



COMMISSIONE DI PIANO

**Gruppo di lavoro
“Povertà ed emergenze sociali”**

OPERARE PER L'INCLUSIONE

A cura di Marco Clio Veronesi
con la collaborazione di Fiorenza Deriu e Diego Rubbi

Documento in progress

Roma, settembre 2010

SOMMARIO

<u>PREMESSA.....</u>	<u>3</u>
<u>INTRODUZIONE.....</u>	<u>4</u>
<u>LE ANALISI SULLE CONDIZIONI DI FRAGILITA' A ROMA.....</u>	<u>8</u>
<u>I SERVIZI E GLI INTERVENTI PER LA POVERTÀ E L'EMERGENZA SOCIALE.....</u>	<u>17</u>
<u>ALLEGATI.....</u>	<u>23</u>
<u>Allegato 1 - Lo studio e l'analisi della povertà.....</u>	<u>23</u>
<u>Allegato 2 - Norme recenti per il sostegno all'occupazione.....</u>	<u>25</u>
<u>Allegato 3 - Il "Patto contro la crisi".....</u>	<u>26</u>
<u>Allegato 4 - Norme per il contrasto della violenza sulle donne.....</u>	<u>29</u>
<u>Allegato 5 - L'emergenza casa a Roma.....</u>	<u>31</u>
<u>Allegato 6 - Socialmente esclusi: senza lavoro, né pensione.....</u>	<u>36</u>
<u>Allegato 7 - Interventi e servizi di contrasto della povertà e del disagio sociale....</u>	<u>41</u>
<u>Allegato 8 - La Sala Operativa Sociale.....</u>	<u>42</u>
<u>Allegato 9 - La rete alimentare cittadina.....</u>	<u>44</u>
<u>Allegato 10 - Il progetto RETIS.....</u>	<u>45</u>

PREMESSA

Questo testo presenta alcuni dati e riflessioni relativi alle situazioni problematiche connesse con una condizione di disagio economico e di emarginazione anche estrema. E' una piattaforma informativa e di analisi per il *"Forum di confronto e proposta"* nell'ambito del percorso di preparazione del nuovo Piano Regolatore Sociale della città di Roma, aperto alla partecipazione degli attori del welfare cittadino e della cittadinanza.

Questa sezione contiene informazioni e dati sulle situazioni di fragilità sociale, un panorama generale dei servizi e degli interventi sociali promossi dall'Amministrazione comunale, e alcuni dati relativi ai soggetti che usufruiscono delle prestazioni sociali. Il testo contiene alcuni spunti e proposte, aperte alla considerazione e agli approfondimenti del "Forum" dedicato a queste tematiche. Alcuni allegati, con ulteriori informazioni e analisi, contribuiscono a completare il quadro di riferimento.

Tentando una descrizione dei processi e delle condizioni di fragilità sociale, il Gruppo di lavoro ha operato attraverso approssimazioni successive e approfondimenti specifici. Sicuramente nel descrivere le condizioni di rischio si è persa molta parte della povertà "manifesta" e per alcuni temi si deve rimandare ad altri approfondimenti. Ci si riferisce in particolare a: persone affette da disagio mentale, nomadi e zingari, tossicodipendenti ed ex-tossicodipendenti, detenuti e persone sottoposte a misure alternative alla pena detentiva o uscite da un periodo di detenzione e pena, persone che hanno recentemente vissuto l'esperienza di una separazione o di un divorzio, ecc. Tutte queste situazioni avrebbero potuto avere uno spazio nelle presenti considerazioni. In parte però sono presenti nei testi preparati dagli altri gruppi, in parte sono oggetto di approfondimenti integrativi.

Si tratta dunque di un documento in progress, che sarà possibile completare anche in considerazione di quanto emergerà dalle numerose iniziative promosse nell'Anno della lotta alla povertà e all'esclusione sociale proclamato dall'Unione Europea per il 2010.

Il testo è stato preparato nel periodo settembre-dicembre 2009 da un gruppo di lavoro promosso dalla "Commissione di Piano". Il gruppo è stato coordinato da Marco Clio Veronesi, con la collaborazione di Fiorenza Deriu e Diego Rubbi. Marco Accorinti e Martino Rebonato infine hanno rielaborato e rivisto il testo finale.

Al Gruppo hanno partecipato: Luigia Barone, Maria Anna Bovolini, Elisa Calò, Marco Caporale, Marco Carlizzi, Maria Claudia Costantini, Giancarlo Cursi, Luca Di Censi, Stefano Felicioni, Nicoletta Goso, Silvana Grifi, Antonio Isoldi, Valeria Longo, Maria Silvia Soriato, Fabio Vando, Daniele Villa e Paola Vulterini.

INTRODUZIONE

Nel 2005 il prof. G. B. Sgritta e F. Deriu, insieme alla Caritas Diocesana di Roma, pubblicavano per Franco Angeli il volume *“Rapporto su Roma 2005. La città presente. Povertà, esclusione, disagio, solidarietà e politiche sociali.”* Il testo, che è stato pubblicato dopo 13 anni da un precedente lavoro del prof. Sgritta dal titolo *“La città dimenticata: povertà ed esclusione sociale a Roma”*¹, si era posto come uno studio a tutto campo sui disagi materiali e sociali, le vecchie e nuove forme di marginalità ed esclusione, le espressioni di solidarietà e le politiche di contrasto alla povertà dell'amministrazione capitolina.

Gli ambiti di analisi del testo riguardavano le vecchie e le nuove povertà: dalla vita in strada dei “senza dimora” ai “nuovi poveri”; dagli immigrati, i richiedenti asilo, i rifugiati, alle vittime di tortura, dell'usura; i nuovi schiavi, la tratta degli esseri umani; le persone con hiv-aids; i minori stranieri non accompagnati; le donne sole con bambino, gli anziani soli; ed ancora approfondimenti sul disagio economico, occupazionale, abitativo, formativo, ambientale e sanitario, sul disagio mentale.

Questi studi² hanno costituito la cornice di riferimento all'interno della quale ha operato il gruppo di lavoro relativo a: “Povertà, disagio ed emergenze sociali”, che, anche sulla base dei lavori degli altri gruppi, ha scelto di definire il suo approfondimento sulle condizioni di povertà e disagio a Roma, e articolarlo in quattro ambiti di analisi, identificati in:

1. Povertà estreme, emergenze sociali e barbonismo,
2. Povertà economica, esclusione lavorativo-occupazionale e disagio abitativo,
3. Soprusi (usura) e violenze (in particolare alle donne), fenomeno della tratta degli esseri umani e prostituzione coatta,
4. Forme patologiche di dipendenze (al gioco, alla prostituzione).

L'analisi delle condizioni di povertà e delle caratteristiche delle condizioni di esclusione sociale a Roma ha comportato un lavoro di ricerca di dati e di fonti attendibili e comparabili che ha impegnato molto il gruppo di studio. Studiare la povertà romana infatti non è così facile come potrebbe apparire, anche perché l'immagine della povertà dipende dal modo in cui la si misura (che -oltre tutto- non è univoco³), considerato che deve cogliere un fenomeno complesso come il processo di esclusione sociale.

Se quindi si vuole evitare il rischio di dare una rappresentazione fuorviante del fenomeno povertà, bisogna procedere per semplificazioni e definizioni e considerare le situazioni di vita nelle quali si intrecciano, in diversi modi, varie forme di esclusione; per questi motivi gli ambiti di approfondimento considerano: situazioni di emergenza, malattie, dipendenze, solitudini, disoccupazione, mancanza di alloggio, atti di violenza, deficit formativo-culturale, ecc. .

¹ Pubblicato a Roma da Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

² Cfr. inoltre lo studio “La povertà nel Lazio”, elaborato dal Censis per la Direzione Regionale Interventi Socio-sanitari, Educativi per la Qualità della vita (2002)

³ Cfr. allegato 1.

Non potendo dar conto di tutti gli studi e le indagini che nel tempo hanno cercato di approfondire a livello locale le cause dell'esclusione, si può, tuttavia, in questo testo, avviare un percorso di confronto sui diversi fattori che portano all'esclusione, attraverso il riferimento al concetto di "*fragilità sociale*": si parlerà di povertà quale condizione di difficoltà impreviste o improvvise, anche non eccessivamente critiche, che però fa scivolare verso percorsi di progressivo impoverimento economico e relazionale, fino a compromettere in modo irreversibile le personali capacità di inserimento sociale e di sopravvivenza fisica e mentale.

Una povertà quindi non in senso relativo, bensì connotata da elementi strutturali e persistenti che si manifesta e si concretizza come una povertà economica, da reddito insufficiente per la sopravvivenza. Ad esserne colpiti sono maggiormente quei nuclei familiari che mostrano particolari debolezze acquisite nei rispettivi corsi esistenziali, spesso caratterizzati da una posizione lavorativa stabile, ma di basso profilo occupazionale nel mercato del lavoro e non in grado di far fronte all'alta pressione che il costo della vita esercita.

Tra i fattori che determinano l'accentuarsi di fragilità è possibile trovare anche la configurazione delle reti di protezione sociale costituite in prima istanza dalla famiglia allargata, e poi dalle Istituzioni pubbliche. Ed è proprio la progressiva incapacità delle reti familiari di essere valido sostegno e risposta nelle situazioni di difficoltà personali, che spinge a programmare misure di contrasto efficaci messe in atto dalle Istituzioni.

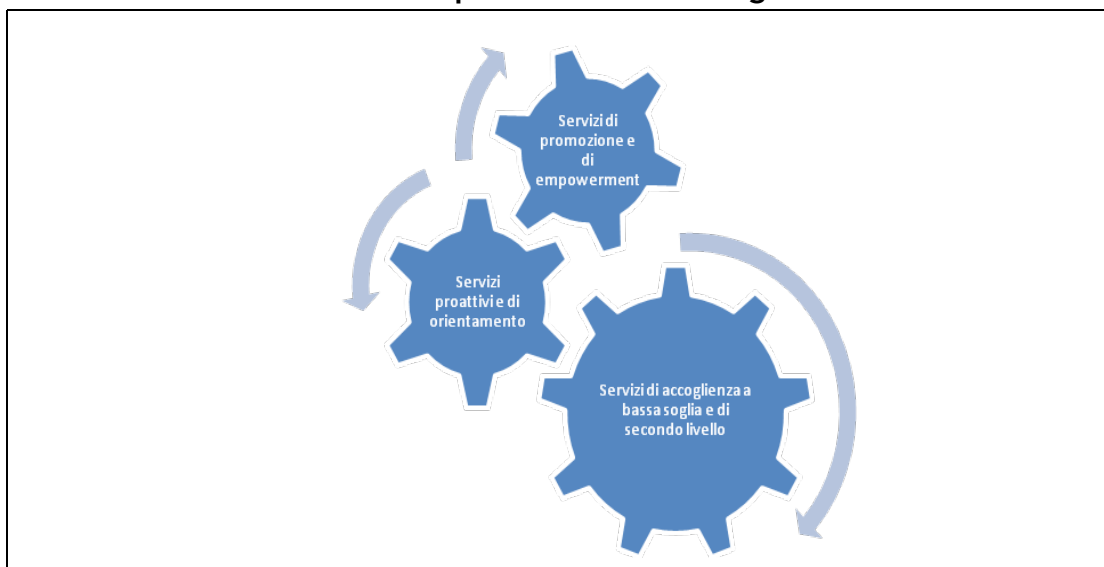
Nelle pagine che seguono si proporrà un ragionamento che parte da quattro fattori che sono alla base dei processi presi in esame, sintetizzabili in quattro parole chiave della fragilità sociale nella metropoli:

1. **Multifattorialità:** le situazioni di singoli e/o di nuclei familiari degenerano in problematicità non più gestibili dalle persone se viene a determinarsi la coesistenza di più elementi vulneranti; in sostanza è la presenza di una multifattorialità di problematiche a determinare lo stato di esclusione sociale, ovvero di fenomeni degenerativi ed estremi.
2. **Solitudine:** i fenomeni osservati (povertà, disagio, emergenze sociali) rimandano ad una sostanziale solitudine determinata dalla povertà o devianza/patologia delle reti relazionali personali.
3. **Informazione:** le situazioni di esclusione sociale sono connesse a (e probabilmente in parte causate da) mancanza di informazione, scarsi strumenti culturali, difficoltà a progettare/riprogettare la propria dimensione esistenziale sia in tempi brevi che medio lunghi.
4. **Circolarità:** povertà (economica, relazionale, culturale, informativa e progettuale), violenza (su gli altri, sul proprio nucleo e su sé stessi) e solitudine (difficoltà a creare e tenere legami sia forti che deboli, progressiva fragilizzazione degli stessi, malattie terminali e/o invalidanti, depressione, dipendenza) sembrano essere le costanti, tra loro intrecciate in un processo circolare di causa ed effetto, dove non si riesce a cogliere, proprio perché circolare, l'inizio o la causa scatenante, che accompagnano il processo: benessere - rischio - vulnerabilità - esclusione.

Su questi processi-fattori si è impostato il lavoro di approfondimento qui presentato, che punta alla definizione di un sistema di intervento - qui sotto rappresentato - strutturato lungo tre direttrici:

- ↳ accoglienza sociale
- ↳ orientamento sociale
- ↳ promozione sociale

Graf. 1 - Il circuito dell'assistenza per situazioni di fragilità sociale



L'elemento che viene considerato come determinante, nel sistema proposto, è l'accompagnamento delle persone o dei nuclei familiari verso un processo di recupero della situazione personale: in condizioni di fragilità sociale, non basta dare informazioni, indicare gli uffici e le procedure, offrire un letto o anche dare un contributo economico.

Tutto ciò è necessario ma non sufficiente. Quello che serve è un processo di affiancamento durante il percorso indicato o offerto dal Servizio sociale. Infine, occorre andare oltre la prevenzione, perché essa spesso interviene su dei singoli casi e non intacca i fenomeni che li determinano; occorre un intervento che riguardi la comunità, gli stili di vita, le relazioni; un intervento che prenda in considerazione la costruzione (ricostruzione) del tessuto sociale degradato o in via di degrado.

Le informazioni raccolte nel presente testo, che sono quelle aggiornate e al momento disponibili, possono risultare frammentate e poco articolate. Ci si è attenuti a fonti ufficiali, di tipo diretto (ad esempio Resoconto economico del Comune), sia indiretto quali rapporti di ricerca e analisi degli operatori. Entrambi però, sui quattro ambiti indicati, non forniscono informazioni sempre comparabili né esaminano l'articolazione municipale della Città. Anche per questo motivo si è accuratamente evitato di procedere alla "conta dei poveri".

Ci si aspetta che il Forum tematico abbia modo di evidenziare la necessità di programmare l'intervento pubblico su questi ambiti avendo prima garantita l'integrazio-

ne dei dati assunti, per giungere a comprendere veramente come si generano e si stabilizzano i cambiamenti che modificano le abitudini dei cittadini e la qualità della vita a Roma. In questa parte non si può non evidenziare i limiti dell'informazione relativa ai suddetti fenomeni, ma anche l'urgenza dell'intervento sulla fragilità sociale.

L'impulso già è stato dato dall'art. 21 della Legge 328/2000 che prevedeva l'istituzione di *“un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione”*.

