



**COMMISSIONE DI PIANO**

**Gruppo di lavoro  
“Famiglia e minori”**

# ***OLTRE L'EMERGENZA***

**A cura di Gianluigi De Palo**  
con la collaborazione di Diego Rubbi, Clio Veronesi e Martino Rebonato

Documento in progress

Roma, settembre 2010

## SOMMARIO

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUZIONE.....</b>                                                               | <b>4</b>  |
| Le famiglie a Roma.....                                                                | 4         |
| Le nuove generazioni.....                                                              | 5         |
| <b>LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO .....</b>                                               | <b>7</b>  |
| Le norme per la famiglia.....                                                          | 7         |
| Le norme per i minori di età.....                                                      | 7         |
| <b>I DATI DEMOGRAFICI.....</b>                                                         | <b>10</b> |
| La popolazione residente.....                                                          | 10        |
| Le famiglie.....                                                                       | 10        |
| Le famiglie straniere.....                                                             | 15        |
| I minori di età.....                                                                   | 16        |
| <b>I SERVIZI SOCIALI PER I MINORI E LE FAMIGLIE.....</b>                               | <b>19</b> |
| Il funzionamento del sistema.....                                                      | 19        |
| I dati.....                                                                            | 20        |
| La spesa.....                                                                          | 23        |
| <b>UN NUOVO PIANO DELLA LEGGE 285.....</b>                                             | <b>25</b> |
| I Piani di intervento previsti dalla legge 285/97.....                                 | 25        |
| La realizzazione dei progetti.....                                                     | 26        |
| Riflessioni e spunti per un nuovo Piano.....                                           | 27        |
| <b>PISTE DI LAVORO.....</b>                                                            | <b>30</b> |
| <b>ALLEGATI.....</b>                                                                   | <b>35</b> |
| Allegato 1 – Le politiche familiari in Italia.....                                     | 35        |
| Allegato 2 – Le norme a sostegno delle donne lavoratrici.....                          | 37        |
| Allegato 3 – Proposte di politiche familiari a livello cittadino.....                  | 39        |
| Allegato 4 – Tipologie di servizi municipali per i minori e la famiglia.....           | 47        |
| Allegato 5 – Tipologie di servizi dipartimentali per i minori e la famiglia.....       | 50        |
| Allegato 6 – Un’interessante innovazione a Parma.....                                  | 53        |
| Allegato 7 – I progetti finanziati dalla legge 285/97.....                             | 54        |
| Allegato 8 – I risultati del sondaggio presso gli enti attuatori.....                  | 57        |
| Allegato 9 – Le Unità Interdistrettuali per Minori - UIM.....                          | 60        |
| Allegato 10 – La prevenzione e il contrasto del maltrattamento e abuso dei minori..... | 64        |
| Allegato 11 – L’abbandono alla nascita a parto in anonimato.....                       | 67        |
| Allegato 12 – I servizi per nuclei “madri (o padri) con figli minori”.....             | 68        |
| Allegato 13 – Il sistema cittadino di interventi per la minore età .....               | 70        |
| Allegato 14 – Relazione Unità Organizzativa Minori e Famiglie .....                    | 79        |
| Allegato 15 – Relazione “Servizio Roxanne” .....                                       | 95        |

## PREMESSA

Questo testo presenta alcuni dati e riflessioni relativi al tema della famiglia, dell'infanzia e dell'adolescenza. E' una piattaforma informativa e di analisi per il "*Forum di confronto e proposta*" per il 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 sulla popolazione di riferimento, sulla specifica normativa, un panorama generale dei servizi e degli interventi sociali promossi dall'Amministrazione comunale, dati relativi ai soggetti che usufruiscono delle prestazioni sociali. Un capitolo è dedicato ai Piani in attuazione della legge 285/97. Il testo contiene infine alcuni spunti e proposte, aperte alla considerazione e agli approfondimenti del "Forum" dedicato a queste tematiche. Alcuni allegati, con ulteriori dati e analisi, contribuiscono a completare il quadro di riferimento.

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 Gianluigi De Palo, con la collaborazione di Diego Rubbi e Clio Veronesi. Martino Rebonato infine ha rielaborato e rivisto il testo finale.

Al Gruppo hanno partecipato: Luca Di Censi, Gian Paolo Montini, Matteo Mennini, Scarcelli Andrea, Agostino Rita, Emanuela Caselli, Antonio Isoldi, William Di Cicco, Tiziana Piacentini, Tatiana Agostinello, Loris Antonelli, Elisa Calò, Maria Cristina Maculan, Angelo De Santis, Cristian Carrara, Barbara Egidi, Francesca Trova, Gianni Fulvi, Nicoletta Goso.

# INTRODUZIONE

## *Le famiglie a Roma*

Nel Comune di Roma vivono circa 1.300.000 famiglie, per una popolazione complessiva di circa 2.800.000 persone. Il numero delle famiglie è in crescita, a parità di persone residenti, dal momento che si sta riducendo il numero medio dei suoi componenti.

Le famiglie oggi appaiono notevolmente diversificate per tipologia e condizioni di vita, ma risultano unite da una caratteristica comune, che è alla base della vita di ogni società: la condivisione all'interno del nucleo di un progetto di vita, in cui tutti i membri sono pienamente considerati nella loro dignità, e tutelati attraverso una rete relazionale di mutuo sostegno.

Riconoscendo l'importanza della famiglia come nucleo aggregativo fondamentale per la società (articoli 29, 30 e 31 della Carta Costituzionale), il nuovo Piano Regolatore Sociale della città di Roma non solo intende orientarsi verso un'analisi dei bisogni delle famiglie romane, per una loro adeguata soddisfazione, ma in via preliminare si sofferma sullo studio di obiettivi, tempi, metodologie e azioni finalizzate alla prevenzione del disagio, in una strategia di superamento dell'approccio emergenziale.

La famiglia, se accompagnata da adeguate politiche di sostegno, può rendere tangibile in autonomia il principio di sussidiarietà: famiglie sane e unite donano alla società persone sane, in grado di partecipare alla vita sociale in modo consapevole, con senso di responsabilità e spirito di collaborazione.

Il nuovo Piano Regolatore Sociale è chiamato a pianificare un sistema di intervento che non si esaurisca nella rispondenza a singole necessità o a situazioni di emergenza assistenziale, ma coinvolga attivamente la famiglia a tutto tondo nei diversi ambiti della vita quotidiana: nel rapporto tra vita familiare e lavoro, nella conciliazione tra esigenze di cura e di tempo libero, nell'esercizio dei compiti genitoriali, nella vita sociale e associativa, anche in rete tra famiglie.

L'impegno dell'amministrazione pubblica dovrà fondarsi sull'esame accurato delle principali sfide che la famiglia si trova ad affrontare quotidianamente, nello specifico contesto romano. I dati statistici sulle famiglie nel Comune di Roma hanno registrato negli anni recenti una sensibile trasformazione della struttura familiare: sono diminuite sensibilmente le famiglie "tradizionali" con genitori e figli, mentre sono aumentate in pari misura le famiglie con un solo componente. I dati evidenziano due tendenze:

- da un lato, la forte crescita delle famiglie composte da anziani soli, per i quali è necessario ricostruire una rete sociale e parentale capace di prevenire i sempre più frequenti casi di isolamento e di delega delle responsabilità di cura a soggetti spesso legati solo marginalmente alla famiglia di riferimento;
- dall'altro, la crescente difficoltà di formazione di nuove famiglie da parte delle giovani coppie e la preoccupante fragilità dei matrimoni.

Questo documento vuole suggerire una strategia politica propositiva, di promozione sociale della famiglia, che includa tutti i soggetti che ne fanno parte. Il Piano Regolatore Sociale dovrà unire la necessaria attenzione per le problematiche quotidiane delle famiglie con un'impostazione culturale capace di restituire ai cittadini la fiducia

nell'istituto familiare, che rischia seriamente di scolorire anche a causa di un lungo periodo di disinteresse della politica per questo tema.

Le risposte fornite dalle istituzioni e dal mondo dei servizi spesso non sono adeguate perché assumono la famiglia non come soggetto sociale con diritti di cittadinanza, ma come una semplice somma di persone. A questo si aggiunge che molti diritti sociali della famiglia risultano disattesi per insufficienza della rete dei servizi e delle prestazioni, per scarsa conoscenza da parte dei soggetti, per le complessità burocratiche che si incontrano nell'accedervi.

Anche le tematiche riguardanti i minori sono strettamente associate a quelle del nucleo familiare di riferimento. Come è stato sottolineato, infatti, nella recente Conferenza Nazionale sull'Infanzia tenutasi recentemente a Napoli, è fondamentale "costruire un sistema di welfare che riconosca e promuova realmente i diritti dell'infanzia, dell'adolescenza e del suo principale contesto di crescita e sviluppo: la famiglia".

Tuttavia, pur preservando le peculiarità dell'azione loro rivolte, la riunione di questi due ambiti di intervento in un unico gruppo di lavoro ha motivazioni precise. La rilevanza primaria data alla prevenzione e a politiche di incentivo alla solidità del nucleo familiare non metterà naturalmente in secondo piano l'esigenza di opportuni interventi specifici, per ridurre l'incidenza del disagio dovuto a situazioni di emergenza e marginalità sociale, legate ad esempio all'accoglienza e alla presa in carico dei minori privi di un valido sostegno familiare, alla criminalità minorile e alla violenza all'interno della famiglia.

### ***Le nuove generazioni***

A Roma risiedono quasi 450.000 persone minori di età (156 minori ogni 1000 residenti), un numero che negli ultimi anni è aumentato leggermente, soprattutto per l'aumento dei minori stranieri (negli ultimi anni, più che raddoppiati e passati dal 5,2% di tutti i minori nel 2000 al 10,1% nel 2008) mentre quelli italiani nello stesso periodo sono lievemente diminuiti.

La maggior parte di questi bambini e ragazzi vivono in condizioni di normalità, senza particolari problemi. Per coloro che si trovano in situazioni di disagio e di fragilità, il sistema pubblico di assistenza sociale prevede una serie molto ampia di interventi e servizi. Le 19 Unità di servizio sociale attive nei Municipi offrono ben 15 tipologie di intervento, mentre a livello centrale Dipartimento Politiche sociali ne prevede 11, tra cui vale la pena di ricordare la Sala Operativa Sociale per l'emergenza sociale, l'Ufficio cittadino per la tutela pubblica e l'Ufficio per i minori stranieri non accompagnati. A livello intermedio, coincidente con il territorio delle ASL, operano le Unità Interdistrettuali per i Minori (UIM).

La gamma di servizi prevede inoltre 3 Comunità di Pronta Accoglienza per bambini 0-6 anni<sup>1</sup>; 230 posti in strutture residenziali per nuclei genitore-figlio; 3 Enti convenzionati per Comunità Pronta Accoglienza di adolescenti più 3 nuovi servizi, definiti a bassa soglia (per minori infradiciottenni), per complessivi, rispettivamente 52 e 64 posti disponibili<sup>2</sup>; 119 strutture residenziali autorizzate e/o accreditate per l'accoglienza dei minori e madri con bambino, con 816 posti; un Centro in convenzione specializzato

---

<sup>1</sup> Si tratta de Il Girotondo 1 e 2 (posti complessivi 20) e Bianca Rosa Fanfani (6 + 2).

<sup>2</sup> Dati riferiti al 2009.

per l'aiuto al bambino maltrattato; 69 Centri diurni per minori, di cui 20 per minori immigrati; 30 Centri ricreativi estivi municipali, con quasi tremila posti.

Ogni anno sono accolti nelle strutture residenziali circa 1500 minori e 230 nuclei madre-bambino, mentre a domicilio sono assistiti circa 650 minori. Oltre 7500 minori frequentano i centri diurni e altri 3000 i centri estivi. 1100 minori sono sottoposti a tutela pubblica, sono erogati quasi 6000 sussidi economici e 2500 alunni con disabilità sono assistiti nelle scuole. Oltre 350 bambini sono accolti da famiglie o singoli in affidamento extrafamiliare. Complessivamente, il 5% dei minori residenti a Roma beneficia direttamente di uno o più di questi servizi.

Più avanti si danno informazioni dettagliate di questo complesso sistema, per il cui funzionamento il Comune di Roma spende ogni anno circa 70 milioni di Euro (senza contare il personale e le strutture comunali). Oltre la metà della spesa va in rette per le strutture residenziali e per l'assistenza scolastica di alunni con handicap; 10 milioni di Euro sono spesi per contributi economici e quasi altrettanto per interventi in attuazione della legge 285/97. Il 70% di queste risorse è gestito dai Municipi, mentre il Dipartimento per le Politiche sociali amministra il restante 30%.

Il nuovo Piano si trova di fronte ad un compito molto impegnativo: come “regolare” e far funzionare in modo efficace ed efficiente un sistema di servizi così complesso e articolato? Come migliorare la qualità degli interventi e rispondere in modo personalizzato ed efficace alle diverse problematiche che si manifestano nelle famiglie e nella comunità locale? Soprattutto come prevenire i problemi e intervenire tempestivamente quando questi si presentano?

Le pagine che seguono offrono un primo quadro di riferimento per comprendere il “pianeta infanzia e adolescenza” a Roma<sup>3</sup>. Una “fotografia” che potrà essere messa meglio a fuoco dai “Forum”, i quali - su questa base - sono chiamati a suggerire le misure più idonee per fare di Roma una città sempre più “amica” dei suoi cittadini più giovani.

---

<sup>3</sup> In questa sezione non si affronta il tema dei minori stranieri non accompagnati, per il quale si rimanda al capitolo dedicato ai migranti, né quelli relativi alla condizione dei nomadi e della tossicodipendenza, oggetto di altre sezioni.

## La normativa di riferimento

### *Le norme per la famiglia*

La normativa attuale sulla famiglia fa riferimento sia alla legge 898/70 che disciplina i casi di scioglimento del matrimonio, sia alla legge 151/75, che riforma in modo sostanziale il diritto di famiglia, eliminando, tra l'altro, il concetto di patria potestà sui figli, per introdurre la potestà genitoriale, che riconosce alla donna parità di diritti e doveri nelle responsabilità di protezione, cura ed educazione dei figli.

Sempre nel 1975 venivano istituiti i consultori familiari (legge 405/75). Nel Lazio, sono stati avviati con la legge regionale 15/76, nell'ambito della riorganizzazione dei servizi sociali e sanitari. Inizialmente le attività dei consultori familiari erano molteplici e comprendevano - oltre al sostegno medico e psicologico - azioni di tipo orientativo, formativo e sociale. In realtà, i consultori familiari con il tempo hanno assunto un profilo organizzativo e funzionale che non permette di svolgere tutti i compiti previsti dalla legge, ma hanno accentuato la dimensione sanitaria, a discapito di un approccio più sociale e globale della persona e delle sue relazioni intrafamiliari.

Tra il 1975 e il 2000, se si escludono le norme relative alla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (legge 903/77 e Decreto legislativo 645/96) o la costituzione dell'Osservatorio sulla famiglia (legge 4000/88), la famiglia dal punto di vista normativo è praticamente dimenticata.

A partire dalla fine degli anni Novanta, il tema della famiglia ritorna al centro del dibattito politico e le norme relative si moltiplicano. Ne è un esempio la legge 53/00 che detta disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città. Di questi e altri temi tratta anche la legge quadro sui servizi sociali, dello stesso anno (legge 328/00, in particolare l'articolo 16 *Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari*).

Ulteriori norme integrano e modificano, poco dopo, la legge 53 (decreti legislativi 151/01 e 115/03 e legge 289/03). Nel 2001 viene approvata la legge 154/01 (Misure contro la violenza nelle relazioni familiari) e due anni dopo il decreto legislativo 73/03 in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità. Un certo rilievo assumono poi le leggi 54/06 e 55/06 che dettano norme in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli, modificando in tal senso il codice civile (patto di famiglia).

Nel Lazio, il principale riferimento normativo su questo tema è dato dalla legge regionale n. 32/2001 (Interventi a sostegno della famiglia).

### *Le norme per i minori di età*

L'attuale sistema dei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza è il prodotto di un'evoluzione culturale complessa che, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, ha dato avvio a un importante percorso normativo, di ordine internazionale e nazionale, finalizzato a disciplinare alcuni aspetti della vita familiare e soprattutto a

riconoscere e tutelare i diritti dei minori. Tale processo ha impresso cambiamenti significativi nella programmazione e nell'organizzazione sociale dei servizi socio-assistenziali.

Ripercorrendo brevemente le principali tappe di questo percorso, tra la seconda metà degli anni Settanta e gli anni Ottanta, almeno tre leggi si distinguono in tale senso:

- ✓ la Legge n. 39 del 1975, che attribuisce la maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno;
- ✓ la Legge 184 del 1983 che sancendo il diritto del minore a vivere in famiglia, disciplina l'adozione e l'affidamento<sup>4</sup>;
- ✓ i Decreti del Presidente della Repubblica 448 e 449 del 1988 relativi al processo penale a carico dei minorenni.

Sul piano normativo, dunque, in questi anni molteplici interventi si rivolgono alla famiglia e comincia a prendere forma un'attenzione specifica verso l'universo minorile. Attenzione che troverà un ampio sviluppo soprattutto nel decennio successivo. Infatti, gli anni Novanta si caratterizzano per una ricca produzione legislativa diretta a realizzare una tutela sempre più efficace dei diritti dei minori.

In particolare, una pietra miliare è costituita dalla Legge 176 del 1991 che ratifica la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e la Legge 285 del 1997 *“Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”*, che ha creato le condizioni operative per dare attuazione concreta ai principi della Convenzione ONU.

Quest'ultima legge è importante anche perché ha aperto un nuovo approccio nelle politiche socio-educative in Italia, superando la tradizionale ottica assistenzialistica e riparatoria nei confronti dei minori, che non sono più visti semplicemente come destinatari degli interventi, ma anche come cittadini protagonisti della promozione del proprio benessere.

Uno degli aspetti più apprezzabili della legge 285 consiste nella sua concretezza, dal momento che prevede l'istituzione di uno specifico Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, finalizzato alla promozione di servizi e interventi di prevenzione e contrasto del disagio e di miglioramento della qualità della vita. L'effetto principale di questo provvedimento è stato, negli anni successivi, la crescita in tutta Italia di molteplici iniziative finalizzate a promuovere i diritti dei minori.

Un'altra determinante spinta in questa direzione è riconducibile alla Legge 451 del 1997, che ha istituito la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia impegnato, ogni due anni, nella elaborazione di un Piano nazionale degli interventi per i soggetti in età evolutiva.

Tale clima culturale si è esteso fino alla legge di riforma dell'assistenza sociale, la Legge 328 del 2000, che disegna per la prima volta in Italia un quadro normativo organico per la realizzazione di un sistema integrato di servizi sociali, che comprende anche tutti gli interventi sociali in favore delle persone minori di età.

La Legge 328 prevede, tra l'altro, un sensibile rafforzamento del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, istituito nel 1998, nel quale andranno a confluire successivamente anche i finanziamenti previsti dalla Legge 285 (ad eccezione di quelli diretti alle 15 “Città riservatarie”).

---

<sup>4</sup> Successivamente modificata con l. 149/2001.



Negli anni successivi la produzione normativa si concentra sulla riforma dell'adozione, che sancisce tra l'altro il superamento degli istituti assistenziali (Legge 149 del 2001) ma soprattutto sul tema della prevenzione e del contrasto della violenza e degli abusi sui minori.

Questo problema era già stato affrontato con la Legge 269 del 1998 (*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*), con la Legge 154 del 2001 sulla violenza nelle relazioni familiari, la Legge 228 del 2003, che contiene alcune misure contro la tratta delle persone, e infine, con la recente Legge 38 del 2006, che promuove azioni di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia.

Si tratta di misure che confermano l'urgenza di intervenire in un ambito del disagio minorile che assume negli anni dimensioni sempre più ampie e preoccupanti, anche in virtù dei processi della globalizzazione.

# I DATI DEMOGRAFICI

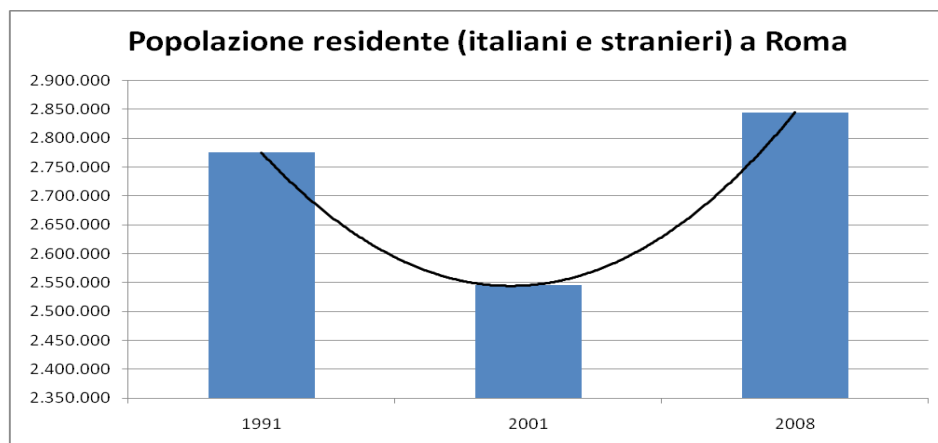
## *La popolazione residente*

Negli ultimi cinquanta anni la popolazione romana ha registrato profonde dinamiche di mutamento che hanno radicalmente inciso sulla sua struttura. Dal punto di vista demografico, le grandi trasformazioni che l'hanno interessata sono note:

- *caduta della natalità e della fecondità;*
- *invecchiamento della popolazione;*
- *affermazione di nuovi modelli di costituzione delle coppie e delle famiglie;*
- *crescita degli immigrati;*
- *diverso ruolo della popolazione femminile.*

A Roma, nell'intervallo censuario si è assistito a una decrescita significativa della popolazione residente, che solo negli ultimi anni ha visto saldi positivi, favoriti più dalle dinamiche migratorie che dal movimento naturale della popolazione.

Grafico 1: La popolazione residente nel Comune di Roma. Anni 1991, 2001 e 2008.



Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

## *Le famiglie*

In virtù della struttura della spesa sociale del welfare nazionale e di altri fattori strutturali, alcune unità familiari a parità di estrazione sociale presentano una maggiore esposizione al rischio di povertà di altre unità familiari. In particolare i nuclei familiari monogenitoriali con a capo una madre single, sono tendenzialmente a maggiore rischio di povertà, vista la peggiore posizione salariale e contrattuale delle donne nel mercato del lavoro.

Le famiglie numerose sono egualmente maggiormente esposti al rischio di povertà perché ogni ulteriore figlio è una spesa additiva che può pesare molto sui redditi più bassi, e non fa beneficiare di alcun significativo sgravio “materiale”.

Le famiglie composte da anziani soli (ed in particolar modo quelli semi o non-autosufficienti) infine sono ovviamente più socialmente fragili, perché se incapaci di acquistare sul mercato o di usufruire dei servizi che agevolino la loro condizione, non vi è una rete familiare a supplire le possibili carenze dei servizi pubblici. I minori infine non essendo ancora in grado di auto sostegno con un proprio reddito sono dipendenti dal nucleo familiare di origine o dall'intervento dei servizi sociali.

Come quadro di riferimento generale riportiamo alcune delle informazioni più rilevanti sulla struttura e sulla evoluzione delle famiglie così come emergono dall'analisi dei dati (di fonte anagrafica). Per una comprensione il meno equivoca possibile del termine “famiglia”, si fa riferimento alla definizione adottata dall'Istat, che non coincide (è infatti più ampia) con le definizioni della legislazione italiana, che non risente ancora delle trasformazioni avvenute negli ultimi 30 anni.

**L'Istat definisce come famiglia:** *“l'insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune (anche se non sono ancora iscritte nell'anagrafe della popolazione residente del comune medesimo). Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona. L'assente temporaneo non cessa di appartenere alla propria famiglia sia che si trovi presso altro alloggio (o convivenza) dello stesso comune, sia che si trovi in un altro comune. La definizione di famiglia adottata per il censimento è quella contenuta nel regolamento anagrafico”* (Glossario Istat).

Ad oggi la famiglia ed il modello di riproduzione della nostra società stanno partecipando alle molte transizioni che coinvolgono la realtà contemporanea. Molti aspetti che fino ad un trentennio fa circa determinavano il consolidamento di un modello familiare basato su di un capofamiglia, maschio e occupato a tempo indeterminato, non esistono più ed il modello familiare stesso subisce una pressione evolutiva che lo spinge verso altre possibilità di costruzione dei rapporti familiari e verso altre forme di composizione familiare sempre meno eccezionali nel panorama delle esperienze.

**Tabella 1: Famiglie secondo la tipologia. Anno 2008**

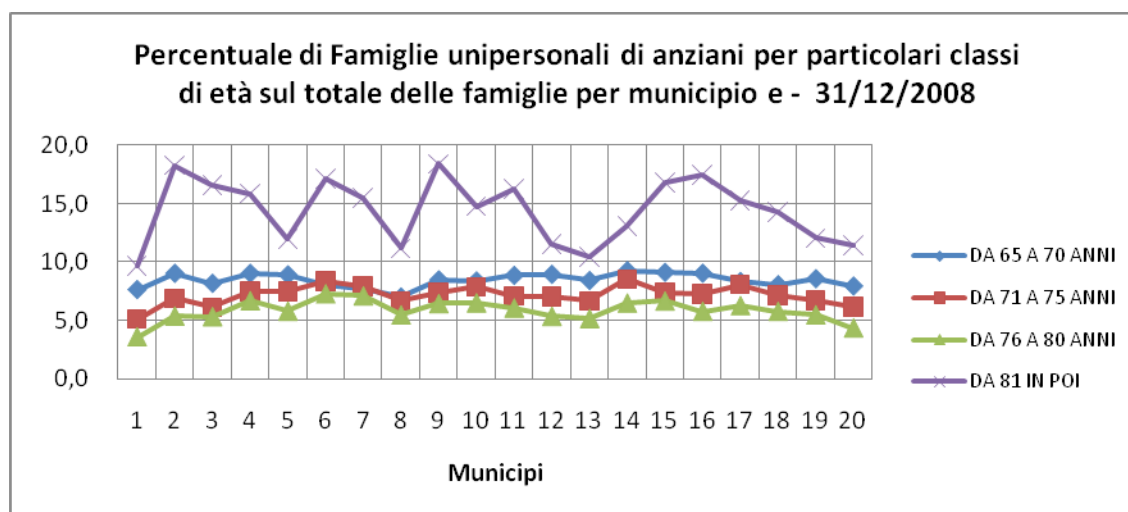
|                                                    | <b>v.a.</b>      | <b>%</b>     |
|----------------------------------------------------|------------------|--------------|
| persone sole                                       | 565.939          | 42,8         |
| persone conviventi con altri né' coniugi né' figli | 51.498           | 3,9          |
| solo coniugi                                       | 158.448          | 12,0         |
| coniugi con altri non figli                        | 7.132            | 0,5          |
| coniugi con figli e altri                          | 56.408           | 4,3          |
| genitore maschio con 1 figlio                      | 23.724           | 1,8          |
| genitore maschio con 2 figli                       | 10.151           | 0,8          |
| genitore maschio con 3 figli                       | 1.387            | 0,1          |
| genitore maschio con più di 3 figli                | 226              | 0,0          |
| genitore femmina con 1 figlio                      | 91.701           | 6,9          |
| genitore femmina con 2 figli                       | 39.276           | 3,0          |
| genitore femmina con 3 figli                       | 5.775            | 0,4          |
| genitore femmina con più di 3 figli                | 904              | 0,1          |
| coniugi con solo 1 figlio                          | 129.528          | 9,8          |
| coniugi con solo 2 figli                           | 118.786          | 9,0          |
| coniugi con solo 3 figli                           | 17.935           | 1,4          |
| coniugi con più di 3 figli                         | 3.075            | 0,2          |
| genitore maschio con figli e altro                 | 16.210           | 1,2          |
| genitore femmina con figli e altro                 | 25.022           | 1,9          |
| Altro                                              | 83               | 0,0          |
| <b>Totale</b>                                      | <b>1.323.208</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

La famiglia “tipo” quindi si evolve vedendo, a fronte di un aumento della capacità reddituale della coppia e non più del singolo, diminuire il numero dei suoi componenti e la possibilità di contatti prolungati e costanti tra le generazioni. Inoltre, in seguito alle spinte esercitate dal mercato del lavoro e dai cambiamenti culturali propri della nostra epoca, accanto alla famiglia tipo si presentano nuove tipologie familiari, sempre meno minoritarie. Da queste situazioni emergono spesso nuclei monogenitoriali (quasi sempre femminile) con un reddito instabile e significative pressioni emotive sull'età evolutiva dei minori.

Le persone sole sono ormai più di un terzo delle famiglie romane, 565.939, il 35,47% dei quali sono anziani, e sono in costante crescita. I Municipi con il maggior numero di famiglie anziane sono il II, VI, IX, XVI dove si registrano le percentuali più alte di famiglie con persone maggiori di 80 anni.

**Grafico 2: Famiglie unipersonali di anziani, per Municipio. Anno 2008**

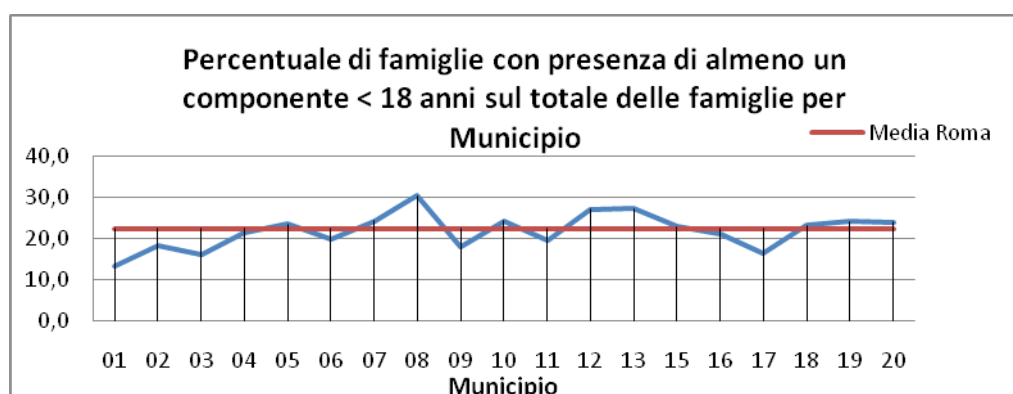


Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

Un altro indicatore dell'invecchiamento delle famiglie romane è la scarsa presenza di minori, in media due famiglie su dieci hanno al proprio interno un minore. I Municipi che sono sopra la media sono l'VIII e il XIII, che negli ultimi 20 anni hanno registrato saldi demografici positivi con alti tassi di natalità, in parte sostenuti dalle donne immigrate, anche se meno rispetto ad altri Municipi di Roma.

Emerge con chiarezza di come la periferia sia scelta sempre più dalle giovani coppie. I motivi di tale attrazione sono da ricercarsi soprattutto nella ricerca di una casa ad affitti calibrati al costo della vita.

**Grafico 3: Famiglie con almeno un minore, per Municipio. Anno 2008**



Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

Le famiglie numerose di 5 componenti e più sono il 3,72% (49.252), mentre quelle estese che corrispondono a quelle tipologie familiari all'interno delle quali si individuano persone conviventi con altri ne' coniugi ne' figli, coniugi con altri non figli, genitore maschio con figli e altro, genitore femmina con figli e altro e altro rappresentano il 7,55% delle famiglie (99.945).

Complessivamente si stimano 600.916 *nuclei familiari*, cioè coppie con figli o senza o nuclei monogenitore. Il 26,37% è rappresentato da coniugi senza figli, il 44,82% da coppie con figli e il 28,81 da nuclei monogenitore. I nuclei monogenitore risultano di poco inferiori alle 210.000 unità. La maggioranza dei genitori soli è composta soprattutto da donne (75,8%).

**Tabella 2: Numero di famiglie monogenitoriali, per Municipio. Anno 2008**

| Municipi        | Genitore femmina |       | Genitore maschio |       | TOTALE  |       |
|-----------------|------------------|-------|------------------|-------|---------|-------|
|                 | v.a.             | v. %  | v.a.             | v. %  | v.a.    | v. %  |
| 1               | 6.857            | 4,3   | 2.436            | 4,8   | 9.293   | 4,4   |
| 2               | 7.683            | 4,8   | 2.441            | 4,8   | 10.124  | 4,8   |
| 3               | 3.072            | 1,9   | 986              | 1,9   | 4.058   | 1,9   |
| 4               | 11.892           | 7,5   | 3.766            | 7,4   | 15.658  | 7,5   |
| 5               | 9.969            | 6,3   | 3.140            | 6,2   | 13.109  | 6,3   |
| 6               | 6.440            | 4,1   | 2.103            | 4,2   | 8.543   | 4,1   |
| 7               | 6.490            | 4,1   | 1.991            | 3,9   | 8.481   | 4,1   |
| 8               | 10.401           | 6,5   | 3.892            | 7,7   | 14.293  | 6,8   |
| 9               | 7.164            | 4,5   | 2.196            | 4,3   | 9.360   | 4,5   |
| 10              | 10.017           | 6,3   | 3.165            | 6,3   | 13.182  | 6,3   |
| 11              | 8.296            | 5,2   | 2.506            | 5,0   | 10.802  | 5,2   |
| 12              | 9.486            | 6,0   | 3.150            | 6,2   | 12.636  | 6,0   |
| 13              | 11.588           | 7,3   | 3.641            | 7,2   | 15.229  | 7,3   |
| 15              | 8.535            | 5,4   | 2.753            | 5,4   | 11.288  | 5,4   |
| 16              | 8.304            | 5,2   | 2.496            | 4,9   | 10.800  | 5,2   |
| 17              | 4.353            | 2,7   | 1.354            | 2,7   | 5.707   | 2,7   |
| 18              | 7.323            | 4,6   | 2.390            | 4,7   | 9.713   | 4,6   |
| 19              | 10.704           | 6,7   | 3.086            | 6,1   | 13.790  | 6,6   |
| 20              | 8.838            | 5,6   | 2.621            | 5,2   | 11.459  | 5,5   |
| Non localizzate | 1.387            | 0,9   | 485              | 1,0   | 1.872   | 0,9   |
| TOTALE          | 158.799          | 100,0 | 50.598           | 100,0 | 209.397 | 100,0 |

Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

I nuclei monogenitore hanno un numero medio di figli più basso delle coppie con figli: nel 49,8% dei casi si tratta di figli minorenni.

