



## **Prassi, leggi e norme dello Stato e della Regione Lazio sui nuclei mamma-bambino**

Roma, ottobre 2015

## SOMMARIO

<b>Premessa</b> .....	<b>4</b>
<b>Breve excursus storico: dalle “ruote” degli esposti alle case famiglia</b> .....	<b>5</b>
<i>Un po’ di “preistoria”</i> .....	5
<i>L’assistenza sociale nell’Italia repubblicana</i> .....	6
<i>La normativa recente sull’infanzia e l’adolescenza</i> .....	12
<i>La normativa recente sul sostegno ai nuclei mamma-bambino</i> .....	14
<b>Norme nazionali</b> .....	<b>16</b>
<i>Legge 4/5/1983 n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori</i> .....	16
<i>Legge 27/5/1991 n. 176. Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20/11/1989</i> .....	17
<i>Legge 27/8/1997 n. 285. Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza</i> .....	18
<i>Legge 8/3/2000 n. 53. 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</i> .....	19
<i>Legge 8/11/2000 n. 328. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali</i> .....	20
<i>Decreto legislativo 26/3/2001 n. 151. Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità a norma dell'articolo 15 della Legge 8/3/2000 n. 53</i> .....	21
<i>Legge 28/3/2001 n. 149. Modifiche alla Legge 4/5/1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del Libro primo del Codice Civile</i> .....	22
<i>Legge 4/4/2001 n. 154. Misure contro la violenza nelle relazioni familiari</i> .....	23
<i>Legge 1/10/2012 n. 172. Ratifica della Convenzione di Lanzarote</i> .....	24
<i>Codice Civile</i> .....	25
<i>Altri riferimenti legislativi</i> .....	28
<b>Norme della Regione Lazio</b> .....	<b>29</b>
<i>Legge n. 38/1996. Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio</i> .....	29
<i>Legge n. 32/2001. Interventi a sostegno della famiglia</i> .....	30
<i>Legge n. 41/2003. Norme in materia di autorizzazione all’apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali</i> .....	31
<i>Regolamento n. 2/2005. Regolamento di attuazione dell’art. 2 della legge 12/12/2003 n. 41. Modalità e procedure per il rilascio dell’autorizzazione all’apertura e al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali</i> .....	32

<i>DGR n. 1305/2004. Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della l.r. 41/2003.....</i>	<i>33</i>
<i>DGR n. 173/2014. Istituzione della tipologia di struttura socio-assistenziale a ciclo residenziale denominata "Comunità familiare ad accoglienza mista.....</i>	<i>34</i>
<i>DGR n. 124/2015. Requisiti per l'accreditamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali nella Regione Lazio.....</i>	<i>35</i>
<i>DGR n. 126/2015. Modifiche alla DGR 1305/2004. Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali ed organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della l.r. n. 41/2003. Revoca delle DGR 498/2006, DGR 11/2010, DGR 39/2012. Revoca parziale della DGR 17/2011.....</i>	<i>36</i>
<i>Altri riferimenti normativi.....</i>	<i>37</i>

## **Premessa**

Questo sussidio è stato preparato nell'ambito del progetto Mam & Co, un progetto di ambito cittadino, finalizzato al sostegno dei processi di inclusione dei nuclei mamma-bambino in situazione di vulnerabilità sociale, attraverso un nuovo modello integrato di intervento basato sulla comunità.

Il sussidio è stato realizzato nell'ambito della ricerca-azione prevista dal progetto, affidata all'associazione Oasi. Lo scopo dell'elaborato è quello di offrire agli operatori sociali che si occupano dei servizi socio-assistenziali per i nuclei mamma-bambino un sommario quadro dell'evoluzione dei servizi sociali e della normativa statale e della Regione Lazio che regola questo settore.

Non ha quindi alcuna pretesa di completezza. Si tratta infatti di un sussidio pratico, finalizzato ad offrire un primo orientamento di tipo storico-giuridico a persone che non hanno una preparazione specifica nella materia. Una sollecitazione che ci si augura possa stimolare la ricerca e l'approfondimento personale.

L'elaborato è articolato in tre parti. Nella prima si presenta un breve ed essenziale excursus storico sul tema dei servizi sociali e in particolare sull'accoglienza dei nuclei mamma-bambino, in modo da favorire una percezione diacronica del percorso culturale e sociale che le norme riflettono e nello stesso tempo condizionano. La seconda contiene un elenco ragionato delle principali leggi e altre norme emanate dallo Stato in questo settore, mentre la terza riporta le leggi, i regolamenti e le delibere della Regione Lazio.

Il testo si caratterizza come uno strumento in progress, che potrà essere arricchito, completato e aggiornato sulla base delle esigenze degli utilizzatori. Si ringrazia pertanto coloro che faranno pervenire suggerimenti, rilievi ed eventuali correzioni.

Il Gruppo di lavoro della ricerca

Martino Rebonato (curatore), Giulia Augustinus, Caterina Pezzi e Andrea Zampetti

Associazione Oasi

Via S. Lorenzo da Brindisi, 14 - 00154 Roma

[www.oasisociale.it](http://www.oasisociale.it)

## Breve excursus storico: dalle “ruote” degli esposti alle case famiglia

### *Un po' di “preistoria”*

Nell'antichità era uso diffuso abbandonare i figli indesiderati. Nella Grecia classica l'abbandono dei neonati e l'infanticidio erano considerati comportamenti legali. Nell'antica Roma i padri che non riconoscevano il figlio come proprio (lo si mostrava sollevandolo da terra, cioè “ad-levandolo”) lo esponevano alla pietà di chi passava e alla sorte di morire di fame o di essere fatto schiavo, lasciandolo nei pressi della *Columna Lactaria*.

L'avvento del Cristianesimo costituì una svolta netta. L'etica cristiana riprovava decisamente l'abbandono e l'esposizione dei bambini (“*I cristiani ... si sposano come tutti e generano figli, ma non gettano i neonati*”, Lettera a Diogneto). Con Costantino nel 315 venne autorizzato l'uso di risorse pubbliche per soccorrere gli infanti abbandonati e i figli delle famiglie povere.

Da allora molta strada è stata percorsa. Non è questa la sede per ripercorrere una storia affascinante, quella delle opere nate con questo scopo e della crescita della sensibilità pubblica per il valore di “persona umana” riconosciuto a tutti i neonati, a prescindere dalla loro salute, dalle condizioni dei loro genitori, dalla legalità del loro concepimento. Ma qualche accenno ci può aiutare a cogliere le pietre miliari di questo cammino.

Il primo brefotrofia per neonati abbandonati di cui c'è evidenza storica è quello istituito nel 787 dall'arciprete Dateo a Milano. Nel suo testamento dispose che si provvedesse a «*stipendiare regolarmente alcune nutrici che allattino i bambini .... Finito il periodo dell'allattamento, i piccoli vi dimorino ininterrottamente per sette anni, ricevendovi adeguata educazione con tutti i mezzi necessari; lo stesso brefotrofia fornisca loro vitto, vestiti e calzari...*».

Nei secoli successivi, per prevenire gli infanticidi, fu istituita la *Ruota degli Esposti*. La prima comparve in Francia, nell'ospedale dei Canonici di Marsiglia nel 1188. Dieci anni dopo papa Innocenzo III istituì una “ruota” a Roma, nell'ospedale di Santo Spirito in Sassia. In poco tempo l'istituzione si diffuse in varie città europee e italiane.

A Firenze, nel 1445 apre l'Ospedale per i Trovatelli intitolato a Santa Maria degli Innocenti a Firenze, denominato in seguito “Istituto degli Innocenti”. Una ruota degli esposti era presente a Napoli nella Santa Casa dell'Annunziata. Gli ospiti venivano chiamati “figli d'a Nunziata” o “Esposti” (da cui il cognome Esposito).

È soprattutto nel XVIII secolo che si sviluppano i grandi istituti per l'accoglienza dei minori abbandonati e delle madri in difficoltà. Nel 1728 presso l'ospedale di San Giovanni Battista a Torino nasce l'*Opera delle partorienti*, voluta da Vittorio Amedeo II, poi consolidata da Carlo Emanuele III. L'istituzione aveva lo scopo di consentire alle ragazze nubili e alle vedove, in attesa di un figlio, di partorire anonimamente, con la possibilità di abbandonare il neonato, che veniva preso in carico e assistito nella struttura. Venivano accolte anche donne sposate povere che non intendevano abbandonare il nascituro, ma non avevano la possibilità di sostenere il piccolo durante i primi mesi di vita.

Pochi anni dopo (1739) apre a Narni l'“Ospedale dei Proietti della Beata Lucia”, con un raggio d'azione che coincide con le attuali province di Terni e di Rieti. L'Istituzione, nata per decisione dello Stato Pontificio, ha lo scopo di dare aiuto all'infanzia e alla maternità in stato di abbandono e povertà, accogliendo sia bambini abbandonati, sia mamme in difficoltà con i loro figli.

Nel secolo seguente, tra le molteplici iniziative in questo campo, spicca l'opera di don Luigi Scrosoppi (1804-1884), fondatore della congregazione delle *Suore della Provvidenza*, il quale dedicò la sua vita all'accoglienza e all'educazione delle "derelitte", le ragazze più sole ed abbandonate di Udine e dintorni. Nel 1880 Vittoria Razzetti (1834-1912) fondò a Brescia una casa di accoglienza per donne sole e in difficoltà, tra cui molte ragazze madri.

Ci fermiamo qui. Sarebbe infatti necessario un libro intero anche solo per accennare alle grandi e piccole strutture che nascono in tutta Italia in questi secoli. L'elenco delle opere dedicate alle mamme in difficoltà, con i loro bambini, sarebbe molto lungo.

Non possiamo però non far riferimento all'evoluzione impressa alle strutture socio-assistenziali qualche decennio dopo la nascita del Regno d'Italia. La fine del 1800 si caratterizza infatti per la forte spinta verso la "laicizzazione" delle "Opere pie" (tra cui numerosi erano gli orfanotrofi e brefotrofi) per iniziativa di Francesco Crispi, che nel 1890 le trasforma in Istituzioni Pubbliche di Assistenza (Legge 17/7/1890 n. 6972).

Nel corso del XIX secolo si era già cominciato però a mettere in discussione la validità delle istituzioni di accoglienza, non solo perché in molte di esse le condizioni di vita dei bambini erano tali da provocare una mortalità infantile altissima, ma anche per ragioni economiche. Emblematico è il caso di Milano: tra il 1845 e il 1864 vennero abbandonati nella *Pia Casa degli Esposti e delle Partorienti in Santa Caterina alla Ruota* 85.267 bambini, con una media di 4.263 trovatelli l'anno. Si trattava del 30% circa dei bambini nati in città! Un costo altissimo per le casse pubbliche, che diventava sempre meno sostenibile.

