



*Ministero del Lavoro e
delle Politiche Sociali*



CITALIA
fondazione **anci** ricerche



Strategie locali
di lotta alla povertà:
città a confronto

La povertà e le famiglie





*Ministero del Lavoro e
delle Politiche Sociali*



**Strategie locali
di lotta alla povertà:
città a confronto**

La povertà e le famiglie



Questa pubblicazione è stata realizzata da Cittalia - Fondazione Anci ricerche su incarico dell'Associazione nazionale Comuni Italiani.

Le attività sono state realizzate con il finanziamento della Commissione europea - Direzione Generale per l'occupazione, gli Affari sociali e le pari Opportunità e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali all'interno del Programma nazionale per il 2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

La realizzazione delle attività (seminari e quaderni) è stata coordinata e curata da *Monia Giovannetti* e *Raffaella Milano* mentre il presente Quaderno "La povertà e le famiglie" è stato redatto da *Raffaella Milano*.

Le informazioni contenute in questa pubblicazione non necessariamente riflettono la posizione della Commissione europea e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Progetto ed impaginazione: BACKUP comunicazione, Roma
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli

Indice

Introduzione /5

Prefazione /7

1. La povertà e le famiglie: un quadro generale /11

1. La composizione delle famiglie /13
 - 1.1. *La natalità dei residenti* /15
 - 1.2. *La natalità nelle famiglie straniere* /16
2. Le famiglie in condizioni di povertà /16
 - 2.1. *Famiglie in condizioni di povertà relativa* /16
 - 2.2. *Famiglie in condizioni di povertà assoluta* /22
3. La povertà minorile in Italia /27
4. L'occupazione femminile in Italia /29
5. L'offerta di servizi: gli asili nido /33
6. La spesa sociale dei Comuni /34
 - 6.1. *La spesa dei Comuni per i minori* /36
 - 6.2. *La spesa dei Comuni per gli anziani* /36
7. Anziani che fruiscono di assistenza domiciliare integrata /39

2. La povertà e le famiglie: problemi aperti e strategie locali /43

1. Politiche di sostegno economico e redistributive /47
2. Politiche di empowerment /47
3. Politiche di coesione /48
4. Azioni di sistema /48

3. Esperienze dai territori /49

- Comune di Caltagirone /53
- Comune di Pesaro /55
- Comune di Parma /59
- Comune di Capannori /60
- Comune di Napoli /61

Introduzione

Il 2010 è stato l'Anno Europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Obiettivi principali dell'anno erano quelli di far crescere la sensibilizzazione sul tema e la conoscenza sulla concreta situazione di chi versa in condizione di povertà ed esclusione sociale, di rafforzare la partecipazione collettiva e le responsabilità condivise nella lotta alla povertà, di promuovere la coesione sociale nella consapevolezza che una società senza poveri è una società migliore per tutti, di rinnovare l'impegno delle istituzioni nella lotta alla povertà.

L'Italia ha partecipato alla celebrazione dell'Anno Europeo attraverso un vasto spettro di azioni strategiche e programmatiche, definite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con i principali soggetti operanti nel campo della lotta alla povertà, nella consapevolezza che, per registrare progressi reali in questo ambito, occorresse uno sforzo integrato e di lungo periodo.

Tra le azioni realizzate in attuazione del programma dell'Anno Europeo vi è stato lo svolgimento di

workshop tematici aperti alle grandi città e al loro protagonismo su quattro grandi pilastri delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione: l'abitare sociale, le politiche di sostegno alla famiglia, quelle di integrazione urbana, il collegamento tra servizi e sostegno economico. I seminari sono stati realizzati in collaborazione con ANCI e curati dalla Fondazione Cittalia - ANCI Ricerche, con il contributo attivo di tutte quelle amministrazioni comunali che avevano sviluppato prassi efficaci di inclusione sociale.

L'ambizione del ciclo di seminari era quella di riuscire a focalizzare aspetti problematici ed elementi di qualità delle politiche locali che potessero risultare utili al loro rafforzamento, ma anche di stimolo alla definizione di linee di orientamento condivise e di una cornice comune agli interventi territoriali di contrasto alla povertà. Il risultato di questo lavoro forma l'oggetto di questa raccolta di quaderni.

L'iniziativa trae origine da un programma comune di ricerca avviato nel 2009 dal Ministero del Lavoro

e delle Politiche Sociali e dall'ANCI sul tema del contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale nelle aree urbane, i cui esiti sono stati sintetizzati nella pubblicazione "Povertà estreme e governo delle aree urbane. Analisi e linee di orientamento per lo sviluppo di politiche locali sulla marginalità sociale e le povertà estreme in Italia".

I quaderni qui presentati, in continuità con la ricerca precedente, rappresentano dunque i primi frutti del tentativo di creare un tavolo di confronto tra le grandi città e tra queste e il governo centrale, con la finalità generale di rafforzare le politiche di prevenzione e di contrasto delle situazioni di marginalità sociale e di povertà estrema e di promuovere le politiche urbane per l'inclusione e la coesione sociale.

Si intende anche così contribuire al processo di ridefinizione dell'intero sistema di welfare, come lanciato dal Libro bianco sul futuro del modello sociale. La sfida è quella della costruzione di un Welfare delle opportunità e delle responsabilità, caratterizzato dall'interrelazione tra "pubblico", "privato" e "sociale" nella produzione di benessere per i cittadini, secondo il principio della sussidiarietà: "Un Welfare che interviene in anticipo, con una offerta personalizzata e differenziata, rispetto al formarsi del bisogno e che sa stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri".

Il modello proposto attribuisce maggiore centralità all'operare degli enti locali e richiede una ri-

definizione dei modelli territoriali di protezione sociale: "Questa visione comporta necessariamente la scelta del territorio quale ambito più idoneo a realizzare risposte integrate e quanto più preventive ai bisogni attuali e potenziali della persona, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale".

Su questi temi è bene che il confronto sia ricco ed aperto, affinché nel rispetto delle relative competenze, le strategie di intervento si integrino in un quadro comune, il più possibile coerente tra i diversi livelli di governo. L'efficacia di un sistema di protezione sociale territoriale, regionale e nazionale non dipende solo dalla bontà del modello e del quadro normativo che lo sostiene, ma anche dalla solidità del sistema di relazioni istituzionali che ne costituiscono "l'infrastruttura portante".

Ciò richiede un dialogo istituzionale costante, che assicuri un contesto nel quale poter sviluppare i temi di medio e lungo periodo che caratterizzano il settore. Il tutto a beneficio dei cittadini ai quali - come amministratori - dobbiamo tutti render conto.

Raffaele Tangorra
DG per l'inclusione e i diritti sociali
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Prefazione

Il valore delle politiche locali nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Nelle città contemporanee, il fenomeno della povertà si presenta in forme sempre più diversificate e complesse. La povertà materiale si combina con la povertà di relazioni, o con l'isolamento spaziale delle aree periferiche. La condizione reddituale è solo uno degli elementi da valutare quando si misura la povertà, mentre una particolare attenzione deve essere posta al complesso delle condizioni e dei contesti di vita.

I contesti di vita, il "territorio" gioca un ruolo molto forte nel determinare le condizioni di povertà di una persona e di una famiglia. Lo rileva lo stesso impatto della crisi economica che ha prodotto effetti molto diversi a seconda del contesto sociale di riferimento, anche all'interno di uno stesso Paese, come l'Italia. Sottolinea questo aspetto il Rapporto 2010 della Commissione nazionale per la lotta alla povertà che, a partire da questa considerazione, ha preso in

esame proprio l'impatto fortemente articolato della crisi economica nelle diverse aree urbane:

“La crisi non ha attraversato il Paese come uno ‘tsunami’, in forma indifferenziata e livellata. Ha invece colpito in modo differenziato, per aree territoriali, a seconda delle diverse specializzazioni produttive, del grado di coesione sociale, della infrastrutturazione e della qualità dei servizi disponibili; e, all'interno di ogni area, per caratteristiche dei nuclei familiari, per collocazione lavorativa dei loro membri, per caratteristiche generazionali, per disponibilità di risorse culturali e per dimensioni del rispettivo “capitale sociale”⁽¹⁾.

La lettura territoriale consente dunque di rilevare molti aspetti non strettamente reddituali connessi alle condizioni di povertà. L'analisi dei contesti urbani permette infatti di cogliere le correlazioni tra diversi elementi che, nel loro

¹ Presentazione di M. Revelli del volume, a cura di G. B. Sgritta “Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane”, F. Angeli, 2010.

insieme, possono comporre un quadro di grave deprivazione, laddove si concentrano molti fattori di svantaggio: segregazione “spaziale”, abbandono scolastico, disoccupazione, micro-criminalità, etc. In questi casi, come è evidente, solo un intervento integrato e multilivello, focalizzato sul territorio, può portare dei risultati di medio e lungo termine.

Vi è indubbiamente bisogno di politiche nazionali di contrasto alla povertà, di misure di carattere universalistico a sostegno delle fasce particolarmente svantaggiate. Alcune misure di questo genere - in Italia come in Europa - sono già attive e altre sono allo studio.

Allo stesso tempo, tuttavia, come accennato, è importante disporre anche di strategie locali di intervento integrate, che siano definite alla luce di una mappatura territoriale dei bisogni e delle domande sociali. Secondo una piena attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà verticale e orizzontale, questi interventi “di comunità” hanno il vantaggio di poter prevedere interventi globali, a favore della persona e delle famiglie, nelle diverse dimensioni della vita quotidiana, sollecitando la crescita di una responsabilità diffusa, mettendo in gioco le risorse territoriali disponibili, rafforzando, in altre parole, la coesione sociale di un territorio.

Il valore degli interventi locali nel costruire una efficace rete di welfare è così sottolineato nel Li-

bro Bianco sul Welfare⁽²⁾ del Ministero delle Politiche del lavoro e delle Politiche Sociali:

“Il territorio è la dimensione idonea per l’attuazione delle politiche coerenti con questo Libro Bianco perché è in questo ambito che le istituzioni, le organizzazioni non profittevoli, le associazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori prossime alle persone possono integrarsi in modo efficiente e costruiscono soluzioni efficaci ai fini tanto dello sviluppo locale quanto della giustizia sociale”.

La necessità di politiche di inclusione a dimensione territoriale è avvertita anche a livello europeo. A questo proposito, è interessante rilevare come nel rapporto sulla riforma delle politiche di coesione europee⁽³⁾, si enfatizzi la necessità, anche a livello europeo, di definire interventi che integrino la messa a disposizione di pacchetti di beni e servizi con una politica di inclusione sociale “place-based”.

Questo perché, sostiene il Rapporto Barca, il luogo dove la persona vive influenza fortemente la condizione di esclusione sociale, così come può incidere sul grado di efficacia di ogni intervento volto a contrastarla. Questa influenza del contesto non è solo esercitata dal nucleo familiare in

2 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, “La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale”, Roma, 2009.

3 F. Barca, “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, a place-based approach to meeting European Union challenger and expectations. Independent Report”, 2009.

cui una persona è inserita, ma dalla più ampia comunità territoriale con cui abitualmente la persona interagisce.

Sul versante più operativo, le politiche *place-based* hanno la possibilità di mobilitare gli attori locali e di dar loro l'opportunità di mettersi alla prova nella individuazione di soluzioni e nella valutazione dei cambiamenti prodotti e questo rappresenta un aspetto fondamentale nel processo di implementazione.

Nel 2009, la Fondazione Cittalia ANCI Ricerche, nel quadro di un itinerario di ricerca promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione inclusione con l'ANCI, ha elaborato una prima ricognizione sulle politiche locali di lotta alla povertà estrema e alla marginalità.

Il quadro generale derivante da tale ricognizione ha fatto emergere un insieme articolato di strategie e di interventi che va molto al di là della sola sfera assistenziale o emergenziale⁽⁴⁾. Infatti, analizzando le politiche messe in campo dai Comuni, è possibile rilevare come si sia fatta strada, nel tempo, anche a livello locale la consapevolezza della necessità di politiche integrate di lotta alla povertà e all'esclusione e che agli interventi esclusivamente assistenziali e ripara-

tivi - pur nella precarietà delle risorse disponibili - si sia associata una più ampia gamma di strategie di intervento.

È possibile tracciare un primo inventario delle politiche locali di contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale attraverso una schematizzazione articolata lungo quattro principali linee di azione:

- *le azioni di sistema*, ovvero i dispositivi, le risorse e i servizi a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi. Rientrano in tale tipologia, ad esempio la Programmazione integrata e i Piani di Zona/ Piani Regolatori Sociali; Mappe e misurazioni - Anagrafi delle fragilità; Osservatori sulla povertà e l'esclusione sociale, attività di monitoraggio; Organizzazione dei servizi sociali; Il ruolo delle comunità locali, del terzo settore, del mondo produttivo; Sistemi di accreditamento e rilevazione della qualità;
- *gli interventi di inclusione sociale*, ovvero ogni iniziativa strategica volta a rafforzare le capacità e le potenzialità delle persone più fragili per il loro pieno accesso alle opportunità e ai beni. Tra queste, Prevenzione; Primo soccorso e assistenza; Accoglienza di lunga durata e sostegno all'abitare autonomo; Inserimento lavorativo; Politiche integrate socio - sanitarie; Promozione dei diritti, dei doveri e delle responsabilità; Protezione e tutela);

⁴ Per un'analisi completa, si rinvia alla ricerca "Le città ai margini", Cittalia- Fondazione ricerche e studi dell'ANCI, 2009, disponibile on line sul sito www.cittalia.it.

- *la promozione della convivenza urbana* e la responsabilizzazione della comunità, dal momento che nessuna politica di inclusione può avere successo se non in un quadro di rafforzata coesione sociale, con un coinvolgimento attivo e diretto delle comunità locali nel loro complesso. A tale ambito sono riconducibili la Mediazione dei conflitti; Mediazione culturale; Contrasto all'insicurezza; Informazione/sensibilizzazione;
- *il governo del territorio*, considerando il peso che la regolazione degli spazi urbani può giocare nell'acuire o nell'attenuare i fenomeni di esclusione sociale e di segregazione spaziale. A questi interventi sono riconducibili il Social housing; Beni sottratti alla criminalità; Progetti di rigenerazione urbana; Autocostruzione e auto recupero.

Questo Quaderno dedicato alla *povertà e le famiglie* si inserisce nel percorso di approfondimento sulle politiche locali di lotta alla povertà estrema e alla marginalità, intrapreso congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ANCI, al quale si affiancano altri tre Quaderni dedicati rispettivamente al tema dell'*abitare sociale*, alle *politiche di integrazione urbana e la marginalità* ed infine un terzo dedicato al dibattito relativo alla scelta tra *contributi economici o servizi nella lotta alla povertà*.