**Tabella 3: Figli per classi di età presenti nelle famiglie con un genitore (maschio o femmina). Anno 2008**

| figli di età<br>0-2 | figli di età<br>3-5 | figli di età<br>6-10 | figli di età<br>11-13 | figli di età<br>14-17 | figli di età >=18 |        |
|---------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|--------|
| 2.567               | 2.741               | 3.784                | 2.537                 | 2.702                 | 14.463            | 28.794 |
| 8,9                 | 9,5                 | 13,1                 | 8,8                   | 9,4                   | 50,2              | 100,0  |

Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

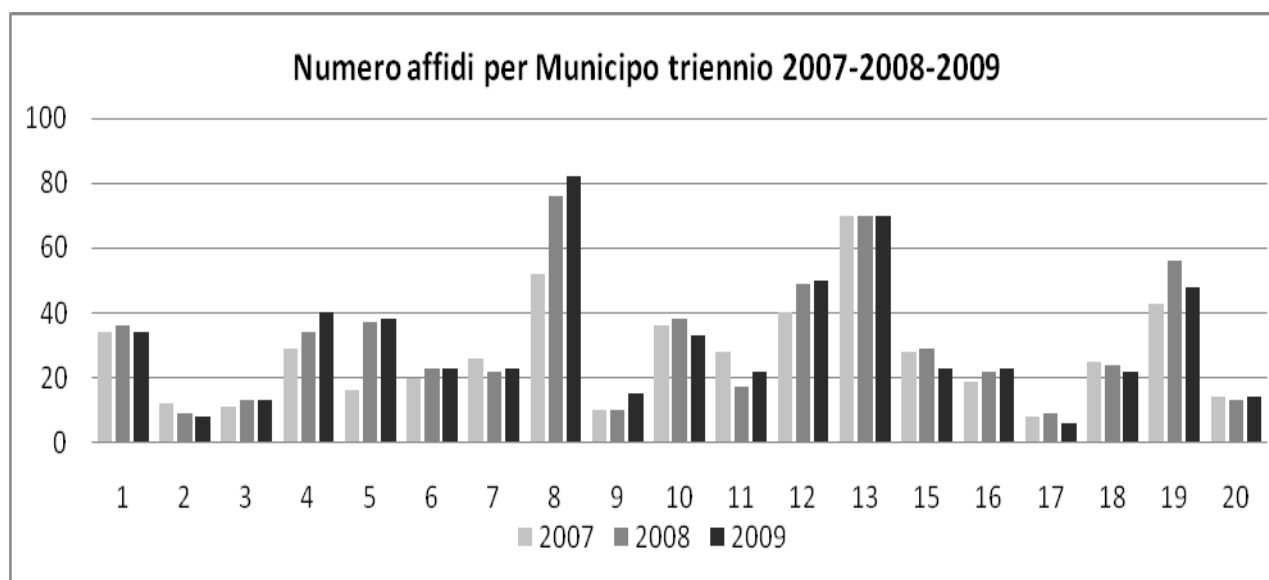
Rispetto ai minori che si trovano a vivere con un solo genitore son certamente più esposti a una fragilità sociale e psicologica, anche se sicuramente non è solo l'assenza di una delle figure genitoriali di riferimento all'origine di una carenza di punti di riferimento educativi per i figli. Molto spesso la partecipazione al mercato del lavoro di entrambe le figure genitoriali può determinare tale carenza. Allo stesso modo, i pro-

fili personali più fragili sul mercato del lavoro tendono a manifestare un trasferimento sui minori appartenenti al nucleo le minori possibilità di riuscita lavorativa, sovraccaricandoli prematuramente di responsabilità o determinandone spesso l'uscita anticipata dai percorsi formativi, anche nell'età dell'obbligo scolastico.

Ad aggravare la situazione di questi minori, a volte, è l'essere ostaggi delle controversie di coppia, che finiscono per chiarirsi in tribunale, o delle tensioni provenienti dai provvedimenti giudiziari a carico di un adulto del nucleo, che chiamano in causa l'intervento dei servizi sociali nella ricerca di una diversa relazione da ricostruire tra un adulto di riferimento (familiare o non ) ed il minore.

Il crescente coinvolgimento dei servizi sociali in situazioni "esplose" può essere sintetizzato da un numero in aumento di affidamenti che nel 2009 sono il 13% in più rispetto al 2007. I Municipi che detengono il primato sono l'VIII e il XIII.

**Grafico 4: Affidati secondo il Municipio di residenza. Anni 2007-2009**



### ***Le famiglie straniere***

L'incidenza delle famiglie straniere va da un minimo del 6,7% del Municipio X a un picco del 32,3% nel Municipio I, dato peraltro prevedibile dato la frequenza di contare più nuclei familiari, composti a volte da persone sole, in un unico alloggio. Sempre con maggiore evidenza è indispensabile la presenza straniera per contribuire al saldo demografico della popolazione di Roma, che come tutte le aree metropolitane accusa alti tassi di invecchiamento e calo della fertilità,

Per quanto riguarda l'immigrazione, sebbene la sua incidenza tra i nuovi iscritti in anagrafe sia forte e contribuisca in maniera decisiva al saldo positivo, essa ha caratteristiche che portano con se richieste di integrazione e servizi, in particolare per le seconde generazioni che sono la cartina tornasole delle degli strumenti e delle azioni intraprese per una piena integrazione e riconoscimento di tutti i diritti e doveri di un cittadino italiano.

**Tabella 3: Numero famiglie italiane e straniere. Anno 2008.**

| Municipio       | Famiglie<br>italiani | Famiglie<br>stranieri | Totale    | Famiglie<br>straniere/totale<br>*100 |
|-----------------|----------------------|-----------------------|-----------|--------------------------------------|
| 1               | 49.128               | 2.3431                | 72.559    | 32,3                                 |
| 2               | 53.190               | 1.1231                | 64.421    | 17,4                                 |
| 3               | 24.618               | 3.495                 | 28.113    | 12,4                                 |
| 4               | 85.191               | 7.411                 | 92.602    | 8,0                                  |
| 5               | 72.560               | 6.540                 | 79.100    | 8,3                                  |
| 6               | 51.382               | 7.545                 | 58.927    | 12,8                                 |
| 7               | 47.981               | 6.401                 | 54.382    | 11,8                                 |
| 8               | 78.523               | 13.056                | 91.579    | 14,3                                 |
| 9               | 58.047               | 6.078                 | 64.125    | 9,5                                  |
| 10              | 75.158               | 5.366                 | 80.524    | 6,7                                  |
| 11              | 59.285               | 7.685                 | 66.970    | 11,5                                 |
| 12              | 67.418               | 7.029                 | 74.447    | 9,4                                  |
| 13              | 82.670               | 11.672                | 94.342    | 12,4                                 |
| 15              | 60.900               | 7.289                 | 68.189    | 10,7                                 |
| 16              | 60.409               | 6.844                 | 67.253    | 10,2                                 |
| 17              | 32.403               | 4.564                 | 36.967    | 12,3                                 |
| 18              | 53.265               | 7.532                 | 60.797    | 12,4                                 |
| 19              | 73.746               | 10.053                | 83.799    | 12,0                                 |
| 20              | 55.454               | 13.147                | 68.601    | 19,2                                 |
| Non localizzati | 12.307               | 3.205                 | 15.512    | 20,7                                 |
| Totale          | 1.153.635            | 169.574               | 1.323.209 | 12,8                                 |

Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

## ***I minori di età***

Le persone minori di età iscritte in anagrafe il 31 dicembre 2008 erano **444.599**, pari al 15,6% del totale della popolazione. In media, 1 minore su 10 è straniero, anche se in alcuni Municipi l'incidenza è sensibilmente maggiore (nei Municipi 6°, 8° e 20°).

**Tabella 4: La popolazione minorile a Roma: serie storica dal 2000 al 2008**

| Anni | Minori<br>di 18 anni | % < 18 anni<br>sulla popolazione | Minori di 18 anni<br>italiani | Minori di 18 anni<br>stranieri | % minori stranieri<br>sul totale minori |
|------|----------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|
| 2000 | 424.678              | 15,0                             | 402.365                       | 22.313                         | 5,2                                     |
| 2001 | 425.602              | 15,1                             | 400.257                       | 25.345                         | 5,9                                     |
| 2002 | 425.700              | 15,2                             | 398.382                       | 27.318                         | 6,4                                     |
| 2003 | 427.998              | 15,2                             | 398.508                       | 29.490                         | 6,9                                     |
| 2004 | 431.873              | 15,3                             | 399.927                       | 31.946                         | 7,4                                     |
| 2005 | 433.863              | 15,4                             | 399.211                       | 34.652                         | 8,0                                     |
| 2006 | 438.332              | 15,5                             | 400.345                       | 37.987                         | 8,6                                     |
| 2007 | 440.470              | 15,2                             | 399.427                       | 41.043                         | 9,3                                     |
| 2008 | 444.599              | 15,6                             | 399.880                       | 44.719                         | 10,1                                    |

Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma



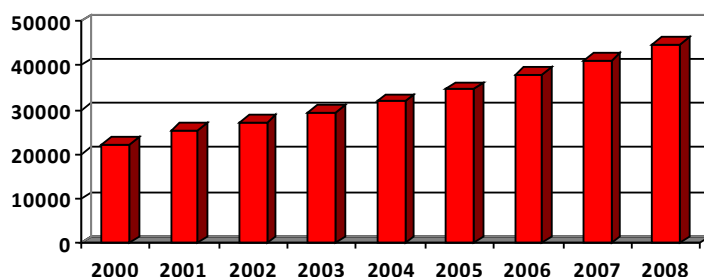
**Tabella 5: Popolazione minorile per Municipio, % sul totale della popolazione iscritta all'anagrafe e % dei minori stranieri sul totale dei minori. Anno 2008**

| MUNICIPIO       | Minori di 18 anni | % minori di 18 anni sul totale popolazione | % minori 18 anni stranieri sul totale minori di 18 anni |
|-----------------|-------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1               | 14.239            | 11,2                                       | 16,5                                                    |
| 2               | 18.133            | 14,8                                       | 8,9                                                     |
| 3               | 6.960             | 13,0                                       | 6,8                                                     |
| 4               | 29.236            | 14,6                                       | 6,1                                                     |
| 5               | 27.730            | 15,5                                       | 6,3                                                     |
| 6               | 17.257            | 14,0                                       | 16,7                                                    |
| 7               | 19.638            | 16,1                                       | 14,9                                                    |
| 8               | 42.115            | 18,7                                       | 14,3                                                    |
| 9               | 16.924            | 13,4                                       | 8,9                                                     |
| 10              | 28.825            | 15,8                                       | 6,3                                                     |
| 11              | 19.396            | 14,3                                       | 9,0                                                     |
| 12              | 30.744            | 17,9                                       | 6,1                                                     |
| 13              | 38.946            | 18,0                                       | 7,6                                                     |
| 15              | 23.325            | 15,5                                       | 12,6                                                    |
| 16              | 21.211            | 14,9                                       | 7,6                                                     |
| 17              | 8.772             | 12,4                                       | 8,1                                                     |
| 18              | 20.883            | 15,5                                       | 10,3                                                    |
| 19              | 30.146            | 16,6                                       | 9,7                                                     |
| 20              | 24.917            | 16,9                                       | 14,8                                                    |
| Non localizzati | 5.202             | 15,7                                       | 19,7                                                    |
| <b>Totale</b>   | <b>444.599</b>    | <b>15,6</b>                                | <b>10,1</b>                                             |

Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

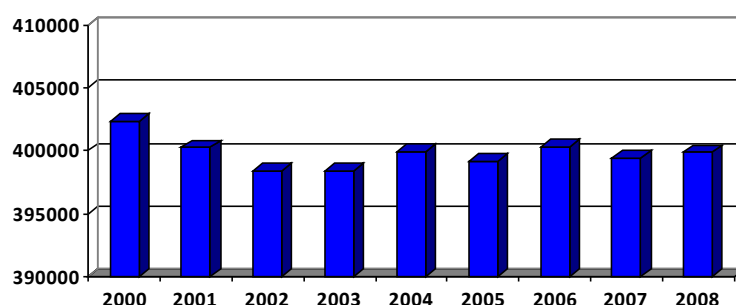
La presenza di bambini e adolescenti stranieri nel Comune di Roma, così come visto nel complesso della popolazione straniera, ha conosciuto un notevole incremento negli ultimi anni: la quota di popolazione straniera al di sotto dei 18 anni è passata dal 5,2% del 2000 al 10,1% del 2008. Si è passati infatti dai 22.313 minori stranieri del 2000 ai 44.719 del 2008: un aumento del 100% in meno di 10 anni. I minori stranieri dunque aumentano continuamente, mentre quelli italiani no.

**Grafico 5: Popolazione minorile straniera residente a Roma: periodo 2000-2008**



Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

**Grafico 6: Popolazione minorile italiana residente a Roma: periodo 2000-2008**



Fonte: Elaborazione su dati dell'Ufficio Statistico del Comune di Roma

L'incidenza dei minori sulla popolazione straniera presente è un indicatore del radicamento territoriale: una presenza significativa di figli di immigrati, in quanto costituisce al tempo stesso un effetto e una condizione di integrazione nel Paese accoglienza, è una caratteristica di collettività straniere che hanno trasformato il proprio progetto migratorio da transitorio a lungo termine.

Come evidenziato dalla Caritas<sup>5</sup>, li minori stranieri maggiormente presenti a Roma afferiscono all'area dei Paesi entrati di recente nell'Unione Europea e dell'Asia orientale. Differenze interessanti tra i diversi gruppi esteri a maggiore incidenza di minori emergono laddove si consideri il luogo di nascita dei minori stessi (se all'estero oppure in Italia, a indicare rispettivamente che la loro presenza è il risultato di un processo di ricongiungimento oppure l'esito della formazione di una famiglia in Italia)<sup>6</sup>.

Sotto questo profilo, nella provincia di Roma mentre 2 minori su 3 sono nati all'estero tra albanesi e romeni, la maggior parte dei minorenni bengalesi, cinesi, polacchi, egiziani e filippini sono invece nati in Italia. Considerando anche l'età dei minori, si evince che in generale nella collettività cinese, filippina ed egiziana la costituzione di nuovi nuclei familiari in Italia è iniziata da più tempo rispetto ad altri. In ogni caso, l'aumento generalizzato delle presenze straniere impone un'adeguata riflessione sui processi di gestione dei nuovi cittadini, portatori di esigenze che possono coincidere solo in parte con quelle della popolazione italiana.

<sup>5</sup> *Quinto Rapporto* dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni, Caritas di Roma, 2009.

<sup>6</sup> La legge 675/96 sulla privacy e la Legge 127/97 (Bassanini) hanno introdotto cambiamenti che si traducono in una diminuzione delle informazioni. Dal 1999 la statistica sulle nascite, anziché dai certificati di assistenza al parto (molto ricca di informazioni sulla madre), viene ricavata da un'attestazione limitata ai dati richiesti nei registri di nascita, per cui spesso viene a mancare l'informazione sulla cittadinanza di uno o di entrambi i genitori; in particolare, sono assenti le informazioni sul genitore quando questi è residente all'estero o in un altro Comune diverso da quello del figlio, non intestatario della scheda di famiglia e, inoltre, sui genitori che per qualsiasi motivo non consentono di essere nominati.

# I servizi sociali per i minori e le famiglie

## *Il funzionamento del sistema*

Il sistema pubblico dei servizi e degli interventi sociali per la famiglia, l'infanzia e l'adolescenza è particolarmente complesso e articolato. I soggetti istituzionali a cui fanno capo i servizi sono molteplici: il Dipartimento alle Politiche sociali, il Dipartimento alle Politiche scolastiche, per la famiglia, l'infanzia e i giovani, le Unità Organizzative per i servizi sociali dei Municipi, le Aziende Sanitarie, le Istituzioni scolastiche, le Istituzioni della Giustizia ordinaria e minorile.

Non è possibile, in questa sede, delineare un quadro completo ed esaustivo di tale sistema. Le pagine che seguono (e gli allegati corrispondenti) intendono comunque tracciare un abbozzo schematico dei diversi servizi sociali presenti sul territorio e delle persone che ne beneficiano concretamente e direttamente.

In questo modo sarà possibile avere una visione organica della molteplicità e della specificità degli interventi promossi dall'amministrazione comunale, almeno nell'ambito dei "servizi sociali" in senso stretto.

Il Dipartimento alle Politiche Sociali svolge un ruolo di coordinamento e di programmazione generale dei servizi e degli interventi sociali, fornendo assistenza tecnica ai Municipi, in particolare attraverso azioni finalizzate a garantire il funzionamento dell'intero sistema.

Gran parte dei servizi e degli interventi sociali attuati nel territorio del Comune di Roma fanno riferimento, quindi, ai Municipi. Nello specifico dei servizi per i minori, i Municipi hanno competenze rispetto a tutti i cittadini residenti, anche rom censiti nei campi regolari.

Il Dipartimento 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<sup>7</sup>, direttamente o affidandoli ad organismi del Terzo Settore:

- Segretariato sociale
- Servizio sociale per la famiglia e i minori
- Sostegno economico alla famiglia e al minore
- Centro famiglia
- Servizio di educativa territoriale
- Orientamento e sostegno all'inserimento lavorativo
- Servizio educativo-assistenziale di sostegno alla famiglia e al minore - SISMIFF
- Assistenza domiciliare integrata per minori con disabilità - SAISH
- Assistenza alunni con disabilità
- Centro diurno per bambini diversamente abili
- Centro di aggregazione e socializzazione

---

<sup>7</sup> In allegato, si presenta una breve descrizione delle tipologie dei servizi elencati.

- Centro ricreativo estivo
- Accoglienza in strutture residenziali: Casa-famiglia e Comunità educativa
- Accoglienza in strutture residenziali: Gruppo appartamento
- Accoglienza strutture nuclei genitore-figlio

Il Dipartimento politiche sociali promuove e gestisce i seguenti servizi<sup>8</sup>:

- Sala operativa per l'emergenza sociale<sup>9</sup>
- Servizio di Tutela pubblica
- Centro comunale Pollicino per l'affido, l'adozione e il sostegno a distanza
- 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
- Strutture residenziali per minori (Case famiglia, Comunità educative e Gruppi appartamento)

Le tabelle seguenti riportano le informazioni essenziali, articolate per macro-tipologia di intervento, relative all'offerta di servizi sociali e ai beneficiari degli stessi. Si tratta complessivamente di oltre 24.000 persone, di cui quasi 23.000 minori.

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 la media degli ultimi tre anni.

## I dati

**Tabella 6: Servizi e interventi sociali per minori: dati annuali (media periodo 2006-2008<sup>10</sup>)**

| <b>Accoglienza nuclei genitore-figlio<sup>11</sup></b>                                                        | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento</b> | <b>Totale</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| Strutture residenziali convenzionate per l'accoglienza di nuclei madre-figlio <sup>12</sup>                   |                 | 4                   | 4             |
| Disponibilità giornaliera di posti in 2 strutture di 1° livello, in emergenza sociale con modulo per gestanti |                 | 94                  | 94            |
| Disponibilità giornaliera posti in 1 struttura di 2° livello                                                  |                 | 40                  | 40            |
| Disponibilità giornaliera posti in 1 struttura di 3° livello <sup>13</sup>                                    |                 | 20                  | 20            |
| Nuclei madre-bambino assistiti in strutture di 2° livello                                                     | 73              |                     | 73            |
| Totale persone assistite in strutture private di 2° livello                                                   | 168             |                     | 168           |
| di cui madri                                                                                                  | 73              |                     | 73            |

<sup>8</sup> In allegato, si presenta una breve descrizione delle tipologie dei servizi elencati.

<sup>9</sup> Non appartenenti alla UO Minori

<sup>10</sup> Fonte: Relazioni del Bilancio comunale e Unità operativa "Minori e famiglia" del Dipartimento V. Se non diversamente specificato i dati non comprendono i servizi finanziati "fuori bilancio" dalla legge 285/97. Si tratta di dati medi che in alcuni casi potrebbero essere sottostimati.

<sup>11</sup> Relativamente ai dati dipartimentali la fonte è l'Unità di Valutazione del V Dipartimento U.O. Emergenza Sociale e Accoglienza.

<sup>12</sup> Il servizio è di competenza dipartimentale dal punto di vista economico e gestionale mentre la presa in carico è ricondotta sempre a un Servizio Sociale territoriale (municipale o ASL).

<sup>13</sup> Il dato si riferisce a 20 alloggi per nuclei madre-bambino ed è quindi sottostimato in quanto non tiene conto del numero dei minori che è variabile e di difficile quantificazione.

| Accoglienza nuclei genitore-figlio | Municipi | Dipartimento | Totale |
|------------------------------------|----------|--------------|--------|
| di cui bambini                     | 95       |              | 95     |

| <b>Assistenza economica</b>                 | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento</b> | <b>Totale</b> |
|---------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| Minori assistiti con interventi economici   | 4.690           |                     | <b>4.690</b>  |
| Borse lavoro (tirocini formativi) erogate   | 44              |                     | <b>44</b>     |
| Sussidi a minori riconosciuti solo da madre |                 | 1.206               | <b>1.206</b>  |

| <b>Assistenza minori con disabilità nelle scuole</b>   | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento</b> | <b>Totale</b> |
|--------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| Minori con disabilità assistiti nelle scuole           | 2.414           |                     | <b>2.414</b>  |
| Minori con disabilità in lista d'attesa per assistenza | 38              |                     | <b>38</b>     |

| <b>Comunità Pronta Accoglienza(CPA)</b>                               | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento</b> | <b>Totale</b> |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| Convenzioni con Enti per Comunità di Pronta Accoglienza (adolescenti) |                 | 6                   | <b>6</b>      |
| Posti disponibili nelle CPA in convenzione (adolescenti)              |                 | 116                 | <b>116</b>    |
| Minori accolti nelle CPA                                              |                 | 1.155               | <b>1.155</b>  |
| Ingressi in Comunità Pronta Accoglienza                               |                 | 1.452               | <b>1.452</b>  |
| CPA per minori 0/6 anni in convenzione                                |                 | 2                   | <b>2</b>      |
| Minori 0/6 anni accolti nelle CPA                                     |                 | 66                  | <b>66</b>     |

| <b>Assistenza domiciliare e/o Centri diurni</b>                                              | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento</b> | <b>Totale</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| Minori in assistenza domiciliare e/o extradomiliare (SI-SMIF - n° <i>pacchetti servizi</i> ) | 643             |                     | <b>643</b>    |
| Minori in lista d'attesa SISMI                                                               | 149             |                     | <b>149</b>    |
| Minori con AIDS in assistenza domiciliare                                                    |                 | 15                  | <b>15</b>     |
| Centri diurni per minori <sup>14</sup>                                                       | 49              |                     | <b>49</b>     |
| Minori frequentanti i Centri diurni (non ricompresi nei "pacchetti di servizi")              | 6.691           |                     | <b>6.691</b>  |
| Centri diurni per minori immigrati                                                           |                 | 20                  | <b>20</b>     |
| Minori frequentanti centri diurni immigrati                                                  |                 | 788                 | <b>788</b>    |
| Centri ricreativi estivi municipali                                                          | 30              |                     | <b>30</b>     |
| Posti disponibili in centri ricreativi estivi                                                | 2.876           |                     | <b>2.876</b>  |
| Domande presentate a centri ricreativi estivi                                                | 3.541           |                     | <b>3.541</b>  |
| Minori frequentanti i centri ricreativi estivi                                               | 3.145           |                     | <b>3.145</b>  |
| Giornate apertura dei centri ricreativi estivi                                               | 1.569           |                     | <b>1.569</b>  |

| <b>Strutture residenziali di seconda accoglienza</b>                                                          | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento<sup>15</sup></b> | <b>Totale</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------|---------------|
| Strutture 2^ accoglienza del privato sociale                                                                  |                 | 119                              | <b>102</b>    |
| Posti disponibili in strutture di 2^ accoglienza                                                              |                 | 816                              | <b>816</b>    |
| Minori assistiti in strutture residenziali a Roma <sup>16</sup>                                               | 711             | 658                              | <b>1.369</b>  |
| di cui minori 0-3 anni in case famiglia                                                                       | 84              |                                  | <b>84</b>     |
| Minori non riconosciuti o riconosciuti dalla sola madre inseriti in strutture di 2^ accoglienza <sup>17</sup> |                 | 110                              | <b>110</b>    |

| <b>Servizi a richiesta della Magistratura</b>            | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento</b> | <b>Totale</b> |
|----------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| N. indagini a richiesta Magistratura (escluso adozioni)  | 1.850           |                     | <b>1.850</b>  |
| N. minori in carico ai servizi su richiesta Magistratura | 4.427           |                     | <b>4.427</b>  |

<sup>14</sup> Si tiene conto anche dei Centri di aggregazione della legge 285/97. Nel conteggio dei frequentanti dei Centri sono compresi tutti i minori la cui presenza è stata registrata dagli operatori.

<sup>15</sup> Si tratta, tuttavia, di strutture a livello comunale, sia per dipartimento che municipi.

<sup>16</sup> Questo dato comprende l'inserimento di minori in strutture situate fuori del Comune di Roma.

<sup>17</sup> Dal 1 gennaio 2010 anche la competenza amministrativa di questo servizio sarà trasferita ai Municipi.

| <b>Curatela e tutela pubblica</b>        | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento</b> | <b>Totale</b> |
|------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| Curatela speciale minori circuito penale |                 | 461                 | <b>461</b>    |
| Minori sottoposti a tutela pubblica      |                 | 1.101               | <b>1.101</b>  |
| di cui minori stranieri non accompagnati |                 | 486                 | <b>486</b>    |
| di cui minori residenti                  |                 | 358                 | <b>358</b>    |
| di cui minori non riconosciuti           |                 | 257                 | <b>257</b>    |

| <b>Affidamento e adozione</b>                                               | <b>Municipi</b> | <b>Dipartimento</b> | <b>Totale</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------|
| N. coppie per le quali è stata fatta un'indagine di affidamento preadottivo | 522             |                     | <b>522</b>    |
| Numero affidamenti familiari consensuali                                    | 349             |                     | <b>349</b>    |
| Centro Pollicino: N° corsi per affido familiare                             |                 | 9                   | <b>9</b>      |
| Centro Pollicino: N° partecipanti ai corsi                                  |                 | 109                 | <b>109</b>    |
| Centro Pollicino: N° minori affidati <sup>18</sup>                          |                 | 53                  | <b>53</b>     |

## **La spesa**

La spesa corrente<sup>19</sup> per i servizi sociali finalizzati ai minori e alla famiglia, relativamente ai dati dei Municipi e del Dipartimento alle Politiche sociali, si aggira sui **70 milioni di Euro**<sup>20</sup>.

La parte più consistente di tale spesa, quasi il 40%, è relativa ai servizi residenziali (compresi quelli di pronta accoglienza e dei nuclei “madre-bambino”). Segue la spesa per l'assistenza scolastica agli alunni con disabilità (oltre 17 milioni, pari a quasi un quarto della spesa complessiva. Vengono poi i contributi economici e il finanziamento dei progetti e degli interventi nel quadro della legge 285/97.

Più limitata in termini percentuali risulta la spesa per i “pacchetti di servizi” collegati all'assistenza domiciliare e territoriale (SISMIF) e quella per i Centri diurni per bambini immigrati.

L'insieme della spesa stanziata nel 2008 per i servizi sociali per i minori e la famiglia, articolata per fondi assegnati ai Municipi e ai Dipartimenti, è riassunto nella tabella seguente.

<sup>18</sup> Il numero indica le risorse reperite e formate dal Centro Pollicino andate a buon fine con progetti di affido comunque gestiti nei Municipi di provenienza del minore.

<sup>19</sup> Gli importi qui indicati fanno riferimento alle voci di costo del bilancio comunale assegnate al Dipartimento alle Politiche sociali e alle Unità Organizzative municipali per i servizi sociali. Non comprendono dunque i costi del personale e delle strutture comunali, né altri costi indiretti.

<sup>20</sup> Oltre a ciò, è da considerare che anche parte del budget gestito dal Dipartimento alle Politiche educative è destinato ad interventi di carattere sociale.

**Tabella 7: Spesa stanziata nel 2008 per servizi sociali per i minori e la famiglia**

| <b>Tipologia di costo</b>                                     | <b>Municipi</b>   | <b>Dipartimento<br/>Pol. sociali</b> | <b>Totale</b>     | <b>%<br/>su totale</b> |
|---------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|-------------------|------------------------|
| Rette per strutture residen-<br>ziali e pronta accoglienza    | 10.902.601        | 14.400.000                           | 25.302.601        | 36,3%                  |
| Assistenza scolastica handicap                                | 17.033.836        | 0                                    | 17.033.836        | 24,4%                  |
| Contributi per minori e fami-<br>glie (compreso affido)       | 9.880.853         | 0                                    | 9.880.853         | 14,2%                  |
| Interventi legge 285/97                                       | 6.240.623         | 1.624.788                            | 7.865.411         | 11,3%                  |
| Assistenza domiciliare e “pac-<br>chetti di servizi” (SISMIF) | 3.177.533         | 0                                    | 3.177.533         | 4,6%                   |
| Centri diurni per immigrati                                   | 0                 | 2.430.000                            | 2.430.000         | 3,5%                   |
| Nuclei genitore figlio                                        | 0                 | 2.270.000                            | 2.270.000         | 3,3%                   |
| Altri servizi e progetti                                      | 1.346.768         | 368.000                              | 1.714.768         | 2,5%                   |
| <b>Totale</b>                                                 | <b>48.582.214</b> | <b>21.092.788</b>                    | <b>69.675.002</b> | <b>100%</b>            |
| <b>% su totale</b>                                            | <b>70%</b>        | <b>30%</b>                           | <b>100%</b>       |                        |

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



## Un nuovo Piano della legge 285

### *I Piani di intervento previsti dalla legge 285/97*

La legge 285/97 prevede, tra l'altro, l'istituzione del Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza con uno stanziamento di 117 miliardi di lire per l'anno 1997 e di 312 miliardi a decorrere dal 1998. Una quota del 30% di tale Fondo è riservata a 15 città (tra cui Roma), che presentano condizioni e problemi particolari. La quota attribuita al Comune di Roma è di poco superiore al 6% dell'importo complessivo del Fondo e attualmente si aggira sui 9 milioni di Euro l'anno.

Il Fondo è finalizzato a finanziare progetti integrati, promossi dai Comuni con il concorso della Scuola, delle ASL, della Giustizia minorile e di altre istituzioni e organizzazioni che operano sul territorio in favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Da alcuni anni, le risorse di questo Fondo, confluyendo nel Fondo Nazionale Politiche Sociali, sono ripartite in modo indistinto alle Regioni. Le Città riservatarie continuano però ad essere finanziate direttamente dallo Stato.

Il Comune di Roma ha adottato diversi Piani Territoriali Cittadini in attuazione della Legge 285/97. Il *primo Piano* è stato sottoscritto il 29 luglio 1998 con un Accordo di Programma sottoscritto dal Sindaco, dal Provveditore agli Studi, dal Rappresentante del Centro per la Giustizia Minorile per il Lazio e l'Abruzzo e dai Direttori delle cinque ASL romane. La preparazione del Piano cittadino era stata avviata fin dai primi mesi del 1998 da un Comitato tecnico-politico interassessorile, formato da esponenti di tre Assessorati (Città a misura delle bambine e dei bambini, Politiche Sociali, Politiche Educative e Giovanili). L'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse territoriali erano state svolte in gran parte dai servizi sociali delle 19 Circoscrizioni (oggi Municipi). A questo livello si sono decisi in gran parte i progetti da realizzare (due terzi delle risorse disponibili sono infatti ripartite ai Municipi, secondo precisi indicatori). Ai progetti circoscrizionali sono stati affiancati alcuni interventi a dimensione cittadina, promossi dai tre Dipartimenti coinvolti.

Anche il *secondo Piano Cittadino* è stato elaborato dopo un lungo e complesso percorso e in seguito ad una valutazione generale dei progetti, in modo da raccogliere elementi utili per il miglioramento degli interventi. Il processo è stato gestito e coordinato dal Comitato Interdipartimentale Operativo (CIO), secondo precise indicazioni della Giunta Comunale. Questo Piano è stato adottato dal Commissario straordinario con Ordinanza 131 del 28 maggio 2001, in seguito alla sottoscrizione di un Accordo di Programma con le ASL romane, il Provveditorato agli Studi e il Centro per la Giustizia Minorile per il Lazio e l'Abruzzo.

Negli ultimi anni l'Amministrazione comunale ha deciso di dare continuità agli interventi avviati con i Piani precedenti, sia in considerazione di una certa incertezza riguardo alla continuità del finanziamento della legge 285, sia perché nel frattempo si è dato avvio al Piano Regolatore Sociale, al cui interno sono confluiti anche i progetti della Legge 285.

## La realizzazione dei progetti

I progetti attivi<sup>21</sup> riguardano tutte le aree e i settori previsti dalla Legge 285 e sono riconducibili alle tipologie indicate nella tabella seguente.

**Tabella 8: Tipologie dei progetti attivi. Anno 2009**

| Tipologia                                                                                        | N. progetti | % sul totale dei progetti |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------|
| Promozione dei diritti e della partecipazione dei minori                                         | 3           | 3,5                       |
| Sostegno alla genitorialità                                                                      | 16          | 19                        |
| Nidi alternativi e altri interventi per la prima infanzia (0-3 anni)                             | 1           | 1,2                       |
| Diffusione e sostegno dell'affidamento familiare e dell'adozione                                 | 0           | 0                         |
| Spazi e servizi ludico-ricreativi per l'infanzia (4-12 anni)                                     | 20          | 23,8                      |
| Educativa territoriale, lavoro di strada e centri di aggregazione per adolescenti (13-18 anni)   | 26          | 31                        |
| Sostegno all'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico | 6           | 7,1                       |
| Sostegno a bambini e adolescenti con disagio psico-sociale                                       | 5           | 6                         |
| Sostegno all'integrazione dei minori stranieri e nomadi                                          | 3           | 3,6                       |
| Interventi in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico                                | 3           | 3,6                       |
| Progetto di sistema                                                                              | 1           | 1,2                       |
| <b>Totale</b>                                                                                    | <b>84</b>   | <b>100</b>                |

Come si evince dalla tabella, attualmente sono attivi 84 interventi, di cui 76 promossi dai Municipi e 8 dai Dipartimenti centrali. I destinatari degli interventi – come è ovvio – sono principalmente bambine e bambini (di tutte le età), ragazzi e ragazze minori di età. Molti interventi sono indirizzati però anche ai genitori, ai familiari, agli educatori e agli operatori sociali.