Non si può quindi non interpretare il fondamentale cambiamento di mentalità nel modo di occuparsi delle politiche sociali e la consapevolezza della necessità di fondare l'azione sociale sulla *conoscenza competente* del contesto su cui si va ad incidere. Sembrerebbe necessario se non un osservatorio privilegiato dei bisogni e della condizione sociale della Città, un approfondimento sistematico di ricerca di campo sulle condizioni di povertà a Roma⁴, anche per fornire a coloro che faticosamente si confrontano ogni giorno con problemi di esclusione e di emarginazione sociale, uno studio e un'analisi qualificata dei contenuti latenti della domanda sociale.

Una politica sociale che si misura sui fenomeni dell'esclusione, è una politica che ha a cuore la promozione delle capacità soggettive di reinserimento e di partecipazione dei cittadini e che adotta misure per prevenire l'esclusione sociale e, quando questa si manifesta, si impegna per far uscire dal circuito assistenziale le persone in tutti i casi in cui ciò è possibile. In questo senso, diviene necessario (o meglio, preliminare) affinare le tecniche di misurazione e di mappatura dei fenomeni che conducono verso derive di povertà. Lo studio del territorio e dei fenomeni sociali, come garanzia di corretta impostazione delle politiche di intervento, ma anche come risposta istituzionale all'inclusione civica di tutti.

⁴ Ad esempio, il Comune potrebbe avviare una sistematica collaborazione con i numerosi e qualificati Istituti presenti nella Capitale, per rilevare l'evoluzione della povertà e del disagio a Roma sulla base di indicatori condivisi.

LE ANALISI SULLE CONDIZIONI DI FRAGILITA' A ROMA

Data la grande complessità delle tematiche relative alla povertà e al disagio sociale, nonché i diversi livelli di gravità e di rischio di esclusione sociale, in questa sezione si affrontano separatamente alcune tematiche. Altre sono descritte negli allegati, che riprendono le analisi contenute nel recente Rapporto redatto dalla Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale.

La povertà estrema e quella economica

Da una lettura quantitativa e qualitativa della povertà emerge che *le povertà* sono evolutive, ovvero si generano “nuove povertà” mantenendo però anche le “vecchie”. Negli anni, al disagio giovanile, alla dipendenza, ai minori in situazioni di rischio, alla povertà economica, al depauperamento delle relazioni familiari, spesso aggravate da eventi contingenti che determinano la perdita di reddito e quindi l'aggravamento di una condizione di fragilità preesistente, si è aggiunta la comparsa e l'aumento delle donne in difficoltà (vittime di tratta) o soggette a violenza intra ed extra familiare. A questi fenomeni più strettamente ascrivibili alle relazioni familiari (le depressioni, il deterioramento cognitivo e i disturbi nell'età avanzata come il problema dell'Alzheimer) si aggiungono ulteriori conseguenze quali l'indebitamento e il ricorso conseguente all'usura, nonché fenomeni di disagio sociale quali la disoccupazione giovanile, l'aumento delle malattie mentali, le dipendenze anche quelle senza sostanza, la vulnerabilità sociale nel lavoro atipico e flessibile, l'espulsione dal mercato del lavoro degli ultraquarantenni.

Ma il quadro delle “nuove povertà” metropolitane si allarga con ciò che vengono definite “povertà relazionali”, cioè situazioni legate alla diminuzione del senso di responsabilità sociale, alla diffusione dei fenomeni di illegalità, all'aumento del clima di violenza intra ed extra familiare, allo sfilacciamento del tessuto delle reti primarie positive, alla scarsa collaborazione tra famiglia, scuola ed altre agenzie educative, alla crescita dell'insicurezza sociale, all'aumento dei pregiudizi e degli atteggiamenti negativi nei confronti dei “diversi”.

E' significativo che negli ultimi anni si sia affermato il termine “vite fragili”, con un significato più esteso del termine povertà in quanto indicativo della condizione di debolezza e di vulnerabilità che, pur mantenendola, va oltre la dimensione della povertà economica.

Il Rapporto dell'Istat sulla povertà in Italia del 2008 (ultimo pubblicato), indica che sono in stato di povertà 2.737.000 famiglie italiane che rappresentano l'11,3% dei nuclei residenti. Nel complesso sono 8.087.00 gli individui poveri, il 13,6% dell'intera popolazione nazionale, di cui due terzi vivono al Meridione (5.541.000 individui pari al 68% del totale). Inoltre, sempre nel 2008 in Italia, 1.125.00 famiglie (il 4,6% delle famiglie residenti) vivono in condizioni di *povertà assoluta* per un totale di 2.893.000 individui ossia il 4,9% dell'intera popolazione nazionale.

Tra i primi fattori di rischio ci sono:

- l'elevato numero di componenti: il passaggio da 3 a 4 componenti espone 4 famiglie su 10 alla possibilità di essere povere;
- la presenza di figli, soprattutto minori: ogni nuovo figlio costituisce per la famiglia, oltre che una speranza di vita, una crescita del rischio di impoverimento (avere tre figli da crescere significa un rischio di povertà pari al 27,8%);
- la presenza di anziani;
- il basso livello di istruzione;
- la ridotta offerta di opportunità di lavoro;
- i costi onerosi, in taluni casi insostenibili, del mercato immobiliare.

Secondo la stessa fonte, nel 2008 l'incidenza della povertà relativa nel Lazio è in crescita rispetto alle analisi precedenti, e corrisponde al valore dell'8% sul totale delle famiglie residenti nella regione. Circa le caratteristiche dell'aumento è la situazione delle famiglie *border line*: l'aumento numerico non di famiglie povere, ma di nuclei non computabili come poveri solo perché le loro risorse finanziarie sono appena sopra la linea della povertà, ossia la superano per una somma esigua che va da 10 a 50 Euro al mese. L'Istat calcola che queste famiglie "a rischio di povertà" siano oltre 900 mila nel Lazio; esse arrivano con difficoltà alla fine del mese, e sono costrette a indebitarsi e a ricorrere ad interventi assistenziali, nonostante abbiano un lavoro e un reddito (è il fenomeno descritto dagli studiosi come "*working poor*").

Non solo, ma molte famiglie hanno problemi di consumo e debiti da estinguere. Le ragioni sono variegate: dalla perdita del lavoro alla malattia, dalle spese per cerimonie familiari al gioco, alla maldestra amministrazione del budget familiare, all'accensione di mutui per comprare casa o finanziamenti per ristrutturazione. E se in Italia la media del debito è di circa 14.800 Euro per nucleo familiare, nella sola provincia di Roma l'indebitamento familiare medio arriva a 21.148 Euro annuo.

Altri dati mostrano le condizioni di fragilità economica. Nel Lazio, l'Istat dice che il 9,7% delle famiglie è in ritardo col pagamento delle bollette, l'8,5% non può permettersi di riscaldare la propria casa, 5% delle famiglie non riesce a comprare prodotti alimentari, il 10,6% le medicine, il 16,7% i vestiti.

In un'indagine condotta sulla percezione soggettiva della povertà, il 6% delle famiglie romane ha risposto di tirare avanti «con molta difficoltà», e l'8,8 «con difficoltà». In tutto, sono 170 mila - su 1.163.000 - le famiglie della Capitale che vivono una situazione economica non buona. Le più fragili risultano quelle con un solo genitore e quelle composte da una sola persona, il più delle volte anziana.

Dal Dossier Caritas su "Disagio e Povertà a Roma" pubblicato nel 2005 emergeva che il fenomeno dei "senza casa" riguardava circa 2.000 persone che vivevano in strada e fra i 3 ed i 4 mila coloro che vivevano in alloggi precari e di fortuna in auto, baracche, accampamenti. Prendendo ad esempio l'utenza dell'Ostello notturno gestito dall'organizzazione cattolica, generalmente chi vive in strada è soprattutto un uomo italiano o straniero, nella fascia di età 36-55, spesso con problemi di alcolismo o di disagio psichiatrico.

Dal rapporto "I senza fissa dimora a Roma" presentato insieme alle iniziative di sostegno per gli *homeless* della Capitale, promosse dall'Azienda Ospedaliera San Camillo-Forlanini e da Commercety, in collaborazione con le organizzazioni della Rete della So-

lidarietà e con la Comunità di Sant'Egidio, risulta in aumento il *barbonismo giovanile*: si è abbassata infatti l'età media tra gli italiani e anche tra gli stranieri senza casa.

Non si hanno informazioni e dati precisi, ma nella percezione degli operatori sociali, il fenomeno della fragilità economica a Roma, non ancora diventata povertà estrema, riguarda anche anziani con la pensione minima, persone comuni con lavori regolari, giovani precari, uomini neo-divorziati, nuclei familiari con pignoramenti in atto, cas-sintegrati, ma anche tante altre situazioni che in molti casi hanno a che fare con le conseguenze legate alla facilità di accesso al mercato del credito.

Secondo i dati raccolti dalle Camere di Commercio ed elaborati da InfoCamere, tra gennaio e giugno 2009 cambiali, tratte e assegni non onorati sono aumentati in Italia sia nel numero (+5,2% rispetto allo stesso periodo del 2008) sia negli importi (+12,7%), portando il monte totale a quota 2,2 miliardi di euro. Ad una riduzione nel numero degli assegni scoperti (-11,1% nel semestre) ha corrisposto un aumento praticamente uguale nel valore medio (+ 10,8%), con la conseguenza che il monte complessivo degli assegni a vuoto è diminuito del 1,5%, attestandosi intorno alla quota di 1,3 miliardi di euro. Nello stesso periodo, le cambiali a vuoto cresciute sia nel numero (+15,1%), sia nel valore medio (+20,4%), hanno avuto il risultato che i pagherò rimasti sulla carta hanno registrato un'impennata del 38,7% rispetto ai primi sei mesi del 2008, per un controvalore di 951 milioni di Euro, contro i 686 milioni del 2007. Infine, in aumento anche le tratte (+25,9% di mancati incassi).

Le regioni in cui si concentrano maggiormente i protesti sono Lombardia (422 milioni di euro), Lazio (399 milioni) e Campania (334 milioni): queste tre regioni valgono il 52% di tutti gli scoperti italiani. Nella classica per province il triste primato è di Roma con 320 milioni di Euro promessi e mai pagati (sul totale regionale di 399 milioni).

Forse un altro indicatore di fabbisogno economico e soprattutto di difficoltà di accesso al credito, viene mostrato dall'esperienza del Fondo del Microcredito istituito nel 2007 dalla Regione Lazio⁵. L'esperienza dice che a fronte di un numero elevato di domande accolte (900 domande analizzate e 450 i prestiti erogati), in poco tempo si è esaurito il fondo messo a disposizione, ma è anche emerso un altissimo tasso di insolvenza, che ha costretto la Regione a rifinanziare il Fondo e ad apportare cambiamenti sull'iter finalizzato ad ottenere prestiti e sulla suddivisione degli assi di intervento.

Un primo approfondimento: la disoccupazione

La povertà è associata alla mancanza di reddito o a redditi molto bassi (bassi salari, ore di lavoro insufficienti) che impediscono di soddisfare i bisogni minimi dell'individuo o della famiglia. Pertanto molte cause che generano situazioni di povertà sono collegate all'andamento del mercato del lavoro.

E' però importante sottolineare anche che molte persone sono fuori dal mercato del lavoro per gravi motivi di salute, per la mancanza di servizi complementari di sostegno alla famiglia (servizi di cura per i bambini e per gli anziani), per scarsa professionalizzazione o per altre difficoltà (ad esempio di tipo relazionale). Occorre evidenziare anche che se il tasso di disoccupazione non è l'unica causa che genera povertà, è tuttavia evidente la correlazione che esiste tra le variabili disoccupazione e povertà:

⁵ Legge Regionale 18 settembre 2006 n. 10.

quando cresce la disoccupazione aumenta anche la povertà mentre quando diminuisce la disoccupazione diminuisce anche la povertà.

Un allarme sulla disoccupazione arriva anche dall'OCSE, che ha pubblicato l'Employment Outlook 2009, un rapporto sullo stato del mercato del lavoro. A livello mondiale l'OCSE stima che a seguito della crisi economica, la disoccupazione possa lievitare al 10%, con una schiera di disoccupati che si aggirerà sui 57 milioni di persone.

Naturalmente la situazione è critica anche per l'Italia, in cui il tasso di disoccupazione risulta ormai da tempo in crescita. Giovani e precari sono particolarmente colpiti dalla crisi. Come in molti altri Paesi, i lavoratori con contratti temporanei ed atipici subiscono gran parte dell'aggiustamento occupazionale. Rispetto a un anno prima, nel marzo del 2009 l'Italia aveva perso 261.000 posti di lavoro temporanei o con contratti atipici (inclusi i collaboratori coordinati e continuativi e occasionali), un numero che da solo è superiore all'intera contrazione dell'occupazione registrata nello stesso periodo. Il tasso di disoccupazione della fascia d'età compresa tra i 15 e i 24 anni è cresciuto di 5 punti percentuali in Italia nell'ultimo anno ed è ora pari al 26,3%.

Arrivando al contesto locale, la situazione sembra meno preoccupante rispetto al contesto nazionale, anche in considerazione dell'incidenza dell'occupazione nel settore pubblico, meno esposto alle turbolenze della crisi internazionale. In effetti, nel 2008 a Roma l'occupazione era cresciuta dell'1,3% rispetto al 2007, mentre il tasso di disoccupazione si attestava intorno al 7%, lo stesso livello del 2006. L'aumento più rilevante in termini di occupazione nel 2008 riguarda la componente femminile, che ha visto un incremento del 2,1% rispetto al 2007, mentre quella maschile è cresciuta dello 0,7%. Inoltre, a Roma il tasso di occupazione delle persone tra i 15 e i 64 anni è del 62,6% a fronte del 58,7% rilevato nella media nazionale⁶. Naturalmente questi dati riflettono ancora la situazione anteriore alla crisi internazionale. Per una definizione più puntuale della condizione occupazionale della popolazione romana, sarà necessario aspettare i dati del 2009.

Un secondo approfondimento: emergenza abitativa e sfratti

La Commissione governativa di Indagine sull'Esclusione ha pubblicato recentemente un rapporto sulle condizioni di povertà nei contesti metropolitani⁷, e denomina il caso romano in forma prioritaria dall'emergenza abitativa. I dati citati riguardano anzitutto le famiglie in attesa di alloggio in Edilizia Residenziale Pubblica che a Roma sono 32.871, a fianco delle quali si aggiungono 400 famiglie in estrema indigenza a carico assistenziale dell'UPA.

Un elemento causale è dato dall'esorbitante canone medio mensile di affitto che per un monolocale a Roma, supera gli 805 euro, con picchi che vanno da 1.085 Euro nel Municipio Roma 1 a 630 nel Municipio Roma 8; nel caso di un bilocale il canone medio mensile cittadino è di 1.010 Euro, con valori estremi pari a 1.410 a Roma 1 e 750 Euro Roma 6 e Roma 8.

⁶ E' quanto emerge dalla seconda edizione del 'Rapporto sul mercato del lavoro a Roma - 2008' effettuato dal Servizio Studi dell'Ufficio di Statistica del Comune di Roma ed è il risultato delle elaborazioni condotte su una molteplicità di fonti di dati fornite dall'Istat, Inps, Inail, Isfol e Camere di commercio.