Pierciro Galeone
Segretario Generale Cittalia
Fondazione Anci Ricerche

1. La povertà e le famiglie: un quadro generale

1. La composizione delle famiglie

La composizione della famiglia si è molto modificata negli ultimi anni. Nell'anno 2009, in Italia, si contano poco meno di 25 milioni di famiglie, 2 milioni in più rispetto al 2003 (+9%). Nel tempo si osserva, quindi, un aumento del numero delle famiglie, che sono però sempre più "strette". In media ogni nucleo familiare è composto da 2,41 persone, il 4,4% in meno rispetto a 7 anni fa quando il nucleo era mediamente costituito da 2,52 persone. La riduzione del numero di componenti è una caratteristica tipica delle famiglie italiane moderne, le cui cause sono riconducibili tanto alla denatalità quanto all'allungamento della vita media delle persone e all'instabilità nei rapporti di coppia. Se si scompone la media nazionale, l'immagine che restituiscono i dati è quella di un'Italia divisa in due, in cui ad un centro sud in cui vivono famiglie mediamente più numerose, si contrappone un nord con nuclei familiari più piccoli rispetto alla media. Le uniche eccezioni al nord sono costituite dai co-

muni del lombardo - veneto (con le esclusioni dei capoluoghi di regione) e da quelli localizzati nelle aree alpine del Trentino - Alto Adige. I comuni dell'area napoletana, assieme ad alcune aree circoscritte di Puglia, Sicilia e Trentino, si confermano quelli con le famiglie mediamente più numerose.

Il matrimonio continua a vivere un momento di crisi, come dimostra il numero sempre minore delle celebrazioni e della quota di persone coniugate contando in ciò anche il prolungarsi della vedovanza (49,8% nel 2009, in lieve diminuzione rispetto al 2007), mentre il numero delle separazioni e dei divorzi nell'ultimo decennio si mantiene costantemente in crescita.

Tabella 1. La struttura delle famiglie nei comuni italiani, per regione, 2003-2009

Regione	2003		Media 2003-2009		2009	
	n. famiglia	n. medio componenti	n. famiglia	n. medio componenti	n. famiglia	n. medio componenti
Piemonte	1.889.207	2,24	1.941.489	2,23	1.996.684	2,21
Valle d'Aosta	54.335	2,23	57.386	2,16	59.381	2,14
Lombardia	3.858.736	2,38	4.069.712	2,33	4.249.155	2,30
Trentino - A. A.	383.892	2,48	405.388	2,43	425.940	2,39
Veneto	1.813.210	2,54	1.915.160	2,48	2.007.146	2,43
Friuli - V. G.	516.349	2,30	536.681	2,25	555.524	2,20
Liguria	754.141	2,08	772.594	2,06	785.469	2,04
Emilia - R.	1.755.380	2,32	1.853.917	2,28	1.947.388	2,24
Toscana	1.474.681	2,40	1.538.563	2,36	1.601.393	2,32
Umbria	331.385	2,54	353.015	2,47	373.960	2,40
Marche	570.013	2,60	600.317	2,53	630.486	2,46
Lazio	2.091.220	2,47	2.195.785	2,46	2.318.762	2,43
Abruzzo	479.313	2,68	512.667	2,56	538.761	2,48
Molise	122.982	2,61	125.372	2,55	128.692	2,48
Campania	1.966.064	2,92	2.031.746	2,85	2.089.526	2,78
Puglia	1.407.246	2,86	1.474.911	2,75	1.530.681	2,66
Basilicata	216.171	2,75	223.000	2,65	228.728	2,57
Calabria	730.272	2,74	748.476	2,67	773.383	2,59
Sicilia	1.842.252	2,71	1.927.110	2,60	1.982.103	2,54
Sardegna	619.253	2,64	648.597	2,55	681.880	2,44
Italia	22.876.102	2,52	23.931.888	2,46	24.905.042	2,41

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat, anni vari

1.1. La natalità dei residenti

Il tasso di natalità nei comuni italiani è, da anni, tra i più bassi d'Europa. Nel corso del primo decennio del nuovo secolo il tasso di natalità medio è stato pari a 9,31 nati per 1000 abitanti e, seppur sostenuto dalle dinamiche migratorie, registra, nel 2009, un valore inferiore al dato medio di inizio periodo (9,43 vs 9,53). Tuttavia rispetto al tasso di natalità medio del decennio, è possibile rilevare una crescita, seppur modesta (+0,1 per mille), prevalentemente collegata alle dinamiche migratorie. Questa esigua crescita media non è stata uniforme nell'intero Paese ma è il risultato complessivo di una situazione con delle differenziazioni, a livello regionale, abbastanza nette. I comuni delle regioni settentrionali (ad eccezione di quelli del Trentino Alto Adige) e di quelle centrali mostrano, infatti, una crescita del tasso medio di natalità, mentre i comuni delle regioni meridionali, mostrano una diminuzione, anche superiore al 10% (come nel caso dei comuni molisani, campani, pugliesi e lucani). Come a dire che in realtà, rispetto al 2000, vi è stata sì una ripresa, in media, del tasso di natalità dei comuni italiani, ma che tale crescita è il risultato di saldo tra una metà della penisola in cui nascono più bambini e un'altra metà in cui ne nascono meno. Si tratta di una modifica significativa nelle dinamiche demografiche di un paese in cui, fino a pochi anni fa, il tasso di natalità era sostenuto (o la cui crescita rallentata) anche e soprattutto dalle nascite dei bambini in famiglie residenti nei comuni del mezzogiorno.

Tabella 2. La natalità nei comuni italiani, per regione, 2000-2009

Regione	Tasso di natalità*		
	2000	Media 2000-2009	2009
Piemonte	8,50	8,48	8,80
Valle d'Aosta	9,82	9,56	10,23
Lombardia	9,47	9,61	10,05
Trentino - A. A.	11,29	10,65	10,30
Veneto	9,60	9,54	9,71
Friuli - V. G.	8,11	8,19	8,48
Liguria	7,17	7,32	7,63
Emilia - R.	8,57	8,98	9,62
Toscana	8,12	8,40	8,68
Umbria	8,23	8,58	8,75
Marche	8,51	8,68	9,28
Lazio	9,55	9,49	9,63
Abruzzo	8,63	8,41	8,52
Molise	8,31	7,75	7,37
Campania	11,77	10,82	10,24
Puglia	10,59	9,57	9,30
Basilicata	9,45	8,50	8,03
Calabria	9,62	9,05	8,96
Sicilia	10,68	9,98	9,76
Sardegna	8,48	7,96	8,08
Italia	9,53	9,31	9,43

*Valori ogni 1000 ab. I dati si rif. al 31 dic. di ogni anno

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat, anni vari

1.2. La natalità nelle famiglie straniere

La natalità del nostro paese, come si anticipava, è stata sostenuta, almeno nell'ultimo decennio, soprattutto dalle dinamiche demografiche della popolazione straniera: infatti il tasso di natalità della popolazione straniera rilevato per il complesso dei comuni italiani è doppio rispetto a quello della popolazione residente. Così, nel 2009, a fronte di un tasso di natalità straniera pari a 18,62 si contrappone il 9,43 della popolazione residente. Emerge dai dati anche una seconda considerazione: il tasso di natalità straniera, seppur ancora elevato, ha mostrato una flessione rispetto al 2003, quando era pari a 21,68 nati per 1000 abitanti stranieri. Tale contrazione sembra confermare come gli immigrati tendano ad acquisire, nel tempo, le abitudini e gli stili di vita della popolazione autoctona.

Seppure il tasso di natalità straniera sia diminuito nel tempo, si rileva come la percentuale dei nati stranieri sul totale dei nati sia cresciuta, passando, a livello nazionale, dal 6,2% del 2003 al 13,6% del 2010. Con poche eccezioni, i comuni di quasi tutte le regioni mostrano, nel 2010, valori doppi rispetto a quelli di inizio periodo. Sono sempre i comuni del nord e del centro (con la sola esclusione di quelli laziali) a presentare valori più elevati rispetto alla media, mentre in quelli del sud, seppure i valori siano in alcuni casi perfino triplicati rispetto al 2003 (come nel caso delle amministrazioni comunali abruzzesi,

molisane, campane, lucane, calabresi e sarde), la percentuale dei nati stranieri sul totale dei nati non presenta valori, mediamente, superiori al 4,7% dei comuni molisani. Unica eccezione al sud sono i comuni abruzzesi.

Degli oltre 4,235 milioni di immigrati regolari residenti (+346.764 unità rispetto al 2008), i minorenni sono 932,675 mila, pari al 22% del totale della popolazione straniera.

2. Le famiglie in condizioni di povertà

I dati dicono che oggi in Italia sono le famiglie numerose il soggetto a maggior rischio di povertà. L'incidenza della povertà cresce in modo esponenziale con l'aumentare del numero dei figli. Le condizioni di povertà si concentrano nelle regioni del sud, lì dove anche le reti del welfare e gli investimenti di spesa sociale sono più deboli. Particolarmente critica la condizione di 1.162 mila famiglie (il 4,7% delle famiglie residenti) le quali vivono in condizioni di povertà assoluta, e che non sono in grado di disporre dei beni essenziali per la vita quotidiana.

2.1. Famiglie in condizioni di povertà relativa

In Italia, nel 2009, le famiglie in condizioni di povertà relativa sono 2 milioni 657 mila e rappresentano il 10,8% delle famiglie residenti; si tratta di 7 milioni 810 mila individui poveri, ovvero il

Tabella 3. La natalità della popolazione straniera residente nei comuni italiani, per regione, 2003/2010

Regione	Tasso di natalità straniera*		% di nati stranieri su nati totali	
	2003	2010	2003	2010
Piemonte	23,01	19,15	8,2	18,5
Valle d'Aosta	21,7	23,15	5,8	14,5
Lombardia	24,46	21,44	10,7	21,3
Trentino A. A.	21,2	18,36	7,4	14,8
Veneto	24,55	21,42	10,4	21,6
Friuli V. G.	14,99	17,17	6,8	16,5
Liguria	19,06	16	7	14,8
Emilia - R.	23,37	20,86	10,8	22,8
Toscana	21,84	16,54	9,5	17,3
Umbria	20,15	15,18	9,2	18
Marche	21,7	18,94	9,3	18,2
Lazio	18,88	13,55	6,5	12,3
Abruzzo	15,16	14,99	3,5	10
Molise	13,2	13,56	1,3	4,7
Campania	14,44	11,72	1	2,9
Puglia	16,58	12,9	1,4	2,9
Basilicata	14,61	12,47	1	3,4
Calabria	12,57	11,27	1,3	4,1
Sicilia	19,14	14,31	1,9	3,7
Sardegna	11,64	11,38	1	2,8
Italia	21,68	18,21	6,2	13,6

* Valori ogni 1.000 abitanti. I dati si riferiscono al 31 dicembre di ogni anno.

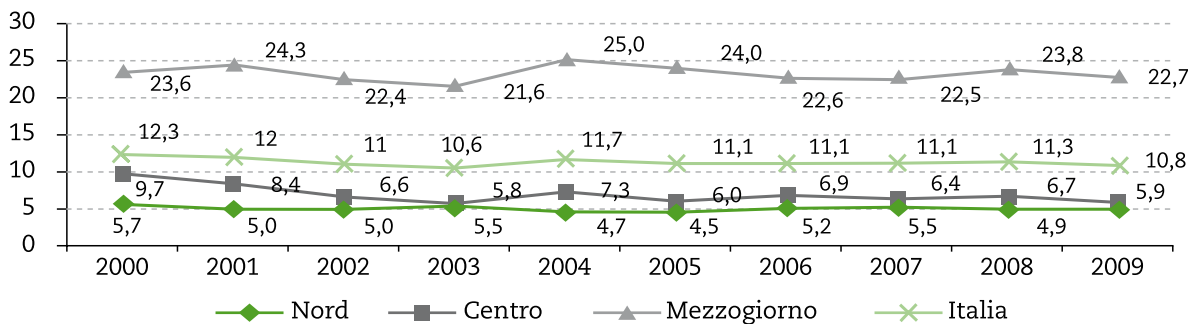
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat, anni vari

13,1% dell'intera popolazione. La stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone povere sul totale delle famiglie e persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona, che nel 2009 è risultata di 983,01 euro (-1,7% rispetto al valore della soglia nel 2008). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti. Negli ultimi quattro anni

l'incidenza di povertà relativa è rimasta sostanzialmente stabile e tale stabilità si ripropone per quasi tutti i sottogruppi di popolazione. Il valore dell'incidenza di povertà relativa mostra una flessione, a livello nazionale, per le famiglie con occupati (senza ritirati dal lavoro): l'incidenza di povertà si riporta sui livelli del 2007 (dal 9,7% del 2008 al 9,0% del 2009), in particolare quando la persona di riferimento è un lavoratore in proprio (dall'11,2% all'8,7%).

Una diminuzione dell'incidenza, che si mantiene tuttavia su un valore decisamente elevato, si osserva anche tra le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (dal 33,9% al 26,7%), non tanto per un miglioramento della condizione di tali famiglie, quanto piuttosto perché tra queste, nel 2009, sono aumentate, in valore assoluto, quelle con al proprio interno al-

Figura 1. La povertà relativa in Italia e per ripartizione geografica, 2000-2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat, anni vari

meno un percettore di reddito, peraltro proveniente, in oltre la metà dei casi, da occupazioni a medio-alto profilo professionale. Sono, quindi, entrate in questo gruppo famiglie tendenzialmente in stato di non povertà. Nel Nord la situazione non è significativamente mutata rispetto al 2008, mentre nel Centro l'incidenza di povertà relativa aumenta tra le famiglie con a capo un operaio (dal 7,9% all'11,3%), costituite per i due terzi da coppie con figli. Tra esse diminuisce la percentuale di famiglie con più di un occupato, a conferma del fatto che, nel 2009, i giovani che hanno perso il lavoro appartenevano in maniera superiore alla media a famiglie con persona di riferimento operaia. Il Mezzogiorno, infine, dopo l'aumento osservato tra il 2007 e il 2008, non presenta variazioni significative, confermando un valore quattro volte superiore a quello rilevato nel resto del Paese.

