

Tavola P.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a "abuso e maltrattamento" - Al 31 Maggio 2002

Città riservatarie	Progetti	Interventi	Numero medio di interventi per progetto
Torino	2	5	2,5
Milano	3	3	1,0
Venezia	3	3	1,0
Genova	2	2	1,0
Bologna	3	3	1,0
Firenze	2	4	2,0
Roma	6	13	2,2
Napoli	1	1	1,0
Bari	2	3	1,5
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	1	1	1,0
Reggio Calabria	0	0	-
Catania	1	1	1,0
Palermo	1	1	1,0
Cagliari	0	0	-
Totale	28	41	1,5

4.2.15 Minimo vitale e lotta alla povertà

I progetti e gli interventi catalogati in Banca dati relativi al “minimo vitale e la lotta alla povertà” sono rispettivamente 82 e 120 pari al 2,9% dei progetti e all’1,7% degli interventi. Le aree del Paese più interessate sono state, per quanto attiene gli ambiti territoriali, il Sud (29 progetti e 34 interventi) e il Centro (28 progetti e 52 interventi). A livello di città riservatarie le esperienze sono state piuttosto limitate e circoscritte alle città di Milano (2 progetti e 2 interventi), Bologna (2 progetti e 2 interventi), Napoli (1 progetto e 1 intervento), e Taranto (1 progetto e 1 intervento).

Anche per questo ambito sono identificabili due principali macro tipologie di intervento:

- nella prima tipologia rientrano quei servizi volti a garantire a una famiglia in grave disagio economico con figli minorenni un contributo che può essere una tantum oppure continuativo, ma in ogni caso delimitato nel tempo.
- nella seconda tipologia si hanno quegli interventi, riconducibili al sostegno economico alla famiglia naturale, integrativi e non sostitutivi in risposta alle esigenze

primarie giornaliere, con finalità educativa e che devono essere raccordati con altre azioni allo scopo di aumentarne l'efficacia.

Progetti e interventi di questo ambito si ripartiscono in maniera sostanzialmente simile tra due tipologie identificate, sia per gli ambiti territoriali che per la limitata progettualità delle città riservatarie.

Tavola Q.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "minimo vitale e lotta alla povertà" per ripartizione territoriale - Al 31 Maggio 2002

Ripartizioni territoriali	Progetti		Interventi		Numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-Ovest	7	8,5	7	5,8	1,0
Nord-Est	9	11,0	9	7,5	1,0
Centro	28	34,1	52	43,3	1,9
Sud	31	37,8	36	30,0	1,2
Isole	7	8,5	16	13,3	2,3
Totale	82	100,0	120	100,0	1,5

Tavola Q.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a "minimo vitale e lotta alla povertà" per ripartizione territoriale - Al 31 Maggio 2002

Ripartizioni territoriali	Progetti	Interventi	Numero medio di interventi per progetto
Nord-Ovest	5	5	1,0
Nord-Est	7	7	1,0
Centro	28	52	1,9
Sud	29	34	1,2
Isole	7	16	2,3
Totale	76	114	1,5

**Tavola Q.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a
"minimo vitale e lotta alla povertà" Al 31 Maggio 2002**

Città riservatarie	Progetti	Interventi	Numero medio di interventi per progetto
Torino	0	0	-
Milano	2	2	1,0
Venezia	0	0	-
Genova	0	0	-
Bologna	2	2	1,0
Firenze	0	0	-
Roma	0	0	-
Napoli	1	1	1,0
Bari	0	0	-
Brindisi	0	0	-
Taranto	1	1	1,0
Reggio Calabria	0	0	-
Catania	0	0	-
Palermo	0	0	-
Cagliari	0	0	-
Totale	6	6	1,0

II

Il sostegno all'attuazione della legge

1) Le attività del Ministero del Welfare “a misura” dei più piccoli

Le attività del Ministero del Welfare “a misura” dei più piccoli

La promozione dei diritti dei minori - ed in particolar modo dei loro diritti sociali al sostegno delle responsabilità genitoriali, alla salute, all'educazione, ad un ambiente urbano che assicuri una qualità della vita “a misura di bambino”, in un'unica parola al benessere - parte dalla promozione della consapevolezza negli adulti dell'esistenza di tali diritti di cittadinanza attivi ed autonomi.

L'affermazione nelle legislazioni nazionali del principio dell'interesse superiore del fanciullo richiede che ai cittadini di minore età siano assicurate le opportunità indispensabili per un adeguato processo di sviluppo umano che porti alla costruzione di personalità compiute.