⁷ Cfr. Allegati.

Da altro lato l'ultimo rapporto Upi Lazio-Eures pubblicato nel 2009, ha registrato un calo delle compravendite degli immobili nel Lazio pari al valore del 12,6% nel 2008 rispetto all'anno precedente; la stessa indagine fa emergere, in particolare, il decremento delle vendite di immobili a Roma pari al -13,1% rispetto all'anno precedente.

Un mercato immobiliare in recessione quindi e allo stesso tempo un vertiginoso aumento degli sfratti a testimonianza ulteriore di una sofferenza delle condizioni abitative nella Città. I dati dell'Upi Lazio-Eures mostrano come nel biennio 2007-2008 i provvedimenti esecutivi di sfratto hanno registrato un incremento del 31,3% rispetto al periodo precedente.

Particolarmente significativi i motivi dello sfratto visto che il 65,9% (5.562 in valori assoluti) avvengono per morosità. Ben 7.574 sfratti, pari all'89,8%, hanno interessato Roma con un aumento del 32,55% rispetto all'anno precedente, e tra questi ben 4.879 riguardavano motivi legati alla morosità dei locatari. Il dato è confermato dal Ministero dell'Interno che ha segnalato come le richieste di esecuzione siano aumentate, rispetto al 2007, del 171,62% (in valore numerico sono state 52.699) e gli sfratti eseguiti con la forza pubblica sono stati 2.209 con un aumento del 18,07% rispetto al periodo precedente.

Un terzo approfondimento: il barbonismo domestico

Non sempre i “nuovi poveri” occupano ponti sotto i fiumi, piloni della tangenziale, grotte o radure, baracche, teloni e cartoni. I servizi sociali rilevano anche il “barbonismo domestico” come uno dei fenomeni rilevanti soprattutto in termini qualitativi.

Nel corso dell'anno 2009 si sono registrate circa una ventina di segnalazioni dai territori. In genere sono amministratori di condominio o vicini di casa che, preoccupati per l'aspetto igienico e di sicurezza, segnalano la situazione ai Servizi Sociali ed alla ASL (Ufficio d'Igiene). Si tratta di situazioni, in particolare di anziani o di persone affette da patologia psichiatrica, che nel tempo non si sono mai rivolti a servizi di sostegno o di cura e, in condizioni di pieno isolamento, hanno tralasciato la pulizia dell'appartamento utilizzandolo come rifugio e come magazzino per ogni genere di materiale recuperato per la strada. Le condizioni igieniche risultano indescrivibili, con risvolti di pericolosità in caso di presenza di macchine per il gas, ma particolare gravità è data talvolta dalla presenza di animali.

Il compito assunto dai servizi risulta in questi casi piuttosto complesso in quanto comporta:

- la verifica a domicilio (spesso in accordo con i NAE Nucleo dei vigili Urbani)
- l'attivazione del medico di famiglia ove possibile per definire un quadro clinico generale
- l'attivazione di eventuali servizi specialistici (CAD, DSM)
- l'attivazione del Servizio veterinario e il reperimento di possibile ospitalità per animali in caso di presenza degli stessi
- la ripulitura dell'appartamento con AMA o ditte private
- la richiesta di nomina dell'Amministratore di sostegno
- l'individuazione di soluzioni al domicilio o mediante ricoveri anche temporanei

Manca un protocollo operativo per l'attivazione di ogni servizio, pertanto ogni attività risulta complessa ed estremamente differenziata nei contesti municipali. In particola-

re non sempre gli organismi accreditati per l'assistenza a domicilio si rendono disponibili in queste situazioni per la successiva presa in carico del caso, principalmente quando si tratta di adulti affetti da disagio mentale.

Le situazioni di violenza e i soprusi

Un elemento di fragilità sociale vissuta e - in un certo senso - imposta, è quello collegato alla violenza sulle donne. Il fenomeno è purtroppo presente da sempre nella Città. Dal 1992, anno di apertura del primo Centro Antiviolenza, al 2008, l'Associazione Differenza Donna ha dato ascolto a più di 15.000 donne di età compresa tra i 16 e 80 anni, provenienti da tutti i Municipi di Roma, da Comuni della provincia e in alcune occasioni anche da altre Regioni. Solo nel 2008 le operatrici hanno incontrato più di 1.500 donne. Nel corso degli ultimi anni infatti si è riscontrato un incremento dei contatti che, incrociando i dati disponibili, viene letto con l'acquisizione sempre maggiore di consapevolezza da parte delle donne, oltre che come il frutto del lavoro di creazione e rafforzamento della rete e delle numerose campagne di informazione e sensibilizzazione che hanno contribuito a dare maggiore visibilità ai Centri antiviolenza.

Il dato, inoltre, non viene letto in rapporto ad un aumento esponenziale dei casi di violenza quanto, piuttosto, all'emersione del sommerso, in virtù del fatto che nella maggioranza dei casi la forma di violenza più confidata dalle donne alle operatrici è rappresentata da un prolungato maltrattamento intrafamiliare, ovvero l'insieme di violenza economica, psicologica, fisica e spesso sessuale subita nell'ambito della famiglia ed esercitata in particolar modo da mariti, conviventi, compagni ed ex.

La disoccupazione, la difficoltà nel reperire delle soluzioni abitative e la povertà economica in genere toccano da vicino la maggioranza delle donne, sole o con figli, che decidono di intraprendere un percorso che la allontani dalla situazione di violenza. Le grandi difficoltà incontrate dalle donne nell'acquisire l'indipendenza economica necessaria, conducono le stesse ad essere incluse, sempre più spesso, tra i soggetti a rischio di esclusione.

Se la prevenzione è un aspetto imprescindibile per un approccio costruttivo del fenomeno della violenza di genere, mantenendo l'attenzione sugli elementi informativi, il Centro Antiviolenza del Comune di Roma di Via di Torre Spaccata 157 ha fornito un insieme di dati che descrivono la rilevanza del fenomeno in Città.

Anzitutto il numero totale di donne accolte (ovvero sostenute attraverso percorsi seguiti dall'esterno e non in qualità di residenti ospiti), che nel 2005 era 446, nel 2006 398, nel 2007 612 e nel 2008 648 donne accolte. La tendenza all'aumento sembra confermata anche nel 2009, anno in cui al 8 novembre erano state già accolte 572. Relativamente alla provenienza, la maggior parte (tra il 60% e il 70%) sono donne italiane, anche se va aumentando la quota di donne straniere che decidono di usufruire dei servizi offerti dal CAV per uscire dalla situazione di violenza. Sono - forse anche di conseguenza - gli uomini italiani maggiormente violenti rispetto agli uomini stranieri.

Ma un elemento preoccupante è che dal 2005 al novembre 2009, tra il 62% e il 73% delle donne che si sono rivolte al Centro aveva figli, dato che implica che anche tanti bambini sono vittime di violenza o di violenza assistita. Informazione che è possibile validare anche dal fatto che nella larga maggioranza dei casi, l'autore della violenza è il marito, il compagno o il convivente della donna: i dati affermano che nel 2008 il

marito e l'ex marito coprono il 52% dei casi di violenza mentre il convivente e l'ex convivente sono autori nel 19% dei casi.

Del resto, nello stesso periodo 2005/2009 la tipologia di violenza subita più frequentemente dalle donne è costituita dai maltrattamenti (tra il 56% e 80% dei casi), segue poi la violenza psicologica (tra il 9% e il 17%) e la violenza fisica e sessuale (valore che oscilla negli anni tra il 4% e il 12%). Un ultimo elemento, che richiama però l'attività di intervento su questo tema, è l'evidenza registrata tra il 2005 e il 2009 dell'alta percentuale rilevante di donne giunte al Centro a seguito di una segnalazione o di un invio dei Servizi Sociali territoriali o dalle Forze dell'Ordine, sia per avere sostegno, sia per una consulenza legale, ma soprattutto con una richiesta di ospitalità che - purtroppo - si scontra con le esigue risorse e gli spazi a disposizione. Al novembre 2009, nel corso dell'anno sono state ospitate 34 donne unitamente a 32 figli minorenni.

Il Centro Antiviolenza è una misura di intervento specifica per le donne vittime di violenza, ma come detto, può riguardare anche i loro figli minori. In Città si registrano però anche altre situazioni vissute dai minori e dai giovani, che impongono una riflessione densa di preoccupazione. Anzitutto si deve considerare la prostituzione di strada, che dal 2003 nel territorio del Comune di Roma, ha visto un incremento fortissimo di ragazze minorenni di origine straniera "gestite" da organizzazioni criminali molto strutturate e molto aggressive.

Il fenomeno è senz'altro complesso e multifattoriale e vede interagire più dimensioni, quali: i metodi coercitivi imposti dalle organizzazioni che sfruttano economicamente la tratta delle minorenni, la condizione psicofisica e sociale vissuta dalle minorenni, le richieste del "mercato" ovvero i clienti. Nel testo preparato dal Gruppo di lavoro sulla famiglia e i minori e in quello sui migranti viene ampiamente descritta la situazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati. In questa parte invece, si vuole porre in evidenza la rilevanza della prostituzione minorile e dei fenomeni connessi, quali gli stati di gravidanza collegati a rapporti sessuali non protetti e la dipendenza da sostanze stupefacenti (condizione che tra l'altro garantisce l'assoggettamento delle minorenni).

La complessità del fenomeno viene descritta dall'Associazione Virtus Italia Onlus che gestisce, dal 2005, per conto del Comune di Roma, alcuni progetti di intervento sociale a protezione delle ragazze minori vittime di sfruttamento e/o tratta sessuale. Una "casa di fuga" per quante riescono a svincolarsi dalle organizzazioni e un'unità di strada che propone direttamente il sostegno sanitario.

Nel corso del 2008 gli operatori impegnati hanno valutato che sul territorio romano vengano prostituite circa 1.500 minori straniere di età compresa tra i 15 ed i 18 anni, in zone ben definite della Città: Appia, Aurelia, Colombo/Eur, Laurentina/Marconi, Salaria/Prati Fiscali, Palmiro Togliatti, Tiburtina, Olimpica, Flaminia e Cinecittà/Prene-stina. A seguito di continui e ripetuti contatti, gli operatori hanno ormai definito che le ragazze sono soprattutto romene e centro-africane (soprattutto nigeriane) che provengono da condizioni sociali degradate, hanno un bassissimo livello di scolarizzazione, spesso sono del tutto analfabete.

In funzione della giovane età sono facilmente manipolabili e sono soggiogate psicologicamente attraverso violenze efferate e minacce alle famiglie di origine. Spesso grava su di loro anche un enorme senso di colpa perché dal loro reddito può dipendere la sopravvivenza economica del loro nucleo familiare in patria.

Un elemento positivo è che in tre anni circa 40 ragazze hanno portato a termine la denuncia degli sfruttatori garantendoli alla giustizia; hanno regolarizzato la loro posizione giuridica e sociale iscrivendosi a percorsi di formazione professionale ed entrando in tutta regola nel mercato del lavoro con contratti di apprendistato.

Le forme della dipendenza

E' in aumento l'interesse nell'ambito scientifico e sociale per le cosiddette "*new addictions*", ovvero tutti quei tipi di comportamenti che generano dipendenza senza l'assunzione di sostanze esterne. Si tratta di: gioco d'azzardo patologico, shopping compulsivo, dipendenza da internet, dipendenza da rapporti sessuali illegali e a rischio, dipendenza da lavoro, e altro.

La gravità delle ripercussioni che tutte le forme di dipendenza comportano in ambito relazionale affettivo ma anche economico sociale obbliga ad una sempre maggiore attenzione da parte dei servizi del territorio. A tale proposito va sottolineato che il gioco d'azzardo patologico (GAP) o gambling è stato riconosciuto dalla nosografia psichiatrica ufficiale come patologia e collocata nell'ambito dello "spettro" dei disturbi impulsivo-compulsivi (DSM-IV Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali)⁸, mentre per altre forme di dipendenza non esiste, ancora, un'apposita categoria diagnostica e quindi mancanza di strumenti di identificazione del fenomeno condivisi.

Tra tutte le *new addictions*, quella socialmente ed economicamente più rilevante è forse il gioco d'azzardo patologico, che è stato ufficialmente inquadrato come categoria diagnostica a partire dal 1980 e su cui sono stati individuati alcuni sintomi che conducono alla definizione del soggetto come giocatore patologico: la persona diventa man mano sempre più coinvolta nel gioco, irritabile ed irrequieta qualora tenti di interromperlo. Ha bisogno di giocare somme di denaro sempre maggiori, comincia a mentire in famiglia ed agli altri per nascondere, fino ad arrivare a commettere azioni illegali pur di giocare, mettendo a rischio le relazioni e il lavoro stesso. Il giocatore aumenta esponenzialmente le scommesse, nel tentativo di recuperare il denaro perduto, comincia a chiedere prestiti e si indebita sempre di più passando così ad una fase di disperazione, forte esaurimento fisico e psichico fino ad arrivare alle crisi familiari, divorzi, licenziamenti, problemi con la giustizia.

Non si hanno dati che descrivano il fenomeno, più volte viene citata al riguardo la ricerca del CNR di Pisa del 2008 svolta su un campione nazionale che mostra come i soggetti di età compresa tra i 25 ed i 34 anni sono quelli che hanno maggiormente dichiarato di avere giocato almeno una volta, a 'gratta e vinci', Lotto, Supenalotto e simili, oppure tipicamente maschili sono i videopoker e le scommesse sportive. Nel gioco infine investe maggiormente chi ha un reddito minore, secondo un'indagine del 2005 dell'Eurispes, confermata da una ricerca CNCA⁹-CONAGGA¹⁰ (2008).

⁸ American Psychiatric Association. 1994. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fourth Edition. Washington, DC: American Psychiatric Association.

⁹ CNCA Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA) è una Federazione a cui aderiscono circa 260 organizzazioni di tutta Italia.

¹⁰ CONAGGA (Coordinamento Nazionale Gruppi per Giocatori d'Azzardo) che raccoglie Enti diffusi su tutto il territorio nazionale (da Salerno a Trento) che da anni si occupano di interventi sulla dipendenza da gioco d'azzardo attraverso attività di cura - prevenzione - informazione - trattamento.

Un'altra forma compulsiva è legata al consumo e agli acquisti. Lo “shopping compulsivo” è un comportamento disadattivo dove durante l'azione compulsiva il compratore adotta una specie di auto medicazione della serotonina che lo porta a percepire, oltre alla sensazione di benessere, la possibilità di risolvere le proprie difficoltà. Questa falsa sensazione del proprio stato è l'elemento essenziale che induce il compratore a ripetere ossessivamente l'atto al fine di trovare il proprio equilibrio ed il proprio piacere. Ha però un effetto limitato: tolta l'etichetta del prezzo dell'oggetto comprato scema la sensazione di benessere e si accompagna al rimorso, vergogna, colpa irreparabile ed impossibilità di aiuto. Queste emozioni, associate ad una diffusa depressione, aumentano la dipendenza.

Le conseguenze per il compulsive shopper sono diverse: contrarre debiti elevati, timore di essere scoperti, atti disperati per nascondere la propria colpa.

