

Bollettino ufficiale  
dell'Uneba  
Unione Nazionale  
Istituzioni e Iniziative  
di Assistenza Sociale

*nuova*

n. 11/12 - 2017 anno XLIII  
Poste Italiane SpA  
spediz. in abb. post.  
70% - C/RM/DBC  
ISSN 2532-8344

# *proposta*



**Natività 2.0**

**la nuova grotta**

# Istituti riuniti Airoldi e Muzzi

Una Fondazione che da oltre 400 anni è espressione di una comunità attenta alla persona anziana

Gli “Istituti Riuniti Airoldi e Muzzi” sono attualmente costituiti in ONLUS, operano dal 1594 nella città di Lecco e sono in grado di rispondere efficacemente ai bisogni degli anziani.

L'offerta di servizi si articola in tre unità:

R.S.A. con 350 posti letto, centro diurno integrato con 15 posti letto, assistenza domiciliare integrata, attività secondo la misura c.d. R.S.A. aperta.

**L'offerta residenziale R.S.A.**, accreditata dalla Regione Lombardia, è distribuita su quattro Residenze composte da più nuclei abitativi, pensati per riproporre l'ambiente familiare e per garantire servizi sanitari qualificati. Le Residenze sono inserite in un grande parco secolare che rende piacevole il soggiorno, soprattutto durante i mesi estivi. La condizione anziana si è modificata in questi anni e le esigenze assistenziali richiedono flessibilità e continui adeguamenti. Oggi ci si trova a rispondere ai bisogni di anziani che presentano patologie gravemente invalidanti dal punto di vista fisico o dal punto di vista cognitivo. L'organizzazione della struttura, la presenza di diverse opportunità di offerta e di un numero elevato di posti letto, permette di rispondere tempestivamente alle domande di ingresso, riuscendo a soddisfare anche quelle situazioni di collocazione urgenti che si rendono necessarie al verificarsi di eventi di natura sanitaria o sociale che fanno venir meno la

stabilità di cura o di accudimento fino ad allora mantenuta.

Per ogni ospite viene realizzato un progetto di intervento personalizzato attraverso il contributo di tutte le professionalità, al fine di preservare le capacità residue e di favorire il mantenimento dei legami con la famiglia.

Il **Nucleo Alzheimer** per soggetti affetti da decadimento cognitivo con disturbi del comportamento e il **Nucleo dedicato per pazienti in stato vegetativo** accolgono 10 ospiti bisognosi di interventi assistenziali e sanitari molto qualificati.

L'ulteriore offerta del **Centro Diurno Integrato** è in grado di ospitare 15 anziani nelle ore diurne dei giorni feriali, garantendo un sollievo al carico assistenziale per le famiglie. Gli Istituti garantiscono sul territorio anche il servizio di **Assistenza Domiciliare Integrata**, rivolta a tutte le persone in situazione di non autosufficienza permanente o temporanea che necessitano di assistenza infermieristica o fisioterapica. La possibilità di proseguire le cure a domicilio favorisce anche la dimissione e il rientro al proprio domicilio di anziani ricoverati per condizioni di non autosufficienza temporanea.

La Fondazione si avvale di personale dipendente (oltre 360 unità) per gestire direttamente l'intera gamma dei propri servizi, fatta eccezione per la ristorazione che è stata esternalizzata.

4	<u>Ancora troppi verbi coniugati al futuro</u>
7	<u>Il mestiere di genitori</u>
9	<u>Caregiver familiare</u>
11	<u>Un tutore nuovo di zecca</u>
12	<u>Udire e vedere con le mani</u>
14	<u>Molte proposte, ma quanti fatti?</u>
17	<u>Patti chiari...</u>
20	<u>Salute mentale in Italia: è allarme</u>
22	<u>Contributi editoria</u>
23	<u>Colpo d'ala</u>
24	<u>Non sappiamo riconoscerlo</u>



# BAMBINI E RAGAZZI: QUALE FUTURO?

**Bambini e ragazzi: quale futuro? Fra responsabilità e nuovi modelli di genitorialità per la famiglia e la comunità”** è il tema del convegno nazionale che Uneba organizza in collaborazione con il Dipartimento di Scienze della Formazione dell’Università di Catania e la Scuola superiore di scienze dell’educazione “San Giovanni Bosco” di Firenze.

**Si svolgerà** giovedì 18, venerdì 19 e sabato 20 gennaio 2018 presso l’Università di Catania ed è **rivolto** ad educatori, psicologi, terapisti, assistenti sociali, direttori di strutture ed altri professionisti che operano nei servizi ai minori.

**LE RAGIONI DEL CONVEGNO** - “In questo momento storico, di grandi cambiamenti per la nostra società - spiegano gli organizzatori - è necessaria una revisione delle attuali forme di tutela per renderle più aderenti ai bisogni emergenti di minori e famiglie. Vorremmo che ogni bambino e ragazzo, pur partendo svantaggiato per i più disparati motivi, possa avere diritto ad un futuro il più possibile sereno nel Paese di cui è ‘cittadino’. E’ importante dunque interrogarsi sui modelli di intervento in atto e sulla loro efficacia, aggiornare la collaborazione con le Istituzioni pubbliche, diffondere le buone prassi e assumere la convinzione che ogni comunità locale debba sentire su di sé una sorta di responsabilità genitoriale. Siamo chiamati dunque a maturare e fare nostro un indispensabile passaggio culturale. La riflessione e la discussione, durante lo svolgersi del Convegno, saranno aiutate da esperti che da sempre hanno a cuore l’interesse superiore dei minori e delle loro famiglie, ne hanno approfondito i vari aspetti e prospettano soluzioni”.

La tre giorni sarà anche occasione di un confronto e scambio di esperienze e buone pratiche con altre realtà, coordinamenti o reti che si dedicano a bambini, ragazzi e giovani adulti.

E’ in atto la procedura per il riconoscimento di crediti ECM per i professionisti e dei CFU per gli studenti universitari.

La partecipazione al convegno sarà gratuita.

**Convegno nazionale Uneba  
Catania 18-20 gennaio 2018  
info: [www.uneba.org](http://www.uneba.org)**

## I LAVORI

Apertura alle 15 di **giovedì 18** con tutti i partecipanti riuniti in assemblea, propedeutica ai lavori del giorno seguente.

**VENERDÌ 19**, dalle 9 alle 13 e dalle 15 alle 18, 6 workshop paralleli tra cui i convegnisti potranno scegliere (max 50 partecipanti per sessione):

1. Famiglie tra fragilità e rischio: perché investire in prevenzione?
2. Il disagio di minori e famiglie oggi: quali nuovi bisogni da soddisfare?
3. Quale integrazione sociale e sanitaria nei Servizi per Minori?
4. Come costruire un sistema di inclusione sociale e occupazionale per ragazzi giovani?
5. Minori non accompagnati: non solo emergenza. Quali strategie di inclusione e integrazione?
6. Nuovi modelli di intervento psicomotorio e psicoeducativo. Le nuove tecnologie a supporto dell’intervento professionale: a che punto siamo?

Durante la mattinata i vari relatori porteranno il loro contributo alla discussione sul tema specifico; il pomeriggio sarà dedicato al dibattito, alla conoscenza di buone prassi, allo scambio, al confronto tra i partecipanti guidati da un moderatore.; a fine giornata si giungerà alla produzione di un documento di sintesi del lavoro svolto.

**SABATO 20** gennaio mattina, presentazione in assemblea delle sintesi dei workshop. Chiusura dei lavori alle 13.

Su [www.uneba.org](http://www.uneba.org) programma completo, scheda di iscrizione e indicazioni logistiche.

Per ulteriori informazioni rivolgersi alla segreteria Uneba nazionale: 06.5943091, 334.892684, [info@uneba.it](mailto:info@uneba.it)



# Ancora troppi verbi coniugati al futuro

di Paola Springhetti

Vedremo se dopo le elezioni, con il nuovo governo – qualunque esso sia – qualche cosa cambierà in materia di politiche familiari in Italia. Intanto alla terza Conferenza Nazionale della Famiglia, che si è tenuta a fine settembre a Roma, un cambiamento, almeno a parole, si è avvertito. Una maggiore disponibilità a riconoscere l'importanza della famiglia nella nostra società e quindi la necessità di renderla protagonista di politiche *ad hoc*, che la sostengano e ne valorizzino il contributo alla vita comune. E questo anche da parte laica: è come se il tema famiglia fosse finalmente uscito dal recinto dei “temi che stanno a cuore ai cattolici” e avesse conquistato spazi un po' più trasversali. Il tema della Conferenza, “Più forte la famiglia, più forte il Paese” è sembrato davvero condiviso, insieme al lessico che lo accompagna: denatalità, corresponsabilità educativa di padri e madri, centralità “delle famiglie” (Laura Boldrini), lotta alla povertà, sussidiarietà e perfino “fattore famiglia”.

Per tutti, si può citare il presidente del Consiglio Paolo Gentiloni, che intervenendo alla Conferenza ha detto che la famiglia, è «principio costituzionale, pilastro della Repubblica e pilastro per affrontare questi 10 anni di crisi». Insomma, se ne stiamo uscendo, è anche grazie a questa istituzione un po' *demodé*. Tant'è vero che, ha spiegato, «*Io non andrei in Danimarca, a me piace la famiglia italiana, che sa essere complementare allo Stato. Di fronte all'usura del tessuto sociale, l'Italia ha tenuto meglio perché le nostre famiglie assicurano coesione e identità. Ma questa complementarietà non deve diventare surroga. Nemmeno la famiglia è invincibile se non ci saranno politiche serie. Non possiamo permetterci inutili conflitti tra le generazioni, serve un Patto intergenerazionale con al centro le famiglie*».

Anche se sia il ministro dell'Economia Pier Carlo Padoan, che la sottosegretaria alla presidenza del Consiglio Maria Elena Boschi hanno un po' frenato gli entusiasmi, ricordando

che nella legge di bilancio che si sta mettendo a punto soldi disponibili per le famiglie ce ne sono pochi, resta la speranza che le proposte emerse dai lavori assembleari possano trovare una pur graduale attuazione in un futuro non troppo lontano.

## IL PROBLEMA DEMOGRAFICO

Obiettivo della Conferenza era mettere a fuoco le linee generali del prossimo Piano Nazionale per la Famiglia. Nel dibattito ha occupato grande spazio il problema demografico e le sue conseguenze. In Francia nel 2016 la popolazione è aumentata di 226mila unità, in Italia è diminuita di 142mila. Da noi il numero medio di figli per donna è sceso a 1,34 (1,95 per le straniere), decisamente poco per garantire il ricambio generazionale. E infatti, già oggi le persone over 65 sono il 22% della popolazione, quelle tra zero e 24 anni il 24% (la metà rispetto al 1926) e le prospettive sono ancora più preoccupanti.

Le cause della denatalità sono molteplici, ma secondo l'analisi pubblicata da “Avvenire” il 24 settembre, si possono riassumere in tre filoni.

