, ecc.) che possono essere al tempo stesso vittime del terremoto (avere la casa distrutta, avere problemi famigliari, avere problemi di tipo psicologico). Ciò ovviamente, richiede il rafforzare la dotazione di tale personale e sostenere il personale esistente.

Infine, la comunicazione fra amministratori e cittadini colpiti dal sisma si è rivelato un elemento strategico e fondamentale in questi mesi così difficili. Sindaci, assessori, operatori, hanno mantenuto aperto il canale di comunicazione con i cittadini informandoli e ascoltando le loro esigenze, senza mai tralasciare questa importante funzione. Questa operazione, difficile ed onerosa, ha forse contribuito a rinsaldare in taluni casi legami di fiducia, e in parte contribuito a corresponsabilizzare la comunità intera.

Le famiglie, ad esempio, hanno condiviso la scelta di mettere al primo posto la scuola, con le conseguenze che tuttavia questo comportava rispetto all'erogazione di altri servizi (in primis, più in generale, la ricostruzione degli alloggi distrutti per tutta la cittadinanza).

Comunicare queste difficili scelte da parte dell'Amministrazione non è certo un percorso privo di ostacoli: ci si apre infatti al potenziale conflitto dovuto al dirimere esigenze ed interessi contrapposti, ma, nella maggioranza dei casi, il ritorno complessivo è positivo anche perché le informazioni date, ad esempio, sui tempi di riapertura delle scuole, sono state rispettate.

I buoni risultati dell'azione intrapresa per famiglie e minori vanno letti entro il più generale quadro delle scelte amministrative che sono state alla base di tutto il processo di ricostruzione.

Tali scelte hanno messo in primo piano la trasparenza e la legalità nell'affidamento degli appalti, ma hanno anche voluto garantire la velocità di esecuzione con specifiche indicazioni contrattuali (ad esempio, l'utilizzo di alte penali per i ritardi di consegna).

Allegato

Rapporto consegnato il 6 settembre

Il sistema scolastico: lo stato di agibilità, gli alunni coinvolti

Dalle verifiche effettuate dalla Regione Emilia-Romagna sugli edifici scolastici risulta che sono state controllate 896 scuole, 819 di proprietà pubblica e 77 di proprietà privata, che ospitano oltre 70.000 studenti.

Gli edifici scolastici risultati inagibili sono 132 di proprietà pubblica e 7 di proprietà privata, mentre 23 edifici scolastici pubblici e 3 privati sono inagibili per cause esterne.

Per un maggiore dettaglio, al 5 settembre sono disponibili i dati di seguito riportati.

Nella tabella 5 si riporta la situazione delle scuole aggiornata al 20 agosto e rintracciabile nel sito dell'Ufficio scolastico regionale: 111 plessi/edifici scolastici sono risultati temporaneamente o parzialmente inagibili (esiti B e C), 3 temporaneamente inagibili e da riverificare in modo più approfondito (D), 76 inagibili (E) e 5 inagibili per rischio esterno (F). Sempre secondo tale fonte, sono oltre 17.000 gli studenti le cui scuole risultano inagibili.

Tab. 5 Scuole danneggiate aggiornato al 20 agosto 2012 per livello di danno

Livello di danno	N. plessi/edifici	Alunni	
B	85	28.684	Lo stato di agibilità o inagibilità dei fabbricati scolastici determinato su parametri oggettivi che derivano dalle schede AeDES (Agibilità e Danno nell'Emergenza Sismica) compilate dal personale del Nucleo di Valutazione Regionale (NER e Protezione Civile) è classificato con 6 diverse lettere: A: edificio agibile; B: edificio temporaneamente inagibile (tutto o parte) ma agibile con provvedimenti di pronto intervento; C: edificio parzialmente inagibile; D: edificio temporaneamente inagibile da rivedere con approfondimento; E: edificio inagibile; F: edificio inagibile per rischio esterno
C	26	7.665	
D	3	1.071	
E	76	17.561	
F	5	919	
TOTALE	195	55.900	

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna

Per le scuole gravemente danneggiate e che non sono riparabili in tempo per l'inizio del prossimo anno scolastico sono state previste soluzioni alternative. Gli interventi, eseguiti direttamente dalla struttura del Commissario Delegato per la somma di 79.420.000 euro, riguardano la costruzione di 28 edifici scolastici temporanei (56.420.000 euro), l'affitto di prefabbricati modulari per 30 edifici scolastici (21.500.000 euro) e la costruzione di palestre temporanee (1.500.000 euro).

Sono stati inoltre previsti contributi per 81.250.000 euro a Comuni e Province e di 5.850.000 euro a soggetti privati per le scuole paritarie, per la riparazione immediata degli edifici scolastici che necessitano di interventi di ripristino e di rafforzamento.