Nel 1995 lo psichiatra americano Ivan Goldberg ha definito il concetto di *Internet Addiction Disorder* (IAD), individuandone i sintomi caratteristici. I disturbi mentali caratterizzati da comportamenti estremi nella sfera dell'abuso da internet possono condurre a un deterioramento del funzionamento fisico e psichico del soggetto fino a farla diventare una patologia. È patologia quando aumentano progressivamente le ore di collegamento e diminuisce il tempo disponibile da dedicare alle relazioni sociali, quando il virtuale acquista una importanza maggiore della vita reale, dalla quale il soggetto tende a estraniarsi sempre più, creando problemi in ambito familiare, lavorativo, scolastico e della salute che si traduce in un malessere psicofisico.

Ai sintomi della dipendenza si associano altre caratteristiche: la perdita delle relazioni interpersonali, le modificazioni dell'umore, le alterazioni del vissuto temporale, la cognitivà completamente orientata all'utilizzo compulsivo del mezzo, il “feticismo tecnologico”, cioè la tendenza a sostituire il mondo reale con un oggetto artificioso con il quale si riesce a costruire un proprio mondo personale e in questo caso virtuale, la deprivazione del sonno, i problemi fisici di varia natura come il mal di schiena, l'affaticamento oculare, la sindrome del tunnel carpale. Le forme di dipendenza da internet riguardano anzitutto il sesso virtuale e la pornografia, ma anche le relazioni e i social network, il gioco d'azzardo, shopping e commercio on-line, l'informazione (ricerca ossessiva di informazioni) e il coinvolgimento eccessivo in giochi “virtuali” o “di ruolo”.

I servizi e gli interventi per la povertà e l'emergenza sociale

Nella parte precedente si sono citati alcuni servizi specifici per particolari situazioni legate alla fragilità sociale. Difficile descrivere in questa parte l'intero sistema di interventi finalizzato ad ridurre l'impatto della povertà e del disagio, riferito a situazioni generali di esclusione sociale degli individui e dei nuclei familiari.

Come per altri settori delle politiche sociali, i Municipi romani hanno competenze rispetto a tutti i cittadini residenti, e anche i senza dimora stabilmente dimoranti nel territorio o iscritti nell'anagrafe locale (presso l'indirizzo virtuale "Via Modesta Valentini").

Il Dipartimento Politiche Sociali interviene invece per le persone che non hanno un riferimento territoriale, per esempio i minori stranieri non accompagnati, ma anche attraverso alcuni servizi che prevedono un'organizzazione a livello cittadino, come ad esempio quelli che riguardano l'emergenza sociale.

In particolare, i Municipi promuovono e gestiscono i seguenti servizi, direttamente o affidandoli ad organismi del Terzo Settore:

- Segretariato sociale,
- Servizio sociale professionale,
- Sostegno economico,
- Sostegno economico per malati di AIDS,
- Sostegno economico nuclei mamma-bambino,
- Orientamento e sostegno all'inserimento lavorativo,
- Centri diurni,
- Educativa territoriale,
- Assistenza domiciliare,
- Accoglienza in strutture residenziali,
- Servizi di accoglienza in strutture emergenziali,
- Assistenza alimentare: pasti autorizzati presso mense sociali.

Le tabelle seguenti riportano le informazioni essenziali, articolate per tipologia di intervento, relative all'offerta di servizi sociali municipali e ai beneficiari degli stessi.

È impossibile allo stato attuale definire di quante persone assistite si tratti, in quanto sono comuni le sovrapposizioni (ovvero ad uno stesso soggetto può essere erogato un contributo economico e una notte in assistenza alloggiativa) e anche perché talvolta il dato è solo indicativo (ovvero i Municipi riportano non sempre hanno registrato il dato esatto).

La fonte di tali informazioni sono le relazioni annuali che accompagnano l'approvazione dei bilanci comunali.

Al fine di ridurre le variazioni circostanziali, si è preferito riportare i dati del 2006 e del 2008 (ultimo anno disponibile).

Tab. 1 - Dati sui servizi sociali municipali e sull'utenza, v.a., anno 2006.

Municipio	Adulti assistiti con sussidi	Nuclei mam-ma -bambino assistiti	Malati Aids assistiti con sussidi	Contributi assistenza alloggia-tiva erogati	Notti autorizza-te assistenza alloggiativa	Pasti au-torizzati
1	237	7	62	27	41.450	104.796
2	44	1	18	22	5.448	19.200
3	56	3	0	28	18.721	28.520
4	172	3	19	26	1.103	4.112
5	333	11	82	43	5.320	33.863
6	154	12	68	32	7.756	26.589
7	96	2	30	36	2.958	14.870
8	191	3	130	66	4.277	27.547
9	53	0	37	22	7.300	10.220
10	230	0	66	120	3.170	5.600
11	308	0	67	54	1.831	5.995
12	83	2	75	21	2.090	5.432
13	414	11	101	28	10.000	50.370
15	71	0	94	43	3.293	10.349
16	119	4	37	33	1.156	1.234
17	37	0	22	16	2.920	8.914
18	75	0	69	24	1.095	13.870
19	138	0	100	54	5.200	20.075
20	84	2	27	31	959	6.388
Totale	2.895	61	1.104	726	126.047	397.944

Fonte: Dipartimento Promozione Servizi Sociali e Salute

Tab. 2 - Dati sui servizi sociali municipali e sull'utenza, v.a., anno 2008

Municipio	Adulti assistiti con sussidi	Nuclei mam-ma -bambino assistiti	Malati Aids assistiti con sussidi	Contributi assistenza alloggia-tiva erogati	Notti autorizza-te assistenza alloggiativa	Pasti au-torizzati
1	206	15	78	22	125.195	515.745
2	59	0	12	11	4.055	10.700
3	78	2	0	35	19.269	27.479
4	207	2	17	25	1.113	9.673
5	911	9	74	34	3.197	23.217
6	92	12	49	27	7.443	33.290
7	89	8	23	39	6.433	24.828
8	155	1	136	41	2.912	29.287
9	85	0	30	18	7.300	37.595
10	420	0	77	90	2.781	12.298
11	156	0	48	53	2.068	7.888
12	85	2	86	20	2.090	5.500
13	255	13	109	45	5.662	30.351
15	56	3	92	40	2.684	10.000
16	120	4	41	32	1370	1.549
17	37	0	25	15	2.845	8.914
18	45	0	58	31	1.365	12.751
19	111	0	99	56	5.234	19.282
20	107	2	21	54	2.000	7.000
Totale	3.274	73	1.075	688	205.016	827.347

Fonte: Dipartimento Promozione Servizi Sociali e Salute

Passando agli interventi promossi a livello centrale, si osserva che il Dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute promuove e gestisce i seguenti servizi e interventi:

- Interventi di promozione informazione,
- Sala Operativa per l'emergenza Sociale - SOS,
- Servizio di Tutela pubblica,
- Accoglienza di minori stranieri non accompagnati,
- Centri di pronta accoglienza dei minori 0-6 anni,
- Centri di pronta accoglienza per preadolescenti e adolescenti,
- Accoglienza in strutture residenziali per nuclei genitore-figlio,
- Assistenza domiciliare ai minori affetti da AIDS,
- Centri antiviolenza.

E' importante notare, in primo luogo, che a seguito dell'Ordinanza del Sindaco n. 248 del 24/9/2008 le competenze relative al Servizio di assistenza alloggiativa¹¹ sono state trasferite all'Ufficio per le Politiche Abitative (come anche il "bonus abitativo" e l'assistenza nei residences).

Il Dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute - U.O. Emergenza sociale e accoglienza continua a gestire tutto il servizio relativo all'accoglienza notturna degli adulti singoli e dei nuclei di madri con figli minori/gestanti in condizioni di emergenza.

Per le persone senza fissa dimora e con grave disagio sociale, è attivo un circuito di strutture residenziali in convenzione che nel 2008 ha offerto 132.420 pernottamenti, un numero sostanzialmente costante rispetto ai due anni precedenti.

E' da notare che nel corso del 2008 è aumentato il numero dei Centri di prima accoglienza convenzionati: nel 2006 erano attivi 2 Centri per complessivi 500 posti letto, nel 2008 sono diventati 8, per un totale di 765 posti disponibili. Tale aumento ha tuttavia comportato una diminuzione delle disponibilità di posti letto in Centri di accoglienza notturna di secondo livello (via degli Apuli e via della Cisterna,10) che nel 2008 erano due, per un complessivo di 108 posti disponibili.

Nell'ottica della razionalizzazione e personalizzazione degli interventi, con i bandi di gara e l'aggiudicazione dei servizi, recentemente è stata ridisegnata la mappa dei centri di accoglienza, destinando un maggior numero di posti alle situazioni di emergenza sociale, con particolare riguardo all'accoglienza di situazioni di elevata fragilità e multi problematicità specialmente nel periodo più freddo dell'anno.

Le misure del "Piano freddo" hanno subito una leggera flessione negli ultimi 3 anni, anche in considerazione del periodo di tempo considerato di "emergenza", pur mantenendosi sostanzialmente su numeri di interventi superiori alle 1.100 unità. A questi si possono associare i 720 utenti dei Centri diurni di Via Sapri e Stazione Termini.

Dal punto di vista relazionale, emerge chiaramente che dopo il lavoro di sostegno molti utenti instaurano un rapporto di fiducia con gli operatori, che può costituire una spinta emotiva verso un percorso di cambiamento, anche se per questi utenti il rischio di recidiva è molto elevato.

¹¹ Il Comune gestisce 4 strutture, per un totale di 186 appartamenti.

Tab. 3 - Dati sui Centri di accoglienza residenziale, per persone adulte, anno 2009

Centro	Gestore	Tipologia utenza	Capienza	Livello
“San Camillo-Forlanini” Piazza C. Forlanini, 1 (XVI Municipio)	Cooperativa Eriches 29	Persone adulte singole italiane straniere apolidi residenti e non residenti a Roma in grave condizione di disagio economico familiare e sociale	20	I
Via Santa Maria di Loreto, 35 (VIII Municipio)	Cooperativa Eriches 29	Persone adulte singole italiane straniere apolidi residenti e non residenti a Roma in grave condizione di disagio economico familiare e sociale	60	I
“Madre Teresa di Calcutta”, Via Assisi, 39 (IX Municipio)	Cooperativa Il Cigno	Persone adulte singole italiane straniere apolidi residenti e non residenti a Roma in grave condizione di disagio economico familiare e sociale	80+10 (EMERGENZA FREDDO)	I
Ostello Caritas Via Marsala, 109 (I Municipio)	C.R.S. Cooperativa Roma Solidarietà	Persone adulte singole italiane straniere apolidi residenti e non residenti a Roma in grave condizione di disagio economico familiare e sociale	247	I
“Casa Giacinta” Via Casilina Vecchia 15 (IX Mun.)				
Ostello Lungomare P. Toscanelli, 176 (XIII Municipio)	C.R.S. Cooperativa Roma Solidarietà	Persone adulte singole italiane straniere apolidi residenti e non residenti a Roma in grave condizione di disagio economico familiare e sociale	52	I
Via della Cistera, 8 (I Municipio)	S. Egidio ACAP	Persone anziane singole italiane straniere apolidi residenti e non residenti a Roma in grave condizione di disagio	8	II - III
Via degli Apuli, 39 (III Municipio)	Esercito Salvezza	Persone adulte singole con elevato livello di autonomia e autogestione	117	II - III

Fonte: Dipartimento Promozione Servizi Sociali e Salute

La U.O. Emergenza Sociale e Accoglienza del Dipartimento Promozione dei servizi sociali e della salute fornisce altri servizi che rispondono ai bisogni primari di molte persone disagiate, come le tradizionali 7 mense storiche, attivate ormai da anni attraverso convenzioni con Organismi del Terzo Settore e del Volontariato¹² e le mense festive attivate in alcuni Municipi.

Nel 2008 nelle sole mense feriali sono stati offerti complessivamente 552.400 pasti. A questi vanno aggiunti 74.037 pasti nelle strutture del circuito “madri con bambino”, quelli del “piano freddo” e dei Centri di accoglienza ordinari. E’ da osservare, però, che a fronte della pressante richiesta, gli organismi hanno erogato un numero di pasti di gran lunga superiori a quelli convenzionati.

In ottemperanza al nuovo assetto organizzativo e progettuale anche il servizio delle mense sociali è stato recentemente (2009) rimodulato per rispondere alle esigenze della popolazione delle persone senza fissa dimora, nonché dei singoli e dei nuclei in condizioni di povertà da reddito, tramite una più capillare e omogenea distribuzione territoriale delle mense convenzionate e della distribuzione di pasti.

¹² Via delle Sette Sale, 34; Via G.B Soria, 13; Lungomare Toscanelli, 176; Via Marsala, 109; Via Dandolo; Via degli Astalli; Via degli Apuli.

Sono stati, inoltre, attivati, servizi di fornitura di pasti caldi a domicilio nei Municipi IV, V, VII, VIII, IX, X, XII, XV, XVII, XVIII e XIX. Questo servizio, concordato con i Servizi sociali dei Municipi, il medico di famiglia e l'utente stesso, ha una duplice valenza: il soddisfacimento di un bisogno e, nel contempo, un sostegno alla persona che viene costantemente monitorata nella sua condizione, spesso di solitudine, dall'organismo gestore del Servizio ed eventualmente segnalato alla Sala Operativa sociale.

La risposta alle necessità di cura della persona e il soddisfacimento dei bisogni primari quali il mangiare sono il primo passo per il riappropriarsi della dignità e andare verso la restituzione dei diritti di cittadinanza.

A fronte di tale situazione in un'ottica di programmazione, di implementazione e di miglioramento continuo, e nell'ambito del percorso di preparazione del nuovo Piano Regolatore Sociale della città di Roma, si individua quale obiettivo importante l'implementazione di formule di residenzialità h24 *dedicate* (ad alta intensità sociale e bassa intensità sanitaria) al fine di rispondere a tipologie specifiche di utenza quali:

- anziani senza fissa dimora, sempre in maggiore aumento, che non possono essere ospitati nei centri notturni e per i quali occorre prevedere una presa in carico h24 al fine di veicolare il passaggio dalla strada all'accoglienza per il traghettamento verso soluzioni più idonee e, a seconda del caso, in casa di riposo o in RSA.
- adulti singoli senza fissa dimora con patologie psichiatriche o legate alla dipendenza per le cui condizioni risulta altamente indicato prevedere delle formule di accoglienza integrata con i servizi psichiatrici territoriali e/o i servizi per le dipendenze, inserimenti mirati o reintegro nel mondo del lavoro.
- adulti singoli senza fissa dimora in gravi condizioni di vulnerabilità sociale che presentano patologie specifiche richiedenti terapie ambulatoriali dedicate quali chemioterapia, dialisi, convalescenze post-operatorie che non consentono evidentemente la dimissione dal centro di accoglienza notturna.
- donne vittime di violenza, target sempre più in aumento, a fronte di una esigua disponibilità nel circuito dedicato. Tale tipologia di utenza richiede interventi specifici che non possono essere annoverati nel target caratteristico dell'emergenza sociale, anche se contestualmente alcune segnalazioni che pervengono richiedono risposte indifferibili e urgenti.
- donne che vengono sostenute nel percorso di genitorialità nei centri di accoglienza per madri con figli minori, che non riescono a farcela e decidono di lasciare il bambino, o in casa famiglia, o in affidamento, in casi estremi in adozione. Per il suddetto target occorre prevedere ogni più utile forma di tutela e sostegno, nella fase immediatamente successiva alla separazione

Contestualmente andrebbe implementato il lavoro di raccordo con i Municipi e con i servizi socio-sanitari territoriali. Ciò in quanto, dai dati emersi dal circuito dell'emergenza e dell'accoglienza, si evince una scarsa mobilità soprattutto dalle strutture di II e III livello poiché, al momento della possibile dimissione, all'esito di un percorso progettuale andato a buon fine, sono carenti gli strumenti di supporto economico e di effettiva presa in carico che consentirebbero la fuoriuscita dal circuito assistenziale (v. delibera n. 154 - sostegno economico e 163 - contributo economico per l'affitto).