E' questo il motivo che impone alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza di essere un tratto distintivo delle politiche sociali e di quelle di cittadinanza progettate per l'implementazione nel lungo periodo secondo piani di azione nazionali, regionali e locali a cui devono collaborare una molteplicità di soggetti.

Il primo compito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è la continua sensibilizzazione dei livelli di governo sulle “ragioni” dei bambini e degli adolescenti nell'ambito della complessiva politica economica e sociale e della riprogettazione del sistema di *welfare*, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione.

L'azione di sensibilizzazione e di coinvolgimento è rivolta, poi, a tutti gli attori della vita sociale: i genitori e le famiglie, i tutori legali e gli altri soggetti che operano per la tutela dell'infanzia, le organizzazioni non governative e quelle a carattere locale, il settore privato e le aziende, le comunità religiose e culturali, i mass media e le loro associazioni, gli organismi regionali e internazionali, le persone che lavorano a diretto contatto con i bambini.

Bambini ed adolescenti sono il punto di partenza e il punto di arrivo di ogni attività di formazione e informazione, che viene programmata e implementata tenendo ben presente il punto di vista dei “cittadini di minore età”.

Alla realizzazione concreta dell'obiettivo di rendere consapevoli gli adulti e gli stessi minori dell'esistenza di peculiari e inalienabili diritti in relazione all'età minore, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ed il Centro nazionale di documentazione e

analisi per l'infanzia e l'adolescenza provvedono in modo continuo attraverso una serie combinata di azioni:

- Pubblicazione di monografie e di raccolte tematiche;
- Diffusione di informazioni on-line;
- Aggiornamento continuo della banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia;
- Diffusione delle conoscenze e della qualità degli interventi con seminari rivolti agli operatori del mondo dell'infanzia;
- Organizzazione di numerosi eventi e campagne di sensibilizzazione, tra cui grande rilievo assume la Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza.

Queste azioni per essere realmente efficaci devono far riferimento ad un quadro più ampio e coerente di programmazione delle politiche per l'infanzia e dei servizi per l'infanzia e per le famiglie.

Ed infatti in Italia il quadro dei servizi consente di rilevare una politica per l'infanzia e l'adolescenza innovativa, che traduce in pratica gli orientamenti culturali su cui si è tanto dibattuto a partire dagli anni '70.

E' una politica di *prevenzione*, nel più ampio significato del termine, cioè sia del disagio psico-fisico che del disagio sociale, che muove da un'attenta politica di *promozione*.

Si è consolidata una politica volta a contrastare i processi di emarginazione e di esclusione sociale, superando sia la logica degli interventi che sradicano i soggetti dal proprio contesto di vita - la casa, la scuola, il quartiere - sia quella degli interventi che "etichettano" gli utenti, rendendo protagonisti del progetto di cambiamento proprio i contesti e le collettività che in essi svolgono la propria esistenza.

E' una politica che supporta e promuove l'infanzia e l'adolescenza, in tutte le diverse espressioni e nella loro globalità, con la costante integrazione tra servizi sociali, sanitari ed educativi, proprio per offrire risposte non frammentate, che affrontino i bisogni e le aspettative di ciascun minore.

E' una politica che per essere efficace richiede in primo luogo la collaborazione stretta e costante tra i servizi pubblici e i molteplici protagonisti piccoli e grandi del terzo settore - volontariato, cooperative sociali, associazioni - in attuazione del "rivoluzionario" principio del *welfare-mix* ed in secondo luogo la capacità delle istituzioni pubbliche di mettere in rete interventi di piccole dimensioni, legati alle vicende di un

quartiere, a volte di un casggiato, con i più vasti interventi che coinvolgono l'intera popolazione minorile.

Questo è quanto è stato ben recepito nella spirito della legge n. 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"; questo è il sistema codificato dalla legge 8 novembre 2000 n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Si è così determinato uno sviluppo accelerato dell'intera politica di *welfare* riguardante i minori e il moltiplicarsi di iniziative piccole e grandi orientate all'innovazione, senza perdere la coerenza con il sistema generale dei servizi alla persona.

Nell'assetto del *welfare state* nel nostro Paese sono in questi ultimi anni in corso profonde trasformazioni.

La riforma del titolo V della Costituzione fa sorgere non pochi interrogativi sulle modalità di programmazione e di attuazione delle politiche sociali nelle realtà regionali. È importante verificare costantemente se queste trasformazioni vanno a modificare le linee di orientamento impostate e, soprattutto, se rispettano gli obiettivi di equità e giustizia sostanziale, propri di un *welfare state* ad ispirazione universalistica, senza cioè diminuire il "dosaggio" di solidarietà della nostra stessa convivenza civile.