Come si anticipava poco sopra, per gli edifici inagibili e che non possono essere recuperati entro il 17 settembre (inizio a.s. 2012/2013) si ricorre a due soluzioni: edifici scolastici provvisori (ESP) e prefabbricati modulari scolastici (PMS).

Nel primo caso si tratta di moduli **prefabbricati** per edifici scolastici provvisori che saranno utilizzati laddove le opere di ricostruzione degli edifici scolastici avranno durata fino a quattro, cinque anni. Ne sono previsti 28 in tutta la regione - per un totale di circa 600 aule e dove previsti anche servizi accessori. Tali edifici prefabbricati sono localizzati: 3 in provincia di Ferrara (Bondeno, Mirabello e Poggio Renatico), 4 in provincia di Reggio Emilia (due a Rolo, uno a Reggiolo e uno a Fabbri), tre in provincia di Bologna (Pieve di Cento, Galliera e San Giovanni in Persiceto), 18 nel modenese (Cavezzo, Concordia, Camposanto, Finale, tre a Castelfranco, tre a Mirandola, tre a Soliera, due a Novi, due San Felice sul Panaro, San Possidonio).

Secondo i dati forniti dall'assessorato regionale alla scuola e alla formazione e aggiornati al 28 agosto, gli alunni interessati da questo tipo di soluzione sono più di 11.000.

Tab. 6 - Edifici scolastici sostituiti da prefabbricati (edifici scolastici provvisori - ESP) per provincia e n. di alunni coinvolti al 28/08/2012

Provincia	N. moduli prefabbricati	N. Comuni sede delle scuole	N. Alunni
Ferrara	3	3 comuni	468
Reggio Emilia	4	3 comuni	996
Bologna	3	3 comuni	1.167
Modena	18	8 comuni	8.776*
Totale	28	17 comuni	11.407

* sono qui indicati tutti gli studenti la cui scuola verrà sostituita con una struttura prefabbricata, indipendentemente da chi copra i costi di costruzione.

Fonte: Assessorato Scuola e Formazione Professionale Regione Emilia-Romagna

Nel secondo caso si tratta di **moduli** provvisori che troveranno utilizzo per le scuole che si riusciranno a riaprire per l'anno scolastico 2013-2014 o comunque con un orizzonte temporale di 18-20 mesi al massimo. Si tratta di circa 1500 moduli affittati che consentiranno a 8 mila studenti di iniziare regolarmente il prossimo anno scolastico in attesa della riparazione delle scuole danneggiate, in modo lieve, dal terremoto. Trenta sono le aree individuate di cui: 7 in Comuni del ferrarese (tre a Sant'Agostino, Vigarano Mainarda, due a Ferrara, Cento); 6 in Comuni del bolognese (quattro a Crevalcore, San Giovanni in Persiceto e Budrio); 15 in Comuni del modenese (tre a Carpi, Cavezzo, Bomporto, due a Finale Emilia, San Felice sul Panaro, due a San Prospero, Medolla, San Possidonio e tre a Mirandola) e 2 nei Comuni reggiani di Guastalla e Reggiolo.

Le risorse per questo intervento ammontano a 21,5 milioni e comprendono il canone di locazione dei moduli (durata 9 mesi) comprensivo degli oneri di progettazione, la realizzazione del basamento, la sistemazione dei piazzali, le opere di urbanizzazione primaria, il trasporto, la manutenzione e l'eventuale ripristino alla condizione originaria dell'area di pertinenza. Le risorse per questo intervento ammontano a 21,5 milioni e comprendono il canone di locazione dei moduli (durata 9 mesi) comprensivo degli oneri di progettazione, la realizzazione del basamento, la sistemazione dei piazzali, le opere di urbanizzazione primaria, il trasporto, la manutenzione e l'eventuale ripristino alla condizione originaria dell'area di pertinenza. (Fonte: protezione civile Emilia-Romagna).

Proprio in queste ore (5 settembre) è stata convocata dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale una Conferenza di servizio, alla presenza di tutti i Dirigenti scolastici ed Amministrativi delle zone del cratere sismico: in questa conferenza dovrebbe emergere il punto aggiornato della situazione di ciascuna scuola (ai Dirigenti è stato infatti chiesto di compilare un questionario con indicazioni dettagliate sullo stato dei plessi, in relazione alla effettiva possibilità di fare attività didattica). Il mandato - così come viene riferito in colloqui informali con personale docente - è di fare il possibile per dare un segnale di avvio di attività il 17 settembre prossimo.

