

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

21.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 10 MAGGIO 2016**

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **MICHELA VITTORIA BRAMBILLA**

**INDICE**

|  | PAG.        |  | PAG.     |
|--|-------------|--|----------|
| <b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>  |             |  |          |
| Brambilla Michela Vittoria, <i>Presidente</i> .....  | 2           | Bartolomei Annunziata ( <i>Vicepresidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali – CNOAS</i> ) ..... | 14       |
|  |             | Bechis Eleonora .....  | 12       |
| <b>INDAGINE CONOSCITIVA SUI MINORI FUORI FAMIGLIA</b>  |             | Bertorotta Ornella .....   | 7        |
|  |             | Gazzi Gianmario, ( <i>Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali – CNOAS</i> ) .....          | 2, 7, 12 |
| <b>Audizione del Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS), Gianmario Gazzi:</b> |             | Mattesini Donella .....  | 9        |
| Brambilla Michela Vittoria, <i>Presidente</i> ...  | 2, 7, 9, 15 | Zampa Sandra .....   | 11       |
|  |             | <b>ALLEGATO:</b> La professione di assistente sociale e gli interventi con le famiglie con minori d'età .....              | 16       |

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE  
MICHELA VITTORIA BRAMBILLA

**La seduta comincia alle 14.25.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS), Gianmario Gazzi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia, l'audizione del Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, il dottor Gianmario Gazzi, che è accompagnato dalla vicepresidente, la dottoressa Annunziata Bartolomei.

Peraltro, noi cogliamo quest'occasione per complimentarci con entrambi per il recente incarico. Sono passati circa 70 giorni dal conferimento di questo prestigioso ruolo e ovviamente, a nome di tutta la Commissione, io vi auguro buon lavoro, certa che ci sarà grande collaborazione tra i nostri due organismi e mettendovi a disposizione, fin d'ora, tutto quello che potrà esservi d'aiuto nello svolgere il vostro ruolo. Considerate ovviamente questo luogo un po' casa vostra, quindi anche quello che, come uffici, come indagine eccetera, possiamo fornirvi come

contributo; ovviamente siamo ben lieti di darvelo.

Do subito la parola al dottor Gazzi per lo svolgimento della relazione.

GIANMARIO GAZZI, *Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS)*. Grazie del caloroso augurio e del benvenuto.

Come Presidente del Consiglio nazionale, in rappresentanza di tutti e 42.000 i professionisti iscritti all'albo, apprezzo molto la disponibilità appena ricordata della Commissione a collaborare sulle indagini, ma anche sulle analisi.

Voglio ricordare che l'ultimo documento presentato nella scorsa legislatura, in materia appunto di sostegno e cura dei minori e delle loro famiglie, vede la partecipazione anche della stessa Commissione bicamerale. Ne ho purtroppo solo poche copie che abbiamo portato, ma è in ristampa. A breve, vi faremo avere anche questa documentazione.

Rispetto al tema di oggi, quindi all'indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia, anche per non rubare tempo magari a un dialogo e a domande e questioni che possono essere d'interesse della Commissione — poiché abbiamo visto anche i resoconti delle audizioni precedenti e sappiamo che è un tema molto sentito dalla Commissione — vorrei portare una breve sintesi di quello che abbiamo prodotto come documento e che lasciamo in deposito, qua agli atti, in modo tale che possa essere diffuso anche ai commissari assenti, e poi magari, rispetto ad alcuni temi, fare delle proposte.

Crediamo che il ruolo di tutti noi, nei confronti in particolare dei minori e delle loro famiglie in difficoltà, o allontanati o collocati in affido, sia quello di provare a

trovare delle soluzioni e non solo di provare a fare un mero esercizio di analisi.

Partiamo da una considerazione importantissima: l'allontanamento è un evento doloroso e si attua solo in casi di assoluta necessità. Tutto quello che si può fare, date le risorse disponibili in un determinato contesto familiare di un determinato territorio, quindi in una comunità, deve essere assolutamente provato, prima di arrendersi eventualmente a questo che è un intervento — ripeto — doloroso, *in primis* per il bambino e la sua famiglia, ma è anche doloroso per chi lo deve eseguire. Penso ai colleghi, ma anche le Forze dell'ordine e ai giudici che devono deciderlo e quant'altro.

Secondo noi, bisogna sempre ricordarsi che tutti gli interventi professionali dell'assistente sociale sono orientati, *in primis*, a prevenire, sostenere e ridurre i rischi e a valorizzare e rinforzare le reti primarie e la tutela del minore nelle sue relazioni primarie, quindi la famiglia è oggetto di intervento professionale assieme al minore; non si mira ad escludere e non si guarda mai solo il minore, a meno che questi non sia solo.

Detto questo, cosa abbiamo prodotto per la Commissione? Abbiamo prodotto un documento veramente sintetico, in cui trovate alcune indicazioni specifiche rispetto al servizio sociale professionale, cioè cos'è il servizio sociale professionale e qual è l'attività professionale degli assistenti sociali in Italia e anche nel resto del pianeta. Trovate la definizione data a livello mondiale di cos'è il servizio sociale professionale.

Poi, abbiamo fatto una breve sintesi della normativa. In Italia, c'è una normativa di riferimento, ma ci sono anche, come spesso accade, una serie di altre normative, che non sono propriamente in conflitto, ma sicuramente, alle volte, creano delle difficoltà di comprensione o confusione anche sui mandati.

Poi, ci siamo soffermati sulle alternative alla famiglia, quindi anche intervenendo nel cercare di spiegare brevemente quali tipi di strutture ci sono in Italia, perché spesso si parla, anche impropriamente, di case-famiglia, quando sappiamo che ci sono

case-famiglia e ci sono comunità socioeducative e comunità sociosanitarie che hanno obiettivi, personale e strutturazione organizzativa completamente differenti, oltre che professionalità specifiche.

Approfitto per ribadire, anche agli organi di stampa, che in Italia gli orfanotrofi sono chiusi da un po' di anni e che la figura professionale degli assistenti sociali dagli anni Settanta è impegnata, anche più di recente, rispetto ad altre strutture rivolte alla psichiatria, come gli ospedali psichiatrici giudiziari. Per noi, in primo luogo bisogna deistituzionalizzare, perché il nostro mandato è fuori dalle strutture, cioè cercare in tutti i mondi di mantenere le persone nell'ambiente d'origine e nei loro contesti di vita normale.

Poi, abbiamo fatto un approfondimento. Sappiamo che il problema, spesso, è legato alle cifre. Tali cifre, oggi, sono ferme perché l'ultima indagine risale al 2012 e alcuni dati rispetto ai decreti sono del 2013. Successivamente, bisogna andare regione per regione, sperando ci siano dati più attendibili e più recenti, per vedere qual è la situazione dei minori fuori famiglia.

Quello che emerge e su cui vorremmo fare una sottolineatura è che, al 2013, il numero dei decreti di allontanamento è in diminuzione rispetto al 2000. C'è un *trend* che dimostra che i decreti di affido fuori dal proprio nucleo familiare sono in costante diminuzione, mentre sono in aumento i decreti per affidamento familiare, quindi l'idea che si ricorra alle strutture in modo prioritario è smentita dai dati, almeno fino al 2013.

Siamo anche certi che i dati confermino una diminuzione costante dei minori stranieri non accompagnati. Siamo certi che c'è una diminuzione del ricorso alle strutture e alle comunità rispetto ad altri strumenti. Sarebbe auspicabile — lo sottolineo perché veramente lo lancio come ipotesi — e ci trova molto concordi l'idea che si trovino soluzioni di affidamento anche per i minori stranieri soli, non accompagnati, magari pensando ad un affidamento cosiddetto « omoculturale ».

Inoltre, se consideriamo che, al 2012, comunque per il 15 per cento dei minori

presso strutture erano collocati, secondo i dati, minori stranieri non accompagnati, rendiamoci conto di che numero sia. Complessivamente i minori, al 2012, presso le strutture erano poco più di 17.000, dei 30.000 fuori famiglia. Questi che voi trovate sono i dati del Ministero ri-elaborati e incrociati con quelli dell'Istat. In realtà, spesso vengono forniti, anche sui mezzi di stampa, dati che mal si conciliano con la realtà. Vengono classificati minori fuori famiglia, dando l'idea che siano tutti presso strutture, quando, in realtà, la metà dei minorenni è collocata in affido e, dei 17.000 presenti, un 15 per cento, come ho detto, sono minori stranieri soli sul suolo italiano.

Io posso solo immaginare che, negli ultimi anni, questo numero sia aumentato considerevolmente. Come dicevo prima, è necessario intervenire con una legislazione che faciliti l'affidamento per poter, poi, anche costruire dei progetti di tutela e di futuro per questi ragazzini che scappano — ricordiamolo — da guerre, da miseria e da situazioni spesso di sfruttamento. Ricordo, sempre per tutti noi, che, secondo alcuni dati dell'Europol, in Europa sono scomparsi in un anno, o comunque non si trovano più, qualcosa come 10.000 minori, quindi stiamo parlando di cifre importanti e che interrogano la coscienza degli adulti e dei decisori, a livello europeo.

Dopo questo quadro di dati, abbiamo pensato appunto di fare anche uno *zoom* regionale per dare l'idea di come, purtroppo, nel nostro Paese ci sia una differenza poco tollerabile dal nostro punto di vista. Non si può pensare che un bambino nato in un paesino del sud Italia sia differente, nei suoi diritti e nelle sue opportunità, da un bambino nato — lo dico a scapito mio — in una provincia autonoma del nord Italia. Noi sappiamo che la spesa sociale per interventi di *welfare* è molto diversificata e arriva ad essere dieci volte tanto in province come Trento o Bolzano o della regione Valle d'Aosta rispetto, per esempio, alla Calabria, alla Sicilia o al sud Italia.

Noi pensiamo che ci debba essere il coraggio, da parte del Parlamento e dei ministeri, di porre finalmente almeno al-

cuni livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), se non i livelli essenziali di prestazione (LEP), per i minori. C'è un lavoro portato avanti dall'Autorità garante — e pensiamo che venga anche ripreso e riportato all'attenzione dei decisori — che prende appunto in considerazione i livelli essenziali per le persone minorenni, quindi quelli che devono essere i diritti garantiti e minimi per tutti i bambini in questo Paese. Penso che, anche qui, ognuno di noi sarà, poi, libero di fare i conti con sé e con le sue scelte.

Abbiamo voluto, in conclusione del documento depositato, prendere in considerazione quelli che possono essere gli interventi di sostegno a favore delle famiglie perché, al di là dei minori collocati all'esterno del proprio nucleo familiare, ricordiamoci che, in Italia, si allontana meno che nel resto d'Europa, quindi noi abbiamo anche delle buone pratiche.

Qui, potrei citare il progetto Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (PIPPPI) o altri progetti, come le ricerche portate avanti nel nostro Paese, dove si dimostra che interventi di prevenzione, di sostegno e di coesione, con e per la comunità locale, favoriscano la permanenza e la prevenzione eventuale di rischi per i minorenni, in situazioni di fragilità personali o di nuclei familiari fragili.

Questo significa che lo spunto vero dovrebbe essere quello di investire in forma preventiva rispetto ai minori, non eludendo, però, neanche un aspetto importantissimo, cioè che non si può prevenire tutto.

Ci sono anche situazioni di disagio o di fragilità personale dei genitori o per patologie specifiche, ma anche — ricordiamolo — di maltrattamento o di abuso e quant'altro, in cui dobbiamo prima di tutto salvaguardare il minore e, poi, possiamo iniziare a discutere di terapie, di cure e di nuove opportunità, perché comunque l'approccio della nostra professione, rispetto all'affido o al collocamento in struttura, è quello di un rientro del minore nel proprio ambiente familiare.

Questo è un suo diritto, sancito dalla legge e dalle convenzioni internazionali, per cui bisogna fare in modo che i minori

ritornino nei loro contesti, laddove è possibile. Per farlo, quello che io posso dire — non penso di parlare solo per gli assistenti sociali, ma anche per tutte le altre categorie professionali — è che bisogna investire in strumenti che ci permettano di lavorare con queste famiglie. Infatti, nelle conclusioni potrete trovare un insieme di proposte e di ragionamenti che vi elenco brevemente.

Il primo punto è: la necessaria integrazione e la creazione di filiere che possano permettere interventi *ad hoc* per ogni persona. Ogni persona è diversa, ogni bambino è diverso e ogni famiglia è diversa. Noi dobbiamo riuscire a costruire delle filiere. Vi assicuro che sappiamo anche che gli interventi di natura sociale, educativa e psicologica tendenzialmente costano anche meno di interventi riparativi di natura sanitaria. Non possiamo lamentarci, poi, di giovani adulti che ricorrono magari a stili di vita particolarmente dannosi, su cui dover intervenire con il sistema sanitario, quando in precedenza abbiamo — permettetemi di dire — chiuso gli occhi rispetto a quello che stava succedendo.

È, quindi, importantissimo ricordare che un'integrazione che parta dagli asili e dalle scuole, con i servizi sanitari e sociali del territorio, sia fondamentale per prevenire, ma soprattutto per accompagnare anche le famiglie più fragili ad un miglioramento delle loro condizioni. Creeremo ciclicamente situazioni di disagio, se non riusciamo ad intervenire precocemente.

Aggiungiamo che serve investire sulle infrastrutture e sulle professioni. Lo dicevo: non è solo una questione di assistenti sociali, ma è una questione di diritti delle persone. Noi siamo di fronte a una situazione, nel nostro Paese, in cui da anni non si riescono più a sostituire i colleghi negli enti locali, per via del blocco delle assunzioni e delle risorse che sono state tagliate.

Il risultato è che abbiamo di fronte a noi un panorama, dove per alcuni comuni — pensate alle situazioni di cui stavamo parlando, rispetto agli allontanamenti, per patologie importanti o anche per maltrattamenti, e al collocamento in strutture o in affido — il professionista cambia ogni quat-

tro mesi, perché al massimo si riesce a fare un contratto a progetto. Denuncio pubblicamente che alcuni comuni sono riusciti a fare dei bandi di selezione per assistente sociale a titolo gratuito. Questi, chiaramente, sono stati contestati subito.