Nell'Italia unita si cominciò così a "chiudere le ruote". La prima città ad adottare questa misura fu Ferrara, nel 1867, seguita da altre, sino alla completa abolizione nel 1923 con il "Regolamento generale per il servizio d'assistenza agli esposti" emanato dal primo governo Mussolini.

Tra le due guerre mondiali si impose un approccio centralistico, che diede vita ai grandi Enti assistenziali nazionali, gestiti attraverso organi periferici (articolati soprattutto sul livello provinciale), ma dipendenti gerarchicamente dagli organi centrali. Il sistema era fondato su logiche settoriali e categoriali, con un approccio verticista e standardizzato, che favoriva l'istituzionalizzazione. In meno di 10 anni furono fondate molte Opere tra cui l'Opera Nazionale Maternità Infanzia (1925) e gli Istituti Provinciali Infanzia e Maternità (1927).

### ***L'assistenza sociale nell'Italia repubblicana***

L'avvento della democrazia e l'approvazione della Costituzione repubblicana non hanno creato immediatamente una "rottura" con il sistema assistenziale precedente. Più che di una cesura vera e propria, si può parlare di una "parentesi sospensiva", che ha mantenuto in vita il precedente sistema per oltre 25 anni, in attesa della piena attuazione del nuovo dettato costituzionale. La maggior parte delle strutture assistenziali precedenti ripresero a funzionare subito dopo la guerra, anche se a volte con altri nomi e con una diversificazione di funzioni. Con il passare del tempo il sistema degli Enti nazionali diventerà anzi sempre più macchinoso, burocratizzato e inflazionato, anche perché esposto ai rischi di un clientelismo crescente. Nel periodo 1968-70 in Italia si conteranno ben 42.500 enti pubblici per la beneficenza, l'assistenza, la previdenza e la protezione sociale.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, ad ogni modo, il concetto di assistenza muta profondamente, perché viene sancito il principio che essa è un "diritto di cittadinanza" e di conseguenza un onere pubblico che grava sulla collettività. In particolare, l'art. 38 stabilisce che "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", conferendo così ai cittadini un vero e proprio diritto

soggettivo all'assistenza. Lo stesso articolo inoltre sancisce il principio che l'assistenza privata è libera. Una norma che avrà effetto anche sulla legge Crispi, che sarà ridimensionata appunto nella sua pretesa di monopolio pubblico dell'assistenza.

Nella Costituzione sono numerosissimi i riferimenti e gli ambiti collegati all'assistenza. Ad esempio l'art. 24 assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione; gli artt. 30 e 31 assicurano alla famiglia, ai figli nati fuori dal matrimonio, alla maternità, all'infanzia ed alla gioventù protezione e tutela giuridica e sociale; l'art. 32 tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, garantendo cure gratuite agli indigenti; l'art. 34 stabilisce il diritto all'assistenza scolastica; l'art. 38 sancisce il diritto all'educazione e all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati. E si potrebbe continuare a lungo.

E' evidente, dall'insieme del dettato costituzionale, che la Repubblica mira a realizzare un sistema di protezione e sicurezza sociale rivolto all'intera collettività, senza discriminazione di categoria o di classe di appartenenza, sulla scia dei più evoluti ed avanzati sistemi di welfare.

Dal 1948 in poi si è assistito, in attuazione dei principi costituzionali, ad una progressiva estensione dell'assistenza pubblica. Ciò avvenne in un contesto socio-economico favorevole, quello del "boom economico" che portò ad un sostanziale miglioramento delle condizioni di vita nel nostro Paese. In questo contesto si sviluppò una crescente rete protettiva organizzata dalla mano pubblica, soprattutto nei sistemi previdenziale, sanitario e dell'istruzione.

Alcuni dati possono ben rappresentare questa crescita tumultuosa. In Italia, i soggetti inclusi nella tutela sanitaria nel 1951 erano il 44,7%. Vent'anni dopo, nel 1971, erano il 96,3%. Nello stesso periodo, quelli tutelati dal sistema pensionistico (invalidità, vecchiaia e superstiti) passarono dal 35,4% al 93,7%. In pochi decenni si consolidò dunque un cambiamento sostanziale della protezione sociale e, almeno per i lavoratori "in regola", un'accettabile tutela dei diritti di cittadinanza. Per non parlare della crescita della scolarizzazione di massa, soprattutto femminile.

La politica assistenziale di quel periodo era comunque connotata da una forte continuità con il periodo precedente. Il sistema era caratterizzato fondamentalmente da aiuti materiali (soprattutto sussidi in natura) e da una accentuata istituzionalizzazione, soprattutto per i bambini, i disabili e i disagiati psichici. In particolare, i brefotrofi, gli orfanotrofi e altri grandi istituti per minori, affollati come non mai, furono veri e propri "ammortizzatori sociali". In queste condizioni, il sistema dei servizi sociali aveva praticamente davanti a sé un'unica, povera alternativa: l'assegnazione di un sussidio economico o il "ricovero in idoneo istituto".

In questo campo il ruolo dei Comuni era allora marginale. Le prestazioni più rilevanti nell'assistenza erano ancora offerte dagli Enti nazionali, dalle Province, dalle Opere di Congregazioni religiose, dalle IPAB.

Le cose iniziarono a cambiare verso la fine degli anni '60. Si affacciava e cominciava a far sentire i suoi effetti anche in Italia un nuovo protagonismo giovanile. Erano gli anni della "contestazione globale" avviata dal movimento studentesco negli Stati Uniti, che dilagò presto anche tra i giovani in Europa, assumendo, soprattutto in Italia, connotazioni rivoluzionarie più accentuate, fino a sfociare nella lotta armata.

In questo contesto "panpolitico" l'impegno sociale divenne segno e strumento di un cambiamento più profondo, di una trasformazione "del sistema". Anche se non mancava chi proponeva una "liberazione" rivolta più alle persone che al sistema, mediante una testimonianza personale e di gruppo, erano molti coloro che guardavano all'impegno diretto con diffidenza. Occuparsi in prima persona dei poveri e delle persone disagiate sembrava implicare

l'accettazione di un sistema ingiusto e una riduzione delle energie da dedicare al suo radicale rovesciamento. Sono questi gli anni in cui il movimento operaio si salda con il mondo studentesco e il movimento femminista, in cui il sindacato scopre l'azione nel territorio, in cui nel campo dell'istruzione e dell'educazione si approvano importanti riforme e si prefigurano nuovi scenari (ricordiamo don Milani e la sua "Lettera a una professoressa").

Ma se il decennio fu ricco di fermenti sul versante culturale e politico, dal punto di vista operativo i cambiamenti concreti furono pochi. Non è da sottovalutare la portata della legge 1085/62 sull'ordinamento degli uffici di servizio sociale, né la nascita in questi anni di esperienze anticipatorie di una nuova ottica. In generale, però, persisteva il vecchio modello di intervento. Gli anni Sessanta sono dunque quelli in cui si pongono le basi per una nuova politica dei servizi sociali, ma gli effetti di questo nuovo approccio cominceranno a vedersi solo dalla metà del decennio successivo.

Gli anni '70 raccolgono l'eredità dei fermenti del "Sessantotto" e li fanno crescere e fruttificare. Nel mondo cattolico si comincia a sentire l'effetto del rinnovamento avviato dal Concilio Vaticano II. Nella capitale ottenne una vasta eco il "Convegno sui mali di Roma" (1974), seguito dall'azione incisiva di don Luigi di Liegro, il combattivo direttore della Caritas diocesana, che spronò le sonnacchiose istituzioni capitoline a mettere mano ad un sistema dei servizi sociali più adeguato alla situazione e ai bisogni dei "nuovi poveri" che affollavano le strade e le piazze di Roma. Ma non fu il solo: in tutto il paese nascevano gruppi e movimenti animati da un profondo desiderio di cambiamento.

Rimanendo nell'area ecclesiale, è da ricordare che questi furono gli anni della nascita e dello sviluppo della Caritas, dopo lo scioglimento (1968) della Pontificia Opera di Assistenza (POA) e il ridimensionamento delle Opere Diocesane di Assistenza (ODA). Ma non si muoveva solo la Chiesa. Dalla seconda metà degli anni '70 si affacciarono sulla scena del lavoro sociale nuovi soggetti, espressione di una volontà di cambiamento e di partecipazione "dal basso". Anche il linguaggio nel frattempo stava cambiando: più che di assistenza si cominciava a parlare di diritti, servizi, comunità, territorio, condivisione, lotta all'emarginazione...

In quegli anni entrarono in gioco anche nuove figure professionali. Emergevano anche i primi gruppi organizzati di auto-aiuto e professionisti non convenzionali (ad es. ex tossicodipendenti), che non di rado si ponevano in aperto conflitto con i saperi tradizionali. Il lavoro sociale assumeva così una caratterizzazione militante, che non nascondeva l'intenzione di "smantellare" le vecchie istituzioni assistenziali e di aprire nuove strade di inclusione sociale.

In questo contesto, all'inizio del decennio vengono approvate due importanti misure in favore della maternità: l'istituzione degli asili nido comunali (legge 1044/71) e la tutela delle lavoratrici madri (legge 1204/71). Sono interventi che contribuiranno, insieme con le trasformazioni socio-economiche e le riforme del diritto di famiglia, a trasformare rapidamente e profondamente la struttura demografica e familiare del nostro Paese.

Nel 1972 venne poi approvata la legge sull'obiezione di coscienza, che aprirà la strada al servizio civile sostitutivo (legge 772/72). Nel giro di pochi anni migliaia di giovani leve entreranno nel settore dell'assistenza, soprattutto in quello delle organizzazioni più innovative, portando una ventata di freschezza e di entusiasmo nel lavoro sociale. Nel 1975 furono introdotti i consultori familiari (legge 405/75) e fu approvata la nuova legge sulla tossicodipendenza (legge 685/75). In quello stesso anno fu avviato il processo di riforma amministrativa dello Stato in senso "federalista", con la legge 382/75, che conteneva anche una delega al Governo per la riforma dei servizi sociali.



Nonostante queste importanti innovazioni, i cambiamenti non assumeranno però la radicalità e la sistematicità che ebbero nella Sanità. In questo comparto gli anni '70 segnarono una svolta decisiva. E' sufficiente, al riguardo, ricordare due leggi, approvate entrambe nel '78: la 180 (legge Basaglia) e la 833, che istituiva il Servizio Sanitario Nazionale, abolendo il vecchio sistema delle Mutue.

La riforma dell'assistenza sociale invece dovrà attendere ancora a lungo, fino alla fine del 2000. E dire che il primo disegno di legge, proposto dalla sen. Falcucci, porta la data del 1970! Ciò che caratterizza gli anni '70 non è dunque la riforma dei servizi sociali, che non arriverà né in quel decennio né in quelli immediatamente successivi, bensì la costruzione di un nuovo sistema amministrativo, mediante il DPR 24 luglio 1977, n. 616. E' a partire da questa norma che si sviluppano i servizi sociali comunali, così come li conosciamo oggi.