Sul versante dell'offerta a 'sostegno' delle attività didattiche degli Istituti superiori di II grado, in una comunicazione del 3 settembre 2012 l'Ufficio scolastico regionale stanziava finanziamenti (pari a 330.000 euro) per sostenere tale attività nelle scuole, offrendo agli studenti dei territori colpiti dal sisma strumenti e azioni al fine di arricchire e rendere più stimolante l'offerta formativa ed assicurare una ripresa il più rapida possibile delle normali attività didattiche.

La tabella seguente sintetizza il numero di iscritti previsti che saranno interessati a questo ultimo provvedimento, nonché il numero di scuole e il comune di ubicazione.

Tab. 7 – Il sostegno alle attività didattiche per provincia e n. di istituti e alunni coinvolti

Comune/Provincia	N. Istituti superiori	N. allievi iscritti 2012-1013	Entità del finanziamento
Carpi	4	3.738	40.000
Finale Emilia	2	1.335	90.000
Mirandola	2	2.180	120.000
Totale provincia di Modena	8	7.253	250.000
Crevalcore	1	234	30.000
Budrio	1	66	10.000
Totale provincia di Bologna	2	300	40.000
Cento (provincia di Ferrara)	1	400	40.000
Totale	11	7.953	330.000

Fonte: Ufficio scolastico regionale - Rielaborazione Iress

Tale finanziamento si aggiunge ad ulteriori Fondi ministeriali (pari a 896.500 euro) stanziati con comunicazione del 26 luglio 2012 per il ripristino delle dotazioni informatiche e per sussidi per l'integrazione destinati alle scuole terremotate. In quella stessa comunicazione si lasciava alle Autonomie scolastiche la facoltà di operare compensazioni tra le diverse voci ammesse a finanziamento, con specifiche motivazioni, al fine di assicurare la soddisfazione delle necessità prioritarie per il corretto funzionamento delle istituzioni scolastiche, purché entro le finalità specificate.

Infine, con il Ministero all'Istruzione e l'Ufficio Scolastico regionale sono in corso le verifiche per quanto riguarda la necessità di organici aggiuntivi e le dotazioni di nuove tecnologie didattiche. Il Ministero destinerà con priorità alle scuole colpite dagli eventi sismici le risorse nazionali, circa 2 milioni e 400 mila euro, previste in uno specifico accordo per la tecnologia didattica nella scuola. La Regione cofinanzierà l'intervento con circa 800 mila euro nell'ambito della rete regionale.

4.1. L'accesso ai servizi socio-educativi per la prima infanzia

I dati sulle iscrizioni ai servizi per la prima infanzia (nido e scuola d'infanzia) sono raccolti dai singoli comuni (la Regione ha infatti sospeso momentaneamente il debito informativo). La percezione degli intervistati in provincia di Modena è che non ci siano rilevanti modifiche nel numero degli iscritti, dal nido alla scuola dell'obbligo. Va rilevato che questo dato è differente da zona a zona: esso dipende dalle mutate o meno condizioni lavorative - soprattutto delle mamme - nei vari contesti: vi sono infatti aziende che hanno momentaneamente trasferito la loro sede, oppure modificato turni e orari di lavoro con, ad esempio, aumento di lavoro full time.

Sul fronte dell'aumento/diminuzione della presenza di bambini immigrati, la percezione è che le persone immigrate da altre regioni italiane e soprattutto persone provenienti da altri Paesi abbiano rimandato i figli nei rispettivi Paesi d'origine: da contatti diretti con i ragazzi/e riferiti da educatori e dalle comunicazioni pervenute direttamente agli uffici scolastici si sa tuttavia che parte di questi ragazzi rientreranno. Solo ad avvio dell'anno scolastico, tuttavia, sarà possibile definire esattamente se le presenze corrispondono agli iscritti.

Dalle interviste effettuate è emerso che le iscrizioni ai **centri estivi** sono tendenzialmente aumentate date le maggiore esigenze delle famiglie che in molti casi hanno modificato le condizioni lavorative e anche perché, nella gravità del momento, costituivano una fra le poche occasioni di socializzazione e attività. Gli sforzi dei vari attori e delle rispettive istituzioni (sociale, socio-educativo, scolastico) si sono infatti concentrate nell'integrazione e nel potenziamento di questo tipo di offerta, integrando altresì le varie offerte provenienti dal mondo del volontariato organizzato e non, locale e non.

Allegato 1 - I minori assistiti nei campi di accoglienza

Al 29 agosto 2012 sono **873** i minori assistiti nei campi di accoglienza della Protezione civile, su un totale di 3471 persone assistite: rappresentano quindi il 25% della popolazione assistita in questo tipo di strutture.

In termini assoluti è la provincia di Modena ad avere il maggior numero di popolazione e di minori assistiti (3221 persone assistite di cui 767 minori, corrispondenti all'87,7% di tutti i minori assistiti nei campi di accoglienza della regione Emilia-Romagna – dato al 29/08/2012).