**Cause economiche:** tra le famiglie con tre o più figli il rischio povertà sale al 39% (21% se i figli sono due); le spese affrontate da una coppia per far crescere un figlio fino ai 18 anni salgono del 35% (a cui bisogna aggiungere i costi indiretti); il tasso di occupazione femminile, già basso rispetto agli altri Paesi europei, cala quando nascono i figli: il 22% delle donne che lavorano lascia il lavoro quando nasce il secondo figlio.

**Cause culturali:** l'emigrazione dei giovani; la “privatizzazione” del matrimonio (anche se la maggior parte dei bambini continua a nascere da madri coniugate); l'età media delle donne al primo figlio, arrivata a quasi 32 anni.

**Cause sanitarie:** il tasso di fecondità delle donne italiane è in calo; aumenta di conseguenza (e in conseguenza dell'aumento dell'età in cui si decide di avere un figlio) il



numero di quelle che si rivolgono alla procreazione medicalmente assistita (nel 2015 quasi 74.300 casi); aumenta l'infertilità maschile, dovuto a stile di vita, inquinamento, condizioni lavorative, abuso di droghe, fumo, alcol.

Se molte sono le cause, molte sono anche le conseguenze. Sul **benessere economico**: all'incremento demografico si associa l'incremento del PIL, al calo demografico il calo del PIL. Sulla **sanità**: l'invecchiamento progressivo renderà sempre più difficile per i giovani accollarsi l'onere di accudire gli anziani e si calcola che nel 2030 serviranno 900mila badanti per un Paese che avrà un quarto della popolazione over 65, ma ci saranno 5 milioni di lavoratori in meno per pagarle. Riflessi sul **welfare**: nel 2050 salirà al 48% la percentuale delle persone pensionabili: chi pagherà le pensioni?

E a questo bisogna aggiungere che il calo demografico è uno dei motivi che ci rende "attraenti" per gli immigranti: mentre in Europa la popolazione negli ultimi dieci anni è cresciuta solo del 4,4 per cento, Asia e Africa vivono una grande espansione demografica, che ha visto la popolazione quintuplicarsi nello stesso periodo.

Sul tema del calo demografico, la Conferenza ha rilanciato proposte già presentate in altre sedi, ma non ancora attuate: raccontare correttamente la crisi demografica per sensibilizzare l'opinione pubblica al problema, rilanciare la natalità, non lasciare andare via il capitale umano giovane, passare dall'accoglienza alla valorizzazione degli immigrati.

### IL FISCO

Il tema del fisco – e di come renderlo *family friendly* – è ormai riconosciuto come centrale per politiche che davvero vogliano sostenere concretamente le famiglie. Sono due le proposte principali.

**Il Forum delle associazioni familiari** sostiene il "fattore famiglia": la proposta prevede che i carichi fiscali diminuiscano con l'aumentare del numero delle persone a carico. Si tratterebbe di stabilire un livello di reddito minimo non tassabile per ogni persona; questa quota verrebbe poi moltiplicata per un fattore proporzionale al cosiddetto carico familiare, costituito da coniuge e figli a carico, ma anche dalla presenza di persone con disabilità o non autosufficienza, da situazioni di vedovanza o monogenitorialità.

**La proposta dei sindacati confederali** è invece di unificare in busta paga le detrazioni familiari IRPEF e gli assegni familiari, dando

forma ad un nuovo assegno familiare universale (NASU). Su questo esiste un disegno di legge, già presentato in Parlamento dall'onorevole Stefano Lepri (PD). Altre due proposte per un fisco *family friendly* riguardano la riforma della TARI sui rifiuti, secondo quanto ha proposto l'Anci, e quella del ticket sanitario, che andrebbe rapportato ai carichi familiari e alle situazioni di fragilità presenti nel nucleo familiare.

Si calcola che l'applicazione del quoziente familiare implicherebbe un calo dell'IRPEF, e quindi un costo per lo Stato, tra i 6 e i 14 miliardi. Invece il costo del nuovo NASU per lo Stato sarebbe tra i 6 e i 7 miliardi, secondo i calcoli fatti da CGIL, CISL e UIL. In entrambi i casi i costi sono dunque significativi, ma – a parte il fatto che l'introduzione di queste misure potrebbe essere graduale – è importante sottolineare che secondo molti specialisti, quando si costruisce e si applica un fisco *family friendly*, il calo iniziale degli introiti viene poi riequilibrato dall'aumento dei consumi e ha un effetto benefico sulla crescita. E poi, non bisogna perdere di vista il senso di una riforma del fisco in questa direzione: la possibilità di superare l'assistenzialismo in cui si rischia di cadere quando il sostegno alle famiglie passa solo attraverso l'offerta di servizi (ad esempio gli asili). Un sistema fiscale più *family friendly* lascia più libera scelta e autodeterminazione alle famiglie, ed è più coerente con il principio di sussidiarietà.

### LA POVERTÀ

Intervenendo alla Conferenza, il Ministro Padoa-Schioppa ha ricordato che per l'**inclusione sociale**, le misure a favore delle famiglie, dei giovani e per la lotta alla povertà sono stati stanziati più di 10 miliardi in due anni, ma che nella prossima legge di bilancio i fondi aggiuntivi saranno limitati, perché va affrontato l'alto debito pubblico e «il sentiero è stretto tra risorse e necessità di sostenere crescita e inclusione». Ha però promesso più fondi per il REI, il reddito di inclusione recentemente introdotto, che è destinato prioritariamente alle famiglie con figli. E lo stesso ha fatto Gentiloni.

Il REI è il primo strumento strutturale per il contrasto la povertà di cui l'Italia si è dotata, purtroppo però soffre per i finanziamenti limitati. Oggi le famiglie in povertà assoluta – che potrebbero realmente migliorare la propria condizione grazie al REI – sono più del 6 per cento del totale. Gentiloni si è impegnato a trovare 1,5 miliardi in più, da aggiungere ai due già disponibili per il REI. E, soprattutto, si è impegnato a tenere conto, nei criteri di erogazione, non solo del reddito, ma anche del

carico familiare. Ha anche aperto alla possibilità di rivedere l'ISEE (v. anche Nuova Proposta n. 5-6/2017, pagg. 8-10).

È chiaro che tutto questo non basterà, per sconfiggere la povertà, ma se succederà sarà forse un primo segnale di una inversione di tendenza nei confronti delle famiglie povere.

### IL WELFARE

La quota del PIL destinata alla spesa sociale nell'Unione Europea è mediamente del 2,4%; in Italia è solo del 1,6%. E, visti i problemi accennati fin qui, è evidente che il tema del welfare è nodale per le famiglie italiane.

Fra le proposte rilanciate dalla Conferenza c'è la definizione di una legge quadro del "prendersi cura", che preveda livelli di assistenza, presa in carico, piano assistenziale individuale e valutazione di impatto familiare, oltre a progetti di formazione per far sì che si raggiungano livelli omogenei di risposte sui vari territori. La legge dovrà anche riconoscere la figura dei cosiddetti *care-giver*, cioè di coloro che si prendono cura di un familiare malato o disabile: queste persone, che impegnano se stesse per gli altri, attualmente non hanno uno status economico e giuridico, che va invece loro riconosciuto, ad esempio dando loro la possibilità di vedersi versare i contributi (v. oltre, pag. 9-10).

Tutto questo all'interno di un welfare che si basi su tre principi: personalizzazione degli interventi, domiciliarità dell'assistenza sociale e sanitaria, destituzionalizzazione.

Nevralgico è poi – visto il trend della denatalità – il tema dell'invecchiamento e dell'auto-sufficienza, per affrontare il quale è necessario istituire un tavolo permanente che definisca i livelli essenziali e i possibili beneficiari, sulla base delle risorse stanziare dal Piano nazionale.

### LA GIUSTIZIA

Si è parlato anche di giustizia, alla conferenza nazionale, soprattutto di quella minorile. Nel gruppo di lavoro che ha affrontato il tema è emersa la denuncia della tendenza, all'interno del diritto della famiglia, ad emarginare i minori e l'invito a contrastarla "rimettendoli al centro". Rimettere i figli al centro vuol dire prima di tutto valorizzare la mediazione familiare, anche quella preventiva, purtroppo oggi quasi marginale. In secondo luogo vuol dire *affrontare il problema della disparità di trattamento tra figli nati all'interno del matrimonio e quelli nati da coppie non coniugate*. Se la coppia sposata si divide, infatti, è il giudice a occuparsi della situazione dei figli, mentre nel secondo caso no, con la conseguenza che i minori rimangono spesso senza tutele.

Anche l'istituto dell'affido andrebbe rivisto: ci sono molti casi in cui, piuttosto che allontanare temporaneamente il minore, bisognerebbe mettere "in affido" l'intera famiglia, per un percorso educativo condiviso, che la aiuti ad affrontare le proprie difficoltà. Ci sono in questo senso esperienze positive incoraggianti.

Fondazione  
Airoldi e Muzzi:  
ospiti nella sala  
di lettura.



# Il mestiere di genitori

di Giovanni Santone

Una domanda che si pongono i genitori è spesso quella di capire quale ruolo devono svolgere nei confronti dei figli nelle varie fasi della loro vita. Non è facile dare una risposta, se non si considera l'ambiente in cui si vive, i componenti di fatto della famiglia (fratelli e sorelle, nonni, compagni che si frequentano...).

E ancora vanno considerati l'origine e la provenienza dei papà e delle mamme (luoghi della loro infanzia, se stranieri, di quale eventuale religione); il sistema scolastico (se pubblico o privato...).

Ho avuto modo di conoscere realtà differenti. Per questo è mia convinzione che non è facile definire il mestiere di genitori. Qualche esempio: nei Paesi del Nord, dove ho avuto modo di visitare scuole dell'infanzia, mi ha molto sorpreso la *libertà* che hanno i bambini di organizzarsi e soprattutto non sono oppressi da adulti che hanno paura che si facciano *male*. In realtà i figli vengono *accompagnati* alla maggiore età ad essere resi *liberi*.

In Italia invece sembra ancora prevalere l'atteggiamento di considerare i figli (anche quelli adulti) "legati" ai genitori, in quanto vivono sotto lo stesso tetto e in qualche modo continuano ad essere considerati come fossero ancora adolescenti.

Le note che seguono, dopo un breve richiamo alle norme che hanno modificato rapporto e ruolo dei genitori verso i figli, hanno come finalità quella di tentare di capire come mamma e papà accompagnano i figli (naturali, adottivi...) ad essere autonomi nelle loro scelte, equilibrati nel loro comportamento.

Per quanto riguarda i cambiamenti della normativa sulla famiglia si rinvia a quanto pubblicato in N.P. n.3/2006 con il titolo "Quale famiglia oggi". Se ne riporta comunque una sintesi tenendo presenti i successivi provvedimenti volti a parziali soluzioni: si è trasformato il concetto di famiglia, non più concentrato sui poteri assoluti del genitore-papà (patria potestà); se da una parte vi è il *diritto del minore*

*di crescere ed essere educato nella propria famiglia*, dall'altra c'è un *dovere dei genitori di ascoltare i figli* (per esempio nella scelta della scuola). Altra norma da ricordare è quella riguardante i minori che si trovino in stato di abbandono temporaneo e permanente, per i quali è previsto, dopo gli opportuni accertamenti, l'affidamento familiare (una risposta di carattere temporaneo) o l'adozione (si diventa figli a tutti gli effetti). Altra legge approvata è quella dell'affidamento congiunto del figlio (a mamma e papà anche se separati, o divorziati).

