



CONSIGLIO NAZIONALE – ROMA, 16 GENNAIO 2020

### **Punto 3) Il sistema di tutela dei minori: criticità e proposte dei Comuni**

La tutela dei minori è una delle principali e più delicate funzioni svolte dai Comuni, sia per la vulnerabilità dei destinatari degli interventi, che per la complessità del sistema che - posizionandosi lungo un continuum di prevenzione, promozione, educazione, cura, protezione - si articola in una gamma di obiettivi strategici con una molteplicità di interventi che coinvolgono attori, istituzionali e non.

A causa dei rapidi cambiamenti della società, adulti sempre più vulnerabili, madri sole, aumento delle separazioni e dei divorzi, crescita delle povertà, mancanza di lavoro, si accentua l'esigenza di un raccordo continuo tra Comuni, Autorità giudiziarie e altre istituzioni, e tra le aree sociali, sanitarie, abitative, scolastiche ed educative, in una logica di rete territoriale che va rafforzata. Sappiamo che costruire ambienti familiari, educativo-scolastici e sociali ricchi di affetti, relazioni e stimoli sul piano socio-emotivo e cognitivo contribuisce in maniera determinante alla qualità dello sviluppo infantile e della società nel suo insieme.

I bambini che crescono in ambienti avversi dimostrano nel tempo difficoltà di comportamento, apprendimento e integrazione sociale, probabilità di fallimenti scolastici, di debole inclusione nel mondo del lavoro.

La normativa nazionale e internazionale concorda sulla necessità di attuare interventi precoci che sostengano le competenze e le risorse della famiglia per preservare, quando possibile, il legame genitori-figli; rispetto all'allontanamento dei minorenni dal proprio ambito familiare e quindi all'utilizzo di misure di protezione fuori dalla famiglia. L'articolazione del sistema di intervento intorno alle tre aree della Promozione, Prevenzione e Protezione all'infanzia si basa sul principio che vada compiuto ogni sforzo, per generare qualità nella risposta familiare e sociale ai bisogni dei bambini. Per tale

motivo il sistema di prevenzione e tutela va rafforzato, sostenuto e riconosciuto anche con risorse adeguate e strutturali.

Oggi nei servizi e negli interventi le misure di prevenzione sono ancora frammentate. L'affaccio precoce ai servizi da parte delle famiglie non è la norma e questo rende ancor più complesso il lavoro. Gli stessi interventi educativi domiciliari sostengono situazioni di grave compromissione genitoriale e la cultura dell'intercettazione precoce del rischio non è ancora pienamente diffusa. Ciononostante, **in molti Comuni si riscontrano esperienze virtuose e innovative che puntano anche sulla prevenzione e che andrebbero diffuse, sostenute e messe a sistema.**

Inoltre, l'intervento dei Comuni non può prescindere da una rete strutturata sul territorio e da un rafforzamento di tutto il sistema dei servizi che prendono in carico i minori e le famiglie: ad esempio, molti investimenti sono stati fatti per sensibilizzare e promuovere attenzione nei contesti scolastici e con i pediatri, che però necessitano di aggiornamento, formazione e collaborazione costanti con gli attori territoriali.

Raccogliendo le istanze dei Comuni e a seguito di un dibattito interno, ANCI segnala agli Enti competenti le principali criticità che le Amministrazioni locali ravvisano nel sistema di tutela dei minori, al fine di avviare un percorso di confronto finalizzato al superamento delle stesse:

### **1. Fondo strutturale dedicato e definizione di livelli essenziali per la tutela dei minori**

La tutela dei minori, fatta eccezione per il Fondo nazionale Infanzia e adolescenza destinato alle cosiddette "Città Riservatarie" e per una quota vincolata del Fondo nazionale politiche sociali, è l'unico settore di intervento sociale a non avere ad oggi un fondo nazionale dedicato stabile. Le risorse disponibili sono dunque inadeguate per finanziare tutte le azioni di prevenzione e tutela in materia sull'intero territorio nazionale. A ciò si aggiunge il fatto che gli interventi di tutela disposti in via di emergenza dai Tribunali determinano di fatto oneri gravosissimi a carico dei Comuni, soprattutto per quelli più piccoli.