A seguito della riforma costituzionale è la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" l'altro grande campo di azione in cui è impegnato il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Sui livelli essenziali di assistenza è aperta la riflessione e si auspica l'emanazione della legge in tempi brevi.

Proprio il settore dei servizi alla persona ha dovuto fare i conti in questi anni con una serie di fattori: la scarsità di risorse disponibili rispetto ad un continuo aumento della domanda dovuto sia a fattori demografici (come l'invecchiamento della popolazione), alle trasformazioni dell'organizzazione sociale (l'espansione del lavoro femminile ha determinato, ad esempio, maggior domanda di servizi per l'infanzia), all'aumento di aspettative dei cittadini desiderosi di scegliere le prestazioni di cui hanno bisogno e gli erogatori.

Le trasformazioni in corso, anche nelle realtà territoriali con una cultura sociale più innovativa e più ricche di servizi, riguardano vari aspetti, in particolare lo sviluppo progressivo di collaborazioni tra pubblico e privato, con riferimento al privato *non profit*, la riscoperta della comunità come risorsa e del lavoro di comunità come strumento della politica sociale.

La scelta di sviluppare un rapporto di collaborazione tra enti pubblici e privato, soprattutto privato sociale (volontariato, cooperative sociali, associazionismo, ecc.) è finalizzata all'erogazione di servizi alla persona più efficienti (attraverso il controllo della spesa e un miglior utilizzo delle risorse), più efficaci, maggiormente adattabili ai bisogni delle persone, di qualità.

La sfida del *welfare-mix* presenta per le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia aspetti peculiari.

- E' fondamentale il ruolo dell'Ente pubblico che deve programmare e controllare la rete complessiva di servizi, in modo da garantire la qualità dei servizi che affida in gestione al privato.

- E' importante sostenere le iniziative di auto gestione e di autotutela di cui sono capaci gruppi di famiglie che hanno esigenze analoghe e le attività della molteplicità di associazioni che si occupano di bambini, adolescenti, giovani.

- Rilevante è il modo in cui viene a costituirsi il rapporto pubblico – privato, soprattutto nella gestione dei servizi educativi.

Il nuovo Piano d'azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, di cui l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in questi giorni sta ultimando la stesura delle linee guida, avrà ben chiaro non solo il quadro normativo in cui deve inserirsi una innovativa politica per l'infanzia, ma soprattutto i principi ad esso sottesi: la Convenzione di New York e le dichiarazioni sottoscritte in seguito, la normativa comunitaria e soprattutto l'impulso al coordinamento dato dalla legge n. 328/00, che codifica un sistema di *welfare* "municipale e comunitario", in cui i protagonisti sono le autonomie locali, il *non profit* ed i cittadini. Il richiamo che la legge quadro sull'assistenza fa alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana, rende coerente tutta la legislazione precedente in materia di sostegni economici (detrazioni fiscali, assegni di cura, reddito minimo di inserimento, ecc.) e di servizi (nidi, ecc.), e rende interni alla riforma i contenuti della legge n. 285/97.

Il Piano d'azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva terrà conto delle azioni previste nel Piano Nazionale Sociale 2001 – 2003 in pieno accordo con quanto previsto dall'articolo 22 della legge 328/00. Si viene a realizzare un complesso sistema di reti di servizi sociali, socio-sanitari e socio-educativi per la costruzione di un *welfare* non residuale, basato sulla cittadinanza ed in cui il principio di sussidiarietà orizzontale è interpretato come sostegno a responsabilità

diffuse attraverso la promozione e la mobilitazione delle risorse già presenti sul territorio.

Il rendere la comunità “attiva” è lo strumento innovativo configurato dalla legge 285. Attivare un lavoro di comunità vuol dire mettere in contatto il cittadino con le reti di sostegno formali (i servizi) e informali (familiari e amicali) che trova intorno a sé sul territorio, ma vuol dire soprattutto promuovere e sostenere tutte quelle reti comunitarie di reciprocità e di solidarietà che spontaneamente si realizzano in una comunità.

Sono una risorsa i legami di vicinato che consentono alle famiglie di aiutarsi reciprocamente e ai bambini di vivere insieme sul proprio territorio; sono una risorsa i genitori che si associano per risolvere insieme i problemi che li coinvolgono.

Solidarietà e reciprocità sono il patrimonio culturale proprio dei diversi soggetti del settore *non profit* che vengono resi dalla 285 protagonisti e promotori di progetti innovativi per la crescita delle comunità.