L'elemento qualificante e decisivo del DPR consisteva infatti nel trasferimento ai Comuni di tutte le funzioni amministrative relative ai servizi sociali non espressamente riservate allo Stato, alle Regioni e alle Province. Nello stesso tempo venivano soppresse le IPAB regionali e infraregionali<sup>1</sup> e 62 "Enti inutili", tra cui l'ENAOLI (Ente Nazionale Assistenza Orfani Lavoratori Italiani). L'ONMI era già stato sciolto due anni prima.

In mancanza di una legge-quadro nazionale, il sistema dei servizi sociali crebbe in modo eterogeneo, dando vita a veri e propri sotto-sistemi regionali. Con il tempo le differenze locali si radicalizzarono, anche per la mancanza di un coordinamento forte a livello di governo centrale. Ne è un chiaro segnale il fatto che il Dipartimento per gli Affari Sociali, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, vide la luce solo tredici anni dopo, nel 1990.

Negli anni '80 la spinta innovativa del decennio precedente entrò rapidamente in crisi, per diverse ragioni. Influiscono, ad esempio, motivi di politica internazionale che bloccavano il ricambio democratico della classe dirigente, ma anche le derive del movimento giovanile, stretto tra il vicolo cieco del terrorismo nostrano, l'attrazione consumistica di un individualismo rampante che cominciava a far presa anche in Italia, l'espansione dell'uso di droghe.

Cresceva il disincanto rispetto all'azione politica, che aveva caratterizzato il periodo precedente, mentre si faceva strada un volontariato desideroso di cimentarsi in un'azione diretta. Si svilupparono in questi anni importanti gruppi e movimenti che innovarono profondamente la cultura e la prassi dell'intervento sociale. Si tratta, solo per accennare ad alcune realtà che hanno "fatto scuola", del Gruppo Abele di don Ciotti a Torino, del Centro Italiano di Solidarietà di don Picchi e della Comunità di S. Egidio a Roma, della Comunità di Capodarco prima nelle Marche e poi a Roma.

In questi anni cambiavano anche i destinatari dell'azione sociale. L'emigrazione italiana era ormai solo un ricordo. L'emigrazione interna verso le città industrializzate del Nord e le aree metropolitane cominciava a stabilizzarsi. Il Nordest decollava, mentre l'immigrazione era un fenomeno ancora molto ridotto. Restava certo il problema meridionale e quello dello spopolamento di intere zone rurali, ma nel complesso, le vecchie forme di povertà si erano drasticamente ridotte.

In questo periodo l'attenzione si allargava anche su orizzonti più vasti e cresceva l'interesse per lo sviluppo dei paesi più poveri. E' del 1987 la legge 49, che favorì l'espatrio di molti volontari e cooperanti, nell'ambito di progetti delle ONG (organismi non governativi). Molti di loro, di ritorno dal servizio nei paesi poveri dell'Africa o dell'America latina, continuarono ad impegnarsi in Italia, mettendo a frutto sensibilità e metodi acquisiti nel lavoro all'estero.

---

<sup>1</sup> E' da ricordare però che la Corte Costituzionale, con la sentenza 173/1981, ripristina la situazione ex ante.

La riforma del sistema dei servizi sociali, tanto attesa e preparata, arriva allo scadere del Millennio, dopo una gestazione forse troppo lunga. Giunge in ritardo, quando ormai molti assetti si sono consolidati, dopo l'approvazione di molte leggi regionali, che hanno ridisegnato il sistema dei servizi locali alla luce del Decreto 616. Arriva quando si sta imponendo una politica favorevole al decentramento e al federalismo, che sfocia nella riforma costituzionale del 2001.

Ma andiamo con ordine. Abbiamo visto cosa è successo negli anni '70 e '80, parliamo ora degli anni '90. Per comprendere meglio il nostro tema, vale la pena fare una breve divagazione, per inquadrare questo periodo. Sono questi gli anni immediatamente successivi al crollo del muro di Berlino e alla fine dei blocchi Est-Ovest che avevano dominato lo scenario geo-politico mondiale dalla seconda guerra mondiale fino a quel momento. La nuova situazione sembrava aprire prospettive di pace. La fine della guerra fredda avrebbe permesso di liberare le ingenti risorse bloccate per scopi militari, per metterle a disposizione dello sviluppo mondiale. I forum internazionali dei "Grandi della terra", divennero il simbolo di un nuovo ordine internazionale.

L'euforia però durò lo spazio di un mattino. Pochi intuirono in quel momento che il permanere sulla scena di una sola superpotenza politica e militare, gli USA, avrebbe potuto alimentare vecchi e nuovi risentimenti, specialmente nel mondo islamico, anche per il permanere endemico, con episodi acuti, della questione israeliano-palestinese. In quegli anni non era ancora esploso infatti in tutta la sua drammaticità il problema del fondamentalismo islamico e del terrorismo di matrice religiosa. Ma che su questo scacchiere si dovessero giocare le nuove partite lo si sarebbe potuto intuire subito, all'inizio del 1990, con lo scoppio della prima guerra contro l'Iraq, da parte della coalizione guidata dagli Stati Uniti.

L'emergere dei nazionalismi europei, fino allora imbrigliati dal sistema comunista, sorprese un po' tutti per il loro carico di violenza. Di fronte ai conflitti e alle tragedie dei Balcani, a due passi da casa nostra, l'Europa si scoprì divisa e impreparata. In Italia cominciò l'impennata dell'immigrazione dall'Est, prima con l'Albania, poi con tutti gli altri. In questi anni venne a galla, con tutto il suo carico tragico, anche la crisi di un intero continente, l'Africa, con le sue violenze interetniche, la diffusione incontrastata dell'AIDS, le crisi umanitarie, le guerre dimenticate, l'instabilità e la corruzione.

All'ombra di questi eventi, che catalizzavano l'attenzione dell'opinione pubblica occidentale, insieme con le nuove emergenze di carattere ambientale ed energetico, la Cina, l'India e altri Paesi emergenti si avviavano verso la crescita economica più alta della loro storia, colmando in pochi anni la distanza che le separava dai Paesi più industrializzati.

In conseguenza alle mutate condizioni internazionali, gli anni '90 in Italia videro la fine del sistema politico che aveva gestito il dopoguerra per oltre quaranta anni e la nascita dell'attuale sistema maggioritario.

Dal punto di vista delle politiche sociali, l'ultima decade del secolo scorso si caratterizza per una grande ricchezza di fermenti, che sfociò in una notevole produzione normativa. Nel 1991 vennero approvate due importanti leggi che contribuirono a disegnare l'attuale modello dei servizi assistenziali in Italia: la legge 266 sul volontariato e la 381 sulla cooperazione sociale. Tra la fine degli anni 80 e la metà degli anni '90 furono poi emanate diverse norme che riguardavano misure in favore di specifiche categorie di destinatari: tossicodipendenti, immigrati, disabili, minori.

Negli anni '90 i diversi governi che si succedettero alla guida del Paese cercarono di affrontare in modo strutturale anche il problema della povertà, sperimentando l'introduzione di misure generali per la sua riduzione. In effetti, dopo un breve periodo, negli anni '80, in cui sembrava che i poveri fossero ormai solo nel cosiddetto "terzo mondo", cominciarono a rivedersi anche

nelle nostre strade. Nel 1990, con la legge 354 viene istituita la “Commissione d'indagine sulla povertà e sull'emarginazione”, che avrà il merito di sensibilizzare l'opinione pubblica, mettendo in evidenza dati inequivocabili sulla permanenza di un fenomeno che solo pochi anni prima sembrava sostanzialmente superato.

A partire dalla metà del decennio, l'agenda politica aveva all'ordine del giorno la questione del Reddito minimo di inserimento (RMI), che fu introdotto in via sperimentale con il Decreto legislativo n. 237/98, per il triennio 1998 – 2000.

Il settore di maggiore produzione legislativa nell'area degli interventi sociali fu, senza dubbio, quello dell'infanzia e dell'adolescenza. Se ne parlerà più avanti.

Negli anni '90 si è lavorato anche sul versante della modernizzazione della Pubblica Amministrazione (leggi “Bassanini”), con riforme che risentivano dell'influenza del modello privatistico-aziendalistico (che portò, ad esempio, all'aziendalizzazione delle Unità Sanitarie Locali). Questo approccio era stato preparato dal nuovo Ordinamento delle autonomie locali (legge 142/90) che assegnava un ruolo crescente alle Regioni e agli Enti locali. Di questi anni sono poi le nuove norme sul procedimento amministrativo e sull'accesso degli atti pubblici, la costituzione degli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP), la legge sulla riservatezza (legge 675/96). Importante è stato anche il DPCM del 27 gennaio del 1994 “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici” (la cosiddetta “Direttiva Ciampi”) che rese obbligatoria l'adozione della Carta dei servizi nei servizi pubblici.

Le diverse riforme amministrative confluirono nel Decreto Legislativo 112 del 31 marzo 1998 . Questo Decreto tratta anche delle funzioni e dei compiti amministrativi relativi ai servizi sociali (Capo II). Per la prima volta dei servizi sociali si dà una definizione esplicita, come attività “destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita”, escluse soltanto le prestazioni “assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia” . Infine, ma non è un'innovazione di poco conto, il Decreto istituisce il “Fondo nazionale per le politiche sociali” (art. 133).

Alla fine degli anni '90 si cominciava a profilare dunque un vero e proprio “sistema” dei servizi e degli interventi sociali: esisteva una loro definizione, si prospettava un chiaro impianto organizzativo e regolamentare (almeno in fieri), si creava un fondo specifico con risorse finanziarie dedicate. Mancavano solo due elementi: l'organo centrale di governo del sistema e una legge-quadro. Alla prima esigenza si era cominciato a rispondere con l'istituzione, nel 1990, del Dipartimento Affari Sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, poi confluito nel Ministero del lavoro e della solidarietà sociale.

La legge-quadro, la 328 del 2000, è il punto di partenza obbligato per un discorso sull'assistenza sociale in Italia oggi. La sua importanza deriva dal fatto che essa rappresenta la prima ed unica legge organica della storia italiana sui servizi sociali. La Legge Crispi, infatti, disciplinava solamente la materia riguardante gli Enti che erogavano e producevano tali servizi.

La 328 presuppone una svolta culturale nell'impostazione delle politiche sociali, che non sono più concepite come mero sostegno economico marginale o come approccio riparatorio nelle situazioni di maggiore disagio e/o degrado. Una nuova politica sociale ambiziosa, dunque. La legge crea dunque un sistema universalistico, che individua nel “bisogno” l'unico criterio di accesso agli interventi e ai servizi sociali, e per questo propone un sistema che faciliti la disponibilità e l'accesso ai servizi, riducendo la formazione di barriere informative, culturali o fisiche.

Dal punto di vista amministrativo, la legge non introduce grandi novità, ma rafforza i processi di decentramento che erano già stati avviati negli anni precedenti. Nella gestione dei servizi, attribuisce allo Stato la programmazione generale e funzioni di indirizzo; alle Regioni la pianificazione e regolazione della rete dei servizi sociali; ai Comuni e alle organizzazioni sociali la funzione di progettare ed erogare i servizi.