Non si trattava di uno scherzo; questo bando è stato ritirato immediatamente, ma noi siamo di fronte a comuni di 20.000–30.000 abitanti con un unico assistente sociale, magari *part-time*, che non solo si occupa di minori, ma anche di disabilità, di anziani e di psichiatria. È come se, tra un attimo, ci chiedessero anche di camminare sull'acqua, e un pochino, ci stiamo provando. Ci stiamo specializzando anche in quello.

Vi ripeto che non è una questione solo di assistenti sociali, soprattutto se proviamo a pensare a quello che sta succedendo. Ho letto alcuni resoconti di questa Commissione, dove si diceva: il numero di minori in alcune strutture è eccessivo rispetto al numero di educatori presenti.

Ora, se continuiamo a fare bandi al massimo ribasso per questo tipo di strutture, come in alcune situazioni avviene, o addirittura arriviamo alla voucherizzazione del personale dentro le strutture, io credo che non stiamo dando un buon servizio alle nuove generazioni e ai bambini che dovremmo tutelare. Poi, lascio alle parti sindacali contrattare, però io non posso esimermi dal denunciare una situazione che è a danno delle persone che hanno dei diritti e soprattutto di persone minori d'età che non possono reclamarli da sole.

Un altro punto, legato a quello precedente, è l'implementazione delle risorse. Va detto che nell'ultima legge di stabilità, così come in altri provvedimenti, sono stati stanziati dei fondi, sicuramente anche buoni, per affrontare almeno la situazione e per non arretrare ulteriormente. Certo, noi stiamo sperando ancora in una piena realizzazione della legge n. 328 del 2000 e stiamo sperando che tornino i fondi per la prevenzione. Pensiamo alla legge n. 285 del 1997 o ad altri interventi lungimiranti che investivano in servizi per i minori.

Questo sarà valido fintanto che non si riesce a fare un piano organico che — lo

ripeto — sia uguale su tutto il territorio nazionale, dopo di che piena autonomia verrà data alle regioni nell'individuare le priorità sul loro territorio perché sappiamo appunto che l'Italia è molto estesa e differenziata, ma un livello minimo deve essere garantito dappertutto.

Un altro punto sicuramente è quello cui accennavo, cioè la perequazione. Ripeto che abbiamo territori in Italia, dove ci sono filiere di servizi e specializzazione di professionisti che possono anche avere una formazione continua permanente, e altri territori dove, invece che avere un professionista, si sfruttano — lasciatemelo dire — anche i volontari e il loro buon cuore. C'è una differenza tra una presa in carico professionale o multiprofessionale e il volontariato e di questo dobbiamo essere tutti consapevoli.

Spesso all'esterno, per logiche di mercato e di risparmio, c'è un assistente sociale per quindici operatori o un educatore per quindici operatori, che non hanno il titolo. Questa è una situazione su cui, in Italia — visto che siamo una potenza a livello mondiale e ci riteniamo uno Stato capace di creare una cultura dei diritti — forse un ragionamento più approfondito dovrebbe essere fatto.

In questo senso, arrivo anche alla necessità di avere una formazione più adeguata per le figure professionali, per i professionisti che sono assistenti sociali in particolare.

Ricordo che, oggi, noi abbiamo una situazione di formazione universitaria per gli assistenti sociali che è composta da una laurea triennale e una laurea magistrale. In questo momento, servirebbe, a nostro avviso, intervenire per garantire un accesso alla professione dopo i cinque anni, e non dopo i tre. L'abbiamo richiesto in più occasioni perché siamo convinti che situazioni multiproblematiche richiedano una formazione di alto livello, non solo per gli assistenti sociali.

Questo accade, per esempio, per altri tipi di professionisti, per i quali l'accesso pieno all'esercizio professionale è dopo i cinque anni. Oggi, invece, per gli assistenti sociali molto spesso, per i meccanismi che

citavo prima, dai concorsi alle gare d'appalto eccetera, avviene questo paradosso. Spesso e volentieri, chi accetta delle sostituzioni di un mese o due mesi e i *voucher*? Si tratta dei neolaureati, cioè dei neolaureati triennali, che giustamente dovrebbero aver garantito un minimo di futuro, quindi devono fare anche un minimo di esperienza.

Nelle situazioni più complesse, spesso nei servizi d'accesso per minori, troviamo colleghe e colleghi con laurea triennale, neolaureati e con pochissima esperienza. Noi vorremmo — e da anni lo chiediamo — una laurea quinquennale o una triennale in sequenza con una magistrale, per poter esercitare la professione di assistente sociale. Questo non vuol dire che gli assistenti sociali attuali non abbiano le competenze, ma che se le sono dovute fare, perché, dopo tre anni di università, spesso i colleghi, sacrificando vita privata e anche con i loro soldi, hanno dovuto fare o la magistrale o ancora dei *master* ultramagistrali o dei corsi di perfezionamento.

Forse vale la pena fermarsi a pensare se sia preferibile investire due anni in più di università subito. I dati ci dicono che, in questo momento, per le nuove generazioni di colleghi, più del 70 per cento dei ragazzi fa la triennale e poi la magistrale, anche perché, giacché sono sui banchi dell'università, ne approfittano.

Chiudo sul punto più importante, forse, per affrontare anche in una visione di sistema tutto il tema dei minori fuori famiglia, cioè un sistema nazionale di rilevazione. Questo permetterebbe di affrontare con più tranquillità i dati perché appunto, a seconda di chi viene qui a relazionare o in altri contesti di audizione, qualcuno può strumentalmente dire che i minori sono 30.000, mentre altri potrebbero dire che sono 17.000, oppure qualcuno potrebbe dire che sono 14.000 e qualcuno che sono più di 40.000.

Serve sicuramente investire in una infrastruttura informatica e di rilevazione dei dati che permetta di avere un monitoraggio costante. Ripeto: bisogna capire quanti sono i minori stranieri soli sul territorio nazionale perché, quando parliamo,

come dicevo prima, dei 30.000 fuori famiglia, sono compresi anche loro.

Noi riteniamo che, per affrontare seriamente un fenomeno, bisogna conoscerlo. Oggi, se noi vediamo i dati, regione per regione, osserviamo che non c'è omogeneità nella rilevazione del dato, quindi io posso dire che in una regione ce ne sono 100 e in un'altra 200, però magari, in quella dove ce ne sono 100, non si contano appunto i minori o i minori stranieri o nell'altra magari si contano gli affidi e in questa non si contano. È importantissimo, per tutti noi, investire da una parte sulla prevenzione con dei servizi e sulla formazione di chi lavora e, dall'altra, sulla conoscenza del tema.

Ho cercato di essere breve, anche alla luce degli impegni che tutti voi avete, e ho preferito essere sintetico e presentare un po' i contenuti di questa relazione e il nostro pensiero, lasciandovi anche uno spazio eventuale per domande o quesiti in merito.

Mi fermo qui per il momento.

**PRESIDENTE.** Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**ORNELLA BERTOROTTA.** Mi sono venute in mente delle domande estemporanee.

Intanto, la ringrazio per l'intervento e anche per il documento che lasciato e che, come ho visto, è molto chiaro ed esaustivo.

Mi aspettavo che ci dicesse anche quanti sono gli assistenti sociali in Italia, come sono distribuiti sul territorio nazionale, quanti lavorano in *équipe* socio-psicopedagogica, se ci sono delle differenze nell'intervento in *équipe* rispetto a quello che fa un assistente sociale da solo, quanti uomini e quante donne ci sono.

Mi stupisce e mi è venuto da sorridere perché di solito uno pensa all'assistente sociale donna, però il Presidente — ahimè! — è un uomo. Questa è una cosa che ho notato e che volevo far rilevare: ancora con l'eguaglianza di genere non ci siamo.

Poi, secondo voi, chi dovrebbe supervisionare l'operato degli assistenti sociali? In

questi anni di Commissione per l'infanzia e l'adolescenza, mi sono arrivate tante segnalazioni. In alcuni casi, è emersa la grande professionalità e disponibilità, nonché lo spirito di sacrificio di questi assistenti sociali che lavorano in condizioni veramente disagiate, senza fondi, senza orari e con una mole di lavoro, secondo me, di gran lunga superiore a quella delle possibilità umane.

Tuttavia, mi sono stati segnalati anche dei casi in cui qualche punto interrogativo sul buon operato di queste persone, in effetti, mi è rimasto, quindi mi chiedo come si debba fare. La figura dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza già è qualcosa e noi abbiamo fatto riferimento a loro, o almeno io personalmente fino a questo momento, a livello nazionale o regionale, però mi chiedo come avvenga la verifica, visto che si parla di casi molto delicati. Chi deve intervenire? Chi deve supervisionare?

**GIANMARIO GAZZI, Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS).** Inizio, come è il mio solito, con una battuta e poi diventerò subito molto serio.

La categoria è, al 98 per cento circa, femminile, ma è talmente avanti che ha eletto un uomo. Io spero che, prima o poi, vengano elette più donne, nelle altre istituzioni. Il principio è, come ha scritto un collega *blogger* che cura alcune realtà virtuali dedicate al servizio sociale, che la mia elezione è merito di un Consiglio veramente capace e soprattutto coraggioso che ha eletto non solo un uomo, ma ha eletto un uomo sotto i cinquant'anni che non è dipendente pubblico e che, anzi, era dipendente pubblico e ha scelto il terzo settore per lavorare. Credo di descrivere l'antitesi della rappresentazione tipica dell'assistente sociale. Questo non significa che non abbia lavorato nel pubblico; l'ho fatto per un paio d'anni in un consorzio di comuni, appunto sulla tutela minori e sull'accompagnamento della famiglia, in passato.

In un documento che abbiamo lasciato, di quelli ancora in ristampa, abbiamo inserito i dati. Io posso dire, sulla profes-

sione, com'è articolata nel Paese in questo momento.

Noi abbiamo una professione che è prevalentemente ancora legata agli enti locali, all'incirca per un 30 per cento. Abbiamo, a seguire, la sanità e, poco sotto la sanità, abbiamo ormai il terzo settore. Iniziamo a vedere anche un numero abbastanza consistente che per il nostro Paese è una quasi novità — dico «quasi» perché è un percorso che parte dagli anni Novanta — di liberi professionisti che cominciano ad affacciarsi nel mondo dei servizi.

In merito, cosa dire? Chi sovrintende l'attività? L'attività di vigilanza sull'azione professionale dei colleghi è innanzitutto, se parliamo di professione, di competenza dell'Ordine, che ha questo compito: è un ente pubblico non economico che interviene sulla gestione che potremmo definire «domestica», cioè sulla disciplina, sull'etica.

In particolare sulla disciplina, noi abbiamo già attuato, perché siamo ormai quasi al terzo anno di esecuzione, quanto previsto dal DPR n. 137 del 2012. Abbiamo dei consigli di disciplina, ormai in tutte le regioni, e abbiamo dato indicazioni precise agli ordini ed ai consigli regionali in merito all'apertura dei procedimenti.

Voi sapete che per effetto del DPR n. 137 è stata separata la funzione, per cui i consigli nazionali e regionali degli ordini hanno le funzioni amministrative, di indirizzo e di rappresentanza, mentre i consigli di disciplina sono nominati dai tribunali, su indicazione di un numero doppio di componenti da parte del consiglio regionale. Il tribunale istituisce e nomina il consiglio territoriale di disciplina che ha il compito di eseguire e di procedere, in completa autonomia, rispetto al consiglio dell'ordine regionale, quindi è, di fatto, un tribunale composto da colleghi, ma che ha solo quel compito e non ha neanche un conflitto d'interesse legato alla nomina.

Lo dico perché un consigliere regionale viene eletto dagli iscritti, quindi, in passato, si diceva «negli ordini non si faranno mai del male tra di loro perché, alla fine, tra iscritti si devono anche votare», mentre, nel consiglio di disciplina, il collega viene valutato a fronte di eventuali segnalazioni

da parte di persone o di enti o della procura o del pubblico ministero, per cui c'è un procedimento e i colleghi che giudicano l'iscritto vengono nominati dal tribunale.

Non c'è nessun tipo di elezione diretta da parte degli altri professionisti, ma c'è una nomina. Inoltre, vi ripeto che, se il consiglio di disciplina deve essere composto da quindici persone, come nel caso della Sicilia, il consiglio regionale della Sicilia deve mandare, al presidente del tribunale di Palermo, 30 nominativi. Poi, il tribunale, in completa autonomia, sceglie quindici nominativi da inserire all'interno del consiglio di disciplina. Questa è la funzione disciplinare.

Noi abbiamo anche un organismo di vigilanza che è il Ministero della giustizia, quindi viene vagliata, come per tutti gli atti degli ordini, da parte del ministero ogni nostra azione.

Su un'altra questione posta, quella delle situazioni di cattivo esercizio della professione, noi, come Consiglio nazionale e come consigli territoriali, abbiamo sempre detto «vanno segnalate». Noi, negli anni, abbiamo visto un incremento dei procedimenti disciplinari appunto perché stiamo lavorando per far sapere a tutte le persone che si rivolgono ai professionisti che hanno diritto ad accedere ad una valutazione da parte dell'ordine professionale, rispetto all'azione che ha messo in campo un collega.

Quello di cui noi siamo preoccupati è, come dicevo prima, l'effettiva capacità del collega di intervenire in situazioni, come descritte precedentemente, dove è da solo, con un *part-time* e senza risorse e servizi.

Quando dico «senza risorse» non intendo dire che sia senza soldi, il che già sarebbe qualcosa, ma stiamo parlando di territori dove, per esempio, non vi è assistenza educativa domiciliare e non ci sono servizi domiciliari. Non sto parlando di educatori a domicilio, ma anche solo di operatori socio-sanitari che possano, se non altro, intervenire nella tenuta del domicilio. Posso pensare al classico servizio domiciliare, con cui l'operatore aiuta e sostiene la famiglia, laddove magari ci sono delle limitate capacità.