La realizzazione degli interventi è stata affidata in gran parte ad organismi esterni all'amministrazione comunale: associazioni, cooperative e altre organizzazioni no profit. È rilevante anche il ruolo delle scuole, che negli ultimi anni è andato crescendo: nel 2009 sono circa 80 gli Istituti scolastici coinvolti nei progetti promossi dal Dipartimento alle Politiche scolastiche. Complessivamente, fino ad oggi sono stati coinvolti circa trecento organismi attuatori, molti dei quali si sono riuniti in raggruppamenti temporanei di scopo. Attualmente sono un centinaio gli organismi impegnati nell'attuazione degli interventi.

L'eterogeneità dei progetti rende difficile e incerto il calcolo dei destinatari raggiunti. In oltre dieci anni (cioè dalla fine del 1998 alla fine del 2008), si può stimare che ne abbiano usufruito non meno di 290.000 persone, di cui circa il 60% sono minori di età, 30% genitori e familiari, 10% insegnanti, educatori e operatori sociali. Complessivamente, le risorse assegnate dallo Stato al Comune di Roma dal 1997 al 2008 sono pari a circa 111 milioni di euro, con un importo medio/anno di oltre 9,3 milioni di Euro.

Il coordinamento e il monitoraggio dei progetti è affidato alla *Cabina di Regia*, una tecnostuttura formata da dipendenti comunali, con il supporto di un organismo specializzato. Alla Cabina di Regia sono attribuiti diversi compiti: coordinamento, moni-

<sup>21</sup> L'elenco dei progetti, con l'importo assegnato negli ultimi tre anni, è riportato in allegato.

toraggio, comunicazione, assistenza tecnica sulle procedure, controllo di gestione, controllo della qualità degli interventi, valutazione degli esiti, diffusione di buone prassi.

Il sistema di monitoraggio attivato dalla Cabina di regia prevede flussi regolari, completi e tempestivi di informazioni sullo stato di avanzamento delle attività progettuali, sulle azioni realizzate e sui destinatari raggiunti.

## ***Riflessioni e spunti per un nuovo Piano***

L'attuazione della legge 285 a Roma è unanimemente considerata una prassi altamente positiva per molteplici motivi:

- ✓ una disponibilità finanziaria aggiuntiva al bilancio comunale, vincolata e costante<sup>22</sup>
- ✓ l'approccio "olistico", che mette al centro tutte le persone minori di età e non solo alcune "fasce" o categorie con particolari problemi
- ✓ l'innovazione metodologica e procedurale, con una pianificazione e progettazione territoriale integrata e il coinvolgimento di diversi Dipartimenti, dei Municipi, delle Istituzioni, del Terzo Settore e del Volontariato
- ✓ il coordinamento centralizzato, l'assistenza tecnica e il monitoraggio assicurati dalla "Cabina di regia"
- ✓ il collegamento dell'esperienza romana con il Governo, il Centro Nazionale Infanzia e Adolescenza e le altre Città riservatarie.

*Per tutti questi motivi, si ritiene necessario non solo assicurare continuità e stabilità a questa esperienza, ma anche cogliere l'occasione per un suo "rilancio" e per un'ulteriore sviluppo, in modo da ritrovare lo spirito e l'entusiasmo degli inizi.*

Sembra opportuno che la pianificazione degli interventi in attuazione della legge 285 continui ad essere inserita nel Piano Regolatore Sociale (come previsto nella legge 328). Deve però risultare evidente che gli interventi finanziati dalla legge 285 non rientrano tutti nel quadro dei servizi socio-assistenziali. La legge 285 ha una propria specificità, relativa alla promozione delle opportunità e dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Gli interventi finanziati dalla legge 285 devono perciò essere inquadrati nella più ampia finalità di rendere la città di Roma sempre più "amica" dell'infanzia e dell'adolescenza.

Per raggiungere questo obiettivo è necessaria una forte integrazione con tutte le politiche cittadine che hanno un impatto sulle nuove generazioni: l'educazione, la formazione, la cultura, la partecipazione alla vita della città, la conciliazione dei tempi della famiglia con quelli del lavoro, il gioco, lo sport, la cura dell'ambiente, la mobilità, la sicurezza, ecc. Perché questa integrazione non resti solo una buona intenzione, sarà necessario identificare metodi e strumenti concreti, con indicatori di processo e di risultato verificabili.

In particolare, si dovrà porre attenzione al coordinamento delle politiche dell'infanzia e l'adolescenza con quelle della famiglia e della gioventù. I piani di intervento promossi in favore delle famiglie e dei giovani (ad es. il Piano Locale Giovani) - insieme a

---

<sup>22</sup> E' da osservare però che la quota di finanziamento è rimasta immutata dal 2000. Se si considera l'aumento del costo della vita negli ultimi 10 anni, aggravato dal cambio lira-euro, è facile constatare come le risorse economiche disponibili si siano, nei fatti contratte in pesantemente. Inoltre, per i prossimi anni, sono previsti veri e propri "tagli" al finanziamento statale (dell'ordine del 10% circa).

quelli per i minori - potranno così generare un “effetto-condensazione” e sinergie efficaci. Inoltre, sarebbe opportuno incentivare la co-progettazione tra Municipi e tra istituzioni diverse.

In questo senso, è importante che la nuova pianificazione degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza non si limiti alla programmazione delle risorse trasferite dallo Stato direttamente riferibili alla legge 285, ma si ponga in un'ottica sistemica, in modo da promuovere un insieme organico di interventi e opportunità per tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze che vivono nella città. Il principale riferimento normativo dovrà dunque continuare ad essere la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Al riguardo, sarà importante coordinare l'azione del Comune di Roma con quella del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza.

La strategia in attuazione della legge 285 dovrà ricercare un rapporto equilibrato tra:

- le iniziative di promozione del benessere di tutti i minori (incentivando la partecipazione dei minori alle iniziative che li riguardano) e i programmi per la prevenzione e la riduzione del disagio dei minori con particolari problemi, facendo dunque attenzione a tutte le aree di intervento previste dalla legge 285
- i diversi gruppi target e le diverse età, a partire dalla prima infanzia fino all'adolescenza
- le esigenze di assicurare stabilità e continuità ai servizi già avviati e la necessità di mantenere alta la capacità di innovazione, per rispondere in modo adeguato all'evolversi delle situazioni (al riguardo, si potrebbe riservare una percentuale delle risorse alla sperimentazione di interventi innovativi).

Dal punto di vista della programmazione finanziaria delle risorse trasferite dallo Stato ai sensi della legge 285, si propone di:

- mantenere i criteri di riparto tra interventi municipali (2/3) e interventi cittadini (1/3) e della riserva del 3% del fondo 285 per le azioni di sistema a livello centrale (assistenza tecnica, formazione, monitoraggio, valutazione e diffusione dei risultati, collaborazione con il Centro Nazionale Infanzia e Adolescenza e le altre Città riservatarie)
- superare la riserva del 2% per le azioni di sistema a livello degli enti promotori, anche al fine di recuperare parte della prevista riduzione del finanziamento statale
- rivedere i criteri di riparto dei fondi 285 sia tra i Municipi, utilizzando una valida batteria di indicatori (ad es: popolazione minorile, livelli di disagio, densità di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ecc.), sia tra i Dipartimenti interessati (politiche sociali e politiche educative)
- trasferire progressivamente il finanziamento dei progetti “stabilizzati” (diventati veri e propri servizi territoriali) dalla legge 285/97 al bilancio comunale
- controllare i rischi derivanti dal trasferimento (a partire dal 2010) delle risorse statali sul bilancio comunale, al fine di mantenere la specificità della legge 285, evitando commistioni e/o utilizzi impropri
- identificare forme di cofinanziamento dei progetti sostenuti dalla legge 285, sia differenziando le fonti istituzionali, sia mediante l'accesso a finanziamenti di

organizzazioni private (e in alcuni casi, degli stessi beneficiari-fruitori dei servizi). Al riguardo, si potrebbero sperimentare strategie di *fund raising* e di *cause related marketing* per finalizzare raccolte di fondi a specifici progetti<sup>23</sup>

- ottimizzare e ridurre i costi di gestione mediante la messa a disposizione di sedi operative di enti pubblici per i progetti e con economie di scala (evitando, ad esempio, di “spezzettare” eccessivamente il budget a disposizione in una miriade di piccoli interventi, la cui gestione, tra l’altro, diventa in questo modo molto onerosa per l’Amministrazione).

---

<sup>23</sup> Ad esempio, si potrebbe ritenere titolo prioritario in sede di selezione il cofinanziamento delle iniziative progettuali da parte degli enti attuatori (che così diverrebbero veri e propri “partner” dell’Amministrazione, evolvendo verso modalità organizzative e manageriali più moderne).

## Piste di lavoro

Il lavoro sin qui svolto ha offerto una panoramica generale riguardo la condizione dei minori e delle famiglie nella Capitale, lo stato dell'arte riferito ai servizi offerti ed alcuni suggerimenti pratici per l'ottimizzazione delle politiche di welfare.

Nel presente paragrafo vengono identificate alcune criticità generali del sistema dei servizi sociali per la famiglia e i minori, con i relativi suggerimenti di interventi correttivi. Si tratta solo di spunti per il compito che sarà svolto dai "Forum tematici di analisi e proposta".

### *Migliorare la qualità e l'efficacia dei servizi per i minori*

La nuova pianificazione dei servizi sociali dovrebbe garantire ai cittadini minori di età e alle loro famiglie *pari opportunità* nell'esercizio dei diritti, assicurando su tutto il territorio comunale un sistema di opportunità e di prestazioni essenziali per le persone che si trovano in situazioni di bisogno e di fragilità sociale. La definizione dei "livelli essenziali" è certamente un compito che spetta allo Stato centrale, ma si potrebbe avviare una sperimentazione a livello comunale, almeno per le situazioni più gravi, come nel caso dei minori privi di un valido sostegno familiare.

Tenendo conto poi del valore "tempo" negli interventi di cura e presa in carico dei minori, specialmente di quelli più piccoli, sarà importante introdurre misure in grado di *velocizzare i processi* di presa in carico e di protezione sociale. Gli interventi tardivi infatti non solo rischiano di risultare inefficaci, ma possono addirittura essere controproducenti. Per raggiungere questo obiettivo, risulta fondamentale disporre di un sistema informativo efficiente, in grado di monitorare in modo affidabile e tempestivo la situazione di ciascun minore preso in carico dai servizi.

Uno degli obiettivi potrebbe essere la *riduzione del ricorso all'assistenza residenziale*, privilegiando percorsi personalizzati in ambienti "familiari" (e non solo "a dimensione familiare"), proseguendo nel cammino che, pur con qualche esitazione e difficoltà, è stato intrapreso in questi ultimi anni. A tal fine potrebbe essere opportuno ripensare ed eventualmente rilanciare l'azione del Centro comunale "Pollicino", individuando, con il sostegno dell'autorità giudiziaria e degli organismi specializzati, modalità innovative di affidamento familiare.

### *Migliorare la programmazione e la gestione operativa*

In termini generali, va sottolineata la difficoltà strutturale costituita dalla suddivisione delle competenze istituzionali inerenti la famiglia e i minori in *due distinti Assessorati*. È questa un'articolazione organizzativa che risponde ad esigenze pratiche condivisibili, ma che può causare difficoltà nella programmazione e gestione integrata degli interventi. Solo uno stretto coordinamento e una sistematica collaborazione tra i due Assessorati potrà ridurre queste difficoltà.

Per rafforzare il coordinamento degli interventi, potrebbe rivelarsi utile l'implementazione di un *tavolo cittadino permanente* che coinvolga attivamente tutti gli attori locali che hanno competenze nel settore (Dipartimenti, Municipi, ASL, Scuola, Giustizia minorile, Terzo Settore).

Dal punto di vista della gestione amministrativa, si ritiene opportuno prevedere periodi congrui per la realizzazione degli interventi; in generale, la durata dei progetti (e il relativo impegno finanziario) non dovrebbe essere inferiore ai tre anni<sup>24</sup>, tranne i casi in cui sia la stessa natura dell'intervento ad esigere un periodo più breve.

Nelle procedure per la selezione degli organismi a cui affidare i progetti e i servizi, sarebbe auspicabile poter individuare in modo condiviso criteri e strumenti per conciliare il principio/diritto alla libera concorrenza degli attori sociali nella realizzazione degli interventi affidati dall'Amministrazione pubblica con il diritto/dovere della continuità educativa e assistenziale in tutti i servizi in cui sono coinvolti minori, specialmente quelli più fragili. In tal senso, potrebbe essere necessaria una rivisitazione dello strumento dell'accreditamento degli enti e dei servizi.

In ogni caso, si ritiene necessario promuovere, a tutti i livelli e per tutti gli interventi rivolti ai minori, la pratica sistematica del monitoraggio e della valutazione, mediante l'adozione obbligatoria di indicatori oggettivamente verificabili, sulla base dei quali verificare l'efficacia e l'efficienza del lavoro svolto<sup>25</sup>.

### ***Migliorare l'informazione e la comunicazione***

Da più parti si segnala come la popolazione trovi serie difficoltà nell'accedere alle informazioni che riguardano la natura, il funzionamento e l'accesso ai servizi. In realtà, il materiale informativo è abbondante e i servizi distribuiti sul territorio sono in grado di fornire informazioni esaustive e non di rado i potenziali fruitori vengono contattati direttamente.

Nonostante ciò, il numero di coloro che vengono a sapere delle opportunità disponibili sul territorio rimane limitato per diverse ragioni: rispetto alla totalità dei residenti, il numero di coloro che abitualmente frequentano gli uffici pubblici, potendo così accedere all'informazione diretta, è relativamente limitato (circa il 10% dei residenti); il materiale informativo predisposto non viene sempre distribuito in modo mirato e capillare; il personale dei servizi municipali può contattare solo coloro che figurano in elenchi e liste di attesa, che non sono esaustive rispetto ai potenziali beneficiari.

La risposta alle criticità sin qui enumerate risiede nella capacità dell'Amministrazione capitolina di capovolgere il paradigma della comunicazione per acquisire una capacità di dialogo attivo e continuo con la cittadinanza. Per migliorare la situazione si possono adottare diverse misure. Di seguito se ne propongono alcune.

- **Uso di internet.** Le pagine sui servizi erogati, già presenti sui siti di alcuni municipi e sul portale istituzionale del Comune di Roma, possono essere estese a tutti i siti municipali; migliorate nella fruibilità; rese più complete e informative, soprattutto in merito alle modalità di accesso ai servizi stessi; strutturate in una logica di interattività reale fra cittadini e istituzioni, in modo da raccogliere suggerimenti e richieste. Gli uffici per le relazioni con il pubblico e i diversi "sportelli" presenti sul territorio potrebbero, nel rispetto della normativa sulla riservatezza, inviare new-

---

<sup>24</sup> Si dovrebbe cioè passare dalla logica del progetto alla logica del "programma" a medio termine. L'esperienza ha evidenziato che la costruzione e il consolidamento delle reti territoriali ha bisogno di tempo per svilupparsi. L'affidamento di un intervento per periodi troppo brevi genera difficoltà in fase di start-up, con il rischio di non raggiungere gli obiettivi previsti. Anche dal punto di vista educativo la relazione con i minori si sviluppa nel tempo, seguendo la naturale evoluzione della persona legata alla transizione adolescenziale.

<sup>25</sup> Al riguardo si potrebbero programmare corsi di formazione per il personale della Pubblica Amministrazione e del Terzo Settore; tavoli per l'identificazione di indicatori oggettivamente verificabili relativi ai processi e ai risultati dei progetti e dei servizi; l'obbligo da parte degli enti attuatori di adottare manuali di monitoraggio e valutazione coerenti con le esigenze operative.

*sletter* periodiche ad iscrizione libera a coloro che desiderassero essere informati sui servizi attivati a livello locale.

- *Certezza dei tempi di risposta.* L'Amministrazione dovrà indicare in modo chiaro i tempi e le modalità con cui saranno fornite le risposte ai quesiti ricevuti, intrattenendo con la popolazione un rapporto attivo e costante.
- *Comunicazione con mezzi tradizionali.* L'uso del materiale cartaceo, che si rende ancora necessario per raggiungere tutti coloro che non accedono normalmente alla rete web, dovrà essere regolamentato in modo da non configurarsi come comunicazione generica a tutta la popolazione, ma raggiungere capillarmente le famiglie. A tale scopo dovrà essere previsto l'invio periodico di lettere informative a tutta la cittadinanza potenzialmente interessata. Alle lettere informative dovranno essere allegati moduli grazie ai quali i cittadini potranno inviare all'Amministrazione suggerimenti e/o richieste di ulteriori chiarimenti.
- *Comunicazione telefonica.* Si potrebbe istituire un numero verde unico "Pronto famiglia" sul modello del numero 060606: a questo numero le famiglie potrebbero rivolgersi per ottenere informazioni tempestive in risposta ad esigenze di varia natura. Lavorando in collegamento con gli URP municipali e dipartimentali, il numero verde potrebbe anche indirizzare e mettere la cittadinanza in collegamento con gli uffici periferici di competenza.
- *Comunicazione itinerante.* Esperienze realizzate da alcuni Municipi hanno dimostrato come sia possibile, senza l'allocazione di risorse economiche aggiuntive, rendere itineranti alcuni uffici di relazione con il pubblico. Una parte significativa delle richieste d'informazione giunta agli uffici itineranti ha riguardato i servizi alle famiglie e le relative modalità di accesso.
- *Gestione manageriale della conoscenza.* Gli interventi realizzati in questi anni hanno generato una mole di informazioni, una casistica di riferimento ed esperienze che rischiano di essere perse quando i progetti si concludono o la gestione viene affidata ad un nuovo ente. E' evidente che questo rischio potrebbe essere fortemente ridotto mediante moderni ed efficienti sistemi di gestione della conoscenza. A tal fine, sarebbe opportuno definire apposite linee-guida per favorire una migliore interrelazione tra gli enti gestori e gli uffici comunali preposti e promuovere momenti di confronto per condividere e diffondere le esperienze realizzate nelle diverse aree di intervento e nei differenti territori.

### ***Pianificare una strategia coerente a livello cittadino e municipale***

La "logica del progetto" in un quadro di pianificazione sociale caratterizzato da un alto grado di soggettività e di discrezionalità, ha causato una proliferazione di interventi di ridotte dimensioni, senza alcun riscontro di efficacia. La presenza di progettazioni di ridotte dimensioni, caratterizzate da finalità già oggetto di altre attività, può generare l'accavallamento delle azioni con un'evidente dispersione di energie e di risorse.

La denominazione "pilota" o "sperimentale" è stata spesso la giustificazione formale per il finanziamento di iniziative prive "spot", di una ratio complessiva, che non hanno contribuito all'individuazione di soluzioni durature per migliorare le politiche di sostegno della famiglia.



Sarebbe pertanto opportuno sollecitare una più attenta pianificazione strategica<sup>26</sup> che coinvolga i Municipi e il Dipartimento alla politiche sociali, in un quadro di regole precise. In generale, si dovrebbero programmare progetti di ampio respiro e quelli con le medesime finalità dovrebbero essere accorpati. In questo modo si potrebbero creare anche importanti “economie di scala”.

L'innovazione dovrebbe essere sempre preceduta da un'attenta analisi dei bisogni delle necessità della popolazione beneficiaria e da uno studio previo che ne accerti la coerenza, la fattibilità e la sostenibilità. Questo compito non può essere delegato agli organismi del Terzo settore, ma deve essere assunto anche dalla Pubblica amministrazione, in dialogo con la società civile.

### ***Ascoltare e coinvolgere attivamente le famiglie***

Nuove forme di sostegno per le famiglie vanno pensate in direzioni che non siano di tipo assistenzialistico, ma che promuovano la cittadinanza attiva della famiglia e il suo protagonismo nella vita della comunità locale. Il protagonismo familiare rappresenta una risposta alla frammentazione del tessuto sociale in quanto consente di generare benessere e “capitale sociale” non solo per le famiglie stesse, ma per l'intera comunità, favorendo la crescita della coesione sociale.

In concreto, le politiche di promozione della famiglia dovranno concentrare i propri sforzi nell'arricchimento in parallelo delle risorse materiali e delle risorse relazionali a disposizione delle famiglie. Da un lato, occorrerà riconoscere l'impegno quotidiano delle famiglie romane attraverso benefici fiscali e un accesso facilitato ai servizi comunali e municipali; dall'altro, sarà opportuno stimolare l'associazionismo familiare, per estendere la rete di cooperazione tra famiglie e favorirne la parziale autonoma risoluzione di problemi.

Recenti ricerche hanno sottolineato il fatto che le famiglie incontrano le maggiori difficoltà nei primi anni dopo la nascita del primo figlio. La condivisione delle esperienze, nonché lo studio di adeguate forme di cooperazione economica, possono contribuire in maniera significativa al consolidamento della famiglia.

Un'attenzione particolare sarà attribuita alle *famiglie straniere*, in forte aumento sul territorio comunale. I servizi sociali dovranno impegnarsi a seguire con attenzione le fasi critiche del ricongiungimento familiare e delle opportunità educative offerte ai minori stranieri, garantendo la piena integrazione delle “seconde generazioni” in un contesto di diritti e doveri conosciuti e condivisi.

Le famiglie non sono dunque solo l'oggetto della strategia di intervento, ma anche soggetto attivo delle politiche sociali. Il modello di welfare deve evolvere, abbandonando le sponde dell'assistenzialismo per raggiungere il “mare aperto” della responsabilizzazione dei cittadini, nel rispetto dei reciproci ruoli e dei doveri di cittadinanza. Ciò non significa certo lasciare che le famiglie facciano da sole, deresponsabiliz-

---

<sup>26</sup> E' da ricordare al riguardo che il Piano Regolatore Sociale approvato dal Consiglio Comunale nel 2004 prevedeva - nell'ambito delle politiche per il sostegno delle famiglie - una serie di iniziative: servizi per il sostegno alla genitorialità; promozione dell'affido e dell'adozione; centri diurni per anziani fragili, servizi di sollievo per malati di Alzheimer; dimissioni protette per chi esce dall'ospedale, accompagnamento e integrazione sociale delle persone disabili; interventi economici e di sostegno al reddito; integrazione sociale delle famiglie immigrate, prevenzione e reinserimento sociale dei tossicodipendenti, promozione del volontariato dei giovani e degli anziani, e così via.

Ad esempio, la legge 149/2001 parla esplicitamente del “diritto del minore ad una famiglia” ed in particolare del suo “diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia”.

zando l'azione delle istituzioni. Significa invece che queste ultime non possono definire strategie e servizi senza ascoltare le famiglie, senza un loro coinvolgimento, competente, attivo e responsabile, nelle decisioni che le riguardano direttamente.

Non basta però fare affermazioni di principio o auspicare un coinvolgimento delle famiglie in astratto: è necessario incentivare concretamente il protagonismo delle famiglie e delle loro associazioni. Si tratta di passare da una fase di politiche *per* la famiglia, ad una fase di politiche *con* la famiglia. I servizi per la famiglia e per i minori in particolare coinvolgono direttamente le persone fin nelle sensibilità più intime, così che non è possibile pensare ad interventi che agiscono dall'esterno su soggetti colti solo nella loro dimensione di "beneficiari" delle prestazioni sociali.

Ciò significa tradurre in operatività il principio di sussidiarietà orizzontale. La situazione macroeconomica, la contrazione complessiva della spesa sociale, la crisi generale del modello di welfare ereditato dalla concezione postbellica di Stato sociale, rendono necessari un cambiamento di prospettiva che tenga conto della sostenibilità dei servizi. E' necessario procedere nella direzione di un welfare comunitario, che mobiliti tutte le risorse della cittadinanza e in cui le istituzioni svolgono un ruolo insostituibile di promotori e "garanti" di un sistema capace di assicurare a tutti coloro che ne hanno bisogno le prestazioni essenziali per rendere effettivo l'esercizio dei diritti/doveri di solidarietà sociale.

A tal fine si formula la proposta di istituire un *tavolo di coordinamento cittadino* delle politiche familiari. Una struttura operativa interdipartimentale, con cui possano relazionarsi le realtà, pubbliche e private, che a diverso titolo e in modi diversi rappresentano le istanze familiari e operano a favore della famiglia sul territorio comunale.

## Allegati

### *Allegato 1 - Le politiche familiari in Italia<sup>27</sup>*

Molti osservatori ritengono per lungo tempo sia mancata in Italia una politica economica e sociale nel suo insieme adeguata a rispondere alle rapide e profonde trasformazioni che hanno interessato le famiglie nel nostro Paese (instabilità, multiculturalità, persistente bassa fecondità, lunga permanenza dei giovani in famiglia, invecchiamento della popolazione, ecc.).

E' da sottolineare il ritardo con cui in Italia si è preso atto della necessità di sostenere adeguatamente la famiglia e l'insufficienza delle misure finora attuate. Secondo una recente stima dell'Eurispes, in Italia solo l'1% del PIL viene investito nelle politiche familiari, a fronte di una media UE di circa il 4%. Se includiamo anche le politiche per l'infanzia, raggiungiamo il 3,8%, contro una media europea dell'8,2%. E' circa un quarto di quanto spendono il Lussemburgo (16,3%) e l'Irlanda (14,3%), paesi ai primi posti in Europa.

La scarsa generosità della spesa a sostegno delle famiglie si è accompagnata, per un certo tempo, alla tendenza ad impiegare le scarse risorse per misure "una tantum", che poco o nulla possono per aiutare le famiglie in difficoltà, sostenere la natalità, promuovere la conciliazione dei tempi della famiglia con quelli del lavoro.

In effetti, la possibilità di conciliare il lavoro con la vita di famiglia, quando ci sono figli o altre persone non autosufficienti, resta ancora molto spesso legata alla presenza di una rete familiare in grado di sostenerla. Sono ancora troppi gli ostacoli che si frappongono al diritto delle donne di essere madri e lavoratrici nello stesso tempo.

La carenza più macroscopica è quella che riguarda i servizi per la prima infanzia. Siamo ben lontani dall'obiettivo di soddisfare, entro il 2010, la domanda per almeno il 33% dei bambini sotto i 3 anni di età, secondo quanto fissato dalla strategia europea di Lisbona. L'offerta pubblica di servizi in questo settore copre infatti circa l'8% della domanda, mentre lascia inaccolte circa un terzo delle richieste effettive.

Questa situazione penalizza soprattutto le donne perché, anche se si fa strada lentamente l'idea che un padre possa svolgere funzioni di caregiver, la distribuzione degli oneri familiari continua a vedere la madre, occupata o meno, farsi carico in maniera quasi esclusiva dei lavori domestici e dei figli, cui dedica, mediamente, quasi 6 ore e mezza al giorno, contro le 2 ore e poco più del proprio partner.

Nonostante gli impegni crescenti di molte Pubbliche Amministrazioni, ancora oggi in Italia il principale strumento di protezione sociale resta dunque quello offerto dalla famiglia e dalle reti di solidarietà informale. Quando le famiglie non sono in grado di affrontare i propri problemi ricorrono per lo più a servizi privati di supporto a pagamento, che integrano le reti familiari e parentali con assistenti familiari, baby sitter, ecc.

---

<sup>27</sup> Estratto da Comune di Roma - Assessorato alle Politiche di Promozione della Famiglia e dell'Infanzia, 1° *Dossier famiglia Roma 2008*".

Da qualche anno però le politiche familiari hanno assunto una dimensione più importante nel dibattito politico. In generale tutte le forze politiche sembrano aver come “riscoperto” la famiglia. Per i diversi schieramenti, la famiglia è diventata un elemento qualificante nei programmi di governo, anche se ovviamente con accenti e approcci molto diversi<sup>28</sup>.

Conseguentemente a questa maggiore attenzione politica, si è assistito anche ad un aumento dei servizi per la famiglia, nonostante le carenze evidenziate. In particolare diverse amministrazioni locali, utilizzando soprattutto le risorse della legge 285/97 e della legge 328/2000, hanno attivato iniziative di diversa natura: servizi integrativi degli asilo nido, assistenza domiciliare a persone non autosufficienti, centri per la famiglia, azioni di mediazione familiare e consulenza legale, spazi d’incontro per genitori e figli non conviventi, laboratori ludici, banche del tempo, interventi di sostegno alla genitorialità, servizi per il doposcuola, promozione dell’affido familiare, a così via.

Per una più completa presentazione delle strategie di intervento nazionale si rimanda al ricco materiale elaborato in occasione della prima Conferenza sulla famiglia, che si è tenuta a Firenze nel maggio 2007 e alle pubblicazioni dell’Osservatorio Nazionale sulla Famiglia ([www.osservatorionazionalefamiglie.it](http://www.osservatorionazionalefamiglie.it)).

---

<sup>28</sup> Sul tema della famiglia, come su altre questioni che interpellano i valori fondanti dell’identità e dell’etica comunitaria, nella società italiana c’è un pluralismo di visioni e di interpretazioni, che tendono a polarizzarsi spesso su opposti schieramenti, tradizionalmente (ma forse in modo troppo semplicistico) riferiti al mondo cattolico e a quello laico.

## ***Allegato 2 - Le norme a sostegno delle donne lavoratrici<sup>29</sup>***

L'azione legislativa dei primi decenni del '900 ha tutelato la figura femminile vista essenzialmente nel suo ruolo di madre e di donna di casa, addetta ai lavori domestici ed alla cura della famiglia. Già con la seconda guerra mondiale lo scenario economico e sociale cambia e con esso cambiano le esigenze delle famiglie e delle donne.

Nella Costituzione sono presenti varie norme a tutela e sostegno della famiglia e delle donne (in particolare artt. n. 2, 3, 4, 29, 30, 31, 37, 51 e 117), non più viste solo in funzione della cura familiare, ma come elemento importante dello sviluppo sociale ed economico. Infatti, nel secondo dopoguerra, vuoi per le mutate condizioni economiche, vuoi per l'incremento dei livelli di istruzione, vuoi per l'accresciuta coscienza di sé stessi, si assiste ad un incremento della partecipazione delle donne nel mondo del lavoro.

Partecipazione che appare, sin dal primo momento, per nulla agevole in quanto ancora negli anni '60 la distinzione tra ruoli maschili e femminili all'interno della famiglia è netta e la donna lavoratrice viene occupata solo laddove vi sia richiesta di una manodopera flessibile, mobile e dequalificata in quanto il lavoro femminile produttivo viene considerato residuale rispetto al lavoro domestico, che assume sempre un ruolo primario in una società dove vige ancora un regime patriarcale che verrà attenuandosi solo negli anni '70.

Le donne lavoratrici vengono penalizzate sia come inquadramento funzionale che a livello salariale: a parità di capacità lavorativa con gli uomini, le donne sono inquadrare nelle categorie inferiori con una riduzione salariale di circa il 30%.

Negli anni '70, il boom economico, la crescita dell'occupazione maschile e la nascita della società dei consumi condizionano fortemente una nuova configurazione della famiglia, del ruolo della donna nonché del lavoro di cura e della sua importanza. La donna assume un ruolo basilare nella conduzione familiare e tale ruolo primario deve essere tutelato anche al di fuori delle mura domestiche approntando, per le donne lavoratrici, una serie di norme protettive che forniscono alla figura femminile lavoratrice ampia tutela in relazione alle necessità della famiglia; prime fra tutte la tutela della prole e della maternità.

E così che viene approvata la Legge n. 1204 del 30.12.1971, e il relativo regolamento di attuazione DPR 25/11/76 n. 1026, che è rivolta alla tutela delle lavoratrici madri. Ma, ancora, la tutela della donna lavoratrice viene considerata ai fini della tutela delle esigenze familiari della stessa che restano preminenti.

La legge n.1204/71, infatti, pone essenzialmente norme protettive per le lavoratrici in gravidanza stabilendo in loro favore diritti specifici quali l'astensione obbligatoria dal lavoro negli ultimi mesi di gravidanza e nei primi dopo il parto, l'impossibilità da parte del datore di lavoro di licenziare la lavoratrice durante e dopo il periodo di gestazione, congedi parentali in caso di malattie del figlio, la conservazione del salario.

---

<sup>29</sup> Estratto (con adattamenti) da "Cristina Savorelli, *Dalle norme a sostegno delle donne madri-lavoratrici alla conciliazione lavoro-famiglia*" in Comune di Roma - Assessorato alle Politiche di Promozione della Famiglia e dell'Infanzia, *1° Dossier famiglia Roma 2008*", o.c.

Le disposizioni della legge 1204/71 si applicano a tutte le lavoratrici madri, comprese, sebbene con modalità diverse, le apprendiste, le colf e le lavoratrici a domicilio.

Essa ha, comunque, aperto la strada ad un percorso legislativo, a volte difficile ma ininterrotto, che negli ultimi decenni ha fornito valido supporto alle problematiche femminili in termini di conciliazione tra famiglia e lavoro e di discriminazione di genere.

Così la L. n. 903/1977, poi modificata dal D.Lgs. n. 145/2005 in attuazione della direttiva 2002/73/CE in materia di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro.

Fondamentale nel percorso legislativo è stata la L. n. 53/2000 denominata "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città" che ha modificato la normativa portata dalla L. 1204/1971 sulla tutela della maternità, estendendone le norme anche al padre lavoratore.

Le lavoratrici autonome hanno norme specifiche e sono state inserite nella legge 53/2000 unicamente per quanto riguarda l'astensione facoltativa di 3 mesi.

Le lavoratrici del pubblico impiego sono tutelate dai rispettivi contratti collettivi in cui sono presenti appositi articoli dedicati alla maternità che stabiliscono in genere condizioni di miglior favore rispetto a quelle contenute sia nella legge 1204/71 che nella nuova legge, soprattutto per quanto attiene ai fattori economici di indennità e ai riposi e permessi.

Infine, il D.Lgs. n.115/2003 ha esteso il diritto al congedo parentale e il relativo trattamento economico e previdenziale alle lavoratrici autonome, coltivatrici dirette, mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali, imprenditrici agricole a titolo principale, limitatamente ad un periodo di tre mesi, entro il primo anno di vita del bambino.

Ulteriori norme, in maniera frammentaria, sono state introdotte anche tramite leggi di pianificazione economica quali la Finanziaria 2007 in cui si stabilisce che anche i lavoratori a progetto e iscritti alla gestione separata dell'Inps, e in generale i lavoratori con contratti precari, hanno diritto all'indennità di malattia e ai congedi parentali. Alle mamme con contratto a tempo determinato, in particolare, spetta, entro il primo anno di vita dei figli, un congedo di tre mesi con retribuzione pari al 30% del reddito percepito.