L'approccio della legge-quadro è quello della concertazione, in cui le istituzioni interagiscono con le organizzazioni sindacali, con il volontariato e con il terzo settore per individuare i bisogni e dare piena risposta alla domanda dei cittadini.

La legge 328 prevedeva, per la sua attuazione, l'emanazione di provvedimenti attuativi, con scadenze precise. Questo processo si è però interrotto subito, soprattutto in conseguenza dell'approvazione della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione (Legge costituzionale n. 3/2001). La nuova formulazione l'articolo 117 della Costituzione non annovera più, tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, l'area dei servizi sociali, che diventa così di competenza esclusiva riservata alle Regioni.

La legge 328 non ha quindi avuto il tempo per superare la situazione "a macchia di leopardo" che caratterizza il modello italiano, con differenze profonde tra i vari sistemi regionali. Senza la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni sociali" da assicurare in tutto il territorio italiano, non sarà possibile garantire ai cittadini i servizi di cui hanno bisogno in modo uniforme, indipendentemente dal luogo di residenza.

### ***La normativa recente sull'infanzia e l'adolescenza***

Nell'ambito che ci interessa in questa sede, non si può non partire dalla legge 184/83, che ebbe effetti di grande portata, anche in merito allo "svuotamento" degli orfanotrofi e dei brefotrofi.

Ma prima, torniamo per un momento indietro con la memoria, osservando i cambiamenti che hanno interessato l'infanzia e l'adolescenza in questi ultimi decenni: molti, profondi e straordinariamente rapidi.

Nel secondo dopoguerra il problema dell'abbandono e delle deprivazioni dei minori era un fenomeno gravissimo, di massa. I bambini orfani o comunque privi di adeguato sostegno e protezione familiare erano allora numerosissimi: si calcola che i bambini rimasti soli a causa della guerra fossero più di 125.000. Le condizioni di povertà materiale costituivano allora un problema enorme, che rischiava di avere conseguenze e risvolti anche di carattere internazionale. Forse pochi sanno che uno dei primi Paesi aiutato dall'UNICEF fu proprio l'Italia. Le istituzioni allora erano nell'impossibilità pratica di provvedere a tanti bisogni, anche a quelli più elementari.

Si rendevano necessarie azioni urgenti e su vasta scala. Bisognava dare una casa e il cibo necessario al maggior numero possibile di bambini e di ragazzi "di strada". Molte strutture furono coinvolte: si rafforzarono e svilupparono quelle già esistenti e se ne crearono di nuove. In molti casi la preoccupazione per risolvere i problemi da un punto di vista quantitativo mise in ombra l'attenzione sugli aspetti qualitativi, ma non mancarono le eccezioni. Come non ricordare, ad esempio, la Città dei ragazzi fondata da Mons. Carroll-Abbing o l'azione di don Zeno Saltini, che nella sua Nomadelfia accolse centinaia di bambini orfani e abbandonati. Sono i più noti, ma non certo gli unici.

L'alto numero dei ricoveri in Istituto, nel periodo post-bellico e fino alla metà degli anni '70, può essere correlato anche al fatto che gli Istituti per minori erano percepiti non solo come una necessità, ma anche come una opportunità, un luogo dove i figli delle famiglie più povere potevano comunque sopravvivere e crescere con un'adeguata assistenza.

Oggi la condizione dell'infanzia italiana è drasticamente cambiata. In primo luogo, ci sono, proporzionalmente, molto meno bambini di allora. Le nascite sono crollate e questa riduzione dura ormai da quarant'anni. I bambini e i ragazzi rappresentano quote sempre più modeste di popolazione.

Non si tratta però solo di cambiamenti di tipo demografico. Sono cambiati anche i problemi che interessano i minori. Subito dopo la guerra, e per almeno un paio di decenni, si trattava in prevalenza di povertà materiale. Le famiglie, molto numerose specialmente nel Sud e nel Nord Est del Paese, avevano spesso difficoltà a sfamare e vestire i loro figli. Oggi, invece, nella maggior parte dei casi i problemi che colpiscono i minori sono relazionati piuttosto ad altri fattori e a nuove forme di fragilità. Sono problemi connessi alla disgregazione della famiglia, alla crisi del suo ruolo educativo, all'immigrazione clandestina, alla violenza, alla tossicodipendenza, all'alcolismo, alle patologie di tipo psichiatrico. E' pur vero però, che con la crisi economica di questi ultimi anni, si è ripresentato con forza anche il problema della privazione materiale, soprattutto in alcune aree del Paese. L'aver più di due figli, oggi, costituisce per una coppia un evidente fattore di rischio di povertà.

Un altro grande cambiamento che ha influenzato decisamente il contesto italiano negli ultimi decenni riguarda la struttura socio-economica della società. Sinteticamente possiamo dire che ieri era rurale, oggi è prevalentemente urbana. Questi processi hanno modificato profondamente il tessuto delle comunità tradizionali e hanno prodotto l'allentamento dei legami comunitari, con i conseguenti rischi di spersonalizzazione, anonimato, massificazione.

È poi mutato profondamente il profilo della famiglia italiana: meno stabile, più piccola, più anziana, più "allungata", con un crescente numero di nuclei monoparentali. E' questo il contesto in cui vivono molti bambini e ragazzi italiani, con le immaginabili conseguenze in termini di iperprotezionismo, da una parte, ma anche di spaesamento e solitudine, dall'altro. Un altro fenomeno importante riguarda il numero crescente di minori stranieri, a partire dagli anni Novanta<sup>2</sup>.

I cambiamenti che si sono susseguiti in questi decenni hanno influenzato profondamente la normativa e l'organizzazione dei servizi sociali per i minori e per i nuclei mamma-bambino, a partire dalla metà degli anni '70: legge 39/75 (maggiore età ai diciottenni), legge 151/75 (riforma del diritto di famiglia<sup>3</sup>, legge 194/78 (interruzione volontaria della gravidanza), legge 184/83 (adozione e affidamento dei minori).

Se dunque tra il 1975 e il 1983 si gettano le basi di questo cambiamento, furono comunque gli anni Novanta quelli che videro crescere l'attenzione delle leggi per la promozione, a tutto tondo, della maternità e dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il decennio si aprì infatti con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, sottoscritta a New York il 20 novembre 1989 (legge 176/91). Poche settimane dopo, il Parlamento approvò la legge 216/91, che prevedeva il finanziamento di interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose. Nel 1997 furono approvate le leggi 285 (fondo infanzia e adolescenza) e 451 (istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia). Un anno dopo venne emanata la legge 269/98, che detta norme per prevenire e contrastare i fenomeni della prostituzione, pornografia e

---

<sup>2</sup> Una particolare tipologia di minori stranieri sono quelli "non accompagnati", un fenomeno complesso, che riguarda soprattutto adolescenti tra i 14 e i 17 anni che approdano nelle grandi città. Si tratta di un problema che assume non solo risvolti di tipo assistenziale e socio-educativo, ma anche di ordine pubblico.

<sup>3</sup> Il diritto di famiglia era comunque stato modificato decisamente nel 1970, con l'approvazione della legge sul divorzio.

turismo sessuale in danno di minori. Nello stesso anno venne modificata la disciplina sulle adozioni internazionali (legge 476/98).

Nel 1999 fu istituito il Comitato per i minori stranieri (DPCM 09/12/1999) e nel 2000 si ratificò la Convenzione internazionale sullo sfruttamento del lavoro minorile (legge 148/2000). L'attenzione nei confronti dei minori proseguirà poi con la legge 328, sempre del 2000 e altre norme di grande portata (prima tra tutte la legge 149/2001).

### ***La normativa recente sul sostegno ai nuclei mamma-bambino***

Il 2000 si apre con due fondamentali leggi statali che riguardano il nostro tema: la legge 53 (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) e la già citata legge-quadro 328 (realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali).

Di particolare importanza, nella legge 328, è l'articolo 22, che tra i *livelli essenziali* dei servizi sociali prevede, tra l'altro l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile; servizi formativi ed informativi di sostegno alla genitorialità; prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico; servizi per l'affido familiare; agevolazioni per l'autonomia finanziaria di *nuclei monoparentali*, di coppie giovani con figli, *di gestanti in difficoltà*, di famiglie di recente immigrazione che presentino gravi difficoltà di inserimento sociale.

Nel primo decennio del secolo si completa poi il processo di trasferimento ai Comuni di tutte le competenze sui servizi sociali. Nel Lazio, ciò avviene mediante la legge regionale 40/2001, ad integrazione della legge regionale 14/99. Il Comune di Roma nel 2002 ha così assunto la piena titolarità dei servizi per l'assistenza ai minori abbandonati e alle madri gestanti, funzioni precedentemente assegnate alla Provincia, compresa la gestione del servizio di Pronta Accoglienza per la Prima Infanzia (SPAPI).

Questo passaggio si conclude con l'art. 56 della Legge statale 11/2007, che conferisce ai Comuni le competenze ex OMNI (erogazione di sussidi economici a favore dei figli riconosciuti legalmente da un solo genitore, cfr. Regio Decreto n. 798/1927) a favore dei figli illegittimi, già esercitate dalle Province ai sensi della Legge n. 67/1993.

In questi ultimi anni aumenta la consapevolezza che per sostenere le mamme in difficoltà non sono sufficienti le erogazioni monetarie. Aumentano, prima in modo spontaneo e poi sempre più organizzate, le strutture che accolgono nuclei mamme. Le prime case a dimensione familiare, alternative ai grandi istituti, sorgono già nella metà degli anni '70, ma si sviluppano soprattutto nel decennio seguente. Nel corso degli anni molte strutture avviano profonde modificazioni sia strutturali che di servizi. Ci si apre a forme di accoglienza a dimensione familiare, sia per i

Questa evoluzione è registrata dal "Nomenclatore degli interventi e servizi sociali", curato dal CISIS e promosso dal Ministero del Lavoro e della Solidarietà insieme con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. La versione 2/2013 contiene infatti non solo un generico richiamo ai servizi di sostegno alla genitorialità, ma prevede anche uno specifico servizio di accoglienza residenziale per i nuclei "bambino-genitore".

E' da osservare comunque un certo ritardo sia nella normativa che nella rappresentanza di questi servizi. Nel Lazio, a dir il vero, la legge 41/2003 (Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali) prevede esplicitamente tipologie di strutture (casa famiglia, comunità alloggio, comunità di pronta accoglienza)

finalizzate ad “offrire ospitalità e appoggio a donne, anche con figli minori, che siano gestanti o madri in situazione di disagio psico-sociale, anche al fine di tutelare il figlio concepito e la maternità” (art. 9).