L'ultima volta che sono intervenuto in questa Commissione, accompagnando la precedente Presidente Mordegli, un vostro collega ha detto: «è come se voi foste in trincea tutti i giorni». Io ribadisco un concetto che abbiamo detto in quell'occasione. Noi siamo la linea Maginot, cioè noi stiamo contenendo, facendo veramente i salti mortali, come altri professionisti, e lo dico perché non è che vogliamo essere autoreferenziali. Noi con altri professionisti, oggi, in Italia stiamo facendo i salti mortali per evitare che ci sia un arretramento ulteriore nella società italiana, partendo appunto dai più piccoli.

Rispetto a questo, prima è stata citata l'Autorità garante. Abbiamo sottoscritto un anno fa — adesso, stiamo avviando i contatti con la nuova Autorità garante nazionale — un protocollo, come Consiglio nazionale e Autorità garante, che vuole andare nella direzione in cui ogni azione venga integrata a livello nazionale ed a livello regionale. Stiamo cercando di promuovere anche con i consigli regionali dei protocolli similari per ogni territorio, perché ormai è il tempo di costruire ponti e non solo istituzioni di controllo. Ognuna di queste istituzioni deve collaborare con l'altra per migliorare, alla fine, i servizi e le opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, ma soprattutto lo penso per gli adulti che sono i genitori di questa infanzia.

Non so se ho risposto.

**PRESIDENTE.** Direi di sentire ora le altre domande e di dare una risposta unica, per non andare in là col tempo.

**DONELLA MATTESINI.** Ringrazio per questa audizione e per il bel lavoro approfondito che ci ha rappresentato e che ci ha lasciato il Presidente nonché la vicepresidente.

La collega chiedeva «perché non ha portato il quadro della situazione?». Ora, è chiaro che non era questo l'oggetto dell'audizione, però io approfitto per chiedere alla Presidente, prima di chiudere l'indagine conoscitiva, di fare un'audizione nella quale sia possibile raccontarci la mappa delle presenze degli assistenti sociali.

Questo aiuterebbe anche a capire in modo chiaro quello che lei ci ha detto oggi, nel senso che sono pochissimi i servizi che lavorano in rete e sono pochissimi gli assistenti sociali che lavorano anche in *équipe* perché, in gran parte, sono persone che lavorano da sole.

C'è anche un tema che segnalo a questa Commissione, parlando di minori, cioè che quella dell'assistente sociale è una delle professioni a grande rischio. In merito, le faccio una domanda. Rispetto soprattutto alla questione di quella che viene chiamata « sottrazione dei minori », io credo che già in questo termine è implicito un giudizio, cioè il fatto che gli assistenti sociali siano giudicati come quelli cattivi che, non si capisce il perché, portano via i bambini.

Poi, ci può essere qualcuno, per carità, come in tutte le professioni, che ha qualche problema, però credo che sia utile che voi ci raccontiate anche questo. Lo dico anche per capire effettivamente qual è il dato.

Lo vedo, pur essendo in un territorio — parlo della Toscana — che per i servizi sociali ha sicuramente un'attenzione molto superiore ad altri, ed è vero che ci sono comuni che hanno una o due assistenti sociali, per un numero enorme di abitanti. Ora, avendo in carico contemporaneamente il bambino disabile e tutta la questione, per esempio, delle persone senza fissa dimora o delle persone sotto sfratto, si tratta di un lavoro enorme, per cui non si può che andare in *burn-out* e in difficoltà, nel senso che non ce la fai ad avere il tempo materiale per seguirli, altrimenti diventi un impiegato che fa le pratiche.

Naturalmente, non lo ripeto per sottolineare che ci potrebbero essere anche atteggiamenti non positivi, ma per tornare su questo aspetto del rappresentare e del darci gli strumenti, anche numerici, per capire, perché forse potrebbe aiutare la Commissione.

Anche qui, durante quest'indagine, c'è stata una dichiarazione esplicita nel dire « voi siete colpevoli perché sottraete i bambini ». Certo, qualcuno lo può anche fare ed è naturalmente legato al fatto che c'è anche chi sostiene — anche su questo, se così fosse, sarebbe bene che qualcuno indagasse

perché compete alla magistratura e non a noi — che ci sia un interesse nel portare i bambini fuori dalla famiglia per metterli nelle comunità.

Detto questo, rimanendo a quello che è il ruolo di questa professione, vorrei dire che si tratta di una professione importante che credo paghi per due, anzi tre aspetti.

Uno di questi è relativo alla questione della formazione universitaria. Io penso che voi abbiate ragione e, tra l'altro, sono anche firmataria di una proposta di legge che prevede la laurea quinquennale perché è esattamente così: ci si ritrova a occuparsi di una quantità di situazioni diverse, e di fronte alla complessità delle stesse — perché, per occuparsi di minori non basta la stessa preparazione di dieci fa — quando ti devi occupare di tutto, è bene avere un bagaglio di base corposo.

Uno, quindi, è l'aspetto della formazione, mentre l'altro riguarda il fatto che nel corso del tempo, comunque sia, gli altri professionisti, che operano nel sociale e che hanno la laurea quinquennale, si sono, spesso, rapportati a loro come se si trattasse di una professione minore.

In più, l'ultima cosa che mi colpisce molto è il fatto che, ogni volta che in un servizio sociale c'è il problema di una persona, viene automaticamente, anche dalla stampa, ma soprattutto dalla televisione, utilizzato e individuato l'assistente sociale come colpevole, per cui la domanda è: questa rappresentazione, che viene fatta, indebolisce o meno l'azione?

Io ho una cara amica che ha subito un attacco pesante da un genitore a cui erano stati allontanati i figli perché individuata, tra l'altro, come persona che usava violenza nei confronti dei figli e dei loro amici. Questo episodio è stato rappresentato come « tu mi hai tolto i figli e sei colpevole ». Si trattava di una situazione in cui questa persona era da sola e si era verificata a fronte del fatto che qualche giorno prima c'era stata una delle tante trasmissioni della domenica pomeriggio, in cui, quando si affronta il tema dei minori fuori famiglia o comunque ogni volta che c'è un caso di minore, si verifica quest'atteggiamento — lo

ripeto — colpevolizzante, anche in modo scandalistico.

Io domando a voi se anche quest'elemento di come viene rappresentato l'intervento dell'assistente sociale crei o meno difficoltà rispetto al poter esplicitare la propria professione in un ambito che ha bisogno di credibilità, perché quel bambino o quella bambina che viene allontanato ha bisogno che la sua famiglia si fidi di quel servizio.

In merito, vi ho già fatto la domanda e mi permetto solo una valutazione perché, occupandoci un po' di minori, tutti noi ci siamo resi conto che il tema non sono loro e spesso non sono i professionisti, ma sono gli adulti intesi come genitori. Insomma, i casi di bullismo, in cui i genitori vanno a difendere i figli di fronte al dirigente scolastico — ma potremmo riportare un migliaio di altri casi — ci rimandano esattamente a quella complessità sociale a cui, forse, dovremmo tutti far riferimento, quando cerchiamo di occuparci in modo mirato di alcune professioni, con le quali io penso noi dovremmo provare ad avere un po' di alleanza in più.

La domanda era: quanto hanno pesato e quanto pesano i messaggi che passano? Inoltre, vorrei sapere se siete disponibili, se il Presidente è d'accordo, a tornare per fornirci i dati. Mi sto chiedendo, sul caso di Caivano, gli assistenti sociali di quante persone si occupano, cioè quante ne hanno in carico? Dieci, venti o trenta? All'interno di quanta popolazione? Lo chiedo perché anche questo fa la differenza, insomma essere in pochi professionisti e avere un territorio enorme che non ti permette di agire.

Penso che questo sia un punto importante perché noi abbiamo bisogno di credere, in modo consapevole e sulla base dei fatti, che abbiamo a che fare con una rete integrata, anche di professionisti, che possa permettere — ripeto — di aiutarci ad andare avanti.

C'è un'ultima domanda che mi è venuta in mente. Spesso viene chiesto agli assistenti sociali di fare quello che non fanno le istituzioni? Voi siete una professione che si occupa di persone che hanno necessità di interventi integrati. Siete voi che tessete il

filo, un po' come avviene per le donne, affinché si facciano tante cose oppure la questione, invece, dell'integrazione, non è sulle vostre spalle?

SANDRA ZAMPA. Sarò telegrafica perché si sta facendo tardi.

Vorrei ringraziarvi soprattutto di questa esposizione. Il documento merita una lettura attenta e una riflessione e vedo anche che è molto ricco.

Stavo guardando la parte finale, dove accennate ai risultati e descrivete risultati di alcune sperimentazioni, come il progetto PIPPI, anche per capire quali sono le alternative e come si potrebbe lavorare.

Mi colpisce molto, come sempre d'altra parte, che dove ci sarebbe più bisogno, in realtà, nel nostro Paese si è più assenti. L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza fornisce i dati, ma sta in Lombardia, Piemonte, Toscana e Emilia-Romagna. Poi, c'è il Friuli-Venezia Giulia che, pur non avendo l'Osservatorio, possiede i dati. Questo mi sembra uno dei problemi che continua a trascinarsi, cioè questa incapacità e impossibilità del nostro Paese di avere una rilevazione dei dati.

Il vostro è stato un grandissimo sforzo, visto che siete andati fino al Ministero della giustizia, cioè avete utilizzato tutte le fonti possibili, quindi, ogni volta, c'è stata la fatica di una ricostruzione che, però, continua e che è stata aiutata, in questi anni, certamente dal lavoro dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza che ha contribuito non poco con i dati o comunque a far conoscere di più la situazione e lo stato dell'infanzia e dell'adolescenza.

Anch'io penso, come la collega Mattesini che mi ha preceduta, che uno dei temi sia quello di come si affronta e si parla di questo aspetto in Italia. Credo che sarebbe bene che l'ordine promuovesse anche degli incontri coi giornalisti e con i professionisti dell'informazione perché questo tema e gli altri che riguardano l'infanzia vengano affrontati finalmente in un altro modo, non solo con la ricerca dello *scoop* sul caso più tragico che la cronaca ci propone o sul caso singolare o curioso o con appunto questa contrapposizione tra il vostro lavoro e quello dei tribunali per i minorenni con le fami-

glie, come se ci fosse un atteggiamento anti-famiglia.

Non so se non li avete riportati per qualche ragione, ma ci sono anche i raffronti in sede europea che sono molto significativi, perché ci confermano che l'Italia, in realtà, è molto in basso nella graduatoria.

Questo conferma ciò che lei, presidente, ha detto in apertura della sua relazione, cioè che oggettivamente, salvo una percentuale di errore che immagino faccia parte della realtà e dell'inevitabilità, la disposizione per l'uscita temporanea di un minore dalla sua famiglia è residuale e avviene soltanto in casi veramente estremi, dove, per ragioni temporanee o permanenti, il nucleo familiare originario non è in grado in alcun modo di affrontare la situazione.

C'è anche il tema, però, degli affidi che durano troppo, quindi noi, per esempio, nella lettura di questi dati non riusciamo a distinguere se, nella permanenza fuori famiglia, c'è anche il bambino che potrebbe tranquillamente già essere stato adottato o adottabile, perché in realtà gli affidi durano molto di più di quello che la legge prevede. Occorrerebbe forse, anche su questo, che noi rivedessimo gli strumenti normativi e legislativi.

Torno sul punto della formazione che lei ha richiamato in questa sede. Io credo che questa Commissione, pur non avendo una competenza specifica, probabilmente farebbe bene ad unirsi alla richiesta ed alla proposta, cioè alla linea che lei ha indicato di aprire davvero la questione con il ministero. Voi siete i migliori alleati di quelli che stanno dentro questa Commissione, nel senso che è necessario per noi il vostro intervento, che in questi anni è diventato sempre più complicato e anche solitario, come temo, in molti posti e in molti luoghi, perché ci sono assistenti sociali che lavorano troppo soli, anche rispetto alla comunità, e comunque in contesti di una difficoltà sempre più grande.

Pensiamo solo alla complessità del problema che ci viene consegnato dall'aumento di una presenza di nuove etnie nelle nostre città, anche in positivo natural-

mente, però che richiede un grande lavoro, quindi anche una grande presenza.

Come dicevo, il mio auspicio è che questa Commissione si unisca alla vostra richiesta. Non so se la Presidente Brambilla lo ritenga opportuno, però potremmo noi stessi forse, da qui, anche indirizzare al ministero una richiesta perché venga seriamente presa in esame. Davvero, sono anni che noi parliamo e non si capisce perché stiamo riformando molte professioni, compresa quella dell'educatore, ma non pensiamo che sia venuto il momento che, anche per voi, si proceda a riconoscere tra l'altro, in questo modo, l'enorme difficoltà e la complessità del vostro lavoro che richiedono anche una formazione più intensa e certamente un'alta qualificazione.

Mi piacerebbe fare un approfondimento sulla questione appunto degli affidi dei minori stranieri non accompagnati e anche avere i numeri assoluti di quanti sono quelli presenti. Certo, nelle strutture di accoglienza, in questo momento penso che siano sicuramente prevalenti, ma vorrei anche capire se sono misti e dove sono, perché a me non risulta, o ci sono presenze miste di minori stranieri non accompagnati insieme ad altri? Inoltre, vorrei sapere quanti sono diventati in questo momento e quanti sono i numeri assoluti dei minori stranieri non accompagnati perché anche questo è un altro dei dati che mi interessa. Lo dico perché, quando si ha a che fare coi dati in Italia, accade qualcosa di veramente straordinario: sembra di essere in balia della cabala.

ELEONORA BECHIS. Intanto vi ringrazio della vostra presenza. Vorrei dire che, dando un'occhiata veloce, ho notato che ci sono tante notizie che ovviamente possono essere soltanto sommarie.