### ***Allegato 3 - Proposte di politiche familiari a livello cittadino<sup>30</sup>***

Accanto ai diritti dei singoli “nella” famiglia, ci sono anche i diritti “della” famiglia, sanciti costituzionalmente. Il primo diritto è quello a nascere e ad esistere “in quanto famiglia”. Senza questa evidenza, non sarebbe possibile, ad esempio, tutelare il diritto dei figli a crescere in una famiglia<sup>31</sup>. Questa impostazione ha conseguenze importanti, perché evidenzia la necessità di considerare non solo le aspirazioni dei singoli individui, ma anche il bene “relazionale” e ambientale, che si caratterizza come “bene comune”, che si riverbera in favore di tutti e di ciascuno.

Quando si parla di “politiche familiari” ci si presenta subito davanti una doppia accezione: l’aggettivo “familiari” può infatti rimandare alla famiglia intesa come cellula base della comunità e risorsa della comunità locale, ma può anche far riferimento alla famiglia come “problema”, oggetto di interventi di tutela e di sostegno. In questo caso si pensa soprattutto alle famiglie più povere, fragili, che vivono in situazioni di disagio.

Lo “scivolamento” verso una identificazione “tout court” delle politiche familiari con le politiche sociali diventa allora molto facile. Ma, se è vero che le politiche per la famiglia sono “anche” politiche di contrasto alla povertà, non è corretto identificarle come se fossero la medesima cosa. Le politiche sociali e quelle contro la povertà sono più ampie di quelle per la famiglia e, nello stesso tempo, anche le politiche per la famiglia hanno confini più estesi rispetto a quelle sociali. Una loro sovrapposizione è dunque improponibile.

La “policy” cittadina per la famiglia si fonda sulla convinzione che le famiglie sono soggetti delle politiche urbane, non solo destinatari di interventi. Un riconoscimento che parte dalla sua rilevanza sociale, dal suo essere e produrre “capitale sociale”. La famiglia è luogo educativo di cittadinanza, spazio privilegiato dell’agire libero delle persone, in cui si sperimenta l’equilibrio tra libertà individuale e bene comune. Tra la famiglia e la società civile esiste un “patto” primario, non scritto, precedente a tutte le formazioni politiche storiche. Per questo motivo la famiglia non può essere colta solo come luogo di relazioni interpersonali di carattere privato, ma deve essere riconosciuta come soggetto pubblico, in cui nascono e crescono le relazioni della solidarietà tra i generi e tra le generazioni, fondamento di ogni convivenza civile.

Il riconoscimento del valore della famiglia si coniuga con la presa di coscienza dei profondi cambiamenti che hanno interessato l’assetto dell’istituzione familiare in questi ultimi anni. La famiglia di oggi non può rapportarsi a modelli semplici, nelle quali conoscenze e valori erano fortemente omogenei, unitari e funzionali gli uni agli altri, ma deve confrontarsi e rapportarsi a quelli delle “società complesse” dove convivono più gruppi, più classi sociali, più interessi. In una città come Roma, le famiglie assumono fisionomie e caratteristiche molto diversificate. Coesistono modelli tradizionali con nuove interpretazioni della convivenza di coppia, famiglie uninominali, allargate, ricostituite, formate da stranieri e famiglie miste, con visioni e storie estremamente

---

<sup>30</sup> Estratto (con adattamenti) da Comune di Roma - Assessorato alle Politiche di Promozione della Famiglia e dell’Infanzia, 1° *Dossier famiglia Roma 2008*, o.c.

<sup>31</sup> Ad esempio, la legge 149/2001 parla esplicitamente del “diritto del minore ad una famiglia” ed in particolare del suo “diritto di crescere ed essere educato nell’ambito della propria famiglia”.

differenziate. E' con questa realtà in rapido movimento che bisogna necessariamente fare i conti.

Un rischio sembra caratterizzare più o meno profondamente le famiglie nella nostra città, in analogia con quanto succede in altre metropoli: quello della solitudine, derivante dall'assottigliarsi delle reti primarie. La perdita del sostegno della comunità locale e delle famiglie estese tradizionali lascia spesso i nuclei familiari in una situazione di isolamento che rende difficile affrontare le diverse tappe del ciclo di vita: dall'incontro e dalla formazione della coppia alla nascita dei figli, al loro ingresso nella fase adolescenziale e via-via a tutti i momenti critici che accompagnano ogni cambiamento evolutivo, fino all'età senile.

In una strategia di "empowerment" delle famiglie, queste, lungi dall'essere solo destinatarie passive delle politiche familiari, assumono il ruolo di "partner" delle istituzioni. Allora gli interventi sono pianificati e realizzati non "per" le famiglie, ma insieme, "con" le famiglie.

Naturalmente è necessario anche rispondere ai bisogni delle famiglie che non riescono ad affrontare da sole i propri problemi, che non sono in grado di far fronte alle situazioni di difficoltà. Insomma: oltre che di sussidiarietà, c'è bisogno anche di *solidarietà*. Le istituzioni non possono e non devono ritirarsi dalle responsabilità pubbliche loro proprie, lasciando che i cittadini e le famiglie "si arrangino" da soli, sulla base di una concezione riduttiva e strumentale della sussidiarietà. Per tali motivi, è necessario sviluppare strategie e misure di intervento che aprano opportunità per l'esercizio della cittadinanza attiva, sostenendo l'auto-organizzazione dei cittadini e delle famiglie nello svolgimento di funzioni di aiuto, funzioni che sono "pubbliche", in quanto finalizzate alla promozione del bene della comunità locale.

Il riferimento al principio di solidarietà significa garantire il pieno esercizio dei diritti sociali anche alle famiglie problematiche, facendo sì che la collettività si faccia carico dei propri membri più deboli, senza tuttavia rinunciare al loro protagonismo, attivando tutte le risorse e potenzialità residue delle persone e delle famiglie in difficoltà. In questi casi le relazioni familiari sono assunte, in tutti i casi in cui ciò è possibile, come elemento utile alla definizione dei bisogni e come risorse positive. La famiglia in difficoltà deve sentire al proprio fianco la "cura della comunità", una comunità solidale, che si esprime sia attraverso il sistema dei servizi professionali, pubblici e privati, sia mediante la "prossimità sociale" del volontariato e della cittadinanza attiva.

E' importante trovare un equilibrio tra sussidiarietà e solidarietà. Se si accentua la prima si genera un modello "familista", in cui le famiglie sono sì responsabilizzate, ma anche lasciate sole, con scarsi supporti da parte delle istituzioni e della società. Nella situazione inversa, quando si sottolinea la solidarietà, senza tener conto del principio di sussidiarietà, abbiamo invece un welfare assistenzialistico, fondato su un forte intervento pubblico, ma in cui le famiglie diventano destinatarie passive di interventi programmati e realizzati da altri.

Per essere efficace, una strategia deve essere comunicata e fatta propria da tutti gli attori del territorio. Per questo deve essere tradotta in strumenti di programmazione, per cui si propone di estendere anche alle politiche familiari il metodo della pianificazione territoriale già sperimentato con la legge 285/97 e 328/00, preparando e realizzando un "*Piano cittadino per la famiglia*". Questa scelta permetterebbe di dare



maggiore organicità e visibilità all'azione politica e amministrativa del Comune di Roma nell'ambito delle politiche familiari. Una metodologia di questo tipo richiede la partecipazione di tutti gli attori territoriali: sia che si tratti delle famiglie - singole e associate -, sia che riguardi coloro che della famiglia si occupano. La pianificazione partecipata favorisce la lettura e l'analisi delle risorse, così come dei bisogni delle famiglie. Nello stesso tempo promuove la messa in rete dei servizi presenti sul territorio, favorendone l'efficacia e creando le condizioni per un aumento delle risorse complessive disponibili per le politiche familiari.

Le politiche familiari attraversano, per definizione, molte politiche urbane. Dal punto di vista operativo, si intrecciano e si integrano soprattutto con le politiche sociali e socio-sanitarie, con le politiche educative e scolastiche, con quelle per l'infanzia, per i giovani e per le pari opportunità. Hanno attinenza anche con le politiche della formazione, del lavoro, della casa, della pianificazione urbana, della mobilità, dell'ambiente, della sicurezza, della cultura, del tempo libero, dell'impegno civico, dell'inclusione sociale delle persone e delle famiglie migranti.

La "trasversalità" delle politiche per la famiglia non significa che esse si identifichino semplicemente con le altre politiche o ne siano la "somma". Se hanno in comune i contenuti, si distinguono per la specificità dell'approccio. Esse trovano infatti il loro fondamento nella soggettività e nelle esigenze delle famiglie "in quanto tali". A titolo esemplificativo, si presentano alcune misure programmatiche che, pur essendo di competenza di altri settori dell'Amministrazione comunale, potrebbero costituire altrettanti obiettivi per una strategia cittadina di promozione e sostegno della famiglia.

#### A. Misure economiche

- ❑ Abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie numerose per ridurre gli oneri sostenuti dalle famiglie con tre o più figli, rivolte ai servizi di erogazione dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua e di raccolta dei rifiuti solidi urbani, nonché per la fruizione o l'accesso ad altri beni e servizi in sede locale<sup>32</sup>.
- ❑ Facilitazioni per le pluri-utenze nei servizi scolastici (asili nido, mense, servizi di trasporto, ecc.), culturali, sportivi, ecc.

#### B. Misure per la casa

- ❑ Agevolazioni fiscali parametricate sui carichi familiari.
- ❑ Agevolazioni e contributi alle giovani coppie che intendano acquistare o affittare la prima casa.
- ❑ Interventi sul patrimonio abitativo immobiliare non utilizzato, privato e pubblico, per aumentare la disponibilità di abitazioni dignitose per le famiglie che si trovano in sofferenza abitativa.
- ❑ Sostegno a progetti sperimentali elaborati da cooperative familiari, in cui vengano predisposte abitazioni che tengano conto degli spazi necessari ad una famiglia che cresce, anche per prendersi cura di genitori o di parenti anziani.

---

<sup>32</sup> L'attuale strutturazione delle tariffe relative alle utenze familiari prevede, oltre ad una prima fascia di consumi a costi ridotti, un incremento progressivo per i consumi eccedenti, che non prende in considerazione il numero dei componenti dei nuclei familiari, risultando per tale aspetto fortemente iniquo per le famiglie numerose.

- ❑ Interventi per la qualità e la sicurezza dell'abitare urbano, soprattutto in relazione alla possibilità, da parte di bambini, giovani e anziani, di avere spazi per il tempo libero, l'aggregazione e il gioco, senza rischi in ordine alla loro sicurezza.

#### C. Misure per conciliare i tempi della città con i tempi per la famiglia

- ❑ Pieno utilizzo e sviluppo degli strumenti previsti dalla normativa vigente in termini di agevolazioni alle imprese che sperimentano orari flessibili legati ad esigenze familiari, contratti a tempo parziale e lavoro a distanza, ecc.
- ❑ Revisione dei tempi della città (orari dei negozi, delle scuole e dei servizi di pubblica utilità) tenendo conto delle esigenze familiari (come previsto dalla legge 53/2000 e dal relativo Piano cittadino approvato recentemente).
- ❑ Valorizzazione del lavoro domestico e rimozione degli ostacoli alla partecipazione delle donne (in particolare delle madri) al mercato del lavoro.

#### D. Misure di sostegno alla genitorialità e alle responsabilità educative

- ❑ Aumento dei posti disponibili negli asili nido (anche condominiali o aziendali).
- ❑ Agevolazioni di forme associative familiari che gestiscano in proprio servizi di *baby-sitting* o servizi integrativi per la prima infanzia e il doposcuola.
- ❑ Sostegno al reddito di madri con basso reddito, che non usufruiscono dei trattamenti di maternità a norma delle leggi nazionali.
- ❑ Erogazione di prestiti sull'onore per sostenere le responsabilità familiari e agevolare l'autonomia di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà.
- ❑ Valorizzazione e sviluppo di "banche del tempo" e forme analoghe di mutuo-aiuto.
- ❑ Promozione della partecipazione dei genitori nei percorsi scolastici dei propri figli e facilitazione del dialogo scuola-famiglia, anche mediante la condivisione dei processi di preparazione, realizzazione e valutazione dei Piani dell'Offerta Formativa (POF).

#### E. Misure e servizi per il sostegno delle responsabilità di cura e assistenza

- ❑ Interventi di sostegno, anche economico, per le famiglie che assumono compiti di cura di familiari bisognosi di assistenza continuativa (disabili fisici, psichici e sensoriali e altre persone in difficoltà).
- ❑ Razionalizzazione e sviluppo dei servizi di assistenza domiciliare integrata, "pacchetti" di servizi, teleassistenza, "Pony della solidarietà", centri diurni e altri servizi per persone che vivono sole o si trovano in situazione di fragilità sociale.
- ❑ Assistenza temporanea (ad esempio dimissioni protette) e "servizi di sollievo" per le famiglie con persone anziane non autosufficienti (totalmente o parzialmente).
- ❑ Sviluppo del "volontariato familiare" e sostegno a gruppi di famiglie che insieme si prendono cura di altre famiglie in difficoltà.

La "policy" cittadina per la famiglia non può tradursi solo in misure di carattere trasversale. Per dare centralità alla soggettività della famiglia nell'ambito delle politiche urbane è necessario anche pianificare e realizzare azioni mirate e specifiche. Non è questo il luogo per individuare tali interventi. A titolo esemplificativo, sulla base di

progetti già avviati e di proposte formulate in più occasioni dall'Assessorato alle politiche per la famiglia, in particolare in occasione della prima Conferenza Nazionale per la famiglia, si propone la realizzazione delle seguenti linee d'azione:

1. Istituzione di un "Osservatorio comunale sulla famiglia"
2. Interventi di "empowerment" delle associazioni e delle reti familiari operanti nel Comune di Roma
3. Sviluppo, messa in rete e coordinamento dei Centri per la famiglia, dei consultori familiari e degli altri servizi per la famiglia
4. Affiancamento alle famiglie che si avvalgono del lavoro delle assistenti familiari
5. Avvio del Programma Domus

#### 1. Istituzione di un "Osservatorio comunale sulla famiglia"

Per una pianificazione partecipata e per una programmazione corretta è necessario disporre di informazioni aggiornate, complete e affidabili sulla condizione delle famiglie che vivono a Roma, sui loro problemi e prospettive, sulle risorse disponibili, sulle esperienze realizzate.

Purtroppo, tranne pochi addetti ai lavori, la conoscenza su questi temi è ancora lacunosa ed occasionale. A Roma non esiste un Osservatorio per la famiglia o altro organismo in grado di fornire in modo sistematico tali informazioni. Il problema non consiste tanto nella mancanza di informazioni, ma nel fatto che esse non confluiscono organicamente in un unico Centro, capace di sistematizzarle ed analizzarle, per restituirle ai decisori, agli operatori e alla cittadinanza. Questa carenza ostacola seriamente l'elaborazione di un piano territoriale per la famiglia ben fondato, in grado di rispondere ai bisogni, di anticipare le tendenze, di promuovere e favorire la messa in rete delle risorse.

Per le considerazioni esposte, si rende necessario istituire una struttura che possa realizzare studi e ricerche sulla condizione delle famiglie romane, in collaborazione con l'Osservatorio nazionale per la famiglia, le Università, i Centri di ricerca e le organizzazioni del terzo settore specializzate su questi temi.

L'Osservatorio potrebbe inoltre svolgere attività di monitoraggio e valutazione sull'efficacia degli interventi e dei servizi per la famiglia e realizzare eventi di informazione, sensibilizzazione e formazione per genitori, insegnanti, operatori sociali e responsabili di organizzazioni familiari.

#### 2. Interventi di "empowerment" delle associazioni e delle reti familiari operanti nel Comune di Roma

Coerentemente con il principio di sussidiarietà di cui abbiamo parlato, il ruolo attivo delle famiglie va non solo riconosciuto, ma anche concretamente sostenuto mediante interventi finalizzati al rafforzamento dell'autoorganizzazione delle famiglie. Il loro protagonismo infatti non si esaurisce nella capacità della singola famiglia di attivarsi in risposta ai bisogni propri o di altre persone (ad esempio nelle esperienze di affido eterofamiliare), ma si traduce anche nella volontà di associarsi per diventare un soggetto collettivo, capace di incidere concretamente sul sistema dell'offerta territoriale dei servizi e degli interventi educativi e sociali.

In questo contesto diventa decisivo il ruolo delle reti e delle associazioni familiari, di quella parte originale del mondo associativo e del terzo settore che identifica nella famiglia il centro della propria azione comunitaria. Per tali realtà vanno previsti spazi non occasionali di consultazione e di concertazione, affinché possano prendere parte attivamente ai processi di lettura dei bisogni, all'identificazione di obiettivi e priorità, alla formulazione di proposte operative, alla valutazione della qualità e dell'efficacia degli interventi.

### 3. Sviluppo, messa in rete e coordinamento dei Centri per la famiglia, dei consultori familiari e di altri servizi per la famiglia

In questo dossier si è dato conto di fenomeni che mostrano, con tutta evidenza, criticità e difficoltà di un numero crescente di famiglie romane (in linea, del resto, con ciò che si registra in tutto il Paese). Aumenta l'instabilità coniugale, la conflittualità di coppia, il numero delle famiglie costituite da una sola persona e di quelle con la presenza di un solo genitore (nella maggior parte dei casi si tratta di donne sole con uno o più figli).

Preoccupano, in particolare, le situazioni di forte disagio che in alcuni casi i figli vivono di fronte alla rottura del matrimonio dei genitori o gli episodi di violenza intrafamiliare. In un paese come il nostro, in cui al forte legame tra genitori e figli corrisponde un forte investimento affettivo e strumentale, il fallimento coniugale assume connotazioni più dolorose e la risoluzione dei conflitti tra coniugi con figli diventa difficile.

Per sostenere e affiancare le famiglie che vivono queste situazioni problematiche, da tempo a Roma sono stati attivati servizi diversi (consultori familiari, sportelli e i Centri per la famiglia, altre opportunità di aiuto), che sono stati sinteticamente presentati in questo Dossier. Tali servizi però non sono distribuiti equamente sul territorio romano e raramente lavorano in rete. Si rende perciò necessario, anche alla luce dei Piani di intervento promossi dal Governo nazionale e dei "Piani Regolatori Sociali" avviati nei Municipi:

- sviluppare e coordinare il lavoro in rete degli sportelli e dei Centri per la famiglia, anche mediante una maggiore integrazione con i consultori familiari, facilitando l'accesso ai servizi e diffondendo la conoscenza sulle reti sociali e sui servizi di prossimità;
- rafforzare la funzione sociale dei consultori familiari, pubblici e privati, con particolare riferimento al benessere sociale, relazionale e psicologico dei suoi membri e alla coesione della famiglia stessa;
- sostenere i giovani nei percorsi di costruzione di nuove famiglie e nei primi mesi di convivenza;
- sviluppare, razionalizzare e coordinare gli interventi di sostegno a favore dei genitori nelle fasi precedenti e successive al parto e nel percorso di crescita dei figli
- promuovere interventi e servizi per accompagnare i genitori nelle loro responsabilità genitoriali ed educative, con particolare riguardo alle problematiche affettive, di identità, sessuale, di crisi adolescenziali e di stili di vita;

- prevenire e ridurre le difficoltà delle famiglie nei conflitti intrafamiliari e nei processi di separazione e divorzio, anche mediante servizi di mediazione familiare, tutelando le parti più deboli e l'interesse dei minori;
- potenziare i percorsi di accompagnamento per le famiglie che accolgono minori in adozione o in affidamento, anche facilitando lo scambio di esperienze tra famiglie e iniziative di confronto e sviluppo del mutuo aiuto;
- promuovere e diffondere interventi di ascolto, prevenzione e sostegno in relazione ai fenomeni di violenza e maltrattamento in ambito familiare ed in particolare contro le donne e i minori, rafforzando la collaborazione con la Giustizia, la Sanità, la Scuola, le Forze dell'ordine, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, le associazioni di tutela, il terzo settore e il volontariato.

#### 4. Affiancamento alle famiglie che si avvalgono del lavoro delle assistenti familiari

Le famiglie sono spesso chiamate a svolgere onerosi compiti di cura e assistenza di propri membri parzialmente o totalmente non autosufficienti (in particolare persone anziane). Per far fronte a questa responsabilità ricorrono in molti casi all'aiuto di assistenti familiari, per lo più donne straniere, spesso in condizione di irregolarità. Si tratta di una domanda non occasionale, dal momento che è inscritta in processi strutturali che dipendono dall'invecchiamento della popolazione e dal conseguente aumento di persone non autosufficienti, dalla crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro, dalle difficoltà di conciliare i tempi del lavoro con le responsabilità di cura; dalla ridotta presenza sul mercato sociale di servizi alla persona.

Le assistenti familiari sono una componente rilevante del "mercato sociale" utilizzato dalle famiglie, che permette di raggiungere contemporaneamente, sia pure con notevoli problemi, tre risultati positivi: il mantenimento dell'anziano non autosufficiente nel contesto familiare, l'integrazione degli immigrati, l'occupazione femminile.

Si tratta però di una soluzione non ottimale, perché ci sono dei limiti insiti nella soluzione stessa. La maggior parte delle assistenti familiari non è professionalizzata e non offre (né riceve) sufficienti garanzie di stabilità lavorativa. Inoltre i bassi livelli retributivi, che rendono questi servizi accessibili a molte famiglie, sono per lo più collegati al carattere sommerso e alla mancanza di tutele di questo particolare lavoro.

L'amministrazione comunale ha già avviato programmi mirati per valorizzare, regolare e qualificare queste risorse, mediante azioni di informazione, orientamento, formazione ed incentivazione a lungo termine. Questa azione potrebbe assumere un carattere stabile ed essere sviluppata in modo capillare su tutto il territorio romano, responsabilizzando i Municipi e gli altri attori del welfare locale, con la piena partecipazione delle forze sociali e delle organizzazioni che rappresentano gli interessi e le esigenze delle famiglie.

#### 5. Il programma Domus

La nuova strategia del Comune di Roma sulle politiche familiari trova la sua più articolata espressione nel programma "Domus", che si propone di creare e sviluppare una rete capillare di Centri territoriali per la famiglia ("Domus"), con una "Domus cittadina", snodo centrale e punto di riferimento per tutta la città. Il programma "Domus" vuole caratterizzarsi come un'opportunità culturale, educativa e sociale, un "luogo" aperto a tutte le famiglie per la promozione del benessere della vita familiare, nelle sue sempre più diverse espressioni. L'obiettivo è di operare affinché la famiglia possa

affrontare serenamente le criticità legate alle fasi evolutive del ciclo di vita, dalla formazione della coppia all'età senile, sostenendo le responsabilità di accudimento e le competenze genitoriali.

Le “Domus” potranno realizzare iniziative volte a migliorare la qualità della vita delle famiglie, per superare l'isolamento, per costruire occasioni di incontro, di dialogo, di scambio di saperi e di esperienze. Esse sono aperte alle associazioni di famiglie, ai gruppi di auto-aiuto familiare, agli educatori, operatori e volontari che si occupano di tematiche collegate alla vita familiare e alla promozione del benessere delle famiglie. I diversi organismi che rappresentano le famiglie romane e che offrono servizi specifici alla famiglia sono chiamati a partecipare attivamente nella sua definizione, implementazione e gestione.

Il Programma Domus parte dal riconoscimento del patrimonio di risorse, servizi e interventi per le famiglie già attive nella città e di cui si è dato un profilo nel capitolo precedente. Si tratta di esperienze molto interessanti, ma che finora non sono diffuse equamente sul territorio romano, non sono sufficientemente coordinate a livello cittadino e spesso sono fortemente “sbilanciate” sul settore socio-assistenziale. Alcune strutture promosse dai Municipi in questi ultimi anni di fatto svolgono già molte funzioni previste nell'ambito del Programma Domus. Queste esperienze saranno perciò valorizzate e sostenute, evitando ogni tipo di sovrapposizione, in una logica di coordinamento cittadino, con una pianificazione territoriale condivisa tra le istanze dipartimentali e quelle municipali.

Dal punto di vista logistico le strutture dovranno essere facilmente accessibili, ben dimensionate e funzionali alla realizzazione delle attività previste, possibilmente con spazi verdi e attrezzati. Per quanto possibile, anche dal punto di vista architettonico dovranno richiamare una vera e propria “casa”, gradevole e accogliente.

La “Domus cittadina” è il centro in cui si convogliano, raccolgono e mettono in rete le informazioni, i servizi e le attività sul territorio che riguardano i vari aspetti della realtà familiare. Si propone perciò come punto di riferimento cittadino per le famiglie, per le associazioni e per i gruppi che si occupano della famiglia nel comune di Roma.

## ***Allegato 4 - Tipologie di servizi municipali per i minori e la famiglia***

### **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**

Questo servizio ha lo scopo di sostenere i minori e le famiglie che vivono in condizione di disagio sociale. Nel breve periodo, il servizio è finalizzato a contenere la situazione di rischio, mentre nel medio-lungo periodo si pone in un'ottica promozionale e preventiva volta al miglioramento della qualità della vita dei minori e delle loro famiglie in vista anche del sostegno alla genitorialità. Il servizio si rivolge ai minori e alle famiglie che vivono in condizione di disagio sociale in senso lato.

### **Sostegno economico alla famiglia e al minore**

L'intervento è finalizzato al sostegno del minore e della sua famiglia in accertato stato di disagio socio-economico. Prevede un contributo monetario volto a favorire la crescita armonica del minore e finalizzato prioritariamente al prevenirne l'istituzionalizzazione, sostenendo la permanenza all'interno del proprio nucleo o attivando progetti temporanei di affidamento familiare anche diurni. Il servizio si rivolge ai minori e alle loro famiglie in accertato stato di disagio economico.

### **Centro per la famiglia**

I Centri per la famiglia sono presenti in gran parte dei Municipi romani per offrire un sostegno alle famiglie nei percorsi della vita quotidiana e nell'affrontare i piccoli e grandi problemi che si incontrano nell'allevare e nell'educare i figli. Il servizio si rivolge alle famiglie del Municipio. In alcuni casi, i servizi sono estesi anche alla popolazione di altri Municipi.

### **Servizio di educativa territoriale**

Il servizio è rivolto agli adolescenti al fine principale di prevenirne il disagio sociale, attraverso la costruzione di spazi formali e informali di aggregazione. L'educativa territoriale si rivolge ai preadolescenti, agli adolescenti e, in modo indiretto, alle loro famiglie e alla comunità territoriale di appartenenza.

### **Orientamento e sostegno all'inserimento lavorativo**

Il servizio è finalizzato alla prevenzione del disagio sociale degli adolescenti e giovani adulti (fino a 23 anni) considerati soggetti deboli e a rischio di emarginazione sociale. Il servizio si rivolge agli adolescenti e ai giovani adulti (fino a 23 anni), anche a rischio di emarginazione sociale, che hanno bisogno di "percorsi protetti" di formazione e/o lavoro.

### **Servizio educativo-assistenziale di sostegno alla famiglia e al minore - SISMIF**

Il servizio è finalizzato a sostenere i minori e le famiglie che vivono in condizioni di forti difficoltà socio-ambientali, fornendo un complesso di interventi socio-educativi e prestazioni specifiche<sup>33</sup> che sono personalizzate rispetto alla natura del disagio. Gli interventi si svolgono a domicilio dell'utente e perseguono i seguenti obiettivi:

- mantenere il minore nell'ambito del suo contesto familiare e promuovere il miglioramento delle condizioni di vita dell'intero nucleo familiare;
- sostenere il minore nei processi di socializzazione tra pari e con la comunità, nei processi di crescita in ambito scolastico e di orientamento al lavoro;
- promuovere la fiducia del nucleo familiare nei confronti delle istituzioni in genere.

Il servizio è rivolto a minori e famiglie che vivono in condizioni di disagio socio-ambientale, ed in particolare a:

- famiglie con presenza di minori, preadolescenti e adolescenti, con problemi di relazione intrafamiliare, evasori dell'obbligo scolastico, a rischio di inserimento in circuiti di devianza o disagio;
- famiglie che esprimono forte difficoltà a fornire il necessario supporto organizzativo, educativo e di sostegno ai minori;
- famiglie con presenza di minori istituzionalizzati, che presentano le condizioni di un possibile rientro nel nucleo se supportato da un servizio socio-assistenziale;
- famiglie deprivate sul piano socioculturale ed economico, con rischio di una ripercussione negativa sulla crescita e lo sviluppo equilibrato del minore;
- minori per i quali si sia aperto un contenzioso tra i genitori separati;
- famiglie che presentano un temporaneo squilibrio organizzativo e un pressante disagio, causato da degenze ospedaliere, malattie, detenzioni.

### **Assistenza domiciliare integrata per minori con disabilità - SAISH**

Il Servizio per l'Autonomia e l'Integrazione Sociale della persona Handicappata (SAISH) è finalizzato a sostenere il minore<sup>34</sup> con handicap all'interno del suo contesto familiare e sociale, mediante una combinazione di interventi e prestazioni diversificata in base al bisogno specifico del minore<sup>35</sup>. Tali interventi vengono realizzati, in genere, presso il domicilio del minore e prendono in considerazione, oltre ai bisogni assistenziali, le sue risorse personali, potenzialità e possibilità di autodeterminazione, allo scopo di sviluppare la sua autonomia e capacità di socializzazione.

### **Assistenza scolastica ad alunni con disabilità**

Sostenere il minore con handicap nella struttura scolastica da lui frequentata per assicurargli il diritto allo studio, garantendogli pari opportunità di sviluppo, in termini di autonomia e socializzazione. Il servizio si rivolge agli alunni con disabilità frequentanti le scuole pubbliche dell'infanzia, materne statali, elementari e medie inferiori.

### **Centro diurno per minori con disabilità**

Questo servizio si rivolge ai minori diversamente abili ed ha lo scopo di promuovere e sostenere il benessere psicofisico, quindi di migliorare la qualità della vita e prevenire il rischio di disagio sociale nonché di emarginazione dei bambini e dei ragazzi diversamente abili, attraverso la realizzazione di attività molteplici come, per esempio, il gioco libero, gli interventi educativi, ricreativi e formativi tesi all'inclusione sociale.

<sup>33</sup> Al riguardo si parla infatti di "pacchetto di servizi".

<sup>34</sup> In questa sede si considera solo il servizio per i minori, ma il SAISH è rivolto anche a persone adulte.

<sup>35</sup> Progetto individualizzato di assistenza o "pacchetto di servizi".



Il Centro assolve inoltre ai compiti di cura dei minori, fornendo un sostegno alle famiglie nell'accudimento degli stessi.

### **Centro di aggregazione e socializzazione**

Il Centro di aggregazione e socializzazione è finalizzato a prevenire il disagio e promuovere il benessere dei minori, in particolare degli adolescenti. A tal fine, il Centro propone molteplici attività e interventi, che possono essere rivolti anche alla famiglia del minore a sostegno delle capacità genitoriali. Il servizio si rivolge ai preadolescenti e agli adolescenti del territorio municipale. Può offrire prestazioni specifiche a ragazzi che presentano particolari problemi (per esempio: disabili, stranieri, minori con provvedimenti penali, vittime di maltrattamenti e abusi, con dipendenze patologiche). In alcuni contesti, oltre ai ragazzi, i destinatari del servizio sono le famiglie, le scuole, il gruppo dei pari, l'associazionismo e il sistema dei servizi che a vario titolo interviene su questa delicata fascia di età.

### **Centro ricreativo estivo**

Il servizio è finalizzato ad accogliere i minori al termine del periodo scolastico, coinvolgendoli in attività di vario tipo, per esempio sociali, ricreative, culturali e sportive. Si rivolge ai minori residenti nel Municipio, di età compresa tra i 4 e i 14 anni.

### **Accoglienza in strutture residenziali: casa famiglia e comunità educativa**

Il servizio è finalizzato a offrire un contesto residenziale protetto ai minori per cui risulta impossibile la permanenza nella propria famiglia, allo scopo di favorirne un equilibrato processo di crescita. Il servizio si rivolge ai minori temporaneamente o permanentemente allontananti dai propri nuclei familiari di origine, per cause di tipo giudiziario e sociale. Una parte importante dei bambini accolti nelle case-famiglia sono minori stranieri non accompagnati.

### **Accoglienza in strutture residenziali: gruppo appartamento**

Questo servizio residenziale offre un contesto di crescita protetto ai minori, soprattutto adolescenti, per i quali risulta impossibile la permanenza nella propria famiglia, allo scopo di sostenere e recuperare il loro inserimento o reinserimento sociale e scolastico. Il servizio si rivolge ai minori, soprattutto adolescenti, per i quali risulta impossibile la permanenza nella propria famiglia, per cause perlopiù di tipo giudiziario. Accoglie infatti molto spesso minori sottoposti all'Autorità giudiziaria a causa di problematiche sociali complesse.

### **Accoglienza in strutture residenziali: nuclei "genitore-figlio"**

Il servizio è finalizzato all'accoglienza di genitori (in genere madri) con figli minorenni e di gestanti prive di una rete sociale e familiare. Il servizio prevede diversi livelli di accoglienza, allo scopo di favorire l'autonomia delle persone, in vista della loro dimissione dal circuito assistenziale. Il servizio si rivolge ai nuclei familiari formati in genere da madri sole con figli minorenni e gestanti prive di una rete sociale e familiare che vivono in condizione di grave disagio abitativo e socio-ambientale.

## ***Allegato 5 - Tipologie di servizi dipartimentali per i minori e la famiglia***

### **Sala operativa per l'emergenza 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 si rivolge a tutti i cittadini, istituzioni e servizi che intendono segnalare situazioni di emergenza sociale.

### **Servizio di tutela pubblica**

È un servizio finalizzato a tutelare i minori privi degli esercenti la potestà genitoriale sul territorio italiano (minori stranieri non accompagnati); minori per i quali il Tribunale per i Minorenni dispone provvedimenti di sospensione o decadenza della potestà genitoriale; neonati nati da madre che non può (perché minore di anni 16) o non vuole essere nominata. Il servizio si rivolge ai minori privi degli esercenti la potestà genitoriale. Il servizio si occupa in particolare dell'accoglienza, della tutela e dell'inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati.

### **Centro comunale Pollicino per l'affido, l'adozione e il sostegno a distanza**

Il Centro comunale Pollicino per l'affido, l'adozione e il sostegno a distanza è nato nel 2002 con l'obiettivo di offrire a tutti i cittadini che vogliono mettersi a disposizione dei minori in stato di bisogno un servizio di orientamento sulle diverse opportunità esistenti nella città su queste tematiche. Il Centro Pollicino si rivolge ai cittadini che sono interessati a intraprendere un percorso di affidamento, di adozione o di sostegno a distanza. I destinatari finali del servizio sono i minori.