Purtroppo, però, la “Tassonomia delle strutture e dei servizi sociali del Lazio”, utilizzata per la registrazione dei dati del Sistema Informativo Socio-Sanitario, non prevede specifici servizi per nuclei mamma-bambino, ma questi vengono catalogati tra quelli per “donne in situazione di disagio psico-sociale (che abbiano subito violenza fisica e psicologica o che siano vittime della tratta e dello sfruttamento sessuale), *anche con figli minori*”. Questa carenza normativa si riflette anche nelle rette corrisposte alle strutture, con una evidente sottostimazione della specificità del gruppo target e della crescita del fenomeno delle mamme sole con figli in tenera età, in condizione di forte vulnerabilità sociale.

È del tutto evidente che i nuclei mamma-bambino non possono essere considerati separatamente o come una semplice “somma di individui in difficoltà, né assimilati ad altri gruppi target (i minori o le donne in difficoltà), ma costituiscono una relazione intrinseca e specifica, che deve essere riconosciuta, accolta e presa in carico “come tale”.

Rimanendo sul territorio laziale, è comunque doveroso accennare alla legge n. 32/2001 (Interventi a sostegno della famiglia). Essa riconosce la famiglia e il valore della maternità e della paternità. Sostiene la solidarietà tra le famiglie, attiva sportelli per la famiglia e istituisce un Osservatorio permanente sulle famiglie.

Nel momento in cui si sta preparando questo elaborato, è in discussione presso il Consiglio regionale del Lazio un Disegno di legge sui servizi sociali, su proposta della Giunta regionale (DGR 321/2013). È da rilevare, in proposito, come il tema del sostegno ai nuclei mamma-bambino venga trattato insieme con quello delle persone vittime di violenza e maltrattamenti (art. 13: Politiche in favore delle persone vittime di violenza e maltrattamenti e delle donne gestanti o madri in situazione di disagio sociale). Si tratta di una scelta discutibile, anche se comprensibile.

È comunque apprezzabile che siano previsti specifici servizi per la tutela delle donne gestanti e delle madri in situazione di disagio sociale e la realizzazione di strutture residenziali e centri servizi ad hoc, anche al fine di tutelare il figlio concepito e la maternità, il sostegno a percorsi personalizzati di uscita dal disagio e dalla violenza, tendenti a rafforzare la fiducia della donna nelle proprie capacità e a favorire nuovi progetti di autodeterminazione e di autonomia.

Nel Comune di Roma il tema dei servizi per i nuclei mamma-bambino viene affrontato sistematicamente, per la prima volta, nel Piano Regolatore Sociale (DCC 35/2004). Si accenna infatti al progetto “Mamma card”, che prevede l’erogazione di un contributo economico per spese essenziali sostenute da donne sole con figli a carico, che vengono definite “una delle fasce a rischio di esclusione sociale” (pag. 56).

Nell’ambito delle strutture residenziali per minori, si fa riferimento anche a “strutture di accoglienza per gestanti e nuclei madre-bambino” e ad un servizio sperimentale per il monitoraggio dei posti disponibili presso 14 “strutture residenziali specializzate nell’accoglienza di gestanti e madri sole”<sup>4</sup> (pag. 62).

---

<sup>4</sup> È da rilevare che attualmente le strutture censite dal Sistema Informativo Sociale di Roma Capitale sono circa 40.

## **Norme nazionali**

### ***Legge 4/5/1983 n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori***

La legge, come si è visto, costituisce una pietra miliare sul tema del diritto del minore a vivere in famiglia (la propria o altra, se necessario), aprendo le porte ad un approccio moderno dell'adozione e dell'affidamento dei minori.

«Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia»: così recita il primo comma dell'articolo 1 della legge 184. In seguito specifica che «Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia».

Particolare interesse, per il nostro tema, riveste l'art. 11. «Nel caso in cui non risulti l'esistenza di genitori naturali che abbiano riconosciuto il minore o la cui paternità o maternità sia stata dichiarata giudizialmente, il tribunale per i minorenni, senza eseguire ulteriori accertamenti, provvede immediatamente alla dichiarazione dello stato di adottabilità a meno che non vi sia richiesta di sospensione della procedura da parte di chi, affermando di essere uno dei genitori naturali, chiede termine per provvedere al riconoscimento. La sospensione può essere disposta dal tribunale per un periodo massimo di due mesi».

La legge italiana quindi prevede il diritto alle donne di partorire in anonimato, di essere assistite in ospedale e di non essere perseguite se decidono di non riconoscere il figlio. La Corte Costituzionale il 5 Maggio 1994 ha stabilito che «qualunque donna partoriente, ancorché da elementi informali risulta trattarsi di coniugata, può dichiarare di non volere essere nominata nell'atto di nascita». L'anonimato deve essere inoltre garantito da tutti i servizi sanitari e sociali coinvolti, se la madre non riconosce il proprio figlio, nell'atto di nascita deve essere scritto "Figlio di donna che non consente di essere nominata".

La legge è stata successivamente aggiornata e modificata con la legge 31/12/1998 n. 476 per la parte relativa all'adozione di minori stranieri e con la legge 28/3/2001 n. 149.

Si rimanda a quest'ultima per una breve introduzione al dettato normativo.



### ***Legge 27/5/1991 n. 176. Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20/11/1989***

La legge ratifica e inserisce a pieno titolo nel diritto italiano le disposizioni contenute nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (CRC). Con il termine “fanciullo” deve intendersi ogni persona di minore età (18 anni). Spesso, nella legislazione posteriore, si farà riferimento ai diritti “dell’infanzia e dell’adolescenza”.

La Convenzione dichiara, nel preambolo, che il fanciullo “ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione” e che pertanto la famiglia è “unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli” e, in quanto tale, “deve ricevere la protezione e l’assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività”.

La legge si compone di 54 articoli, suddivisi in tre parti. In diversi articoli di questa convenzione vengono riconosciuti al minore diritti concernenti le relazioni con la famiglia di origine, in particolare con i genitori: il fanciullo ha infatti diritto a “conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi” (art. 7), “a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari” (art.8), a non essere “separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell’interesse preminente del fanciullo”; inoltre viene riconosciuto “il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario all’interesse preminente del fanciullo”.

Inoltre, nell’articolo 18, viene enunciato l’impegno da parte dello Stato a far sì che entrambi i genitori siano responsabilmente partecipi all’educazione del minore, e l’impegno pubblico ad “accordare aiuti appropriati”, provvedendo “alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo”.

Nell’articolo 27 viene inoltre enunciato il diritto del fanciullo ad un “un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo”, responsabilità preminentemente affidata ai genitori, supportati dalla Stato o dai servizi qualora non sussistessero condizioni finanziarie sufficienti.

Questi articoli sono di grande interesse per le strategie di intervento in favore dei nuclei mamma-bambino, in quanto evidenziano la responsabilità pubblica per garantire le migliori condizioni che permettano alla madre sola, in condizioni di particolare vulnerabilità sociale, di prendersi cura della prole in modo appropriato.

La legge, nel garantire i diritti del minore, sancisce quindi, anche se indirettamente, il diritto della madre ad essere sostenuta per l’acquisizione, il mantenimento e l’esercizio delle sue competenze genitoriali, requisito fondamentale affinché il bambino possa godere di tali diritti.

### ***Legge 27/8/1997 n. 285. Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza***

La legge ha aperto una nuova visione nelle politiche socio-educative in Italia, superando la tradizionale ottica assistenzialistica e riparatoria nei confronti delle persone di minore età.

È una legge molto concreta e “operativa”: nell’articolo 1 prevede l’istituzione del “Fondo Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza”, da ripartire alle Regioni e a 15 città "riservatarie" (tra cui Roma).

Il Fondo istituito dalla legge 285/97 finanzia progetti integrati, promossi dai Comuni con il concorso delle scuole, delle ASL, della Giustizia minorile e di altre istituzioni e organizzazioni che operano sul territorio in favore dell’infanzia e dell’adolescenza, nei seguenti settori:

- a) preparazione e di sostegno alla relazione genitore-figli, contrasto della povertà e della violenza, misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali;
- b) innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- c) realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;
- d) realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche;
- e) azioni per il sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con handicap.

La legge non si caratterizza però solo per la sua “utilità finanziaria”. Essa introduce anche altri elementi interessanti: indica nel Comune l’ente promotore e coordinatore dei Piani di intervento e dei progetti operativi in cui si articola; “obbliga” a costruire percorsi di intervento integrati con le altre istituzioni territoriali, mediante “Accordi di programma”; chiede, da un lato, di attivare opportunità sociali ed educative per tutti i bambini e i ragazzi, e, dall’altro, richiama ad un’attenzione particolare per coloro che vivono in condizioni di povertà e di deprivazione.

La legge 285 fu completata pochi mesi dopo con un’altra norma molto importante, anche se meno conosciuta: la Legge 23/12/97, n. 451, che istituisce la Commissione parlamentare per l’Infanzia, l’Osservatorio Nazionale per l’Infanzia e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l’infanzia e l’adolescenza.

***Legge 8/3/2000 n. 53. 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***

Il testo di legge, suddiviso in VII capi, per un totale di 28 articoli, promuove un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, attraverso la regolamentazione dei congedi parentali, con le relative misure a sostegno della flessibilità oraria, terminando con norme atte a coordinare i tempi di funzionamento delle città, affinché siano funzionali ai ritmi di vita del cittadini che abitano quel territorio, e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

Per i nuclei mamma-bambino risultano particolarmente interessanti:

- l'articolo 3, in cui vengono definite le linee guida per i congedi parentali,
- l'articolo 27, che dichiara l'impegno delle istituzioni nel favorire la creazione di associazioni finalizzate a "favorire lo scambio di servizi di vicinato, facilitare l'utilizzo dei servizi della città e il rapporto con le pubbliche amministrazioni, favorire l'estensione della solidarietà nelle comunità locali e incentivare le iniziative di singoli e gruppi di cittadini, associazioni, organizzazioni ed enti che intendano scambiare parte del proprio tempo per impieghi di reciproca solidarietà e interesse".

### ***Legge 8/11/2000 n. 328. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali***

La legge-quadro ridefinisce l'intervento sociale, a favore di un approccio attivo: la persona considerata come soggetto portatore di diritti, a cui devono essere destinati interventi mirati alla rimozione di situazioni di disagio psico-sociale e di marginalità.

La legge è finalizzata a promuovere piani integrati di servizi e interventi socioassistenziali e sociosanitari per garantire un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà., con particolare attenzione non solo al singolo, ma alla persona all'interno del proprio nucleo familiare.

La costituzione di politiche sociali innovative, promossa da questa norma, si appoggia su alcuni principi di fondo: la riorganizzazione del territorio in ambiti territoriali adeguati, la programmazione degli interventi in base alle caratteristiche ed ai bisogni della popolazione particolare residente, l'integrazione dei servizi sanitari con quelli sociali e la partecipazione attiva nei servizi degli utenti e dei cittadini.