Quello che mi interessava, senza accavallarmi con gli interventi delle colleghe che condivido, riguarda il progetto PIPPI. Vorrei sapere se c'è una relazione un po' più ampia dove si capiscono i percorsi che sono stati fatti e quali sono stati i risultati ottenuti. Si nota appunto che, dal 2011 al 2015, c'è stato un crescendo di adozione del progetto nelle varie località, quindi è un progetto che sta avendo degli ottimi risul-

tati. So che addirittura ci sono dei comuni che hanno chiesto di inserirlo all'interno della normativa del comune stesso o che a livello regionale, adesso, stanno cercando di capire come poterlo fare.

Riguardo al sistema di rilevazione dei dati e soprattutto dell'elaborazione degli stessi, mi chiedevo se voi avevate in mente qualche organismo o qualche ente che potesse in qualche modo avere l'autorevolezza, oltre agli osservatori regionali che, a loro discrezione, vi rilasciano i dati, come li rilasciano a noi, o non li rilasciano del tutto. Mi chiedevo se c'era appunto un ente o un organo e mi viene da pensare alla magistratura che comunque segue la maggior parte dei casi, per cui vorrei sapere se si riesce in qualche modo ad avere, secondo voi, un'idea soprattutto per la programmazione.

Poi, sono contenta di sentire che appoggiate, in qualche modo, una rinascita o comunque un ampliamento del fondo della legge n. 285 perché ha dato e sta ancora dando, per le città riservatarie, un po' di ossigeno e forse sarebbe il caso di ripensarlo e di ampliare anche le località. Grazie.

GIANMARIO GAZZI, *Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS)*. Il tempo è tiranno, quindi darò delle risposte sintetiche.

Vi dico subito che, se ce ne date il tempo, perché, come dicevo, sono 70 giorni che siamo insediati, più che volentieri verremmo a presentare tutti i dati possibili sulla professione in Italia, in questa sede, magari anche approfondendo.

Procedendo con ordine, quella sul rischio professionale è una priorità. Io ricordo, dopo due settimane o un mese al massimo dal primo insediamento, quindi parlo di cinque anni fa, di aver dovuto telefonare ad una collega in rianimazione perché era stata aggredita. Ormai la violenza, nei servizi sociali del territorio, non è per forza solo fisica, ma a Pavia una collega è stata salvata *in extremis* da un'aggressione ed è stata lanciata una Molotov, come altre in provincia di Bari.

Spesso la comunicazione, sui giornali e nelle televisioni locali e nazionali, dipinge

la figura professionale come un nemico, quando si parla di minori. Inoltre, c'è anche una responsabilità, che mi sento di dire alle volte ricade su chi ha ruoli amministrativi o politici, di promettere degli interventi che non sono realizzabili, dopo di che la gente si crea l'aspettativa di aver diritto a qualcosa e chi è costretto a dire di no ne fa le spese. Lo dico perché, se io prometto che avrai il *bonus* dal comune, anche se i soldi in realtà non ci sono, non ti viene dato il *bonus*, però intanto io te l'ho promesso. Poi, quando l'assistente sociale dice « no, la sua domanda è stata rifiutata », l'aggressione, se non altro verbale, che vi assicuro non è mai piacevole, è perlomeno scontata.

Rispetto a queste rappresentazioni della figura professionale, io do una notizia. Noi abbiamo già avviato le pratiche per querelare almeno una trasmissione, se non più di una trasmissione, dove la figura professionale non solo è stata dipinta come cattiva, ma addirittura ci hanno definito in altri modi. Adesso, non ricordo il termine esatto, però insomma, se non ci hanno detto che eravamo incapaci, perlomeno ci avranno detto che eravamo ignoranti. Questo era il succo, però vi ripeto che non ricordo bene i termini della questione.

Comunque, ricordo anche che rappresentazioni sbagliate, non solo della professione, ma dei servizi, creano anche una fuga dai diritti. Io ricordo situazioni anche sui giornali, raccontate da alcuni cronisti onesti intellettualmente, di donne che, pur vittime di violenza, non si rivolgevano ai servizi sociali per paura che venissero allontanati i figli, quindi sappiamo benissimo che rappresentare nel modo scorretto può portare a situazioni ben peggiori di quelle che già si realizzano.

Non entro sulla questione di Caivano perché sarebbe troppo lungo. Io penso e condivido quello che ha detto l'onorevole Zampa rispetto alla disparità e al circuito vizioso che si sta creando nel Paese, per cui chi ha meno avrà sempre meno. Sto parlando di regioni, quindi, laddove sarebbe più opportuno — e qui vedi Caivano — intervenire con maggiore lungimiranza, ci sono appunto i luoghi dove c'è meno investimento. Questo è stato denunciato anche

dal magistrato Cavallone del tribunale di Napoli con un articolo in cui diceva « qui, il problema non è l'esercito, ma il fatto che mancano le assistenti sociali », quindi non lo dico io, come Presidente dell'ordine, ma lo dice chi lavora in quei territori.

Vorrei, giacché parlo di tribunale, aggiungere che siamo vigili e attenti e che condividiamo alcune preoccupazioni espresse sulla riforma dei Tribunali per i minorenni, non tanto perché non la riteniamo giusta, anzi appoggiamo l'idea di un tribunale per la persona e per la famiglia che ri-accentri e si faccia carico di tutto quello che riguarda il minore, la famiglia e la persona. La nostra preoccupazione è legata all'autonomia e alle risorse, rispetto alla specifica dei minori. Riguardo al modello previsto attualmente, mi risulta essere, al vaglio del Senato, la riforma. Non siamo sicuri che il modello della DDA per la Procura per i minori, una volta rientrato nell'ordinario, possa garantire non solo la specificità, ma anche le risorse.

Noi sappiamo che molte volte, anche oggi, col Tribunale per i minorenni alcuni ritardi si realizzano per la lunghezza delle indagini proprio perché non c'è personale. In futuro, se il procuratore che si dovrà occupare dell'indagine sui minori dovesse essere distratto anche da altre funzioni, noi siamo molto preoccupati della possibilità effettiva di specializzarsi rispetto a quella situazione che deve seguire, perché chiaramente è chiamato ad altro, rientrando nella Procura generale.

Sull'adozione e sull'affido, quando vogliamo, possiamo partire. Siamo convinti anche noi che, per molte delle questioni concernenti l'adozione e l'affido dei minori stranieri sia opportuna la sperimentazione dell'affido omoculturale dei minori stranieri che oggi sono in struttura. Parliamo di migliaia di minori stranieri soli che arrivano sulle nostre coste e non solo, perché ci sono anche a Tarvisio. Io vengo da un posto vicino al Brennero e posso dirvi che ve ne renderete conto, se venite a fare un giro, come dicevo alla Presidente, magari in agosto. La seduta di agosto si potrebbe fare al Brennero che è un po' più fresco.

Chiudo sulla richiesta dell'onorevole Bechis in materia di chi dovrebbe raccogliere i dati. Io penso che, in tal senso, autorevoli possano essere sia il ministero che cura il *welfare* che il Ministero della giustizia, come istituzioni neutre, perché penso che sia all'interno dei loro compiti istituzionali. Sicuramente, potrebbe esserci anche l'Istat.

Confermo la disponibilità nostra, come Consiglio nazionale, anche per la neo-costituita Fondazione dell'ordine, a contribuire più che volentieri con i dati in nostro possesso.

Nel chiudere, vorrei precisare che, su PIPPI, è tutto disponibile e che adesso è stato presentato. La vicepresidente è esperta perché era delegata, per noi, rispetto a questo progetto, quindi, a margine e senza rubare troppo tempo, le chiedo di integrare.

ANNUNZIATA BARTOLOMEI, *Vicepresidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS)*. Integro rapidamente dicendo che quello di PIPPI è un modello organizzativo e di intervento che noi condividiamo perché si ispira peraltro alla cultura e alla metodologia che noi seguiamo. Noi auspichiamo che, da sperimentazione, diventi modello che funzioni esattamente perché mette in campo risorse.

Tra l'altro, vorrei dire che, se passiamo dalla sperimentazione all'istituzione del modello, nell'organizzazione delle istituzioni che noi abbiamo a disposizione, forse superiamo anche un aspetto un po' inquietante che riguarda il fatto che, per monitorare la sperimentazione, ci sono i gruppi di controllo, cioè ci sono delle famiglie che vengono escluse da questa sperimentazione, quindi dal sostegno, attraverso risorse professionali e di servizi.

Vorrei dire anche, rispetto al discorso della legge n. 285, che molti aspetti del modello PIPPI si rifanno anche alla logica promozionale e preventiva di sostegno che ha mosso la progettazione della legge, che ha lasciato sicuramente anche delle risorse, benché assolutamente irrisorie, ma ha appunto lasciato una cultura dei servizi.

Il discorso dell'integrazione, in questo momento, soffre — lo dico anche rispon-

dendo all'onorevole Zampa — esattamente delle carenze, che esistono, di risorse. Prima il Presidente faceva riferimento alla necessità dell'integrazione fra i comparti e posso dirvi che quello che si sta producendo è che ogni settore, in sofferenza di risorse, vive il rapportarsi con altre istituzioni come una perdita di tempo. Inoltre, integrarsi su situazioni, come quella dei minori e della famiglia, richiede per forza il lavoro dell'ente locale e del servizio sanitario. Ne vedrete delle belle con la prossima indagine sulla salute, anche per la salute mentale dei bambini. Ci sono liste d'attesa che riguardano bambini che non frequentano la scuola, ma ci sono anche tutti i servizi per gli adulti.

Come faccio io a lavorare mantenendo il bambino all'interno delle relazioni familiari, quando in famiglia c'è un problema psichiatrico o di dipendenza, se non riesco a rapportarmi con il servizio che segue l'adulto?

Allora, quello che sta succedendo è che c'è un rigurgito difensivo rispetto all'integrazione appunto perché mancano le risorse. Noi, come assistenti sociali, siamo gli operatori che di più cercano di legarsi e tentiamo di fare da cordone e da rete per unire e per integrare le questioni.

Poi, come abbiamo scritto, il modo di affrontare integrato significherebbe un risparmio incredibile. Io lavoro nella sanità, nel campo dei minori, per cui, se io faccio risparmiare il comune perché non inserisco un bambino in casa-famiglia — nella mia storia ne ho inseriti veramente pochi — risparmia solo il comune e la mia ASL di questo si disinteressa perché i finanziamenti sono separati. Questo è uno degli aspetti per cui dobbiamo integrare.

A proposito della procura, c'è un aspetto che ci preoccupa un po'. Rispetto ai controlli delle strutture, noi non abbiamo, al di là dei controlli amministrativi che sono sempre un onere in più per i comuni e per il servizio sociale del comune, la possibilità di valutare l'impatto dei modelli educativi che, invece, noi osserviamo direttamente perché, quando inserisco un bambino in casa-famiglia, poi il mio monitoraggio chia-

ramente riguarda la sua vita lì, in relazione alla partenza e all'esito.

Un altro dato sulla riforma del Tribunale per i minorenni è: dove andrà a finire la competenza delle procure sui controlli? Lo chiedo rispetto al tema della specializzazione, anche se è vero che è previsto l'ingresso preferibile di giudici e magistrati che hanno esperienza in questo campo. Devo dire che, poi, ci sono anche molti giudici che transitano nelle procure perché sono tematiche che non sono d'impatto soltanto per noi ovviamente.

A proposito della formazione, l'aspetto della dimensione emotiva, quindi la possibilità di reggere un carico di questa natura nell'affrontare non solo le aggressioni, ma anche la decisione di allontanare un bambino e di intervenire in qualche modo, richiede ancora maturità, cioè richiede una rete e più professioni, ma richiede anche un percorso di maturazione.

Oggi, mentre nei momenti più favorevoli di risorse professionali e di servizi c'è la possibilità di immaginare un inserimento graduale in certi ambiti di lavoro, questo non è più possibile, se all'unica assistente sociale di un comune arriva tutto addosso. Non c'è più la situazione in cui il Ministero

della giustizia faceva i sei mesi di formazione sul campo e di inserimento e si poteva scegliere su una rosa di professionisti.

Su PIPPI, vi ripeto che, se lo mandano a regime, noi siamo molto felici. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie. Come dicevo al Presidente, gli atti della vostra audizione ovviamente andranno a tutti i commissari, cui uniremo anche l'allegato del vostro documento, così che possa essere materia di approfondimento per tutti.

Inoltre, se siete d'accordo, nell'ambito della prossima indagine conoscitiva, quindi a fine giugno o ai primi di luglio, come dicevamo, noi vi chiederemmo di nuovo di intervenire perché chiaramente il vostro ruolo e la vostra competenza, anche in quel caso, diventeranno preziosi per i risultati dell'indagine conoscitiva.

Vi ringrazio a nome di tutti i commissari e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.40.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 29 gennaio 2018*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**La professione di assistente sociale e gli interventi con le famiglie  
con minori d'età**





## **Indice**

|  |                |
|--|----------------|
| <b>1. Premessa</b>   | <b>pag. 24</b> |
| <b>2. Il Servizio sociale professionale</b>  | <b>pag. 25</b> |
| <b>3. Normativa di riferimento</b>   | <b>pag. 27</b> |
| <b>4. Le alternative alla famiglia</b>   | <b>pag. 31</b> |
| <b>5. La condizione di bambini e ragazzi allontanati<br/>dalla famiglia di origine</b> | <b>pag. 33</b> |
| <b>6. Il livello regionale</b>   | <b>pag. 36</b> |
| <b>7. Gli interventi di sostegno alle famiglie con minori</b>                          | <b>pag. 39</b> |
| <b>8. Conclusioni</b>  | <b>pag. 43</b> |



LA PROFESSIONE DI ASSISTENTE SOCIALE E GLI INTERVENTI CON LE  
FAMIGLIE CON MINORI D'ETA'

*Sono nato senza chiederlo, e senza volerlo morirò  
Sembra che mi stia spostando  
Sono immobile da un po'*

*(F. De Gregori "Non è Buio ancora" traduce Bob  
Dylan "Not Dark Yet")*

**I. Premessa**

Non possiamo sapere con precisione cosa pensano i minorenni lontani dalle proprie famiglie di origine; possiamo solo immaginare che nessuno di loro abbia chiesto di venire al mondo e che, come ogni essere umano, voglia vivere pienamente. Possiamo immaginare che durante la separazione dal proprio nucleo familiare vi sia sicuramente una forma di dolore, di inadeguatezza e di rifiuto che devono necessariamente essere accolti e ascoltati. Possiamo supporre che ogni fanciullo di età almeno consapevole, guardi i propri pari con le loro famiglie, nelle scuole, nei luoghi di socializzazione e senta una sensazione di immobilità, come se la loro esistenza si fosse fermata a quella separazione che non vede alcun progetto di vita e di crescita naturale a cui ogni bambino ha diritto. È per questo che le istituzioni, la società civile e le professioni coinvolte sono costantemente impegnate sulla tematica affinché i minorenni fuori famiglia vivano la sensazione di *essere in movimento*. Un percorso di cambiamento è garantito dall'esistenza di un contesto istituzionale e professionale che accolga i minori con le loro famiglie, supportandone la crescita, curando il contesto relazionale e affettivo e soprattutto *muovendo* le famiglie perché siano pronte a proseguire con loro la vita.