In sintesi, il fenomeno della povertà relativa continua a essere maggiormente diffuso nel Mezzogiorno, tra le famiglie più ampie, in particolare con tre o più figli, soprattutto se minorenni; è fortemente associato a bassi livelli di istruzione, a bassi profili professionali e all'esclusione dal mercato del lavoro: l'incidenza di povertà tra le famiglie con due o più componenti in cerca di occupazione (37,8%) è di quattro volte superiore a quella delle famiglie dove nessun componente è alla ricerca di lavoro (9%). In tutte le regioni del Mezzogiorno, infine, la povertà è significativamente più diffusa rispetto al resto del Paese. Situazioni gravi si osservano tra le famiglie residenti in Sicilia (24,2%), in Campania e in Basilicata (25,1%); la situazione peggiore è tuttavia quella della Calabria dove l'incidenza di povertà (27,4%) è significativamente superiore rispetto alla media ripartizionale.

Tabella 4. Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2008-2009
(migliaia di unità e valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Famiglie povere (v.a.)	572	587	317	288	1.847	1.783	2.737	2.657
Famiglie residenti (v.a.)	11.716	11.894	4.771	4.860	7.771	7.856	24.258	24.609
Famiglie povere (%)	20,9	22,1	11,6	10,8	67,5	67,1	100	100
Famiglie residenti (%)	48,3	48,3	19,7	19,8	32	31,9	100	100
Incidenza povertà (%) nelle famiglie	4,9	4,9	6,7	5,9	23,8	22,7	11,3	10,8

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat, anni vari

Tabella 5. Incidenza di povertà relativa per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia, per ripartizione geografica. Anni 2008-2009 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Ampiezza della famiglia								
1 componente	3	3,3	3,3	2,9	17,2	15,1	7,1	6,5
2 componenti	4,8	4,9	7,1	4,5	21,7	21,5	9,9	9,5
3 componenti	4,8	4,5	5,7	7,7	23	23,3	10,5	11
4 componenti	7,4	7,8	9,2	8,5	28,6	27,3	16,7	15,8
5 o più componenti	12,8	11,2	18,1	16,1	38,1	37,1	25,9	24,9
Tipologia familiare								
persona sola con meno di 65 anni	1,5	1,8	*	*	9	6,7	3,4	2,8
persona sola con 65 anni e più	4,6	4,9	5,3	4,7	24,3	21,4	10,7	10,2
coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	1,7	3,1	*	*	13	15,3	4,6	5,8
coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	6,5	6,3	8,5	6,2	25,8	26,3	12,6	12,1
coppia con 1 figlio	4,6	4,1	5,2	6,8	21,1	22,4	9,7	10,2
coppia con 2 figli	6,9	7,4	8,2	7,3	28	26,4	16,2	15,2
coppia con 3 o più figli	11,2	10,1	*	*	36,6	36	25,2	24,9
monogenitore	6,4	5,8	11,1	7,2	26,6	23,5	13,9	11,8
altre tipologie	10,9	9,7	13,4	12,8	37,3	33,3	19,6	18,2
Famiglie con figli minori								
con 1 figlio minore	6,4	4,9	6,4	6,9	24,3	25	12,6	12,1
con 2 figli minori	8,7	8,7	10	9,4	31,1	30,1	17,8	17,2
con 3 o più figli minori	15,5	14,2	*	*	38,8	36,7	27,2	26,1
con almeno 1 figlio minore	7,8	6,9	8,4	8,9	28,3	28,1	15,6	15
Famiglie con anziani								
con 1 anziano	5	5,3	6,8	5,8	24,1	23,1	11,4	11,1
con 2 o più anziani	7,8	7,7	8,8	10,5	30,1	29,9	14,7	15,1
con almeno 1 anziano	5,9	6,1	7,5	7,2	26	25,2	12,5	12,4

Fonte: Istat, 2010

Tabella 6. Incidenza di povertà relativa per età della persona di riferimento e ripartizione geografica. Anni 2008-2009 (valori percentuali)

Età	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
fino a 34 anni	5	4,8	*	7,6	22,8	18,9	10,4	9,9
da 35 a 44 anni	6	5,6	7,2	7,8	24,9	26,9	12,1	12,5
da 45 a 54 anni	3,5	3,7	6,6	4,1	22,6	22	10,7	9,6
da 55 a 64 anni	2,9	3,5	4,7	4,1	19,9	16,9	8,8	7,9
65 anni e oltre	6,0	6,1*	7,5	6,8	26,3	25,1	12,7	12,4

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, 2010

Tabella 7. Incidenza di povertà relativa per condizione e posizione professionale della persona di riferimento, per ripartizione geografica. Anni 2008-2009 (valori percentuali)

Condizione e posizione professionale	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Occupato	4,3	4	4,9	5,3	19,7	19,3	9,2	8,9
- Dipendente	4,4	4,4	4,9	6,2	20,7	21,0	9,6	9,8
dirigente / impiegato	1,7	1,5	*	2,5	12,1	13,6	4,9	5,2
operaio o assimilato	7,4	7,6	7,9	11,3	28,8	28,2	14,5	14,9
- Autonomo	3,7	2,8	4,8	*	16,6	14,3	7,9	6,2
Imprenditore / libero professionista	*	*	*	*	6,8	6,8	3,3	2,7
lavoratore in proprio	5	4	6,9	*	22,4	18,8	11,2	8,7
Non occupato	5,6	6	8,6	6,7	28,0	26,1	13,6	12,9
Ritirato dal lavoro	5,3	5,3	7	6	25,1	23,7	11,3	10,8
In cerca di occupazione	12,4	13,5	*	*	47,0	38,7	33,9	26,7
In altra condizione	6,4	8,2	12,3	9,5	28,1	26,7	17,6	17,3

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, 2010

Un quarto delle famiglie con cinque o più componenti (il 24,9%) risulta in condizione di povertà relativa; l'incidenza raggiunge il 37,1% per le famiglie residenti nel Mezzogiorno. Si tratta per lo più di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati, tipologie familiari tra le quali l'incidenza di povertà è pari rispettivamente al 24,9% e al 18,2% (36,0% e 33,3% nel Mezzogiorno). Se all'interno della famiglia sono presenti più figli minori, il disagio economico aumenta.

2.2. Famiglie in condizioni di povertà assoluta

Nel 2009, in Italia, 1.162.000 famiglie (il 4,7% delle famiglie residenti) risultano in condizione di povertà assoluta. Il fenomeno risulta sostanzialmente stabile rispetto al 2008, sia a livello nazionale sia a livello di singole ripartizioni.

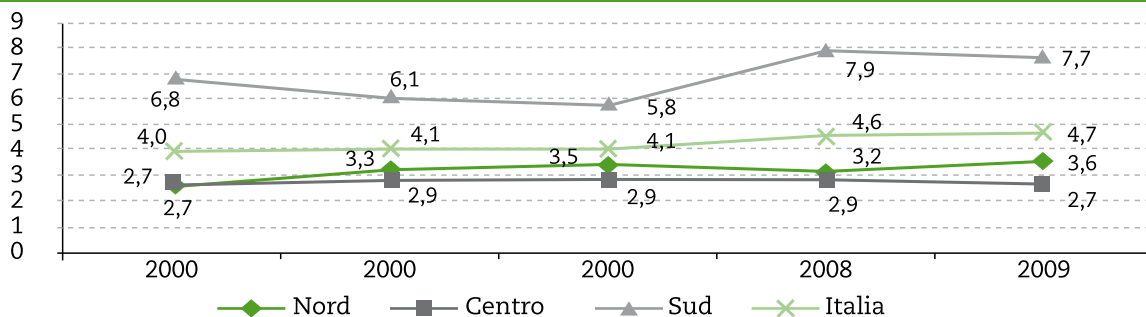
Il Mezzogiorno conferma i livelli di incidenza raggiunti nel 2008 (7,7% nel 2009) a seguito dell'au-

Tabella 8. Incidenza di povertà relativa per condizione professionale dei componenti la famiglia. Anni 2008-2009 (valori percentuali)

	2008	2009
Famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro	49,6	42
Famiglie con occupati senza ritirati dal lavoro	9,7	9
- tutti i componenti occupati	4	3,6
- nessun componente alla ricerca di lavoro e almeno un componente in altra condizione (a)	14,7	14,1
- almeno un componente alla ricerca di lavoro	31,2	28,8
Famiglie con ritirati dal lavoro senza occupati	11,5	10,8
- tutti i componenti ritirati dal lavoro	10,2	9,2
- nessun componente alla ricerca di lavoro e almeno un componente in altra condizione (a)	14,3	13,7
- almeno un componente alla ricerca di lavoro	30,9	33,8
Famiglie con occupati e ritirati dal lavoro	9	9,3
- senza altri componenti	5,9	6,5
- almeno un componente in altra condizione (a) o alla ricerca di lavoro	13,5	13,4

(a) Altra condizione: casalinga, studente, inabile al lavoro, in altra condizione.

Fonte: Istat, 2010

Figura 2. Povertà assoluta in Italia e per ripartizione geografica, 2005-2009 (valori percentuali)


Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat, anni vari

Tabella 9. Indicatori di povertà assoluta per ripartizione geografica. Anni 2008-2009 (migliaia di unità e valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Migliaia di unità								
famiglie povere	378	425	139	129	610	608	1.126	1.162
famiglie residenti	11.716	11.894	4.771	4.860	7.771	7.856	24.258	24.609
persone povere	848	999	359	313	1.686	1.762	2.893	3.074
persone residenti	26.919	27.182	11.601	11.724	20.740	20.769	59.261	59.674
Incidenza della povertà (%)								
Famiglie	3,2	3,6	2,9	2,7	7,9	7,7	4,6	4,7
Persone	3,2	3,7	3,1	2,7	8,1	8,5	4,9	5,2
Intensità della povertà (%)								
Famiglie	16,4	15,1	17,8	18,3	17,3	18,8	17,0	17,3

Fonte: Istat, 2010

Tabella 10. Incidenza di povertà assoluta per ampiezza famiglia. Anni 2008-2009 (valori percentuali)

	2008	2009
Ampiezza della famiglia		
1 componente	5,2	4,5
2 componenti	4	3,8
3 componenti	3	4,2
4 componenti	5,2	5,8
5 o più componenti	9,4	9,2
Tipologia familiare		
persona sola con meno di 65 anni	3,4	2,7
persona sola con 65 anni e più	6,9	6,4
coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	2,2	3
coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	4,7	3,8
coppia con 1 figlio	2,7	3,6
coppia con 2 figli	4,9	5,6
coppia con 3 o più figli	8,7	9,4
monogenitore	5	6,1
altre tipologie	7,9	6,6
Famiglie con figli minori		
con 1 figlio minore	4	4,7
con 2 figli minori	5,7	6,5
con 3 o più figli minori	11	9,1
almeno 1 figlio minore	5,1	5,7
Famiglie con anziani		
con 1 anziano	5,7	5,5
con 2 o più anziani	5,5	5
almeno 1 anziano	5,6	5,4

(a) persona di riferimento.

Fonte: Istat, 2010

mento mostrato rispetto al 2007. In questa ripartizione si osserva, inoltre, un aumento del valore dell'intensità, che dal 17,3% sale al 18,8%: il numero di famiglie assolutamente povere è pressoché identico a quello stimato nel 2008, ma le loro condizioni medie sono peggiorate.

Difficili appaiono le situazioni associate con la mancanza di occupazione o con bassi profili occupazionali: tra le famiglie con a capo una persona occupata, le condizioni peggiori si osser-

vano tra gli operai o assimilati (6,9%), mentre i valori più elevati si rilevano quando la persona di riferimento è in cerca di occupazione (14,5%) e nelle famiglie in cui non sono presenti occupati né ritirati dal lavoro (21,7%).

Il motivo per il quale la povertà non è cresciuta nell'anno della crisi va ricercato nella lettura fornita dal Rapporto Annuale dell'Istat sul mercato del lavoro e la deprivazione nel 2009; in tale periodo, infatti, l'80% del calo dell'occupazione ha

Tabella 11. Incidenza di povertà assoluta per condizione e posizione professionale della persona di riferimento. Anni 2008-2009 (valori percentuali)

Condizione e posizione professionale	2008	2009
Occupato	3,4	3,6
- Dipendente	3,6	4,1
dirigente / impiegato	1,4	1,5
operaio o assimilato	5,9	6,9
- Autonomo	2,9	2,0
Imprenditore / libero professionista	*	*
lavoratore in proprio	4,5	3,0
Non occupato	6,0	6,0
Ritirato dal lavoro	4,7	4,6
In cerca di occupazione	14,5	14,5
In altra condizione	9,5	9,1

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, 2010

colpito i giovani, in particolare quelli che vivono nella famiglia di origine, mentre due ammortizzatori sociali fondamentali hanno mitigato gli effetti della crisi sulle famiglie: la famiglia, che

ha protetto i giovani che avevano perso l'occupazione e la cassa integrazione guadagni, che ha protetto i genitori dalla perdita del lavoro (essendo i genitori maggioritari tra i cassaintegrati).

Tabella 12. Incidenza di povertà assoluta per condizione professionale dei componenti la famiglia. Anni 2008-2009 (valori percentuali)

	2008	2009
Famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro	19,9	21,7
Famiglie con occupati senza ritirati dal lavoro	3,7	3,7
- tutti i componenti occupati	2,1	2
- nessun componente alla ricerca di lavoro e almeno un componente in altra condizione (a)	4,9	5,3
- almeno un componente alla ricerca di lavoro	11,6	10,3
Famiglie con ritirati dal lavoro senza occupati	5,3	4,7
- tutti i componenti ritirati dal lavoro	5,5	4,8
- nessun componente alla ricerca di lavoro e almeno un componente in altra condizione (a)	4,9	3,7
- almeno un componente alla ricerca di lavoro	*	*
Famiglie con occupati e ritirati dal lavoro	2,0	3,4
- senza altri componenti	1,4	2,8
- almeno un componente in altra condizione (a) o alla ricerca di lavoro	3,0	4,2 (a)

Altra condizione: casalinga, studente, inabile al lavoro, in altra condizione

**dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria*

Fonte: Istat, 2010

3. La povertà minorile in Italia

Vari studi e ricerche a livello internazionale mettono in evidenza che la povertà costituisce la causa maggiore di discriminazione di bambini e adolescenti e che la promozione di politiche di contrasto alla povertà significhi assicurare sostanzialmente maggiori opportunità in termini di esercizio e protezione dei loro diritti.