Apprezzabile è il recente provvedimento per i minori stranieri non accompagnati (legge n.47 del 7 aprile 2017). Nuova Proposta tratta l'argomento con un successivo articolo (pag. 11).

Un doveroso commento: a quando una soluzione che completi una organica normativa su tutti i minori, senza discriminazione? Tanto per ricordare, risulta complicata la procedura per considerare normali i bambini nati da incesto, come se fosse una loro colpa, mentre è in alto mare il disegno di legge sulla concessione della cittadinanza secondo il principio dello *ius soli*.

Altra osservazione va fatta sulle leggi approvate (a spizzico). Al riguardo una buona legge nei principi spesso trova inadeguati gli strumenti necessari all'attuazione. Mi riferisco alla preparazione ad essere genitori, alle risorse economiche e di servizi socio-educativi.

Nell'ultima parte di queste note si tenta di affrontare il ruolo della comunità in cui il minore vive e quello degli operatori socio-educativi a contatto con la famiglia.

Non c'è giorno che stampa, radio e televisione non ci informino di quello che succede nel mondo dei giovani e dei minorenni. Si rimane sconvolti quando si legge di violenze, stupri, uccisioni da parte di genitori di figli, che hanno la sola colpa di essere nati da quei genitori.

Sconvolge soprattutto quello che si legge quasi ogni giorno su casi di violenza e stupri di

giovani ragazze, molte minorenni, da parte di insospettabili uomini, spesso amici di famiglia e datori di lavoro. La domanda che ci si pone: perchè solo oggi donne giovani, o meno giovani, rilasciano interviste a quotidiani su quello che avrebbero subito? L'interrogativo rimane lì, accompagnato da qualche perplessità. Si spera che con il passare del tempo si possa conoscere la verità.

Altro problema è relativo a quanto accade a un numero rilevanti di minori: maltrattati, picchiati o uccisi dai genitori.

Cito solo la tragedia, avvenuta a Como in ottobre: uccisi 4 figli da parte del papà di origine marocchina, ma cittadino italiano, ritenuta persona perbene. Morto anch'egli nel rogo della

### PAPÀ GABER "Non insegnate ai bambini"

*Non insegnate ai bambini  
non insegnate la vostra morale  
è così stanca e malata  
potrebbe far male  
forse una grave imprudenza  
è lasciarli in balia di una falsa coscienza.*

*Non elogiate il pensiero  
che è sempre più raro  
non indicate per loro  
una via conosciuta  
ma se proprio volete  
insegnate soltanto la magia della vita.*

*Non insegnate ai bambini  
non divulgate illusioni sociali  
non gli riempite il futuro  
di vecchi ideali  
l'unica cosa sicura è tenerli lontano  
dalla nostra cultura.*

*Non esaltate il talento  
che è sempre più spento  
non li avviate al bel canto, al teatro  
alla danza  
ma se proprio volete  
raccontategli il sogno di  
un'antica speranza.*

*Non insegnate ai bambini  
ma coltivate voi stessi il cuore e la mente  
stategli sempre vicini  
date fiducia all'amore il resto è niente.*

casa. Su questo evento tragico, come in tanti altri casi simili, ci si pone qualche interrogativo: i servizi sociali del Comune hanno svolto il loro compito di aiutare la famiglia, o piuttosto hanno fatto sorgere nel papà il sospetto (lo riferisce la stampa) che i quattro bambini (la più grande di soli 11 anni) potessero essere portati via e dati in adozione? Purtroppo può succedere anche questo, se ci si dimentica che il minore, **senza alcuna distinzione** - legge 149/2001, art.1, commi 1 e 5 - *ha diritto di crescere e essere educato nell'ambito della propria famiglia*, che, in caso di difficoltà va aiutata dalle pubbliche istituzioni. Sarebbe importante che in questo caso e in tanti altri si conoscesse se l'ente locale ha fatto la sua parte, oppure non ha svolto i propri compiti per mancanza di risorse. Un altro interrogativo nasce dal dubbio che i servizi siano inadeguati o *dormienti*, come avviene in alcune realtà.

Prima di concludere è bene ricordare: *'e figlie so' figlie e so' tutt'eguale*, come ci dice Filumena Marturano nella nota commedia del 1946 di Eduardo de Filippo. Tanti anni fa una tale affermazione sembrava ovvia. Paternità diverse di figli della stessa donna non era un problema. Eppure oggi c'è ancora chi considera figli di serie "a" quelli concepiti da una coppia regolarmente sposata e tratta gli altri (gli adottati) come di serie "b". Al riguardo mi ha fatto riflettere la battuta, che mi è stata riferita, di un bambino adottato in risposta ad un compagno di scuola che lo considerava non come gli altri bambini con genitori "veri". E' questa la risposta: *taci, forse tu sei nato per caso, mentre io sono stato voluto*. Genitori saggi, come possono essere considerati quelli che hanno il coraggio di segnalare alla Polizia il fatto che il figlio si droga e chiedono che si intervenga.

Non altrettanto si può dire del comportamento di quei genitori che assistono ad eventi sportivi dei propri figli, che incitano alla violenza verso gli avversari, ad esempio, nelle partite di calcio. Al riguardo qualche allenatore si è lasciato sfuggire una battuta: meglio allenare una squadra di orfani.

A conclusione mi rendo conto che l'argomento avrebbe bisogno di essere approfondito. A chi ne ha voglia suggerisco di leggere, anche ai fini di un approfondimento: Esortazione apostolica **"AMORIS LAETITIA"** del 2016 di Papa Francesco, dove si possono attingere elementi nuovi per la discussione sul tema genitori e figli; **"Riprendiamoci i nostri figli"** - Antonio Polito - Marsilio editori - ottobre 2017.



# Caregiver familiare

di Alessia Morici

**E**va ogni giorno assiste suo padre Anselmo, malato di Alzheimer; per lui ha lasciato il lavoro e trascura la sua famiglia, perché Anselmo non può essere lasciato solo mai, neanche di notte. Anna ha 17 anni, non ha un padre e sua madre lavora tutto il giorno, non ha molti amici ed esce poco, perché trascorre il suo tempo ad assistere la sorella disabile. Asif viene dal Pakistan, spesso non va a scuola per stare con la madre gravemente malata e per accompagnarla alle visite mediche, visto che lei parla male l'italiano.

Isolamento, povertà, depressione: questi i rischi che corrono i 3 milioni di *caregiver* familiari; un esercito invisibile, che ogni giorno rinuncia ad un pezzo della propria vita per poter assicurare ai propri cari, malati o invalidi, quell'assistenza che lo Stato stenta a garantire. Si tratta per lo più di donne tra i 45 ed i 55 anni, ma sempre più numerosi sono i giovani, soprattutto nelle famiglie mono-genitoriali e di immigrati: specificità queste che pongono non solo questioni economiche, ma anche questioni di genere, di diritti dei minori, dell'accoglienza interculturale nelle strutture socio-sanitarie. Questioni troppo spesso ignorate, ma che a volte, ci racconta Sara De Carli su Vita.it, emergono in qualche brillante ma sporadica iniziativa di buon senso: è il caso di un Istituto Professionale di Cesena che, per volontà di un gruppo di docenti, ha inserito i giovani studenti *caregiver* tra i BES, pensando per ciascuno di loro un piano didattico personalizzato; o di una nota azienda di *lingerie* che ha studiato misure di conciliazione tra lavoro e vita privata per i dipendenti impegnati in attività di cura familiare.

E' dagli anni '90 che le associazioni di familiari lottano per un riconoscimento istituzionale della figura del *caregiver* a partire dalla richiesta di tutela previdenziale, per arrivare oggi, sulla scia degli altri Paesi europei, a rivendicare anche la tutela per le malattie professionali, una copertura assicurativa per le vacanze assi-

stenziali e l'attivazione di misure di sostegno e di conciliazione famiglia - lavoro.

Se lo Stato italiano, nonostante le sollecitazioni del Comitato ONU per i diritti delle persone disabili, ha per anni ignorato il problema, a livello istituzionale l'apripista è stata la regione Emilia Romagna, con una legge (L.r. n.2) del 2014, frutto di un percorso di cittadinanza attiva, che riconosce il *caregiver familiare* come parte essenziale del piano assistenziale individuale di cura del malato e del disabile. Nelle linee attuative essa promuove la creazione di una rete territoriale di sostegno al *caregiver*, per prevenirne l'isolamento; favorisce accordi con le rappresentanze delle compagnie assicurative; promuove intese con le imprese, per una maggiore conciliazione tra lavoro e impegno di cura; valorizza la formazione degli operatori socio-sanitari; promuove il riconoscimento e l'attestazione delle competenze maturate dal *caregiver*; prevede inoltre servizi di accoglienza temporanea di sollievo, anche a domicilio, supporto psicologico, formazione, informazione ed accompagnamento, forme di sostegno economico, *tutoring* domiciliare e supporto assistenziale in caso di emergenza. A questa legge si sono ispirate poi l'Abruzzo, la Campania, il Molise, il Lazio, le Marche, il Piemonte e la Sardegna. Ma non è sufficiente: troppo poche le risorse che possono mettere in campo le Regioni e troppo grande la disparità di *performance* tra l'una e l'altra.

Oggi finalmente anche a livello nazionale si sta discutendo del problema, tant'è che in Commissione Lavoro al Senato è stato adottato, il 27 settembre, uno schema di Testo Unificato, frutto della fusione di tre Ddl molto diversi tra loro: il 2266 (Angioni), il 2218 (Bignami) e il 2048 (De Pietro). Il testo ha il pregio di assegnare un riconoscimento formale ai *caregiver* familiari: l'art.1 riconosce infatti il valore sociale ed economico dell'*attività di cura non professionale e gratuita prestata nei confronti di persone che necessitano di assi-*

stenza a lungo termine a causa di malattia, infermità o disabilità gravi, svolta nel contesto di relazioni affettive e familiari [...], ma, osserva Giacobini su HandyLex, ci si limita a questo. Il testo infatti non attribuisce alcuna nuova responsabilità allo Stato, se non quella di definire con decreto le modalità di accertamento dei requisiti del Prestatore Volontario di Cura e dell'assistito (art.4) e non comporta alcun onere aggiuntivo di finanza pubblica, demandando *in toto* alle Regioni, nei limiti delle risorse disponibili, la programmazione e realizzazione dei servizi di supporto al caregiver.

