

**Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività
connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori**

Audizione Consiglio nazionale Ordine Assistenti Sociali (CNOAS)

18 maggio 2022

- 1) **COMPETENZE E REESPONSABILITÀ DELL'ASSISTENTE SOCIALE NELLA PROTEZIONE E TUTELA DEI MINORENNI E DELLE FAMIGLIE** (On. Cavandoli 1, 2, 3, 4, 9; On. Giannone 2, 3, 4)

COMPETENZE

Le competenze dell'assistente sociale (a.s.) inerenti la tutela e la protezione dei minorenni riguardano:

- la **prevenzione del disagio**, attraverso la partecipazione attiva a politiche e programmi inclusivi, quanto più di carattere universalistico, in ragione della necessità di **promuovere relazioni familiari adeguate e competenti**, nel rispetto del diritto dei minorenni di ricevere le cure necessarie alla loro crescita, e in quello degli adulti di esercitare efficacemente e in autonomia i ruoli genitoriali e familiari. (come ad es. una buona rete di supporto alle funzioni genitoriali);
- laddove le situazioni e/o le risorse non hanno consentito di intercettare precocemente situazioni di vulnerabilità, è responsabilità delle istituzioni e dell'a.s. **accompagnare famiglie, adulti e minorenni a recuperare competenze rispetto a condizioni di rischio**, di norma multidimensionali che amplificano fragilità presenti e/o fanno emergere una pluralità di fattori che interferiscono nelle relazioni di cura, con la conseguenza di possibili danni evolutivi nei minorenni. In tali situazioni è possibile lavorare a favore del minorenne contestualmente all'accompagnamento che si fornisce all'adulto, mantenendo la relazione all'interno del contesto familiare, a condizione che si possa costruire un rapporto fiduciario e collaborativo; questo richiede il riconoscimento da parte dei genitori delle difficoltà presenti nella loro vita, risorse, seppur latenti, personali e ambientali e risorse per accompagnare le famiglie, adulti e minorenni (es. Centri per la famiglia);
- laddove non sia (più) possibile programmare interventi su base collaborativa e le condizioni di rischio dei minorenni si presentino più rilevanti rispetto ai fattori protettivi, o questi siano di fatto assenti, l'intervento si svolgerà in un **contesto prescrittivo**, sia per una segnalazione dovuta da parte del servizio che conosce la situazione e documenta le condizioni che destano preoccupazione, sia per una richiesta di intervento che il servizio stesso riceve dagli organi della magistratura minorile, rispetto ai quali ha la responsabilità di valutare i segnali di allarme che hanno contribuito ad avviare il procedimento giudiziario, di individuare le risorse presenti, seppur limitate e proporre un progetto che consenta la messa in sicurezza del minorenne, con l'obiettivo di mantenere laddove possibile i legami con i propri genitori e il proprio nucleo familiare, le proprie relazioni, ecc. Anche interventi di protezione verso il minorenne presuppongono contestualmente un lavoro di accompagnamento rivolto a genitori e familiari, secondo le specifiche esigenze del nucleo familiare. Tale lavoro contempla anche l'allontanamento temporaneo del minorenne dal nucleo familiare, ma solo in assenza di

alternative valide e sulla base di rischi evolutivi e/o maltrattamento, o per meri motivi economici.