Viene promosso il coinvolgimento degli enti locali e dei soggetti del terzo settore, quali associazioni, enti di promozione sociale, fondazioni, in qualità di soggetti attivi nella progettazione, nell'organizzazione e nella gestione dei servizi e degli interventi sociali.

Di particolare interesse per il nostro tema è l'articolo 16 (Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari), con cui si riconosce e valorizza il "ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale". Ne deriva l'impegno a sostenere "i molteplici compiti che le famiglie svolgono", e le responsabilità genitoriali.

Tra i *livelli essenziali dei servizi*, la legge (art. 22) prevede esplicitamente:

- ✓ l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile;
- ✓ politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura;
- ✓ servizi formativi ed informativi di sostegno alla genitorialità, anche attraverso la promozione del mutuo aiuto tra le famiglie;
- ✓ prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, in particolare per le famiglie che assumono compiti di accoglienza, di cura di disabili fisici, psichici e sensoriali e di altre persone in difficoltà, di minori in affidamento, di anziani;
- ✓ servizi per l'affido familiare, per sostenere, con qualificati interventi e percorsi formativi, i compiti educativi delle famiglie interessate;
- ✓ il sostegno alle responsabilità individuali e familiari e l'agevolazione dell'autonomia finanziaria di *nuclei monoparentali*, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà, di famiglie che hanno a carico soggetti non autosufficienti con problemi di grave e temporanea difficoltà economica, di famiglie di recente immigrazione che presentino gravi difficoltà di inserimento sociale.

***Decreto legislativo 26/3/2001 n. 151. Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità a norma dell'articolo 15 della Legge 8/3/2000 n. 53***

Il decreto riunisce e coordina le disposizioni vigenti in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, al fine di dotarle di coerenza logica e sistematicità normativa, adeguando e semplificando il linguaggio delle precedenti norme sulla stessa materia di legge.

Il testo di legge si compone di 88 articoli, suddivisi in XVI capi e quattro allegati finali. Le parti afferenti la maternità sono:

- ✓ tutela della salute della lavoratrice;
- ✓ congedo di maternità;
- ✓ riposi e permessi;
- ✓ congedo per la malattia del figlio;
- ✓ lavoro notturno;
- ✓ divieto di licenziamento, dimissioni, diritto al rientro;
- ✓ lavoratrici autonome;
- ✓ libere professioniste;
- ✓ sostegno alla maternità e alla paternità (assegno di maternità);
- ✓ disposizioni in materia di oneri contributivi.

Questo decreto interessa i nuclei mamma-bambino ad un duplice livello, in quanto le norme ivi contenute si applicano sia alla gestante e neo mamma (tutelata in tema di sicurezza, salute, contributi e diritti di congedo di maternità), sia alle famiglie e alle persone adottanti o affidatarie (ad es. una famiglia affidataria può godere di particolari tutele per la sicurezza e la salute sul posto di lavoro per i primi sette mesi di età del bambino).

Sul sostegno economico alle famiglie, vedasi anche:

[www.paologros.net/t13621-assegni-nucleo-familiare-per-figli-non-anagraficamente-conviventi](http://www.paologros.net/t13621-assegni-nucleo-familiare-per-figli-non-anagraficamente-conviventi)

[www.cortolex.it/Pdf/Studi/ANF%20e%20sue%20particolarit%C3%A0.pdf](http://www.cortolex.it/Pdf/Studi/ANF%20e%20sue%20particolarit%C3%A0.pdf)

[www.altalex.com/documents/altalex/news/2012/06/08/art-156-c-c-annotato-con-la-giurisprudenza](http://www.altalex.com/documents/altalex/news/2012/06/08/art-156-c-c-annotato-con-la-giurisprudenza)

[www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/8943.pdf](http://www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/8943.pdf)

***Legge 28/3/2001 n. 149. Modifiche alla Legge 4/5/1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del Libro primo del Codice Civile***

La legge, strutturata in 41 articoli, è suddivisa in: titolo I (diritto del minore alla propria famiglia); titolo II (affidamento del minore); titolo III (dell'adozione); titolo IV (dell'adozione in casi particolari); titolo V (modifiche al titolo VIII del libro primo del Codice Civile); titolo VI (norme finali, penali e transitorie).

Questa norma risulta particolarmente importante per i nuclei mamma-bambino in quanto ribadisce il diritto del minore a crescere nell'ambito della propria famiglia di origine, con il conseguente onere delle istituzioni di provvedere con mezzi e servizi a rendere effettivo tale diritto.

Viene dichiarato che “lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio” (art. 1 comma 3). Inoltre “Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto” (art 1 comma 2).

Qualora però non si verificano le condizioni per cui il minore, temporaneamente, possa godere di un ambiente familiare idoneo, si dispone l'affidamento “ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno”.

Qualora poi ciò non sia possibile, si dispone l'inserimento in una “comunità di tipo familiare”, con sede preferibilmente nel luogo più vicino possibile a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza, oppure si avvia il procedimento per l'adozione.

La legge ha sancito il superamento definitivo – anche se graduale - dell'accoglienza negli “istituti”.

### ***Legge 4/4/2001 n. 154. Misure contro la violenza nelle relazioni familiari***

Il testo di legge, suddiviso in otto articoli, alcuni di quali contengono modifiche al codice civile e al codice di procedura penale, norma quelle situazioni in cui, all'interno dell'ambiente domestico, si verificano episodi che pregiudicano "l'integrità fisica o morale ovvero la libertà" di uno dei coniugi o conviventi, per mano di un componente del nucleo familiare.

La legge è stata in seguito aggiornata con la legge 15/10/2013, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province» e con la legge 19/3/2014, n. 4. Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna.

Queste norme interessano moltissimi nuclei monogenitoriali che sono assistiti dai servizi sociali e ospitati presso le strutture residenziali. La legge stabilisce infatti che, in circostanze di condotta pregiudizievole, il giudice può disporre l'allontanamento dalla casa familiare e dai luoghi frequentati dal coniuge offeso e dai figli, quali il luogo di lavoro, il domicilio della famiglia di origine, il domicilio di altri, i luoghi di istruzione dei figli.

Inoltre il giudice può disporre, qualora occorresse, "l'intervento dei servizi sociali del territorio o di un centro di mediazione familiare, nonché delle associazioni che abbiano come fine statutario il sostegno e l'accoglienza di donne e minori o di altri soggetti vittime di abusi e maltrattati", nonché il pagamento periodico di un assegno a favore delle persone vittime di violenza qualora rimanessero prive di mezzi adeguati.

Sulla violenza di genere e sullo sfruttamento sessuale dei minori vedasi anche:

[www.pariopportunita.gov.it/index.php/normativa-nazionale/223-violenza-contro-le-donne](http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/normativa-nazionale/223-violenza-contro-le-donne)

Legge 38/2006 (contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori e della pedofilia)

### ***Legge 1/10/2012 n. 172. Ratifica della Convenzione di Lanzarote***

La legge ratifica la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2007 per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote). Il provvedimento detta norme di adeguamento dell'ordinamento interno volte a modificare il codice penale, il codice di procedura penale e l'ordinamento penitenziario.

La Convenzione di Lanzarote, entrata in vigore il 1° luglio 2010, è il primo strumento internazionale con il quale si prevede che gli abusi sessuali contro i bambini siano considerati reati. Oltre alle fattispecie di reato più diffuse in questo campo (abuso sessuale, prostituzione infantile, pedopornografia, partecipazione coatta di bambini a spettacoli pornografici), la Convenzione disciplina anche i casi di grooming (adescamento attraverso internet) e di turismo sessuale. La Convenzione delinea misure preventive che comprendono lo screening, il reclutamento e l'addestramento di personale che possa lavorare con i bambini al fine di renderli consapevoli dei rischi che possono correre e di insegnare loro a proteggersi, stabilisce inoltre programmi di supporto alle vittime, incoraggia la denuncia di presunti abusi e di episodi di sfruttamento e prevede l'istituzione di centri di aiuto via telefono o via internet.

I primi due articoli della legge sono dedicati all'autorizzazione alla ratifica della Convenzione (articolo 1) e all'ordine di esecuzione (articolo 2).

L'articolo 3 individua nel Ministero dell'interno l'autorità nazionale responsabile della registrazione e conservazione dei dati sui condannati per reati sessuali.

L'articolo 4 prevede rilevanti novità nel codice penale.

L'articolo 5 modifica il codice di procedura penale.

L'articolo 6 interviene sul Codice antimafia (D. lgs. 159/2001) per introdurre la speciale prescrizione del divieto di avvicinamento a luoghi determinati, abitualmente frequentati da minori.

L'articolo 7 interviene in materia di concessione di benefici penitenziari ai condannati per delitti di prostituzione minorile e pedopornografia, nonché di violenza sessuale.

L'articolo 8 interviene sull'art. 12-sexies del Decreto legge 306/1992 che disciplina, nell'ambito delle misure di prevenzione antimafia, la confisca dei beni di cui il condannato non possa giustificare la provenienza.

Infine, l'articolo 9 modifica l'art. 76 del testo unico delle spese di giustizia (DPR 115/2002) relativo alle condizioni per l'ammissione al patrocinio nel processo penale a spese dello Stato.



## ***Codice Civile***

In questa sede si riportano alcuni articoli di particolare interesse per le tematiche che riguardano i nuclei mamma-bambino, relativi al libro I del Codice Civile (“delle persone e della famiglia”).

### **Titolo IX Della responsabilità genitoriale e dei diritti e doveri del figlio**

#### **Capo I Dei diritti e doveri del figlio**

##### *Art. 315-bis Diritti e doveri del figlio*

L'articolo sancisce il diritto del figlio di essere “mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori” e a “crescere in famiglia e di mantenere rapporti significativi con i parenti”. Sancisce inoltre il diritto del figlio che abbia compiuto dodici anni di età, o anche di età inferiore se capace di discernimento, di “essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano”.

##### *Art. 316 Responsabilità genitoriale*

Sancisce il dovere dei genitori ad esercitare la responsabilità genitoriale in maniera congiunta o, in caso di contrasto su questioni di particolare importanza, a ricorrere al giudice. Egli stabilisce il da farsi a partire dal criterio dell’”interesse superiore del figlio e dell’unità familiare”.

##### *Art. 316-bis Concorso nel mantenimento*

I genitori sono tenuti a concorrere al mantenimento del figlio in misura “proporzionale alle loro sostanze e secondo la loro capacità di lavoro professionale o casalingo”.

##### *Art. 317 Impedimento di uno dei genitori*

“Nel caso di lontananza, di incapacità o di altro impedimento che renda impossibile ad uno dei genitori l'esercizio della responsabilità genitoriale, questa è esercitata in modo esclusivo dall'altro. [...] La responsabilità genitoriale di entrambi i genitori non cessa a seguito di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio”.

##### *Art. 330 Decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli*

La responsabilità genitoriale decade qualora il genitore abusa dei poteri sul figlio. Il giudice può ordinare in tal caso l’allontanamento del figlio o del genitore dalla residenza familiare.