L'art.2 esprime chiaramente la natura di questi servizi: informazione, formazione, supporto psicologico, assistenza di base, interventi di sollievo, inserimento in reti solidali e di auto mutuo aiuto, consulenze e contributi per l'adattamento dell'ambiente domestico, possibilità di domiciliazione delle visite specialistiche. Per Roberto Speciale, presidente Anffas Onlus, scompaiono i provvedimenti più significativi, presenti invece nei tre Ddl di partenza:



Fondazione Airolti e Muzzi: esercizi di riabilitazione motoria.

non vi è infatti alcun accenno alle tutele previdenziali, al pensionamento anticipato, alle malattie professionali, alle misure di conciliazione, alla copertura assicurativa, tanto che la stessa Bignami minaccia di ritirare la firma. Nessun richiamo neanche alla necessità di connotare chiaramente il ruolo del caregiver all'interno della rete di assistenza alla persona, argomento perno del Ddl Angioni.

La stessa definizione di caregiver (art.3), denuncia il Coordinamento Nazionale delle Famiglie Disabili, appare problematica: definendolo *prestatore volontario di cura*, infatti, si dà per scontato che il caregiver compia sempre una scelta volontaria, mentre spesso è condizionata dall'assenza di alternative; inoltre l'art.3 demanda esplicitamente alla legge di bilancio annuale l'*individuazione* degli eventuali diritti economici e sociali a cui ha accesso il *prestatore volontario di cura*, il che

significa ricorrere a misure estemporanee, incapaci di generare politiche di sostegno alle famiglie a lungo termine. In questa definizione è implicita la valorizzazione di un sistema di *welfare* di tipo familistico, che, andando a colmare il vuoto lasciato dallo Stato, lo sottrae di fatto alle sue responsabilità.

Anche da un punto di vista tecnico, osserva Giacobini, la definizione adottata ha comunque dei tratti di ambiguità: il prestatore volontario di cura è di fatto colui che *gratuitamente si prende cura del coniuge, di una delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso e del convivente di fatto...di un familiare o di un affine entro il secondo grado...*, che a causa di malattia, infermità o disabilità gravi è riconosciuto invalido civile al punto da necessitare assistenza ... per almeno 54 ore settimanali,[...]. L'accezione di "disabilità", a dispetto delle sollecitazioni della Convenzione ONU, viene così limitata alla condizione di gravità dell'assistito; inoltre il richiamo all'invalidità civile taglia fuori una larga fetta di utenti, come le persone cieche e sordocieche ad esempio, o come le persone invalide per servizio e per lavoro.

Altro punto molto discusso è il fatto che il riconoscimento della qualifica di Prestatore Volontario di Cura preclude a tutti gli altri familiari lavoratori, fatta eccezione per i genitori, la facoltà di godere delle disposizioni di cui all'art.33 della l.104 del 1992 (di fatto permessi di lavoro e divieto di trasferimento della sede di lavoro), il che costituisce sicuramente un aggravio e non un vantaggio per l'assistito ed i suoi familiari.

Per le associazioni di familiari questo Testo è una sconfitta di tutto il Paese: la mancanza di un sistema formale universale di sostegno ai caregiver familiari rischia di trasformare una risorsa in un costo, innescando un circolo vizioso che finirà col rendere gli stessi caregiver sempre più fragili, poveri e malati e a loro volta bisognosi di assistenza. Si pensi che la prevalenza di problemi di salute mentale tra i caregiver è il 20% più elevata rispetto agli altri e doppia è la probabilità che abbiano problemi di salute. Puntare sulle politiche per le famiglie allora, come è chiaramente emerso dalla Conferenza Nazionale sulla Famiglia, tenutasi il 28 e 29 settembre 2017 a Roma, non è un costo ma un investimento sul futuro: indebolire le famiglie significa minare una risorsa che ogni giorno contribuisce in maniera sostanziale al nostro sistema di *welfare*, mettendone a serio rischio la sostenibilità.

# Un tutore nuovo di zecca

L'impegno a favore dei minori stranieri non accompagnati

Il costante arrivo di persone da paesi in guerra o in difficoltà economiche e ricerca di sviluppo, comporta per il nostro paese un impegno importante non solo per salvarle in mare, ma per accoglierle e fare tutto il possibile (nel rispetto delle normative nazionali e internazionali), per offrire loro opportunità di vita, di lavoro e di sviluppo umano sostenibile e al pari degli altri. Ogni persona è un valore e una risorsa e va rispettata nella sua dignità e diritti. Tra queste persone una particolare attenzione va rivolta ai **bambini e adolescenti di età inferiore a 18 anni**, che arrivano in Italia senza i genitori o figure familiari e parentali di riferimento.

I dati del Ministero del Lavoro danno al 30 aprile 2017 come censiti e presenti n.15.939 minori stranieri non accompagnati, distribuiti per regione con la presenza massima in Sicilia (38,5%) e la minima in Umbria (0,1%). La maggior parte dei minori non accompagnati risulta in età tra i 15 e 17 anni (93,1%), sono in prevalenza maschi (92,9%) e 3/4 provengono dall'Africa. Si deve considerare inoltre che 5.271 di loro si siano resi irreperibili, (invisibili, spauriti) allontanandosi dai luoghi di accoglienza verso altri luoghi in Italia o all'estero. Per questo la recente legge 7 aprile 2017 n.47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" diventa, in coerenza con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e con l'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile, uno strumento importante di protezione e tutela dei diritti. La legge dà indicazioni concrete riguardo a: definizione e identificazione del minore straniero non accompagnato; divieto di respingimento; indagini familiari, affidamento familiare; rimpatrio volontario assistito e, autentica novità, all'art.11, parla dell'**elenco dei tutori volontari** da istituire, in ogni tribunale per i Minorenni tramite la stipula di appositi protocolli d'intesa tra i garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali. Gli obblighi che scaturiscono dall'applicazione della legge n.47/17 e in particolare l'obbligo dell'istituzione dell'elenco dei tutori volonta-

ri dei minori stranieri non accompagnati, ha sollecitato i garanti regionali dei diritti della persona minore e i tribunali ad ottemperare in tempi brevi a tale importante adempimento.

La legge prevede che all'elenco possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti regionali e delle province autonome per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato (o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle). La ricerca dei tutori volontari e l'organizzazione dei percorsi formativi obbligatori da realizzare anche con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università, ha visto alcune regioni più pronte di altre riguardo all'istituzione di tali elenchi. Un esempio positivo viene dalla regione Veneto dove grazie all'esistenza consolidata di un elenco dei tutori volontari dei minori (oltre 500) predisposto e aggiornato dall'Ufficio tutela minori (istituito con l.r. 42/1988) attualmente ufficio del garante per i diritti della persona minore, è stato sottoscritto il protocollo d'intesa (14/7/2017, all.2) e sono stati coinvolti nei percorsi formativi le persone già in elenco dei tutori volontari formati e da aggiornare e altri cittadini motivati e disponibili ad intraprendere i percorsi formativi specifici richiesti per l'iscrizione all'elenco dei tutori volontari per minori non accompagnati.

Altre regioni si sono coordinate per predisporre gli elenchi attraverso gare rivolte a soggetti accreditati nella formazione, altre hanno affidato la formazione alle università o ad altre formazioni sociali. Sarebbe interessante verificare se la disparità nell'uso delle procedure possa restituire un'immagine d'insieme da cui emerga effettivamente l'impegno a promuovere la dignità, i diritti e le opportunità da offrire ai minori stranieri non accompagnati per realizzare le loro aspettative e i loro sogni di un futuro migliore.

F. S.



# Udire e vedere con le mani

di Antonella Patete

Lo scorso 3 ottobre, dopo quasi quattro anni dall'avvio dell'iter legislativo, l'Assemblea di Palazzo Madama ha approvato il disegno di legge n. 302 sul riconoscimento della Lingua dei Segni Italiana (LIS). In 14 articoli, vengono promossi l'inclusione delle persone sorde, il superamento delle barriere comunicative e il riconoscimento della Lis. "Oggi è una giornata storica per le persone sorde", hanno prontamente commentato dall'Ens, lo storico Ente nazionale sordi, che ha seguito la discussione parlamentare attraverso una propria delegazione.

In attesa che il testo faccia il suo passaggio a Montecitorio, sono in molti a festeggiare un provvedimento atteso da tempo. "Dopo venti anni e sei legislature finalmente un ramo del Parlamento approva una legge a favore dei diritti di cittadinanza delle persone sorde. Abbiamo cancellato la vergogna di essere l'unico Paese in Europa senza una norma sulla Lingua dei segni. Adesso tocca alla Camera", ha commentato il relatore della legge e senatore del Pd, Francesco Russo. In realtà il provvedimento va oltre il riconoscimento della Lis e aspira a rappresentare l'intero mondo delle persone sorde, in Italia quasi un milione, anche quelle che non usano e non intendono imparare la Lingua dei segni.

E, infatti, il testo **riconosce e tutela** i diritti delle persone sorde e la libertà di scegliere modalità di comunicazione e percorsi formativi e inoltre **promuove** l'inclusione scolastica e lavorativa; **garantisce** la prevenzione, l'identificazione precoce e la cura della sordità e della sordocecità; **prevede** servizi di interpretariato Lingua dei Segni Italiana; **favorisce l'accesso** all'informazione, agli spazi pubblici e privati, ai rapporti con la Pubblica amministrazione, al patrimonio storico, artistico, culturale; **sancisce il monitoraggio** sull'attuazione della legge e la clausola di invarianza finanziaria.

"Nella legge vi sono molti punti rilevanti, atti a salvaguardare le persone sorde per tutto il corso della loro vita", commenta Valentina Foa, psicologa sorda piemontese che, come professionista, esercita anche in Lis. "È una legge per tutti", prosegue, "in quanto contempla il diritto di scelta e di non discriminazione".

Nello specifico l'articolo 1 del provvedimento normativo promuove la rimozione delle barriere alla comprensione e comunicazione che limitano

la partecipazione alla vita collettiva delle persone sorde e sordocieche attraverso la tutela della Lis e della Lis tattile, ma anche attraverso la diffusione di tutti gli strumenti tecnologici per il superamento o la riduzione delle condizioni di svantaggio comunicativo. In particolare, l'inclusione sociale e l'accesso all'informazione da parte delle persone con disabilità uditiva vengono promosse a mezzo di sistemi di sottotitolazione, servizi di interpretariato in Lis e Lis tattile, ma anche mediante il sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica in ambito linguistico, pedagogico, didattico, psicologico e neurologico.

Un concetto, quest'ultimo, ribadito dall'articolo 2 del testo di legge, che riconosce la libertà di scelta "in merito alle modalità di comunicazione, ai percorsi educativi e agli ausili utilizzati per il raggiungimento della piena integrazione sociale".

"La cosa più importante di questa legge è la non discriminazione delle scelte operate a livello individuale", chiosa Foa, che nel 2011 è stata anche consulente scientifica del documentario "Segna con me" realizzato per il riconoscimento della Lingua dei segni e per la valorizzazione del bilinguismo italiano-Lis.

Tra le novità del disegno di legge vi è poi la promozione di strumenti idonei a prevenire e identificare la sordità in maniera precoce, sancita dall'articolo 3. In particolare, si parla delle indagini preventive in gravidanza e dello screening neonatale universale, ma anche di interventi di protesizzazione precoce, di implantologia cocleare e di logopedia.