### **Comunità di pronta accoglienza per minori 0-6 anni**

Il servizio è finalizzato all'accoglienza residenziale temporanea in attesa di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria (rientro in famiglia, affidamenti intrafamiliari ed eterofamiliari, adozioni, ecc.) di un piccolo gruppo di bambini, di età compresa tra 0 e 6 anni, in stato di abbandono o esposti all'abbandono, dei quali quindi il Comune diviene nella maggior parte dei casi tutore. Il servizio si rivolge ai bambini fino a sei anni per i quali si riscontrano urgenti problemi di natura diversa: sanitari, di disagio familiare (per esempio maltrattamenti, abuso, ecc.) e situazioni di incertezza giuridica.

### **Comunità di pronta accoglienza per preadolescenti e adolescenti**

Il servizio è finalizzato alla prima accoglienza residenziale, temporanea e tempestiva, allo scopo di superare la fase di emergenza. Consistono nel collocamento in comunità, nel ricongiungimento familiare, nell'affidamento familiare, nella promozione dell'autonomia in vista della maggiore età. Il servizio si rivolge agli adolescenti ambosessi dai 12 ai 18 anni di età in condizione di forte disagio psico-sociale (per esempio in fuga da casa, in stato di abbandono, privi di figure adulte di riferimento, giunti clandestinamente in Italia, vittime di sfruttamento, violenze e abusi).

### **Accoglienza in strutture residenziali per nuclei “genitore-figlio”**

Il servizio è finalizzato principalmente all'accoglienza di genitori con figli minorenni e di gestanti prive di una rete sociale e familiare. Il servizio prevede diversi livelli di accoglienza, al fine di favorire l'autonomia delle persone, in vista della loro dimissione dal circuito assistenziale. Il servizio si rivolge a nuclei familiari formati da madri sole con figli minorenni e gestanti prive di una rete sociale e familiare che vivono in condizione di grave disagio abitativo e socio-ambientale.

### **Assistenza domiciliare ai minori affetti da AIDS**

Questo servizio si prefigge di accompagnare e sostenere il minore affetto da AIDS, la sua famiglia o la/le persona/e di riferimento nel percorso della malattia. In particolare, fornisce un sostegno nel convivere con le difficoltà di ordine educativo, relazionale, sociale e sanitario legate alla malattia. Il servizio si rivolge a minorenni affetti da AIDS o da gravi patologie di immunodeficienza e le loro famiglie.

### **Strutture residenziali per minori**

L'accoglienza nelle strutture residenziali di secondo livello (Case famiglia, Comunità educative e Gruppi appartamento) è in genere vincolata e preceduta da un progetto personalizzato di intervento condiviso con i Servizi Sociali territoriali o dipartimentali che effettuano l'invio e stabiliscono modi e tempi della permanenza del minore in stretta collaborazione con l'équipe professionale operante all'interno delle strutture. Il Dipartimento si occupa dei minori privi di riferimenti territoriali, in particolare dei minori stranieri non accompagnati, perlopiù adolescenti, che vengono inseriti in Case famiglia, Comunità educative o Gruppi appartamento a seconda della specificità delle situazioni. Inoltre, tali strutture accolgono anche i minori inseriti nel circuito penale per i quali sussiste una presa in carico congiunta tra Dipartimento V e Centro di Giustizia minorile (sulla base di uno specifico Protocollo d'intesa) allo scopo di realizzare un percorso educativo di recupero sociale, ai sensi della D.P.R. 448/1988 *Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*.

Nel Comune di Roma sono accreditate 102 strutture residenziali di secondo livello del privato sociale che operano tramite il pagamento di una retta giornaliera per ciascun minore da parte dell'Ente locale. Per l'approfondimento delle informazioni su queste strutture si rimanda alla sezione afferente ai servizi municipali.

### **Altre tipologie di intervento**

*Interventi per minori e giovani adulti detenuti presso l'Istituto Penale Minorile "Casal del Marmo".* Il progetto intende fornire ai ragazzi detenuti presso l'Istituto Penale Minorile "Casal del Marmo" competenze formative e culturali spendibili per il loro reinserimento sociale e lavorativo. Si rivolge a minori e giovani adulti (fino al compimento del 21° anno di età) sottoposti a misure penali. Attività: corsi di sensibilizzazione alle attività artigianali e all'inserimento lavorativo. Le attività si svolgono nei laboratori di falegnameria, tappezzeria, pizzeria e sartoria per cinque mattine a settimana per tutto l'anno; laboratorio artistico culturale di decoupage, modellismo e tecniche di lavorazione dei fiori. Le attività si svolgono un pomeriggio a settimana per tutto l'anno.

*Assegni di maternità/nucleo familiare (Legge 448/98).* L'assegno di maternità è un contributo economico mensile erogato dall'INPS alle madri che hanno partorito, adottato o ricevuto in affidamento preadottivo un bambino. L'importo dell'assegno è rivalutato ogni anno sulla base della variazione dell'indice ISTAT. Può essere richiesto da

donne residenti nel Comune di Roma, cittadine italiane, comunitarie o extracomunitarie in possesso della carta di soggiorno al momento della presentazione della domanda o comunque entro 6 mesi dalla data del parto, o dello Status di Rifugiato politico. Le richiedenti devono possedere i seguenti requisiti: un reddito complessivo non superiore al valore dell'indicatore della Situazione Economica ISE, rivalutato ogni anno sulla base della variazione dell'indice ISTAT; non avere copertura previdenziale o avere una copertura inferiore a un determinato importo il cui ammontare è determinato annualmente; non beneficiare dell'assegno di maternità di competenza dell'INPS per parti, adozioni o affidamenti preadottivi previsto dalla Legge 488/99. Le domande si presentano presso un CAF convenzionato entro 6 mesi dalla data del parto o, nei casi di adozione o affidamento, dalla data di ingresso del bambino nella famiglia.

*Assegno al Nucleo Familiare.* E' un contributo economico mensile erogato dall'INPS per tredici mensilità ai nuclei familiari in cui sono presenti tre o più figli minori. L'importo dell'assegno è rivalutato ogni anno sulla base della variazione dell'indice ISTAT. Può essere richiesto da cittadini italiani e comunitari residenti nel Comune di Roma con tre o più figli di età inferiore a 18 anni. Per ottenere l'assegno è necessario avere un reddito complessivo non superiore al valore dell'indicatore della Situazione Economica ISE, rivalutato ogni anno sulla base della variazione dell'indice ISTAT.

## ***Allegato 6 - Un'interessante innovazione a Parma***

Il Comune di Parma ha annunciato che dal 2010 introdurrà il quoziente familiare per i servizi comunali (raccolta della spazzatura, iscrizione e frequenza all'asilo nido, ecc.). Per la prima volta in Italia, dopo anni di dibattiti e di promesse, un Comune calcolerà le tariffe in base alla composizione del nucleo familiare, introducendo un apposito correttivo dell'Isee per creare tariffe su misura di ciascuna famiglia.

La novità è stata elaborata dall'Agenzia per la Famiglia del Comune di Parma in collaborazione con la consulta delle associazioni familiari, il Forum e l'Università locale. Da dicembre partiranno le revisioni dei regolamenti di accesso ai servizi per utilizzare come criterio un Isee corretto dal nuovo quoziente.

Il sindaco di Parma ha spiegato che si tratta di una grande novità, non solo perché è il primo esempio di questa prassi innovativa in Italia, ma soprattutto perché riconosce alla famiglia il lavoro che quotidianamente svolge in campo educativo, di cura e di coesione sociale.

In seguito all'introduzione della Delibera, a risparmiare saranno tutte le famiglie, in modo proporzionale al numero dei suoi componenti. Secondo le simulazioni del Comune, solo per l'asilo nido di un figlio le famiglie potranno risparmiare fino a 60 euro. E' evidente però che l'impatto maggiore però sarà sulle famiglie numerose: se per l'Isee "tradizionale" infatti il primo figlio ha un "peso" di 0,47 punti e ogni altro figlio vale sempre meno, nel quoziente introdotto dal Comune di Parma si parte da 0,60 punti per il primo figlio e si sale poi fino a 0,80.

Un "peso" diverso avranno anche i familiari invalidi, specialmente per i grandi anziani (con più di 75 anni).

L'Associazione Nazionale Famiglie Numerose ha espresso in diverse occasioni la sua soddisfazione per la misura adottata dalla città di Parma (eletta "città amica della famiglia"), augurandosi che possa essere replicata anche in altri Comuni.

## Allegato 7 - I progetti finanziati dalla legge 285/97

Tabella n. 9 - Progetti promossi dai Municipi, per anni finanziari<sup>36</sup>

| Mun | Cod | Titolo                                                                     | 2007    | 2008    | 2009    | Totale  |
|-----|-----|----------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 1°  | 1   | Promozione del benessere dell'infanzia e della famiglia                    | 84.520  | 84.520  | 84.520  | 253.561 |
|     | 2   | Adolescenti e giovani in movimento                                         | 127.781 | 127.781 | 127.781 | 383.342 |
| 2°  | 3   | Centro diurno Spazio Insieme                                               | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 360.000 |
|     | 4   | Centro Diurno Arte Insieme - Handicap, Territorio e Famiglia               | 86.714  | 0       | 0       | 86.714  |
|     | 5   | Centro polivalente Famiglia                                                | 0       | 86.714  | 86.714  | 173.428 |
| 3°  | 6   | Spazi e percorsi per l'infanzia                                            | 126.869 | 0       | 126.869 | 190.303 |
|     | 7   | Centri per l'adolescenza                                                   | 0       | 126.869 | 0       | 190.303 |
| 4°  | 8   | Centro diurno minori con handicap                                          | 51.000  | 51.000  | 51.000  | 153.000 |
|     | 9   | Bambini al centro                                                          | 89.500  | 89.500  | 89.500  | 268.500 |
|     | 10  | Progetto compagno adulto <sup>37</sup>                                     | 26.284  | 26.284  | 26.284  | 78.853  |
|     | 11  | Ragazzi al centro                                                          | 194.500 | 194.500 | 194.500 | 583.500 |
| 5   | 12  | Centro diurno Lupo Alberto                                                 | 37.539  | 37.539  | 37.539  | 112.617 |
|     | 13  | Casa dei ragazzi e delle ragazze                                           | 76.050  | 76.050  | 76.050  | 228.150 |
|     | 14  | Community care                                                             | 60.923  | 60.923  | 60.923  | 182.770 |
|     | 15  | Centro diurno oasi ricreativa                                              | 27.300  | 27.300  | 27.300  | 81.900  |
|     | 16  | Casa genitorialità e sostegno all'affido                                   | 68.250  | 68.250  | 68.250  | 204.750 |
|     | 17  | Casa accoglienza "Aguzzano" per detenute con figli minori                  | 42.397  | 42.397  | 42.397  | 127.191 |
|     | 18  | La cultura degli altri                                                     | 92.123  | 92.123  | 92.123  | 276.370 |
| 6°  | 19  | Azioni mirate al disagio                                                   | 27.000  | 27.000  | 27.000  | 81.000  |
|     | 20  | Prevenire il disagio con l'integrazione scolastica                         | 57.000  | 57.000  | 57.000  | 171.000 |
|     | 21  | Sostegno alla genitorialità                                                | 54.000  | 54.000  | 54.000  | 162.000 |
|     | 22  | Casa delle Arti e del Gioco                                                | 53.352  | 53.352  | 53.352  | 160.056 |
|     | 23  | Estate Pronti                                                              | 38.000  | 38.000  | 38.000  | 114.000 |
|     | 24  | Centro per la sicurezza urbana del bambino                                 | 24.193  | 24.193  | 24.193  | 72.579  |
|     | 25  | Partecipazione attiva e cultura giovanile per la crescita del territorio A | 51.841  | 51.841  | 51.841  | 155.523 |
|     | 26  | Partecipazione attiva e cultura giovanile per la crescita del territorio B | 47.518  | 47.518  | 47.518  | 142.554 |
| 7°  | 27  | Centro aggregazione adolescenti Viale G. Morandi (Tor Sapienza)            | 125.000 | 125.000 | 125.000 | 375.000 |
|     | 28  | Centro aggregazione per l'infanzia Cento giochi a Centocelle               | 53.006  | 53.006  | 53.006  | 159.018 |
|     | 29  | Centro aggregazione adolescenti Tandereig (Centocelle)                     | 87.700  | 87.700  | 87.700  | 263.100 |
|     | 30  | Centro aggregazione per l'infanzia Il pifferaio magico (Quarticciolo)      | 86.500  | 86.500  | 86.500  | 259.500 |

<sup>36</sup> Importi arrotondati

<sup>37</sup> Stesso progetto cambia nome

|     |    |                                                                     |         |         |         |           |
|-----|----|---------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|-----------|
| 8°  | 31 | Supporto ai nuclei familiari con minori                             | 57.680  | 0       | 0       | 57.680    |
|     | 32 | Centro Aggregazione Il Muretto                                      | 103.630 | 106.926 | 106.926 | 317.481   |
|     | 33 | Educativa di Strada "Onde road"                                     | 103.630 | 106.926 | 106.926 | 317.481   |
|     | 34 | Centro per la famiglia                                              | 178.245 | 226.038 | 226.038 | 630.321   |
|     | 35 | Centro Aggregazione Godzilla                                        | 103.630 | 106.926 | 106.926 | 317.481   |
| 9°  | 36 | Centro ludico ed educativo per minori 3-11 anni                     | 95.000  | 95.000  | 95.000  | 285.000   |
|     | 37 | Tempo della non scuola                                              | 63.737  | 63.737  | 63.737  | 191.211   |
|     | 38 | Centro aggregazione giovanile                                       | 95.000  | 95.000  | 95.000  | 285.000   |
| 10° | 39 | PRE ADOLESCENTI Scusate il disturbo stiamo giocando per voi         | 96.485  | 96.785  | 96.785  | 290.356   |
|     | 40 | ADOLESCENTI Scusate il disturbo stiamo giocando per voi             | 98.882  | 98.882  | 98.882  | 296.646   |
|     | 41 | Crescere e comunicare: interventi sostegno genitorialità            | 39.173  | 39.173  | 39.173  | 117.519   |
|     | 42 | Il tempo di non scuola: accoglienza e appoggio educativo per minori | 26.576  | 26.576  | 26.576  | 79.729    |
|     | 43 | Gioco e mi diverto: ludoteca 3-10 anni                              | 47.422  | 47.422  | 47.422  | 142.267   |
|     | 44 | LUDOTECA Scusate il disturbo stiamo giocando per voi                | 77.188  | 77.188  | 77.188  | 231.564   |
| 11° | 45 | Centro aggregativo giovanile Tetris                                 | 96.845  | 96.845  | 96.845  | 290.536   |
|     | 46 | Ludoteca                                                            | 70.000  | 70.000  | 70.000  | 210.000   |
|     | 47 | Il Ludoteca                                                         | 0       | 60.000  | 60.000  | 120.000   |
|     | 48 | Centro integrazione, socializzazione e supporto scolastico          | 60.000  | 0       | 0       | 60.000    |
|     | 49 | Centro Musicale                                                     | 66.000  | 66.000  | 66.000  | 198.000   |
| 12° | 50 | All'ombra della grande quercia                                      | 40.000  | 40.000  | 40.000  | 120.000   |
|     | 51 | Tutti insieme appassionatamente                                     | 74.000  | 74.000  | 74.000  | 222.000   |
|     | 52 | Essere genitori... che responsabilità                               | 40.000  | 40.000  | 40.000  | 120.000   |
|     | 53 | Oggi si lavora!                                                     | 100.075 | 100.075 | 100.075 | 300.224   |
|     | 54 | Qui si studia!                                                      | 83.000  | 83.000  | 83.000  | 249.000   |
|     | 55 | Simeone N.                                                          | 82.818  | 0       | 0       | 82.818    |
| 13° | 56 | Operatività di strada                                               | 15.000  | 0       | 0       | 15.000    |
|     | 57 | Centro aggregazione minori Accasamia                                | 29.600  | 0       | 0       | 29.600    |
|     | 58 | Centro Socio Educativo Integrato La Sfera Magica                    | 55.500  | 0       | 0       | 55.500    |
|     | 59 | VERSUS Educativa Territoriale                                       | 257.514 | 440.432 | 440.432 | 1.138.377 |
|     | 60 | Centri Ricreativi Estivi                                            | 50.000  | 50.000  | 50.000  | 150.000   |
| 15° | 61 | Centro Ascolto I e II Infanzia                                      | 75.000  | 75.000  | 75.000  | 225.000   |
|     | 62 | Centro di quartiere socializzazione e aggregazione giovanile        | 123.481 | 123.481 | 123.481 | 370.443   |
|     | 63 | Centro di attività integrate con funzioni educative e ricreative    | 100.000 | 100.000 | 100.000 | 300.000   |
|     | 64 | Centro 16 integrazione minori                                       | 103.665 | 103.665 | 103.665 | 310.995   |
| 16° | 65 | Centro giochi P.zza Merolli                                         | 92.000  | 92.000  | 92.000  | 276.000   |
|     | 66 | Educativa territ. nelle scuole                                      | 103.000 | 103.000 | 103.000 | 309.000   |
|     | 67 | Ludoteca                                                            | 78.531  | 78.531  | 78.531  | 235.592   |
| 17° | 68 | Centro Polivalente giovani                                          | 63.000  | 63.000  | 63.000  | 189.000   |
|     | 69 | Centro Polivalente piccoli                                          | 44.000  | 44.000  | 44.000  | 132.000   |

|     |     |                                                                                     |         |         |         |         |
|-----|-----|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 18° | 70  | Centri giovanili - sostegno adolescenza e prevenzione disagi sociali (ex Bastogi)   | 82.142  | 82.142  | 82.142  | 246.426 |
|     | 71  | Sostegno alla genitorialità - sportello di ascolto nella scuola dell'obbligo        | 80.000  | 80.000  | 80.000  | 240.000 |
|     | 72  | Sostegno genitorialità - centro diurno polivalente                                  | 35.500  | 35.500  | 35.500  | 106.500 |
|     | 73  | Sostegno genitorialità - asilo nido autorganizzato                                  | 125.000 | 125.000 | 125.000 | 375.000 |
| 19° | 74a | Ludoteca Primavalle                                                                 | 77.723  | 77.723  | 77.723  | 233.170 |
|     | 74b | Ludoteca Ottavia                                                                    | 77.723  | 77.723  | 77.723  | 233.170 |
|     | 74c | Ludoteca Montemario                                                                 | 77.723  | 77.723  | 77.723  | 233.170 |
|     | 74d | Ludoteca Quartaccio                                                                 | 77.723  | 77.723  | 77.723  | 233.170 |
|     | 75  | Educativa Territoriale                                                              | 74.367  | 74.367  | 74.367  | 223.102 |
| 20° | 76  | Centro Diurno di prevenzione della devianza giovanile                               | 36.740  | 0       | 0       | 36.740  |
|     | 77  | Attività ludica a cavallo per minori con disabilità                                 | 30.000  | 0       | 0       | 30.000  |
|     | 78  | Centri ricreativi estivi                                                            | 150.000 | 156.740 | 156.740 | 463.480 |
|     | 79  | Sostegno alla genitorialità                                                         | 0       | 35.000  | 35.000  | 70.000  |
|     | 80  | Sul palcoscenico per conoscere se stessi                                            | 30.000  | 0       | 0       | 30.000  |
|     | 81  | Socializzazione, integrazione, benessere. I giovani in relazione al mondo straniero | 0       | 30.000  | 30.000  | 60.000  |
|     | 82  | Sbulloniamoci                                                                       | 25.000  | 0       | 0       | 25.000  |
|     | 83  | UIM Unità Interdistrettuali Minori                                                  | 30.000  | 30.000  | 30.000  | 90.000  |
|     | 84  | La voce dei bambini e degli adolescenti nel territorio                              | 0       | 50.000  | 50.000  | 100.000 |

**Tabella n. 10 - Progetti promossi dai Dipartimenti**

| Dipartimento                      | Codice | Titolo                                                                                                    |
|-----------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Politiche sociali                 | 78     | Interventi e servizi a livello cittadino per gruppi di persone minori di età particolarmente svantaggiate |
|                                   | 80     | Unità distrettuali di servizio specialistico per minori e sostegno alla genitorialità                     |
| Politiche educative e scolastiche | 87     | Città educativa                                                                                           |
|                                   | 88     | Interventi promossi da bambini e ragazzi - Concorso La scuola siamo noi                                   |
|                                   | 89     | Azioni di prevenzione della dispersione scolastica e del bullismo                                         |
|                                   | 90     | Roma Rock Roma Pop                                                                                        |



## Allegato 8 - I risultati del sondaggio presso gli enti attuatori

In vista della preparazione del nuovo Piano, la “Cabina di regia” legge 285, nell’autunno 2009 ha svolto un sondaggio di opinione presso gli enti attuatori. Il campione è relativo a 39 progetti su 79. In questa sede si presenta una sintesi dei risultati.

1. Negli ultimi 12 mesi il progetto ha collaborato, formalmente o informalmente, con una o più realtà istituzionali fra quelle in elenco?

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | / * | Mai | Rara-<br>mente | A<br>volte | Spesso |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|----------------|------------|--------|
| Scuole                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1   | 1   | 1              | 6          | 30     |
| Centri di Formazione Professionale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 6   | 13  | 15             | 5          | 0      |
| Centri Orientamento e Lavoro e/o Centri per l’Impiego                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 5   | 18  | 7              | 8          | 1      |
| Sistema EDA (Istruzione degli Adulti)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 9   | 20  | 4              | 5          | 1      |
| Servizio sociale del municipio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 0   | 1   | 2              | 6          | 30     |
| Consultorio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 3   | 7   | 11             | 11         | 7      |
| Asl                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 3   | 8   | 2              | 11         | 15     |
| Giustizia minorile                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 4   | 13  | 11             | 4          | 7      |
| Altri<br>Sono stati menzionati: progetti del privato sociale ri-<br>volti ai minori, CESV, SVE, Università, Rete sui Nomadi,<br>Save the children, Comune, Provincia, Municipio, Centri<br>d’Aggregazione Giovanili, Centri musicali, Associazioni<br>culturali e sportive, Comitati di quartiere, gruppi infor-<br>mali, Biblioteche di Roma, Centri Anziani | 20  | 1   | 1              | 2          | 14     |

\*numero di questionari che non hanno dato risposta alla domanda

2. Negli ultimi 12 mesi il progetto ha realizzato:

|                                                                                                                                                                                                                            | /  | Si | No |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|----|
| Attività con le scuole                                                                                                                                                                                                     | 1  | 33 | 5  |
| Uscite. Sono state specificate le seguenti voci:<br>Spettacoli teatrali, visite culturali, uscite per attività sportive, visite<br>con attività di conoscenza dell’ambiente, scambi internazionali, sog-<br>giorni estivi. | 10 | 24 | 5  |
| Iniziative territoriali                                                                                                                                                                                                    | 0  | 32 | 7  |
| Iniziative in rete con altri progetti L.285/97                                                                                                                                                                             | 3  | 28 | 8  |
| Iniziative con altri progetti                                                                                                                                                                                              | 4  | 29 | 6  |
| Iniziative con altri finanziamenti pubblici o privati                                                                                                                                                                      | 3  | 20 | 16 |
| Attività a livello nazionale ( gemellaggi, supporto in Abruzzo, ecc.)                                                                                                                                                      | 3  | 13 | 23 |
| Scambi internazionali o altri progetti “Gioventù in azione”                                                                                                                                                                | 3  | 13 | 23 |

3. Stima in che percentuale gli utenti/beneficiari del progetto hanno difficoltà a li-  
vello familiare

|                       | / | 0-25% | 25-50% | 50-75% | 75-<br>100% |
|-----------------------|---|-------|--------|--------|-------------|
| Conflitti tra coniugi | 6 | 13    | 11     | 6      | 3           |
| Rischio di povertà    | 6 | 12    | 15     | 4      | 2           |

|                                  |   |    |   |   |   |
|----------------------------------|---|----|---|---|---|
| Rischio di violenza in famiglia  | 8 | 21 | 9 | 0 | 1 |
| Difficoltà di accesso ai servizi | 8 | 15 | 8 | 5 | 3 |

4. Stima in che percentuale gli utenti/beneficiari del progetto hanno difficoltà nel loro percorso scolastico

| Utenti     | /  | 0-25% | 26-50% | 51-75% | 76-100% |
|------------|----|-------|--------|--------|---------|
| 6/10 anni  | 12 | 13    | 9      | 4      | 1       |
| 11/18 anni | 10 | 6     | 8      | 12     | 3       |

5. Il progetto promuove iniziative o sviluppa attraverso le sue attività ordinarie:

|                                   | / | Si | No |
|-----------------------------------|---|----|----|
| Promozione del successo formativo | 1 | 24 | 14 |
| Sostegno genitoriale              | 0 | 33 | 6  |
| Azioni di orientamento            | 2 | 24 | 13 |
| Integrazione interculturale       | 1 | 36 | 2  |
| Integrazione diversamente abili   | 2 | 31 | 6  |

6. Che percentuale di utenti/beneficiari del progetto ritieni sia esposta a uno o più di questi rischi?

|                                         | /  | 0-25% | 26-50% | 51-75% | 76-100% |
|-----------------------------------------|----|-------|--------|--------|---------|
| Abbandono scolastico prima dei 16 anni  | 6  | 16    | 9      | 6      | 2       |
| Abbandono scolastico prima del diploma  | 8  | 10    | 10     | 7      | 4       |
| Inserimento lavorativo prematuro        | 10 | 17    | 10     | 2      | 0       |
| Inserimento lavorativo non qualificato  | 10 | 7     | 9      | 9      | 4       |
| Comportamenti sessualmente a rischio    | 8  | 13    | 8      | 9      | 1       |
| Consumo di bevande alcoliche            | 9  | 11    | 8      | 9      | 2       |
| Consumo di droghe leggere               | 9  | 11    | 8      | 7      | 4       |
| Consumo di sostanze sintetiche          | 10 | 19    | 5      | 4      | 1       |
| Comportamenti violenti o vandalici      | 9  | 14    | 8      | 5      | 3       |
| Altre dipendenze patologiche            | 10 | 12    | 9      | 5      | 3       |
| Disturbi alimentari                     | 5  | 21    | 10     | 3      | 0       |
| Maltrattamento - Violenza - Abuso       | 8  | 20    | 6      | 5      | 0       |
| Abbandono familiare                     | 8  | 22    | 4      | 3      | 2       |
| Emarginazione e/o razzismo              | 6  | 13    | 11     | 8      | 1       |
| Conflittualità nella coppia genitoriale | 5  | 8     | 14     | 10     | 2       |
| Disturbi psichici o psichiatrici        | 7  | 19    | 6      | 6      | 1       |

7. Nell'ambito del progetto gli utenti/beneficiari hanno la possibilità di utilizzare le nuove tecnologie o partecipare ad attività che ne prevedano l'uso?

|                                  | / | Si | No |
|----------------------------------|---|----|----|
| Internet point libero            | 2 | 15 | 22 |
| Internet point guidato           | 2 | 22 | 15 |
| Fotocamera/ Videocamera          | 2 | 30 | 7  |
| Strumenti per la videoproiezione | 1 | 29 | 9  |
| Montaggi video o musicali        | 2 | 19 | 18 |
| Consolle DJ                      | 3 | 12 | 24 |
| Elaborazioni grafiche            | 2 | 21 | 16 |

8. Secondo la tua opinione l'utilizzo di internet e delle nuove tecnologie ha modificato la socialità dei minori rispetto a:

|                                                 | / | Molto positivo | Positivo | Uguale | Negativo | Molto negativo |
|-------------------------------------------------|---|----------------|----------|--------|----------|----------------|
| rapporto con i pari                             | 2 | 2              | 17       | 5      | 12       | 1              |
| relazioni con la famiglia                       | 3 | 0              | 3        | 16     | 14       | 3              |
| rapporto con la realtà                          | 3 | 1              | 6        | 8      | 20       | 1              |
| sviluppo delle competenze relazionali           | 5 | 1              | 8        | 6      | 16       | 3              |
| Rete dei contatti sul territorio                | 3 | 10             | 21       | 2      | 3        | 0              |
| orientamento sull'offerta culturale della città | 3 | 9              | 20       | 6      | 1        | 0              |
| accesso diretto all'informazione                | 3 | 8              | 27       | 1      | 0        | 0              |
| nuove capacità imprenditoriali e/o di reddito   | 5 | 2              | 13       | 18     | 1        | 0              |

9. Qual è la percentuale di utenti/beneficiari stranieri che frequentano il progetto?

| / | 0-25% | 26-50% | 51-75% | 76-100% |
|---|-------|--------|--------|---------|
| 0 | 16    | 14     | 7      | 2       |

10. Qual è la percentuale dei genitori che richiedono sostegno nel loro ruolo genitoriale?

| / | 0-25% | 26-50% | 51-75% | 76-100% |
|---|-------|--------|--------|---------|
| 2 | 17    | 12     | 5      | 3       |

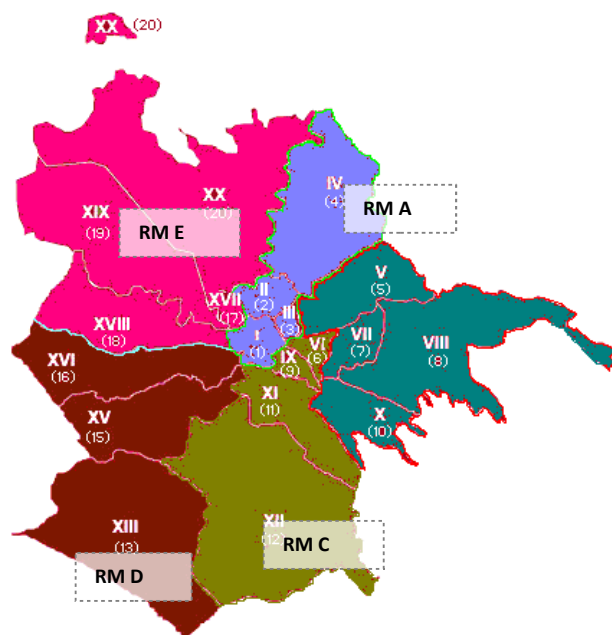
11. Qual è la percentuale dei genitori che secondo te avrebbe necessità di sostegno nel ruolo genitoriale?

| / | 0-25% | 26-50% | 51-75% | 76-100% |
|---|-------|--------|--------|---------|
| 0 | 5     | 9      | 16     | 9       |

## **Allegato 9 - Le Unità Interdistrettuali per Minori - UIM<sup>38</sup>**

In questi ultimi anni il Dipartimento Politiche Sociali, nell'ambito della legge 285/97, ha attivato un processo per lo sviluppo dell'integrazione socio-sanitaria e della pianificazione integrata per quanto riguarda le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Tale processo si caratterizza per l'avvio, nei territori afferenti alle Aziende Sanitarie, di *Unità Intermunicipale per i Minori* (d'ora in avanti UIM) che coinvolgono la ASL e i Municipi a essa riferiti, il cosiddetto "quadrante", che comprende quattro Municipi (tre nel caso della ASL RM D).

**Mapa delle UIM attive**



Attualmente nel Comune sono attive quattro UIM rispettivamente nei quadranti RM A, RM C, RM D e RM E. Resta ancora da avviare il percorso di avvio della UIM nel quadrante RM B.

La UIM rappresenta l'organismo interistituzionale ASL/Municipi al cui interno la comunità professionale (tecnica e dirigenziale) ha la possibilità di produrre un pensiero condiviso sull'organizzazione ed erogazione di servizi socio-sanitari a favore dei minori e delle famiglie e proporre una coerente ed efficace programmazione ai competenti organi. In coerenza con questa rappresentazione, gli obiettivi delle UIM sono:

- *promuovere, sostenere e accompagnare la pianificazione*, programmazione e attivazione di servizi di quadrante secondo modalità integrate;
- *diffondere a livello di quadrante le buone prassi* realizzate e sistematizzate a livello municipale (benchmarking inter-municipale di servizi, sistemi di servizi, procedure, sistemi di coordinamento, modelli organizzativi);
- *favorire la formazione continua a livello di quadrante in chiave inter-professionale e inter-istituzionale*, a partire dal principio che i processi di integrazione si con-

<sup>38</sup> Testo scritto in collaborazione con Paolo Raciti.

solidano nel tempo se le comunità professionali coinvolte sviluppano ri-conoscimenti e processi identificatori attorno a nuclei formativi condivisi;

- curare il *raccordo con altri nodi istituzionali* esterni al sistema ASL - Municipi - Dipartimento Politiche Sociali (Tribunali, altri Dipartimenti comunali, Provincia).

L'azione delle UIM prevede attività di concertazione e negoziazione, oltre ad azioni di integrazione e progettazione partecipata. All'interno di questi processi i diversi attori istituzionali esplicitano i rispettivi obiettivi e interessi al fine di perseguire soluzioni condivise ai problemi, sulla base del principio cooperativo. Tuttavia, sia la concertazione che la negoziazione hanno generalmente bisogno di un soggetto terzo in grado di alimentare i processi su una base di legittimazione reciproca. A questo livello si colloca il ruolo del Dipartimento Politiche Sociali come soggetto facilitatore del processo di integrazione e di relazione inter-istituzionale tra i Municipi e la ASL.

L'azione sino a oggi sviluppata ha avuto come obiettivo la crescita della funzione strategica delle UIM nello sviluppo della pianificazione integrata a livello di quadrante del sistema di servizi all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia. In questa prospettiva ogni UIM ha curato azioni di raccordo e integrazione tra Municipi e ASL lungo specifici assi d'intervento. Particolare rilievo ha avuto la messa a punto e l'avvio di un sistema cittadino di monitoraggio trimestrale dei casi collegati a interventi dell'Autorità Giudiziaria. Qui di seguito la descrizione sintetica delle esperienze in atto.

#### *UIM RM A*

È stato firmato un protocollo unico di intesa tra i quattro Municipi e i Distretti ASL per la sperimentazione delle nuove procedure di gestione dei casi di Autorità Giudiziaria. La sperimentazione del protocollo è attualmente in corso. Per sostenere tale processo è stato avviato un percorso di formazione e supervisione integrato, che ha coinvolto gli operatori dei Municipi e della ASL, articolato per ambiti distrettuali e seminari unitari.

Il percorso formativo ha permesso un proficuo e serrato confronto tra gli operatori della ASL e dei Municipi rispetto all'operatività e alla metodologia degli interventi in risposta alle richieste delle Autorità Giudiziarie. La partecipazione sia di esperti a livello nazionale, sia di tutor con elevata professionalità ha supportato il processo e fatto emergere ulteriori bisogni di formazione e di confronto, con particolare riferimento alle rispettive competenze, procedure e prassi, nelle relazioni con il sistema legale e giudiziario alla luce non solo dei cambiamenti normativi (legge 149/01 e legge 54/06), ma anche della complessità delle situazioni che vivono molte famiglie.