Uno studio promosso dalla Commissione europea (Unione europea, *Social protection committee*, 2008) ha infatti rilevato che nei 27 Paesi dell'Unione vi sono 19 milioni di bambini a rischio di povertà e ciò pare interessare una quota significativa di bambini italiani, perlopiù residenti nel nostro Mezzogiorno. Sono considerati «a rischio di povertà» i minori che vivono in nuclei familiari che dispongono di un reddito al di sotto del 60% del livello mediano nazionale. A questo reddito viene applicata un'apposita scala di equivalenza, per tener conto della numerosità del nucleo. Nella maggior parte dei Paesi europei, compresa l'Italia, bambini e adolescenti corrono un rischio di povertà superiore a quello della popolazione in generale, con la sola eccezione della Danimarca, della Finlandia, della Germania, del Belgio, di Cipro e della Slovenia. Se complessivamente sono 1.655.000 i bambini e i ragazzi minorenni che vivono in famiglie in condizione di povertà relativa, ben il 69% di questi minorenni vive infatti nel Mezzogiorno, dove risiede «solamente» il 39% dei minorenni; al contrario nel Nord, dove risiede il 42% dei

minorenni, vive il 19% dei minorenni poveri. E ancora in Italia l'incidenza della povertà minorile (la quota di minori poveri sul totale dei minori) supera la media europea così come anche l'intensità della loro povertà (ovvero quanto la loro condizione di deprivazione si trova al di sotto della linea standard della povertà) è maggiore rispetto a quella dell'intera popolazione povera. Secondo i dati europei il primo tra i fattori chiave della povertà minorile è costituito dalle caratteristiche della famiglia, ove il rischio maggiore pare essere per i bambini che vivono in famiglie numerose o ancor di più in nuclei con un solo genitore. In particolare in Italia il rischio di povertà per i bambini e gli adolescenti che vivono in famiglie con un solo genitore si aggira intorno al 40% e per quelli che vivono in famiglie numerose al 35%, valori entrambi superiori alla media europea. L'altro fattore chiave del rischio di povertà minorile è rappresentato dalla partecipazione dei genitori al mercato del lavoro. La disoccupazione rappresenta il principale rischio di povertà per le famiglie con figli ed in particolare, in Italia, tra le famiglie più colpite dalla disoccupazione ci sono quelle con un solo genitore donna. Infine, la mancanza di efficaci interventi pubblici e di politiche volte a prevenire e combattere la povertà di bambini e adolescenti accresce il rischio di povertà ed esclusione⁽¹⁾.

1 Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, «Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2008-2009», novembre 2009. Si veda inoltre: Istituto degli Innocenti,

Il rapporto UNICEF 2009 rileva che la quota di bambini poveri è aumentata nella maggior parte dei Paesi sviluppati dell'OCSE nel decennio tra l'inizio degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila. Viene messo in luce che le conseguenze negative della povertà infantile si fanno sentire lungo tutto il corso della vita e possono portare all'emarginazione e all'esclusione sociale. Secondo l'UNICEF esiste infatti "una stretta correlazione tra la povertà nell'infanzia e la probabilità di insuccesso scolastico, la cattiva salute, la gravidanza adolescenziale, l'abuso di sostanze, il comportamento criminale e antisociale, un salario ridotto, la disoccupazione esiste e una dipendenza a lungo termine dall'assistenza sociale". Il nostro Paese si pone ad un livello di disuguaglianza più alto rispetto ai 24 paesi OCSE in tre dimensioni di benessere dei bambini: l'Italia si pone infatti al 20° posto per il benessere materiale, al 21° per il benessere legato all'istruzione e al 23° per quello relativo alla salute⁽²⁾.

Nel nostro Paese il fenomeno della povertà minore è stato poco indagato e approfondito, "legato" tematicamente al tema della povertà nelle famiglie numerose con figli minori o di quelle con uni-

"Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza - Percorso tematico Povertà ed esclusione sociale", Nuova serie, numero 3, 2009.

2 Unicef, "Bambini e adolescenti ai margini: un quadro comparativo sulla disuguaglianza nel benessere dei bambini nei paesi ricchi", Innocenti report card 9, Centro di ricerca innocenti dell'Unicef, Firenze, 2010.

co genitore donna. Solo recentemente, come apprendiamo dal percorso tematico su povertà ed esclusione sociale curato dall'Istituto degli Innocenti, gli studi sulla povertà hanno mostrato una attenzione specifica verso la condizione minorile ed in particolare vengono segnalati i rapporti della Commissione di indagine sull'esclusione sociale⁽³⁾ e quelli del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, viene osservato che in Italia "la quota di minori in condizione di povertà relativa (circa il 23% della popolazione povera) è maggiore rispetto al peso dei minori sul totale della popolazione (di cui costituiscono appena il 18%), con una forte prevalenza delle età infantili (il 62% ha meno di 11 anni) e una sproporzionata concentrazione nel Mezzogiorno". Attraverso un'analisi multidimensionale (*cluster analysis*) sui dati ISTAT la Commissione ha inoltre individuato alcuni principali gruppi di famiglie povere:

1) le famiglie numerose del Mezzogiorno monoreddito, composte principalmente da coppie con almeno tre figli, in cui il capofamiglia è un uomo, occupato, con basso titolo di studio e basso profilo professionale e la moglie/partner ha anch'essa un basso titolo di studio ed è per lo più fuori del mercato del lavoro;

3 Commissione di indagine sull'esclusione sociale, "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale", 2008.

2) le coppie con due figli del Mezzogiorno nelle condizioni descritte nella tipologia precedente;

3) le famiglie di *working poors* con un figlio, ovvero trattasi di famiglie giovani, con tassi di occupazione abbastanza elevati, ma con titoli di studio bassi e basso profilo professionale;

4) le famiglie con un solo genitore donna caratterizzata dal possesso di un basso titolo di studio, da una ridotta partecipazione al mercato del lavoro e dalla residenza nel Centro-nord, dove più spesso la povertà è associata a situazioni di vedovanza o separazione/divorzio.

A queste viene, infine, aggiunta un'ulteriore categoria di famiglie povere con minori e cioè quella dei minori che vivono in famiglie immigrate⁽⁴⁾.

4. L'occupazione femminile in Italia

Il tasso di occupazione femminile misurato tra le donne in età attiva (15-64 anni) in Italia, pari al 47,2% nel 2008, è inferiore di circa 12 punti percentuali rispetto al dato medio dell'Ue27 (pari al 59,1%). Solo Malta ha un tasso di occupazione femminile inferiore rispetto a quello italiano. L'obiettivo fissato dalla strategia di Li-

⁴ Istituto degli Innocenti, "Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza - Percorso tematico Povertà ed esclusione sociale", Nuova serie, numero 3, 2009, pag. 10-15.

sbona di un tasso di occupazione femminile al 60% entro il 2010 sembra ancora molto lontano. La distanza con i principali paesi europei è molto elevata: l'occupazione femminile italiana è inferiore di oltre 25 punti percentuali rispetto a Paesi Bassi e Danimarca, di oltre 18 punti rispetto a Regno Unito e Germania e di oltre 10 punti rispetto alla Francia.

I dati rilevati al III trimestre 2009 accentuano ulteriormente tale distanza: il tasso di occupazione femminile europeo, pari al 58,7%, è sceso di pochi decimi di punto percentuale, mentre quello italiano si è fermato al 46,1%.

Già di per sé inferiore al dato medio europeo, il divario occupazionale cresce all'aumentare del numero dei figli, tanto rispetto alla media Ue27 quanto rispetto ad altri paesi europei. Così,

Tabella 13. Il tasso di occupazione, disoccupazione e il tasso di attività femminile in Italia, 2006-2009

	Tasso di occupazione (15-64 anni)	Tasso di disoccupazione	Tasso di attività (15-64 anni)
	Valori percentuali		
2006	46,3	8,8	50,8
2007	46,6	7,9	50,7
2008	47,2	8,5	51,6
2009	46,4	9,3	51,1

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat, anni vari

Tabella 14. Tasso di occupazione delle donne in età 15-64 anni nei paesi Ue - Anno 2008

(valori percentuali)

Paesi	Tasso di occupazione femminile	Paesi	Tasso di occupazione femminile
Danimarca	74,3	Irlanda	60,2
Svezia	71,8	Bulgaria	59,5
Paesi Bassi	71,1	Repubblica Ceca	57,6
Finlandia	69,0	Belgio	56,2
Estonia	66,3	Lussemburgo	55,1
Austria	65,8	Spagna	54,9
Regno Unito	65,8	Slovacchia	54,6
Germania	65,4	Romania	52,5
Lettonia	65,4	Polonia	52,4
Slovenia	64,2	Ungheria	50,6
Cipro	62,9	Grecia	48,7
Portogallo	62,5	ITALIA	47,2
Lituania	61,8	Malta	37,4
Francia	60,7	Ue27	59,1

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey

mentre in Francia ed Olanda le differenze tra tassi di occupazione delle donne di età compresa tra i 25 e i 54 anni senza figli, con 1 figlio e con 2 figli sono limitate (non superiori a tre punti percentuali), in Italia esistono differenze già a partire dal primo figlio. Infatti, il tasso di occupazione pari al 65% in assenza di figli decresce al 60,6% e al 54,8% nel caso, rispettivamente, di uno e due figli, per crollare al 42,6%

quando i figli sono almeno 3⁽⁵⁾, con una differenza di oltre 22 punti percentuali. In Olanda la differenza dei livelli occupazionali tra le donne senza figli e con almeno 3 figli è di soli 12 punti percentuali. In Germania e Regno Unito, dove i differenziali sono più elevati rispetto al nostro

5 Dati Eurostat 2008.

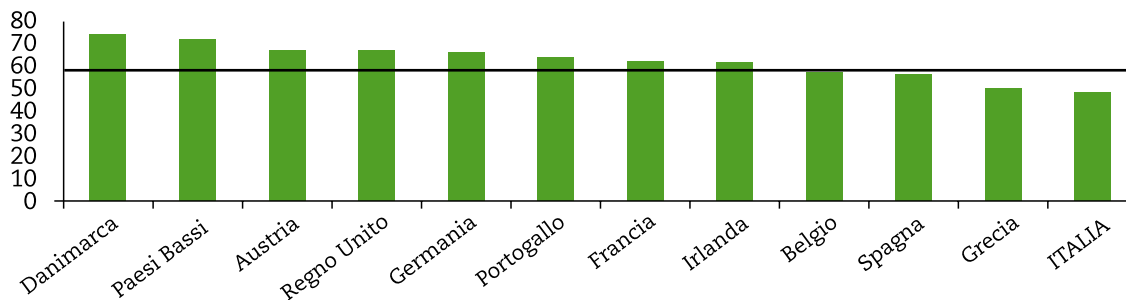
paese, il tasso di occupazione delle mamme di almeno tre figli è comunque superiore. Una tipologia di lavoro diffuso principalmente tra le mamme è il part-time, in quanto permette di conciliare i propri impegni lavorativi da un lato e di cura dei figli dall'altro.

Tra le donne tra i 25 e i 54 anni, il lavoro part-time nel nostro paese, pur crescendo proporzionalmente al numero dei figli, si attesta ancora su livelli piuttosto bassi. Il tasso di occupazione part-time per le madri italiane con almeno 3 figli è pari al 40% ca., inferiore di 5 punti rispetto a quello medio europeo. Anche nel confronto con i principali paesi europei il ritardo del nostro paese nello sviluppo di forme flessibili di lavoro ad orario ridotto è evidente: nel Regno Unito il tasso di occupazione part-time per le donne

con almeno 3 figli è pari al 64,4%, in Germania al 77,7% e in Olanda addirittura all'89,5%, oltre il doppio di quello italiano.

Anche il lavoro da casa può considerarsi un valido strumento per favorire l'occupazione femminile. Già poco diffuso nel nostro paese in assenza di figli (nel 2008 il tasso di occupazione delle donne 25-54 anni per questa tipologia è pari al 4,9%), continua ad attestarsi su percentuali molto basse in presenza di figli: 5,2% se i figli sono 2 e 7% se i figli sono almeno 3. Anche in questo caso, il confronto con l'Ue27 e i principali paesi europei evidenzia la grande distanza nei livelli di occupazione. Il tasso medio Ue27 di occupazione è pari al 17,5% in presenza di almeno 3 figli, mentre in Francia è poco meno del 20% e nel Regno unito è di poco inferiore al 25%.

Figura 3. Tasso di occupazione femminile in età 15-64 anni in alcuni paesi Ue - Anno 2008
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, Labour Force Survey

Tabella 15. Tasso di occupazione femminile 25-54 anni per numero di figli. Anno 2008

	Numero figli				totale	diff. nessun figlio e almeno 3 figli
	nessuno	1	2	almeno 3		
Italia	65,0%	60,6%	54,8%	42,6%	60,2%	22,4%
Francia	81,3%	79,0%	78,4%	58,2%	77,4%	23,1%
Germania	81,6%	76,8%	70,3%	51,1%	76,4%	30,5%
Olanda	82,5%	80,8%	80,1%	70,2%	80,2%	12,3%
Regno Unito	82,7%	76,1%	71,4%	50,4%	75,2%	32,3%
Spagna	71,3%	65,2%	61,1%	52,2%	65,9%	19,1%
Ue27	76,7%	72,4%	69,2%	55,0%	72,0%	21,7

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, Labour Force Survey

Tabella 16. Occupazione femminile 25-54 anni part-time per numero di figli. Anno 2008

	Numero figli				totale	diff. almeno 3 figli e nessun figlio
	nessuno	1	2	almeno 3		
Italia	21,2%	30,7%	37,7%	38,8%	28,2%	17,6%
Francia	20,4%	26,5%	38,1%	49,1%	29,0%	28,7%
Germania	29,6%	58,9%	74,1%	77,7%	46,7%	48,1%
Olanda	54,0%	81,0%	89,2%	89,5%	72,7%	35,5%
Regno Unito	20,9%	45,3%	58,5%	64,4%	37,9%	43,5%
Spagna	15,4%	25,3%	27,3%	31,3%	21,7%	15,9%
Ue27	20,3	30,6%	39,1%	45,1%	28,9%	24,8%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, Labour Force Survey

Infine, un'ultima considerazione sul lavoro femminile e che riguarda l'esistenza di un gender pay gap delle retribuzioni. Tale differenziale di genere è dovuto ad una maggior concentrazione femminile in posti di lavoro a bassa retribuzione (cosiddetta segregazione occupazionale) da un lato e ad un trattamento economico più sfavorevole per le donne a parità di posto di lavoro (cosiddetto effetto di discriminazione diretto) dall'altro. Rispetto all'Unione Europea, le differenze salariali del nostro paese sono inferiori al dato medio dell'Ue27 (16,8% rispetto al 22,1% dell'Ue15 e al 22,1% dell'Ue25) e di quello dei Paesi Bassi (27,9%), Germania (26,4%), Regno Unito (24,5%) e Spagna (22,5%)⁶.

5. L'offerta di servizi: gli asili nido

La diffusione degli asili nido rappresenta una componente primaria nell'attuazione delle politiche di conciliazione casa-lavoro. Un maggior numero di asili nido (e di servizi per l'infanzia in generale) può contribuire a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Le ultime rilevazioni condotte tuttavia evidenziano principalmente due aspetti:

- nel nostro paese gli asili nido ed i servizi integrativi per l'infanzia sono ancora poco diffusi;
- esiste una forte differenziazione territoriale tra le diverse regioni italiane, riproponendo ancora una volta il divario esistente tra le aree centro-settentrionali del paese e quelle meridionali.