In questa prospettiva si colloca il servizio sociale professionale che, nonostante le diverse opportunità presenti sul territorio italiano, opera al fine di rendere esigibili i diritti fondamentali dei minori e di esercitare un ruolo di *empowerment* e dialogo con le parti civili per implementare e migliorare le politiche di supporto alla famiglia e al minore d'età.



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

## **2. Il Servizio sociale professionale**

*Il servizio sociale è una professione basata sulla pratica e una disciplina accademica che promuove il cambiamento sociale e lo sviluppo, la coesione e l'emancipazione sociale, nonché la liberazione delle persone. Principi di giustizia sociale, diritti umani, responsabilità collettiva e rispetto delle diversità sono fondamentali per il servizio sociale. Sostenuto dalle teorie del servizio sociale, delle scienze sociali, umanistiche e dai saperi indigeni, il servizio sociale coinvolge persone e strutture per affrontare le sfide della vita e per migliorarne il benessere.<sup>1</sup>*

*Il mandato del cambiamento sociale (.....) è guidato dalla necessità di sfidare e cambiare quelle condizioni strutturali che contribuiscono all'emarginazione, all'esclusione sociale e all'oppressione.<sup>2</sup>*

Pertanto, l'assistente sociale è chiamato a contribuire ai processi di cambiamento, sia osservando e interpretando i fenomeni insiti nel divenire della società, sia promuovendoli attraverso azioni di accompagnamento e sostegno rivolte alle persone e alle comunità di riferimento, per l'affermazione dei principi di dignità, pari opportunità e giustizia sociale.

Per far questo gli assistenti sociali agiscono in ogni ambito della vita dell'individuo perseguendo i principi della unicità della persona, dell'autodeterminazione degli individui e della coesione sociale, anche per rimuovere gli ostacoli che compromettono lo sviluppo personale e sociale.

L'azione professionale è rivolta non solo alle persone, sempre protagoniste e partecipi attive del cambiamento, ma anche alle comunità, considerate luogo dove il disagio si manifesta ma anche e soprattutto luogo nel quale rintracciare, potenziare e attivare le risorse. L'attenzione è rivolta inoltre alle istituzioni, espressione della responsabilità pubblica del benessere degli individui e della collettività e alle istanze che emergono dal tessuto sociale.

La comunità professionale esercita con le proprie aggregazioni e con l'impegno dei singoli professionisti, i propri mandati, attraverso le funzioni di *empowerment*, *advocacy* e *policy*.

Gli assistenti sociali sono direttamente interpellati, sulla base del dettato Costituzionale (artt. 3 e 38), nel rendere esigibili i diritti fondamentali degli individui, nella prevenzione di processi di marginalizzazione sociale e nella tutela delle persone/cittadini, delle famiglie e delle comunità in condizioni di disagio o di grave rischio sociale.

<sup>1</sup> "Global definition of Social Work" anno 2014; (a cura di A. Sicora v1 dd. 30.04.14) - Fonte: [www.eassw.org/global-social-work/14/definizione-internazionale-di-servizio-sociale.html](http://www.eassw.org/global-social-work/14/definizione-internazionale-di-servizio-sociale.html)

<sup>2</sup> ibidem



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

Persegue i propri obiettivi anche e soprattutto attraverso l'analisi, lo studio e la ricerca sui fenomeni sociali e attraverso la pianificazione e la progettazione di interventi specifici.

Gli assistenti sociali in Italia sono più di 40 mila e svolgono la loro professione con funzioni differenti all'interno della complessa organizzazione del sistema di welfare, articolato in diversi contesti territoriali e istituzionali, servizi pubblici e del privato sociale, con l'obiettivo di accompagnare persone, famiglie e gruppi sociali in tutte le fasi del ciclo vitale.

La professione assume più ruoli, diversi e complementari, dall'attività diretta a contatto con le persone, alle funzioni di docenza universitaria, nell'impegno verso la formazione continua, nelle funzioni di programmazione, coordinamento e gestione delle risorse, nella supervisione professionale di assistenti sociali in servizio, nella supervisione didattica di studenti. Svolge inoltre la libera professione in ambiti che vanno sempre più ampliandosi e specializzandosi.

In particolare l'infanzia e l'adolescenza, così come le famiglie, rappresentano un contesto di lavoro multiforme e multiproblematico: l'assistente sociale si occupa di quest'area di popolazione con diverse funzioni e per problematiche complesse, all'interno dei servizi sociali degli enti locali, nei servizi sociosanitari rivolti all'età evolutiva, nei servizi per la giustizia minorile, nei consultori familiari, nei servizi per la disabilità. È questo un ambito di interesse specifico tra le aree di massima integrazione, che richiama la collaborazione tra professionisti e servizi differenti, integra problematiche legate all'adulto genitore, con quelle legate alle fasi di sviluppo del bambino e del ragazzo, nel quale devono essere affrontati bisogni sanitari e sociali, comportamenti devianti, la marginalità e le fragilità sociali. Altrettanto complessi sono i modelli operativi che devono essere adottati per garantire l'approccio globale e unitario, necessario a implementare le migliori condizioni ambientali, affettive, educative per lo sviluppo armonico in tutte le tappe evolutive. Nell'età evolutiva si pongono, infatti, le basi per la costruzione dell'identità della persona e per il benessere psico-fisico e sociale di un adulto, nonché per la realizzazione del suo progetto di vita che prende l'avvio all'interno del contesto familiare e sociale. Per tali ragioni, è necessario supportare i contesti di vita delle persone, qualora emergano condizioni di fragilità e comportamenti negligenti.

Per quanto l'essere umano sviluppi le proprie specificità, risorse e fragilità, capacità e vulnerabilità, trasformandosi ed evolvendo lungo tutto il corso della vita, investire nei bambini e nei ragazzi significa contribuire alla realizzazione di capitale umano e investire sul futuro dell'intera società.

A partire dalla legge 285 del 1997, si sta maggiormente affermando un'attenzione alle esigenze e al benessere psico-fisico-relazionale dei minori. Con l'istituzione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e il dialogo con le parti civili si va



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

affermando un approccio metodologico e progettuale specifico a tutela dei minori. Ci riferiamo in particolar modo al Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (PIPP) e al Documento di proposta presentato dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'Adolescenza "*Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti*": entrambi fondano la propria idea *sulla famiglia come ambiente naturale per la crescita dei fanciulli e pertanto deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per svolgere integralmente il proprio ruolo.*

Il nuovo approccio metodologico e progettuale nasce anche dall'esigenza di rendere più omogeneo il territorio italiano sull'attuazione delle prestazioni - in particolar modo quelle socio-assistenziali - al fine di porre attenzione e garantire in maniera concreta i diritti dei fanciulli e del contesto che se ne assume la responsabilità.

Particolare rilevanza assume la tematica della tutela della famiglia come ambiente naturale di crescita e la necessità di sostenere da parte dello Stato questo ruolo - funzione.

### **3. Normativa di riferimento**

Nel preambolo della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (ratificata dal Parlamento Italiano con la legge n.176/1991) si afferma che: "*la famiglia – unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri ed in particolare dei fanciulli – deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo all'interno della collettività*".

*Questo principio richiede che alla famiglia sia garantito un effettivo sostegno, "a partire dalle situazioni di "normalità" come promozione dei fattori di protezione e del benessere e prevenzione delle situazioni di crisi.*

Laddove le fragilità genitoriali producano condizioni di rischio concreto per i bambini e i ragazzi – "*è necessario l'intervento dello Stato e della Pubblica Amministrazione regionale e locale competente*" – attraverso l'assunzione di una *responsabilità diretta* nell'esercizio della funzione di protezione e di tutela nelle forme previste dalla legge, tenendo presente le ulteriori e più ampie indicazioni anche delle Corti europee.

La CRC (Artt. 23, 24, 27) afferma il diritto della persona minore di età ad avere un livello di vita adeguato a promuovere il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Pertanto all'Italia, quale Stato parte, spetta il compito di garantire a tutti i bambini e adolescenti il diritto di godere del miglior stato di salute possibile e di tutelare la salute



psico- fisica- relazionale attraverso efficaci e accessibili sistemi di servizi universalistici e integrati.

E' in capo ai genitori o ad altre persone a cui il minore è affidato la responsabilità fondamentale di assicurare - entro i limiti delle loro possibilità, capacità e risorse sociali ed economiche - le condizioni di vita necessarie al suo sviluppo.

Il tema delle condizioni di vita e di crescita dei bambini e degli adolescenti rappresenta uno degli impegni più rilevanti del Consiglio dell'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali. Impegno che è stato concretizzato nella promozione di politiche sociali sempre più rispondenti alla domanda sociale, attraverso azioni quali: collaborazione nelle ricerche nazionali, partecipazione ai lavori dell'Osservatorio Nazionale Infanzia e Adolescenza, collaborazione con l'Autorità Garante nazionale, stesura delle Linee guida sui processi di sostegno e tutela dei minorenni e delle loro famiglie, impegno a livello nazionale e regionale per la formazione accademica e nei piani annuali per la formazione continua, partecipazione al progetto "Transatlantic Forum on Inclusive Early Years" (TFIEY), l'impegno nelle iniziative necessarie a fronteggiare la drammatica condizione dei Minori stranieri non accompagnati.

L'attenzione ai bisogni e alle problematiche delle famiglie con bambini e adolescenti che il servizio sociale incontra è ulteriormente attivata dalle difficoltà che emergono in questo periodo di crisi sociale e economica: famiglie e minori d'età sono i soggetti più esposti e vulnerabili e che pagano il prezzo più elevato della precarietà complessiva del vivere quotidiano determinata dalla riduzione delle risorse e delle opportunità, dall'indebolimento del sistema dei servizi, dall'insufficienza e frammentarietà delle reti di supporto - dai mutamenti dell'organizzazione familiare, dal venir meno di sostegni alla genitorialità e dalla difficoltà di conciliare i tempi di vita e di lavoro.

L'esercizio delle responsabilità familiari di cura e di sostegno alla crescita è spesso messo in crisi dalla concomitanza di fattori di rischio interni, personali degli adulti e da condizioni ambientali sfavorevoli. La riduzione dei fattori protettivi, anche in fasce di popolazione tradizionalmente più garantite, l'emergere di nuove forme di povertà relazionale e educativa concomitanti all'affievolimento dei sistemi di protezione e tutela pubblici, determinano situazioni sempre più complesse e che si presentano sempre più spesso in forme emergenziali.

In questo quadro complessivo, il CNOAS, mantenendo alta la propria attenzione verso la tematica dei processi di sostegno e tutela dei minorenni e delle loro famiglie, nel 2015 ha deciso di focalizzare l'attenzione sul fenomeno degli allontanamenti - che hanno una limitata consistenza numerica rispetto alle numerosissime situazioni di fragilità che sono sostenute con interventi sociali di significativo impatto per famiglie e minorenni.



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

Questi interventi richiedono politiche nazionali per la famiglia volte alla prevenzione, al sostegno e alla cura nei confronti dei nuclei familiari “a rischio” che devono garantire livelli essenziali omogenei su tutto il territorio nazionale.

Il Servizio Sociale considera l’evento traumatico dell’allontanamento in una visione multidisciplinare, collocandolo in una prospettiva di superamento del momento di crisi e non quale forma di cura.

L’intervento dell’Assistente Sociale è finalizzato prioritariamente a prevenire, laddove possibile, la separazione dei figli dai genitori, nella convinzione che l’allontanamento sia una forma residuale e estrema di protezione. In tal senso quindi va utilizzata nell’interesse esclusivo del minore e secondo i principi di temporaneità, appropriatezza e necessità, come definiti nelle “Linee guida relative all’accoglienza etero familiare” adottate dall’Assemblea delle Nazioni Unite il 18/12/2009 con risoluzione A/RES/64/142.

Per gli assistenti sociali, i concetti di necessità e appropriatezza si traducono in modelli operativi e in prassi diffuse che individuano tra i motivi che rendono necessario l’allontanamento, la condizione di grave rischio per i minori, unita all’incapacità dei genitori e dei familiari significativi di aderire al progetto di sostegno offerto dai servizi o di recuperare competenze genitoriali sufficientemente adeguate. La misura dell’allontanamento è adottata inoltre secondo una gradualità di intervento, che, laddove possibile, prevede il mantenimento della relazione con almeno un genitore, solitamente la madre, finalizzato ad un’azione di supporto alle competenze genitoriali in luogo protetto e con progetti volti alla promozione dell’autonomia personale e familiare.

La misura dell’allontanamento, che va inserita nel più ampio progetto di sostegno a favore del nucleo familiare, non comporta quasi mai l’interruzione dei rapporti con la famiglia d’origine (a meno che non vi siano motivate esigenze di tutela psico-fisica del minore) i quali, in una fase iniziale, spesso, avvengono in contesto protetto. Gli incontri, che richiedono spazi dedicati, hanno l’obiettivo di garantire la continuità della relazione osservata e sostenuta da personale specializzato.