Le attività svolte in sede UIM hanno poi creato le condizioni per le pianificazioni territoriali. In questa prospettiva sono state identificate due macro aree di intervento su cui operare: i servizi di sostegno alle famiglie nell'esercizio delle responsabilità e funzioni genitoriali e i servizi di sostegno all'autonomia degli adolescenti.

#### *UIM RM C*

In questa UIM sono stati sviluppati importanti rapporti con l'Autorità Giudiziaria attraverso un'azione di supervisione che ha coinvolto circa 40 tra operatori dei Municipi e

della ASL. Sono stati realizzati numerosi incontri di supervisione con la presenza del presidente della Camera Minorile degli avvocati di Roma.

La UIM RM C si è caratterizzata per la promozione di livelli avanzati di progettazione integrata tra ASL e Municipi. In questa direzione in sede UIM è stato elaborato il progetto *Simili* sul tema dell'infanzia immigrata, che è stato presentato alla Provincia di Roma a valere sulla legge regionale 17 del 1990<sup>39</sup>. Il progetto è stato approvato e la sua attuazione ha permesso di sostenere la progettazione educativa con le famiglie immigrate individuate dai Servizi Sociali e dalle ASL. La sperimentazione ha stimolato la partecipazione dei minori alle risorse del territorio (scolastiche, sanitarie, ludiche, ecc.) e ha favorito la creazione di una rete di sostegno intorno alle famiglie immigrate in difficoltà. Facendo tesoro di questa esperienza, si è costituito un sottogruppo di professionisti con competenze diverse, che ha permesso di presentare una nuova edizione del progetto, concretizzando la prospettiva della co-progettazione per l'accesso integrato a finanziamenti aggiuntivi. Il progetto è stato nuovamente finanziato dalla Provincia ed è attualmente in corso.

#### *UIM RM D*

In questi ultimi mesi i referenti UIM hanno lavorato all'analisi dello stato dei rapporti tra ASL e Municipi e delle attività connesse alla relazione con l'Autorità Giudiziaria, con l'obiettivo di adeguare i vecchi protocolli attraverso nuove procedure, omogenee su tutto il quadrante e orientate ai principi dell'integrazione socio-sanitaria. Di grande utilità è stato, a questo proposito, il rapporto periodico di monitoraggio dei casi seguiti dalle Autorità Giudiziarie, che ha permesso una migliore conoscenza della realtà organizzativa e dei casi per ciascun territorio, ponendo l'attenzione alle diverse modalità di assegnazione e di presa in carico, alle metodologie e ai tempi del lavoro.

Questo percorso si è concretizzato nella elaborazione condivisa di un nuovo protocollo operativo, che sarà presentato ai dirigenti ASL e dei Municipi così da giungere all'avvio della sperimentazione entro la primavera del 2010.

#### *UIM RM E*

Dal 2006 la UIM RM E è interessata da un piano integrato di formazione e supervisione, in cui sono state affrontate le seguenti tematiche: sostegno alla genitorialità, allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare e inserimento in strutture residenziali o in affidamento etero-familiare, mediazione familiare. Nel 2009 le attività formative sono state concentrate su aspetti più di natura organizzativa, dando rilevanza alla riflessione sulle caratteristiche dei sistemi aperti.

L'azione di riflessione e confronto della UIM ha permesso di elaborare un documento tecnico per l'attivazione di servizi interdistrettuali implementati con risorse di tutte le Istituzioni interessate (Municipi e ASL), sia economiche che di personale, facendo convergere su questo obiettivo di politica dei servizi le singole pianificazioni territoriali. Finora sono state attivate cinque linee di servizio: *Mediazione Familiare, Spazio d'incontro ed incontri protetti, Diagnostica psicologica e valutazione della genitoria-*

---

<sup>39</sup> La Legge regionale 17 del 1990 "Provvidenze a favore degli immigrati da Paesi extracomunitari" è finalizzata "a promuovere iniziative per il superamento delle difficoltà specifiche inerenti alle condizioni degli immigrati extracomunitari nel Lazio e delle loro famiglie".

*lità, Psicoterapia infantile e familiare, Consulenza legale.* La linea di servizio *Gestione del conflitto familiare* verrà attivata a partire dal 2010. Per la linea *Abuso e maltrattamento dell'infanzia* si è invece in attesa del conseguimento delle necessarie condizioni operative da parte della ASL.

Parallelamente alla sperimentazione del Sistema Integrato di Servizi Interdistrettuali la UIM ha lavorato in questo anno su altre tre piste di lavoro che hanno prodotto la messa a punto di uno strumento di valutazione dei casi per i quali si ritiene opportuno il collocamento in strutture residenziali e il contestuale avvio sperimentale di una Unità di Valutazione Integrata; la redazione di un documento tecnico per l'adeguamento del SISMIF; la stesura del protocollo operativo unico per la gestione dei casi di AA.GG.

### *Le prospettive*

A livello cittadino, la sfida principale è di completare il sistema (coinvolgendo dunque anche la ASL RM B) e di consolidarlo sul piano metodologico, al fine di elevare il suo livello di integrazione socio-sanitaria.

A livello locale, lo sviluppo di ciascuna UIM converge verso un'unica prospettiva d'azione, orientata alla costruzione e al consolidamento a regime di un complesso sistema di servizi per minori e famiglie, che opera mediante un alto profilo di integrazione socio-sanitaria sui diversi piani, culturale, metodologico e procedurale.

A tal fine, in quasi tutte le UIM si persegue l'obiettivo di attivare un tavolo di lavoro con il Dipartimento per la Tutela della Salute Mentale (D.S.M.) e con il Ser. T., capace di definire uno spazio di presa in carico che tenga conto della unitarietà della persona nel suo sistema di relazioni, andando oltre la segmentazione disciplinare del bisogno.

## ***Allegato 10 - La prevenzione e il contrasto del maltrattamento e abuso dei minori***

Il fenomeno dell'abuso sessuale, del maltrattamento fisico e psicologico e della trascuratezza nei confronti dell'infanzia è stato oggetto, negli ultimi anni, di costante attenzione da parte delle istituzioni e dell'opinione pubblica. Nell'ultimo rapporto Mondiale su *Violenza e Salute* dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'abuso viene indicato come "il più importante problema di salute al mondo" per il quale si sollecitano interventi finalizzati alla prevenzione e alla cura delle sue conseguenze.

L'abuso e la violenza a danno dei minori, in tutte le forme, attive o omissive, sono fenomeni diffusi e trasversali a ogni classe sociale e sono sintomi di un grave disagio individuale e relazionale che frequentemente colpisce l'intero nucleo familiare, minando le sue funzioni fondamentali di accudimento e cura e che, dunque, richiede di essere affrontato non solo a livello del singolo individuo ma sul piano delle relazioni familiari. Il fenomeno dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia presenta diverse sfaccettature, è complesso e composito; si caratterizza per verificarsi prevalentemente all'interno delle famiglie e per restare spesso inespresso e invisibile, cronicizzando e amplificando i danni sul piano fisico e psicologico per le piccole vittime. La complessità di tali situazioni quindi, richiede l'attivazione di un'ampia rete di servizi sociali e sanitari, di pubblica sicurezza e della magistratura, che intervengano tempestivamente al fine di proteggere il minore e rimuovere le occasioni di reiterazione delle violenze nei suoi confronti.

In questi ultimi anni, all'interno della programmazione sociale cittadina dei servizi per i minori, molto si è fatto in relazione a questi problemi, con interventi a carattere sia preventivo sia di contrasto di queste forme di disagio, che prevedono un forte raccordo e coordinamento con l'amministrazione della Giustizia e gli altri servizi territoriali. Gran parte dell'offerta comunale di interventi è riconducibile al sistema di servizi promosso tramite la più volte citata Legge 285/97.

Uno dei primi interventi avviati a Roma con lo scopo di prevenire questo fenomeno è il progetto "*Maestramica*" promosso nel 1999 dal Dipartimento alle Politiche Educative e Scolastiche, in collaborazione con l'équipe del prof. Montecchi del dall'Ospedale Bambino Gesù. Negli anni questo intervento ha coinvolto in un articolato percorso formativo centinaia di docenti e dirigenti scolastici. La formazione ha affrontato il tema della violenza, dell'abuso e del maltrattamento sui minori, puntando a sensibilizzare la scuola per metterla in grado di riconoscere ed intervenire con competenza sui primi segni di disagio dei bambini, in stretto raccordo con le istituzioni del territorio titolari degli interventi specialistici.

Un bisogno che è emerso dai corsi e a cui il progetto ha dato una prima risposta è stata l'esigenza di rompere il senso di isolamento e di impotenza che spesso incontrano gli operatori della scuola quando si confrontano con il problema del bambino maltrattato. Sono spesso loro, infatti, i primi soggetti istituzionali a rendersi conto che "qualcosa non va". La giusta reazione ai primi segnali di disagio previene atteggiamenti contraddittori e deleteri per il bambino e la sua famiglia e facilita un intervento equilibrato e attento alle esigenze dei più deboli. La Scuola, quindi, attraverso la sua presenza educativa, può fare molto e bene per prevenire e contrastare questo grave fe-



nomeno, ma deve essere messa in condizione di affrontarlo con gli strumenti più adeguati e coerenti con la sua “mission”.

Nel corso di queste esperienze sono stati prodotti e diffusi sussidi e strumenti didattici. Il progetto ha messo a punto una specifica metodologia di approccio, valorizzando il ruolo dei docenti e dei dirigenti, rafforzando la loro funzione di “antenne” di informazione e sensibilizzazione del loro contesto scolastico e territoriale. Il progetto ha favorito la diffusione nel mondo scolastico di una cultura di attenzione equilibrata alle tematiche del maltrattamento e degli abusi sull’infanzia, per evitare sia la mitizzazione del fenomeno e lo scandalismo, sia la rimozione, la sottovalutazione o il disinteresse per le situazioni di disagio e di violenza subite dai bambini.

Sulla scia dell’esperienza maturata dal progetto “Maestramica”, il Dipartimento Politiche Sociali ha avviato un progetto di prevenzione degli abusi, dei maltrattamenti e dello sfruttamento sessuale dei bambini, diretto a sostenere l’azione degli operatori sociali. L’intervento, anch’esso finanziato dalla Legge 285/97, è stato affidato all’Associazione “La Cura del Girasole”. L’obiettivo è quello di definire e diffondere un “modello dei servizi territoriali” per la prevenzione e l’attivazione di interventi precoci nei casi di sospetto o conclamato abuso.

Il progetto si avvale di due strumenti operativi: percorsi formativi teorico-esperienziali e una linea di consulenza telefonica (06.39386472) attiva dal lunedì al venerdì dalle 9,00 alle 17,00, alla quale i professionisti possono rivolgersi per avere un confronto e indicazioni operative. I percorsi di formazione teorico-esperienziali si propongono di migliorare competenze specifiche, sviluppare il lavoro di rete, sperimentare e diffondere il modello di intervento. I corsi inizialmente saranno attivati nel 2010 per i professionisti della ASL RM/E, per un totale di 40 ore di formazione. Sono rivolti a diverse categorie professionali: insegnanti di scuola elementare e media, dirigenti scolastici e psicologi della scuola; assistenti sociali ed educatori del programma SISMI; psicologi, neuropsichiatri infantili e psichiatri; pediatri di base e medici di famiglia; avvocati e magistrati.

Un altro intervento importante in questo settore è stato il progetto “Pierino e il lupo”, avviato nel 2000 dal Comune di Roma in collaborazione con la ASL RM B. Il progetto ha avuto come scopo principale lo studio, la prevenzione e il trattamento del fenomeno dell’abuso, fisico o sessuale, per ridurre l’incidenza e limitare il danno psico-fisico subito dal bambino. Nello specifico, ha sostenuto la relazione genitori-figli e ha attuato interventi di prevenzione garantendo, nei casi di dubbio, un percorso protetto per i bambini per i quali l’avvio di procedure cliniche e legali può aggravare il trauma. Il progetto ha permesso di costruire una piattaforma di lavoro comune tra gli operatori che per motivi diversi sono in contatto diretto con i bambini e le famiglie.

Al riguardo, è stato attivato un servizio di intervento clinico (diagnosi e formulazione di un progetto di presa in carico) presso il *Centro di Consulenza Interdistrettuale* della ASL RM B che si qualifica come il nucleo operativo del progetto. La valutazione svolta presso il Centro ha fornito valutazioni psicodiagnostiche e cliniche del minore e della famiglia, con relativa proposta di intervento operativo, e valutazione psicologico-forense utile all’Autorità Giudiziaria, al fine di armonizzare la fase investigativa della magistratura con quella riabilitativa del trattamento psicoterapeutico della vittima e della famiglia. Tale modalità garantisce, in situazioni di abuso sospetto, un fondamentale percorso protetto per i bambini.

Il principale servizio promosso dal Dipartimento Politiche Sociali in questo campo è quello fornito dal “Centro di aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia”, avviato nel 1998 per rispondere alle richieste di valutazione dei casi di presunto abuso e/o maltrattamento dei bambini e adolescenti. Il Centro è gestito dall’Associazione “Bambini nel Tempo Onlus”. In questi anni, in collaborazione con i servizi e le istituzioni pubbliche preposte alla tutela dei minori, ha seguito oltre 500 minori di età compresa tra i 2 e i 18 anni. Gran parte di queste situazioni ha previsto anche la presa in carico dell’intero nucleo familiare.

Il Centro si avvale di un’équipe multidisciplinare che elabora progetti di intervento personalizzati, in collaborazione con le istituzioni sanitarie, giudiziarie e sociali coinvolte nei diversi casi. In particolare, il servizio svolge le seguenti attività:

- consulenza, supervisione e formazione degli operatori dei servizi sui temi della valutazione, diagnosi e trattamento delle varie forme di maltrattamento all’infanzia;
- rafforzamento della rete interistituzionale degli Enti che operano nel settore;
- sostegno alle famiglie in crisi ove vi sia un alto rischio di abuso e laddove il minore abbia subito un abuso;
- avvio delle procedure previste per il coinvolgimento dell’autorità giudiziaria;
- attivazione di uno “spazio neutro” per la valutazione della relazione genitori-figli;
- accompagnamento e supporto del minore nell’eventuale percorso giudiziario;
- sostegno specifico alle case famiglia o alle famiglie affidatarie che accolgono il minore, soprattutto nei casi particolarmente complesse e conflittuali;
- segnalazione, diagnosi e cura dei maltrattamenti in danno dei minori.

## ***Allegato 11 - L'abbandono alla nascita a parto in anonimato***

L'area della ASL Roma B (Municipi V, VII, VIII e X) sembra essere quella con il maggior numero di abbandoni di neonati su Roma: nel triennio 2004-2006 sono stati 26, un dato che va posto in relazione con la forte presenza di stranieri sul territorio. Nel 2005, su 1.701 nati nel territorio di questa ASL, ben 633 erano stranieri (il 37%, a fronte di una media regionale del 17%).

Il policlinico "Casilino", il principale ospedale presente nel territorio, è stato il primo ad aver riaperto "la ruota" costituita da una culletta sita in una piccola stanza riscaldata e posta vicino alla portineria dell'ospedale.

La situazione giuridica dei minori in stato di abbandono nati a Roma tra il 1/1/2002 e il 28/2/2005 è la seguente:

- 9 bimbi sono stati successivamente riconosciuti;
- 20 sono nati da una donna che ha lasciato l'ospedale senza dichiarare la sua volontà;
- 113 sono nati da donna che non ha voluto essere nominata.

La legge italiana permette a chi partorisce in ospedale di lasciare i figli nel più completo anonimato. Eppure molte donne straniere non lo fanno. Hanno paura e, se non sono in regola con i documenti, temono di essere denunciate o comunque di "avere guai" con la polizia. Con l'esperienza offerta dalla culletta non si vuole certo incrementare la pratica dell'abbandono, ma tutelare comunque i neonati e offrire una possibilità di salvare il figlio a chi ha deciso di abbandonarlo.

Dai dati riportati il fenomeno non sembra, nel complesso, allarmante. Al riguardo, risulta prezioso l'apporto di numerose associazioni operanti sul territorio, che forniscono sostegno e informazioni sulla possibilità del parto in anonimato. Sono importanti anche i servizi di informazione e consulenza a distanza, che garantiscono l'anonimato (come i "numeri verdi" telefonici).

L'offerta di servizi sembra dunque essere adeguata e le informazioni "circolano" anche tramite opuscoli, volantini e manifesti affissi negli ospedali, ambulatori o consultori oppure sono pubblicate su internet. Ma non è ancora sufficiente. E' importante informare e sensibilizzare in modo capillare soprattutto le donne straniere, al fine di superare la diffidenza nei confronti degli ospedali pubblici o delle associazioni in grado di offrire loro sostegno e assistenza. Ne va della vita dei bambini.

## ***Allegato 12 - I servizi per nuclei “madri (o padri) con figli minori”***

Questo servizio mantiene l'attività in modo continuativo e con un regime costante di richieste di accoglienza sia in emergenza sia di inserimento di secondo livello da parte dei Municipi, delle forze dell'ordine, degli ospedali e degli organi giudiziari.

In molti casi le richieste sono collegate ad eventi collettivi (sfratti e sgomberi di insediamenti e occupazioni abusive). In particolare rispetto all'accoglienza dei nuclei madre/bambino e di gestanti, il modello di intervento prevede in maniera prevalente l'accoglienza in emergenza e in via residuale l'accoglienza presso strutture di secondo livello (in via Ventura).

Per strutture di secondo livello si intende l'accoglienza dei nuclei, vincolata e preceduta da un progetto condiviso con i servizi sociali territoriali che effettuano l'invio e stabiliscono modi e tempi della permanenza del nucleo, in stretta collaborazione con l'équipe professionale operante nella struttura.

Per alloggio di transito si intende invece una struttura di “semi-autonomia”, dove i nuclei accolti partecipano, anche economicamente, ai costi e alla gestione del servizio. Tale servizio è destinato a persone che stanno concludendo il percorso assistenziale di inclusione sociale con esiti positivi.

Le strutture garantiscono l'accoglienza, nell'attesa che l'evento acuto venga superato, ovvero che il nucleo possa ritornare nel proprio ambiente di vita autonomamente, o, nei casi più problematici, ove si determina la necessità di una prosecuzione del percorso di accoglienza, in stretto raccordo con i servizi sociali, il nucleo viene trasferito in strutture di secondo livello afferenti al circuito comunale o in strutture accreditate. In particolare sono operativi i seguenti centri di pronta accoglienza:

- Centro “Giaccone” in Via Cassia, con un modulo per l'accoglienza delle gestanti,
- Trigoria in Via T.M. Fusco,
- “La Casa Verde” in Via Ventura, come struttura di secondo livello,
- Via Predoi, quale alloggio di transito in semiautonomia.

Tutte le strutture, a seguito di avviso pubblico, sono gestite da nuovi organismi.

| Indirizzo                                                  | Ente Gestore                                  | Tipologia utenza                                                                                                                   | Capienza            | Livello |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------|
| Via Predoi, 62<br>(XIII Municipio)                         | Arciconfraternita SS. Sacramento e S. Trifone | Madri con figli minori, con un elevato livello di autonomia e autogestione                                                         | 20 Moduli abitativi | III     |
| “La Casa verde”<br>Via G. Ventura,<br>60 - (XIX Municipio) | Cooperativa San Saturnino                     | Madri con figli minori italiane e straniere, apolidi residenti e non residenti nel Comune in grave condizione di disagio economico | 40                  | II      |
| “Centro Giaccone”<br>Via Cassia,<br>472 (XX Municipio)     | Associazione Virtus Italia                    | Madri con figli minori e/o gestanti, italiane straniere apolidi residenti e non (20%) in condizioni di grave disagio               | 74                  | I       |
| Via Santa Maria di Loreto, 35<br>(VIII Municipio)          | Cooperativa Eriches 29                        | Notturmo per persone adulte singole italiane straniere apolidi residenti e non residenti in condizioni di grave disagio            | 60                  | I       |

Recentemente è stato previsto un protocollo operativo con i servizi sociali municipali per la gestione del circuito di accoglienza delle madri con bambini, con l'obiettivo di coordinare l'azione del Dipartimento Politiche Sociali con quella dei servizi sociali municipali. Il protocollo intende definire un percorso condiviso sulle modalità di accesso e sulle rispettive competenze in ordine alle azioni di sostegno, segretariato sociale e processo di inclusione dei nuclei.

In particolare, saranno individuate le modalità di collaborazione e comunicazione rispetto alle segnalazioni e ai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria (in specie Tribunale e Procura per i minori) per garantire i diritti dei minori e avviare ad un percorso di autonomia le mamme in difficoltà.

L'accordo riguarderà la concreta presa in carico e progettazione in favore dei nuclei accolti nel nostro circuito anche in sinergia con gli altri servizi socio-sanitari, associazioni del Terzo settore e del mondo cattolico.

Un'altra emergenza cittadina riguarda uomini adulti che, a seguito di separazioni coniugali o interruzioni di convivenza, pur avendo risorse personali e in parte economiche, non riescono a far fronte alle esigenze primarie della vita quotidiana e quindi necessitano di una temporanea accoglienza, molto simile agli alloggi di transito già sperimentati per i nuclei di madri con figli minori.

Tali alloggi, attivi da dicembre 2009, hanno le caratteristiche delle case-albergo e l'ospitalità è a parziale compartecipazione economica degli ospiti (€ 200,00 mensili).

Obiettivo del progetto è assicurare temporaneamente un alloggio in caso di mancanza di reddito sufficiente a corrispondere un affitto, anche a causa dell'obbligo agli alimenti e al mantenimento e permettere così la continuazione dei legami familiari anche ospitando i figli minori in un ambiente adeguato e sereno.

La prima esperienza è stata avviata nel residence "Torre di Pratolungo" gestito, a seguito di bando pubblico, della Cooperativa sociale "Un Sorriso", in collaborazione con i Municipi.

| Indirizzo                                   | Ente Gestore                     | Tipologia utenza                                                                                                 | Capienza               | Livello |
|---------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------|
| Viale Torre di Pratolungo, 14 (V Municipio) | Cooperativa Sociale "Un Sorriso" | Accoglienza temporanea per uomini singoli - padri separati con possibilità di accoglienza anche dei figli minori | 20 moduli abitati - vi | III     |

## ***Allegato 13 - Il sistema cittadino di interventi per la minore età*** <sup>40</sup>

### **PREMESSA**

La fotografia dell'esistente attesta come il Comune di Roma, nel corso degli anni successivi al DPR 616/77, abbia intrapreso intense e importanti iniziative con le quali il tema "minore età" è stato oggetto di attivazione progressiva di interventi, sia attinenti i LIVEAS sia riguardanti problematiche complesse, creando un Welfare articolato, sul quale sono mancate fundamentalmente alcune attenzioni sotto il profilo delle azioni di Sistema, pure indispensabili per rendere fruibile e razionalmente programmabile il miglioramento della qualità, l'implementazione ove necessaria, l'ampia fruibilità da parte di tutti gli interessati:

- Una maggiore cura sulla necessità di creazione di sistemi di "prevenzione" dei fenomeni di rischio
- Una puntuale e costante riflessione sulle tipologie di servizi / interventi allestiti, carenti anche sotto il profilo della formale "regolamentazione"
- Una sistematizzazione e diffusione in rete delle risorse costruite e la mancanza di coordinamento tra strutture dell'Amministrazione la cui interattività con le tematiche sociali è viceversa indispensabile.

Tali tre carenze si sovrappongono ad altre problematiche fortemente penalizzanti la qualità complessiva del sistema:

1. assenza di un modello organizzativo di servizio sociale territoriale
2. incompleta attuazione dei percorsi di integrazione socio sanitaria, nonostante l'ormai acclarata multiproblematicità sia dei gruppi (famiglia, famiglia allargata, habitat sociale, etc.) sia degli individui (equilibrio, socialità, prospettive, etc.)
3. scarsa rappresentatività dei servizi sociali verso soggetti esterni, istituzionali o meno.

A fronte di notevoli e onerosi compiti assolti, anche recentemente innovati e implementati, sulle carenze organizzative pesano anche due aspetti critici: l'insufficiente azione formativa e di aggiornamento, l'inesistenza di un livello di supervisione atto a sostenere le dinamiche lavorative che, per la gran parte delle attività, si basano proprio sulla relazione umana e professionale e, dunque, su un intenso logoramento degli spazi di elaborazione emotiva.

Si propongono qui alcune riflessioni volte a individuare alcune linee di azione atte migliorare e qualificare il sistema complessivo.

### **WELFARE**

Le principali tipologie di intervento e di servizi operano su due livelli, quello dell'aiuto e del sostegno alla famiglia con minori, con l'intento principale della permanenza in famiglia,

---

<sup>40</sup> A cura di Stefano Giulioli, Dirigente UO Minori e Famiglie.

- interventi economici, SISMI, frequentazione di centri diurni, e quello che prevede, in via temporanea o definitiva, l'allontanamento dalla famiglia,
- affidamento familiare, accoglienza residenziale.

(Infine, sotto il profilo professionale, i servizi territoriali svolgono le attività relative alla valutazione delle coppie aspiranti all'adozione e alla conseguente vigilanza sul periodo di affidamento preadottivo, mentre il servizio dipartimentale gestisce anche tutte le tutele -ivi comprese quelle relative ad adulti interdetti, oltre che per le funzioni di Amministratore di Sostegno, per il cui incarico viene designato il Sindaco-.)

Tali interventi, con esclusione dell'affidamento familiare, sono oggi regolamentati tramite provvedimenti datati nel tempo, e anche sotto il profilo dei contenuti specifici riguardanti le attività necessitano di una ampia revisione dei modelli, sia organizzativi che operativi.

Stante l'ottimo impianto del nuovo Regolamento adottato nel 2008, sull'affido occorre investire verso un potenziamento dei processi di sensibilizzazione (reperimento risorse idonee) e verso un maggiore sostegno degli affidi in corso (creazione di strutture professionali di riferimento che possano agire sulla motivazione e sostenere le difficoltà insorgenti).

Va, inoltre, sviluppato un sistema di interventi "leggeri", parallelo all'affido, che consenta di offrire famiglie e singoli di riferimento a un target di minori per il quale l'affido a tempo pieno non risponde né a esigenze del target stesso né alle disponibilità esistenti.

L'accoglienza residenziale è stata oggetto di due provvedimenti di Giunta a cavallo tra il 1998 e il 2000 (realizzazione di un sistema di accreditamento e istituzione di un Registro cittadino delle comunità socio educative per minori) e, ormai, tale sistema non corrisponde alle esigenze estremamente complesse determinate dalle modificazioni sociali e da quelle individuali.

In linea di massima, sui circa 1.500 minori accolti dietro invio dei servizi sociali del Comune di Roma, ben oltre la metà appartengono al target immigrazione, con elevate punte di infradiciottenni (soggetti stranieri con progetto migratorio e spesso vittime del traffico di esseri umani, ma ormai con presenze significative anche di soggetti appartenenti a seconde generazioni); le problematiche adolescenziali tendono ad acuitizzarsi verso condizioni psicologiche tendenti alla patologia (autolesionismo, aggressività, asocialità, devianza, bullismo, etc.); sempre in tema di adolescenzialità, i percorsi di inclusione sociale trovano enormi difficoltà a trovare positiva evoluzione sia per l'inserimento lavorativo che per la collocazione alloggiativa. La "specializzazione" delle comunità deve essere orientata attraverso un'azione dei servizi che sappia "valutare a livello multidimensionale" le problematiche in atto caso per caso al fine di produrre l'elaborazione di progetti individuali "differenziati" anche per peso di intensità assistenziale.

Per i piccolissimi, le cui reti di accoglienza, viceversa, rispondono con una elevata qualità alle esigenze, occorre sviluppare relazioni su due livelli: maggiore rapidità di definizione dei percorsi giuridici nei casi in cui ne ricorrano le possibilità di collocamento extrafamiliare - potenziamento delle reti di sostegno alle famiglie di origine quando le condizioni di disagio non sono riferite a incapacità genitoriale. Questo target specifico vede un aumento di minori della prima età caratterizzati dall'abbandono a seguito di gravissime condizioni sanitarie alla nascita.

Non va infine dimenticato il fenomeno dei minori in età di prima scolarizzazione; un eccessivo numero di tali minori subisce l'effetto di lunghe permanenze in comunità, causa e fonte spesso di adolescenti insicuri e talvolta problematici. Il ricorso all'adozione non riesce a offrire adeguate soluzioni e dunque occorre allestire reti di solidarietà e di accoglienza solidale che interrompano il rischi di istituzionalizzazione permanente e, anche qui, potenziare i livelli di aiuto alle famiglie di origine, sostenendo le attività dei servizi sociali tramite collegamenti "in automatico" con altre risorse, comunali e no (rete lavoro, rete sostegno alloggiativo, etc.).

Tale situazione complessiva comporta la necessità primaria di revisione del sistema di accreditamento, partendo da un radicale modifica dell'impostazione sinora adottata, che vede premiati i progetti di comunità più su criteri logistici che professionali: obiettivo deve essere la centralità sul minore del *focus* di azioni; occorre, quindi, differenziare i progetti educativi di intervento (PEI) procedendo a una accurata valutazione multidimensionale iniziale, coinvolgendo reti socio sanitarie in ogni fase di intervento e, nel trattamento, prevedere azioni di aiuto anche al nucleo, sia sotto il profilo professionale che materiale. Ciò delinea sotto il profilo economico l'esigenza di "premiare", sulla base della valutazione e delle risorse necessarie agli obiettivi, il compenso giornaliero dovuto alla comunità a seconda delle problematiche individuali e familiari in atto. In sostanza, i minori sono tutti uguali per esigibilità di diritti, ma assolutamente diversi per caratteristiche e necessità di aiuto.

Per lo specifico target adolescenziale deve essere sviluppato un sistema di accoglienza che si differenzi su tre livelli:

1. fase di acuzie patologica (a titolarità sanitaria)
2. fase di trattamento terapeutico (a titolarità socio sanitaria), con lo scopo di creare condizioni atte al rientro del minore in una comunità socio educativa o in altre soluzioni di collocamento intra o extra familiare
3. fase di recupero educativo (a titolarità socio educativa).

Un obiettivo da perseguire nel nuovo sistema di accreditamento è quello di trasformare la comunità educativa da risorsa dedicata all'accoglienza protetta di alcuni minori "esclusivamente" fragili verso un modello di "agenzia territoriale" di riferimento "anche" per soggetti minori per i quali l'accoglienza non è necessaria. In tal senso, appaiono evidenti i collegamenti possibili con il mondo della scuola, con il SISMIF e l'affido familiare, con un'educativa territoriale che possa offrire risorse ai minori contattati.

L'assistenza domiciliare minori (SISMIF) è intervento che ancora vive su un modello "sperimentale" ipotizzato a metà degli anni '90. Tale modello, oltre che inadeguato sotto il profilo della progettualità, ormai da diversificare per fasce di età e problematiche, vive nella trasposizione operativo - economica dei cosiddetti "pacchetti di servizio" che, nel caso dei soggetti minori, costituisce un elemento di rigidità rispetto alle esigenze di elasticità e di adattamento che occorre allestire per un'efficace azione educativa.

Sia la definizione delle figure professionali necessarie a condurre un buon progetto di domiciliare, sia la tipologia di interventi - ovviamente molto diversificati tra un minore di sei anni rispetto a un adolescente -, necessitano di una rivisitazione del modello, che deve però essere creato su due premesse:

- coinvolgimento delle reti di aiuto sanitario specialistico, sia per il minore che per eventuali membri del nucleo



- costruzione di un modello *ad hoc* per gli adolescenti, prevedendo anche un investimento sul lavoro per “gruppi” (attività di “centri” e “laboratori”) e la costituzione di équipes di educativa territoriale che possano intercettare il fenomeno di disagio e introduzione di figure “adulte” di riferimento extra familiari.

Infine, l'assistenza economica, deve essere rivista sotto il profilo della specificità delle finalità da assumere nei casi di disagio minorile o familiare con presenza di minori (conseguentemente a rischio).

Attualmente, il profilo delle necessità che si possono porre nel sostenere la permanenza di un minore nella propria famiglia, non sono collegate né alle altre tipologie di intervento esistenti (sopra richiamate) né adeguate sotto il profilo della complessità degli interventi di possibile sostegno e del costo. Sostenere la frequenza scolastica (valorizzando anche spazi e risorse delle strutture scolastiche), sostenere le attività sportive, consentire la cura della salute (sotto tutte le varie possibilità necessarie), assicurare il riferimento di un adulto significativo per il minore nell'organizzazione quotidiana delle famiglie, facilitare la frequentazione nei casi di separazione con il genitore non residente (va rammentato che ora l'affidamento nella separazione è sempre comunque “congiunto”), sono linee di intervento affrontabili talvolta anche attraverso un potenziamento dello strumento del “contributo finalizzato”.

La “regolamentazione” di interventi e servizi deve mirare all'obiettivo della “uniformità” delle prestazioni su tutto il territorio, uniformità attualmente non risultante. Il processo deve pertanto essere accompagnato con azioni di sistema che siano in grado di stabilire:

- la reale consistenza del disagio nei vari territori
- la creazione di un sistema, uniforme e condiviso, di “valutazione”
- la definizione degli “standard quantitativi” dei servizi necessari
- l'allocation di risorse, sia finanziarie che professionali, adeguate alle esigenze rilevate.

Infine, occorre procedere alla rilevazione quali / quantitativa di tutti quegli interventi più strettamente “professionali” - adozione, sostegno alla genitorialità, spazi incontro, collegando l'alleanza SIS regionale a una fruibilità effettiva da parte di tutti i soggetti interessati.

Questione della giustizia rivolta a minori che commettono reati.

La UO Minori e Famiglie opera con un protocollo di intesa stipulato con il Centro per la Giustizia Minorile, sviluppando la collaborazione su vari livelli: reperimento e sensibilizzazione per strutture disponibili all'accoglienza di minori sottoposti ad alternativa alla pena, cura dei tempi di passaggio dei casi dal penale al civile (e viceversa) per minori stranieri non accompagnati, realizzazione di laboratori presso l'I. P. M. di Casal del Marmo, etc.

I temi da affrontare riguardano la necessità di includere nella programmazione dell'Amministrazione la dovuta centralità che deve avere il tema della “pena” all'interno dei servizi / interventi sociali rivolti ad assicurare la fruizione di diritti fondamentali, sia nella fase di esecuzione della pena medesima, sia come capacità di accoglienza al termine della stessa.