##### *Art. 332 Reintegrazione della responsabilità genitoriale*

Il giudice può reintegrare il genitore nella responsabilità genitoriale quando cessano le ragioni per cui è stata pronunciata la decadenza.

#### **Capo II Esercizio della responsabilità genitoriale a seguito di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio ovvero all'esito di procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio.**

##### *Art. 337-ter Provvedimenti riguardo ai figli*

In caso di separazione della coppia genitoriale il figlio minore “ha il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori e di ricevere da entrambi cura, educazione, istruzione e assistenza morale. [...] Il giudice adotta i provvedimenti relativi alla prole con esclusivo riferimento all’interesse morale e materiale di essa”. A partire da questi criteri il giudice adotta

ogni tipologia di provvedimento compreso, “in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore ad uno dei genitori, l'affidamento familiare”.

*Art. 337-quater Affidamento a un solo genitore e opposizione all'affidamento condiviso*

Il giudice può disporre l'affidamento dei figli ad uno solo dei genitori qualora ritenga [...] che l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore. Il genitore può farne richiesta e il giudice può accoglierla, riservando al genitore con affidamento l'esercizio della responsabilità genitoriale, o respingerla.

### **Titolo XI Della tutela e dell'emancipazione**

*Art. 343 Apertura della tutela*

L'articolo prevede che, qualora entrambi i genitori siano morti o per altre cause non possano esercitare la potestà, si apra la tutela presso il tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari e dell'interesse del minore.

*Art. 344 Funzioni del giudice tutelare*

Il giudice tutelare soprintende alle tutele ed esercita le altre funzioni affidategli dalla legge. Può chiedere l'assistenza di altri organi ed enti i cui scopi corrispondono alle sue funzioni.

*Art. 348 Scelta del tutore*

La scelta del tutore ricade tra coloro che il genitore ha designato o tra i parenti prossimi del minore. La persona scelta deve essere di ineccepibile condotta, in grado di assumere la responsabilità di educare e istruire il minore.

*Art. 350 Incapacità all'ufficio tutelare*

Non possono essere nominati tutori: coloro che non hanno la libera amministrazione del proprio patrimonio; coloro che sono stati esclusi dalla tutela per disposizione scritta del genitore; coloro che hanno col minore una lite; coloro che sono incorsi nella perdita della responsabilità genitoriale o nella decadenza da essa, o sono stati rimossi da altra tutela; il fallito che non è stato cancellato dal registro dei falliti.

*Art. 354 Tutela affidata ad enti di assistenza*

La tutela dei minori può essere deferita dal giudice tutelare ad un ente di assistenza nel comune dove ha domicilio il minore o in cui questi è ospitato; l'ente delega ad uno dei propri l'esercizio della funzione di tutela.

*Art. 357 Funzioni del tutore*

Il tutore ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni.

*Art. 378 Atti vitati al tutore e al protutore*

Il tutore non può acquistare direttamente o per interposta persona i beni del minore, prendere in locazione i suoi beni.

*Art. 379 Gratuità della tutela*

L'ufficio tutelare è gratuito; il giudice può tuttavia assegnare al tutore un'indennità.

### **Titolo XI Dell'affiliazione e dell'affidamento**

*Art. 401 Limiti di applicazione delle norme*

Le disposizioni di questo titolo si applicano anche ai minori figli di genitori sconosciuti, figli di genitori privi della possibilità di provvedere al loro mantenimento, figli in stato di abbandono materiale o morale.

*Art. 402 Poteri tutelari spettanti agli istituti di assistenza*

Il minore beneficiario dell'accoglienza di istituti di pubblica assistenza sta sotto la tutela dell'istituto stesso fino alla nomina di un tutore o finché il genitore non riprenda l'esercizio della responsabilità genitoriale. In tal caso l'istituto può chiedere al giudice tutelare di fissare eventualmente limiti o condizioni a tale esercizio

*Art. 403 Intervento della pubblica autorità a favore dei minori.*

Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere, all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione.

### ***Altri riferimenti legislativi***

- ✓ Circolare 19/2/1992 n. 48. Assegno per il nucleo familiare. Corresponsione della prestazione nei casi di separazione legale o divorzio e nei casi in cui i nuclei comprendano figli naturali riconosciuti da entrambi i genitori
- ✓ Decreto del Ministro per la Solidarietà sociale del 21/5/2001, n. 308 Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328
- ✓ Decreto-legge 269/2003, convertito nella legge 326/2003 ("bonus bebé")
- ✓ Legge n. 266/2005 (fondo per interventi di sostegno economico alle famiglie)
- ✓ Legge 8/2/2006 n. 54. Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli
- ✓ Decreto-legge 223/2006 (Fondo nazionale per le politiche della famiglia)
- ✓ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Linee di indirizzo per l'affidamento familiare 2013 (in particolare 225 "Altre forme di affidamento familiare", pagg. 58 e ss.)
- ✓ Decreto legislativo 15/6/2015 n. 80. Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10/12/2014 n. 183

## **Norme della Regione Lazio**

### ***Legge n. 38/1996. Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio***

La legge è ancora il riferimento normativo più importante sul sistema dei servizi sociali nel Lazio, in attesa dell'approvazione della legge di recepimento delle indicazioni della legge quadro nazionale 328/2000.

La legge riordina e delimita le aree di competenza dei diversi enti locali (Regione, Province, Comuni, Comunità montane) e le funzioni relative all'autorizzazione e alla vigilanza sulle istituzioni pubbliche e private e sulle organizzazioni di volontariato che operano nell'area socio-assistenziale.

La norma è suddivisa in:

- Titolo I: Disposizioni generali, in cui si affermano i principi guida (“il pieno ed inviolabile rispetto della dignità della persona e dell'inderogabile dovere di solidarietà sociale”), gli obiettivi del sistema socio-sanitario (decentramento, coordinamento, valorizzazione della partecipazione dei beneficiari, prevenzione...), i destinatari e i loro diritti.
- Titolo II: Assetto istituzionale, in cui si definiscono e delimitano le aree di competenza di enti locali ed organismi privati.
- Titolo III: Interventi e servizi socio-assistenziali, in cui si enumerano gli ambiti di: interventi di prevenzione, informazione, promozione sociale; interventi di sostegno alla persona e alla famiglia; interventi e servizi sostitutivi della famiglia o alternativi ad essa.
- Titolo IV: Assetto organizzativo, in cui si disciplina l'organizzazione dell'assistenza sociale a livello dei diversi enti locali.
- Titolo V: Programmazione degli interventi e dei servizi socio assistenziali, in cui si stabiliscono i piani socio-assistenziale a diversi livelli (regionale e di ambito).
- Titolo VI: Indirizzo, coordinamento e vigilanza.
- Titolo VII: Disposizioni finali e transitorie.

In particolare, si osserva che il titolo III prevede specifici interventi a favore della famiglia e del minore, qualora la famiglia di origine sia più o meno temporaneamente non idonea a svolgere il suo compito.

Risultano di particolare interesse, per quanto riguarda i servizi per i nuclei mamma-bambino, gli articoli 21 (assistenza economica), 22 (assistenza domiciliare), 24 (soddisfacimento di esigenze abitative), 31 (interventi per l'inserimento lavorativo), 32 (interventi di tutela del minore e rapporti con l'autorità giudiziaria), 33 (interventi psico-sociali a richiesta dell'autorità giudiziaria), 34 (affido o ospitalità in strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale).

## ***Legge n. 32/2001. Interventi a sostegno della famiglia***

La legge regionale n. 32/2001 riconosce la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, in armonia con l'art. 29 della Costituzione, istituzione privilegiata per la nascita, la cura e l'educazione dei figli, per l'assistenza ai suoi componenti e per la solidarietà tra le generazioni.

Attraverso la legge la Regione intende garantire, tra l'altro, il diritto di ciascuno a formare un nuovo nucleo familiare, rimuovendo ostacoli di ordine abitativo, lavorativo ed economico.

Essa riconosce il valore della maternità e della paternità e si propone l'obiettivo di salvaguardare la gravidanza e il nascituro dal momento del concepimento al parto.

Altro obiettivi sono della legge sono: corresponsabilizzare i genitori nella cura e nell'educazione dei figli; informare sulle modalità relative all'affido ed all'adozione e sostenere le famiglie che accolgono i minori; assicurare la tutela e l'assistenza a favore dei componenti del nucleo familiare che subiscono maltrattamenti, in particolare dei minori vittime di abusi e di violenza sessuale o di altro tipo.

Al fine di facilitare la formazione di nuove famiglie, la Regione prevede l'erogazione di prestiti senza interessi o a tasso agevolato per le esigenze familiari conseguenti al matrimonio; una riserva sui programmi d'edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa per la locazione di alloggi alle giovani coppie che intendono contrarre matrimonio; il rimborso delle spese relative alla prima attivazione dei servizi di fornitura di acqua, energia elettrica e gas nell'abitazione principale; il rimborso, per i primi due anni di matrimonio, di una somma pari al 50 per cento delle spese riguardanti l'imposta comunale sugli immobili e la tassa sui rifiuti relative all'abitazione principale.

Con la legge la Regione si impegna a valorizzare e sostenere la solidarietà tra le famiglie e a dare impulsi ad esperienze di autorganizzazione, promuovendo le associazioni e le formazioni private (art. 8).

Un'ulteriore novità consiste nell'attivazione di sportelli per la famiglia (art. 9) e nell'istituzione di un Osservatorio permanente sulle famiglie (art. 10).

***Legge n. 41/2003. Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali***

La norma stabilisce i criteri e i requisiti necessari per l'autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali.

Le diverse strutture residenziali e semiresidenziali sono classificate in base ai destinatari delle prestazioni, suddivisi in quattro gruppi: minori, disabili, anziani, persone con problematiche psico-sociali.

Lo scopo della legge è quello di garantire la qualità delle prestazioni socio-assistenziali erogate dai servizi pubblici e privati, strutturando un'offerta di servizi omogenea in tutto il territorio regionale.

L'articolo 5 suddivide le strutture residenziali: strutture di tipo familiare (per un massimo di sei beneficiari); strutture a carattere comunitario (caratterizzate da flessibilità organizzativa e destinate ad accogliere fino a venti beneficiari); strutture a prevalente accoglienza alberghiera (destinate a persone anziane, in numero massimo di ottanta).

Per quanto riguarda i nuclei vulnerabili mamma-bambini, la norma, nell'ambito delle "strutture per persone con problematiche psicosociali", rivolte a persone prive di supporto familiare, richiama espressamente, tra i beneficiari, le "donne in gravidanza anche con figli minori che non possono provvedere autonomamente al proprio sostentamento, che non abbiano un tessuto familiare adeguato nonché donne vittime di violenza fisica e/o psicologica anche con figli minori".