L'articolo 4 prevede l'accessibilità universale a beni e servizi, affinché possano essere fruibili da parte delle persone sorde, anche grazie all'utilizzo della Lis e della Lis tattile, nonché delle tecnologie per la sottotitolazione.

Il tema della scuola e dell'inclusione scolastica è regolato, invece, dall'articolo 5 che promuove la prestazione di tutti i servizi utili all'integrazione, tra cui la presenza dell'insegnante di sostegno, dell'assistente alla comunicazione, di ausili tecnologici e altre risorse che assicurino la piena partecipazione alle attività scolastiche ed extrascolastiche. Il Miur deve inoltre garantire "l'apprendimento della Lis e della Lis tattile da parte degli studenti che abbiano optato per questa lingua". Per facilitare la piena inclusione scolastica i piani di studio possono includere l'apprendimento della Lingua dei segni

## LE NOSTRE MANI

*Mani* che si stringono in atteggiamento di saluto, di cuore aperto, di casa aperta; per un ultimo contatto prima dell'addio o per accogliere un ritorno; per condividere, per invitare alla pace, come nell'antico gesto di togliersi l'elmo di fronte al nemico sfidandolo a fare altrettanto e quindi a rinunciare alla possibilità di colpire.

*Mani* giunte per pregare, Dio e gli uomini.

*Mani* protese, come nel sacrificio antico, sull'ara o sull'altare del tempio o su quello del monte dolorosamente scalato da Abramo; oppure, come oggi, protese sul pane e sul vino.

*Mani* alzate in segno di resa o per invocare, nella speranza di allontanare il male o la paura, ricordando il gesto biblico capace di fermare, insieme al corso del sole, il castigo della guerra.

*Mani* orribili, minacciose in modi diversi, su ogni Abele di ogni luogo e di ogni tempo, soprattutto se bambino.

*Mani* di chi è senza braccia e senza mani e deve inventare momento per momento come dare forma alle proprie azioni.

*Mani* che lavorano. *Mani* che generano l'arte.

*Mani* inchiodate.

*Mani* che danno voce al silenzio del mimo e che imprimono espressività e forza a qualsiasi discorso; *mani* che parlano attraverso colloqui ciechi-sordi-muti, resi possibili soltanto, attraverso un messaggio tattile, da un miracolo d'amore.

G. Paolo Manganozzi

come materia facoltativa da parte di tutti gli alunni. Anche l'accesso all'istruzione universitaria e post universitaria è garantito dall'articolo 6, mentre l'articolo 7 intende assicurare l'inclusione lavorativa e la formazione permanente mediante l'utilizzo di tutti gli strumenti e ausili possibili, tra cui le nuove tecnologie come per esempio applicazioni, chat, e-mail e videoconferenze.

Il disegno di legge contempla poi la piena accessibilità alla salute, al tempo libero e alla cultura. L'articolo 8 chiede, infatti, alle amministrazioni pubbliche di garantire l'accesso alle strutture preposte alla salute del cittadino e ai servizi di pronto soccorso e cura. Ma, come ricorda l'articolo 9, accessibili debbono essere anche il patrimonio storico e artistico italiano, nonché la pratica sportiva e gli eventi culturali, resi alla portata di tutti attraverso servizi di interpretariato Lis e di sottotitolazione.

Gli ultimi articoli, infine, sanciscono la partecipazione politica, stabiliscono l'emanazione dei regolamenti attuativi entro sei mesi dall'approvazione della legge e affidano il monitoraggio della condizione delle persone sorde all'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

“Non è una legge sul riconoscimento sulla Lis, ma sul diritto di cittadinanza di tutte le persone sorde, sordocieche e con disabilità uditiva in genere”, conclude Foa. “Per questo l'attenzione sulla legge è altissima da parte di tutti noi: sordi bilingui, sordi oralisti, genitori sordi e genitori di ragazzi sordi”.

Sul passaggio a Palazzo Madama del disegno di legge si è espressa anche la ministra per i rapporti

con il Parlamento, Angela Finocchiaro, che ha parlato di una “legge attesa che dà piena cittadinanza alle persone sorde e sordocieche” e ha auspicato sia rapida l'approvazione da parte della Camera. Tale, infatti, pare essere il passaggio più delicato in questo scorcio di legislatura. Ma come sempre avviene, anche in questo caso, la società civile precede il Palazzo, e sono sempre di più le iniziative per l'inclusione diffuse nella Penisola. “Il disegno di legge”, ha dichiarato Nicoletta Favero, senatrice del Pd e prima firmataria del ddl, “nasce a partire dalle buone pratiche di bilinguismo, come quella dell'istituto di Cossato (Biella), in cui dal 1994 dalla scuola dell'infanzia fino alla secondaria di primo grado, si forma un gruppo di alunni sordi che acquisisce la Lis come lingua naturale, insieme ad alunni udenti che impiegano la Lis come seconda lingua, con beneficio per entrambi i gruppi”.

Molte e sempre più numerose sono, infatti, le iniziative portate avanti dalle stesse persone sorde e dai loro familiari. A Roma, per fare un esempio tra i tanti possibili, Cinedeaf, il Festival internazionale del cinema sordo, è ormai alla sua quarta edizione. Nato nel 2012 a opera dell'Istituto statale per sordi di Roma, il Festival rappresenta una vetrina nazionale e internazionale per valorizzare le potenzialità delle persone con disabilità uditiva nel settore cinematografico. Si tratta di opere, nella maggior parte dei casi autoprodotte o indipendenti, dirette e interpretate da persone sorde. Ma il Festival ha uno sguardo più largo e dà spazio anche alla narrazione di storie e rappresentazioni della sordità da parte di registi udenti, che hanno saputo raccontare questa tematica da un punto di vista differente.

# Molte proposte, ma quanti fatti?

di Salvatore Nocera

L'art 3 comma 5 della legge n. 18/2009, legge di ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili, stabilisce che è istituito un **Osservatorio nazionale sulla disabilità** col compito, tra gli altri, di monitorare lo stato della normativa italiana nei confronti delle norme contenute nella Convenzione e predisporre un **programma biennale di adeguamento alla stessa di tutte le norme nazionali** ad essa contrarie o non pienamente corrispondenti nei contenuti e nei principi ispiratori.

Il programma viene quindi sottoposto a delibera del Governo che lo fa proprio e dovrebbe darvi applicazione nei due anni successivi.

Il **primo programma** ha dovuto attendere 4 anni prima di essere approvato nel 2013. Il secondo ne ha attesi altrettanti ed è stato approvato dall'Osservatorio nel 2016 e dal Governo solo all'inizio dell'Ottobre 2017. Trattasi di un documento di circa 62 pagine, elaborato dai 40 membri dell'Osservatorio composti da rappresentanti delle principali associazioni e federazioni delle associazioni di persone con disabilità, dei soggetti del Terzo Settore, dei Sindacati, di docenti universitari e di rappresentanti delle varie Amministrazioni statali, regionali e degli enti locali, amministrazioni cui spetta il compito di porre in essere le norme di adeguamento. Al termine del biennio dalla propria approvazione il Governo redige una relazione sullo stato di attuazione, sempre predisposta dall'Osservatorio e lo sottopone al Segretariato dell'ONU, al quale possono pure essere trasmesse relazioni di soggetti terzi anche in contrasto con le affermazioni contenute nella relazione governativa. Il Segretariato formula osservazioni e le invia al Governo perché vi si adegui nel rispetto della Convenzione.

Il **secondo programma di azione** consta di un'ampia introduzione e di **otto obiettivi**, "linee d'azione" concernenti i principali campi normativi in cui si chiede l'intervento adeguativo.

1 - **La linea d'azione n. 1** riguarda le certi-

ficazioni di disabilità, attualmente basata su percentuali formulate per ogni parte "invalida" del corpo sulla base di tabelle, formulate secondo i criteri dell'ICD-10, classificazione internazionale delle disabilità. In attuazione dei principi "bio-psico-sociali" dell'ICF, classificazione internazionale del funzionamento dell'organismo umano, l'Osservatorio ha proposto al Governo, che ha approvato, la modifica degli attuali criteri, che rendono la disabilità una caratteristica personale identificativa dei soggetti, con un nuovo concetto di disabilità dinamico, in cui si rileva che invece la disabilità è conseguenza delle mancate risposte positive da parte della società ai deficit di ciascuno. Si introduce così il principio di "contesto" in cui le persone con disabilità si trovano a vivere e nel quale possono trovare "barriere" o "facilitazioni" che influiscono sul livello della loro partecipazione alla vita di tutti, al fine di ridurre o eliminare la discriminazione che tali persone subiscono rispetto alle persone senza disabilità. Qui si è determinata una ampia dialettica tra la Fish, Federazione italiana per il superamento dell'handicap, che ha caldeggiato la tesi innovativa e la Fand, Federazione tra le associazioni nazionali della disabilità che non intende abbandonare i vecchi criteri, anche perché i suoi rappresentanti siedono nelle attuali commissioni di accertamento dell'invalidità. Sarebbe essere prevalsa la tesi innovativa.

2 - **La seconda linea d'azione** riguarda la vita indipendente. Qui si sono manifestate divergenze tra le organizzazioni di persone con disabilità fisiche e sensoriali, che tendono a favorire una vita autonoma al di fuori della famiglia di origine e le associazioni di disabili intellettivi, specie gravi, le quali preferiscono mettere in ambienti custoditi i loro membri, o in casa propria, con assistenza domiciliare integrata sociosanitaria o in piccole case-famiglia assistite. In vero l'Associazione Italiana Persone Down sta da tempo sperimentando l'educazione dei propri iscritti alla vita



autonoma, in piccoli gruppi, con un minimo di assistenza domiciliare che però lascia ampia libertà agli ospiti. Sembrerebbe che le due Linee d'azione possano convivere, anche se con molte riserve, specie di principio, dei sostenitori dell'autonomia piena. Viene pure caldeggiata la proposta di abolizione dell'istituto dell'interdizione per un'una totale estensione dell'Amministrazione di sostegno, più rispondente alla dignità dei soggetti intellettivamente più gravi.

3 - **La terza linea d'azione** riguarda la salute e la riabilitazione. Sono sollevate dure critiche all'attuale disparità di accoglienza tra strutture ospedaliere del Nord e del Sud d'Italia, all'insufficiente riabilitazione e all'attuazione della recente legge sull'autismo e sul "dopo di noi", nonché al "nomenclatore tariffario degli ausili e delle protesi", non seriamente aggiornato alle più recenti acquisizioni tecnologiche. Viene denunciata la scarsa prevenzione e scarsi interventi precoci per diverse tipologie di disabilità, che ridurrebbero le disabilità, facilitando una migliore qualità della vita.