Tab. 4 - Dati sulle mense sociali, anno 2009

Indirizzo	Ente Gestore	Orari	N. Pasti
Via delle Sette Sale, 34 (Colle Oppio - I Mun.)	C.R.S. Cooperativa Roma Solidarietà	dalle ore 11.30 alle ore 13.30	312.996 pasti l'anno
Via G. B. Soria, 13 (zona Battistini - XIX Mun.)		dalle ore 11.30 alle ore 14.00	
Lungomare Toscanelli, 176 (Ostia - XIII Mun.)		dalle ore 11.30 alle ore 14.00	
Via Marsala, 109 (Stazio- ne Termini - I Mun.)		aperta tutto l'anno dalle ore 17.30 alle ore 19.30	
Via degli Apuli, 39 (San Lorenzo - III Mun.)	Esercito della Salvezza	dalle ore 18.00 alle ore 20.00	47.808 pasti l'anno
Via degli Astalli, 14/a (Piazza Venezia - I Mun.)	Centro Astalli	dalle ore 16.00 alle ore 18.00	35.700 pasti l'anno
Via Dandolo, 10 (Trastevere - I Mun.)	Comunità di S. Egidio	merc. giov. sab. dalle ore 17.00 alle ore 19.00	93.696 pasti l'anno
Via Lentini, 74 (zona Bor- ghesiana - VIII Mun.)	Cooperativa Sociale "Impegno per la Pro- mozione"	colazione alle ore 6.30, pran- zo alle ore 12.00 (I turno) e alle ore 13.30 (II turno)	11.520 (240 pa- sti per 48 gior- ni)
Via dei Carraresi, 1 (zona Pisana - XVI Mun.)	Comunità Matteo XXV ONLUS	colazione alle ore 6.30, pran- zo alle ore 12.00 (I turno) e alle ore 13.30 (II turno)	11.520 (240 pa- sti per 48 gior- ni)
Via Casilina Vecchia, 19 (zona Ponte Casilino - IX Mun.)	C.R.S. Cooperativa Roma Solidarietà	colazione alle ore 6.30, pran- zo alle ore 12.00 (I turno) e alle ore 13.30 (II turno)	13.640 (220 pa- sto per 62 gior- ni)

Fonte: Dipartimento Promozione Servizi Sociali e Salute

Tab. 5 - Dati sul servizio "pasti a domicilio", anno 2009

Municipio	Ente Gestore	Pasti
IV	Cooperativa Sociale "Un Sorriso"	6.810 (30 pasti per 227 giorni)
V	Coop. "Bottega Solidale ONLUS"	7.575 (25 pasti per 303 giorni)
VII	Coop. "Bottega Solidale ONLUS"	5.675 (25 pasti per 227 giorni)
VIII	Coop. "San Pietro e Paolo Patroni di Roma"	7.575 (25 pasti per 303 giorni)
IX	C.R.S. Coop. Roma Solidarietà	7.575 (25 pasti per 303 giorni)
X	Coop. "San Pietro e Paolo Patroni di Roma"	7.575 (25 pasti per 303 giorni)
XII	Coop. Soc. "Impegno per la Promozione"	6.810 (30 pasti per 227 giorni)
XV	Coop. Soc. "Un Sorriso"	5.675 (25 pasti per 227 giorni)
XVII	Coop. Soc. "Un Sorriso"	7.575 (25 pasti per 303 giorni)
XVIII	Coop. Soc. "Un Sorriso"	7.575 (25 pasti per 303 giorni)
XIX	Coop. Soc. "Un Sorriso"	7.575 (25 pasti per 303 giorni)

Fonte: Dipartimento Promozione Servizi Sociali e Salute

Allegati

Allegato 1 - Lo studio e l'analisi della povertà

La misura della povertà può essere ottenuta come risultato dell'incrocio di quattro diversi parametri:

- il tenore di vita,
- il reddito,
- le misure assolute,
- le misure relative.

I primi due parametri fanno riferimento al criterio di misura adottato, gli altri due al livello sul quale si collocano le misure. A seconda della scelta di questi parametri si ottengono misure diverse della povertà.

In genere sono preferite le misure basate sulla qualità della vita delle persone, ma spesso ci si imbatte sulla difficoltà che il tenore di vita è un concetto con caratteristiche altamente soggettive e variabili e che quindi è difficile da misurare e da cogliere in valore assoluto¹³.

La soluzione che si adotta è un concetto di povertà relativo, in rapporto cioè alla situazione complessiva, agli standard di vita di una determinata società. Secondo questa interpretazione è ritenuto povero un individuo o una famiglia che non hanno i mezzi necessari per condurre quel tenore di vita valutato come "adeguato" nella medesima società, e quindi non ha consumi né determinati comportamenti socialmente definiti "normali".

Si ricorre inoltre molto frequentemente alle misure basate non sul consumo ma -viceversa- sul reddito, assunto il quale si danno due alternative:

- 1) stabilire una soglia di reddito e quindi definire beni e risorse, al di sotto del quale non è garantita la sopravvivenza e una vita dignitosa;
- 2) fissare un limite intermedio, sempre costituito da beni e risorse, stabilito però in relazione al livello di vita complessivo della società in esame, in quel periodo di tempo.

La prima soluzione introduce il concetto di povertà assoluta, ovvero si è poveri quando viene a mancare quel complesso di beni e risorse economiche, di cui l'uomo necessita per soddisfare i suoi bisogni vitali, cioè per sopravvivere dignitosamente. La seconda riflette invece un concetto di povertà relativa, ovvero si è poveri quando non si riescono a soddisfare i bisogni propri del contesto sociale e temporale nel quale la persona vive.

Con tale misura però non si coglie tanto la povertà quanto la disuguaglianza, ovvero la differenza che passa tra i redditi dei "poveri" da quelli dei "non poveri", e quindi non si misura la povertà, ma il fatto che vi siano sempre dei soggetti che si trovano al di

¹³ Al riguardo si può vedere l'interessante lavoro sulla valutazione della qualità della vita a Roma in De Belvis A.G., Petrelli G., Prati S., Spagnolo A., 2001, *Indicatori di salute per la valutazione della qualità della vita. Proposta di un modello di analisi per Roma e Provincia*, in "Difesa Sociale" numero 4.

sotto di quella soglia, pur disponendo magari di redditi adeguati a condurre una vita dignitosa.

Le difficoltà della misurazione della povertà, poi, non si esauriscono solo con la scelta del criterio, piuttosto si complicano se la povertà viene valutata in rapporto all'individuo, o in rapporto al contesto familiare. Secondo quest'ultimo criterio si possono stabilire i livelli o le soglie di reddito o di consumo da cui partire.

Per convenzione si utilizza il reddito/consumo medio pro-capite. Il cosiddetto *International Standard of Poverty Line*, misura internazionale adottata in molte indagini, definisce povera una famiglia di due persone il cui consumo complessivo fosse uguale o minore al reddito pro-capite preso in esame in quell'anno.

Attraverso la procedura delle "scale di equivalenza", la Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, stimava la povertà in Italia, utilizzando l'indagine ISTAT sui consumi, che è la più attendibile tra quelle relative al tenore di vita.

C'è tuttavia un'altra indagine sulla povertà in Italia, che è quella promossa dalla Banca d'Italia, che ha per oggetto i bilanci delle famiglie italiane.

Allegato 2 - Norme recenti per il sostegno all'occupazione

Legge 28 gennaio 2009, n. 2 “Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti crisi il Quadro Strategico Nazionale”.

Legge Regionale Lazio 20 marzo 2009, n. 4 "Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati". (Cfr. *Delibera della Giunta Regionale Lazio 27 luglio 2009, n. 598*)

Legge 9 aprile 2009 n. 33 Misure urgenti a tutela dell'occupazione (ammortizzatori sociali, indennità di reinserimento a favore dei collaboratori a progetto e di lavoro accessorio, ecc..

Decreto Interministeriale 19 maggio 2009, n. 46441 "Accesso all'indennità di disoccupazione per le sospensioni dell'attività lavorativa".

Delibera della Giunta Regionale Lazio 6 agosto 2009, n. 649 "Approvazione programma annuale di attività dell'Agenzia Lazio Lavoro - Piano Attività 2009".

Allegato 3 - Il “Patto contro la crisi”

Il *Protocollo d'intesa*, sottoscritto il 13 maggio 2009 tra Regione Lazio e CGIL-CISL-UIL, prevede i seguenti impegni prioritari:

1. Dare piena applicazione al programma integrato della Regione Lazio contro la recessione e per la buona occupazione (*che costituisce parte integrante del presente patto*);
2. Aumentare da 20 a 40 milioni lo stanziamento in bilancio a sostegno del **reddito minimo garantito** per l'anno 2009.
3. Approvare, entro settembre 2009 , la legge “ in materia di **contratti per lavori, servizi e forniture**”.
4. Attivare entro giugno 2009 tutti gli strumenti di sostegno al **credito delle imprese** in grado di attivare garanzie per un miliardo di euro;
5. Dare immediata attuazione alla recente delibera di stanziamento di 22 milioni di euro per il sostegno ai giovani ricercatori;
6. Realizzare entro il 2009 le opere di edilizia sanitaria previste, per un investimento pari a 90 milioni di euro nel 2009, e di fornitura di sistemi tecnologici per 15 milioni di euro;
7. Avviare entro settembre 2009 la riconversione del S. Giacomo;
8. Autorizzare e realizzare, entro il 2009, 1000 nuovi posti letto di **RSA**;
9. Ridefinire, entro giugno 2009, i criteri di compartecipazione ai costi delle rette RSA graduando ulteriormente le fasce di reddito;
10. Ridurre in maniera significativa le **liste di attesa**, attivare DoctorCup, sviluppare e ampliare il servizio RECUP;
11. Proseguire nella centralizzazione degli acquisti tramite Consip;
12. Intensificare le iniziative per escludere la spesa per ricerca e didattica dal bilancio del SSR, premessa indispensabile per ridurre la compartecipazione sulle prestazioni specialistiche;
13. Erogare entro il 2009 i 50 milioni di euro per il diritto allo studio universitario e i 46 milioni per quello scolastico;
14. Realizzare, entro il 2010, altri 2300 posti in **asili nido**;
15. Dare piena attuazione al “piano casa” per la costruzione di 5700 nuovi **alloggi di edilizia pubblica e convenzionata**.
16. Recepire l'accordo tra Regioni e Governo per la semplificazione e il rilancio dell'attività edilizia privilegiando gli interventi tesi al risparmio energetico;

17. Approvare, entro il 2009, una **“Legge quadro sulle case destinate all’affitto”**;
18. Attivare e rendere immediatamente operativo il fondo di solidarietà per i mutui;
19. Avviare entro il 2009 la realizzazione del *“progetto integrato collegamento Intermodale Roma-Latina e collegamento Cisterna – Valmontone”*;
20. Aprire entro giugno 2009 i cantieri per il completamento della **Orte-Civitavecchia**;
21. Completare entro l’anno la Sora-Ferentino-Frosinone;
22. Portare da 60 a 100 milioni l’investimento regionale su **“Adeguamento della Salaria tra Passo Corese e Rieti”** e impegnare il Governo, in sede di integrazione della Intesa generale quadro del 20 marzo 2002, a uno stanziamento sull’opera non inferiore ai 400 ml di euro;
23. Concludere, entro il 2010, i lavori per l’interporto di Orte;
24. Aumentare di 30.000 unità entro il 2009 e di ulteriori 20.000 unità, entro il 2010, i **posti/treno** sulla rete ferroviaria regionale;
25. Avviare la realizzazione del raddoppio della ferrovia Roma-Viterbo a partire dalla tratta Riano-S. Oreste;
26. Avviare, entro giugno 2009, almeno la metà degli interventi previsti nel **“Piano integrato per la sicurezza delle stazioni ferroviarie regionali”** (completando la loro totale riqualificazione entro il 2010);
27. Sostenere gli interventi per la delocalizzazione dello scalo aeroportuale di Ciampino nel nuovo sito di Viterbo e per l’avvio delle procedure per la realizzazione del terzo scalo, a valenza regionale, nella provincia di Frosinone;
28. Sostenere e velocizzare la realizzazione entro il 2009 del piano straordinario di messa in sicurezza degli **edifici scolastici**;
29. Avviare entro i primi mesi del 2010 i lavori del porto turistico di Fiumicino e definire le procedure autorizzative e progettuali per la realizzazione del porto turistico di Anzio e di potenziamento di quello commerciale.
30. Attuare, attraverso sinergie con l’autorità portuale, il piano e i progetti di ammodernamento, ampliamento e nuova costruzione del **sistema portuale** marittimo di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta per un investimento pubblico, entro il 2009, di 150 milioni di euro in grado di generare finanziamenti privati ulteriori per 350 milioni di euro;
31. Portare, entro il 2010, la **banda larga** in tutte le aree attualmente in digital divide;
32. Finanziare, sostenere e monitorare le azioni di comuni e province volte all’ampliamento della raccolta differenziata dei rifiuti;

33. Promuovere la costituzione di un **polo pubblico di trattamento integrato dei rifiuti** con l'assorbimento delle attività attualmente svolte dal consorzio GAIA;
34. Realizzare entro il 2009 l'impiantistica di trattamento finale prevista dal Piano Regionale Rifiuti.
35. Approvare entro luglio 2009 la legge istitutiva degli ATO in materia di rifiuti;
36. Sostenere la produzione di energia da fonti rinnovabili raggiungendo, entro il 2009 l'obiettivo di 150 Mw;
37. Approvare entro luglio 2009 il nuovo **piano regionale sull'Energia**;
38. Ridurre dal 2011 le **aliquote IRPEF e IRAP**, a partire dall'IRPEF, e prevedere nella legge di bilancio 2010 uno stanziamento straordinario di 50 milioni di euro – equivalenti allo 0,1 di addizionale IRPEF – per misure compensative, da definire entro il settembre 2009 attraverso specifica concertazione con le parti sociali, in favore delle fasce piu' deboli della popolazione
39. Rivedere ed allargare le fasce di **agevolazioni tariffarie**, su ferro e gomma, per studenti anziani, diversamente abili e lavoratori posti in cig o disoccupazione.

Allegato 4 - Norme per il contrasto della violenza sulle donne

Si riportano, senza alcuna pretesa di esaustività, alcune Direttive comunitarie e Leggi che prevedono interventi contro la violenza sulle donne.