La comunità diviene “competente”, cioè capace di sostenere ed aiutare l'intervento sociale più tradizionale, e diviene al contempo una comunità “educante”, proprio perché il radicamento positivo dei bambini e degli adolescenti nei contesti “normali” di crescita (famiglia, scuola, quartiere) aiuta l'attivazione di risorse autonome di tutti i soggetti che devono potersi sentire comunità per agire insieme alla ricerca della soluzione ai loro problemi.

Ciò naturalmente nella consapevolezza della continua trasformazione dello spazio in cui avvengono comunicazioni e relazioni: la più elevata mobilità degli individui, ma soprattutto le nuove tecnologie, costituiscono quotidianamente nuove commistioni tra diversi contesti geografici e sociali.

Proprio in questo contesto, in cui locale e globale si mescolano, ripartire dal territorio può essere ancora più necessario; il radicamento territoriale può diventare “capitale di fiducia” per sostenere più ampie esplorazioni.

Più in specifico, la realizzazione del lavoro di comunità richiede cambiamenti nei servizi sociali ed educativi, che non dovranno essere più soltanto erogatori di prestazioni, ma dovranno saper produrre grandi capacità di ascolto, di dialogo, di orientamento sia nei confronti di ciascun minore e di ciascuna famiglia, (che dovranno essere guidati a utilizzare tutte le risorse formali e informali che il territorio offre), sia nei confronti della comunità nel suo insieme.

E' alla realizzazione di questa “capacità di ascolto e di orientamento” che è rivolta l'attività di del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, impegnato a supportare

l'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per la stesura del terzo Piano d'azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La direzione degli interventi è quella dello studio e della realizzazione di politiche di promozione del "benessere" di bambini e adolescenti, attraverso la predisposizione di un mosaico di azioni di sostegno alle famiglie e alle responsabilità genitoriali di cui siano protagoniste le famiglie. La promozione del protagonismo della famiglia nel sistema di "welfare" passa attraverso decise azioni di stimolo dell'associazionismo familiare al fine non solo dell'individuazione dei reali bisogni dei componenti del nucleo familiare — ristretto o allargato — e delle risposte maggiormente idonee, ma anche dell'individuazione dei gestori dei servizi e della gestione diretta degli stessi. La legge 285 è stata pioniera in tal senso — si ricorda la previsione dell'articolo 5 che prevede che i servizi integrativi socio-educativi per la prima infanzia possono essere autorganizzati dalle famiglie. La famiglia cessa di essere oggetto di attenzione di progetti e iniziative condotti da altri e diventa soggetto al quale è riconosciuta la libertà di scelta, di progettazione, di gestione e di valutazione dei servizi educativi dei quali riconosce il bisogno.

La promozione del protagonismo delle famiglie non rende secondario il principio cardine delle politiche per l'infanzia: l'interesse superiore del fanciullo in ogni politica. Ed infatti all'interno della famiglia attiva i minori sono i protagonisti di tutte le decisioni che li riguardano. La scelta politica è quella di partire dalla tutela e dalla promozione del nucleo familiare in maniera strumentale alla realizzazione di *mondo a misura di bambino*, che gli garantisca il diritto a crescere ed a sviluppare la sua personalità in un clima di amore e di comprensione, sotto la cura e la responsabilità dei genitori, in un'atmosfera di affetto e di sicurezza materiale e morale e che gli assicuri un'alimentazione, un alloggio, svaghi e medicine adeguati.

Il cammino che porta un bambino a diventare un uomo è fortemente condizionato dall'ambiente familiare in cui vive, dalla capacità della famiglia di costruire, attraverso l'affetto, l'attenzione e l'ascolto, l'autostima indispensabile al ragazzo per crescere, dall'idoneità del suo nucleo familiare a sorreggerlo nel passaggio dall'infanzia all'adolescenza e dall'adolescenza all'età adulta.

Sostenere la famiglia con tutti gli strumenti disponibili rende attuale il diritto dei cittadini di minore età al "benessere". Poiché non si può parlare dei diritti dei minori senza preliminarmente o simultaneamente affrontare il problema della disponibilità di

reddito e di abitazione delle famiglie la politica dei redditi, la politica fiscale e la politica della casa devono procedere congiuntamente e nella stessa direzione.

Una politica a misura delle famiglie passa in primo luogo attraverso il riconoscimento della necessità di garantire lavoro e reddito adeguato al nucleo familiare e la tutela dell'occupazione femminile, che è oggi condizione *sine qua non* per evitare che molte famiglie scivolino oltre la soglia di povertà.