4 - **La linea d'azione numero quattro** concerne l'inclusione scolastica; si lamentano molte disfunzioni e si chiedono numerosi interventi migliorativi nella normativa. Più di un anno di distanza tra l'approvazione del programma d'azione da parte dell'Osservatorio nel 2016 e quella governativa sullo stesso testo non riveduto nell'Ottobre 2017 fanno sì che non vi sia alcun cenno ai recenti decreti de-

legati adottati dal Governo nel Maggio 2017, dei quali il n. 66 arreca notevoli modifiche al sistema attuale introducendo alcuni principi fondamentali della Convenzione ONU, come l'ICF, e "l'accomodamento ragionevole", che garantiscono comunque il diritto allo studio anche agli adulti.

5 - **La quinta linea d'azione** riguarda l'inserimento lavorativo. Viene denunciato l'alto tasso di disoccupazione delle persone con disabilità, specie donne. Si propone una maggiore flessibilità nell'orario di lavoro; si lamenta lo scarso raccordo tra scuola e mondo del lavoro e lo scarso funzionamento dei SIL, servizi per l'inserimento lavorativo, presupposti indispensabili per la realizzazione dell'inserimento "mirato", cioè un posto adatto per ogni lavoratore con disabilità.

6 - **La sesta linea d'azione** concerne l'accessibilità ai siti fisici ed ai siti web. Viene richiesto un piano di messa a norma delle scuole, degli ambiti turistici, dei trasporti ferroviari e delle stazioni non custodite, dei trasporti urbani ed extra urbani. Si chiedono sanzioni per i contravventori ed orientamenti nazionali tali da rendere tutto il Paese conforme al principio della "progettazione universale". Si chiedono un più puntuale monitoraggio e dati statistici aggiornati e completi.

7 - **La linea d'azione numero sette** concerne la promozione della collaborazione internazionale. Si chiedono una maggiore formazione

*Fondazione Airoldi  
e Muzzi: il conforto  
e la garanzia  
dell'assistenza  
sanitaria.*





*Fondazione Airoldi e Muzzi: aria di Natale; impegno di fantasia e di manualità.*

degli operatori dei Ministeri (MAE) e degli organismi pubblici e privati coinvolti in progetti all'estero, una maggiore formazione degli operatori che collaborano all'estero con l'Italia ed un maggiore empowerment delle persone con disabilità beneficiarie degli interventi. Ci si sofferma sugli interventi italiani nelle emergenze per catastrofi in altri Paesi.

**8- L'ottava linea d'azione** si occupa dell'incremento e dell'organizzazione dei dati statistici concernenti tutti i problemi delle persone con disabilità in ciascuno dei settori precedenti. La carenza di tali dati ostacola una seria progettazione di politiche di intervento per una puntuale attuazione della Convenzione ONU. Ad es. mancano dati sul numero di bimbi con disabilità da 0 a 6 anni.

### **In conclusione**

Ogni Linea d'azione si suddivide in circa 5 azioni da promuovere e ciascuna di queste si suddivide in almeno una decina di obiettivi specifici. Pertanto il complesso delle proposte supera i 400 interventi normativi, legislativi ed amministrativi da porre in essere. Ognuna delle otto linee d'azione è preceduta da un sintetico appunto sullo stato di attuazione del programma biennale precedente. Purtroppo tutti questi appunti denunciano la scarsa attuazione, a distanza di quattro anni, delle proposte avanzate in quel programma. Handylex, sito on line specializzato sui pro-

blemi delle politiche della disabilità ha documentato come ben circa il 95% del primo programma d'azione è rimasto sulla carta. Anche il Segretariato generale dell'ONU ha effettuato rilievi assai pesanti sulla mancata attuazione del primo programma e sul mancato adeguamento dell'Italia a molti

degli obiettivi della Convenzione ONU. Ogni Linea d'azione individua i soggetti promotori dell'adeguamento (Parlamento, Governo, Regioni ecc.), i collaboratori (associazioni ed altri enti) e i beneficiari (persone con disabilità e loro associazioni). Quanto alla copertura finanziaria, in alcune voci (ad es. la vita indipendente, linea 2) si dice che non vi saranno spese aggiuntive, poiché si recupereranno fondi dalla deistituzionalizzazione, oggi ancora assai costosa.

Dati gli slittamenti dei tempi di formulazione dei programmi, è certo che vi saranno ulteriori ritardi in quelli di attuazione. Quanto alle ipotesi finanziarie, sia consentito avanzare serie perplessità sulle loro stime ottimistiche.

Viene, a questo punto da chiedersi, se invece di un programma biennale, di valore solo politico, il Governo non dovrebbe approvare un Piano biennale con poche ma concrete proposte operative da realizzare.

Al termine della lettura di questo corposo documento la domanda che sorge spontanea è "quante proposte, ma quanti fatti?"

Si spera che il nuovo Osservatorio nominato da poco possa essere più produttivo in termini operativi, data la recente nomina, come direttore scientifico dello stesso, di Pietro Vittorio Barbieri che è stato per anni presidente della Fish e poi portavoce del Terzo Settore e quindi conosce bene non solo i problemi, ma anche la pratica attuabilità delle proposte.

# Patti chiari....

di Alessio Affanni

**I**l Codice del Terzo settore, del quale abbiamo parlato nel numero precedente di Nuova Proposta, al **Titolo settimo** tratta i **rapporti tra gli enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni**.

Le nuove disposizioni consentono alle amministrazioni pubbliche e ai soggetti del Terzo settore di collaborare per la definizione congiunta, già dalle fasi progettuali, di interventi in tutti i settori inerenti alle attività di interesse generale indicate nel Codice.

L'articolo 55, in particolare, recependo l'orientamento espresso dall'ANAC nella delibera n. 32 del 2016 (*Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore*) definisce la **co-programmazione** come il processo attraverso il quale la pubblica amministrazione, coinvolgendo enti del Terzo settore, individua i bisogni da soddisfare, gli interventi necessari allo scopo, le modalità per realizzarli e le risorse disponibili. Definisce inoltre la **co-progettazione** come il processo attraverso il quale la pubblica amministrazione, sempre in collaborazione con enti del Terzo settore, definisce e realizza i progetti programmati.

La co-progettazione può rappresentare, quindi, uno strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa e non più limitato solo ad interventi innovativi e sperimentali.

L'articolo 56 contiene, invece, la disciplina delle **convenzioni**: in linea con quanto già stabilivano la Legge n. 383/2000 e la Legge n. 266/1991 potranno stipulare convenzioni con le amministrazioni pubbliche solo le **organizzazioni di volontariato** e le **associazioni di promozione sociale che risulteranno iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico del terzo settore** (finché non verrà istituito il Registro unico, si continuerà a fare riferimento ai registri attualmente esistenti). Si prevede inoltre che potranno essere **ammesse a rimborso soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate**. Viene, dunque, espressamente esclusa qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, mentre il rimborso dei costi indiretti è limitato alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

Tale disposizione rimarca la **differenza tra le convenzioni** qui descritte e i **servizi in appalto**. Nel primo caso l'ente del Terzo settore riceve dalla pubblica amministrazione un contributo a titolo di rimborso delle spese sostenute e rendicontate per lo svolgimento dell'attività. Nel secondo caso, si è in presenza di un contratto che ha per oggetto la prestazione di un servizio a pagamento: se il corrispettivo erogato supera i costi effettivi dovrà essere considerato, contabilizzato e fatturato come attività commerciale.

Diverse sono anche le **procedure amministrative per l'affidamento di servizi**: il Codice dei contratti pubblici, infatti, stabilisce che l'amministrazione pubblica possa ricorrere all'affidamento diretto in deroga alle procedure ordinarie solo per servizi di valore inferiore ai 40.000 euro. In materia di servizi sociali, inoltre, è consentito effettuare affidamenti a soggetti del Terzo settore mediante forme di aggiudicazione o negoziale.

**Ma in cosa consiste, quindi, la co-progettazione?** La pubblica amministrazione rende noto, **con un pubblico avviso, l'interesse ad avviare una co-progettazione**. Gli enti del Terzo settore che rispondono all'invito verranno valutati in base a requisiti di carattere generale e tecnico-professionali, alla proposta progettuale presentata e al costo del progetto. Al termine della fase di co-progettazione, si passa alla realizzazione dell'attività.

L'ente del Terzo settore, quindi, opera non solo in termini di erogatore di servizi, ma viene ad assumere un ruolo maggiormente attivo già nelle fasi programmatiche e progettuali, conferendo anche risorse e soluzioni proprie, con una corresponsabilità – insieme alla pubblica amministrazione – negli obiettivi da raggiungere. L'ente pubblico e l'ente privato passerebbero, così, dal tradizionale rapporto di committente - fornitore del servizio a quello di collaboratori. Le risorse dell'ente del Terzo settore, aggiuntive rispetto a quelle pubbliche, potranno consistere in sedi e strutture, attrezzature e strumentazioni, conoscenze e competenze, risorse umane, nonché, in alcuni casi, nella capacità di reperire contributi o co-fi-



nanzamenti da parte di altri enti privati che intendano investire nel progetto, come aziende (nell'ottica della responsabilità sociale di impresa), fondazioni bancarie, fondazioni private, ecc.

Come rilevato da alcuni commentatori, questa interessante opportunità della co-progettazione corre il rischio di trasformarsi in un mero rimedio ai problemi di bilancio degli enti locali e che quindi venga utilizzata senza strategia o in modo inadeguato.

Altri, tuttavia, sostengono che la co-progettazione è un metodo che apre scenari interessanti, sia per la modalità di rapportarsi con gli enti pubblici sia per la possibilità di creare alleanze all'interno dello stesso Terzo settore e con altri soggetti del territorio. Sono molte però le

co-progettazione che porti alla costituzione di una rete di organizzazioni, con ruoli paritari tra partners pubblici e privati, in una collaborazione che si perpetua anche nella fase realizzativa.

Vediamo **alcuni esempi concreti**, anche per ipotizzare in che modo potrà configurarsi la co-programmazione e la co-progettazione indicata dal Codice del Terzo settore.

La **Regione Lazio**, con la **deliberazione della Giunta regionale n. 326 del 2017**, ha approvato le *Linee guida regionali in materia di co-progettazione* tra amministrazioni locali e soggetti del Terzo settore nell'ambito dei servizi sociali, anche per interventi innovativi e sperimentali. Vengono definite **procedure standard omogenee** per tutto il territorio regionale, prediligendo la partecipazione di organizzazioni del Terzo settore aggregate in una sorta di "pre-partenariato", affinché instaurino un rapporto collaborativo e non competitivo (come avviene solitamente nelle gara d'appalto) e si pongano come interlocutore unico con la pubblica

amministrazione, unendo le competenze presenti e organizzando compiti e responsabilità in forma unitaria.

La **Regione Lombardia**, già a partire dal 2011, ha fornito indicazioni in attuazione della L. n. 328/2000 in merito alle procedure di co-progettazione con il terzo settore, negli accordi per il Piano di zona e in particolare nell'area degli interventi sociali rivolti a famiglie e minori.

La **deliberazione di Giunta regionale n. 12884 del 2011** definisce le procedure di collaborazione tra Comuni (singoli o associati) e soggetti del Terzo settore, scandite nelle seguenti fasi. Una fase preliminare, con la comunicazione da parte del Comune del **progetto di massima** su cui intende avviare un processo di co-progettazione e l'**invito a tutti i soggetti del Terzo settore** a manifestare la propria disponibilità (come singoli o anche in raggruppamento temporaneo).