- Pertanto, quando l'intervento si svolge all'interno di un progetto di affidamento familiare o attraverso l'inserimento in una struttura educativa, le competenze dell'a.s. riguardano:
 - ⇒ la predisposizione della documentazione necessaria all'attuazione delle procedure istituzionali e amministrative, per l'attivazione delle risorse e per rispettare i diritti delle persone, adulti e minorenni (informazione, trasparenza, coinvolgimento reale nelle decisioni in tutte le fasi dell'intervento), e rispetto agli impegni amministrativi (individuazione e autorizzazione all'inserimento in struttura o formalizzazione amministrativa e giudiziaria del progetto di affido; argomentazione per l'impegno economico, modalità e risorse per l'accompagnamento del minorenne, per la definizione e programmazione dei contatti, ecc.)
 - ⇒ sotto il profilo professionale, l'a.s., dopo la valutazione della situazione nel suo complesso (problemi da affrontare, accessibilità delle risorse, negoziazione e accordi con i soggetti coinvolti) e la definizione del progetto in accordo (quanto possibile con la famiglia), attraverso il confronto in equipe e secondo gli accordi realizzati anche in sede giudiziaria, definisce con le persone un piano di lavoro: obiettivi, modalità e tempi di realizzazione. Stabilisce inoltre i necessari step di verifica e monitoraggio, insieme a genitori, minorenne, famiglia affidataria o professionisti della struttura, individualmente e in equipe; parallelamente all'intervento di protezione, l'a.s. procede a pianificare con gli adulti gli interventi finalizzati ad affrontare le loro difficoltà;
- L'allontanamento definitivo si determina solo nel caso in cui le condizioni di vita del minorenne non presentino possibilità trasformativa a suo favore, se i suoi familiari non riescono a superare le personali difficoltà che impediscono loro di prestare le adeguate cure del quale il figlio ha bisogno, o peggio nei casi di grave maltrattamento dove non emerga alcuna capacità di riconoscimento del danno che viene compiuto verso il figlio; a ciò si aggiungono ovviamente quei casi in cui sono gli stessi genitori a decidere l'abbandono del figlio, anche nell'intervento, residuale, dell'allontanamento definitivo, sia il minorenne, sia i genitori hanno diritto a essere accompagnati nell'elaborazione della separazione, attraverso incontri periodici, e coinvolgendo, se necessario, anche altre figure specialistiche, per promuovere una riflessione sulle difficoltà, sulle responsabilità, sui fattori che hanno contribuito al determinarsi della situazione.

Nei casi in cui nel migliore interesse del minore venga ravvisata la necessità di inserimento presso una comunità educativa, il servizio sociale per il mandato professionale che gli è proprio, è il soggetto che, insieme a tutte le altre figure professionali coinvolte, nonché con l'ascolto continuo del minorenne, del rappresentante legale e del genitore seppur in situazione di limitato esercizio della responsabilità genitoriale, ha il compito di garantire e monitorare al minore l'adeguatezza gli interventi di sostegno e supporto offerti, attraverso la verifica continua e costante del progetto personalizzato concentrandosi su tutti gli aspetti di vita della persona minorenne (sanitario, relazionale, educativo, scolastico, ricreativo,...).

La valutazione delle competenze genitoriali ed educative dei genitori è condizione essenziale per orientare l'intervento dell'a.s.. Si tratta di una valutazione multidimensionale e

multiprofessionale, che non si limita a un “giudizio” sulle “capacità”: è finalizzata a individuare le fragilità ma anche le risorse, seppur latenti, nei genitori e nel contesto della famiglia allargata, al fine di mantenere attivi quanto possibile i legami naturali del minore. Ciò anche nel caso in cui (che spesso ricorre) il diritto alla valutazione multiprofessionale è negato dalla scarsa integrazione sociosanitaria, dalla carenza di personale e di risorse dei servizi.

RESPONSABILITÀ

Come ogni professionista, l’assistente sociale ha doveri e responsabilità inerenti la posizione lavorativa e alcuni articoli del Codice Deontologico le richiamano: la documentazione di servizio sociale, quale strumento essenziale del lavoro dell’assistente sociale, obbligatoria per legge e soggetta al diritto di accesso, svolge un ruolo centrale all’interno del processo d’aiuto sia nel contesto professionale che nel contesto delle organizzazioni nelle quali lavora. La documentazione, quando non si riduce a mera compilazione di moduli e schede, è occasione di una reale personalizzazione degli interventi cesellata sulle caratteristiche della persona.

Il ricorso all’allontanamento è una risposta residuale ma a volte inevitabile del servizio sociale professionale; laddove non sia possibile costruire un progetto basato sul consenso, si interviene in una cornice prescrittiva, che nelle situazioni di grave pregiudizio del minore può portare all’allontanamento in urgenza. L’intervento di allontanamento anche in condizioni di urgenza non trascura i principi del rispetto della dignità delle persone, adulti e minorenni e la prassi è definita sia nelle Linee di indirizzo nazionali, sia nei protocolli operativi che vengono ratificati all’interno delle organizzazioni dei servizi, che richiedono il rispetto di regole e procedure tecnico - amministrative. L’intervento dell’assistente sociale è realizzato in un sistema di responsabilità condivise con altri professionisti e in quanto professione ordinata, la legge prevede l’esercizio dell’azione disciplinare per l’inosservanza degli obblighi fissati nel Codice Deontologico e per ogni condotta, anche omissiva, non consona al corretto esercizio della professione.

