

Delib.C.R. 23-12-2003 n. 238

Modifica dell'allegato A alla Delib.C.R. 24 luglio 2002, n. 122. Approvazione del Piano di Azione "Diritti dei minori" e del Piano di Azione "Inclusione sociale e contrasto della povertà".

Pubblicata nel B.U. Toscana 11 febbraio 2004, n. 6, parte seconda, supplemento n. 21.

### Capitolo 3

Indirizzi agli Enti Locali.

#### 3.1. Linee generali

L'attuazione dei diritti dei minori esige che la comunità locale organizzata consideri prioritario il tema della tutela e della promozione della personalità in formazione e di conseguenza sviluppi adeguate politiche di sostegno del processo evolutivo e di aiuto al superamento di condizioni di disagio e di difficoltà delle persone.

Le attività fondamentali che il territorio deve assicurare sono perciò riferite ad obiettivi sia di prevenzione sia di contrasto delle situazioni di disagio.

Sotto il profilo della prevenzione, si ritiene essenziale sviluppare un complesso di iniziative di appoggio alla famiglia nelle sue molteplici funzioni di cura ed educative, perché dinanzi a problemi e difficoltà essa abbia nella comunità punti di riferimento competenti e coordinati, così da non dover ripiegare nel suo "privato". L'isolamento, infatti, è terreno di coltura per i processi di disagio e di marginalizzazione.

A questo proposito vanno in particolare sostenuti tutti gli interventi volti ad attivare nuove relazioni tra famiglie e scuola.

Sul versante della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al contrasto delle situazioni di disagio, gli Enti Locali devono far fronte ai bisogni di una popolazione molto differenziata, garantendo con modalità diverse condizioni economiche sufficienti, integrazione sociale, sicurezza. La complessità di questo insieme di bisogni e delle conseguenti domande di intervento richiede competenze articolate e risorse, capaci di sostenere azioni che devono realizzare una rete di attività e di presidi tra loro complementari.

Particolare attenzione andrà posta al problema delle emergenze (soprattutto legate ai casi di abbandono o di violenza) che richiedono interventi rapidi di pronto soccorso sociale.

La complessità dei bisogni individuati e delle domande di intervento richiede di predisporre risposte articolate a diversi livelli territoriali. Se la L.R. n. 72/1997 (come altre precedenti leggi) individua nella zona socio-sanitaria l'ambito territoriale per la programmazione e per la gestione associata dei servizi sociali fra i comuni, alcune attività particolarmente complesse e da svolgersi in collaborazione con le Aziende unità sanitarie locali richiedono di essere svolte a livello sovrazonale o di area vasta.

Le azioni sopra descritte hanno fondamento giuridico in una pluralità di norme di seguito elencate:

Disposizioni statali

D.P.R. n. 616/1977

Attuazione della delega di cui all'art.1 della L. 22 luglio 1975, n. 382

decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616, art. 23, comma 1, lettera

c.

L. n. 184/1983

Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori

legge 4 maggio 1983, n. 184

D.P.R. n. 448/1988

Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni.

decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448

L. n. 176/1991

Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il

20 novembre 1989

legge 27 maggio 1991, n. 176.

L. n. 66/1996

Norme contro la violenza sessuale

legge 15 febbraio 1996, n. 66

L. n. 285/1997

Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e

l'adolescenza

legge 28 agosto 1997, n. 285 articolo 4 e articolo 7, comma 1, lettera b.

L. n. 451/1997

Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio

nazionale per l'infanzia

legge 23 dicembre 1997, n. 451, articolo 4, comma 3.

L. 269/1998

Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo

sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù

legge 3 agosto 1998, n. 269

L. n. 476/1998

Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in

materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla

legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri

legge 31 dicembre 1998, n. 476.

L. n. 328/2000

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

legge 8 novembre 2000, n. 328 articolo 22 comma 2, lettere c) ed i); articolo 6, comma 2,

lettera b); articolo 6, comma 4; articolo 9, comma 1, lettera c).

D.P.C.M. 14

Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie

febbraio 2001

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001

L. n. 149/2001

Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori



legge 28 marzo 2001, n. 149.

codice civile

articoli 403, 333 e seguenti

codice procedura

penale

articolo 331

Piano Nazionale

Piano Nazionale degli interventi dei servizi sociali 2001-2003, obiettivo 2 ed in

particolare gli indirizzi indicati per i piani di zona per le finalità socio-assistenziali.

#### Disposizioni regionali

Legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 (Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati) articolo 3, comma 4; articolo 4, comma 3; articolo 7, comma 6; articoli. 34, 45, 48, 52, articolo 54 comma 1; articolo 60.