Direttiva 76/207/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976 “Relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro”

Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 Stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES.

Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 Modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006 Riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004 Attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.

Direttiva 96/34/CE concernente l'accordo quadro sul congedo parentale.

Direttiva 75/117/CEE del Consiglio del 10 febbraio 1975 Per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile (sostituita dalla Direttiva 2002/73 CE).

Direttiva 79/7/CEE del Consiglio del 19 dicembre 1978 Relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale.

Direttiva 86/378/CEE del Consiglio del 24 luglio 1986 Relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociali.

Direttiva 97/80/CE del consiglio del 15 dicembre 1997 Riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso.

Direttiva 86/613/CEE del Consiglio dell'11 dicembre 1986 Relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità

Direttiva 92/85/CEE del Consiglio del 19 ottobre 1992 Concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/cee)

Direttiva 23 maggio 2007 del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per i diritti e le pari opportunità “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche”.

Legge 66/96 “Norme contro la violenza sessuale”

Legge 154/2001 “Misure contro la violenza nelle relazioni familiari”

Legge Regionale N. 64/93 “Norme per l'istituzione di centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio”

Allegato 5 - L'emergenza casa a Roma¹⁴

La questione alloggiativa è da sempre un'emergenza alla quale le amministrazioni che si sono succedute al governo della Capitale non hanno saputo rispondere, di fatto delegando *in toto* al mercato l'espansione della città senza prevedere alcuna pianificazione urbanistica di rilievo. A Roma ammontano a 32.871 le famiglie in attesa di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (Erp) inserite nella graduatoria ufficiale aggiornata dall'Ufficio extradipartimentale per le Politiche abitative al 21.12.2006, di cui 1.200 col massimo del punteggio (10 punti) (Upa, 2009); 400 i nuclei familiari in estreme condizioni di indigenza in carico all'Upa per l'assistenza in emergenza (Upa, 2009); 24.621 gli sfratti emessi per morosità negli ultimi cinque anni con un'incidenza del 9,5% sulle abitazioni in affitto; 19.418 gli sfratti eseguiti negli ultimi cinque anni con un'incidenza del 7,5% sul totale delle abitazioni in affitto.

Numeri che lasciano poco spazio all'ottimismo se letti congiuntamente a quelli sul mercato delle locazioni, in appena il 15% dei casi definite da contratti a patti concordati, e con affitti che tra il 1999 e il 2008 hanno fatto registrare un incremento complessivo del 145%. Si consideri che a Roma il canone medio richiesto per un monolocale è di 805 euro (con picchi massimi di 1.085 euro nel I Municipio e valori minimi nell'VIII di 630 euro); per un bilocale è di 1.010 euro (con picchi massimi di 1.410 euro in I e II Municipio e valori minimi di 750 euro in V e VIII). Motivo per cui, per risparmiare, molti nuclei familiari hanno preferito spostarsi nei comuni della prima cintura intorno alla Capitale. E il Comune di Roma ha reagito a tale tendenza acquisendo alloggi Erp ad Anzio, Lavinio e Pomezia.

Canoni, dunque, quelli del mercato immobiliare, proibitivi, non solo per le famiglie (italiane e straniere) a basso reddito (inferiore ai 15.000 euro annui) con figli ma anche per quei nuclei appartenenti al c.d. "ceto medio", fino a qualche anno fa al riparo dal pericolo di deriva sociale, oggi, sempre più vulnerabili e a rischio di esclusione sociale. Un rischio che interessa, dunque, non solo le tradizionali categorie di chi versa in condizioni di miseria da generazioni, ma anche i c.d. *inclusi* che, in ragione di pervasive e persistenti disuguaglianze sociali, si trovano in condizioni economiche e sociali subordinate, precarie ed incerte.

Un "ceto medio" che si trova costretto a vivere situazioni di emergenza alloggiativa o in occupazione: al suo interno, famiglie monoreddito (1.200-1.300 euro medi mensili) con figli, in cui l'unico percettore di reddito, pur disponendo di un'occupazione sicura, con contratto a tempo indeterminato, si trova a perderlo, entrando in cassa integrazione o in mobilità, e sperimentando così una drastica riduzione di risorse economiche disponibili, alla quale fanno seguito una serie di difficoltà, prime tra tutte l'impossibilità di far fronte alle spese di affitto e alle utenze, nonché al mantenimento del proprio nucleo familiare.

Si tratta di uomini tra i 35 e i 54 anni, sui quali la fase recessiva dell'economia ha già iniziato a farsi sentire, bruciando posti di lavoro e dilatando i tempi di durata della disoccupazione (Istat 2009). Un discorso analogo vale per le giovani coppie *dual earner*, in cui entrambi i partner hanno occupazioni atipiche o "non standard", in cui

¹⁴ Estratto con riduzioni dal "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2009" a cura della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, Novembre 2009.

l'instabilità lavorativa si traduce in interruzione dei rinnovi con pesanti ripercussioni sul reddito disponibile. Anche in questi casi, la prima difficoltà con cui ci si trova a dover fare i conti è il mantenimento dell'alloggio, il più delle volte in affitto.

A questo quadro vanno aggiunte le condizioni di persone anziane che vivono sole (donne over-75enni) con esigue pensioni sociali o di reversibilità (300-400 euro mensili) sotto sfratto esecutivo per morosità; coppie di anziani con una sola pensione o con due pensioni minime, spesso con figli adulti conviventi, non raramente disoccupati, non più in grado di sostenere le spese di affitto e utenze¹⁵.

Un'altra tipologia di soggetti che iniziano ad avvertire fortemente i segni dell'attuale crisi economico-finanziaria sono i piccoli commercianti, gli artigiani e i lavoratori autonomi più in generale. La criticità di questo segmento dell'occupazione è stata recentemente sottolineata anche nel Rapporto Annuale Istat 2008, che riferisce una riduzione complessiva di 104.000 unità.

Si tratta di lavoratori che, una volta attinto ai risparmi di una vita, hanno richiesto prestiti a società finanziarie, alla cui restituzione non riescono più a far fronte. Quando giungono ai servizi sociali non dispongono più di risorse proprie su cui poter contare e gli strumenti a disposizione per fronteggiare tali criticità sono del tutto insufficienti. Evidenze confermate anche dai dati raccolti attraverso il Sistema informativo sociale della Caritas nei 35 centri di ascolto parrocchiali che operano su Roma. Da un confronto tra i dati relativi al periodo gennaio-maggio 2008 e 2009, elaborati da Fabio Vando, si rileva anzitutto un sensibile aumento della popolazione che si rivolge a questi sportelli, specialmente con riguardo alla componente italiana. Una novità, se si considera che in genere a queste "porte sociali" approdano per lo più stranieri.

Si passa infatti da 1.039 casi a 1.248, con un incremento di oltre tre punti percentuali della componente italiana (dal 22,8% al 26%). Una popolazione in prevalenza femminile, per oltre il 70% del totale. Rispetto allo stato civile, aumentano le persone coniugate (dal 34,8% al 37,3%), così come coloro che rimangono soli, sia in seguito alla perdita del partner, sia in seguito a una separazione.

Nel 2009 sono transitati dalla vita di coppia a quella di single per lutto o separazione l'1,9% in più rispetto al 2008. Sono aumentati di circa tre punti percentuali anche i nuclei con 2-3 figli, così come è accaduto per quelli monogenitoriali.

Da sottolineare l'avvicinarsi ai centri d'ascolto Caritas anche di un sensibile numero di persone che dispongono di una casa di proprietà (che passano dal 2,6% al 4%), al pari di chi vive in affitto (dal 25,8% al 29,6%), presso amici o parenti (dal 7,9% all'11,5%). Aumentano in modo piuttosto preoccupante coloro che si mantengono con lavori saltuari o che vivono di espedienti e che si rivolgono ai centri in cerca di lavoro (da 587 casi a 751). La percentuale sul totale di questi soggetti cresce significativamente, passando dal 6,4% del 2008 al 13,1 % del 2009.

Quali eventi possono portare questi soggetti a trovarsi "senza casa"? Per mettere a fuoco il concatenarsi di eventi in ragione dei quali la traiettoria biografica di un soggetto può prendere un'inclinazione pericolosamente discendente, declinandosi come un vero e proprio percorso di esclusione sociale, sono state raccolte oltre venticinque storie di vita di persone che, al momento di questo studio, vivevano in

¹⁵ Cfr. il testo elaborato dal Gruppo di lavoro "Persone anziane".

occupazione collettiva o singola, in case di alloggio Erp, in residence comunali di accoglienza temporanea.

Per rendere più completo il quadro delle informazioni sono state anche condotte circa 30 interviste ad assistenti sociali impegnati nei servizi sociali di alcuni Municipi, in cui la questione dell'emergenza alloggiativa è maggiormente avvertita¹⁶, oltre che al dirigente dell'U.O. per le assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica dell'Ufficio extradipartimentale per le Politiche abitative del Comune di Roma. Non bisogna infatti dimenticare che Roma, per la vastità del suo territorio e della sua popolazione, è caratterizzata da forti specificità territoriali, di cui non si può non tener conto specialmente trattando un tema come quello dell'edilizia residenziale pubblica. Sarebbe ingenuo e fuorviante trattare questo problema definendone i contorni medi, dimenticando che l'edilizia residenziale pubblica nella Capitale si è spesso mossa nella direzione della creazione di veri e propri "ghetti", in cui la stratificazione di forme di disagio attraverso le generazioni e il concentrarsi di episodi di devianza, ha favorito lo sviluppo e il consolidamento nel tempo di vere e proprie subculture che hanno finito per ostacolare la progettazione di percorsi di reinserimento e promozione sociale, specie tra i più giovani.

Se si guarda al background familiare e culturale di queste persone si rileva il ricorrere di alcuni eventi di frattura che, da soli o in combinazione con altri, hanno accresciuto nel tempo la loro vulnerabilità sociale. Nella ricostruzione dei percorsi biografici delle persone intervistate ricorrono precoci e radicali interruzioni dei rapporti con la famiglia di origine, dovuti sia alla problematicità della gestione della genitorialità, ad una elevata conflittualità interna alle relazioni, alla divergenza di vedute sul futuro, al presentarsi di gravidanze non accettate, alla frequentazione di compagnie non condivise, al desiderio di affrancarsi dalla tutela autoritaria di padri ingombranti e dispotici, ecc.

A queste situazioni spesso si associano percorsi formativi brevi, caratterizzati dal precoce abbandono degli studi, deciso per abbracciare un mondo del lavoro fatto di lavori e lavoretti in nero, a bassa qualificazione e mal pagati. Lo studio è vissuto come inutile orpello, come ostacolo alla sospirata autonomia e indipendenza dalla famiglia di origine. Nel lavoro, anche se non regolare, il nulla-osta verso la libertà. Di fatto non è che il primo passo verso una dipendenza dal bisogno che difficilmente queste persone nella vita riusciranno ad evitare. Una nuova schiavitù, che non consente di indirizzare la propria vita verso un'effettiva autonomia. A questo punto le narrative prendono vie diverse: c'è chi non ce la fa a sostenere il peso esistenziale della responsabilità e si abbandona al traffico e all'uso di sostanze; chi cede alla persuasione del guadagno "facile" e si inserisce in percorsi di microcriminalità; chi rimane vittima di malattie psico-fisiche che ne minano la capacità stessa di "rifarsi" una vita; chi trova la forza di reagire e a costo di grandi sacrifici proietta la sua esistenza su quella dei propri figli; chi investe tutto in un progetto familiare proprio; chi si rimette in gioco e cerca di recuperare quanto perduto.

Non è facile fare sintesi rispetto alla svariata gamma di problemi che possono presentarsi da soli o in inimmaginabili combinazioni e concatenazioni nelle quali diventa difficile anche solo tentare di inserirsi per ri-costruire una progettualità di vita.

¹⁶ È stata inviata una lettera di contatto a ciascuno dei 19 Municipi e al momento della redazione di questo contributo sono stati intervistati gli assistenti sociali dei Municipi: VII, X, XI, XVII, XVIII.

Senza alcun dubbio un intervento precoce, quando ancora queste persone sono inserite nel circuito scolastico, potrebbe davvero fare la differenza. Un intervento integrato sulla famiglia e sul contesto scolastico potrebbe favorire la prevenzione di precoci uscite dalla scuola, primo e determinante punto di rottura con il sistema.

Ciò che accomuna gran parte di queste persone, sia quelle che hanno una casa Erp (ma sono morose), che vivono in occupazione o che sono in affitto, è il rischio di perdere l'unico punto fermo della propria esistenza: la casa. La casa rappresenta il centro di gravità del sistema delle certezze di questa fascia di popolazione.

Non di rado le persone intervistate nel corso di questa ricerca hanno dichiarato che nel momento in cui dovessero perdere *anche* la casa, non avrebbe più senso continuare a vivere. Sono consapevoli che, data la penuria di strumenti di assistenza, la strada costituirebbe l'esito ultimo di questo processo. E non è raro incontrare oggi a Roma persone che vivono in ex mercati coperti abbandonati, in furgoni o roulotte, in dimore improprie allestite all'imbrunire in luoghi insospettabili di giorno. È crescente il numero di residenze fittizie¹⁷ rilasciate dai Municipi a persone che non dispongono di una dimora stabile.

Non è raro incontrare persone che vivono in occupazione di alloggi, vuoi di tipo collettivo - sostenute da movimenti di lotta locali (Action, Coordinamento, Movimento lotta per la casa, Casa Pound) a forte connotazione politica ma trasversale ai due schieramenti di destra e di sinistra - vuoi a carattere individuale. Si tratta di persone che, "risolto" il problema della casa, sono in grado col reddito disponibile di "sopravvivere", di assicurare a sé e alla propria famiglia almeno un livello minimo di sussistenza. Persone che desidererebbero pagare un canone sociale a fronte di un alloggio pubblico, ma che devono confrontarsi con l'attuale penuria di alloggi Erp.

Attualmente le risposte allo specifico problema della casa si concentrano sull'erogazione di una serie di contributi a sostegno del pagamento dei canoni d'affitto o in aiuto al nucleo familiare o alle singole persone.

Nel 2008 sono stati 10.430 i beneficiari del contributo per l'affitto ex delibera comunale 431/2000 ("Buono Casa") su ben 16.214 richiedenti che hanno presentato domanda nel 2007. Tra la presentazione della domanda e l'effettiva erogazione del contributo possono trascorrere fino a 9-10 mesi: tempi eccessivamente lunghi che rischiano dunque di non risolvere la situazione di emergenza in cui una persona può venirsi a trovare.

Dodici i residence comunali al momento disponibili per l'accoglienza dei nuclei in emergenza alloggiativa. Recentemente ne sono stati attivati altri tre sul territorio del VII Municipio con la conseguenza di una concentrazione, in un contesto già molto complesso e problematico, di ulteriori situazioni di grave disagio. A fronte di ciò non sono previsti al momento ampliamenti di organico nei servizi sociali del Municipio, per far fronte all'inevitabile crescita delle domande di assistenza.