L’appropriatezza dell’intervento, laddove non esistono alternative per sostegni al nucleo anche con forme di educativa domiciliare, finalizzata all’integrazione e al recupero delle competenze di cura, si concretizza con un lavoro intenso dedicato a costruire un consenso e un accompagnamento alla decisione dell’allontanamento. L’assistente sociale coinvolge l’intero nucleo, genitori, bambini, a volte altri fratelli, familiari significativi, istituzioni educative e scolastiche e se necessario gli operatori delle forze dell’ordine che sempre più frequentemente dispongono di personale qualificato e “dedicato” (è il caso di sezioni specifiche delle questure, della polizia municipale, con i quali si costruiscono protocolli operativi ad hoc e/o si formalizzano accordi stabili). Le modalità dell’intervento, sono inoltre curate in un progetto specifico e personalizzato, nella scelta dei tempi, dei luoghi e degli operatori che vi partecipano attivamente.



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

È doveroso sfatare il luogo comune secondo il quale i bambini e i ragazzi vengono allontanati a causa delle condizioni economiche precarie del nucleo familiare, condizioni che eventualmente sono fattori di rischio compresenti con altri (grave trascuratezza, abuso, maltrattamento, patologie delle cure) e che quindi concorrono a generare ambienti familiari dannosi e lesivi dei diritti fondamentali dei bambini e degli adolescenti.

La decisione di allontanare un minore d'età dalla propria famiglia è presa solo dopo un'attenta valutazione non solo della situazione di vulnerabilità, ma anche dell'assenza di fattori protettivi, rappresentati da risorse anche solo potenziali, presenti nei genitori, nell'ambiente familiare, nelle istituzioni deputate alla cura. In tale direzione, si colloca la conoscenza approfondita della rete familiare e amicale di un nucleo, finalizzata all'individuazione di possibili risorse utilizzabili nell'ambito del progetto di sostegno condiviso con la famiglia d'origine.

La scelta di inserire un minore presso una struttura educativa piuttosto che presso una famiglia affidataria è sostenuta da una valutazione professionale che tiene conto delle esigenze specifiche di quel bambino e, di conseguenza, delle risposte maggiormente adeguate ai suoi bisogni. Pertanto, nonostante il dettato normativo, legge 149/2001, predilige l'inserimento del minore *temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo 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 (art.1)*, si sceglie l'inserimento in struttura con personale educativo specializzato, qualora i bisogni e le problematiche individuate necessitino di competenze professionali specifiche. Talvolta, la collocazione presso una struttura educativa può rappresentare una scelta "ponte" per accompagnare bambini, ragazzi e familiari verso progetti di affido.

L'orientamento prevalente degli assistenti sociali che dagli anni 70' si impegnano nei processi di deistituzionalizzazione è testimoniato dalle istanze della professione che nei diversi contesti (dalle ricerche alle richieste di formazione, alla pubblicistica, all'attività nei Piani di zona) si impegnano per la progettazione di risorse e interventi mirati a forme di educazione e sostegno alla genitorialità, alla mediazione familiare, all'educativa domiciliare, alla creazione e supporto alle reti sociali.





#### *4. Le alternative alla famiglia*

Il documento pubblicato a maggio 2015 dall’Autorità Garante dell’Infanzia e dell’Adolescenza,<sup>3</sup> presenta un panorama classificatorio delle strutture residenziali per minori caratterizzato da variegate sfumature ed approcci che mutano da regione a regione. Tale situazione si è venuta a creare anche a seguito dell’entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3/2001, di revisione del Titolo V della Costituzione che ha riconosciuto in capo alle Regioni una potestà legislativa piena ed esclusiva nel settore dell’assistenza sociale. Tuttavia, rimane competenza dello stato la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Dunque, pur nel decentramento, lo Stato deve garantire ai cittadini condizioni minime essenziali dei diritti sociali e civili.

I LEP partono dal principio per cui ogni minore ha il diritto di avere un livello di vita adeguato e di poter godere del migliore stato di salute possibile, tenendo conto che spetta ai genitori o ad altre persone a cui il minore è affidato, la responsabilità di assicurare le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del minore. Pertanto nell’ambito dei minori fuori famiglia i LEP si pongono l’obiettivo di “garantire un adeguato, precoce e integrato sostegno alle famiglie di origine per garantire al fanciullo di crescere in famiglia”

In merito alle misure alternative alla permanenza in famiglia, si richiama la necessità di garantire il sostegno a tutte le forme di affido familiare, per favorire l’uso di tale risorsa soprattutto per i minori fino ai 6 anni e, in subordine, l’alternativa deve essere rappresentata da comunità di tipo familiare,

I LEP richiamano inoltre la necessità di garantire che nessun minore figlio di persona detenuta viva in carcere e che la permanenza fuori famiglia rispetti i principi di temporaneità.

A questo riguardo è indispensabile garantire programmi di sostegno affinché la famiglia possa recuperare le competenze di cura; in caso la situazione familiare sia caratterizzata da problematiche non trattabili e il minore presenti una reale condizione di “abbandono morale e materiale”, si dovrà garantire un percorso finalizzato all’adozione del minore a un’altra famiglia.

Dai più piccoli ai più grandi, i minorenni fuori famiglia presentano problematiche e bisogni diversi, che si trasformano anche nel corso della presa in carico, che richiedono

<sup>3</sup> Autorità Nazionale Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza. Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard, Roma 2015



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

risposte adeguate, flessibili, differenziate, perché possano essere rispettati i diritti di tutti.

Uno dei temi più complessi del garantire i minorenni costretti a vivere fuori famiglia è quello di garantire sostegno ai progetti di avvio all'autonomia per tutti i neomaggiorenni in uscita dai percorsi di tutela.

Nell'individuazione dei livelli essenziali, si pone attenzione anche alle cause che portano un minore fuori dal nucleo di origine: violenza, maltrattamento, abuso, sfruttamento e contesto familiare inadeguato, e alle misure di protezione rispetto a tali fenomeni.

In particolare si raccomanda di orientare l'azione verso la prevenzione di tali fenomeni, e un'adeguata formazione degli operatori, in un sistema dei servizi che garantisca anche la cura e la protezione dei minorenni vittime.

Lo Stato dovrebbe fornire indicazioni univoche di natura legislativa o regolamentare anche relativamente alle varie tipologie di comunità residenziali per minori, rispetto alle quali oggi è presente una condizione di disomogeneità sul territorio nazionale.

A livello regionale sarebbero necessari più adeguati strumenti anche amministrativi, ma non solo, affinché gli Enti Locali, attraverso gli uffici di servizio sociale professionale, possano partecipare al monitoraggio delle strutture, non limitandosi al controllo di natura amministrativa, pur necessario, ma condividendo analisi sui modelli operativi proposti e attuati nelle strutture educative, partecipando alle valutazioni di esito, integrando così la validazione dei processi attuati a favore dei bambini e dei ragazzi accolti, sia attraverso le valutazioni relative ai progetti individuali, sia attraverso la programmazione partecipata e legata alle specificità della comunità territoriale del servizio complessivamente reso.

La ricerca condotta dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha permesso di individuare tre macro-tipologie di comunità di accoglienza residenziale:

1. le Comunità familiari/Case famiglia caratterizzate dalla presenza stabile di adulti residenti (famiglia, coppie, educatori residenti...). Tra di esse rientrano anche le comunità multiutenza;
2. le Comunità educative/socio-educative, caratterizzate da operatori/educatori che non abitano in comunità ma sono presenti con modalità "a rotazione";
3. le Comunità socio-sanitarie, siano esse Comunità familiari/Case famiglia o Comunità educative, caratterizzate dalla complementarietà delle funzioni socio-educative e terapeutiche assunte da operatori professionali e a titolarità compartecipata tra la competenza sociale e sanitaria.

Nella Comunità familiare/Casa famiglia le figure responsabili, vivendo con i minorenni in difficoltà, esercitano le funzioni genitoriali materna e paterna. La caratteristica



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

peculiare della Comunità Familiare/Casa famiglia è data dal ricreare gli elementi fondanti la famiglia, così che ogni persona ritrovi quella situazione di accoglienza caratterizzata da sicurezza, calore umano, solidarietà, in grado di sostenere il processo di evoluzione positiva e di maturazione mediante un'organizzazione familiare caratterizzata da relazioni stabili, affettivamente significative, personalizzate.

Nella Comunità educativa/socio-educativa, centrale è la dimensione professionale assunta dal gruppo di lavoro/équipe educativa che in essa opera. Questa dimensione professionale è espressa dagli educatori (gruppo di lavoro/équipe educativa) attraverso la presa in carico, la cura, l'accompagnamento alla crescita del minore, l'organizzazione della vita della comunità e attraverso la pratica operativa ed intenzionale orientata all'esercizio di funzioni e azioni educative e di cura agite nella quotidianità. In questo senso, e per questo motivo, le Comunità educative/socio-educative e socio-sanitarie non sono un luogo neutro e asettico ma luogo centrato sull'ascolto empatico e sull'accompagnamento.

La collocazione fuori dalla famiglia d'origine assume un significativo positivo nella vita dei bambini quando questo provvedimento di protezione risulta essere circoscritto nel tempo e contestuale ad un intenso lavoro di sostegno alle famiglie finalizzato al recupero di capacità genitoriali sufficientemente buone. Tale obiettivo è perseguibile solo a fronte di una condivisione da parte dei genitori in merito alla collocazione etero familiare che non deve essere vista quale atto punitivo nei confronti del genitore "cattivo" bensì quale forma di protezione del minore e della sua relazione con il genitore che può essere ri-costruita sulla base di presupposti differenti. La ricerca del consenso del genitore deve rappresentare l'obiettivo principale anche nelle situazioni nelle quali non sia stato possibile giungere a una valutazione condivisa con la famiglia circa la necessità di un periodo di collocazione etero-familiare e, di conseguenza, sia stato necessario l'intervento prescrittivo dell'autorità giudiziaria.

##### ***5. La condizione di bambini e ragazzi allontanati dalla famiglia di origine.***

A livello nazionale, i dati disponibili sono aggiornati al 31.12.2012 e i bambini e ragazzi in fascia di età tra zero e 17 anni fuori famiglia di origine sono stimabili a 28.449.

In realtà è molto difficile avere una visione complessiva di quanti siano i minori fuori dal nucleo familiare, ma anche valutare nel tempo l'andamento del fenomeno, poiché a livello nazionale non esiste ancora un sistema di raccolta dati organizzato e aggiornato; tale mancanza non permette di avere una lettura puntuale del fenomeno e quindi di poter strutturare strategie preventive e correttive.

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine professionale ha raccolto i dati disponibili ad oggi a livello nazionale fino al 31/12/2013, analizzando più fonti: Ministero della Giustizia, Osservatori Regionali e indagini ISTAT disponibili.



Il Ministero della Giustizia ha pubblicato nel 2015 i dati statistici relativi agli affidamenti familiari negli anni 2000-2013 disposti dall'Autorità giudiziaria minorile. I dati vengono suddivisi in tre macro aree e suddivisi per Regione: affidamenti familiari disposti nel 2000-2013, affidamenti a comunità o istituti disposti nel 2001-2013, affidamenti familiari (con consenso) ratificati dal Giudice Tutelare nel 2000-2013.

Si tratta di dati evidentemente parziali in quanto registrano il numero dei provvedimenti giudiziari che "annualmente" dispongono l'allontanamento del minore dalla propria famiglia e non già il numero totale di bambini e ragazzi che vivono fuori famiglia, criterio riferito, invece, all'entità del fenomeno indipendente dall'anno in cui il minore è stato inserito nella struttura.

Criticità epidemiologica che si aggiunge alla sfasatura temporale e alla mancanza di aggiornamento dei dati generali, che peraltro non risultano dar conto totalmente del fenomeno, per i territori che non forniscono i dati e per la disomogeneità degli indici qualitativi.

Tuttavia si tratta di dati che forniscono interessanti informazioni per quanto incomplete. L'analisi che segue riporta i dati nazionali.

#### Ø Affidamenti familiari disposti dal Tribunale per i minorenni 2000-2013

Analizzando il dato nazionale emerge che nel 2000 i minori affidati erano 811; il numero degli affidati è ondulatorio ma si ha un picco massimo nel 2005; dopodiché il dato è andato sempre più a scendere, con un leggero rialzo nell'anno 2012 con 588 affidamenti, per arrivare al 2013 a 453 affidamenti, ovvero al 44% in meno rispetto al 2000.



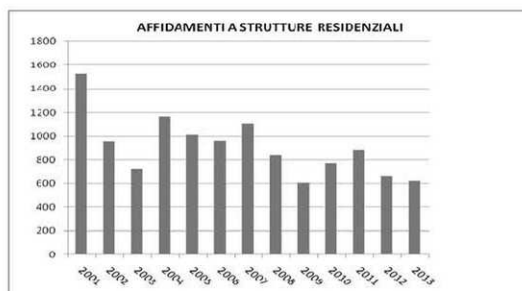
#### Ø Affidamenti a comunità o istituti disposti dal Tribunale per i minorenni 2001-2013

Rispetto agli affidamenti a strutture residenziali per minori il dato relativo al 2000 è di 1526 minori e rappresenta il dato più alto dell'intero intervallo di tempo considerato. Un



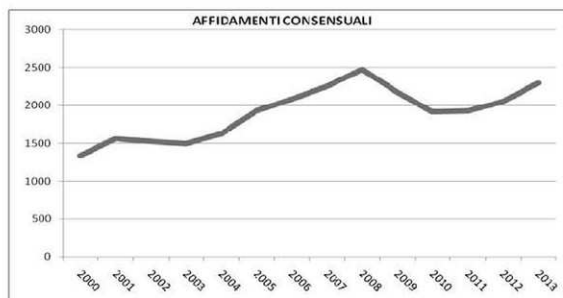
elevato numero di minori affidati a comunità o istituti si ha anche nel 2004, **1169** minori, e nel 2007, **1103** minori; si nota comunque un trend negativo, collegato all'aumento dei provvedimenti di affidamento familiare.