Significative le differenze tra province, come si evidenzia dalla tabella.

Se la provincia di Modena ha i dati assoluti più corposi, tuttavia è la provincia di Reggio Emilia quella che presenta la percentuale maggiore di minori nei campi di accoglienza sul totale della popolazione assistita in queste strutture: qui i minori sono il 54%. Segue la provincia di Ferrara (39%) e quella di Modena (24%).

Tab. 2 - Minori assistiti nei campi di accoglienza per provincia al 29 agosto 2012

	Ferrara	Reggio Emilia	Modena	Tot.
N. campi e comune di ubicazione	1 (Comune di Cento)	1 (Comune di Reggiolo)	20 (Comuni di Carpi, Novi, Bomporto, Camposanto, Cavezzo, Concordia, Finale E., Medolla, Mirandola, San Felice, S. Possidonio, S. Prospero)	22
Minori assistiti su tot. pop. assistita	74 su 191	32 su 59	767 su 3221	873 su 3471
% minori assistiti sul tot. pop. assistita	39%	54%	24%	25%
% minori assistiti sul totale dei minori	8,5%	3,7%	87,8%	100%

Fonte: Agenzia regionale di protezione civile - Regione Emilia Romagna

Con riferimento alla sola Provincia di Modena, la maggior parte di minori assistiti (più del 70%) si trovano nei campi di accoglienza dei comuni di Mirandola, Novi, San Felice, Finale Emilia e Concordia.

Nella tabella 3, si indica il numero dei minori assistiti nei campi di accoglienza per fasce d'età e per provincia.

Come si osserva, a livello regionale la fascia d'età più numerosa è quella compresa tra i 7 e i 13 anni, seguita da quella degli adolescenti 14-18 anni.

A livello di singole province invece si evidenziano alcune differenze: nell'unico campo di accoglienza ubicato nella provincia di Ferrara la maggior parte dei minori è nella fascia 0-3 anni (39%); nel campo sito in provincia di Reggio Emilia invece la maggior parte è nella fascia adolescenziale 14-18 anni (40%).

Tab. 3 - Numero minori assistiti nei campi di accoglienza per fasce d'età e per provincia al 29 agosto 2012

Minori per fasce età	Ferrara	Reggio Emilia	Modena	Totale	% sul totale
0-3	29	5	140	174	20%
4-6	14	7	115	136	16%
7-13	15	7	301	323	37%
14-18	16	13	211	240	27%
Totale	74 minori	32 minori	767 minori	873 minori	100%

Fonte: Agenzia regionale di protezione civile - Regione Emilia Romagna

Infine, con riferimento alla nazionalità dei minori di 18 anni presenti nei campi di accoglienza, la tabella 4 presenta la situazione nelle tre province con dettagli per singolo Paese di provenienza e per aree geografiche.

Come si osserva, il 36% dei minori è di nazionalità italiana e il restante 64% di altra nazionalità. I numeri più consistenti si riferiscono ai Paesi del Nord Africa (Marocco, Tunisia ed Egitto) e, a seguire i Paesi del cosiddetto Sud Est Asiatico (India, Pakistan e Sri Lanka).

Se si osservano le singole nazionalità, i minori nei campi di accoglienza sono in prevalenza marocchini (27%) e pakistani (12%).

Tab. 4 - Dati dei minori assistiti nei campi di accoglienza per nazionalità al 29 agosto 2012

Nazionalità	Ferrara	Reggio Emilia	Modena	Tot.	% sul totale dei minori assistiti	% per aree geografiche
Italia	6	13	293	312	36%	Italia: 36%
Marocco	31	1	207	239	27%	Nord Africa: 34%
Tunisia	5	3	44	52	6%	
Egitto	4	/	/	4	0,5%	
Ghana	4	/	12	16	2%	Centro Africa: 6%
Nigeria	3	4	20	27	3,1%	
Senegal	/	/	6	6	0,7%	
Benin	/	/	4	4	0,5%	
Cina	/	/	44	44	5%	Cina: 5%
India	/	3	34	37	4%	Sud Est asiatico: 16%
Pakistan	21	8	75	104	12%	
Sri Lanka	/	/	4	4	0,5%	
Romania	/	/	9	9	1%	Paesi dell'Est: 3%
Ucraina	/	/	5	5	0,6%	
Moldavia	/	/	2	2	0,2%	
Albania	/	/	6	6	0,7%	
Macedonia	/	/	2	2	0,2%	
TOTALE	74	32	767	873	100	100

Fonte: Agenzia regionale di protezione civile - Regione Emilia Romagna