Sebbene il numero dei bambini fino a 3 anni che frequentano l'asilo nido sia aumentato nel decennio 1998-2008 dal 9,6% al 15,3% del totale dei bambini di questa età⁷ (passando da 140mila a 256mila circa), anche grazie all'incremento del numero delle strutture realizzate⁸, vi è ancora una percentuale elevata di domande di iscrizione presentate che non viene accolta ed uno scarto ancora più ampio con il numero complessivo dei potenziali beneficiari.

I dati degli asili nido aggiornati al dicembre 2008⁹ mostrano come l'Italia sia ancora lontano dall'obiettivo fissato dall'Unione europea nel 2000 a Lisbona (e ribadito dal Consiglio Europeo nel 2002 a Barcellona) che prevede, entro il 2010, una copertura minima per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni.

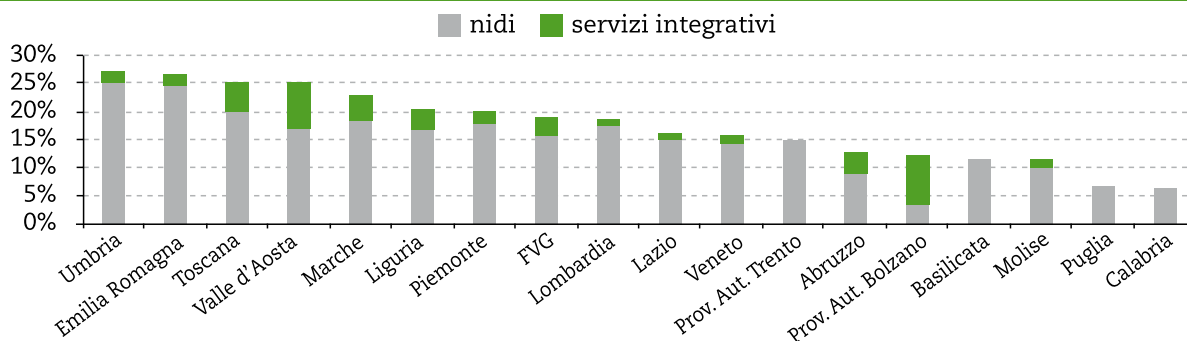
⁷ Istat, *op. cit. supra*.

⁸ In tale direzione il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, varato con la Finanziaria 2007.

⁹ Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, dicembre 2008*.

⁶ Istat, *Rilevazione armonizzata sulla struttura delle retribuzioni (SES). Dati riferiti al 2007*.

Figura 4. Posti nei servizi educativi per l'infanzia per 100 bambini fino 3 anni, al 31 dicembre 2008



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istituto degli Innocenti, Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

I dati monitorati relativi ai posti disponibili nella rete degli asili nido evidenziano come solo tre regioni presentino valori superiori al 20%: Umbria (25,8%), Emilia Romagna (24,8%) e Toscana (20,1%). In generale, nelle regioni del centro nord i tassi di accoglienza sono compresi tra il 14,5% del Veneto e il 18,5% delle Marche (unica eccezione è il 3,5% della Provincia Autonoma di Bolzano). Le percentuali dell'accoglienza nelle regioni del sud, seppur parziali a causa della mancanza dei dati di Campania, Sicilia e Sardegna, sono, invece, molto distanti da tali valori. Se, tuttavia, si considerano anche i servizi integrativi per l'infanzia in generale il quadro migliora sensibilmente: infatti, sulla base di una stima contenuta nel rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi Educativi per la prima infanzia a cura dell'Istituto degli Innocenti (2008),

il dato di copertura nazionale sarebbe pari al 23%. Sulla base di tale stima molte regioni del centro nord si avvicinerebbero all'obiettivo del 33%, superandolo in alcuni casi.

6. La spesa sociale dei Comuni

L'indicatore di spesa corrente nel settore sociale¹⁰ valuta l'incidenza delle spese comunali per il welfare sul totale delle spese correnti e

$$10 \text{ Spesa per il welfare} = \frac{\text{Funzioni settore sociale}^* + \text{Funzioni di istruzione pubblica}}{\text{Spese correnti}} \text{ [impegni]}$$

* al netto del servizio necroscopico e cimiteriale

Tabella 17. Indicatori di spesa per il welfare nei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2008

Regione	Incidenza % su spesa corrente, 2008	Variazione assoluta 2004/2008	per memoria	
			Settore sociale *	Istruzione pubblica
Piemonte	15,50%	0,80%	134,2	106,3
Lombardia	22,70%	1,20%	152,4	98,3
Trentino A. A.	14,70%	0,50%	179,4	120,5
Veneto	25,10%	1,80%	116,6	76,1
Friuli V. G.	23,60%	-0,80%	278,2	96,7
Liguria	16,00%	1,40%	150,3	99,6
Emilia - Romagna	29,60%	2,00%	190,3	119
Toscana	22,90%	2,00%	137,2	103,8
Umbria	18,20%	0,50%	110,4	77,3
Marche	22,80%	1,40%	131,9	84,2
Lazio	17,20%	1,20%	93,8	67,9
Abruzzo	15,90%	0,20%	68,2	72,7
Molise	11,60%	-1,00%	60,1	57,6
Campania	13,30%	0,10%	73,7	52,4
Puglia	16,20%	0,10%	74,8	50,1
Basilicata	18,60%	1,40%	80,7	72,4
Calabria	12,60%	1,50%	53,6	55,6
Sicilia	16,90%	-0,10%	105,1	65,2
Sardegna	30,40%	4,70%	226,3	64,5
Italia	19,60%	1,10%	127,7	83,2

* al netto del servizio necroscopico e cimiteriale

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno, 2008

misura l'impegno dell'amministrazione nei settori dell'istruzione e dell'assistenza alle famiglie (minori, anziani, portatori di handicap, basso reddito). È importante rilevare che in molti comuni parte di queste spese vengono esternalizzate e non transitano nelle corrispondenti voci di bilancio, che possono quindi risultare sottostimate. La crisi economica, assieme ad altri fenomeni quali l'invecchiamento della popolazione, l'incremento dei flussi migratori, il diffondersi di condizioni di precarietà e di impoverimento, è uno dei fattori che ha determinato una forte pressione della spesa sociale sui bilanci locali. Nel quinquennio 2004-2008 l'incidenza della spesa sociale dei comuni è aumentata, a livello nazionale, di circa 1,1 punto percentuale, con una crescita che ha interessato praticamente tutte le aree del paese, ma in modo particolare i comuni della Sardegna (+4,7 punti percentuali). Molise, Sicilia e Friuli - Venezia Giulia sono le uniche Regioni i cui comuni hanno fatto registrare una lieve contrazione delle spese per il *welfare*, sebbene nel caso dei comuni friulani si confermi un livello di spesa nettamente superiore alla media nazionale.

6.1. La spesa dei Comuni per i minori

Il 5,8% del bilancio corrente dei comuni è impegnato per spese destinate all'erogazione di beni e prestazioni per i bambini con meno di 6 anni, come i servizi di asilo nido e scuola materna ed i bisogni ad essi connessi, quali il trasporto degli alunni e il servizio mensa. Nel bilancio dei comuni,

tali voci sono comprese nella funzione istruzione, per quanto riguarda la scuola materna, e in quella sociale, per ciò che attiene gli asili nido e i servizi per l'infanzia. L'importanza di questi capitoli di spesa è assolutamente rilevante per una realtà come quella italiana, in cui i tassi di natalità e l'occupazione femminile sono tra i più bassi a livello europeo. La presenza di adeguati servizi per i minori potrebbe essere quindi determinante per stimolare la crescita di entrambi.

6.2. La spesa dei Comuni per gli anziani

I comuni italiani per i beni e servizi destinati agli anziani impegnano circa l'1,4% della propria spesa corrente. Si tratta di servizi ricreativi e di ricovero, erogati sia in strutture dedicate che a domicilio, che nel bilancio dei comuni sono rilevati sotto la voce *Strutture residenziali e di ricovero per anziani*. È importante sottolineare che in molti comuni spesso queste voci vengono esternalizzate e non transitano nelle corrispondenti voci di bilancio qui considerate. Ciò spiega parte delle differenze presenti nelle tabelle. Poiché ormai in Italia un abitante su cinque è ultrasessantacinquenne, è crescente la spinta sulle Amministrazioni comunali ad adeguare sempre più i propri servizi alle nuove esigenze dei cittadini. Dall'analisi dei dati emerge l'immagine di un'Italia divisa in due: si registrano valori di spesa per anziano generalmente superiori alla media nazionale nei comuni del nord, e inferiori in quelli del sud. Ciò è particolarmente vero per gli enti

Tabella 18. Indicatori di spesa per i minori di anni 6 nei comuni italiani, per regione, valori espressi in euro, 2008

Regione	Spesa per minore (a+b)/(c)	per memoria		
		Spesa materna (a)	Spesa asili (b)	Popolazione < 6 anni (c)
Piemonte	1.157,50	124.756.456	121.975.453	213.155
Lombardia	1.190,30	261.482.762	419.213.555	571.854
Trentino A. A.	1.388,80	47.645.905	41.174.141	63.955
Veneto	750,5	101.401.608	112.787.955	285.406
Friuli V. G.	1.255,40	30.706.591	47.606.526	62.379
Liguria	1.452,80	38.635.831	66.939.400	72.672
Emilia - Romagna	1.550,00	147.678.781	224.351.630	240.023
Toscana	1.112,10	63.950.079	151.557.929	193.783
Umbria	919,7	13.971.344	29.717.675	47.501
Marche	847,9	22.277.752	48.467.906	83.439
Lazio	453	20.033.685	45.579.249	144.835
Abruzzo	530,4	10.141.147	25.182.633	66.601
Molise	376,4	2.295.384	2.767.016	13.450
Campania	366,7	44.050.197	79.986.394	338.273
Puglia	440,4	35.609.787	53.579.570	202.517
Basilicata	492,6	7.510.783	7.031.405	29.519
Calabria	196,1	13.840.002	7.391.284	108.264
Sicilia	466,3	26.671.002	107.503.239	287.765
Sardegna	616,9	11.396.292	35.643.313	76.254
Italia	855,2	1.024.055.388	1.628.456.273	3.101.645

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2008) e Istat (2008)

Tabella 19. Indicatori di spesa per gli anziani nei Comuni italiani, per Regione, valori espressi in euro, 2008

Regione	Spesa per anziano (a)/(b)	Spese per strutture residenziali e di ricovero (a)	Popolazione >64 anni (b)
Piemonte	73,8	69.229.484	937.738
Lombardia	76	147.527.390	1.941.813
Trentino A. A.	109,3	20.155.565	184.351
Veneto	41,9	40.241.524	960.577
Friuli V. G.	209,2	59.397.707	283.931
Liguria	51,3	22.013.992	428.825
Emilia Romagna	112,6	109.534.049	973.183
Toscana	64,9	55.958.044	862.680
Umbria	14,3	2.950.750	207.014
Marche	100,8	35.155.417	348.783
Lazio	10,4	4.764.289	456.507
Abruzzo	9,2	2.511.416	272.964
Molise	6,2	377.014	61.295
Campania	12,4	10.439.924	845.145
Puglia	14,6	9.464.972	650.099
Basilicata	4,7	546.045	116.876
Calabria	9,9	3.615.477	364.843
Sicilia	20	17.574.977	877.115
Sardegna	77,8	22.941.076	294.761
Italia	57,3	634.399.112	11.068.500

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (2008) e Istat (2008)

lucani, molisani, abruzzesi e calabresi che spendono meno di 10 euro per ogni ultrasessantacinquenne residente. Si rammenta ancora una volta che parte di tali differenze potrebbe dipendere dalla presenza di servizi esternalizzati nel comune, ragione per la quale in questa sezione verranno presentate esclusivamente aggregazioni regionali e dimensionali.

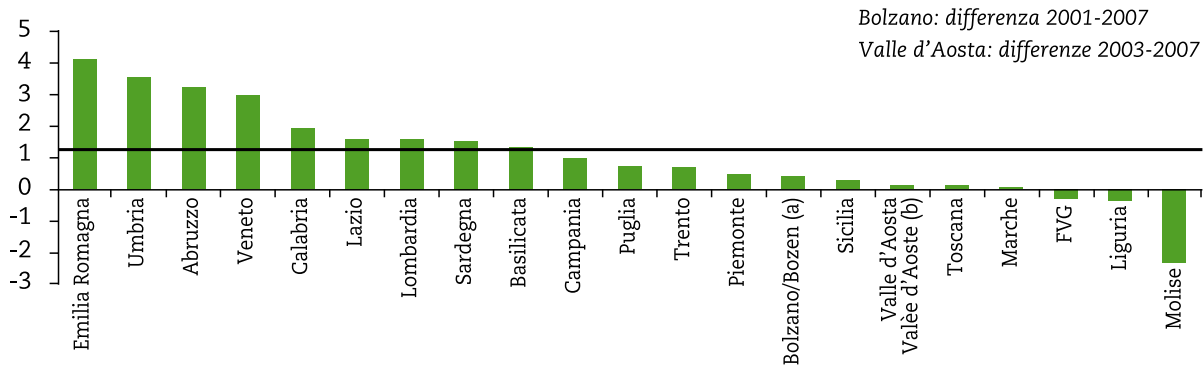
7. Anziani che fruiscono di assistenza domiciliare integrata

La diffusione sul territorio del servizio di assistenza domiciliare integrata (Adi) agli anziani è un indicatore utile per misurare le politiche attuate in materia di servizi essenziali. Il ruolo

chiave attribuito alla disponibilità di servizi in ambiti essenziali per la qualità della vita costituisce una delle novità della politica regionale unitaria elaborata e descritta nel Quadro strategico nazionale 2007-2013 (Qsn). L'indicatore coglie, in parte, anche aspetti di accessibilità e qualità del servizio, visto che l'assistenza domiciliare rappresenta una modalità avanzata ed efficiente di erogazione dei servizi di cura all'anziano rispetto a quelle tradizionali.