Negli anni 2005 e 2012, infatti, quando vi è un aumento degli affidamenti familiari, gli affidamenti a comunità e istituti scendono del **13,34%** nel 2005, e del **25,2%** nel 2012 rispetto all'anno precedente. Gli affidamenti alle strutture residenziali per minori diminuiscono in poco più di 10 anni del **59,18%**.



#### Ø Affidamenti familiari (con consenso) ratificati dal Giudice Tutelare 2000-2013

Gli affidamenti con consenso costituiscono forse il dato più interessante poiché è l'unico che, a differenza degli altri, va ad aumentare progressivamente nel tempo, crescendo del **71,41%** dal 2000 al 2013. Nel 2000, erano, infatti, **1340** affidamenti con consenso; il dato più alto si ha nel 2008 con **2477** affidamenti con consenso, mentre nel 2013 sono **2297**.



#### ***Un ulteriore punto d'attenzione***

In riferimento al ruolo svolto dall'Autorità giudiziaria nel disporre l'allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare e alle forme di collaborazione con il sistema dei servizi - in particolare con il servizio sociale professionale - è necessario prestare attenzione al nuovo assetto previsto dall'istituzione delle *sezioni specializzate presso i Tribunali e le Corti d'appello in materia di persone e di famiglia*.

I dati riportati testimoniano di una grave frammentazione delle competenze in materia civile, che spesso, come testimoniano le storie dei bambini e dei ragazzi dei quali ci facciamo carico, riproduce e aggrava la *frammentarietà delle relazioni intrafamiliari*, per le sovrapposizioni di competenze, per i tempi dei procedimenti giudiziari che non sempre corrispondono ai tempi di sviluppo e di maturazione delle persone che ne sono destinatarie.

#### ***6. Il livello regionale***

Le Regioni nelle quali è presente l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, forniscono dati più aggiornati: Lombardia, Piemonte, Toscana, Emilia Romagna. Anche il Friuli Venezia Giulia pur non avendo costituito l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza possiede dati aggiornati al 31/12/2014. Dall'analisi dei dati regionali emerge un incremento del fenomeno, derivante dalla presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati.

In *Piemonte* al 31.12.2013 i minori fuori famiglia risultavano essere **2337** a differenza dell'anno precedente che erano **2300**. Sul totale di **2337** a fine 2013, **989** sono stati collocati in strutture residenziali, comprese anche quelle genitore-figlio, e **1348** risultano collocati in affidamento residenziale.



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

In *Lombardia* i dati forniti sono aggiornati al 31.12.2011. L'annuario dell'osservatorio riporta che al 2011 i minori fuori famiglia sono in totale **3989**. Tra questi erano in affidamento **2148** segnando un aumento del **1.2%** rispetto all'anno precedente. Il **16%** dei minori in affidamento sono stranieri, mentre il **5%** sono certificati con handicap. Invece i minori inseriti in Comunità educative o in Casa famiglia erano **1841**, per lo più maschi e adolescenti.

La *Toscana* al 31.12.2014 i minori fuori famiglia sono in totale **2000** di cui **1204** in affidamento familiare e **792** inseriti in strutture residenziali, di cui **319** stranieri. I minori in affidamento sono aumentati del **6%** tra il 2010 e il 2014, mentre i minori inseriti in struttura nello stesso periodo sono aumentati del **30%** di cui il **15%** solo nell'anno 2014.

In *Emilia Romagna* al 31.12.2013 i minori fuori famiglia erano **3372**, di cui **1519** in affidamento familiare (**106** minori stranieri non accompagnati) e **1853** minori inseriti in strutture residenziali (**362** minori non accompagnati). Per quanto riguarda l'affidamento familiare il dato rimane in linea agli anni precedenti, mentre i minori inseriti in struttura sono in leggera crescita.

In *Friuli Venezia Giulia* al 31/12/2014 i minori fuori famiglia sono **794** di cui **395** in affidamento familiare (238 affidamento tradizionale e 157 in affidamento leggero) e **399** minori inseriti in strutture residenziali. Rispetto all'affidamento familiare il FVG non vede particolare variazione rispetto all'anno precedente, mentre gli inserimenti in struttura vedono una consistente diminuzione passando da **465** nel 2013 a **399** nel 2014.

Le altre Regioni che prevedono l'osservatorio regionale infanzia e adolescenza sono anche Veneto, Molise e Campania ma non forniscono ricerche e dati in merito.

Lazio e Calabria hanno creato il portale del garante Regionale infanzia e adolescenza dai quali si possono estrapolare dati fino al 2010-2011.

Marche, Puglia, Abruzzo, grazie al lavoro dell'osservatorio regionale delle politiche sociali hanno alcune ricerche su affidamenti e minori in strutture con dati aggiornati 2011 per Marche e Puglia, mentre Abruzzo al 2001.

Pertanto non è possibile produrre un trend sulla situazione dei minori fuori famiglia, se non quello al 2011 ma che è stato già elaborato dall'Osservatorio nazionale.

Una ricerca ISTAT, aggiornata al 31.12.2013 e pubblicata nel 2015, fotografa la situazione nazionale dei minori inseriti in strutture residenziali.

Il 22% delle SSA sono dedicate ai minori e svolgono funzione socio - educativa. La disponibilità dei posti letto scende nelle unità che assolvono alla funzione di tutela e protezione.



9% delle SSA ospitano adulti tra i 18 e i 24 anni, mentre le strutture che ospitano gestanti e madri con figli sono il 2,9%.

Il tasso dei minori in struttura è omogeneo al Nord e al Centro ad eccezione del Sud che ha meno disponibilità.

#### ***Ma quanti e chi sono i minori inseriti in struttura?***

I minori inseriti in struttura sono 17.586, di cui stranieri 6.825 pari al 38,8%.

La presenza del genere maschile è più alto (10.427), mentre le bambine sono (7.159).

Tra la totalità dei minori stranieri il 68% sono maschi, ovvero il 39% della popolazione minore inserita. Molise e Sicilia hanno la maggior presenza di minori stranieri.

#### ***L'età***

Da 6 ai 10 anni 1,1 ogni 1000 abitanti della stessa classe;

Da 15 ai 17 anni 4,1 ogni 1000 abitanti della stessa classe;

Pertanto dopo i 10 anni il tasso di inserimento cresce progressivamente.

#### ***Perché vengono inseriti***

Più della metà, ovvero il **61%** dei minori è inserito per problemi legati a grave disagio familiare, senza che ne venga specificata l'origine.

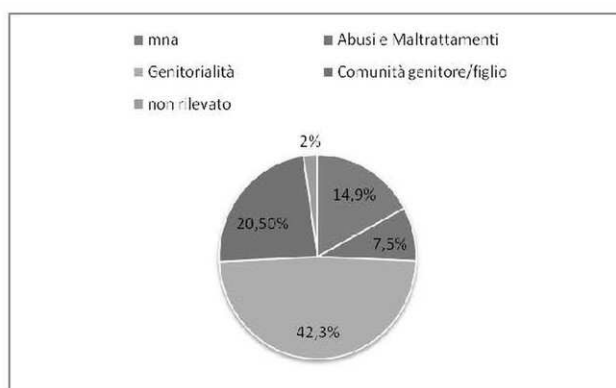
Di questo 61% il **42,3%** entra per problemi legati all'esercizio pregiudizievole della genitorialità e in parte per non meglio identificate problematiche sanitarie dei genitori.

**Va sottolineato che il 14,9%** è formato da minorenni stranieri non accompagnati;

**7,5%** dei minori si trova in struttura perché vittima di maltrattamenti e abuso. Nel

**20,5%** i bambini sono accolti insieme al genitore.

Solo il **5%** dei minori inseriti in struttura risulta essere dichiarato adottabile.







**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

Infine da una indagine nazionale su separazione e divorzi emerge che 1% dei figli dei separati e divorziati vengono affidati a terzi dal Tribunale Ordinario e/o Tribunale per i minorenni (0,5% separati e 0,9% per i divorziati). Il dato non appare rilevante ma è necessario sottolineare che l'età media della separazione è di 46 anni e alla proclamazione della sentenza spesso i figli sono maggiorenni.

#### ***Dimissione e rientro a casa***

Per ricostruire il percorso di reinserimento dei minori ospiti delle strutture residenziali, è utile analizzare la destinazione degli ospiti dimessi nel corso dell'anno 2013, che ammontano complessivamente a **12.860**. La quota maggiore di dimessi (31,1%), risulta rientrata in famiglia di origine, mentre una piccola proporzione (10%) è stata data in affido o adottata. Complessivamente i minori reinseriti in una famiglia ammontano a **5.316** (41,3% di tutti i minori). A essere resi autonomi sono l'**8,1%** dei dimessi, circa mille ragazzi; si tratta, perlopiù, di giovani, divenuti maggiorenni, che hanno trovato un lavoro.

Per gli altri minori il percorso di recupero non risulta concluso: oltre **3 mila** (24% dei dimessi) sono stati trasferiti in altre strutture residenziali e **2.212** (17,2%) si sono allontanati spontaneamente dalla struttura residenziale.

#### **7. Gli interventi di sostegno alle famiglie con minori**

Come già affermato, a partire dagli anni 70, gli assistenti sociali si sono impegnati nei processi di deistituzionalizzazione, nella progettazione e realizzazione di interventi finalizzati al sostegno della famiglia naturale nell'esercizio di una genitorialità adeguata.

In questa direzione si è inserito il progetto PIPPI che si è proposto di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie negligenti (Ing.: "*neglect – incuria, trascuratezza, negligenza*") al fine di ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare di origine.

Il programma di ricerca – intervento – formazione si è articolato in tre fasi:

- Ø 2011-2012 adesione di 10 città italiane riservatarie della legge 285/97 (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia) 89 famiglie target nel gruppo sperimentale, 122 bambini; 35 famiglie e 37 bambini nel gruppo di controllo;
- Ø 2013-2014 adesione di 9 città italiane (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia) 170 famiglie e 249 bambini del gruppo sperimentale; 54 famiglie e 49 bambini del gruppo di controllo;



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

Ø 2014 – 2015 estensione a 50 ambiti territoriali appartenenti a 17 regioni e una provincia autonoma, coinvolgimento di 500 famiglie.

Le famiglie target della sperimentazione hanno figli minori tra 0-11 anni e non comprendono situazioni di bambini o ragazzi in condizioni di grave pregiudizio per la loro incolumità e sviluppo psico-fisico, quali forme di maltrattamento o abuso, per le quali sono necessari più urgenti e tempestivi interventi di protezione.

Il *Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione* se, da un lato, ha ripreso alcuni assunti fondamentali della professione di assistente sociale contenuti nel codice deontologico, quali la valorizzazione dell'autonomia, della soggettività, della capacità di assunzione di responsabilità delle persone, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle diverse aggregazioni sociali; la fiducia in processi di cambiamento, resi possibili dall'uso delle risorse proprie e della società nel prevenire ed affrontare situazioni di bisogno o di disagio (art. 6); l'utilizzo di un approccio eco-sistemico che colloca ogni persona portatrice di una domanda, di un bisogno, di un problema entro il suo contesto di vita, di relazione e di ambiente, inteso sia in senso antropologico-culturale e fisico (art.7), dall'altro, ha avuto il merito di definire un protocollo d'intervento e di sperimentare con le famiglie più vulnerabili un metodo di lavoro che, in futuro, potrebbe diventare stabile e integrato nelle prassi dei servizi socio-sanitari e educativi dell'intero Paese.

Infatti, a fronte di un sostanzioso corpus legislativo che regola i diritti dei bambini, è indubbia l'esistenza di un'ampia disomogeneità a livello nazionale relativamente alle modalità di implementazione delle leggi, anche esito della riforma in senso federalista dello Stato, che rischia di non garantire in ugual misura l'esigibilità dei diritti dei minori.

La sperimentazione mira a valutare l'efficacia di programmi multidimensionali specifici volti a rispondere ai bisogni delle famiglie negligenti e basati sulle risorse loro e del loro ambiente vitale, attraverso la formulazione e realizzazione di progetti di intervento intensivi e integrati fra organizzazioni e professioni che consentano alle famiglie di affrontare progressivamente i loro problemi, migliorare le competenze genitoriali e la qualità delle proprie relazioni familiari e sociali, divenendo protagoniste attive del progetto che le riguarda.

La realizzazione di ogni singolo progetto di intervento è demandata ad un'équipe multidisciplinare che svolge una funzione operativa che garantisce qualità, continuità e correttezza nei processi di presa in carico, nell'implementazione del processo e nell'utilizzo degli strumenti previsti.

Ogni équipe multidisciplinare dovrebbe essere composta da: operatore responsabile del caso; psicologo; assistente sociale; educatore domiciliare; pediatra di famiglia; persone (professionisti e non) appartenenti alla comunità: famiglie di appoggio in primis; educatore e/o insegnante dei bambini coinvolti; membri della famiglia target.



Anche in questo caso, il progetto, attraverso la previsione delle équipe multidisciplinari, intende dare concretezza al dettato normativo che prevede la realizzazione di interventi socio-sanitari finalizzati a sostenere e valorizzare i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostenere la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizzare il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi (art. 16, Legge 328/2000).

Il programma PIPPI prevede l'attivazione dei seguenti dispositivi di intervento i quali sono inseriti nella progettazione concordata all'interno delle équipe multidisciplinari con la famiglia e con i vari operatori coinvolti: educativa domiciliare, sostegno sociale (famiglia d'appoggio), gruppi con i genitori.

Gli educatori domiciliari realizzano il loro intervento a casa delle famiglie per valorizzare le risorse esistenti e per accompagnare i genitori nel superamento delle difficoltà, consentendo loro di apprendere strategie di fronteggiamento che li rendano sempre più autonomi. L'intervento domiciliare è finalizzato al miglioramento della relazione tra genitori e figli; al sostegno dei genitori nello sviluppo delle competenze educative per rispondere ai bisogni dei bambini; al sostegno dei bambini nel processo di apprendimento nei diversi contesti di vita di abilità affettivo relazionali.