Da qui **la necessità di prevedere un Fondo strutturale dedicato collegato ad un Piano nazionale** che preveda nel tempo anche l'individuazione di livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Si ricorda poi che ogni Regione è chiamata ad adottare un proprio provvedimento in materia recependo le linee guida nazionali (Linee sull'affido familiare, Linee sull'accoglienza residenziale e Linee sull'intervento con bambini e famiglie vulnerabili, miranti a capitalizzare l'esperienza della sperimentazione del programma P.I.P.P.I., ormai pluriennale, che interviene sulla prevenzione dell'istituzionalizzazione attraverso il sostegno della genitorialità), cosa non accaduta su tutti i territori. Tuttavia, un tema così delicato, relativo ai diritti dei minori, non può essere trattato in maniera difforme da territorio a territorio e necessiterebbe, come già recentemente avvenuto in altri settori (dal contrasto alla povertà alla disabilità e non autosufficienza), dell'avvio di un percorso concertato per la definizione di livelli essenziali dedicati ai minori da garantire su tutto il territorio nazionale.

#### **RICHIESTE:**

- Istituire un Fondo strutturale dedicato all'attuazione del Piano e dei LEP individuati;
- Attivare un tavolo di confronto per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso un Piano nazionale Minori;
- Garantire il recepimento nelle legislazioni regionali delle linee guida nazionali;
- Mettere a sistema e diffondere le buone prassi, come ad esempio protocolli di intervento e linee di azione innovative di natura preventiva per ridurre il rischio di allontanamento dei minori dal nucleo familiare.

## **2. Assistenti sociali**

### Carenza di personale e difficoltà di stabilizzazione:

Gli assistenti sociali dei Comuni rappresentano una figura chiave nel sistema di tutela dei minori e allo stesso tempo in alcune realtà un punto di fragilità. Questo per una situazione di diffusa carenza di personale, spesso non stabilizzato, per via dei vincoli alle assunzioni e della mancanza di risorse adeguate a garantire assunzioni in pianta organica. Da ciò discende:

- insufficienza del personale disponibile per la presa in carico dei minori e delle loro famiglie;

- un organico precario e spesso poco formato.

Questa situazione da un lato inficia la capacità di garantire continuità nella presa in carico con conseguente fragilità nel rapporto di fiducia con il minore e le famiglie e, dall'altro, disincentiva l'investimento formativo del Comune su personale non stabile.

Anche per quanto riguarda il tema dell'affidamento familiare, la carenza e la precarietà degli assistenti sociali e delle altre figure dei servizi sociali (educatori, mediatori culturali, ecc.) non facilita certamente tali percorsi, che devono essere caratterizzati da continuità e stabilità. L'intervento dell'affido familiare rappresenta un utile/efficace strumento, ma richiede una concreta presa in carico della triade famiglia di origine/minore/famiglia affidataria, con il sovraccarico per i servizi sociali di assicurare la necessaria vigilanza e il monitoraggio delle situazioni relazionando alle Autorità giudiziarie.

#### Potenziamento della loro formazione:

Spesso si riscontra una formazione non adeguata degli assistenti sociali sia per mancanza di formazione specifica, sia per la giovane età che hanno scarsa esperienza sul campo e si trovano invece a gestire situazioni complesse.

Altrettanto rilevante è la necessità di assicurare, attraverso l'investimento della formazione permanente (per la quale non sempre gli Enti locali dispongono delle necessarie risorse), l'acquisizione di conoscenze in relazione alle nuove complessità del disagio sociale (crisi della famiglia, separazioni conflittuali, diffusione di povertà legate alla crisi del lavoro, ai fenomeni migratori, ecc.), all'emergere di disagio psichico e al diffondersi di problematiche comportamentali in adolescenti dovute alle nuove dipendenze (sostanze geneticamente modificate, ludopatie, ecc.), all'uso improprio del web e dei social network che contribuiscono a fenomeni quali il cyberbullismo, il cutting, l'hikikomori e l'anoressia, che interessano minori appartenenti a tutte le fasce sociali.