A livello municipale le risorse in campo sono ugualmente limitate: gli assistenti sociali possono contare sui contributi per l'affitto ex delibera comunale 163/1998, che

¹⁷ Le residenze fittizie sono fissate in base alla Delibera comunale 172/2002 in Via Modesta Valenti, luogo convenzionale che sostituisce la c.d. Via della Casa Comunale e sono attribuite a persone che hanno perso la residenza in seguito a procedura di irreperibilità. Ogni Municipio ha il suo indirizzo di residenza fittizia: il I Municipio ha il civico 1; il II il civico 21; il III Municipio il 3 ecc... In questa stessa delibera, alcune associazioni e cooperative sociali del territorio sono autorizzate a rilasciare indirizzi convenzionali per la fissazione di residenze fittizie.

prevede l'erogazione di un contributo per un periodo massimo di quattro anni a persone con sfratto eseguito, che hanno già dovuto abbandonare l'alloggio e che presentano un nuovo contratto di locazione regolarmente registrato. In genere tali contributi, che non possono superare i 516 euro mensili, vengono erogati con cadenza bimestrale.

Il problema è che negli ultimi anni i fondi dei Municipi destinati a questi interventi sono stati drasticamente ridotti così come quelli diretti a finanziare la delibera 154/1997 che prevede interventi a carattere economico al nucleo familiare e alla persona a fronte della definizione di un progetto di integrazione sociale. Attualmente gli assistenti sociali attingono a questi fondi per far fronte anche ai problemi di morosità dei canoni di affitto, che potrebbero portare molti nuclei a ricevere avvisi di sfratto. Ma si tratta solo di armi spuntate, e comunque sia gocce nell'oceano del bisogno.

A fronte di questo "buco nero" delle politiche vanno sempre più consolidandosi movimenti collettivi di lotta per il diritto alla casa che promuovono sul territorio occupazioni di edifici di enti privati coinvolti in piani di speculazione edilizia. Riguarda per un buon 70% migranti e italiani con redditi tra i 1.000 ed i 2.000 euro mensili, che non permettono loro di accedere al mercato degli affitti.

L'emergenza abitativa costa al Comune 27 milioni di euro l'anno per affitti per sedici strutture costituite da monocali o bilocali per i quali il Comune paga da un minimo di 1.260 euro al mese sino a 3.500.

Molti insediamenti di case popolari ex IACP ora ERP non si distinguono dalla realtà dei residence per l'inadeguatezza urbanistica a soddisfare i bisogni minimali delle persone che vi abitano. Il Laurentino 38 è un contenitore di povertà urbane mantenute sempre al limite della sopravvivenza. Realizzato sull'onda dell'utopia modernista secondo la quale un quartiere disegnato è già un passo avanti per la qualità della vita, come Corviale e Tor Bella Monaca. Ma non si era preso in considerazione che concentrare soggetti in sofferenza sociale avrebbe prodotto un feed back devastante.

Allegato 6 - Socialmente esclusi: senza lavoro, né pensione¹⁸

Il primo dato che colpisce nelle persone che abbiamo avvicinato in questa indagine - cittadini italiani, non immigrati - è che, la maggior parte di loro, pur essendo in là con gli anni, non sono né anziani né vecchi. I termini sono piuttosto vaghi, ma convenzionalmente stanno ad indicare, rispettivamente, la conclusione del percorso lavorativo e l'inizio della dipendenza. Alcuni, ma pochi, integrano pienamente una o l'altra di queste condizioni. Nella gran parte dei casi, tuttavia, si tratta invece di persone le quali, pur essendo ancora relativamente "giovani", in un'età compresa tra 55 e 65 anni, hanno ormai da tempo cessato del tutto di lavorare ed hanno alle spalle una più o meno lunga storia di occupazioni precarie; sicché, all'atto pratico, non percepiscono più alcun reddito né hanno ancora maturato il diritto ad una pensione sociale.

Per una serie di vicende, pressoché tutti hanno un tetto sulla testa ma non un luogo dove andare ad abitare e soprattutto non possono contare su alcun aiuto da parte dei familiari. In sostanza, sono rimasti soli. Per lo più hanno alle spalle un matrimonio fallito ed hanno ancora dei figli da qualche parte, ma sono legami ormai perduti e logorati dal tempo. La loro condizione è ulteriormente aggravata da malattie più o meno invalidanti, in qualche caso di rilievo psichiatrico; che non è agevole appurare se costituiscano la causa o la conseguenza del loro stato attuale.

Il che dà loro la possibilità di percepire un qualche trattamento di invalidità; che rappresenta di norma l'unica fonte di entrata di cui dispongono.

Che stiano ai margini della società, non vi sono dunque dubbi. Ma la loro esclusione è di natura alquanto particolare. Come detto, la quasi totalità di loro non ha una casa. Vivono in luoghi di accoglienza più o meno temporanei, magari con la prospettiva di uscirne un giorno per finire in una casa di riposo; se e quando l'età glielo consentirà. La carriera scolastica è quasi nulla; la maggior parte di loro ha lasciato la scuola ben prima di conseguire la licenza media. I legami con i familiari, il coniuge, i figli e i parenti, sono per molti di loro, se non tutti, pressoché inesistenti, ormai un ricordo sbiadito e lontano, spesso vissuto con rimorso o nostalgia; comunque sia, non hanno più nessuno che li possa sostenere o che sia disponibile a farsene carico, offrendo loro ospitalità o un sostegno economico. Se mai hanno lavorato in passato, sono stati occupati in lavori e lavoretti occasionali e assolutamente precari, per lo più al nero e senza copertura contributiva. In ogni caso, non vi sono le condizioni per accedere ad una pensione dignitosa.

In definitiva, la loro realtà attuale è quella di chi si trova come sospeso in un limbo, collocato o confinato in una zona franca che non gli consente di percepire un adeguato trattamento previdenziale né di fare domanda per la pensione sociale per mancanza dei requisiti. Né di qua né di là: troppo vecchi per lavorare, non abbastanza per ritirarsi.

Eppure, per i più l'assillo economico non è il problema maggiore. Dopotutto, quei pochi soldi di cui dispongono debbono servire solo per il "superfluo" (i biglietti dell'autobus, un caffè al bar, un frugale pranzo in trattoria, accompagnarsi con

¹⁸ Estratto con riduzioni dal "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2009" a cura della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, Novembre 2009

qualche donna); per il resto, le comunità che li accolgono provvedono a tutte o quasi le loro necessità primarie, dal vitto all'alloggio, dagli esami clinici alle cure mediche, dai vestiti a qualche intrattenimento ricreativo.

Salvo rari casi, perciò, non è una casa, un'abitazione privata, il luogo in cui li si incontra. Quasi sempre è un centro di assistenza, gestito da un istituto benefico o da una cooperativa di servizio, che offre loro un riparo, in attesa di una sistemazione migliore in un alloggio popolare; al quale molti di loro aspirano ma probabilmente non approderanno mai.

Alcuni, pochi, vivono per strada, sebbene il "barbonismo" sia un'esperienza della loro vita che i più hanno da qualche tempo superata, che hanno praticato in passato, per qualche giorno i più fortunati, per mesi altri, prima di approdare, passando per un ostello, al luogo dove ora si trovano; perciò, in senso tecnico, non si possono classificare come *homeless*. O li si può semplicemente incontrare presso una delle tante mense per poveri presenti in vari quartieri della città, dove vanno un po' per necessità, un po' per trovare qualcuno con cui scambiare poche parole, confidare un bisogno, chiedere qualcosa, denunciare con qualche pudore la loro condizione a patto che in giro non lo si venga a sapere.

In questa indagine li abbiamo incontrati presso alcune comunità alloggio e centri di accoglienza per anziani della Caritas diocesana di Roma (Santa Giacinta, Fidene II, Grottapinta), qualcuno anche alla mensa di Via Dandolo gestita dalla Comunità di Sant'Egidio, altri attraverso l'Arciconfraternita del S.S. Sacramento e di S. Tritone di Via Gallia e la cooperativa Progetto Salute, che ci hanno messo in contatto sia con anziani che vivono in casa sia per strada.

Anche se alcuni passaggi si ripresentano sostanzialmente invariati, le vicende che contraddistinguono la vita di queste persone sono fra loro diverse, e peraltro comuni alla maggior parte delle storie degli esclusi, dei tanti poveri e marginali che capita quotidianamente di incrociare nelle strade di ogni città. In un certo senso, la loro condizione riassume e riepiloga tutte le forme di povertà che popolano il territorio delle grandi aree urbane: sintesi e punto di arrivo di un percorso che ha attraversato tutte le stazioni di una precarietà di volta in volta incipiente e annunciata; individui che, ad ogni snodo, ad ogni stazione, della loro biografia, hanno - per scelta o necessità, consapevolmente o meno - sempre imboccato la direzione sbagliata.

Ciò che nella biografia di una persona adulta nel pieno degli anni si presenta come difficoltà contingente o come annuncio di un avvenire incerto e problematico - la mancanza di un lavoro, un periodo più o meno lungo di disoccupazione, il problema della casa, le difficoltà legate alla crescita dei figli, l'instabilità delle relazioni familiari - in quella degli anziani, che si sono ormai lasciati alle spalle il pezzo più lungo della vita, assume inevitabilmente la forma di un racconto declinato al passato, riepilogo di un'esistenza che a quel punto non può più essere cambiata ed è ormai diventata irreversibile.

Pochi tratti essenziali sono sufficienti a ricostruire questi percorsi. Per alcuni di loro i problemi cominciano ancor prima di nascere o sperimentano da subito, per fatalità o errori di chi li ha generati, l'abbandono, il ricovero in brefotrofio, violenze e maltrattamenti, cui segue spesso, una volta divenuti adulti, la fatale riedizione delle esperienze disastrose e spesso violente dei loro padri e delle loro madri. La loro

esistenza ne resterà segnata per sempre, anche se è difficile attraverso l'intervista riuscire a comprendere a fondo quanto e come.

La precoce interruzione degli studi si presenta nelle loro storie quasi come una costante. Tra gli anziani è una caratteristica ricorrente, almeno in Italia. Il punto è che le persone intervistate sono entrate in età scolare intorno agli anni '50-'60 quando l'istruzione di massa aveva ormai preso piede e la sola licenza elementare già non bastava più a garantire un'adeguata sicurezza nella carriera lavorativa. Sicché, anche se non molti mostrano di averne coscienza, lo scarso livello di istruzione è il primo serio handicap che ipoteca il corso della loro vita.

Qualcuno, non pochi, comincia a lavorare precocemente appena dopo aver abbandonato la scuola, altri - in particolare le donne - non fanno niente o meglio danno una mano in casa, la propria e di altri, nell'attesa del matrimonio. Accanto al fallimento scolastico, un altro tratto ricorrente in queste storie è il lavoro nero. La stragrande maggioranza di questi anziani hanno lavorato per una parte della loro vita, talvolta guadagnando anche piuttosto bene.

Ma passando da un'impresa all'altra, da un posto di lavoro all'altro, sempre senza il versamento di regolari contributi. A questo punto le strade si dividono o si moltiplicano. Su questo composto invariante, in cui si uniscono povertà scolastica e irregolarità lavorativa, si impiantano vicende singolari, quasi sempre nettamente separate in base al genere. Per le donne di questa generazione, che non hanno mai iniziato una vera e propria attività lavorativa, ciò che più ha pesato sul loro destino è l'instabilità matrimoniale e familiare. Pressoché tutte hanno alle spalle una storia di abbandoni e separazioni. Compagni o mariti che se ne vanno di casa lasciandole con i figli e tutto, senza un lavoro, senza un soldo, senza un aiuto, principio di un itinerario nel disagio che in molti casi avevano già vissuto da figlie nella famiglia d'origine e che, di nuovo, rivivono senza variazioni nella loro vita affettiva e familiare. Non meno frequente è il caso di donne che, figlie di padri alcolizzati, sposano a loro volta uomini dediti all'alcol, che irrimediabilmente perdono il lavoro, diventano violenti con la moglie e i figli, talvolta fino ad abusarne sessualmente. Percorsi che si ripetono. Tant'è che alla domanda che cosa non rifarebbero se potessero tornare indietro, la risposta è sempre la stessa: il matrimonio.

Per gli uomini invece è soprattutto il lavoro che finirà per gravare sul risultato finale. Anche tra gli uomini il fallimento matrimoniale ha giocato un certo ruolo, ma per lo più la vicenda li ha visti dalla parte dei protagonisti anziché delle vittime: semplicemente se ne sono andati di casa, si sono messi con un'altra donna e chi s'è visto s'è visto. A parte questo, la variabile decisiva è appunto il lavoro. Un lavoro segnato da frequenti interruzioni, un po' qua e un po' là, talvolta con esperienze lavorative ben compensate in qualche paese straniero; cogliendo le occasioni che offriva il mercato. Al nero, senza contributi, quasi sempre. Senza alcuna preoccupazione per il futuro. Ecco, l'assenza di una prospettiva futura, la mancata anticipazione di che cosa sarebbe stata la loro vita dopo, una volta vecchi, troppo anziani per essere tenuti presenti, è una caratteristica ricorrente di queste biografie. Come si dice? hanno vissuto alla giornata, accontentandosi di guadagnare quanto era necessario per mantenere la famiglia. Alcuni di loro raccontano di momenti in cui disponevano di parecchio denaro, che poi hanno dilapidato nel giro di qualche anno quando, per le ragioni più diverse, si sono venuti a trovare "improvvisamente" in ristrettezze economiche.

L'improvvisamente richiama un ulteriore elemento tipico della vita di queste persone. Dietro c'è un po' di tutto: il licenziamento, i fallimenti delle ditte in cui erano occupati, la passione per l'alcol, per alcuni le donne, la morte di un figlio o della compagna di una vita, e soprattutto gli infortuni, gli incidenti sul lavoro e le malattie.

Stando ai racconti, tutto avviene dall'oggi al domani. Di punto in bianco ci si trova senza una fonte di reddito. Non si è più in grado di pagare l'affitto e si è costretti a lasciare l'alloggio. Se la rottura del matrimonio è avvenuta prima, ci si trova improvvisamente da soli e per strada. All'inizio c'è chi è disposto a darti una mano, ti presta qualche soldo, ti accoglie in casa per qualche giorno. Poi più nulla.

Per molti è l'inizio di un calvario di disperazione e delusioni che porta dritto alla strada, alle panchine dei parchi e agli angoli delle stazioni.

Quel che resta difficile da capire in queste disgraziate vicende è la consequenzialità della catena degli eventi; che cosa viene prima, e agisce da causa, e che cosa viene dopo, e fa da effetto. L'impressione è che tutto sia connesso con tutto, che tutto si leghi, che ognuno di quegli avvenimenti descritto singolarmente fosse in qualche modo annunciato, prima o dopo condannato a verificarsi. Più che la sequenza, forse perché ricostruita a ritroso, è però l'insieme, il determinismo, che colpisce in queste lunghe storie che si estendono per l'intera durata di una vita. Non di rado capita che nel racconto affiorino delle contraddizioni, i piani si confondano, gli eventi si intersechino, ciò che è cronologicamente successo prima sia messo dopo e viceversa. Ciò che per l'appunto conferma quell'impressione. Come se l'intervistato si sforzasse di trovare un senso postumo all'insieme degli eventi, una ragione sufficiente a giustificarli e naturalmente a giustificarlo.