Segue un'**istruttoria pubblica** finalizzata a selezionare i soggetti più idonei a qualificar-



Fondazione Airoidi e Muzzi: un angolo della grande struttura inserita in un parco secolare.

difficoltà, non solo burocratiche (e lo dimostra l'esperienza dei Piani di zona), nel passaggio dalla sola gestione alla corresponsabilità negli interventi<sup>1</sup>.

Ci sono già **esperienze concrete di co-programmazione e co-progettazione a livello regionale e comunale** (alcune già in atto da anni, altre emerse più di recente) applicate con metodi che possono variare da Regione a Regione. Una pratica di co-progettazione si può infatti sviluppare seguendo logiche tradizionali, nelle quali, per esempio, l'ente pubblico mantiene una posizione di governo nelle responsabilità decisionali. In simili casi, lo spazio di co-progettazione è limitato e condizionato dalle scelte dell'attore pubblico, ponendo i soggetti privati in una condizione asimmetrica e di dipendenza. Al contrario, nelle migliori condizioni auspicabili, si può immaginare una

<sup>1</sup> De Ambrogio e Guidetti, "La coprogettazione - La partnership tra pubblico e terzo settore", 2016, Ed. Carocci.

si come partners dell'ente pubblico ed inizia la fase della **co-progettazione** nella quale si definiscono gli obiettivi da conseguire, le caratteristiche di innovatività e integrazione con il territorio nonché i costi e le eventuali partecipazioni alla spesa di utenti e famiglie. L'iter procedimentale si conclude con la **stipula della convenzione** per l'attuazione degli interventi programmati (lo schema tipo di convenzione è previsto nella delibera direttoriale n. 5591 del 2011). Viene precisato che la procedura di co-progettazione non è riconducibile all'appalto di servizi.

Nel **Friuli-Venezia Giulia** la co-progettazione è prevista nella **deliberazione della Giunta regionale n. 1032 del 2011** (paragrafo 6.1 dell'atto allegato alla deliberazione). Viene configurata come uno strumento utilizzabile nelle fasi di adozione del Piano di zona, per lo sviluppo di determinate fasi progettuali o per la realizzazione di azioni innovative e sperimentali. Non consiste in un affidamento di servizi da parte della pubblica amministrazione, quanto piuttosto in una partnership. Dal punto di vista procedurale, vengono evidenziate le seguenti fasi: viene indetto un bando pubblico, con valore indicativo del servizio in affidamento; gli enti del Terzo settore presentano **proposte progettuali preliminari** che vengono valutate secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Inizia, quindi, la progettazione congiunta tra i responsabili tecnici del soggetto selezionato ed i responsabili dell'ente pubblico e, al termine, si stipula una **convenzione** con il soggetto (o i soggetti) che realizzano le iniziative progettuali.

Sono le medesime fasi procedurali con cui l'**Emilia Romagna** ha regolamentato la co-progettazione nella **deliberazione della Giunta regionale n. 969 del 2016** (*Linee guida sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale*).<sup>2</sup>

2 Recentemente l'Emilia Romagna ha approvato la **Legge regionale n. 20 del 2017** con la quale viene istituito l'**Osservatorio regionale del Terzo settore** quale sezione speciale della Conferenza regionale del Terzo settore, per la partecipazione dei soggetti del Terzo settore alla concertazione regionale e locale sulle politiche di settore. Tra le funzioni dell'Osservatorio vi è anche quella di analizzare e valutare le necessità del territorio e le priorità di intervento, anche attraverso un confronto con le realtà associative di base.

Anche la **Puglia** ha declinato la fasi del procedimento di co-progettazione, specificando anche che le istruttorie pubbliche per la co-progettazione non possono superare la soglia dei 40.000 euro, il che consente l'affidamento diretto dei servizi.

In **Liguria** i Comuni, a seguito delle fasi di co-progettazione, non stipulano una convenzione ma un **patto di sussidiarietà** e si prevede la concessione di contributi solo al fine della copertura dei maggiori costi sostenuti rispetto alle entrate conseguite nella realizzazione del progetto.

In **Piemonte** la disciplina la co-progettazione è all'art. 9 dell'Allegato alla **deliberazione della Giunta regionale n. 79-2953 del 2006** (*Linee guida per la regolamentazione dei rapporti tra enti pubblici e Terzo settore*): le procedure prevedono la possibile presenza anche di un terzo ente finanziatore, ad es. nel caso di partecipazione a progetti europei.

In **Toscana** la co-progettazione è stata utilizzata nella programmazione locale dei Piani di zona e all'interno del POR FSE – Asse Inclusione sociale, quale modalità di progettazione congiunta di interventi in favore di soggetti disabili o svantaggiati e per il sostegno alle famiglie.

Da un'analisi comparativa dei metodi di co-progettazione a livello locale, si rileva quindi qualche differenza sulle modalità procedurali, sul tipo di finanziamento e sul tipo di accordi sottoscrivibili<sup>3</sup>. In alcune Regioni, tra l'altro, non sono state dettate specifiche regole. Occorrerà capire, tra potenzialità e ostacoli, se questo metodo di coinvolgimento degli enti del Terzo settore – sostenuto anche dal Codice – potrà costituire un utile strumento per migliorare il welfare locale o se sarà solo un altro modo per fronteggiare la crisi del welfare pubblico<sup>4</sup>.

3 Per un approfondimento si veda il documento redatto nel dicembre 2016 da INAPP (ex ISFOL) *“Supporto tecnico scientifico al Ministero in materia di co-progettazione per la diffusione degli orientamenti delle Linee Guida ANAC”*.

4 Obiettivi per una co-progettazione in grado di incidere in profondità sono stati indicati anche nelle Linee guida *“Area di lavoro comune metodi, strumenti e competenze per la co-progettazione territoriale”*, realizzate dal network delle amministrazioni pubbliche aderenti all'ALC, nel Comitato di Pilotaggio OT11 OT2 per il rafforzamento della capacità amministrativa e la digitalizzazione della P.A.

# Salute mentale in Italia: è allarme

di Renato Frisanco

In Italia, la legge di riforma dell'assistenza psichiatrica - la n. 180/1978, inserita nello stesso anno nella Legge 833/78 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale - ha radicalmente cambiato lo scenario del trattamento delle persone con disturbi psichici spostando il baricentro dell'assistenza dall'ospedale psichiatrico al territorio dove una serie di servizi integrati - attraverso un'organizzazione dipartimentale - rispondono ai bisogni e ai percorsi di cura e riabilitazione/inclusione dell'utenza senza trascurare la promozione/prevenzione della salute mentale. La legge prevedeva la creazione di centri di salute mentale territoriali (CSM) affiancati da strutture diurne e da piccole comunità residenziali a diverso grado di protezione. Ha previsto anche apposite unità psichiatriche all'interno degli ospedali generali (SPDC) con un massimo di 15 posti letto ciascuna, per pazienti con patologia acuta, anche in trattamento obbligatorio (TSO) se non diversamente affrontabili. Per rendere più omogenea su base nazionale l'applicazione della riforma il Ministero della Sanità ha approvato nel 1994 e nel 1998 appositi "Progetti Obiettivo" di Tutela della salute mentale. Sono stati così precisati: *standard* di cura, strategie per il raggiungimento di obiettivi e ruolo dei Centri di Salute Mentale nell'intervento di comunità; formulazione di piani terapeutici individualizzati; costituzione di *team* multidisciplinari per la presa in carico dei casi più gravi e complessi; erogazione di trattamenti basati sulle evidenze scientifiche; coinvolgimento delle famiglie nel percorso terapeutico; attuazione di programmi specifici per i pazienti complessi ma non aderenti al progetto di cura; promozione di gruppi di auto-aiuto e implementazione di programmi di sensibilizzazione esterni volti alla popolazione generale per ridurre lo stigma e aumentare l'accesso ai servizi.

Nonostante i "Progetti Obiettivo" il processo di trasformazione e organizzazione dei servizi ha continuato ad essere lento, con una notevole variabilità regionale e spesso senza piani di intervento supportati da dati epidemiologici.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità

(OMS) con il "Piano d'Azione per la Salute Mentale 2013-2020" ha riconosciuto il ruolo essenziale della salute mentale nel raggiungimento della salute per tutte le persone e ha rafforzato i principi che stanno alla base della riforma italiana. Il "**Piano di azione per la salute mentale**" (PAN-SM) sancito dall'accordo Stato-Regioni del 2014 individuava i cosiddetti "bisogni prioritari", su cui elaborare i percorsi di presa in carico - diagnostico terapeutici assistenziali (PDTA) - in riferimento all'area dei disturbi gravi, persistenti e complessi e all'intervento precoce nell'area dei disturbi in età evolutiva e adolescenziale. Viene dedicata attenzione anche all'integrazione fra i servizi per assicurare la continuità delle cure. Il Piano ha ridefinito i **Livelli essenziali di assistenza (LEA)** in salute mentale, declinandolo in termini di "percorso di presa in carico e di cura esigibile", e ha previsto la verifica periodica della realizzazione degli obiettivi attraverso l'implementazione e l'utilizzo di sistemi informativi.

Nel 2016 il Ministero della Salute ha presentato il 1° "**Rapporto Salute Mentale**", con i dati relativi all'offerta territoriale, residenziale e ospedaliera. Emerge che sono attivi in Italia 183 Dipartimenti di Salute Mentale per ogni 277 mila abitanti. La rete dei servizi previsti dalla legge di riforma e dislocati sul territorio ammonta a 3.791 unità. Sono i Centri di Salute Mentale (29,4%), che fungono da perno e regia della psichiatria di comunità interagendo con le strutture residenziali (il 48,5%) distinte al loro interno per diversa intensità assistenziale e con le strutture semiresidenziali (22,1%), i centri diurni e i *day hospital*. Le strutture di degenza nei reparti ospedalieri (SPDC) dispongono di 10,5 posti letto ogni 100 mila ab., indice che è il più basso in Europa, mentre la degenza media di 12,6 giorni risente degli oltre 8.700 ricoveri in trattamento sanitario obbligatorio, pari a 17,3 per 100 mila ab. L'utenza complessivamente trattata dai servizi di salute mentale nel 2015 è stata di 777.035 unità, nel 47,6% al loro primo contatto con essi. Le prestazioni erogate per utente sono

Fondazione  
Airoldi e  
Muzzi: la  
palestra per  
i programmi  
riabilitativi.



state 13.5. Le persone presenti nelle strutture residenziali erano 29.733, poco più di quelle registrate presso le strutture semiresidenziali (28.809). I letti residenziali oggi stimati in 25.720, pari a 5.1/10.000 ab.) sono in crescita rispetto ad una precedente indagine. La dotazione complessiva di personale dipendente è di 29.260, pari a 58 operatori per 100.000 ab., scarsamente adeguata a sostenere la domanda che affluisce ai servizi e nettamente al di sotto dello *standard* di 1 operatore per 1.500 abitanti indicato nei Progetti Obiettivo. In attuazione di tale *standard* gli addetti dovrebbero essere 33.800 e alla loro carenza le ASL cercano di porre rimedio con il ricorso a Cooperative di servizio che coadiuvano per alcune funzioni i servizi di salute mentale. La spesa per questi si mantiene sotto la soglia minima prevista (5% della spesa sanitaria): è di 3,7 miliardi di euro (73,8 euro/residente), il 3,5% della spesa sanitaria complessiva.