#### Ruolo dell'assistente sociale:

Le responsabilità dell'assistente sociale nel sistema di tutela del minore risultano eccessivamente sovradimensionate rispetto al ruolo loro riconosciuto nell'ambito dell'organizzazione comunale. Spesso lavorano e sono chiamati ad assumere decisioni in completa autonomia, prive di un'equipe di riferimento e confronto, prive di una supervisione metodologica e tecnica, sia quando richiedono l'intervento del Tribunale dei Minori che quando effettuano le valutazioni sociali e socio-educative delle competenze genitoriali e/o del benessere/malessere del minore.

Allo stesso tempo il loro è un ruolo complesso: da un lato, devono effettuare le valutazioni sociali e socio-educative sul nucleo ed eventualmente, ove dovuto per legge, segnalare elementi di pregiudizio rilevati all'Autorità giudiziaria, dall'altro non devono solo tutelare il minore, ma anche sostenere la famiglia d'origine.

Vista la delicatezza dei casi trattati sono sempre più spesso soggetti ad episodi di aggressione e minacce senza avere tutele adeguate. Si tratta infine di una professione ad alto rischio di *burn out* che necessiterebbe non solo di un maggiore riconoscimento del ruolo dell'assistente sociale, ma anche di una condivisione di progettualità e responsabilità, predisponendo strumenti di supervisione clinica e metodologica oltre che legale e di ascolto degli operatori.

#### **RICHIESTE:**

- Prevedere uno sblocco delle assunzioni in deroga ai vincoli di pareggio di bilancio con la possibilità di finanziarle attraverso risorse strutturali per il rafforzamento dei servizi dedicati ai minori e alle loro famiglie, così da poter intervenire soprattutto in chiave preventiva. Ciò anche per consentire la stabilizzazione in organico, considerata la necessità di garantire continuità nel rapporto di fiducia con il minore e le famiglie e permettere un adeguato investimento nella formazione;
- In accordo con Ministero dell'Istruzione e il CNOAS rivedere i percorsi formativi con l'introduzione di moduli formativi ed esperienziali integrativi e promuovere la formazione post-laurea, con una preparazione specialistica, degli interventi preventivi e dei sostegni alle famiglie con minori a rischio di allontanamento (legge 149/2001, art. 1 commi 2 e 3);
- Prevedere percorsi di formazione congiunti che coinvolgano operatori che si occupano di tutela dei minori in ambito sociale, educativo-scolastico, sanitario e giudiziario;
- Prevedere un'adeguata supervisione clinica e metodologica, da garantire attraverso relativa copertura finanziaria a valere su risorse nazionali.

### **3. Altre figure professionali necessarie**

I Comuni ravvisano una carenza di figure professionali che compongano, accanto all'assistente sociale, l'equipe multidisciplinare per la presa in carico dei minori e delle loro famiglie, quali i mediatori culturali, gli educatori, gli psicologi consulenti, ecc. In

particolare quella dell'educatore è una figura preziosa, non solo a supporto del minore ma anche della famiglia d'origine, in chiave di potenziamento delle capacità genitoriali e di adeguato affiancamento, sia come intervento preventivo per evitare l'allontanamento, sia nel caso di rientro del minore nel nucleo originario, soprattutto attraverso interventi di tipo domiciliare e di raccordo con la scuola. Tali operatori possono intervenire efficacemente anche a sostegno delle situazioni di minori difficili in affidamento familiare. E' cruciale rafforzare tutti i servizi educativi quali nidi, scuole materne, pre/post scuola, centri diurni, indispensabili per contrastare la povertà educativa e fornire opportunità di inclusione dei minori vulnerabili, così come gli interventi a sostegno dell'abitare e gli aiuti economici.

#### **RICHIESTE:**

- Anche per queste figure sarebbe necessario prevedere uno sblocco delle assunzioni con risorse dedicate strutturali, per creare delle equipe multi professionali strutturate e capaci di lavorare, ove richiesto, secondo un approccio transculturale;
- Rafforzare il sistema esistente (pubblico e privato) dei servizi educativi e di sostegno ai nuclei fragili, favorendo la diffusione delle numerose "buone prassi" locali sul territorio nazionale.