Così, il *deus ex machina* della tragedia è una volta il coniuge o un parente, un amante infedele, una volta la sfortuna che si è accanita, il socio d'affari o il datore di lavoro che l'hanno imbrogliato, un'altra la malattia, la perdita della salute, l'imperizia di un chirurgo, l'incidente capitato tra capo e collo, il dolore causato dalla perdita del compagno o di un figlio. Spesso un po' di tutto.

Ciò che distingue nettamente la vicenda di questi anziani da quasi tutti i casi che sono stati indagati in altri luoghi e in altre parti di questa indagine sulle miserie urbane è che la congiuntura economica non gioca alcun ruolo nei racconti delle loro vite. Non più e non più di tanto. La recessione attuale non modifica affatto la loro condizione né il loro tenore di vita. Forse non incide nemmeno sulle loro aspirazioni future, per esempio quella, comune a molti, di ottenere un alloggio di edilizia popolare.

Qualcuno anzi sostiene di avere ricavato qualche beneficio indiretto dalle poche misure che sono state approntate per contrastarla, come la carta acquisti. Il resto non li riguarda; se mai al limite li favorisce, come il calo del carovita, che non intacca il loro già magro potere d'acquisto.

Le ragioni del loro presente sono profondamente radicate nel passato. Risalgono quasi sempre alle prime esperienze infantili, alla situazione economica e sociale della famiglia d'origine. Ed è allora che avrebbero dovuto essere fronteggiate e, dove possibile, in qualche modo risolte. L'ipotesi che almeno una parte di queste storie si possa spiegare con la tesi della "cultura della povertà", cioè della trasmissione per via familiare, da generazione a generazione, di padre in figlio, di madre in figlia, di determinati modelli di adattamento alla realtà e soluzione dei problemi, affiora talora in modo prepotente e non si può di certo scartare a priori.

Ma, come abbiamo visto, non è che una faccia della medaglia, un pezzo della storia. La disoccupazione, i bassi salari, la precarietà del lavoro, la mancanza di istruzione se non peggio l'evasione dell'obbligo scolastico, la difficoltà di accedere ad un alloggio popolare, nonché la mancanza o l'inefficienza dei servizi e di una seria politica di aiuti alle famiglie, l'insufficiente copertura del sistema degli ammortizzatori sociali, l'assenza di una misura di mantenimento del reddito; tutto questo ed altro ancora non può in alcun modo essere annoverato nella lista dei fattori di tipo culturale.

Costituiscono invece il frutto di irresponsabilità e inadempienze sociali che si traducono in mancanza di libertà, sofferenze, e soprattutto costi e sprechi, di risorse umane ed economiche. Sprechi e costi che, considerata l'età di queste persone, la collettività, e chi per essa, dovrà accollarsi ancora per lunghi anni; per giunta con la prospettiva, la quasi certezza, che con il costante aumento dell'area della inattività e della precarietà lavorativa, la perdita della sicurezza e la crescita dei fattori di rischio, finiranno inevitabilmente per aggravarsi.

Allegato 7 - Interventi e servizi di contrasto della povertà e del disagio sociale

Segretariato sociale. Questo servizio - rivolto a tutti i cittadini di ciascun Municipio - è finalizzato a informare i cittadini sui diritti e le opportunità presenti nel territorio, con l'obiettivo di orientare e accompagnare gli stessi nell'accesso ai servizi socio-assistenziali e socio-sanitari.

Servizio sociale professionale. Costituisce lo "snodo" del sistema territoriale e settoriale dei servizi sociali. Ha lo scopo di valutare le problematiche sociali ed eventualmente la "presa in carico" delle persone che vivono in condizione di disagio sociale, predisponendo un progetto personalizzato di interventi e prestazioni.

Assistenza alloggiativa (Del.C.C. 163/98). Contributo economico transitorio al nucleo familiare in difficoltà abitativa, a seguito di una sentenza di sfratto e avente un reddito non superiore a Euro 11.362.05, come ausilio nel pagamento del canone d'affitto di un nuovo alloggio privato.

Contributo "una tantum" per il gas (Del. G.C. 672/2005). Contributo straordinario per i nuclei familiari a basso reddito, finalizzati al pagamento delle utenze gas. Sono comprese spese particolari quali, a titolo esemplificativo: consumo elevato sia del riscaldamento autonomo che sia centralizzato; sostituzione caldaia; adeguamento norme sulla corretta tenuta delle caldaie; nuovi posizionamenti delle caldaie negli appartamenti; sostituzioni macchine gas.

Bonus affitto. Il Comune di Roma pubblica annualmente il bando per i buoni casa, che permette ai beneficiari, attraverso il rispetto degli opportuni requisiti, di usufruire di un bonus integrativo per il pagamento dell'affitto.

Riduzione tariffa rifiuti. L'intervento prevede la riduzione annua di 90 Euro per nucleo familiare, sulla base di determinati criteri.

Servizi di **mensa sociale** e di **accoglienza residenziale** attivati in collaborazione con Organismi del Terzo Settore e del Volontariato. In particolare nel periodo invernale (Piano freddo) che funzionano come centro di sosta e di accoglienza.

Allegato 8 - La Sala Operativa Sociale

Il servizio ha lo scopo di affrontare le emergenze di carattere sociale che si verificano sul territorio cittadino ed è finalizzato a intercettare il disagio, laddove si manifesta, attivando percorsi individualizzati volti a dare una risposta efficace alle persone in difficoltà.

Il servizio – primo in Italia – è stato attivato in via sperimentale nel febbraio del 2002 ed è affidato a organismi del Terzo Settore in convenzione con il Comune di Roma. Si rivolge a tutti i cittadini, istituzioni e servizi che intendono segnalare situazioni di emergenza sociale (forze dell'ordine, servizi sociali, ospedali, magistratura, ecc.).

L'accesso avviene mediante contatto telefonico al call center della Sala Operativa Sociale, mediante numero verde 800.440022, attivo 24 ore su 24 tutti i giorni. Non esistono requisiti formali per accedere al servizio, che è gratuito.

Il servizio dispone di un Front Office con un coordinatore di Sala e 14 operatori telefonici esperti con specifica formazione in counselling (ascolto, filtro valutazione e invio), che attraverso una turnazione coprono le n.5 postazioni telefoniche e il servizio attivo h24 tutti i giorni dell'anno e un Back Office con un coordinatore di Servizio Sociale, 3 assistenti sociali e 6 Unità di Strada, di cui 5 diurne che coprono il territorio di ciascuna ASL romana e i relativi Municipi corrispondenti e di una attiva nell'orario notturno.

Le principali attività realizzate dal servizio sono:

- decodifica e valutazione della richiesta telefonica;
- sostegno telefonico;
- orientamento e informazione;
- coordinamento delle attività legate a emergenze di carattere sociale;
- invio dell'unità di strada per verifica della situazione segnalata;
- inserimento in strutture d'accoglienza;
- attivazione dei servizi territoriali e della rete formale e informale;
- assistenza e collocamento di minori non accompagnati;
- gestione del Data-Base;
- presa in carico temporanea in attesa dell'attivazione dei Servizi Sociali e Sanitari preposti;
- prestazioni specifiche secondo le necessità: ricovero ospedaliero o presso altre strutture (per esempio case di cura, case famiglia per minori) e altre necessità.

Tab. 1 - Dati relativi alle attività della Sala Operativa Sociale (anni 2006-07-08)

anno	n. utenti registrati	n. telefonate ricevute	n. contatti attivati nella rete dei servizi, per interventi sugli utenti	n. interventi diretti su utenti
2006	13.465	86.108	97.750	19.950
2007	12.578	91.785	100.000	19.398
2008	11.489	103.000	92.560	18.328

Fonte: Comune di Roma, Dipartimento Politiche sociali (2009)

Il servizio della Sala Operativa Sociale, che registra un costante incremento degli interventi a livello cittadino, è attualmente in fase di riordino organizzativo. E' stato inoltre avviato il potenziamento del servizio con una unità mobile destinata al territorio denominato "Mura Aureliane" (attualmente dedicata alle azioni del piano di delocalizzazione dei campi nomadi).

Le unità mobili hanno il compito di intervenire sul posto (verifiche, visite domiciliari, sopralluoghi congiunti con il NAE e se del caso con le forze dell'ordine in ogni situazione di emergenza segnalata alla Sala, di monitorare costantemente il territorio in relazione al disagio urbano estremo, di acquisire gli elementi informativi utili ad impostare l'intervento, di segnalare e affidare l'utente ad un referente istituzionale o alla rete formale ed informale dei servizi sociosanitari territoriali, nonché di provvedere nelle situazioni richieste alla fornitura di beni di prima necessità nelle situazioni più estreme di cronicità di strada.

E' attivo il nuovo software per il potenziamento del *data base* e il collegamento delle informazioni tra la centrale e i centri di accoglienza; ogni situazione segnalata viene relazionata e registrata nel rispetto della *privacy* e delle norme di accesso ai documenti e rappresenta uno strumento di conoscenza utile per seguire gli utenti, la loro situazione nel tempo e a fornire elementi utili alla programmazione del servizio e all'avvio di nuove metodologie di intervento.

Di recente, a seguito dell'attivazione dei centri di ricettività per il periodo freddo, è stato attivato un ulteriore programma con un database specifico collegato ai centri di accoglienza al fine di disporre in tempo reale della disponibilità dei posti e successivamente procedere alla elaborazione dei dati per la programmazione dei successivi servizi.

L'obiettivo è continuare a promuovere interventi e attivare servizi in modo da far coincidere l'alta qualità del servizio con la richiesta di nuovi posti di accoglienza in termini di sostenibilità e compatibilità, di efficienza e di efficacia, tenendo ben presente il costante *trend* di aumento di persone che si trovano costrette a vivere sulla strada.

Allegato 9 - La rete alimentare cittadina

Dall'esperienza iniziata nel dicembre 2004 del magazzino della solidarietà "Aiutare chi aiuta" presso via Assisi n. 39, usato per stoccare coperte, abbigliamento, generi di prima necessità acquistati dal Comune e a disposizione delle associazioni di volontariato attive sul fronte dell'assistenza per le persone senza fissa dimora, è sorto il progetto, coordinato dalla Sala Operativa Sociale, "Roma Non Spreca" che si occupa di promuovere la collaborazione con le grandi catene di distribuzione (ipermercati, supermercati e mercati rionali) che forniscono vari generi alimentari e beni di largo consumo. I prodotti vengono destinati ai centri di accoglienza, tramite le Onlus di riferimento, consentendo un sostanzioso risparmio economico e introducendo una collaborazione fattiva tra il profit e *non profit*.

Il servizio "Roma Non Spreca" ha creato una rete di fornitori e di fruitori delle risorse da raccogliere e ridistribuire. Uno dei prossimi obiettivi è quello di privilegiare la territorialità dei bisogni e delle risorse e ciò con il duplice scopo, quello di facilitare il raccordo tra i fornitori e beneficiari (anche per ridurre gli sprechi di alimenti deperibili che vanno consumati tempestivamente) e quello di favorire l'immissione nell'elenco dei beneficiari, anche di tutte quelle realtà piccole che si occupano di accoglienza, ma che rischierebbero di rimanere esclusi dal circuito della fornitura.

Prossimamente, a seguito di un protocollo di intesa stipulato con la Fondazione "Banco Alimentare ONLUS", partirà un progetto di una "Rete alimentare e siticibo" per integrare con il recupero di cibi freschi e cucinati, il sostegno fornito dalle aziende e l'azione di assistenza ai più poveri della città.

L'obiettivo della "Rete alimentare cittadina" è dunque ridurre lo spreco di cibo, trasformando le eccedenze di mense, supermercati, mercati rionali e negozi in risorsa per chi ne ha bisogno. L'idea di fondo consiste nel far incontrare domanda e offerta, bisogno e disponibilità: da un lato chi produce cibo o ne gestisce grandi quantità - e, in mancanza di alternative, ne getta quotidianamente una parte nella spazzatura -, all'altro capo singole persone e famiglie impoverite dalla congiuntura globale, che con quel "cibo di nessuno" possono integrare la loro alimentazione.

La rete alimentare cittadina sta partendo nei Municipi I, XII e XVIII, poi, nell'arco di alcuni mesi, sarà esteso all'intera città. Si prevede che il sistema, una volta a regime, consentirà di recuperare ogni giorno almeno 10.800 pasti, per un valore di circa 40 mila euro; su scala annuale, 2,5 milioni di pasti all'anno per 8,3 milioni di euro.

Il programma operativo prevede: mappatura del territorio (con l'individuazione di chi ha bisogno di cibo e di chi ne ha in eccedenza), creazione di una sala di coordinamento in grado tra l'altro di intervenire nei casi urgenti, collegamento continuo tra domanda e offerta. Infine la distribuzione, a cura di operatori di enti assistenziali.

Gli operatori dovranno garantire tempestività e il mantenimento della catena di conservazione dei cibi, secondo le norme di igiene alimentare. Verranno formati adeguatamente e la loro attività, al posto delle agenzie esterne di distribuzione, farà risparmiare costi alle casse comunali.

Per l'avvio e la gestione del programma, il Comune ha stanziato circa 200 mila euro.

Allegato 10 - Il progetto RETIS

"Mappare" il disagio sociale a Roma, raccogliere e aggiornare il quadro completo delle opportunità di formazione e lavoro per gli emarginati, incrociare i dati e mettere in contatto domanda e offerta, avviando le persone fragili a concreti percorsi d'inserimento e alla conquista dell'autonomia. Sono questi gli obiettivi del progetto RETIS (Rete di Inclusione Sociale), nuova struttura permanente creata dal Comune.

Con RETIS si intende uscire dalle logiche dell'assistenza per far camminare le persone sulle proprie gambe, promuovendone l'autonomia.

La "rete" nasce per "mettere a sistema" e collegare due mondi: il pianeta emarginazione e quello formato dai molti che possono dare risposte al bisogno. Da un lato gli assistiti dei servizi sociali comunali, i disabili lievi, i minori sotto tutela ma anche le vittime di sfruttamento e chi, coinvolto da ordinanze e provvedimenti, sceglie la via della legalità e dell'inserimento (nomadi, lavavetri...). Dall'altra, il mondo produttivo romano comprende aziende pubbliche, cooperative, onlus, associazioni di volontariato laiche e cattoliche.

RETIS agirà secondo la logica dell'aggiornamento continuo, con una cabina di regia che raccoglierà ogni informazione sulle aree di disagio presenti sul territorio della Capitale e sulle possibilità di formazione e lavoro. Il tutto andrà a formare una banca dati in grado di "coniugare opportunità e criticità, domanda e offerta, progetti sociali in atto ed eventuali destinatari". Per questi ultimi, purché in regola con il permesso di soggiorno se immigrati, si aprirà la porta dei tirocini, delle borse lavoro, del micro-credito.

Il Comune sostiene il programma con circa 700 mila euro. Primo passo, due progetti d'inserimento, attuati rispettivamente con Ama e Confcooperative: il primo riguarda la raccolta dei rifiuti ingombranti, l'altro la partecipazione alle nuove squadre di pronto intervento del decoro urbano. Per questi due progetti verrà data priorità a persone in evidente stato di marginalità.