Per i minori, il DPR 448/88 (codice di procedura penale minorile) ha previsto opportunamente una serie di azioni congiunte tra sistema civile e sistema penale: a distanza di oltre 20 anni sembrano inesprese le potenzialità insite nella normativa.

Occorre sviluppare intese che tengano conto delle seguenti linee di intervento:

- potenziamento degli interventi di servizio sociale all'interno del sistema penale, nella sua complessità - giudizio, pena, alternativa alla pena, uscita dalla detenzione -, senza dimenticare l'opportunità di allestire interventi di prevenzione della devianza (non si dimentichino gli effetti positivi prodotti all'epoca della L. 216 che finanziava tali attività) e di orientamento alla legalità
- sistematizzazione dei rapporti Centro per la Giustizia Minorile - Servizi Sociali del territorio
- analisi dei vuoti di intervento su tematiche connesse (per esempio, la mediazione penale) e conseguente programmazione di iniziative volte a colmarne tali vuoti.

## AZIONI DI SISTEMA

In continuità con quanto accennato in Premessa del presente documento, e comunque in armonia con la revisione del sistema di servizi / interventi sopra proposto, occorre partire dalle principali carenze dell'attuale sistema:

1. inesistenza di un osservatorio informatico che sappia rilevare nel dettaglio territoriale problematiche e risorse ai fini di una efficace programmazione;
2. organizzazione del "servizio sociale professionale";
3. realizzazione di un modello "integrato" di interventi / servizi
4. pianificazione di una tempistica che finalizzi il processo di decentramento e di riunificazione, sul territorio, della funzione di aiuto al disagio e di implementazione del sostegno anche a categorie di cittadini non strettamente sofferenti (come da l. 328/2000)
5. sviluppo di un programma volto a creare reti di risorse rivolte al tema della prevenzione del disagio e del rischio sociale.

1. Il possesso di informazioni accurate e "dentro" gli eventi sono il presupposto fondamentale per assicurare la capacità del "dove e come intervenire", del "programmare", del "saper verificare efficacia / efficienza / congruità". In tal senso, l'obiettivo del "SIS" (Sistema Informatizzato del Sociale) perseguito dalla Regione Lazio deve essere assunto come primario nella strategia dell'Amministrazione, anche adattandone, per necessità specifiche (ciascuna area di intervento attualmente si contraddistingue per "categoria di utenza", "diversificazione di interventi / servizi", "soggetti esterni interessati", etc.) alcune funzioni alla relazione più specificatamente "interna" ai livelli centrale e periferico previsti dall'attuale Regolamento di Decentramento.

La necessità di "personalizzare" il SIS anche a uso più interno, ovviamente una volta che lo strumento sia fruibile da parte di tutti i servizi - centrali (si pensa anche ad altri Dipartimenti) e territoriali -, appartiene alla complessità e diversità degli interventi esistenti. Per esempio, nella "cartella sociale" classificare soltanto l'esistenza o meno di provvedimenti civili emessi da un'autorità giudiziaria in favore di un minore è riduttivo rispetto alla casistica e alle motivazioni per le quali è manifestato l'interessamento dell'autorità medesima; infatti, occorre poter distinguere a quale tipologia di rischio / intervento la magistratura chiama i servizi per poter conseguentemente

modulare la pianificazione di numero e qualità degli interventi, formazione / aggiornamento, etc.

2. in assenza di un “modello organizzativo” di servizio sociale, ciascun territorio ha assunto, nel migliore dei casi, un proprio modello (personale, funzioni, tempi, etc.). In realtà, nell’attuale profilo dell’Amministrazione il servizio sociale viene immedesimato con la figura dell’“assistente sociale”. Tale equivoco è primaria causa di inefficienze, di distorsione di energie e competenze, causa di uno spesso illegittimo processo di “esternalizzazione” di funzioni assolutamente istituzionali, conseguenza proprio dell’accentramento delle complesse funzioni di servizio da parte di un’unica figura professionale.

La costruzione di un modello organizzativo non può prescindere dalla definizione di alcuni criteri essenziali; se ne rappresentano alcuni:

- individuazione delle tipologie di figure professionali necessarie
- classificazione delle funzioni proprie (inalienabili e non esternalizzabili) rispetto a quelle opportunamente delegabili in ragione della minore incidenza di responsabilità dirette
- individuazione del riferimento di modello (criterio di suddivisione territoriale, piuttosto che per area di utenza, piuttosto che per funzioni, etc.)
- definizione dei livelli di responsabilità e di relativo coordinamento (Ufficio di Piano, Servizio Sociale, Servizio Scuole, etc.).

3. A fronte di modelli di integrazione avanzati presso altre regioni, la Regione Lazio non è mai stata protagonista di proposte volte a solidificare il sistema di cura e protezione della persona nella sua pur evidente unicità (socio sanitaria). Né a livello nazionale, successivamente alla l. 328/2000, sono in seguito stati emanati tutti i decreti necessari per poter procedere alle conseguenti intese territoriali.

Pertanto, il tema dell’integrazione socio sanitaria, evidente per la sua centralità nella l. 328/2000, è stato oggetto a più riprese di iniziative del Dipartimento Politiche Sociali per quanto attiene il trattamento dell’area minori.

Già a metà degli anni ’90 è stato dato avvio ai cosiddetti “Gruppi Integrati di Lavoro” per la presa in carico delle situazioni di minori sottoposti a provvedimenti o richieste da parte della magistratura, minorile e ordinaria. Successivamente, la materia “adozione”, già ricompresa nei GGILL, è stata specificatamente attribuita a GGILL composti da operatori “formati” per la materia adozione (iniziativa regionale).

Negli anni 2000, perseguendo vari obiettivi, tra i quali:

- riavvicinare il Dipartimento ai Servizi Sociali territoriali
- favorire i processi di integrazione socio sanitaria
- avviare sperimentazioni atte a qualificare il sistema di interventi / servizi esistenti
- proporre possibilità di programmazione coordinata

sono state avviate, con fondi ex l. 285/1997, le “Unità Interdistrettuali Minori”, strutture non operative che raccolgono l’insieme di servizi socio sanitari di un quadrante territoriale (RM/A, etc.), all’interno del quale promuovere azioni di progressiva interattività tra Distretto Sanitario (nella sua complessità di servizi) e Municipi.

Oggi più che mai la constatazione della multiproblematicità delle componenti del disagio è evidente a quanti sul territorio e a livello centrale operano in materia di protezione della minore età. L’efficacia degli interventi, già fragile per quanto accennato

al punto 2. della presente relazione, viene spesso vanificata per l'omissione di predisporre piani di intervento che abbiano denominatori comuni quali:

- la valutazione, intesa come diagnostica socio sanitaria - quindi multidimensionale -, del soggetto e dei componenti il suo nucleo / habitat
- l'elaborazione di piani individuali di trattamento caratterizzati dalla comune pianificazione, coordinamento e costante vigilanza sulle azioni intraprese
- la presenza di un livello "specialistico" che curi la presa in carico degli aspetti patologici dei soggetti destinatari degli interventi (minore - famiglia).

Il costante depauperamento delle risorse professionali nel comparto sanità locale ha reso, tra l'altro, inefficaci tutta una serie di funzioni precedentemente svolte sul territorio (per esempio, le attività all'interno delle scuole svolte dai Servizi Materno Infantili, fondamentali per l'emersione delle situazioni di rischio).

Tale ultima considerazione ha fatto sì che, molto spesso, le iniziative di carattere sociale (comunale) hanno cercato di "supplire" alle carenze del sistema sanitario locale. Appare oggi ineludibile un'assunzione di responsabilità, richiesta proprio dalla l. 328/2000, che conduca verso una definizione chiara ed esplicita dell'obiettivo integrazione.

Il modello "UIM", faticosamente portato avanti attualmente in quattro quadranti sui cinque esistenti (non è ancora stata allestita la UIM RM/B), ha prodotto in questi anni, nonostante varie difficoltà di conservare compatta l'unicità di intenti tra tutti i livelli dispensabili (operativo, tecnico amministrativo, politico), processi virtuosi, sia sul piano organizzativo e operativo (per esempio, l'adozione da parte della Conferenza Sanitaria Locale RM/E di un "piano di linee di servizio dedicate alla minore età" cui partecipano tutti i Municipi del quadrante, la ASL RM/E e il Dipartimento), come anche su quello di sistema (formazione integrata a operatori socio sanitari su tematiche attuali ed emergenti, quali la valutazione delle competenze genitoriali).

Tale modello, che vede oggi avviare iniziative anche sul piano dell'integrazione operativa (socio sanitaria) della presa in carico comune sulle tipologie di servizi erogati, quali l'accoglienza residenziale e il SISMI), che sostiene le modifiche opportune ai Protocolli di Intesa sui GGILL uniformandone l'applicazione a tutti i Municipi - Distretti di quadrante, che consente la "lettura" del monitoraggio dei casi inviati dalla magistratura ai servizi del territorio, che, in sostanza, vede finalmente riconosciuto il ruolo di coordinamento del livello centrale, contiene in sé i germi per essere assunto quale modello per la costruzione di un sistema coordinato e integrato.

Gli intenti cui ha mirato la recente adozione della nuova Macrostruttura dell'Amministrazione poneva tra gli obiettivi primari anche la ripresa e il potenziamento dell'esercizio delle funzioni propriamente dipartimentali, tra cui il coordinamento è primario elemento.

Pertanto, la proposta di individuare un modello inteso all'esercizio di tali funzioni coniugandone gli obiettivi con quelli previsti per legge sulla materia dell'integrazione appare fondamento essenziale per la creazione di un Welfare efficace ed efficiente.

L'ipotesi di fondo è la possibilità di formulare un ACCORDO di PROGRAMMA in sede di Conferenza Socio Sanitaria Unificata, per poter esprimere indirizzi di uniformità e di linee da perseguire, per assicurare poi in sede locale opportuni tavoli di attuazione da formalizzare con Protocolli di Intesa che tengano conto delle diversità specifiche dei territori.

4. Il processo di decentramento dell'Amministrazione ha vissuto sinora di impulsi e periodi in cui si sono alternate improvvise, talvolta anche confuse e inadeguate, acce-

lerazioni, come anche altrettanto improvvise e inopportune pause, quando non addirittura tentativi di ritorno a un ri - accentramento ormai improponibile.

Pur nella sua incompletezza, mal sostenuta da carenze di regolamenti e da scarso adeguamento delle risorse, i percorsi di decentramento attuati hanno reso il territorio protagonista della vita dei cittadini e i cittadini protagonisti della vita dell'Amministrazione. Inoltre, l'obiettivo di "Roma Capitale" deve essere assunto nell'immediato come centralità dell'azione tecnico amministrativa per assicurarne, a fasi progressive, la puntuale realizzazione.

Per il comparto del sociale, troppe materie continuano a essere assolve, sul piano gestionale, dagli uffici centrali.

In materia di minori, la UO dipartimentale (per la quale si rimanda all'apposita relazione), per esempio, vede curare l'accoglienza residenziale per un numero di minori che, complessivamente, supera ampiamente il numero di minori inviati in comunità da tutti i servizi sociali municipali.

Altro nodo mai risolto riguarda la gestione della funzione di tutela pubblica, attribuita al Sindaco dal Codice Civile e delegata a un manipolo di operatori del Dipartimento (ivi compresa quella riferita ad adulti interdetti). Sempre in materia di adulti, sempre la UO Minori del Dipartimento gestisce anche la funzione di Amministratore di Sostegno, sempre rivolta a persone adulte.

Appare incongruo tale accentramento rispetto alle esigenze poste dall'esercizio della tutela, sia per i minori come ancor più per gli adulti: qualsiasi progetto si debba allestire in favore di un soggetto debole, la prossimità con il territorio e con le sue reti, sia istituzionali che private, costituisce elemento imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi posti dalle necessità.

È evidente che una proposta di decentramento che veda infine ricomporre sul territorio la complessità della materia gestionale deve prevedere fasi, programmi e acquisizione di risorse adeguate, tenendo conto quindi anche di quanto illustrato nei precedenti punti (informatizzazione / osservatorio, modello organizzativo, integrazione).

5. Nonostante sin dal DPR 616/77, fonte precipua nell'attribuzione delle funzioni di assistenza sociale agli Enti Locali, sia chiaramente espressa la competenza di allestire reti di prevenzione delle manifestazioni di disagio, tale compito trova ancora incoostante attuazione nei programmi dell'Amministrazione.

Ciò è causa di conseguenze pesanti: si interviene molto spesso su situazioni di emergenza (con i rischi conseguenti di risposte inadeguate in assenza delle opportune valutazioni), gli onerosi interventi allestiti appaiono insufficienti alla luce dei bisogni espressi - determinando in molti casi lunghe liste di attesa -, cresce esponenzialmente la spesa.

La costruzione di una rete di interventi atti a conoscere aree e rischi di disagio, diffondere informazioni idonee a rendere consapevoli servizi e cittadini di tali rischi, prevedere e anticipare le manifestazioni di sofferenza allestendo reti che ne intercettino le manifestazioni iniziali, soprattutto nell'area minori costituiscono, oltre che un atto dovuto per legge, anche lo strumento utile a eliminare o comunque limitare la produzione di danni talvolta irreversibili.

Un piano articolato per la prevenzione delle manifestazioni di disagio minorile deve seguire alcune linee strategiche strettamente collegate con i punti sopra analizzati:

- analisi socio - economica dei territori
- analisi / ottimizzazione delle risorse

- individuazione di “criteri” oggettivi di definizione del disagio
- analisi delle criticità di disagio e delle manifestazioni di sofferenza sociale
- collegamento con istituzioni parallele (scuola, sanità, lavoro, alloggio, etc.)
- avvio di programmi cittadini e di progetti territoriali atti ad avviare reti di servizio specifiche.

## ***Allegato 14 - Relazione Unità Organizzativa Minori e Famiglie <sup>41</sup>***

L'Unità Organizzativa Minori e Famiglie opera nel V Dipartimento su più funzioni e competenze:

1. Programmazione di iniziative a valenza cittadina, escluse dalle competenze municipali, e relativa gestione di eventuali servizi
2. Coordinamento di alcune azioni in favore di minori per le quali è previsto il coinvolgimento dei servizi decentrati
3. Gestione diretta di alcune competenze in materia di assistenza.

All'interno della U. O. insistono anche le competenze riguardanti i programmi di aiuto previsti ai sensi dell'art. 18 Testo Unico Immigrazione (Servizio Roxanne).

Sul primo livello attualmente vivono le seguenti azioni, finanziate con fondi L. 285/97:

- Centro Bambino Maltrattato, presso il quale pervengono segnalazioni di minori a rischio di abuso o le cui condizioni siano comunque indirizzate alla commissione di un'adeguata maturazione per ragioni di carattere socio psicologico; il Centro effettua sia le valutazioni delle competenze riguardanti gli adulti coinvolti come anche una presa in carico dei minori sotto il profilo terapeutico. Un implementazione del progetto agisce sulla presa in carico di affidamenti familiari caratterizzati da complessità e rischio di fallimento
- Oltre il Disagio, rivolto inizialmente a situazioni di minori a rischio di tossicodipendenza a livello cittadino, ha ampliato le proprie funzioni ad altre categorie di minori a rischio restringendo il riferimento territoriale, sempre più orientato verso minori appartenenti al quadrante ASL RM/E, sia in carico ai servizi socio sanitari, sia accolti in comunità educative di quel territorio
- Unità Interdistrettuali Minori: azione di sistema che prevede la costituzione, in ciascun quadrante ASL, di sistemi di comunicazione e confronto tra istituzioni (Municipio - Distretto Sanitario), coordinate dal V Dipartimento, per la costruzione di un sistema integrato di servizi e interventi, ai sensi della L. 328/00. Ciascuna istituzione partecipa con un Referente designato dal proprio responsabile, con i quali vengono individuate priorità e contenuti con cui costruire accordi, intese, protocolli operativi indirizzati al miglioramento della qualità dei servizi erogati. Al momento, ne sono vive quattro, non è ancora stato possibile attivare la UIM RM/B
- Progetto "Professionisti Amici", per la creazione di un modello di prevenzione cittadino su abuso e maltrattamento di minori, condotto dall'Associazione Il Girasole.

Sul secondo livello, attualmente le azioni principali si sviluppano sui seguenti assi e attività:

- Vengono allestiti annualmente i "piani territoriali per l'affido familiare" al fine di ottenere finanziamenti dalla Regione Lazio

---

<sup>41</sup> a cura di Stefano Giulioli, Dirigente UO Minori e Famiglie.

- Vengono coordinate le attività in merito a iniziative (Regione - Stato - Provincia) volte a ottenere finanziamenti su progetti, sia a valenza territoriale che cittadina
- È attiva una sperimentazione, presso i territori del quadrante ASL RM/E, per la revisione del modello organizzativo, funzionale e operativo del SISMIF (Servizio Interventi a Sostegno dei Minori in Famiglia) che, partito sperimentalmente nella metà degli anni novanta, non è stato adeguato alle modificate esigenze del target; viene proposta la istituzione di “Nuclei di Valutazione Multidimensionale”, integrati a livello socio sanitario
- È attiva una sperimentazione, sempre nel medesimo quadrante e con le medesime finalità di cui al punto precedente, in favore dei minori inseriti in comunità di accoglienza
- È in corso un gruppo di lavoro (Tribunale - Procura - UO) volto a redigere un documento che stabilisca definitivamente funzioni e ruoli di magistratura - servizi, nonché precise e paritarie modalità di relazione nel trattamento dei casi
- È in corso un gruppo di lavoro con le Direzioni AASSLL finalizzato a due obiettivi: 1. costituire Commissioni territoriali integrate per lo svolgimento delle funzioni inerenti l'autorizzazione al funzionamento di comunità educative; 2. predisporre un documento di intesa per la presa in carico e la compartecipazione a interventi riguardanti l'accoglienza residenziale di minori caratterizzati da compromesse situazioni sanitarie
- È gestito il Registro delle Comunità di accoglienza, dovendo provvedere a un nuovo sistema di accreditamento per il quale già sono state sviluppate linee e criteri principali, in armonia con l'Unione delle Comunità di tipo familiare della città di Roma.

Sul terzo livello insistono le competenze più strettamente dipartimentali che fanno capo alla gestione diretta di servizi e interventi:

- Protezione, accoglienza e integrazione socio lavorativa di minori stranieri non accompagnati da adulti responsabili (MiSNA) - si riporta la relazione inserita anche nella sezione riguardante l'Immigrazione -, segnalando che per i richiedenti titolo di protezione umanitaria (asilo, rifugiati) viene curato un progetto finanziato dallo SPRAR. Di seguito, l'articolato delle competenze assolute con relative indicazioni del “peso”

### **Minori stranieri non accompagnati: un futuro critico tra progetto e speranza<sup>42</sup>**

La legislazione europea ed internazionale definisce i minori stranieri non accompagnati come “cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che fanno ingresso nei territori dell'Unione non accompagnati da un adulto per essi responsabile”. La legislazione italiana definisce i minori stranieri non accompagnati “minori non aventi la cittadinanza italiana o di altri Stati dell'unione europea che si ritrovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o d'altri adulti per loro legalmente responsabili”. Il minore straniero non accompagnato, è in espellibile. A seguito della sua segnalazione viene preso in carico dai servizi del territorio - come accade in generale per i minori, indipendentemente dalla nazionalità - che predispongono l'accoglienza in centri o in case famiglia.

<sup>42</sup> Lo stesso tema è trattato anche, sotto una diversa angolatura, anche nel testo su “Famiglia e minori”.



A Roma l'accoglienza per i minori stranieri non accompagnati (MISNA) si articola su tre livelli:

- ❖ una fase di pronta accoglienza
- ❖ una più stabile presso case famiglie diffuse sul territorio
- ❖ una terza, in semiautonomia, che non riguarda necessariamente tutti i ragazzi; questa misura della durata di qualche mese è rivolta all'accompagnamento all'autonomia ed è finalizzata al raggiungimento della maggiore età; prevede interventi in continuità educativa senza i vincoli posti dalla convivenza in comunità.

Tutti i progetti individuali sono accompagnati con interventi di sostegno: mediazione linguistico culturale, assistenza legale, sociale, formativa, lavorativa.

Il Comune di Roma dispone di 6 Centri di "Pronta accoglienza" convenzionati, per un totale di 63 posti, gestiti da tre diversi Enti. Tra la fine dell'anno 2008 e il primo semestre dell'anno 2009, a fronte dell'aumento di nuovi ingressi e della completa saturazione del sistema di accoglienza, sono stati avviati altri Centri di primissima accoglienza, con caratteristiche adeguate alle esigenze per minori, ma con profili "leggeri" di intensità assistenziale, per altri 64 posti complessivi. Inoltre, è stata potenziata la funzione di "semiautonomia", con 40 posti aggiuntivi.

Il sistema di accoglienza usufruisce di circa 80 case-famiglia che insistono sia sul territorio romano che regionale. A causa del numero crescente di arrivi sono state attivate strutture anche fuori dal territorio (a febbraio 2009, oltre 250 minori erano collocati in strutture fuori del territorio comunale). Il numero d'ingressi in pronta accoglienza nell'anno 2008 è stato di 612, con un picco nei mesi di novembre e dicembre (114). Nel 2009 - fino a ottobre - si registrano 664 ingressi, ovvero un aumento pari al 8,5%.

Circa il 30% dei ragazzi ha le caratteristiche per procedere alla richiesta per il riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria, mentre una percentuale minima si considera "in transito", ovvero prevede di completare il proprio percorso migratorio in altri paesi europei.

L'estrema rapidità con cui si modificano le geografie degli ingressi fanno comprendere, anche nel caso dei MISNA, come l'incremento quantitativo contenga una valenza qualitativa che richiede una costante manutenzione del sistema e richiede ai servizi flessibilità e personalizzazione dell'offerta per rispondere a bisogni estremamente diversificati, pur in presenza di fasce anagrafiche omogenee.

I MISNA accolti nell'annualità 2008 sono stati 1049, un numero che segna un decremento in termini assoluti rispetto all'anno il 2006, che con 1534 unità è risultato l'anno con maggiori presenze. Dei 1049 minori accolti nel 2008 sono in assoluta prevalenza le presenze maschili (853), mentre le femmine sono state 196, dato che si distanzia notevolmente dalla rilevazione del 2006, quando la presenza femminile (727), soprattutto rumena, era non troppo distante da quella maschile (807). Tale dato evidenzia come la crescente complessità e l'alto rischio del percorso migratorio facciano propendere tale iniziativa sul maschio, visto anche come investimento dalla comunità di appartenenza, anche se la figura del "viaggiatore solitario" appare comunque significativa.

Analizzando il dato ci si accorge come siano mutate le provenienze. Osservando le prime tre nazionalità maggiormente rappresentate nel circuito, troviamo che i minori af-

gani nel 2008 sono stati 329, mentre nel 2006 erano 130, con un aumento del 253%. Lo stesso vale per i minori di origine egiziana, che nel 2008 erano 116, mentre erano solo 2 nel 2006; discorso equivalente in termini d'incremento per i minori del Bangladesh: 75 nel 2008, appena 5 nel 2006. Un fenomeno inverso ha riguardato i minori di origine rumena, che nel 2008 hanno visto una presenza di 235 minori, rispetto alle 895 presenze del 2006.

L'eterogeneità dei paesi di provenienza (oltre 50 da tutto il mondo), le differenze culturali, religiose ed etniche, spesso anche interne allo stesso paese di provenienza, determinano enormi difficoltà di gestione dell'accoglienza e di convivenza nelle comunità educative e, talvolta, anche con la comunità civile italiana. Anche i progetti di inclusione e di inserimento sono fortemente condizionati da tali caratteristiche, seppure in via di massima ciascun progetto migratorio contiene esigenze e motivazioni pressanti, per le quali i ragazzi operano scelte consapevoli e responsabili in termini di accettazione delle regole vigenti.

Il fenomeno, per l'entità con la quale si manifesta, ha relazioni complessivamente non estese con l'area delle devianze. Episodi di reato si manifestano per lo più all'interno di situazioni accompagnate da patologie sanitarie particolari, specificatamente psichiatriche. In realtà, nella maggior parte delle situazioni, le condizioni emotive e psicologiche dei ragazzi sono compromesse e necessitano di funzioni e interventi di sostegno, spesso difficilmente realizzabili.

Stante l'altissima percentuale di ragazzi che accedono alla prima accoglienza prossimi alla maggiore età, in grande prevalenza maschi, le strutture di secondo livello cui si fa riferimento sono quelle rivolte alla fascia adolescenziale, non molto diffuse sul territorio romano; in conseguenza di ciò, è necessario ricorrere a comunità attive sul territorio regionale o anche extraregionale.

Oltre all'accoglienza presso strutture di primo o secondo livello, vengono assicurati servizi trasversali sulle seguenti aree di intervento:

1. Prima assistenza sanitaria e interventi specifici successivi
2. Vestiario e mantenimento
3. Alfabetizzazione in lingua italiana
4. Iscrizione scolastica
5. Mediazione linguistico - culturale
6. Consulenza legale
7. Laboratori formativi
8. Tirocini lavoro
9. Sostegno psicologico
10. psichiatrica
11. Budget spese personali

Il servizio comunale coordina tutte le azioni, sia a livello di programmazione degli interventi, sia attraverso la titolarità dei progetti educativi, affidati a operatori sociali e a tutori.

Su alcuni aspetti fortemente critici occorre operare miglioramenti tramite azioni promosse unitamente ad altri livelli oltre che da quello dell'ente locale:

- I rapporti con le delegazioni e i consolati di riferimento;

- La condizione psicologica dei ragazzi, nella maggior parte dei casi fragile e spesso caratterizzata da gravi disturbi psichiatrici cui non segue un'adeguata presa in carico da parte dei servizi sanitari;
- Tempi di rilascio degli atti giuridici;
- Le condizioni poste dall'attuale legislazione in merito alla conversione del Permesso di soggiorno da "minore età" a permesso di soggiorno per lavoro o attesa occupazione.

La normativa. Ai sensi dell' art. 19 del d.lgs. 286/98 - TU Immigrazione, i minori stranieri non accompagnati non possono essere espulsi; ad essi viene perciò rilasciato un permesso di soggiorno per minore età o per affidamento, valido fino al compimento del 18° anno di età (DPR 394/99). L'articolo 32 del TU Immigrazione disciplina le disposizioni concernenti i minori stranieri non accompagnati relativamente al rilascio del permesso di soggiorno e alla conversione alla maggiore età.

La procedura. Il pubblico ufficiale al quale viene segnalato un minore straniero non accompagnato deve immediatamente informare la procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e il giudice tutelare per l'apertura della tutela, il Comitato per i minori stranieri e i servizi sociali comunali per la prima accoglienza. I legali rappresentanti del centro di accoglienza esercitano i poteri tutelari sul minore fino a quando non si provvede alla nomina del tutore. Entro 30 giorni dall'accoglienza i legali propongono istanza per la nomina del tutore al giudice tutelare presso il tribunale civile. Tutore dei minori stranieri non accompagnati viene nominato il Sindaco, che delega gli assistenti sociali/operatori a compiere tutti gli atti amministrativi in rappresentanza del minore, tra i quali la richiesta del permesso di soggiorno per minore età all'ufficio immigrazione della Questura competente.

Al momento della presentazione innanzi al pubblico ufficiale del minore, se sorgono dubbi in merito alla sua maggiore o minore età e mancano documenti attestanti le generalità, possono essere disposti accertamenti medici: visita ai denti, lastra al polso, visita ai genitali. Tali esami sono tuttavia approssimativi e non consentono di fornire con esattezza l'età del ragazzo. Sebbene si sia più volte affermato, da ultimo con la circolare del Ministero dell'interno del 9 luglio 2007 - alla luce di quanto previsto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989 - che in caso di margine di errore la minore età debba essere presunta, spesso accade che se il medico certifica un'età "intorno ai 18 anni" la polizia, non potendo trattare come minore il cittadino straniero, notifica un'espulsione in quanto straniero irregolare. Tale incertezza nella determinazione dell'età anagrafica è frequente, come frequente l'indisponibilità di Commissariati di P.S o nuclei di Vigili Urbani nel farsi carico del minore, ossia nel segnalare la presenza e accompagnarlo al centro di accoglienza. Tale indisponibilità viene spesso giustificata per mancanza di mezzi e di uomini.

Comitato per i minori stranieri. Disciplinato dall'articolo 33 del d.lgs. 286/98 (TUI), è stato istituito al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio. Esso può adottare provvedimenti di rimpatrio, se nell'interesse del minore, dopo aver effettuato ricerche sui familiari del minore straniero non accompagnato. Se decide che il minore deve essere rimpatriato, il Comitato informa il Tribunale per i minorenni, che rilascia il nulla osta al rimpatrio. Il rimpatrio viene effettuato dalla polizia, dai servizi sociali o dall'organizzazione che ha svolto le indagini sul paese di origine (Dpcm 535/99). I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo non rientrano nelle competenze del Comitato.

Il permesso di soggiorno. Ai minori sottoposti a tutela viene rilasciato un permesso di soggiorno per minore età, valido, si è detto, fino al compimento dei 18 anni, quando può essere convertito per motivi di studio, di lavoro o di attesa occupazione in presenza di determinati requisiti. Ai minori sottoposti ad affidamento (deciso o dal Tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare se consensuale) verrà rilasciato un permesso di soggiorno per affidamento. Il testo unico sull'immigrazione prevede, all'articolo 32, che il permesso per minore età possa essere convertito solo per i minori che siano stati ammessi ad un progetto di integrazione sociale per un periodo non inferiore a due anni e che si trovino sul territorio nazionale da almeno tre anni. Per i ragazzi affidati (al pari del permesso per motivi familiari che viene rilasciato in generale ai minori presenti con il nucleo familiare) il permesso può essere convertito direttamente in permesso per studio o lavoro senza la dimostrazione di ulteriori requisiti.

Una sentenza della Corte costituzionale (198/2003) e numerose sentenze del Consiglio di Stato hanno stabilito che il minore straniero sottoposto a tutela debba essere equiparato al minore sottoposto ad affidamento, anche per ciò che riguarda i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno.

La circolare del Ministero dell'Interno del 28 marzo 2008 ha stabilito che le due posizioni - quella di soggetto sottoposto a tutela e affidato - siano equiparabili, permettendo in entrambi i casi la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età a prescindere dal periodo trascorso in Italia antecedente al compimento dei 18 anni o alla partecipazione ad un progetto di integrazione sociale.

Con la legge 94/2009 in materia di pubblica sicurezza è stato però stabilito il requisito dei tre anni di permanenza in Italia e dei due anni di partecipazione a un corso, estendendo il possesso di tali requisiti anche ai minori affidati al fine della conversione del permesso ai 18 anni.

Richiedenti asilo minori. Il minore non accompagnato che presenta richiesta di asilo deve essere accompagnato dal tutore che lo assisterà in ogni fase della procedura. Se la Questura riceve la domanda di un minore non accompagnato dovrà sospendere la procedura e avvisare il Tribunale per i minori e i servizi sociali per la prima accoglienza. Sarà poi il tutore, una volta nominato, a riattivare la procedura di asilo.

Tutela e affidamento. A disciplinare la tutela e l'affidamento sono gli articoli 343 e seguenti del Codice Civile e la legge 184/83 "Diritto del minore ad una famiglia". La tutela viene attribuita tramite decreto del giudice tutelare presso il Tribunale civile. In merito ai doveri del minore, si legge all'articolo 358 CC che "il minore deve rispetto e obbedienza al tutore. Egli non può abbandonare la casa o l'istituto al quale è destinato senza il permesso del tutore. L'affidamento può essere disposto con decisione del Tribunale per i minorenni e, se avviene dietro consenso del genitore, tramite decreto del giudice tutelare".

- ❖ Legge 184/83 Diritto del minore ad una famiglia,
- ❖ Legge 176/91 Ratifica della convenzione sui diritti del fanciullo,
- ❖ D.lgs. 286/98 Testo Unico Immigrazione - artt. 28- 32,
- ❖ Legge 476/98 Ratifica Convenzione dell'Aja sui minori,
- ❖ Circolare Min Interno 11/4/2007 sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo,

- ❖ Circolare Min Interno 28/3/2008 su problematiche concernenti il rinnovo del permesso di soggiorno alla maggiore età.
  - ❖ Legge 94/2009 Modifiche all'articolo 32 del Testo unico immigrazione relative alla conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.
- 
- Sistema di accoglienza per la prima infanzia; viene dedicata accurata attenzione al “monitoraggio” dei casi di minori in prima fascia di età accolti al fine della loro breve permanenza in comunità
  - Servizio Tutela Pubblica: esercita la funzione tutoria di minori e adulti (interdetti o inabilitati) oltre al coordinamento e alla gestione dell'Amministrazione di Sostegno (L. 6/03)
  - Centro Comunale per l'Affido, l'Adozione e il Sostegno a Distanza. Fermo restando che sulla tematica dell'adozione vige il coordinamento della Regione Lazio (istitutrice dei Gruppi Integrati di Lavoro per l'Adozione), le attività del centro si concentrano fondamentalmente sulla materia dell'affido, per il quale le attività consistono nel coordinamento di tutte le azioni previste sul territorio, sia a cura dei servizi che di enti iscritti nell'apposito Registro istituito dalla precedente Giunta; attualmente si sta svolgendo un corso di aggiornamento sull'affido, esteso a soggetti privati
  - Infine, viene effettuata dalla U. O. l'accoglienza delle domande di contributi per maternità ai sensi della L. 448/98; l'attività è realizzata in convenzione con i CAF e in linea telematica con l'INPS. Per la L. Regione Lazio 32/03 si provvede all'assegnazione dei fondi ai Municipi, competenti per le istruttorie.