In questo caso l'obiettivo è di aumentare i servizi alle famiglie nelle regioni del Mezzogiorno per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, incrementando la percentuale di anziani che beneficiano di assistenza domiciliare integrata al 3,5 per cento (valore target)

Figura 5. Anziani che usufruiscono del servizio Adi per regione - Anni 2001-2008



Fonte: Istat su dati Ministero della salute, Monitoraggio dell'assistenza domiciliare e banca dati per la rilevazione delle prestazioni residenziali

Tabella 20. Anziani che usufruiscono del servizio Adi per regione - Anni 2001-2008

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Differenze 2001-2008
Piemonte	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8	1,5	1,8	1,9	0,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	....	....	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	....
Lombardia	2,4	2,5	2,6	3,5	3,2	3,5	3,6	4	1,6
Liguria	3,6	2,5	1,9	1,2	3,1	3,1	3,2	3,2	-0,3
Trentino-Alto Adige	0,2	0,1	0,1	0,1	0,6	0,9	0,8	0,5	0,3
Bolzano/Bozen	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	....	....
Trento	0,3	....	....	....	0,8	1,3	1	1	0,7
Veneto	3	3,8	3,7	4,3	5	5,1	6,4	6	3
Friuli-Venezia Giulia	7,6	9,1	7,8	7,7	7,9	7,5	7,2	7,3	-0,3
Emilia-Romagna	1,9	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	5,7	6,1	4,2
Toscana	1,9	3,1	3	2,8	2,1	2,1	2,1	2	0,1
Umbria	1,5	1,8	2,4	2,5	4,1	4	4,3	5,1	3,6
Marche	4	2,5	2,8	2,7	3,3	3,7	3,9	4,1	0,1
Lazio	1,7	3	1,9	3,9	3,3	3,4	3,8	3,3	1,6
Abruzzo	0,9	1	1,8	3,6	1,8	3,4	3,6	4,2	3,3
Molise	5,8	6,9	8,9	6,7	6,1	5,4	3,7	3,4	-2,4
Campania	0,8	0,8	0,9	1,2	1,4	1,2	1,6	1,8	1
Puglia	1,1	1,3	1,2	1,2	2	1,6	1,6	1,8	0,8
Basilicata	2,6	3,1	4,1	4,1	3,9	4,3	4,3	4	1,4
Calabria	0,6	0,4	0,6	1,1	1,6	2,5	2,7	2,6	2
Sicilia	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	1	1	0,9	0,3
Sardegna	0,5	0,6	0,6	0,7	1,1	1,3	1,2	2,1	1,6
Nord-ovest	2,6	2,2	2,2	2,6	2,8	2,8	3	3,2	0,6
Nord-est	2,9	4,6	4,3	4,7	5,2	5,3	5,8	5,8	2,9
Centro	2,1	2,9	2,5	3,2	2,9	3,1	3,3	3,1	1
Centro-Nord	2,5	3,1	2,9	3,4	3,5	3,6	3,9	3,9	1,4
Mezzogiorno	0,9	1	1,2	1,5	1,6	1,7	1,8	2	1,1
Italia	2	2,4	2,4	2,8	2,9	3	3,2	3,3	1,3

Fonte: Istat su dati Ministero della salute, Monitoraggio dell'assistenza domiciliare e banca dati per la rilevazione delle prestazioni residenziali

da raggiungere nel 2013 alla fine del periodo di programmazione). Tale valore target è ritenuto un obiettivo per adeguato a garantire ai cittadini un livello minimo di servizio.

Nonostante il permanere di andamenti difformi tra le regioni, in Italia la quota di anziani che fruisce dei servizi di Adi nel 2008 è pari al 3,3 per cento, in lieve crescita rispetto agli anni precedenti.

2. La povertà e le famiglie: problemi aperti e strategie locali

La famiglia in Italia è storicamente un pilastro del sistema di welfare. Tuttavia, come si è potuto osservare dai dati, svolge il suo tradizionale ruolo di cura con crescenti difficoltà, soprattutto laddove manca un adeguato supporto da parte dei servizi e si è in presenza di condizioni di grave precarietà economica.

Il Comune è il naturale, primo punto di riferimento istituzionale per le famiglie che affrontano condizioni di difficoltà. E' stato calcolato, nel solo 2009, un aumento del 20% delle domande di sostegno di carattere sociale rivolte ai Comuni capoluogo di provincia⁽¹⁾. Diversi Comuni italiani si sono impegnati nel varare pacchetti contro la crisi dedicati in modo particolare alle famiglie.

Tuttavia, ancora oggi, molte politiche locali non offrono spazi adeguati a promuovere un ruolo attivo delle famiglie nella rete del welfare locale. Questo è stato osservato anche nel più recente Rap-

porto sulla povertà in Italia curato dalla Caritas e dalla Fondazione Zancan, nel quale si parla, infatti, di “cittadinanza incompiuta” della famiglia. E' importante dunque analizzare quali politiche di lotta alla povertà possono avere per protagonista, in modo diretto ed esplicito, il nucleo familiare e non suoi singoli componenti. Se è evidente, infatti, che ogni tipo di intervento rivolto a persone che vivono in condizioni di povertà ha un impatto sull'intero nucleo familiare, dall'altro lato si vanno scoprendo in molte esperienze territoriali le potenzialità di un approccio che fa leva sul coinvolgimento attivo del nucleo familiare nel suo complesso.

Si è cercato qui di seguito di classificare, per macro-aree, quelle politiche di contrasto alla povertà che hanno come soggetto protagonista la famiglia in quanto tale⁽²⁾.

Si propone, dunque, la seguente classificazione.

1 Fondazione Cittalia-ANCI ricerche, *La crisi sulle spalle dei comuni*, 2009

2 Per le politiche abitative si fa riferimento al quaderno di questa stessa serie ad esse dedicato

Definizione	Azione	Esempi
Politiche di sostegno economico e redistributive	Riequilibrio delle spese per i servizi a favore delle famiglie e sostegno economico per le famiglie in via di formazione, le famiglie numerose e quelle con particolari responsabilità di cura	<ul style="list-style-type: none"> - introduzione di nuovi coefficienti per il calcolo dell'ISEE - facilitazioni tariffarie per l'accesso ai servizi e per il costo delle utenze - sostegno economico per l'acquisto di generi e prodotti di prima necessità - sostegno economico per le spese scolastiche - definizione di scontistica con esercizi commerciali - Family Card - prestiti d'onore per le giovani coppie - sostegno ai nuclei monogenitoriali e ai genitori separati
Politiche di empowerment	Rafforzamento delle capacità e delle competenze del nucleo familiare, e sostegno alla genitorialità	<ul style="list-style-type: none"> - centri per la famiglia e consultori familiari - servizi di mediazione familiare - servizi di home-visiting per le neomamme - promozione e sostegno alle reti di auto-aiuto - servizi di sostegno alle famiglie per la cura di bambini, persone disabili, anziani
Politiche di coesione	Rafforzamento del ruolo delle comunità locali nell'inclusione e nel sostegno alle famiglie in condizioni di povertà	<ul style="list-style-type: none"> - programmi di integrazione delle famiglie straniere - promozione di ambienti urbani "family friendly" - partecipazione attiva delle famiglie ai progetti di riqualificazione urbana - Consulte familiari e altri organismi partecipativi - definizione dei tempi e degli orari della città
Azioni di sistema	Dispositivi, risorse e servizi a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi	<ul style="list-style-type: none"> - Agenzie comunali per la famiglia - Osservatori locali - Strumenti di pianificazione (Piani di Zona, Piani Regolatori Sociali, Piani per l'infanzia e l'adolescenza,..)

1. Politiche di sostegno economico e redistributive

Per garantire una maggiore equità sociale nella determinazione delle tariffe dei servizi, molti Comuni hanno deliberato modifiche all'ISEE (l'indicatore di situazione economica equivalente) in particolare introducendo un coefficiente maggiorato a vantaggio delle famiglie numerose, con figli minori, disabili, anziani (il "quoziente familiare"). Sono state inoltre introdotte in molti casi riduzioni per le multiutenze per i servizi socio-educativi e scolastici. In alcuni casi i Comuni si sono fatti promotori di accordi con organizzazioni di categoria per promuovere condizioni speciali di acquisto per beni - generi alimentari, kit scolastici, prodotti per la prima infanzia - e per la fruizione di opportunità sportive, culturali e ricreative, attraverso strumenti quali le "Family Card".

Come è noto, in Italia è sempre più difficile, per i giovani, decidere di formare una nuova famiglia. Uno degli ostacoli principali è costituito, in molte aree del paese, dalla difficoltà di trovare una casa, in affitto o di proprietà, a costi accessibili. Molti Comuni si fanno carico di questa difficoltà, attraverso la promozione di programmi di social housing dedicati in particolare alle giovani coppie, o ancora attraverso programmi di sostegno all'affitto e alla acquisizione di mutui ad interessi agevolati. Vi sono poi iniziative che riguardano, in modo particolare, il sostegno economico e alloggiativo ai

nuclei monogenitoriali. Di recente, sono state attivate in alcune città, tra cui Roma, servizi residenziali di supporto per i padri separati che affrontano il problema di dover lasciare l'abitazione di residenza senza che le condizioni economiche consentano loro di trovare un alloggio alternativo.

2. Politiche di empowerment

Un diverso filone di intervento che le politiche locali hanno iniziato a considerare, oltre al sostegno economico, è quello del rafforzamento delle capacità familiari. Molti di questi servizi sono rivolti a rafforzare le competenze genitoriali, così come ad affrontare situazioni di crisi e di conflitto. Ne sono esempi i Centri per la famiglia, i servizi di mediazione familiare, i corsi dedicati ai genitori per educare i bambini al corretto uso delle nuove tecnologie, ecc. Va precisato che questi servizi sono rivolti alla generalità delle famiglie e non solo a quelle che vivono in condizioni di precarietà economica. E' vero, d'altro canto, che per le famiglie in condizioni di difficoltà rappresentano un supporto essenziale. Basti pensare al valore, per mamme in condizioni di povertà anche relazionale, di servizi come l'home visiting dopo la nascita di un figlio. Molte di queste esperienze sono caratterizzate da un approccio di "auto aiuto", in cui il servizio si pone come facilitatore e promuove il diretto e attivo coinvolgimento dei destinatari.

3. Politiche di coesione

Rileggere la città per renderla “a misura” di famiglia. E ‘ questo uno dei filoni più interessanti di sperimentazione al livello locale. A partire da questa rilettura, si realizzano interventi molto concreti che riguardano la riqualificazione degli spazi pubblici, per renderli fruibili da parte delle famiglie con bambini, la promozione nei pubblici esercizi di spazi riservati e attrezzati per la cura della prima infanzia, ecc. Di particolare significato, nelle aree periferiche più disagiate, gli interventi di riqualificazione che puntano sul ruolo attivo delle famiglie, e in particolare delle madri, per promuovere una rigenerazione anche di carattere sociale del territorio (con l’attivazione di servizi collettivi, ecc.). Un punto importante per creare uno spazio urbano “amichevole” nei confronti delle famiglie è dato anche dalla definizione dei piani dei tempi e degli orari alla luce delle specifiche esigenze delle famiglie e in primo luogo delle donne.

4. Azioni di sistema

Per intervenire è necessario conoscere la realtà territoriale, i bisogni e le domande sociali che questa esprime. Per questo motivo, alcuni Comuni hanno iniziato a dotarsi di strumenti, quali gli Osservatori o le Agenzie, in grado di elaborare dati e informazioni, in modo sistematico, sulla condizione delle famiglie nel contesto ter-

ritoriale. A partire da questa lettura del territorio è possibile predisporre l’utilizzo di strumenti di pianificazione come i piani di zona e gli stessi piani per l’infanzia e l’adolescenza. Importante rilevare che in molte di queste esperienze la programmazione avviene in modo partecipato, coinvolgendo le famiglie e le loro reti di rappresentanza.

3. Esperienze dai territori

In questo capitolo sono presentate alcune esperienze territoriali ritenute di particolare interesse sia per gli aspetti più propriamente legati agli interventi di carattere sociale messi in atto che per il percorso seguito nella implementazione degli stessi.

La selezione dei casi proposti è stata poi compiuta sulla base di ulteriori due elementi: i comuni che hanno partecipato ai seminari di approfondimento realizzati nel corso dell'ultimo anno sul tema della povertà e della famiglia e la rappresentatività territoriale degli stessi, con comuni del Nord, del Centro e del Sud.

I progetti presentati sono complessivamente cinque: "Noi nella città" del Comune di Caltagirone; "Genitori insieme" del Comune di Pesaro; "L'Agenzia per la Famiglia" del Comune di Parma; "Pappa ... e non solo" del Comune di Capannori; "Programma di sostegno alle Famiglie" del Comune di Napoli.

Il progetto "Noi nella città" del Comune di Caltagirone nel 2008 ha vinto il premio "Amico della famiglia 2007", indetto dal Ministero della Famiglia. Attraverso questo progetto, alla presenza di una condizione iniziale di disagio sociale, è stato possibile trasformare il "condominio della marginalità" nel "condominio della solidarietà", creando modelli di cittadinanza attiva.

Al secondo progetto proposto, "Genitori insieme" del Comune di Pesaro, lo stesso Ministero della Famiglia ha invece assegnato, sempre nel 2008, una menzione speciale nell'ambito del premio "Amico della Famiglia 2007". Il progetto, arrivato alla sua decima edizione, ha riscosso un grande successo, confermato dal notevole numero di adesioni di genitori da tutte le scuole della città. Gruppi di genitori, guidati da professionisti esperti, approfondiscono temi fondamentali della vita familiare e del rapporto educativo con i propri figli.

Il terzo progetto, "L'Agenzia per la Famiglia" del comune di Parma, nasce nel 2007 con l'obietti-

vo di promuovere e sostenere progetti in favore delle famiglie, tra cui la Parma Family Card e il Laboratorio Famiglia, affinché Parma diventi una “città a misura di famiglia”.

Il quarto progetto, “Pappa ... e non solo” del Comune di Capannori, vuole sostenere le famiglie più disagiate mediante l’ascolto e l’individuazione di un percorso per risolvere le loro problematiche. Il processo seguito non è esclusivamente di tipo assistenziale ma propone un approccio prevalentemente psicologico e pedagogico.

Infine, il quinto progetto presentato, “Programma di sostegno alle Famiglie” del comune di Napoli, ha come obiettivo principale quello di sostenere il ruolo genitoriale, la valorizzazione madre - bambino, lo sviluppo delle responsabilità familiari, la promozione della salute globale del minore e della famiglia fin dalla nascita, affiancando i genitori, sostenendoli, dove maggiore è il bisogno.

Comune di Caltagirone

Titolo del progetto: Noi Nella Città

Contesto: l'iniziativa "Noi Nella Città" è stata attuata dai Servizi Sociali del Comune di Caltagirone nel periodo ottobre 2004 - dicembre 2007

Destinatari: nuclei familiari di stato economico molto debole che hanno occupato abusivamente un agglomerato di alloggi popolari.