Nel **Lazio** i dati fotografano una situazione di maggior penuria di servizi, risorse umane (-22,1%) e minore spesa. Solo due dati rivelano una variazione % in positivo a favore del Lazio: le riammissioni in ospedale entro i 30 giorni (+13,1%) ma dopo degenze mediamente più brevi (10 giorni) e l'incremento dell'utenza nelle strutture residenziali (+66,1% rispetto al dato nazionale), a ipotizzare che una quota rilevante della domanda di salute mentale, in presenza di carenze dei servizi, viene intercettata e assorbita dall'offerta residenziale, per altro molto presente nella regione con le tradizioni strutture accreditate (800 posti letto) e coperte dal finanziamento regionale.

Sul territorio della **capitale metropolitana**, il tema della salute mentale è stato oggetto di una ricerca realizzata dalla **Fondazione Internazionale Don Luigi Di Liegro**, con l'avallo delle ASL e dei DSM, i cui risultati sono riportati nel volume "*Reti di cura e disagio psichico*" (Palombi Editori, 2017). L'indagine ha rilevato i bisogni di utenti e famiglie, il rapporto di questi con i CSM e il relativo funzionamento, interpellando tutte le parti in causa: 567 utenti, 254 familiari, 227 operatori,

41 responsabili dei CSM e dei DSM, 21 presidenti dell'associazionismo.

L'indagine, oltre a coprire un vuoto conoscitivo, ha richiamato l'attenzione di cittadinanza e istituzioni sulla salute mentale in una fase di grande difficoltà a seguito della severa *spending review*, aggravata nel Lazio dal piano di rientro dei disavanzi in sanità. Nel corso della ricerca era altresì in atto l'accorpamento delle ASL romane (ridotte da 5 a 3) e una più ampia configurazione del DSM (inclusivo della Tutela Salute Mentale e Riabilitazione in Età Evolutiva e delle Dipendenze).

Il dato che emerge con assoluta evidenza dalle interviste ai diversi *target* della ricerca è l'insufficiente dotazione di personale (ne mancherebbero almeno 1.000), in particolare, di psicologi, assistenti sociali e terapisti della riabilitazione. Il mancato *turn over* degli operatori da oltre 10 anni causa nei servizi una serie di problemi, sia sul versante della prevenzione che della cura e della riabilitazione degli utenti. Siamo al "punto di non ritorno" rispetto ad una accettabile qualità dei servizi e probabilmente alla sopravvivenza per molti di essi. La Regione Lazio sembra non avere alternative rispetto ad un urgente ricorso a nuove e adeguate risorse umane e a scelte coraggiose che avvalorino ancor più la centralità del territorio rispetto ai luoghi di degenza (più garantiti da *standard* e risorse) e che attribuiscono ai DSM maggiori responsabilità nella programmazione e gestione della spesa. Il rischio è che decenni di buona psichiatria territoriale nel dopo Basaglia, comprese le pratiche di prevenzione, l'attività domiciliare e la riabilitazione sul territorio, si perdano con gli operatori che lasciano i servizi per raggiunti limiti di età senza poter trasferire il loro *know how* alle nuove leve a garanzia della continuità dei servizi. Non bastano più a sostenere il settore operatori innovativi e alcune sperimentazioni riuscite (come i gruppi multifamiliari, gli inserimenti degli utenti in abitazioni supportate, esperienze di riabilitazione sul territorio), dato che quasi ogni aspetto fenomenologico trattato dalla ricerca impatta negativamente sul depauperamento delle risorse umane con i relativi saperi, impedendo altresì di connettere limiti e carenze dei servizi di salute mentale a cause intrinseche ai servizi e alla cultura delle pratiche stesse. Lo stesso accorpamento delle ASL, se consentirà, nel medio-lungo tempo, di omogeneizzare servizi e percorsi e di generalizzare buone pratiche, difficilmente può contribuire ad ottimizzare le risorse attualmente disponibili e quindi migliorare gli *standard* territoriali dell'assistenza.



# Contributi editoria

di Sergio Zanarella

Sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale del 16 Settembre 2017, n. 217 due decreti emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 28 luglio scorso, attraverso i quali vengono definite le modalità per la concessione dei contributi alle imprese editrici.

I decreti contengono, rispettivamente: **1.** Le modalità per la concessione dei **contributi diretti** alle imprese editrici di quotidiani e periodici; **2.** La disciplina del sostegno dell'**editoria speciale periodica** per non vedenti e ipovedenti e a tutela dei consumatori e degli utenti.

Quanto al primo l'ambito di applicazione - i **beneficiari del sostegno** - sono:

- le cooperative giornalistiche che editano quotidiani e periodici;
- le imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia detenuto in misura maggioritaria da cooperative, fondazioni o enti senza fini di lucro, limitatamente ad un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore della legge;
- gli enti senza fini di lucro o le imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia interamente detenuto da tali enti;
- le imprese editrici che editano quotidiani e periodici espressione di minoranze linguistiche.

Le domande per l'ammissione ai contributi all'editoria potranno essere inoltrate mediante posta elettronica certificata al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri **dall'1 al 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento del contributo**, corredate da una serie di documenti istruttori in formato elettronico, quali:

- atto costitutivo;
- statuto;
- contratto di acquisto della testata per la quale si richiede il contributo o di gestione della stessa;
- dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà redatta, ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445-2000, dal legale rappresentante attestante il rispetto dei requisiti richiesti dalla legge editoria.

Entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento del contributo, le **imprese editrici** che hanno richiesto il contributo

dovranno produrre ulteriore documentazione relativa alla testata, come il bilancio di esercizio, i prospetti dei ricavi, dei costi di produzione, delle copie distribuite e vendute e delle copie digitali vendute.

Per l'**edizione in formato esclusivamente digitale**, entro la scadenza del 30 settembre le imprese dovranno presentare la documentazione attestante:

- l'attivazione di **percorsi di alternanza scuola-lavoro** da cui si evincano le scuole e i progetti interessati, il numero dei percorsi attivati e il numero dei partecipanti;
- lo svolgimento di **attività di formazione e aggiornamento del personale** dipendente nell'anno di riferimento del contributo;
- il numero di **giornalisti assunti**, nel periodo di riferimento del contributo, dedicati alla produzione di contenuti informativi originali;
- i **costi per la gestione di piattaforme e applicativi** dedicati all'ampliamento dell'offerta informativa telematica e per l'utilizzo della rete da parte dell'impresa editrice.

Il procedimento per la concessione del contributo si concluderà entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione della domanda.

Per quanto riguarda il **secondo decreto**, l'applicazione è limitata a:

- 1.** imprese editrici, enti ed associazioni che editano periodici pubblicati con caratteri tipografici normali, braille, su nastro magnetico o su supporti informatici, destinati ad utenti non vedenti ed ipovedenti e ad enti o istituzioni che operano per finalità a sostegno del settore;
- 2.** associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco istituito dall'art. 137 del Codice del consumo (D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206), che editano periodici divulgativi di contenuti attinenti alla tutela dei consumatori.

Ricalcando lo schema del primo decreto summenzionato, anche il secondo disciplina l'iter procedimentale per la concessione dei sostegni economici (a favore dei periodici per non vedenti e ipovedenti e delle associazioni dei consumatori) scandendone le fasi temporali ed elencando la documentazione di corredo.

Questa pagina vuole essere un “colpo d’ala”,  
cioè una proposta per un momento di riflessione.

## La gioia della condivisione

*Desidero trasfondere in te ogni cosa  
e godo d’imparare qualche cosa per insegnarla;  
e nessuna cosa, per quanto egregia e proficua,  
mi soddisfa, se devo impararla soltanto per me.  
Se mi fosse concessa la sapienza  
a condizione di tenerla chiusa dentro di me  
senza poterla comunicare, la rifiuterei:  
nessun bene procura gioia se non è condiviso.*

Seneca, lettera a Lucilio - VI, 4

*nuova  
proposta*

Bollettino ufficiale dell'UNEBA - Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale

**Direttore Responsabile: MAURIZIO GIORDANO**

Redazione ed Amministrazione: 00185 Roma - Via Gioberti, 60 - Tel. 065943091 - Fax 0659602303

e - mail: [info@uneba.it](mailto:info@uneba.it) - sito internet: [www.uneba.org](http://www.uneba.org)

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 88 del 21/2/1991

Progetto e realizzazione grafica: [www.fabiodesimone.it](http://www.fabiodesimone.it)

Stampa: Consorzio AGE - Pomezia (Roma)

Il giornale è inviato gratuitamente agli associati dell'UNEBA

Finito di stampare nel novembre 2017

# NON SAPPIAMO RICONOSCERLO

...Alcuni poveracci sono andati dall'eremita per averne lume e consiglio. Egli passa la sua giornata tra la coltivazione dell'orto e la lettura e non gli piace perdere tempo in chiacchiere; però talvolta cede alla compassione per l'ignoranza della povera gente. "Ah, vi meravigliate ch'Egli si sia mostrato come uno straccione?" dice l'eremita. "E che v'aspettavate, che si presentasse come un banchiere, col cilindro e i guanti gialli?"

"Credi gli chiede uno dei cafoni "ch'Egli si trovi ancora dalle nostre parti?". "Egli è in ogni uomo che soffre. Lui stesso ce l'ha spiegato; Egli è in ogni povero".

"Io sono povero, eppure in me Lui non c'è.

"Tu sei povero, ma non vorresti essere ricco?"

"Ah certo, magari".

"Vedi? Sei un falso povero".

"Se vive fra noi, perché non lo vediamo?" gli domanda un altro.

"Perché noi non sappiamo riconoscerlo".

"Ah spiegami dove potrei trovarlo?" gli chiede un vecchio stagnino. "Tu sai come io sia mal ridotto, e avrei tanto bisogno d'una grazia".

"Se ha bisogno urgente di denaro, devi chiederlo al diavolo, non a Gesù", gli spiega l'eremita. "Sarebbe inutile, sarebbe fiato sprecato, credi a me, implorarlo da Lui. Egli è povero, veramente povero, e non solo per modo di dire. Egli è povero, ancor più povero di me e di te".

Quei derelitti rimangono costernati. "Di dèi, forse, non ce n'è uno solo, e ogni razza, si racconta, ha il suo; ma, porca miseria, proprio a noi disgraziati doveva toccare un Dio simile?"...

**Ignazio Silone, Il seme sotto la neve - Mondadori, Milano 1976**



Autun, Cattedrale di S. Lazzaro - L'adorazione dei Magi - Gisleberto (1125-1145)