Risoluzione del Consiglio regionale del 20 marzo 1990

Delib.G.R. 21 settembre 1993, n. 364

Delib.G.R. 25 luglio 1994, n. 348

Delib.G.R. 25 luglio 2000, n. 795

Delib.G.R. 4 dicembre 2000, n. 1288

Delib.G.R. 12 novembre 2001, n. 1218

Delib.G.R. 25 marzo 2002, n. 313

#### Disposizioni integrate

La programmazione dei servizi socio-assistenziali a favore dei minori non può prescindere dalla conoscenza del sistema

delle norme che, a vario titolo, disciplinano le azioni che si riflettono sui diritti dei minori.

Nella programmazione dovrà risultare l'esatta attribuzione delle competenze e dei relativi costi al fine di evitare

l'attivazione di sovrapposizioni di attività.

Solo a titolo di esempio si può fare riferimento ad alcune leggi (legge n. 448/1998, articolo 65 e; L. n. 285/1997, articoli

5, 6, 7, comma 1, lettere a), e c); legge 6 marzo 1998, n. 40 concernente la disciplina dell'immigrazione e successive

modifiche, legge 5 febbraio 1992, n. 104; (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone

handicapate) e successive modifiche

### 3.2 Indicazioni operative

In attesa della definizione di una tipologia di livelli essenziali che dovrebbero, sul piano socio-assistenziale, individuare gli standard da rispettare in ordine alla necessità ed ai bisogni espressi dai minori, si individuano alcune indicazioni operative e strategie qualificanti per gli Enti Locali, tenendo conto sia della necessità di coordinamento con altri ambiti di intervento (ad esempio i servizi sanitari), sia della sopra indicata articolazione territoriale.

Perché la famiglia sia una risorsa

Obiettivo qualificante della L.R. n. 72/1997 è certamente quello di garantire ai minori presenti sul territorio regionale, senza alcuna discriminazione, il diritto fondamentale ad essere educati nell'ambito delle loro famiglie.

La famiglia deve, perciò, essere posta nelle condizioni di adempiere il proprio ruolo volto a garantire ai minori le cure, la protezione e l'affetto necessari allo sviluppo armonioso delle loro personalità.

La famiglia in generale e non solo la famiglia fragile, ha necessità di vedere riconosciuto e sostenuto il suo impegno nella crescita e nella formazione delle nuove generazioni, di non sentirsi isolata nel contesto sociale, ma anche di non essere invasa da proposte, interventi che non la vedano partecipe e la rendano più insicura nelle proprie competenze, più dipendente ed assistita.

Il sostegno alla quotidianità della vita familiare richiede, prima di tutto, servizi di facile accesso e capaci di corrispondere alla variabilità dei tempi e delle domande.

L'approccio preventivo richiede inoltre lo sviluppo e il potenziamento delle iniziative educative, ricreative culturali e sportive che, oltre ad arricchire il percorso formativo dei minori, attivino effettivi processi di integrazione sociale. Tali iniziative, già previste dalla legge regionale 14 aprile 1999, n. 22 sono state efficacemente sperimentate attraverso una molteplicità di Progetti finanziati dalla legge n. 285/1997. Sostenere la funzione educativa della famiglia nei diversi cicli della sua evoluzione (nel momento della sua formazione, alla nascita dei figli, quando i figli sono piccoli, quando i figli sono adolescenti, etc.) richiede, oltre all'attuazione di politiche generali che ne consentano una vita in condizioni di benessere (politica della casa, politica dei trasporti, etc.) l'offerta di consulenza e di momenti formativi a sostegno delle responsabilità genitoriali (corsi per genitori), ma anche di confronto tra famiglie.

In questa prospettiva, gli Enti locali devono sostenere le iniziative di auto-organizzazione delle famiglie, in particolare i gruppi di auto-mutuo aiuto e le associazioni con cui le famiglie possono affrontare le situazioni di crisi (disagio minorile e giovanile, tossico-dipendenza, handicap, etc.).

Anche attraverso queste interazioni la famiglia, come prevede la L.R. n. 72/1997 (articolo 22) diviene un nodo della rete di protezione sociale, non soltanto nei confronti dei propri membri; la

collaborazione tra famiglie contribuisce alla presa in carico comunitaria dei bisogni e allo sviluppo di una operatività sociale diffusa, non centrata esclusivamente sui servizi istituzionali.

I nuclei familiari che vivono situazioni difficili richiedono attenzione specifica e investimenti aggiuntivi di risorse, proprio per rispettare il diritto del minore a vivere nella propria famiglia. Ciò vale anche per le famiglie di origine di minori in affidato, proprio per poter garantire il più sollecito superamento delle situazioni di crisi che lo hanno reso necessario.