Di seguito, si evidenziano i principali punti critico/propositivi di stretta pertinenza della U. O.:

- Sulla tematica MiSNA si concentrano problematiche sia di livello istituzionale che operativo: a. inadeguatezza delle procedure di identificazione e accertamento dell'età (identificazione e accertamento dell'età sono alla base del diritto di accoglienza protetta secondo le vigenti direttive del Ministero dell'Interno); b. è stata affrontata, a cavallo tra il 2007 e il 2009, la saturazione del sistema di accoglienza per adolescenti (con continuo ricorso a strutture fuori del territorio comunale e a volte regionale), superata soltanto grazie all'allestimento di ulteriori servizi a bassa intensità assistenziale per la primissima accoglienza; c. qualitativamente, si registrano numeri elevati di MiSNA con serie compromissioni di carattere psico patologico (spesso psichiatrico); d. sugli egiziani, l'Ufficio Giudice Tutelare di Roma (unico nel panorama nazionale) emette decreti di tutela sino ai 21 anni (come da leggi egiziane); e. inadeguate risorse organizzativo - finanziarie per allestire gli interventi post maggiore età (alloggio - lavoro); f. avviare contatti con le comunità straniere presenti in Roma e allestire servizi “leggeri” di sostegno
- Sulla prima fascia di età, occorre sia intensificare accordi con il Tribunale per l'emissione di provvedimenti alternativi alla comunità, una volta effettuate le verifiche di servizio sociale sulle condizioni delle famiglie di origine, sia incrementare i posti in accoglienza, stante l'elevato numero di casi verificatisi negli ultimi due anni
- Occorre una strategia di investimento per i nuclei madre con bambino, in cui sempre più frequentemente le madri sono portatrici di incapacità e disturbi,

pur non venendo loro meno il livello di affettività e cura dei figli; andrebbero potenziati interventi di semiautonomia e di percorsi verso l'autonomia (lavoro - alloggio)

- Sulla gestione delle funzioni tutorie si addensano ormai criticità elevate e ben descritte nella apposita relazione di cui sopra. È indifferibile la definizione di alcuni nodi: la questione patrimoniale non può essere gestita dall'assistente sociale, né questa può continuare ad assumere a carico del proprio codice fiscale entrate personali del tutelato; per gli adulti (interdetti e inabilitati) occorre ricevere maggiore aiuto da parte dei servizi di salute mentale. Sull'Amministratore di Sostegno occorre potenziare il reperimento di volontari "idonei" e gli stessi debbono essere accompagnati alla funzione tramite un riferimento tecnico professionale che ne semplifichi e motivi le attività (dette attività riguardano esclusivamente anziani e inabilitati e l'attribuzione della competenza alla U. O. appare alquanto incongrua). Va tenuto conto che occorrerebbe poter disporre di figure, professionali e di volontariato, al fine di sostenere adeguatamente e personalizzare la relazione con il soggetto tutelato, per mantenere rapporti con i familiari (per lo più, disturbanti), per accudire le incombenze materiali spesso ostacolo e intralcio alle attività proprie del tutore. La complessità delle azioni merita uno sviluppo e una descrizione analitica:

## UFFICIO AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO

Nel marzo 2004 è entrata in vigore la Legge n. 6 del 2004 che istituisce un nuovo istituto giuridico a protezione delle persone incapaci, "l'Amministratore di Sostegno", che ha la finalità di offrire a chi si trovi nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, uno strumento di assistenza che ne sacrifichi nella minor misura possibile la capacità di agire, distinguendosi dall'interdizione anche per la flessibilità e la maggiore agilità della procedura applicativa.

Il Comune di Roma, preso atto di tale riforma e consapevole della sua portata innovativa, già dal 2005 ha deciso di impegnarsi concretamente per favorire l'applicazione di tale istituto al fine di sostenere le persone fragili per le quali si ritenga necessaria la nomina di un amministratore di sostegno e, in assenza di familiari di riferimento, di dare valore all'opera dei numerosi volontari che quotidianamente sono impegnati con le marginalità e, a tal fine, ha sviluppato un *programma sperimentale*, attuato e coordinato dal Dipartimento V - Ufficio Tutela Pubblica - che ha previsto nel corso di questi anni:

- l'individuazione di volontari, in maggior numero provenienti da associazioni del territorio, disponibili a ricoprire l'incarico di amministratore di sostegno tramite pubblicizzazione dell'iniziativa e avviso pubblico di reperimento;
- la formazione dei volontari stessi;
- la tenuta presso l'Ufficio Tutela del V Dipartimento dell'elenco dei volontari formati e disponibili ad assumere incarichi di amministratore di sostegno da parte del Tribunale Civile;
- l'elaborazione di un protocollo d'intesa con i Giudici Tutelari del tribunale di Roma per definire le procedure di assegnazione dei volontari alle funzioni di Amministratore di Sostegno (Aprile 2006);

- l'organizzazione di un ufficio di supporto, per monitorare e supportare i volontari impegnati in questo compito, con ricevimento il Martedì e il Giovedì pomeriggio presso i locali del progetto "Insieme si Può", Via Merulana, 19.

Da un punto di vista legislativo la funzione dell'istituto giuridico dell'Amministrazione di Sostegno introdotto nel nostro ordinamento giuridico dall'art. 3 della Legge 9.01.2004 n. 6 trova una propria regolamentazione all'interno del Codice Civile TITOLO XII: "*Delle misure di protezione delle Persone prive in tutto o in parte di Autonomia*" Capo I dall'art. 404 all'art. 413.

Dopo questa prima fase di sperimentazione, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno proseguire l'esperienza già intrapresa collocandola all'interno dei progetti dell'Amministrazione Comunale e istituendo, con Determinazione Dirigenziale n. 3251/09, "il REGISTRO degli Amministratori di Sostegno Volontari del Comune di Roma".

L'istituzione, del registro, la sua organizzazione, il monitoraggio e il coordinamento di tutte le attività correlate sono curate, al momento, dal preposto ufficio del Dipartimento Promozione dei servizi sociali e della salute - U. O. Minori e Famiglie - Ufficio Tutela Pubblica - che sta anche predisponendo un documento nel quale vengono individuate le Linee Guida di detto registro (requisiti di accesso per l'iscrizione, il mantenimento e l'eventuale cancellazione dei volontari).

Attività connesse e funzionali al registro:

- attività di sensibilizzazione e promozione dell'iniziativa al fine di favorire una risposta sempre maggiore da parte del mondo del volontariato cittadino, sia in forma singola che associativa;
- realizzazione di corsi di formazione e aggiornamento dei volontari individuati e disponibili ad assumere l'incarico;
- rapporti con i Giudici Tutelari per la definizione di procedure standardizzate di collaborazione;
- organizzazione di un ufficio di supporto per monitorare e supportare i volontari impegnati in questo compito;
- individuazione da parte del Dipartimento di forme di tutela, di rimborso e di riconoscimento dell'impegno svolto dai volontari regolarmente iscritti nel Registro;
- individuazione di forme di collaborazione e integrazione funzionale con altre Unità Organizzative del Dipartimento interessate alle maggiori problematiche presentate dai beneficiari di detto istituto giuridico (anziani e disabili fisici e psichici);
- graduale interessamento e collaborazione dei servizi sociali municipali, in termini di sensibilizzazione del territorio per la ricerca di volontari, sostegno dei volontari nel compito attribuito.

Non si esclude un futuro progetto di individuare registri territoriali (municipali) di volontari, poiché emerge sempre con maggiore evidenza la necessità di elaborare strategie di rete sul territorio, che siano di supporto al beneficiario (che nel 90% dei casi è conosciuto e/o seguito dai servizi sociali e sanitari del territorio), e, al tempo stesso, possano individuare risorse per il volontario amministratore di sostegno.

Questa funzione è regolata dal titolo XII del Codice Civile "*Delle misure di protezione delle Persone prive in tutto o in parte di Autonomia*" dall'art. 404 all'art. 432.

Sono previsti gli istituti giuridici dell'**interdizione** (legale e giudiziale), dell'**inabilitazione** e dell'**Amministrazione di Sostegno**.

Nei casi di interdizione vi è la nomina del tutore (poiché è stata ravvisata una totale incapacità dell'interessato a gestire la propria vita e i propri interessi, sia ordinari che straordinari).

Nei casi di inabilitazione viene nominato un curatore, poiché non si ravvisa una totale incapacità (quindi, con possibilità per l'inabilitato della gestione "ordinaria" dei propri beni e interessi).

Esiste, inoltre, un ultimo istituto giuridico, introdotto nell'ordinamento dall'art. 3 della Legge 9.01.2004 n. 6 - Amministratore di Sostegno -, che ha finalità di offrire a chi si trovi nell'impossibilità anche parziale o temporanea di provvedere ai propri interessi, uno strumento di assistenza che ne sacrifichi nella minor misura possibile la capacità di agire, distinguendosi dall'interdizione anche per la flessibilità e la maggiore agilità della procedura applicativa.

Nella nostra realtà cittadina, per gli adulti (come per i minori), quando nell'ambito parentale non vi sono figure idonee a svolgere i compiti previsti dall'esercizio della tutela, questa viene affidata con decreto emesso dalle Autorità Giudiziarie Ordinarie all'On. le Sindaco pro-tempore del Comune di Roma. Trattandosi di una funzione affidata a un Ente Pubblico (Comune) e non a un soggetto privato, il Comune di Roma - Dipartimento Promozione dei servizi Sociali e della salute - ha appositamente allestito l'Ufficio Tutela Pubblica, che designa di volta in volta il delegato preposto dal Sindaco, secondo proprie modalità di organizzazione e di procedura interna. La delega viene conferita con lettera formale dell'On.le Sindaco ai dipendenti che abbiano offerto disponibilità, che per compiti di istituto svolgano attività convergenti a quelle previste e che abbiano il requisito di appartenere alle categorie "C" e "D".

La gestione tutelare, così come previsto dall'art. 354 C.C. e segg., comporta interventi mirati alla cura della persona sotto l'aspetto psico-fisico, socio-assistenziale, scolastico ed educativo nonché all'amministrazione dei suoi beni. La tutela pubblica, pur assicurando gli interventi previsti dalla legge non può essere assimilata strettamente a quella esercitata in qualità di tutela privata che, viceversa, prevede la possibilità di un *reale rapporto* uno a uno tra esercente la tutela e tutelato.

Per quanto riguarda gli adulti, i servizi interessati sono prevalentemente i servizi sanitari di salute mentale preposti al progetto di cura dei soggetti e le strutture residenziali presso le quali sono inseriti.

Più ampia è la funzione amministrativa, fiscale e patrimoniale, poiché il tutore gestisce il patrimonio dell'interdetto con tutti i relativi atti necessari di natura amministrativa e fiscale.

Si ritiene opportuno schematizzare tutti i compiti relativi alla tutela degli interdetti, facendo presente che non tutti sono inseriti in strutture residenziali, alcuni continuano a vivere presso il proprio domicilio con l'aiuto di assistenti familiari o cooperative di assistenza domiciliare attivate dai servizi sociali municipali e alcuni, infine, vivono in condizioni di "barbonismo" non volendo aderire ad alcun progetto terapeutico; per questi ultimi il tutore mette in atto interventi mirati al mantenimento di minime condizioni dignitose di vita.



Oltre gli adulti in tutela e in curatela ( interdetti e inabilitati), gli operatori delegati dell'Ufficio svolgono anche funzioni di Amministratore di Sostegno per alcune situazioni di beneficiari per i quali il Giudice Tutelale ritiene opportuno (*soprattutto in ragione della complessità dei casi presentati*) emanare provvedimenti di nomina al Sindaco del Comune di Roma.

**ANALISI DELLE AZIONI E DELLE FUNZIONI DELL'UFFICIO TUTELE**  
per adulti ( interdetti, inabilitati, beneficiari dell'amministrazione di sostegno)

| <i>L'operatore dell'Ufficio Tutele... (azioni)</i>                                                                                                                          | <i>Funzioni</i>         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Compie visite domiciliari                                                                                                                                                   | <b>Servizio sociale</b> |
| Cerca di capire e valutare i desideri del cittadino tutelato al fine di gestire il suo patrimonio in funzione della crescita complessiva della qualità di vita del tutelato |                         |
| Cura i contatti con i servizi territoriali, al fine di individuare maggiori risorse per progetti d'aiuto e di sostegno                                                      |                         |
| Svolge colloqui in strada con cittadini tutelati senza fissa dimora                                                                                                         |                         |
| Agisce per la ricostruzione della rete familiare e ambientale (compresi i servizi coinvolti) del cittadino tutelato                                                         |                         |
| Gestisce eventuali rapporti con i vicini di casa, anche al fine di mantenere equilibri                                                                                      |                         |
| Prende contatto con l'eventuale tutore precedente al fine di ricostruire correttamente la storia del cittadino tutelato                                                     |                         |
| Fa da mediatore nei confronti di tutte le Istituzioni (ASL, Municipi, Tribunale, ecc...)                                                                                    |                         |
| Cerca di attivare tutte le risorse istituzionali e non a favore del soggetto interessato                                                                                    |                         |
| Cura i rapporti con il giudice tutelare                                                                                                                                     |                         |

| <i><b>L'operatore dell'Ufficio Tutela... (azioni)</b></i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <i><b>Funzioni</b></i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <p>Ricostruisce la situazione patrimoniale del cittadino tutelato attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-accettazione eredità con il beneficio dell'inventario;</li> <li>- visure catastali;</li> <li>- richieste all'ABI di ricerche circa l'esistenza di conti correnti bancari intestati al cittadino tutelato;</li> <li>- verifiche circa le reali proprietà del cittadino tutelato;</li> <li>- verifica delle situazioni debitorie e creditizie.</li> </ul> | <b>Patrimoniale</b>    |
| È presente all'inventario dei beni di proprietà del cittadino tutelato                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                        |
| Indica la necessità della presenza di un perito in sede di inventario                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                        |
| Cura il pagamento di eventuali affitti e condomini                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                        |
| Organizza e cura la realizzazione di progetti che il cittadino tutelato intende realizzare (acquisti, traslochi, lavori edilizi, ecc...)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                        |
| Gestisce eventuali immobili di proprietà del cittadino tutelato, sia per quanto riguarda la riscossione di eventuali affitti che per quanto riguarda la loro manutenzione                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                        |
| Si preoccupa del reperimento e della gestione di operai per la manutenzione degli immobili di proprietà del cittadino tutelato                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                        |
| Gestisce eventuali titoli bancari con autorizzazione del giudice tutelare                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                        |
| Decide e cura, previa autorizzazione del giudice tutelare, l'eventuale vendita di immobili di proprietà del cittadino tutelato al fine di saldare eventuali debiti pregressi                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Assistenziale</b>   |
| Garantisce lo stato di benessere fisico del cittadino tutelato attraverso la cura della parte sanitaria (visite mediche, applicazione di protesi nuove, operazioni chirurgiche, terapie mediche, rapporti con medici curanti, autorizza lo svolgimento di eventuali e particolari interventi sanitari)                                                                                                                                                                            |                        |
| Gestisce il quotidiano del cittadino tutelato in fase d'avvio della tutela e in situazioni di emergenza                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                        |
| Accompagna i cittadini tutelati per la richiesta di carta d'identità, codice fiscale e altri documenti anagrafici                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                        |
| Vigila sul comportamento dell'eventuale badante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                        |

| <i><b>L'operatore dell'Ufficio Tutela... (azioni)</b></i>                                        | <i><b>Funzioni</b></i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Gestisce la pensione del cittadino tutelato                                                      | <b>Amministrativa</b>  |
| Verifica la tipologia di pensione percepita o a cui ha diritto il cittadino tutelato             |                        |
| Compie gli atti necessari per la riscossione della pensione del cittadino tutelato               |                        |
| Verifica presso l'INPS la posizione pensionistica del cittadino tutelato                         |                        |
| Verifica lo stato di riscossione della pensione del cittadino tutelato                           |                        |
| Ritira la pensione del cittadino tutelato                                                        |                        |
| Attiva e segue la prassi per la richiesta dell'invalidità civile, qualora necessario             |                        |
| In caso di decesso e in mancanza di parenti cura tutti gli interventi necessari alla tumulazione |                        |
| Presenza alle visite per il riconoscimento dell'invalidità civile                                |                        |
| Predisporre i rendiconti periodici e finali al giudice tutelare                                  | <b>Giuridica</b>       |
| Attiva il cancelliere per l'inventario dei beni di proprietà del cittadino tutelato              |                        |
| Si preoccupa di garantire l'accessibilità presso l'abitazione del cittadino tutelato             |                        |
| Predisporre e presenta le istanze al giudice tutelare                                            |                        |
| Segue i procedimenti penali, civili e amministrativi che interessano il cittadino tutelato       |                        |
| Cura la compilazione del modello 740 per la dichiarazione dei redditi                            | <b>Fiscale</b>         |
| Cura il calcolo e il pagamento dell'ICI                                                          |                        |
| Cura la predisposizione del contratto con l'assistente familiare e i pagamenti mensili           |                        |
| Cura il pagamento di tutte le imposte ed utenze                                                  |                        |
| Cura il pagamento delle sanzioni amministrative comminate al cittadino tutelato                  |                        |

### **Criticità**

Per propria natura, la maggior parte dei casi relativi a persone adulte sono impropriamente attribuite all'Ufficio Tutela Pubblica della U. O. Minori e, inoltre, le possibilità di sviluppo di progetti adeguati che coinvolgano le reti e le risorse territoriali indicherebbero i servizi decentrati quali migliori organizzatori e realizzatori; purtroppo, le note carenze di organico professionale impediscono la possibilità di decentramento della materia.

Potrebbe essere importante anche una integrazione e collaborazione formalizzata con le Unità Organizzative del Dipartimento che si occupano con propri interventi e progetti di tale target di riferimento.

Particolare rilevanza assume, per il settore degli interdetti, avere un rapporto strutturato con i Servizi di Salute Mentale dei Distretti e i Servizi Disabili Adulti, servizi deputati ai piani terapeutici dei soggetti interessati. Attualmente, i rapporti sono improntati a collaborazioni personali nate dall'esperienza e dal lavoro svolto dagli operatori e non sanciti da atti formali di collaborazioni tra istituzioni.

Tali collaborazioni dovrebbero essere formalizzate anche con alcuni servizi municipali che potrebbero fornire supporto e snellezza nell'iter burocratico in alcune situazioni (soprattutto uffici anagrafici, atti notori, carte d'identità, gestioni e manutenzioni immobili case popolari ecc.) e le modalità di collaborazione dovrebbero essere uniformi su tutto il territorio.

- Per l'affido occorre potenziare un sistema di reperimento delle famiglie e dei singoli disponibili, cui le esigenze di "formazione" per essere idonei all'esercizio dell'istituto devono prevedere un accompagnamento nel tempo da parte dei servizi sociali, accompagnamento attualmente non assicurato per scarsità di risorse professionali
- Sull'adozione occorre stimolare la Regione Lazio a rivedere l'attuale assetto dei GIL Adozioni, sia sul piano organizzativo che formativo. Le attese per l'espletamento delle inchieste è lunghissimo e, talvolta, inadeguato
- Infine, occorre provvedere al definitivo decentramento di qualsiasi tipologia di assistenza economica, tenendo conto che la stessa deve sempre essere finalizzata a progetti la cui attuazione non può essere separata dalle reti di territorio.

Sul piano cittadino di programmazione e coordinamento (in stretta connessione con la prima parte della presente relazione in cui si esaminano criticità del sistema complessivo di servizi rivolti alla minore età), che vedono coinvolta la U. O., sembrano prioritarie le seguenti criticità:

- Individuare la possibilità di regolamentare l'erogazione dei servizi in modo uniforme e organico su tutto il territorio (accoglienza residenziale, SISMI, affido, etc.)
- Con il Tribunale Minorenni, pervenire ad accordi che prevedano un riequilibrio delle condizioni di rapporto tra magistratura e servizi e una migliore tempistica tra obblighi di relazione, emissione di provvedimenti e verifica delle situazioni; con la Procura, fortemente interessata alla piena entrata in vigore della L. 149/01 per aspetti e funzioni precedentemente non svolti, occorre trovare modalità organizzative e di rapporto con i servizi attualmente non sviluppate; con tale Organo, manca anche un "linguaggio comune", diversamente dal Tribunale, per la differenza di competenze svolte sinora

Fin dal DPR 616/77 i servizi sociali del territorio hanno il compito di collaborare con la magistratura relativamente alle situazioni che vedono minori coinvolti in procedimenti civili.

Per quanto riguarda i minori coinvolti in procedimenti penali (minori dai 14 anni in su, autori di reato) la competenza è rimasta ai servizi distrettuali del ministero della Giustizia che collaborano con i servizi territoriali quando necessario (DPR 448/88).

Tale compito è ribadito e richiamato in gran parte della normativa che si è succeduta in materia di diritto dei minori e di organizzazione dei servizi.

Il pensiero guida sottostante a questa importante riforma era che, predisponendo servizi che si occupassero del benessere delle persone, delle famiglie e quindi anche dei minorenni, sarebbe via via calato il ricorso all'autorità giudiziaria per risolvere questioni legate alle difficoltà familiari.

La realtà non è stata questa, i servizi che si dovevano occupare del "benessere" non hanno avuto possibilità di sviluppare adeguatamente la funzione assegnata; il ricorso all'Autorità Giudiziaria da parte dei cittadini è aumentato; anche gli operatori che di tutela si occupano, a fronte delle difficoltà organizzativo gestionali dei servizi in cui operano, hanno spesso la tentazione di ricorrere alla giustizia per rendere più credibile e assertivo il loro intervento. Di contro, altri operatori che ritengono di dover lavorare solo nei casi in cui si attiva una richiesta di aiuto, si rifiutano di intervenire in presenza di una richiesta dell'autorità giudiziaria e hanno difficoltà ad effettuare segnalazioni all'AAGG quando genitori e/o esercenti la potestà genitoriale non sono in grado di svolgere la funzione ed esiste il rischio/certezza di un grave danno per il/i minori.

In tale complesso quadro, una normativa di riferimento frammentata e in qualche caso contraddittoria, servizi socio sanitari e socio assistenziali sempre più penalizzati in termini di personale e risorse economiche, la materia del rapporto tra servizi e Autorità Giudiziarie avrebbe avuto bisogno di una forte e costante azione di raccordo. Tale attività nel decennio che va dal 1995 (periodo in cui l'azione di decentramento ha avuto una forte spinta propulsiva) e il 2005 è stata realizzata in modo discontinuo e frammentato. Negli stessi anni sono sopraggiunte anche delle importanti riforme, in qualche caso non portate a totale compimento e che quindi hanno lasciato degli ampissimi e a volte intollerabili margini di incertezza (Art.111 della Costituzione; giusto processo, L.149/01 di modifica della 184/83 e della procedura del processo civile; L.54 del 2006 "Disposizioni in materia di separazione e affidamento condiviso dei figli") che hanno nei fatti reso più complesso, ma anche ambiguo e indefinito, il rapporto tra servizi, magistrature, avvocati. La conseguenza di tutto ciò è che i servizi lamentano con forza le pressioni spesso intollerabili a cui sono sottoposti dalla magistratura, ma anche dagli utenti e dai loro avvocati, rilevando anche, in modo non così sporadico, richieste improprie rispetto alle competenze dei servizi. Dall'altro, le autorità giudiziarie lamentano i ritardi con cui le loro richieste vengono evase.

Per affrontare questi problemi si è avviato il tentativo da parte del Dipartimento di riappropriarsi della funzione che gli è propria, cioè quella del coordinamento.

Tale attività è stata concretizzata sia attraverso le UIM sia predisponendo, sempre attraverso le UIM, una sistematica raccolta dei dati relativa alla casistica proveniente dai vari uffici giudiziari che di famiglie e minori si occupano. Contemporaneamente, si sta cercando di avviare dei tavoli di lavoro con gli uffici giudiziari più interessati.

L'obiettivo è quello di riportare in equilibrio, o almeno ad un equilibrio accettabile, i rapporti di collaborazione con gli interlocutori di cui sopra, definendo reciproche competenze e modalità di relazione. Sia dalla rilevazione fatta che dall'esperienza degli operatori dei servizi, risulta evidente che gli uffici giudiziari con cui i servizi socio sanitari territoriali si trovano ad interagire più frequentemente sono il Tribunale per i Minorenni, seguito dalla Procura c/o il Tribunale per i Minorenni. Il primo obietti-

vo è quindi quello di avviare una concreta interlocuzione con questi uffici. Successivamente, si dovrà aprire un tavolo anche con la sezione Famiglia del Tribunale Ordinario che tratta di minori coinvolti in separazioni e divorzi.

- Mancano progetti di educativa territoriale atti all'aggancio e all'orientamento degli adolescenti e dei gruppi informali verso un riavvicinamento alle istituzioni per un adeguato processo di responsabilizzazione e di inserimento socio lavorativo
- In sostanza, occorre riavvicinare il territorio al Dipartimento e riaffermare le funzioni previste dal Regolamento di Decentramento.

## ***Allegato 15 - Relazione “Servizio Roxanne”*** <sup>43</sup>

### **PREMESSA.**

La tematica della tratta sessuale costituisce oggetto di interventi socio sanitari del Comune di Roma che, con deliberazione C. C. 8 marzo 1999 n. 27, ha adottato un programma rivolto sia alla prevenzione dei danni conseguenti all'esercizio della prostituzione che alla protezione delle donne schiave dei circuiti della criminalità.

Il servizio, che prende il nome di “Roxanne”, si inserisce all'interno delle azioni coerenti con il Testo Unico sull'Immigrazione, in particolare con le opportunità offerte dall'articolo 18 della legge, con il quale viene contemplata la possibilità di regolarizzazione delle vittime attraverso la contemporanea disponibilità delle stesse a favorire le azioni di contrasto verso gli sfruttatori. Le attività del progetto mirano, nei casi in cui ne ricorrono le condizioni, alla richiesta di rilascio, presso la Questura, del permesso di soggiorno - definito di “protezione sociale” ai sensi, appunto, del citato art. 18 -.

### **LA RETE DI SERVIZI**

Il programma è articolato su più livelli e prevede il perseguimento dei seguenti obiettivi:

1. prevenzione e riduzione del danno, rivolto a tutte le categorie presenti su strada (donne, trans, omo);
2. consulenza, rivolto allo stesso target di cui sopra;
3. aiuto, rivolto a donne immigrate vittime di tratta;
4. reinserimento socio lavorativo, rivolto a donne immigrate vittime della tratta;
5. collaborazione per eventuali rimpatri protetti, qualora espressamente richiesto dalla vittima.

Nello specifico, sono contemplati i seguenti interventi:

- attività di prevenzione e riduzione del danno, attraverso interventi su strada e presso sportello, con obiettivi tesi all'informazione e alla tutela della salute, dei diritti fruibili per persone prostitute - donne, uomini, transessuali immigrati comunitari e extracomunitari - anche a vantaggio della categoria dei clienti quale misura di prevenzione sanitaria sui cittadini romani. Individuazione di persone soggette a traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale (tratta);
- gli strumenti operativi consistono in servizi mobili e di sportello, supportati da multiprofessionalità, tra cui quelle della mediazione culturale, oltre che su collegamenti diretti con i servizi sanitari; negli ultimi anni, anche alla luce delle ipotizzate modifiche di legge sull'esercizio della prostituzione, le unità di contatto stanno sperimentando strategie tecniche di approccio anche sulla prostituzione al chiuso (club, case, etc.); i servizi di contatto due da ottobre 2008 - precedentemente quattro - operano ciascuno su territori specifici. Il servizio di prima accoglienza, strutturato come sportello di ascolto, opera come consulenza e accompagnamento ai servizi con una presenza (dal lunedì al venerdì ore 12 - 18) assicurata dagli stessi operatori dei servizi di contatto; è anche qui che avviene la “fuoriuscita” delle vittime dai circuiti di sfruttamento;

---

<sup>43</sup> a cura di Stefano Giulioli, Dirigente UO Minori e Famiglie.

- attività di accoglienza protetta, assicurata con la riservatezza dei luoghi, sia presso strutture appositamente realizzate, sia attraverso convenzioni con enti e organismi laici e religiosi esistenti sul territorio; complessivamente sono 12 le comunità convenzionate, di cui quattro realizzate con apposita gara pubblica per progetti e organizzate su due livelli di accoglienza (due case di fuga, due case di semiautonomia);
- accompagnamento al rimpatrio protetto e collaborazione con Organismi internazionali per le donne intenzionate a rientrare nei paesi di origine;
- attività di alfabetizzazione e conoscenza della lingua italiana, orientamento, formazione e tutoraggio all' inserimento lavorativo;
- attività di consulenza legale: due associazioni di avvocati concorrono alle attività di tutela legale, assumendo anche in assistenza le donne nelle fasi processuali conseguenti al rilascio di dichiarazioni o di denunce;
- con il Dipartimento Pari Opportunità quale coordinatore, la città di Roma partecipa alle attività del Numero Verde Nazionale contro la tratta.

Il sistema di servizi utilizza una struttura di rete che vede coinvolti, oltre a settori pubblici quali la sanità locale e le forze dell'ordine anche Organizzazioni Internazionali quali l'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM), oltre che organismi ed enti privati laici e religiosi, sia in forma convenzionata che quali sostenitori degli interventi.

Sono state sviluppate, inoltre, alcune azioni trasversali con i seguenti obiettivi:

- favorire la conoscenza e la diffusione del Numero Verde Nazionale: sono state effettuate campagne di sensibilizzazione (annunci su giornali - anche etnici -, affissione di locandine su mezzi di trasporto urbani, "totem" presso stazioni ferroviarie periferiche, consegna di materiali - locandine, opuscoli - a tutte le ASL di Roma e provincia, ai comuni limitrofi la città, oltre che a commissariati e stazioni carabinieri, spot su emittenti radiofoniche locali, incontri con forze dell'ordine e con servizi pubblici locali e provinciali);
- potenziare la coesione interna ai servizi allestiti, tramite corsi di aggiornamento formativo sulle tematiche della tratta di esseri umani e gli aspetti legali e giuridici connessi, anche con la produzione di un opuscolo informativo specifico;
- consolidare il sistema di comunicazione con i media, tramite la produzione di un "video", con testimonianze di donne e operatori del servizio; una pubblicazione sul servizio Roxanne e la realizzazione di un convegno con pubblicazione atti sulle nuove schiavitù;
- un progetto transnazionale - Romania - con censimento delle ONG ivi operanti e loro sensibilizzazione sulla tratta e sostegno a una congregazione finalizzato al potenziamento di una struttura di accoglienza in loco;
- incontri in istituti scolastici superiori finalizzati alla conoscenza del fenomeno "tratta" / "immigrazione" / "diversità" (prevenzione della formazione del pregiudizio) privilegiando le scuole che insistono sui territori municipali in cui il fenomeno prostituzionale è particolarmente presente e percepito come allarmante dalla cittadinanza;



- attività di collaborazione con le Università, gli enti di ricerca anche per la consulenza finalizzata a tesi di laurea e ricerche nel settore; incontri con delegazioni straniere di operatori pubblici e di Ong per la conoscenza e l'approfondimento della tematica della tratta sessuale.

## GLI ATTORI

Il Comune di Roma è accompagnato nello svolgimento del programma da enti, istituzioni e organismi della cooperazione e dell'associazionismo:

- A. la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Pari Opportunità - per le attività della postazione locale del Numero Verde Nazionale (800 290 290);
- B. la Questura di Roma Ufficio Immigrazione, che riceve le richieste di rilascio di permessi di soggiorno ai sensi dell'articolo 18 Testo Unico sull'Immigrazione, ne verifica la corrispondenza alla normativa e rilascia il documento; le richieste di donne presenti sul territorio romano sono tutte allestite, con relativo progetto di reinserimento, dal servizio comunale in collaborazione con i servizi realizzati. La Squadra Mobile della Questura centrale, la Tenenza dei Carabinieri di Via In Selci (strutture dedicate nello specifico al tema della tratta), i Commissariati di P.S. e le Stazioni dei Carabinieri territoriali;
- C. le Aziende Sanitarie Locali per gli aspetti relativi alla tutela e la cura della salute;
- D. organismi della cooperazione sociale e dell'associazionismo, sia laico che religioso, che gestiscono alcuni servizi;
- E. alcuni settori del volontariato, in particolare alcune parrocchie romane, che agiscono in collaborazione con i servizi approntati.

Sul piano delle proposte di investimento nel futuro, occorre premettere e citare la recente adozione da parte della UE di una risoluzione finalizzata a estendere il rilascio di permessi di soggiorno non soltanto in condizione di espressa denuncia della vittima nei confronti degli sfruttatori.

Tale risoluzione è soltanto ultima in ordine di tempo nell'attenzione posta dalla UE sul tema del "traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento".

## PROPOSTE

Un progetto cittadino quale è Roxanne, pur connesso a decine di altri progetti locali attivati sul territorio nazionale, esprime il massimo delle sue potenzialità solo qualora vengano rispettate alcune condizioni:

- informazione "corretta" su offerta - consentita per legge - e opportunità di aiuto
- rete di azioni collaterali a quanto previsto dall'art. 18
- capillarità della diffusione dell'offerta
- stretta collaborazione con le altre agenzie territoriali deputate alla materia.

Al momento, la città continua a vedere manifestato un consistente fenomeno “prostituzione” all’interno del quale viene celato il mondo delle vittime, anche grazie alle modificazioni apportate da circuiti criminali e singoli sfruttatori sempre più orientati a una “condivisione” dei ricavi con le donne. Inoltre, all’interno di tale fenomeno, i dati osservati dalle unità di contatto denunciano ancora la presenza di numeri significativi riferiti a minori. Infine, deve assumere rilevanza la tipologia di interventi denominati “riduzione del danno” che hanno forte consistenza anche sul piano della prevenzione sanitaria, intesa non soltanto verso le donne prostitute o vittime ma anche verso il target “clienti”, appartenente di fatto alla popolazione romana.

Nei fatti, la rete di accoglienza del Comune di Roma (11 comunità convenzionate, di cui quattro - 24 posti - dedicate esclusivamente al target “vittime” e sette a offerta condizionata dalla disponibilità di posti) è permanentemente satura.

Per tali considerazioni, le linee di indirizzo che ne conseguono sono dirette sostanzialmente a:

- potenziare la rete di servizi di contatto (al momento, due, in una città che, viceversa, vede presenze articolate e diffuse in numerose zone territoriali) che operano sul piano delle informazioni sanitarie e legali e curano l’accompagnamento ai servizi riconosciuti, ponendo contemporaneamente attenzione alle potenziali vittime (indicate al servizio comunale per i successivi segnalamenti alle forze dell’ordine)
- ri-pensare un sistema di aiuto alle minori, assolutamente estranee ad accogliere le offerte di accoglienza protetta pur rappresentate alle stesse, da anni, a cura dei servizi deputati
- ipotizzare un programma di informazione - sensibilizzazione che raggiunga, oltre i siti istituzionali (scuole, sanità, etc.) già curati dal servizio comunale, anche ampie fasce di popolazione.

Infine, la particolare attenzione posta, sin dall’avvio del programma comunale, ai rapporti con le forze dell’ordine, attenzione che ha prodotto livelli eccellenti di collaborazione con le stesse, merita di prevedere opportunità “formative” comuni e “momenti condivisi di aggiornamento sui fenomeni”; a tale proposito e come strumento puntuale di relazione, è stato redatto un “Protocollo di Intesa” che potrebbe essere sottoposto a Questura e Comando Carabinieri affinché se ne possano sviluppare tutte le potenzialità ivi contenute.