#### **4. Integrazione socio-sanitaria**

Nell'ambito dell'assistenza distrettuale, territoriale e domiciliare ad accesso diretto, il Servizio sanitario nazionale dovrebbe garantire a minori e famiglie alcune prestazioni sanitarie e sociosanitarie da integrare con gli interventi sociali in relazione al bisogno socioassistenziale emerso dalla valutazione, tenuto conto di eventuali condizioni di disabilità. In particolare, tra i LEA individuati dal DPCM del 12 gennaio 2017, si segnalano i seguenti ambiti di attività:

- prevenzione, valutazione, assistenza e supporto psicologico/psicoterapia ai minori in situazione di disagio, in stato di abbandono o vittime di maltrattamenti e abusi;
- consulenza e assistenza a favore degli adolescenti, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche;
- supporto psicologico e sociale a nuclei familiari in condizioni di disagio;
- valutazione e supporto psicologico a famiglie e minori per l'affidamento familiare e l'adozione, anche nella fase successiva all'inserimento del minore nel nucleo familiare;

- rapporti con le Autorità giudiziarie e adempimenti connessi (segnalazioni, relazioni, certificazioni, ecc.).

L'integrazione socio-sanitaria non è realizzata in tutti i territori, non garantendo l'attuazione dei LEA previsti. In particolare, psicologi e psichiatri, che svolgono una funzione fondamentale sia nel sostegno alla famiglia che al minore, spesso non sono messi a disposizione dalle ASL in numero adeguato. Ciò comporta che il Comune sia costretto a supplire a tale carenza o con personale proprio, laddove in pianta organica siano presenti, o attraverso l'esternalizzazione di servizi. L'integrazione socio-sanitaria riguarda anche i pediatri di libera scelta che possono individuare situazioni di rischio e orientare a interventi di supporto alle famiglie anche in un'ottica preventiva.

#### **RICHIESTE:**

- Aprire un'interlocuzione politica e tecnica con il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e le Regioni per la piena realizzazione dell'integrazione socio-sanitaria in materia di tutela dei minori, garantendo uniformemente la presa in carico del minore e della sua famiglia da parte di un'equipe multidisciplinare integrata, con il coordinamento dell'assistente sociale e con il coinvolgimento della parte sanitaria adeguatamente finanziata con una quota del Fondo Sanitario Nazionale;
- Prevedere che i costi sanitari relativi ai minori fuori famiglia sulla base di un provvedimento giudiziario siano interamente a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

### **5. Rapporti con il Tribunale dei Minori e altre Autorità giudiziarie**

Molti Comuni ravvisano difficoltà nei rapporti con il Tribunale dei Minori e con le Autorità giudiziarie che si occupano di procedimenti che coinvolgono minori. In particolare, le difficoltà con il Tribunale dei Minori dipendono principalmente dalla loro carenza di personale in rapporto al numero e alla lunghezza dei procedimenti in essere; a ciò si aggiunge la necessità di rafforzare la formazione di alcune figure coinvolte, come i curatori e i tutori. Ancora più ampie sono le difficoltà di raccordo tra i servizi sociali e sanitari e i Tribunali ordinari nei procedimenti che coinvolgono minori.

**RICHIESTE:**

- Potenziare l'organico dei Tribunali dei Minori e della formazione dei giudici che si occupano di minori e famiglie;
- Sensibilizzare l'Avvocatura affinché gli avvocati che si occupano di minori abbiano un'adeguata conoscenza dei bisogni, dei diritti e degli interessi dei bambini. Garantire una formazione adeguata ai tutori e curatori dei minori, anche attraverso una formazione congiunta con gli operatori sociali e socio-sanitari;
- Garantire momenti di incontro/confronto tra le Autorità giudiziarie e i servizi socio-sanitari degli ambiti territoriali di competenza così da poter condividere saperi, procedure, conoscenza delle problematiche, risorse disponibili dei territori e buone prassi.