L'intervento della famiglia di appoggio rappresenta una forma di solidarietà tra famiglie, presente in moltissime culture, che ha quale finalità il sostegno di un nucleo familiare attraverso la solidarietà di un altro nucleo. Questo dispositivo privilegia la dimensione informale dell'intervento e promuove la creazione di reti sociali che potranno continuare ad essere presenti anche dopo la chiusura dell'intervento istituzionale.

L'invito a sostenere e valorizzare il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie contenuto nell'art. 16 della legge 328/2000 ha orientato le politiche degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali che, in differenti realtà territoriali, hanno sperimentato questa forma di aiuto tra famiglie, ripresa poi nel progetto PIPPI.

I gruppi di genitori prevedono momenti per il confronto e l'aiuto reciproco fra genitori che si incontrano periodicamente. La finalità dei gruppi con i genitori è quella di rafforzare le competenze parentali e sviluppare le abilità relazionali e sociali. Durante gli incontri, i genitori hanno la possibilità di raccontare e riflettere sulla loro esperienza quotidiana con i figli attraverso le parole e altri canali di espressione e condivisione; possono modificare l'immagine di sé percependosi anche come persone "competenti" e "sufficientemente buone"; ridurre l'isolamento sociale entrando in contatto con altri genitori; trovare un luogo- fisico e simbolico- che riconosca anche la propria identità di adulti e non solo quella di genitore, per lo più negligente; individuare nel confronto con altri genitori delle strategie alternative e personalizzate rispetto al proprio contesto



familiare per la gestione della relazione educativa con i propri figli, soprattutto nell'affrontare le situazioni critiche.

Il programma ha previsto l'inserimento anche di un dispositivo economico. La crisi economica ha determinato l'aumento di richieste di aiuto da parte delle famiglie ai servizi sociali soprattutto per ragioni di tipo economico che spesso provocano situazioni di disequilibrio all'interno dei nuclei familiari tali da determinare l'insorgenza di altre tipologie di problematiche. La consapevolezza della stretta connessione esistente tra i due piani ha portato a ritenere necessaria l'integrazione di un dispositivo economico con i dispositivi precedenti al fine di realizzare un intervento realmente globale.

L'attivazione del dispositivo è volta all'emancipazione della famiglia dalla condizione di povertà attraverso il superamento delle condizioni che sono alla base della stessa e garantire ai minori la soddisfazione dei principali bisogni fondamentali nel periodo della presa in carico.

L'implementazione del programma è resa possibile dalla formazione resa agli operatori coinvolti, la quale non è tesa a formare nuove figure professionali ma a rimotivare, riqualificare, accompagnare le esistenti, formandole alle teorie, al metodo e agli strumenti previsti dal programma. L'obiettivo è quello di formare risorse umane, patrimonio stabile dei servizi presenti nei vari ambiti territoriali.

Dal report relativo alla seconda implementazione del programma PIPPI (2013-2014) si evince l'efficacia dello stesso, resa evidente dal raffronto tra la situazione iniziale delle famiglie coinvolte e quella finale che risulta essere complessivamente migliorata e dagli obiettivi di cambiamento, concordati nell'ambito della progettazione partecipata, che risultano essere, in buona parte, raggiunti.



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

## 8. Conclusioni

*Fa più rumore un albero che cade che un'intera foresta che cresce*  
(Lao Tzu)

A fronte dei dati a oggi reperibili, centinaia, migliaia, di bambini e ragazzi sono aiutati a crescere nel loro contesto di vita, nonostante le criticità del sistema, nonostante le sfide rappresentate dalla perdurante crisi sociale e economica che attraversa il Paese e che colpisce sempre più le aree di maggiore vulnerabilità presenti nelle comunità.

È pur vero che qualunque sia il numero dei minorenni allontanati dal loro contesto di vita, pensiamo che l'entità del fenomeno rappresenti, ad esclusione delle situazioni di grave rischio psico-fisico, un fallimento delle azioni tentate a loro favore da parte della comunità.

È convinzione condivisa che la condizione dei minorenni fuori famiglia rappresenta una situazione estrema e residuale che non va considerata come "risposta" di protezione se non in casi particolarmente gravi, laddove i fattori di rischio non siano fronteggiabili con misure di sostegno *nella* e *con* la rete delle relazioni primarie e all'interno del contesto naturale di vita del bambino o dell'adolescente.

Per comprendere quali prospettive e proposte attuare nel settore dell'infanzia e adolescenza è necessario dare uno sguardo al contesto, prestando attenzione alla metodologia e alla progettazione, già sperimentata nelle buone prassi, anche se in forma disomogenea nei diversi territori, ai dati relativi al fenomeno dell'allontanamento, ai servizi e alle prestazioni attivabili (strutture residenziali e semi residenziali).

L'attivazione di risorse efficaci per evitare il rischio dell'allontanamento richiede alcune condizioni ineludibili, che riguardano differenti livelli.

### Ø Programmazione e organizzazione dei servizi

Affrontare e fronteggiare le condizioni di vulnerabilità delle persone e delle famiglie, richiede la messa a punto di una filiera di servizi e interventi, dall'accoglienza alla presa in carico, che consenta di raggiungere le aree di fragilità, favorendo l'accesso tempestivo ai servizi, di intercettare i bisogni attraverso servizi di prossimità, orientati alla promozione del benessere e alla prevenzione. Servizi che devono sviluppare interventi flessibili, personalizzati, azioni "ponte" per inserimenti brevi, laddove sia indispensabile creare una fase di transizione tra la famiglia e la collocazione esterna ad essa, azioni di connessione per un tempestivo rientro in famiglia e per l'accompagnamento all'autonomia, per i ragazzi che al compimento del diciottesimo anno di età, non possano rientrare nel loro contesto di origine.



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

#### **Ø Adeguamento delle risorse professionali**

La riduzione delle risorse professionali e la precarizzazione limitano fortemente l'efficacia dell'intervento e comprimono competenze progettuali e modelli di lavoro, costringendo frequentemente gli operatori a rispondere alla domanda sociale in condizioni pseudo emergenziali laddove i fattori di rischio, seppur conosciuti e individuati non possono essere accolti e ridefiniti con misure di lungo respiro. Il risparmio fittizio sulle risorse professionali, produce paradossalmente il maggior costo che è richiesto dagli interventi residuali, mentre la possibilità di progettare, determinando obiettivi mirati e tempi adeguati, consente risposte più adeguate al bisogno e al tempo stesso la riduzione dei costi umani e economici.

#### **Ø Implementazione e razionalizzazione delle fonti di finanziamento**

Sovrapposizioni di interventi, frammentazione degli investimenti, monetizzazione del bisogno, sono alcune delle criticità che determinano la dispersione delle pur scarse risorse; un'attenta lettura della complementarietà dei fattori che determinano il disagio nelle famiglie e quindi la sofferenza dei minori di età – l'abitare connesso alla qualità della vita e all'organizzazione familiare, il lavoro inteso come fattore identitario e non solo come mezzo di sussistenza, la qualità della vita comunitaria *versus* l'isolamento e la marginalità delle famiglie, in relazione ai compiti di sviluppo di bambini e adolescenti, ai rapporti intrafamiliari – sono avvertiti sempre più come bisogni essenziali alla stregua dei bisogni di sussistenza. Da una recente ricerca realizzata dall'Associazione Albero della vita, in collaborazione con la Fondazione Emanuela Zancan Onlus, attraverso il coinvolgimento di famiglie in condizione di povertà e condotta in sette città italiane, emerge essenzialmente una domanda di "opportunità" piuttosto che di aiuti di natura monetaria, in perfetta sintonia le valutazioni di efficacia del servizio sociale professionale. Quanto viene speso per gli interventi di prevenzione e sostegno nel contesto di vita, non è un costo ma un investimento verso il benessere di bambini, ragazzi e delle loro famiglie che si riverbera sulla comunità intera.

#### **Ø Perequazione e omogeneizzazione dei modelli operativi nei diversi territori**

La disomogeneità delle risposte che emerge dalle diverse regioni del Paese è determinata senz'altro dalla diversa allocazione delle risorse, ma anche dall'utilizzo che se ne fa localmente. Creatività professionale e lungimiranza di amministratori, spesso sono state impegnate a fronteggiare un disagio sempre più complesso e radicato: senza risorse professionali è sempre più difficile compensare la scarsità delle risorse e vengono così sperperate esperienze e buone prassi che al contrario potrebbero essere valorizzate e diffuse.

Un esempio è rappresentato dal progetto PIPPI che per trasformarsi da sperimentale a prassi di lavoro consolidata sul territorio nazionale ripropone la necessità di un diverso



investimento nelle politiche a favore della famiglia e l'adeguamento dei modelli istituzionali e organizzativi del sistema dei servizi.

In primo luogo la disponibilità di risorse di personale. Tale esigenza, che si concretizza in maniera evidente nell'implementazione di tale programma di intervento, in realtà, dovrebbe rappresentare un presupposto fondamentale in ogni ente gestore di servizi socio-assistenziali.

In secondo luogo la disponibilità di risorse economiche, necessarie all'attivazione dei vari interventi di supporto al nucleo familiare. Se infatti l'obiettivo è la prevenzione dell'allontanamento del minore dal nucleo familiare, è assolutamente necessario predisporre tutte le misure di sostegno necessarie ad evitare ciò.

In terzo luogo, sono necessari dei presupposti a livello macro quali accordi inter-istituzionali tra enti e servizi coinvolti nel progetto (livello politico e dirigenziale) e delle condizioni organizzative che consentano agli operatori di realizzare al meglio il programma.

L'integrazione funzionale tra i diversi comparti della pubblica amministrazione è un'ulteriore strada che permetterebbe risparmio, razionalizzazione delle risorse e efficacia dell'intervento e per garantire risposte che tengano conto della globalità della persona e che non impongano la parcellizzazione dei bisogni.

Il rischio, infatti, è rappresentato dall'inefficacia di interventi settoriali che rispondano solo parzialmente al bisogno della persona e che, qualora non siano inseriti in un progetto complessivo, difficilmente potranno produrre un cambiamento significativo e duraturo.

Il tema dell'integrazione, declinato più opportunamente in termini di collaborazione complementare, riguarda anche il rapporto in essere tra il servizio sociale professionale e gli organi giudiziari. È nostra convinzione che le prassi consolidate negli anni, caratterizzate da una proficua collaborazione tra Autorità giudiziaria e servizi sociali e sociosanitari, debbano e possano trovare un nuovo e anche maggiore impulso nella riforma dell'ordinamento giudiziario civile, in materia di minori e di famiglia. Nonostante l'attuale (già citata) frammentazione dei sistemi e una indubbia fragilità normativa che ha regolato finora il ruolo svolto dal servizio sociale professionale nei procedimenti giudiziari minorili, le collaborazioni realizzate sia con i Tribunali per i Minorenni, sia con gli uffici del Giudice Tutelare, sia infine con le Procure minorili, rappresentano un bagaglio esperienziale e culturale che non deve andare disperso.

Auspichiamo che il nuovo assetto degli organi preposti alla tutela dei minorenni e delle famiglie consenta di valorizzare la funzione svolta dai servizi sociali confermandone il ruolo complementare e di protezione nel rispetto dei rispettivi mandati.



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**  
*Consiglio Nazionale*

**Ø Implementazione dei processi formativi, sia a livello accademico, sia nella formazione continua dei professionisti coinvolti**

La sempre maggiore complessità della realtà sociale ha prodotto nuovi bisogni per rispondere ai quali i professionisti devono rafforzare le competenze nella lettura degli stessi e nella formulazione di progetti di intervento che, a partire dalle risorse degli individui, sostenute da quelle istituzionali e delle comunità di appartenenza, siano in grado di produrre virtuosi processi di cambiamento. È quindi innegabile la necessità di implementare i processi formativi a livello accademico per garantire un elevato livello di preparazione a coloro che iniziano a svolgere la professione di assistente sociale e, attraverso la formazione continua, per arricchire le competenze anche e soprattutto in relazione all'evolvere della realtà sociale.

**Ø Sviluppo e omogeneizzazione dei sistemi informativi locali in funzione della costruzione di un sistema informativo nazionale**

L'impegno verso la costruzione di risposte più adeguate e garanti dei diritti delle persone minorenni, richiede costantemente attenzione a percorsi di sperimentazione e ricerca intorno ai fenomeni di marginalità sociale, in particolare mirati alla promozione di buone prassi, alla prevenzione e al recupero delle fragilità.

Ricerca e sperimentazione devono potersi fondare su dati di buona qualità: attendibili, aggiornati, completi, coerenti con le esigenze di monitoraggio, di analisi, di interpretazione degli indicatori al fine di migliorare la programmazione delle attività e individuare le scelte migliori per orientare le politiche sociali.

La ricerca sui dati relativi alla collocazione dei minori fuori famiglia ha posto in evidenza come non vi siano, in tutte le regioni, dati aggiornati riferiti al fenomeno. Inoltre, l'assenza di un sistema informativo omogeneo a livello locale e nazionale rischia di produrre dati in contrasto tra loro o comunque non facilmente interpretabili, in quanto raccolti secondo metodi e criteri differenti.

La costruzione di un sistema informativo nazionale permetterebbe invece di avere un quadro aggiornato della situazione dei minori collocati fuori famiglia e questo consentirebbe di formulare riflessioni ed eventuali proposte.

In questo documento è stato citato il progetto PIPPI quale forma di sperimentazione di una metodologia di intervento finalizzata al sostegno alle famiglie con bambini e alla prevenzione dell'allontanamento di questi ultimi. E' evidente che tali sperimentazioni, alla luce dei risultati positivi delle stesse, sono efficaci qualora diventino prassi consolidate all'interno dei servizi.

A tal proposito si sottolinea l'importanza di favorire nuovi percorsi di sperimentazione che, anche a fronte della complessificazione dei bisogni, possano offrire risposte più efficaci ed efficienti agli stessi.