Obiettivi: il progetto "Noi nella Città" si proponeva di ricostruire un rapporto sociale all'interno delle famiglie, all'interno dell'agglomerato, e fra l'agglomerato e la città, con l'obiettivo primario di riqualificare un'area urbana ricostruendo all'interno della stessa condotte sociali accettabili e modelli di cittadinanza attiva, attraverso il rinforzo delle reti primarie, del rapporto di vicinato e della vita condominiale. Obiettivo principale era passare dal "condominio" delle marginalità al condominio della solidarietà attraverso la creazione di gruppi di ascolto, l'organizzazione del club delle famiglie, la costruzione di un centro sociale, l'accompagnamento educativo alle famiglie, la formazione dei giovani e delle donne, le attività di aggregazione, l'impegno di tutti a riqualificare strutturalmente l'area, l'aiuto economico alle famiglie coinvolte in attività sociali a favore della città.

Soggetto promotore: il Comune di Caltagirone

Descrizione del progetto: la zona della città interessata dal progetto era un'area di forte marginalizzazione, con ridotta presenza di presidi sociali e con connesse difficoltà degli stessi a realizzare processi di integrazione ed inclusione sociale.

L'agglomerato era composto da 59 alloggi di edilizia popolare di gestione IACP di Catania che alla fine degli anni Ottanta erano stati regolarmente assegnati in locazione a cittadini regolarmente iscritti nella graduatoria comunale e a dipendenti delle Forze dell'Ordine, per i quali era stata prevista la riserva.

Nel 1991 tali alloggi popolari vengono dichiarati inagibili e gli assegnatari legittimi trasferiti in altri immobili. Dal 1994 si registra un esteso e fluttuante movimento di occupazione abusiva da parte di nuclei fortemente disgregati e disagiati. Nel periodo di attuazione dell'intervento, risultano residenti nel "condominio" 156 persone di cui 88 maschi e 68 femmine, fra loro solo 3 residenti sono occupanti legittimi, gli altri sono tutti "abusivi". La presenza di donne e minori è rilevante: su 57 nuclei familiari 30 sono con figli e di questi 19 con solo figli minori. Gli anziani sono il 7% della popolazione, i minori il 37%, di cui il 30% era già stato oggetto di intervento da parte dei servizi sociali a seguito di segnalazione dell'Autorità Giudiziaria Minorile e/o delle Istituzioni scolastiche.

I nuclei e l'agglomerato erano "conosciuti" dalla città e dall'Amministrazione comunale per i continui interventi delle Forze dell'ordine atti a reprimere fenomeni vari di illegalità.

Da questa situazione iniziale si è costruito il progetto il quale rappresenta il risultato di un lavoro preliminare realizzato attraverso gli strumenti dell'animazione territoriale e secondo i presupposti della community care: sono stati realizzati infatti diversi incontri nel Condominio, definito in seguito "Condominio della Solidarietà", fra i destinatari dell'intervento e gli attori sociali per stabilire un rapporto di reciprocità di intenti per un nuovo patto sociale. Durante un momento conviviale è stato eletto per acclamazione un comitato condominiale formato da uomini e donne avente il compito di produrre un regolamento per l'autogestione responsabile degli spazi, del tempo e del progetto sociale stesso che comprendeva fra l'altro la riqualificazione ambientale del luogo.

Le attività svolte:

- a) Accompagnamento educativo - sostegno al minore in tutte le attività formali ed informali del tempo libero
- b) Corsi di formazione in informatica di base e in lingua italiana per giovani ed adulti
- c) Borse lavoro per gli adulti volte alla riquali-

ficazione dell'area urbana nella prima fase e nella gestione di servizi di utilità pubblica nella seconda.

- d) Ristrutturazione di un immobile reso fruibile come centro sociale del Condominio

Stato di attuazione: l'area è stata inserita nel programma urbanistico sociale "Contratto di quartiere 2" che prevede (sono già stati appaltati i lavori da parte dello IACP) la realizzazione delle infrastrutture primarie e la ristrutturazione degli immobili, oltre che la realizzazione di un centro socio - sanitario e di un parco verde da parte del Comune. Fra un anno il condominio non sarà più un luogo di degrado, ma l'esempio della capacità di poter cambiare il corso ineluttabile del destino.

Il progetto, sebbene finanziariamente completato, prosegue con fondi del bilancio comunale utilizzati come segue:

- a) contributo sui costi di locazione di immobili alle famiglie che volontariamente hanno liberato gli alloggi dello IACP per permetterne la ristrutturazione;
- b) contributo alle Associazioni di volontariato ed agli operatori qualificati per continuare le azioni di accompagnamento educativo per le famiglie e scolastico per minori. Verso questi ultimi è ancora rivolto lo sforzo maggiore nel tentativo di far valere per loro l'art. 3 della Costituzione italiana.

c) Protocollo d'intesa con lo IACP per fissare una riserva adeguata di immobili da destinare alle stesse famiglie che li avevano precedentemente occupati.

d) Borse lavoro per tirocini formativi da attivare presso le aziende disponibili all'assunzione dei più giovani.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: Alcuni adulti beneficiari del progetto che avevano svolto attività di pulizia e scerbatura presso il cimitero comunale sono stati assunti a tempo indeterminato dalla ditta che ne ha la gestione, altri sono stati assunti da una cooperativa sociale che si occupa di pulizie ambientali, altri infine hanno attivato micro attività commerciali con finanziamenti ottenuti dalla Fondazione per il microcredito attivata dai 15 Comuni del comprensorio Calatino Sud Simeto di cui Caltagirone è capofila. Purtroppo alcuni beneficiari sono invece tornati in carcere per scontare alcuni residui di pena. Qualcuno infine è tornato a delinquere. Tuttavia la percezione che la città aveva di quel condominio è sicuramente cambiata.

Il metodo attivato, secondo i presupposti della community care, di costruire un rapporto di reciprocità di intenti con un nuovo patto sociale fra i destinatari, gli attori sociali e la città, viene replicato negli interventi che l'Amministrazione Comunale sta ancora attivando nei diversi quartieri urbani.

Risorse finanziarie e loro provenienza: l'iniziativa "Noi Nella Città" è stata attuata con fondi finanziari della Regione Sicilia e del Comune stesso nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro Stato - Regione "Recupero della Marginalità sociale e pari opportunità".

Professionalità coinvolte: il progetto si è svolto nel corso di tre anni coinvolgendo l'ottanta per cento delle famiglie; operatori sociali e professionali; testimoni privilegiati come Forze sociali, associazioni del volontariato, una parrocchia e le associazioni di categoria.

Comune di Pesaro

Titolo del progetto: Genitori insieme

Contesto: Ambito territoriale sociale n. 1 - Pesaro

Destinatari: genitori con figli in età dal nido alla scuola secondaria di I grado

Obiettivi: Le sue finalità generali sono quelle di prevenzione del disagio e di promozione di agio relazionale e sociale nell'area della famiglia e dei minori.

L'intera progettazione si è poi sviluppata intorno ad alcuni obiettivi specifici, individuati come prioritari:

- valorizzare, rafforzare, sostenere le competenze dei genitori nell'area della relazione e della comunicazione con i figli;
- promuovere empowerment genitoriale (senso di autoefficacia), cioè ridare consapevolezza e fiducia nel proprio ruolo e nelle proprie capacità, sostenendoli con strumenti adeguati;
- offrire ai genitori occasioni di incontro, confronto e condivisione delle responsabilità genitoriali per ricostruire fra le famiglie quella rete di legami sociali di sostegno che si è oggi disgregata;
- Diffondere la cultura e la pratica dell'auto aiuto, del vicinato sociale e dell'aggregazione informale tra famiglie, promuovendo la nascita di gruppi autogestiti.

Soggetti promotori e gestori: sono i 9 Comuni dell'Ambito Territoriale Sociale di Pesaro, con il coordinamento dell'Assessorato alle Politiche Educative di Pesaro, Comune capofila. L'iniziativa si è costruita attraverso l'integrazione dei contributi dei vari soggetti presenti al tavolo di progettazione: l'Asur, le Scuole (rappresentate originariamente dal Provveditorato e ora da rappresentanti degli Istituti Comprensivi), le Associazioni di volontariato.

Descrizione del progetto: "Genitori Insieme" è un progetto che nell'Ambito Territoriale di Pesaro stiamo attivando continuativamente da 10 anni: si tratta di gruppi di genitori che, guidati da conduttori, svolgono una serie di incontri di formazione e confronto su tematiche educative. L'iniziativa è nata all'interno della L. 285/'97 in

riferimento alla promozione di "servizi di preparazione e sostegno alla relazione genitore-figli". Iniziato nell'a.s. 1999/2000 ed attivato fino ad oggi, si caratterizza specificamente per la sua stabilità e continuità.

a. Formazione

Nel '99/2000, c'è stata la formazione intensiva dei conduttori, da parte di una psicologa di Comunità che per vari anni è stata referente scientifica, formatrice e supervisore del progetto.

I conduttori attualmente 10, sono persone di varie professionalità (operatori, educatori, counselor, psicologi, insegnanti), che attraverso una formazione comune hanno acquisito una competenza specifica nell'area pedagogico-educativa, della relazione e della conduzione di gruppi. E' stata una formazione intensiva, tenuta con i metodi della psicologia di Comunità, facendo cioè sperimentare in prima persona ai conduttori la metodologia e le attività che essi poi avrebbero riproposto nei gruppi dei genitori.

Un importante punto di forza del progetto è quindi il gruppo dei conduttori, molto coeso in virtù di questa formazione comune.

All'inizio di ogni anno di lavoro si ridefinisce il "master", cioè la traccia degli argomenti, dei contenuti e delle attività da proporre nei gruppi dei genitori; durante l'anno poi si segue e si monitora l'andamento dei gruppi in periodici momenti di confronto e supervisione, fra conduttori, formatore e coordinatrice.

b. Divulgazione

Nel 2000 sono iniziati i primi gruppi di genitori su tutto il territorio dell'Ambito, dopo un'attività di promozione, divulgazione e raccolta di adesioni, che tuttora viene svolta in stretta collaborazione con le scuole, partners fondamentali. Si distribuiscono i moduli di informazione-adesione a tutta la popolazione scolastica di nidi, scuole d'infanzia, scuole primarie e secondarie di I grado; il modulo viene poi riconsegnato compilato dai genitori alla scuola, da cui si provvede a ritirarla.

c. I gruppi

In base alle adesioni ricevute e alle possibilità finanziarie formiamo un numero variabile di gruppi, diffusi un po' in tutti i Comuni dell'Ambito Territoriale.

Valorizzazione della territorialità: questa diffusione su territori che sono tra loro vicini, ma pure presentano configurazioni sociali molto diverse costituisce un osservatorio prezioso da cui è possibile monitorare i mutamenti delle situazioni e dei bisogni dei genitori e orientare le progettualità successive.

*I gruppi si incontrano in varie sedi pubbliche, in incontri di due ore in orario serale

**I genitori nei gruppi hanno figli minori in varie fasce di età, da 1 a 18 anni e oltre, tranne un anno in cui sono stati attivati gruppi per soli ge-

nitatori di adolescenti (stiamo ancora valutando quale soluzione sia più efficace).

***Il numero di partecipanti per gruppo va indicativamente dai 15 ai 20, con casi di 8-10 e casi di 25-28 partecipanti, sempre salvaguardando criteri di buona gestione della comunicazione e delle relazioni al loro interno.

Stato di attuazione: la proposta iniziale prevedeva un ciclo di 6 incontri per gruppo, per arrivare oggi ad un progetto ampio e variamente articolato, che comprende diverse proposte e iniziative:

1° componente: I LIVELLO: una prima serie di 7-10 incontri per ciascun gruppo di genitori, guidati ognuno da un conduttore, in cui si trattano varie tematiche relative alle fasi dell'età evolutiva, al ruolo genitoriale e alla relazione e comunicazione fra genitori e figli:

- valorizzazione delle caratteristiche dei propri figli
- formazione dell'identità e dell'autostima
- le fasi dello sviluppo evolutivo
- gli stili genitoriali
- l'autorevolezza e le regole
- la comunicazione efficace fra genitori e figli
- l'empatia e le emozioni
- l'ascolto attivo e la relazione di aiuto
- problem solving e la presa di decisioni

2° componente: II LIVELLO: dopo il primo ciclo di incontri, i genitori interessati possono l'anno succes-

sivo partecipare ad altri 7/8 incontri (II livello), in cui si confrontano su nuovi argomenti, quali finora:

- l'essere adulti e l'assunzione di responsabilità
- la coppia genitoriale
- paternità e maternità
- il ciclo di vita della famiglia
- la resilienza (forza d'animo nelle avversità)
- la rete sociale; il gruppo e l'autogestione

Nei limiti delle possibilità si cerca di mantenere la continuità del facilitatore e del gruppo, per favorire la costruzione di relazioni fra i genitori.

3° componente: GRUPPI AUTOGESTITI: molti genitori infatti partecipano al progetto da vari anni, proseguendo l'esperienza nei gruppi autogestiti, che si incontrano da soli, generalmente una volta al mese, in sedi pubbliche che continuiamo a mettere a loro disposizione.

Cosa fanno: proseguono il confronto delle loro esperienze di genitori e al tempo stesso ciascun gruppo delinea modalità differenti ed originali di percorso: alcuni preparano delle "scalette" di argomenti, altri privilegiano il confronto spontaneo e improvvisato su esperienze portate la sera dell'incontro, altri riflettono insieme su parti di libri riguardanti aspetti del rapporto genitori-figli, altri si incontrano in modo più informale e a volte conviviale.

Sono gruppi ovviamente più ridotti nel numero, hanno ciascuno un proprio ciclo di vita più o

meno lungo, i genitori partecipanti sono legati da rapporti di amicizia e di reciproco sostegno più forti rispetto ai gruppi di I e II livello, e questo rientra fra gli obiettivi.

I gruppi autogestiti, finché proseguono, restano comunque all'interno del progetto: ci sono serate comuni specifiche per il loro percorso, per ciascun gruppo ci sono due incontri annuali con il proprio conduttore per un confronto, un sostegno o per offrire loro nuovi spunti di argomenti e materiali. L'obiettivo è sostenerne il percorso, incoraggiare eventuali iniziative o proposte maturate nei singoli gruppi, facilitare il contatto fra gruppi, incentivare una rete ampia di rapporti fra genitori.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: i numeri dei partecipanti sono in crescita dal 2000 al 2005 (da 120 a 320 genitori circa), anche per la progressiva compresenza dei gruppi di I e II livello e delle autogestioni.

Ogni anno nel territorio dell'Ambito sono stati attivati da 10 a 13 gruppi di I livello, da 3 a 7 gruppi di II livello, con un massimo di 8 gruppi autogestiti.