Per la tutela di bambini ed adolescenti

Il sistema dei servizi locali deve sviluppare e rafforzare le azioni volte a garantire il diritto del minore a crescere nella propria famiglia. Quando il sistema incontra insormontabili difficoltà a garantire al minore questo diritto perché la famiglia rimane incapace di assumersi le responsabilità genitoriali deve comunque garantirgli l'effettiva possibilità di vivere in un ambiente familiare idoneo ad assicurare la sua crescita bio- psico-sociale.

È in questa prospettiva che i Comuni devono promuovere e monitorare sia gli interventi di sostegno al minore nella sua famiglia, sia gli interventi a favore di quei minori allontanati, anche temporaneamente, dalla famiglia di origine.

Un'altra sfida importante per i Comuni è quella di trovare risposte alle emergenze in tempi compatibili con l'interesse del minore.

Anche di fronte al disagio conclamato degli adolescenti, agli atti di "rottura" che ne possono conseguire, alle segnalazioni, alle richieste di aiuto diretto, i Comuni, attraverso i servizi territoriali, devono rispondere con azioni tempestive, integrate, globali, che coinvolgano l'adolescente stesso e la sua famiglia.

Per sostenere l'adolescenza come età di transizione

Agli adolescenti deve essere offerta, nell'ambito della comunità di appartenenza, la più ampia opportunità di presentare le loro istanze e i loro bisogni. Questi devono essere messi in grado di svolgere un ruolo attivo nel loro ambiente e di essere coinvolti nella gestione di esperienze formative, educative, espressive e di rapporto con i servizi sociali, sanitari, giudiziari, scolastici. Le politiche a loro rivolte devono riconoscere le caratteristiche di questa fase evolutiva come l'età dei desideri, delle molteplici e complesse aspettative, dell'incertezza, dell'intolleranza e del possibile disagio. Si dovrà tener conto della molteplicità degli stimoli ricevuti, dei modelli mutuati dalla varietà dei soggetti esterni alla famiglia (si pensi all'influenza del gruppo dei pari, dei media e delle altre componenti della vita sociale) per progettare strategie di contrasto verso le forme di sofferenza e di disadattamento, considerando gli adolescenti stessi come risorse e fruitori dei servizi.

Occorre accrescere la capacità dei servizi che operano per e con gli adolescenti di saper cogliere e interpretare, tra i segnali che essi inviano al mondo degli adulti, quelli che denotano una sofferenza superiore alla "soglia normale". L'adolescenza si caratterizza, infatti, come l'età nella quale possono emergere manifestazioni di disadattamento, di disagio emotivo, di difficoltà nei rapporti interpersonali. I vissuti di grave disagio, propri di questa fase, possono condurre a comportamenti dannosi quali l'uso di droghe, le fughe, i tentativi di suicidio...

Dinanzi a queste manifestazioni, si pone l'esigenza di rafforzare le competenze dei soggetti sia professionali (insegnanti, operatori sociali e sanitari, educatori) sia non professionali (genitori, parenti, volontari) per rendere la capacità di "attenzione" sempre più competente ed efficace.

### 3.3. Strategie

Per realizzare le finalità e le azioni sopra indicate, gli Enti Locali dovranno attivare una molteplicità di strategie capaci di mobilitare e di coordinare risorse diverse:

- collaborazioni con i soggetti del privato sociale a cui la L.R. n. 72/1997 attribuisce un ruolo importante nella rete di protezione sociale (articoli 23 e seguenti), nel promuovere cioè il benessere della comunità e nell'essere di sostegno ai progetti di vita delle persone e delle famiglie;
- opportune forme di integrazione socio-sanitaria;
- coordinamento, soprattutto per quanto riguarda le azioni di prevenzione, con le azioni programmatiche e gli interventi educativi per l'infanzia e l'adolescenza;
- azioni specifiche per sostenere i contesti relazionali in cui sono inseriti i minori, con particolare riferimento alle relazioni comunitarie;
- forme di collaborazione con l'autorità giudiziaria (cfr. paragrafo precedente).

Gli Enti Locali devono in sostanza mirare a superare un modello burocratico, irrigidito, che riesce con difficoltà a modulare la propria azione per rispondere con interventi personalizzati a esigenze diversificate, come è nelle attese della popolazione.

Gli assetti organizzativi dei Comuni devono essere tesi a garantire la continuità assistenziale dei casi in carico da parte degli operatori assegnati.

Tutto ciò determina una diversa e più complessa definizione della presa in carico dei minori in difficoltà che richiede una forte integrazione delle responsabilità a livello istituzionale, professionale e comunitario.

### 3.4. Prospettive

Gli Enti pubblici territoriali, nell'esercitare il ruolo di governo e di regia, quali garanti delle funzioni di protezione e tutela sociale dei soggetti più deboli, devono disporre l'accesso unitario al sistema integrato dei servizi e attivare progetti personalizzati tesi ad integrare le risorse proprie con quelle delle aziende sanitarie, della scuola, del mondo del lavoro e delle reti di solidarietà.