L'articolo 9, (comma 1, lettera d) descrive le tipologie di strutture residenziali (distinte in casa famiglia; comunità alloggio; comunità di pronta accoglienza) per "donne, anche con figli minori, che siano gestanti o madri in situazione di disagio psicosociale anche al fine di tutelare il figlio concepito e la maternità o donne vittime di violenza fisica o psicologica o vittime della tratta e sfruttamento sessuale per le quali si renda necessario il distacco dal luogo in cui è avvenuta la violenza e l'inserimento in una comunità".

Non sono quindi previste specifiche strutture per i nuclei mamma-bambino, ma di fatto la maggior parte delle strutture per le "donne in difficoltà" accoglie madri insieme ai loro figli.

***Regolamento n. 2/2005. Regolamento di attuazione dell'art. 2 della legge 12/12/2003 n. 41. Modalità e procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali***

Il Regolamento definisce le modalità e le procedure da seguire per il rilascio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali fino all'emanazione degli appositi regolamenti comunali.

L'autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture è obbligatoria per le strutture pubbliche e private. Il rilascio dell'autorizzazione è di competenza del comune nel cui territorio è ubicata la struttura che offre il servizio.

L'autorizzazione è rilasciata alle strutture che risultino in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge 41/2003, nonché di quelli integrativi stabiliti dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge stessa.

Gli articoli 5 e 6 descrivono le modalità di presentazione della domanda da parte dell'ente gestore e di rilascio dell'autorizzazione da parte del comune, collaborazione con i servizi delle AUSL per quanto di loro competenza.

Gli articoli 7 e 8 disciplinano i casi di cessione dell'autorizzazione a terzi (previo assenso del comune e verifica della permanenza dei requisiti) e di sospensione e revoca dell'autorizzazione, nei casi previsti dall'articolo 13 della legge 41.

Infine, l'articolo 9 prevede la possibilità di richiedere l'adeguamento delle strutture, nel caso in cui non siano conformi alla nuova norma.



***DGR n. 1305/2004. Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della l.r. 41/2003***

La Delibera integra quanto previsto dalla legge 41/2003. Lo scopo dichiarato è quello di migliorare la qualità del sistema dei servizi, garantendo livelli omogenei in tutto il territorio regionale.

L'innalzamento della qualità abbraccia tutte le fasi del processo di realizzazione degli interventi e dei servizi sociali e ha come punti cardine:

- la messa in rete dei servizi e degli interventi;
- la programmazione condivisa centrata sui bisogni dei beneficiari;
- la valorizzazione delle risorse umane impegnate nei servizi, attraverso la formazione e la diffusione dell'innovazione tecnologica;
- la diffusione della cultura della sussidiarietà verticale e orizzontale;
- la diversificazione dell'offerta assistenziale;
- la promozione di interventi educativi;
- la diffusione di buone prassi.

La Delibera pone particolare attenzione all'obiettivo dell'innovazione tecnologica, individuata come chiave di volta per una "risposta qualificata a bisogni nuovi e complessi" e per garantire "risposte articolate alle necessità degli utenti".

La Delibera si compone di cinque sezioni. Di particolare interesse, per il tema dei nuclei mamma-bambino, è l'ultima sezione, dedicata alle "Strutture residenziali per donne in difficoltà".

Illustra le caratteristiche delle strutture, i requisiti organizzativi richiesti ai servizi, prevedendo diverse tipologie: "Casa famiglia", "Comunità alloggio", "Comunità di pronta accoglienza".

Le "donne in difficoltà" vengono definite come "donne con problematiche psico-sociali, donne in gravidanza anche con figli minori che non possono provvedere autonomamente al proprio sostentamento, che non abbiano un tessuto familiare adeguato nonché donne vittime di violenza fisica e/o psicologica anche con figli minori".

La definizione, come osservato sopra, non tiene conto dell'*unicum* rappresentato dalla presa in carico del nucleo mamma-bambino, individuando come beneficiario la donna genericamente definita "donna in difficoltà [...] anche con figli minori". Vengono dunque assimilate le tipologie di beneficiari "donna sola", "gestante", "madre con bambino", mentre è evidente che l'intervento sul nucleo mamma-bambino presenta un livello di complessità e possibilità di intervento differente dalle altre due tipologie.

La finalità che la Delibera intravede è la riabilitazione sociale, intesa come forma di inclusione sociale, con interventi che vanno dal reinserimento lavorativo al reinserimento sociale. Si tenta di rispondere pertanto a bisogni temporanei che i beneficiari hanno a livello di accoglienza, assistenza, protezione, mantenimento ed educazione dei figli e loro scolarizzazione, acquisizione di autonomia ed autogestione.

***DGR n. 173/2014. Istituzione della tipologia di struttura socio-assistenziale a ciclo residenziale denominata "Comunità familiare ad accoglienza mista"***

La Delibera della Giunta regionale, anche in considerazione delle positive esperienze di altre Regioni, istituisce una nuova tipologia di struttura socioassistenziale, ulteriore rispetto a quelle previste dalla DGR 1305/2004, denominata “Comunità familiare ad accoglienza mista”.

Ai fini dell’apertura e del funzionamento le “Comunità familiare ad accoglienza mista” sono soggette al regime autorizzatorio di cui alla l.r. 41/2003.

La denominazione “familiare” si riferisce ad una comunità gestita da soggetti del terzo settore in cui risieda stabilmente una famiglia, o almeno due persone adulte, preferibilmente di sesso diverso, che condivide un legame diretto con gli ospiti e offre loro un ambiente familiare adeguato e/o un rapporto di tipo genitoriale personalizzato.

Essere una comunità “ad accoglienza mista” indica che i beneficiari possono essere sia minori che adulti in situazione di difficoltà.

La Delibera fissa limiti recettivi (il numero massimo delle persone accolte è di otto unità) e vengono fissati precisi standard strutturali (mq delle stanze, requisiti della cucina e degli ambienti ricreativi...), oltre che la necessità di stilare un piano personalizzato per ogni minore o adulto accolto, i requisiti di formazione degli adulti accoglienti e dell’eventuale personale coinvolto nella gestione della comunità.

La Delibera interessa il tema dei nuclei mamma-bambino per la possibilità che offre di accogliere adulti e minori all’interno della stessa struttura, che ha caratteristiche di ambiente familiare.

***DGR n. 124/2015. Requisiti per l'accreditamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali nella Regione Lazio***

La Delibera integra e porta a compimento l'impianto normativo costituito dalla L.r. 41/2003 e dalla DGR 1305/2004, finalizzato a qualificare il sistema di offerta socio-assistenziale residenziale e semiresidenziale della Regione Lazio.

Nasce infatti con lo specifico scopo di introdurre nuovi requisiti per l'accreditamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali, residenziali e semiresidenziali, sia pubblici che privati, dopo quelli adottati per l'autorizzazione all'apertura e al funzionamento.

I requisiti per l'accreditamento concernono sia il personale, sia l'organizzazione e la gestione del servizio. Per il responsabile del servizio e per gli operatori viene disposta l'obbligatorietà di programmi annuali di aggiornamento nell'area d'utenza specifica della struttura, finalizzato a migliorare il livello qualitativo del servizio erogato con riguardo sia agli aspetti amministrativo-gestionali, sia agli aspetti socio-assistenziali del servizio stesso.

La Delibera prevede inoltre il possesso da parte del soggetto gestore della struttura del Codice etico ai sensi del decreto legislativo dell'8 giugno 2001, n. 231 e specifiche procedure di valutazione della qualità al fine di accertare l'effettiva sussistenza degli standard fissati, coinvolgendo nella valutazione gli ospiti, il gestore, i servizi territoriali.

Il coinvolgimento degli ospiti ha l'obiettivo di affrancare i beneficiari "dalla condizione passiva di mero oggetto delle prestazioni" e renderli "soggetti attivi e partecipi delle comunità in cui sono inseriti e protagonisti del loro stesso progetto assistenziale".

La Delibera purtroppo continua a considerare i nuclei mamma-bambino come un "di cui" delle "donne in difficoltà". Non viene riconosciuto esplicitamente che l'area di intervento primaria del servizio offerto è quella della relazionalità e della genitorialità, cioè del sostegno alla relazione madre-figlio, alla valutazione delle capacità della madre di fornire al figlio le cure e l'educazione di cui necessita, dell'accompagnamento verso l'autonomia non semplicemente di una "donna in difficoltà", ma di una "mamma con il suo bambino"..

***DGR n. 126/2015. Modifiche alla DGR 1305/2004. Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali ed organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della l.r. n. 41/2003. Revoca delle DGR 498/2006, DGR 11/2010, DGR 39/2012. Revoca parziale della DGR 17/2011.***

La Delibera modifica i requisiti necessari per l'apertura e il funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che prestano servizi socio-assistenziali, definiti con precedenti Delibere del 2006, 2010, 2011 e 2012<sup>5</sup>.

Una delle più importanti modifiche apportate consiste nell'abbassamento dei requisiti richiesti per ricoprire il ruolo di responsabile del servizio. Contrariamente a quanto indicato nelle Delibere revocate, potrà infatti svolgere tale funzione anche una persona, in possesso di diploma di scuola superiore, con esperienza di almeno cinque anni in un servizio per minori.

Per quanto concerne la sezione V "Strutture residenziali per donne in difficoltà", le modifiche apportate contemplano l'aggiunta di una ulteriore tipologia di servizio, ovvero i "programmi di semiautonomia per donne in difficoltà".

Essi rappresentano un sostegno a livello abitativo e di accompagnamento all'autonomia e all'inclusione sociale e lavorativa per donne in difficoltà con capacità di autogestione e autonomia tali da non richiedere la presenza di operatori in maniera continuativa.

Gli appartamenti possono ospitare fino ad un massimo di sei ospiti, coinvolte in maniera continua e diretta nella conduzione e nella gestione della vita quotidiana. Nel computo delle ospiti non sono considerati i bambini di età inferiore ai tre anni.

---

<sup>5</sup> La numerosità degli Atti relativi a questo tema ha indotto diversi osservatori a considerazioni critiche rispetto alle disposizioni introdotte dalla DGR 1305/2004 e seguenti.

### ***Altri riferimenti normativi***

- Deliberazione della Giunta Regionale n. 2699/1998 “Primi adempimenti relativi agli indirizzi e alle direttive nei confronti degli Enti locali per l’esercizio delle funzioni conferite ai sensi delle leggi regionali 05/03/1997 nn. 4 e 5 in materia di assistenza sociale”.
- Deliberazione della Giunta regionale del 3 agosto 2006, n. 498 “Autorizzazione e all’apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale di accoglienza temporanea in semiautonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi”
- Deliberazione della Giunta regionale del 13 gennaio 2010, n. 11 “L.R. 41/2003. Requisiti organizzativi relativi alla qualificazione e riqualificazione del personale che opera nelle strutture e nei servizi di cui alla DGR 1304/2004 ed alla DGR 1305/2004”
- Deliberazione della Giunta regionale del 10 ottobre 2013, n. 321 “Proposta di legge regionale concernente: Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio”.