Alcuni numeri relativi alla partecipazione complessiva nell'Ambito, così suddivisa negli anni:

nel 1999/2000: 117

nel 2000/2001: 130

nel 2001/2002: 110

nel 2002/03: 215 attivando anche il II livello

nel 2003/04: 286 compresi due gruppi autogestiti

nel 2004/05: 326 compresi 6 gruppi autogestiti

nel 2005/06: 108 attivando solo II livello, con 3 gruppi autogestiti

nel 2006/07: 194 attivando solo I livello (solo per genitori di adolescenti) e 8 gruppi autogestiti

nel 2007/ 08: 227, attivando I e II livello e 6 gruppi autogestiti

nel 2008/09 non abbiamo potuto attivare il progetto per motivi amministrativi

Nell'anno 2009/10 sono stati formati 19 gruppi di I livello, oltre a 5 gruppi autogestiti, con una partecipazione di circa 350 genitori nei 9 Comuni dell'Ambito nel I livello ed altri 35-40 circa nelle autogestioni. Il budget complessivo di spesa di quest'anno è stato intorno a € 32.000.

Risorse finanziarie e loro provenienza: il progetto fa parte del Piano economico del Piano di Zona dell'Ambito Territoriale Sociale n.1 di Pesaro, con il sostegno finanziario dei Comuni di Pesaro e dell'Ambito e l'utilizzo dei fondi regionali per il Piano Sociale.

Professionalità coinvolte: operatori, educatori, counselor, psicologi, insegnanti con competenze specifiche nell'area pedagogico-educativa, della relazione e della conduzione di gruppi.

Comune di Parma

Titolo del progetto: Agenzia per la Famiglia

Contesto: il territorio del Comune di Parma

Destinatari: famiglie in condizioni di disagio economico e sociale

Obiettivi: L'Agenzia per la Famiglia ha avviato un programma di iniziative con l'obiettivo di: a) promuovere il benessere della famiglia e la sua capacità di accogliere, di curare e di educare; b) far crescere l'associazionismo familiare; c) lavorare insieme con gli Assessorati e le Agenzie del Comune in una prospettiva trasversale; d) portare innovazione attraverso la valorizzazione della realtà esistente; e) svolgere un ruolo di governance rispetto alle forze sociali ed economiche del territorio.

Soggetto promotore: il Comune di Parma

Partner: Comune di Parma, Consulta Comunale delle Associazioni Familiari di Parma, Forum delle Associazioni familiari

Descrizione del progetto: l'Agenzia per la Famiglia nasce nel 2007 ed ha il compito di coordinare e sostenere progetti a sostegno delle famiglie, promuovendo adeguate politiche familiari, secondo il principio della sussidiarietà, collaborando con associazioni, istituzioni, cooperative, mondo economico e famiglie stesse.

Tra le attività dell'Agenzia rientrano: a) **la Parma Family Card**. E' uno strumento di sostegno alle famiglie con figli, per aiutarle a far fronte agli impegni economici necessari a garantire serenità e benessere ai propri componenti. La Parma Family Card ha validità di 4 anni dalla data di emissione. Al termine del periodo potrà essere rinnovata automaticamente senza alcun costo. A Partire dal 2009 ne hanno diritto le famiglie che risiedono da almeno un anno nel Comune di Parma che hanno tre figli a carico minori di 26 anni, le famiglie con una persona disabile a carico minore di 26 anni, le famiglie affidatarie e le famiglie dei dipendenti del Comune di Parma con un figlio a carico minore di 26 anni. Nel 2010 è previsto l'ampliamento del servizio alle famiglie con due figli a carico minori di 26 anni. Nel 2011, quando il progetto entrerà a regime, la Card potrà essere richiesta da tutte le famiglie con un figlio a carico minore di 26 anni; b) il progetto "Laboratorio Famiglia", ideato dall'Agenzia per la Famiglia del Comune di Parma, assieme al Forum delle Associazioni Familiari, a Forum Solidarietà e alla Consulta Comunale delle Associazioni Familiari di Parma, prevede di realiz-

zare dei luoghi d'incontro nei quartieri della città, attorno ai quali far convergere i bisogni e le risorse del territorio; c) il Centro per le Famiglie, al cui interno l'Area Sostegno alle Competenze Genitoriali offre servizi di ascolto, counseling genitoriale e di coppia, percorsi di mediazione familiare, consulenze legali sul diritto di famiglia, percorsi specifici relativi alla genitorialità adottiva e all'affido familiare, percorsi di sostegno alle funzioni genitoriali in relazione alle diverse fasi di vita dei figli (dalla nascita all'adolescenza). Mentre l' Area dello Sviluppo delle Risorse Familiari e di Comunità propone iniziative di promozione e sensibilizzazione sui temi dell'accoglienza e della solidarietà sociale, sostiene iniziative di auto mutuo aiuto tra famiglie e progetti di sviluppo di comunità mirati a facilitare l'integrazione sociale e spontanei scambi solidaristici.

Comune di Capannori

Titolo del progetto: Pappa ... e non solo

Contesto: l'intero territorio del comune di Capannori

Destinatari: Famiglie in attesa di un figlio; Famiglie con un figlio nel primo anno di vita; Famiglie migranti; Famiglie con bambino disabile 0-12 mesi

Obiettivi: L'obiettivo generale è la promozione di stili di vita finalizzati alla solidarietà, alla sostenibilità e al corretto uso dei beni di consumo. Offrire alle famiglie supporto concreto anche con interventi domiciliari, di risposta ai bisogni e di proposta, e che siano ripetuti nel tempo ed inseriti in una programmazione precisa; cercare di portare le famiglie a condividere la programmazione degli interventi; cercare, se possibile, di inserire le famiglie in un lavoro di rete che fornisca loro informazioni, competenze, ascolto, capacità di intessere, strutturare e padroneggiare le relazioni, coinvolgendo la comunità.

Gli obiettivi specifici sono i seguenti: a) Sostenere le famiglie in difficoltà economiche con bambini in età neonatale; b) Educare la comunità al corretto uso delle risorse del territorio; c) Attivare meccanismi di solidarietà.

Soggetto promotore: il soggetto promotore è il comune di Capannori, Assessorato al Sociale3 o Partner: Comune di Capannori, Associazione Paideia; Parrocchia di Marlia; Misericordia di Marlia

Descrizione del progetto: il progetto è finalizzato a sostenere le famiglie più disagiate mediante l'ascolto e l'individuazione di un percorso per risolvere le loro problematiche, in un'ottica non esclusivamente assistenziale, ma caratterizzata in senso psicologico e pedagogico. Gli interventi toccano vari ambiti quali l'aiuto nell'organizzazione complessiva del nucleo familiare e soprattutto nel sostegno e nell'accompagnamento per la costru-

zione delle relazioni; sono previste anche varie attività: interventi domiciliari, lezioni teoriche e pratiche d'alimentazione e cucina, corsi di massaggio neonatale e vari insegnamenti per donne in gravidanza, ed inoltre, raccolta di cibo, vestiti, giocattoli, arredi, libri, parafarmaci e un servizio di telesostegno al quale risponde uno psicologo, cui rivolgersi in caso di problemi da affrontare e varie necessità.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: è stato stimato che le attività del progetto raggiungano in un anno 32 famiglie.

Risorse finanziarie e loro provenienza: il comune di Capannori ha finanziato il progetto ed è previsto un costo annuo inferiore a 50.000 euro.

Riferimenti per saperne di più:
info@paideiacapannori.it

Comune di Napoli

Titolo del progetto: Programma di Sostegno alle Famiglie

Contesto: l'intero territorio comunale

Destinatari: le famiglie di nuova formazione alla nascita del primo figlio che abbiano particolari disagi psico-sociali; le famiglie numerose; le famiglie con minori con disabilità; le famiglie

immigrate; le famiglie che accolgono minori in adozione e in affidamento.

Obiettivi: i principali obiettivi del Programma sono il sostegno al ruolo genitoriale: la valorizzazione della relazione madre-bambino; lo sviluppo delle responsabilità familiari; la promozione della salute globale del minore e della famiglia fin dalla nascita.

Soggetto promotore: Comune di Napoli

Partner: l'azione è gestita in collaborazione con altre istituzioni pubbliche. Partner obbligato è l'Azienda Sanitaria Locale Napoli 1. Altri Partner sono: Centro per la Giustizia Minorile per la Campania Dipartimento Giustizia Minorile Ministero della Giustizia; Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale "Antonio Cardarelli; Confcooperative Napoli; Lega Regionale delle Cooperative e Mutue della Campania; Unione Provinciale Ciechi Napoli; Associazione Culturale Pediatri Campania; Ente Nazionale Protezione e Assistenza dei Sordi (ENS) Consiglio Regionale Campania; Consorzio di Cooperative Sociali Società Cooperativa Sociale; Fondazione Affidamento Onlus; Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale (U.N.E.B.A.); Facoltà di Sociologia, Università degli Studi di Napoli "Federico II; Dipartimento di Pediatria Univ. degli Studi di Napoli "Federico II; Dipartimento di Scienze Relazionali "G. Iacono", Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Napoli "Federico II; Fede-

razione Italiana Medici Pediatri (F.I.M.P.) Napoli. Le attività di tutoraggio socio-educativo rivolto alle famiglie prese in carico, sono gestite da Enti ed Organismi del privato sociale aggiudicatari dell'appalto pubblico di servizi, suddiviso in 10 lotti, 1 per municipalità.

Descrizione del progetto: il Programma di Sostegno Integrato alle Famiglie è un intervento di sostegno precoce alla famiglia dopo la nascita di un bambino e nel corso dei primi tre anni di vita che prevede:

- una funzione di affiancamento e sostegno alle famiglie che stanno bene che cioè si trovano ad affrontare le normali difficoltà dell'essere genitori e/o presentano condizioni di rischio; ha il fine di rafforzare la capacità genitoriale e la capacità di allevamento dei figli: tra questi abbiamo il Programma Sostegno Precoce alla Genitorialità coordinato dal Dipartimento Socio-Sanitario e dal Dipartimento Materno-Infantile che vede il coinvolgimento strategico degli operatori dei consultori, la prevenzione della conflittualità familiare e dei problemi relazionali all'interno delle famiglie ma anche la promozione di diritti di cittadinanza in integrazione con altre deleghe non sociali (coinvolgimento di tempi di vita, scuola ecc);
- una funzione di presa in carico per le famiglie in cui la famiglia in quanto tale e/o qualche componente al suo interno presenta problematiche e bisogni specifici. Tale funzione si attiva preva-

lentamente per le famiglie i cui problemi sono giunti all'attenzione del settore della giustizia, dei servizi sociali o dei servizi sociosanitari o segnalati dalla scuola, e con problematiche negli ambiti del materno-infantile, salute mentale, tossicodipendenze, disabilità, dell'immigrazione; in questi casi uno degli obiettivi principali è quello di sostenere tutti i membri della famiglia per le varie problematiche che manifestano, le relazioni tra i componenti della famiglia e tra questa e la comunità ed anche prevenire l'uscita dei bambini dalla propria casa.

In sintesi sono previsti i seguenti percorsi di affiancamento:

- accoglienza ed aiuto nei luoghi di parto e dimissione protetta
- nel rientro a casa contatto telefonico con tutte le famiglie dei nuovi nati ed accoglienza nel consultorio familiare del territorio di residenza
- attivazione di una equipe integrata di operatori socio-sanitari-educativi (ETI) per la progettazione e avviamento di percorsi specifici di aiuto e sostegno.
- Attivazione di interventi domiciliari da parte di operatori dedicati (tutor familiari nelle situazioni in cui emergono particolari difficoltà).

Stato di attuazione Nei primi 11 mesi di attività del Programma di Sostegno alla Famiglia sono stati seguite 275 famiglie, in cui è nato un bambino. In 97 casi è stato attivato l'intervento dei

tutor che hanno seguito a casa la famiglia, offrendo un aiuto concreto ai genitori.

Risorse finanziarie e loro provenienza: è un finanziamento triennale della Regione Campania ed ha un costo annuo pari a Euro 583.200,00 euro

Professionalità coinvolte: è prevista la partecipazione di una equipe integrata di operatori socio-sanitari-educativi (ETI) per la progettazione e avviamento di percorsi specifici di aiuto e sostegno e l'attivazione di interventi domiciliari da parte di operatori specializzati degli Enti del terzo settore e del cooperativismo sociale (tutor familiari nelle situazioni in cui emergono particolari difficoltà).

Le Equipe Territoriali Integrate (ETI) sono dieci, una per Municipalità e sono composte da:

- Un Coordinatore Sociale (Assistente Sociale dei Centri di Servizio Sociale Territoriali Municipali);
- Un Coordinatore Sanitario (referente Uffici Socio-Sanitari dei Distretti Sanitari);
- Operatori Sanitari dei Consultori Familiari dell'Unità Operativa Materno-Infantile (UOMI);
- Coordinatore dei tutor familiari degli Enti degli Terzo Settore;
- Psicologi tirocinanti;
- Altri operatori specializzati socio-sanitari ed educativi, all'occorrenza.

Osservazioni: il programma per le sue caratteristiche strutturali ha sicuramente tra i suoi punti

di forza fondamentali il grande impulso all'integrazione e alla realizzazione di modelli di generale presa in carico e accompagnamento dei nuclei familiari. Rappresenta oltre a tutto una sperimentazione ormai storica di servizi per la prima infanzia ad alto contenuto progettuale e culturale e la presenza delle ETI (una per ciascun distretto/Municipalità) fortemente inserite nel territorio che, in virtù delle prassi già lungamente sperimentate e dell'allargamento ad operatori in funzione delle problematiche familiari, sono garanti di un'adeguata valutazione multidimensionale del nucleo familiare. Inoltre, la presenza dei tutor che, il più delle volte, diventano dei veri e propri "case-manager" dei nuclei familiari, accompagnando il nucleo familiare in percorsi ad hoc; la notevole esperienza di operatori sociali, sanitari e socio-sanitari in generale e nello specifico relativamente al sostegno dei nuclei familiari e formazione integrata pluriennale per gli operatori del Comune e dell'Asl.

Per quanto riguarda i punti di criticità, sicuramente bisogna tener conto soprattutto dell'insufficiente numero di risorse in termini di operatori disponibili, rispetto al bisogno rilevato e la notevole variabilità delle problematiche riscontrate e la conseguente scarsa prevedibilità dell'efficacia delle misure e degli interventi.

Riferimenti per saperne di più:

minori@comune.napoli.it

Finito di stampare nel mese di marzo 2011
da Tipografia Grasso S.a.s.
Via Anicio Paolino, 27 - 00187 Roma



CITTALIA

00186 Roma
Via dei Prefetti, 46
www.cittalia.it