In secondo luogo il sistema fiscale deve tener conto delle esigenze delle famiglie con figli, perseguendo un'equa redistribuzione di redditi mediante detrazioni di imposta per carichi familiari e assegni al nucleo familiare.

Condizione di benessere per una famiglia con figli è, inoltre, il poter disporre di una casa adeguata.

Il quadro si arricchisce, poi, dell'azione di potenziamento del sistema dei servizi alla famiglia ed, in particolare, delle previsioni normative dell'articolo 70 della legge 448/01 e del disegno di legge sugli *Asili Nido*, che presenta la grande innovazione dei micronidi istituiti presso i luoghi di lavoro pubblici e privati, ispirati dalla reale esigenza di rendere compatibile il diritto alla cura della prole e il diritto alla realizzazione professionale di entrambi i sessi.

Il sostegno alle famiglie non si esaurisce soltanto nelle azioni di carattere economico.

Le linee predisposte dall'Osservatorio Nazionale per il Piano d'Azione per l'infanzia prevedono una serie di proposte di potenziamento del sistema legislativo dell'affidamento innovato dalla legge n. 149 del 2001. Si afferma in modo chiaro il principio della famiglia come risorsa della società. La famiglia è una risorsa della società tanto per i propri componenti, quanto per le famiglie temporaneamente in situazione di disagio. E' l'aiuto delle famiglie alla famiglia in difficoltà una delle azioni maggiormente allo studio del nuovo Piano, attraverso l'ipotesi di progetti in cui sono favorite e incentivate forme di aiuto alla famiglia, che rientrano nella *quotidianità*.

C'è un mal-essere in molte famiglie con minori che non è necessariamente disagio latente o inesploso, ma un momento di difficoltà che rientra dentro il quotidiano vivere del rapporto genitori-figli (difficoltà a gestire l'insuccesso scolastico, l'incuria educativa dovuta a situazioni problematiche di malattia, precarietà lavorativa, etc).

Se tale malessere però trova la famiglia sola e impotente, esso può degenerare in situazioni conflittuali gravi ed esasperate.

A tale malessere la risposta di tipo clinico o psico-sociale, che medicalizza le esigenze legate alla vita quotidiana della famiglia, non è sufficiente e va integrata con risposte da trovare all'interno del mondo vitale a cui la famiglia appartiene, ricentrando l'esperienza educativa e di positività di legami affettivi nell'intervento di affido, dal momento che il compito principale della famiglia è di essere portatore di un'esperienza affettiva ed educativa.

E' necessaria un'opera di sensibilizzazione tale da rendere l'accoglienza temporanea di un bambino privo di un ambiente familiare idoneo o in stato di abbandono e/o disagio sociale, la "normalità" per un numero sempre maggiore di famiglie. La strada privilegiata perciò per raggiungere e aiutare tali situazioni è quella di favorire *forme naturali di aiuto* offerto da reti familiari, da associazioni di famiglie o realtà che praticano l'assistenza domiciliare di tipo educativo e relazionale.

E, all'interno di tale contesto, forme di aiuto tra famiglie nelle forme dell'affido temporaneo diurno o semiresidenziale in un *clima parentale* nel quale la famiglia di origine rimane soggetto di diritti così come di doveri nei confronti del figlio.

Potenziare l'affidamento familiare, incentivare le comunità di famiglie e individuare nuove forme di accoglienza e accompagnamento sono gli interventi proposti.

Il disagio familiare non deve impedire al minore di vivere positivamente nel nucleo familiare d'origine, ma deve diventare l'occasione perché la famiglia accetti un aiuto nella prospettiva del superamento della difficoltà. La famiglia d'origine, ad eccezione dei rari casi estremi, deve rimanere soggetto di diritti e di doveri nei confronti del figlio.

Ad essa, temporaneamente non in grado di assicurare al minore un clima affettivo idoneo ad un'equilibrata crescita psico - fisica, va affiancarsi una famiglia affidataria, che consenta al minore di crescere in un ambiente sereno, che gli garantisca l'effettività di tutti i suoi diritti, compreso quello di mantenere i rapporti con la sua famiglia di origine e di ricongiungersi ad essa nel momento in cui cessi la situazione di disagi.

Nell'ambito della famiglia cresce e si evolve l'altra grande risorsa della società: gli adolescenti.

Il documento finale della Sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sull'infanzia punta sull'importanza del riconoscimento degli adolescenti come un gruppo distinto di popolazione. I non più bambini e i non ancora adulti sono