Il Consiglio Nazionale dell’Ordine degli Assistenti sociali in collaborazione con l’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza e con il Ministero dell’Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, vista la complessità della materia riguardante l’esecuzione di provvedimenti “de potestate” adottati dall’Autorità giudiziaria, ha firmato un protocollo d’intesa al fine di costruire linee guida che definiscano modalità operative chiare e uniformi sugli interventi delle Forze di Polizia che favoriscano sinergie con i professionisti del settore dell’infanzia e dell’adolescenza.

2) MODELLI ORGANIZZATIVI E GOVERNANCE (On. Cavandoli 5, 10, On. Ascari 1,2,3,4,5,6,7)

Gli assistenti sociali in Italia sono oltre 46 mila professionisti, che svolgono la professione in regime di lavoro dipendente e in libera professione, nell’intero e articolato sistema dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali – pubblici, di terzo settore e privati. L’aver introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito in rapporto di un operatore ogni 5000 abitanti ed un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4000 abitanti, a valere sul Fondo Povertà e in maniera strutturale, permette di recuperare anni di depauperamento dei servizi e il conseguente

potenziamento dei servizi garantendo ai cittadini la possibilità di usufruire di professionisti e servizi in grado di far fronte alle loro numerose e sempre più complesse esigenze.

Gli interventi di tutela e protezione dei minorenni, attraverso l'accompagnamento degli adulti nelle responsabilità familiari, alla luce della normativa sociosanitaria e specifica sui diritti dei minorenni, non sono competenza esclusiva dei servizi sociali dell'Ente locale, né tantomeno possono considerarsi una competenza mono professionale. Al contrario trattasi di materia ad alta integrazione con l'ambito sanitario e sociosanitario dell'area dell'età evolutiva e degli adulti: si rende necessario provvedere quanto prima al potenziamento anche degli ambiti sanitari, fortemente penalizzati dai tagli di spesa nelle figure sociosanitarie e delle risorse rilevanti nella funzione preventiva e promozionale della salute dell'infanzia e dell'adolescenza e del benessere delle relazioni familiari.

L'alternanza di assistenti sociali all'interno dell'accompagnamento di una singola persona è una stortura dell'organizzazione dei servizi che negli ultimi anni hanno precarizzato il personale e lo hanno ridotto in termini numerici, come l'Ordine denuncia da anni; mentre è possibile che si renda necessario un cambiamento di riferimento se l'a.s. è stato denunciato dalle persone che ha in carico, in quanto è venuto meno il rapporto di fiducia indispensabile per lo svolgimento del lavoro.

Il cambiamento dell'assistente sociale viene inoltre disposto ogni qualvolta sia funzionale alla situazione e soprattutto qualora venga a mancare, per qualsiasi altro motivo, la fiducia tra la famiglia e il professionista, elemento necessario e costitutivo nel processo d'aiuto.

Indubbiamente ogni storia personale richiede continuità di relazione, risorse professionali adeguate, un'organizzazione che consideri la salute dei minorenni e delle loro famiglie un investimento sul benessere della comunità e per i diritti delle persone e non un costo. Una politica pubblica che promuove diritti, che è orientata ai diritti e che non è assistenziale e riparativa non può che investire nel lavoro di comunità per il benessere di tutti i suoi membri. Pertanto, i servizi devono riconfigurarsi superando la cultura settoriale e prestazionale, partendo non più dai bisogni ma dalle caratteristiche e dalle peculiarità delle persone, dei nuclei familiari, promuovendone i loro diritti.

3) IL SISTEMA DELL'ACCOGLIENZA (On. Cavandoli, 2)

L'inserimento in Comunità educativa è regolato dalla legge 184/83 e successive modifiche, al pari dell'affidamento familiare. Ciò comporta che i genitori mantengono la titolarità della responsabilità genitoriale, seppur affievolita rispetto alle decisioni sul migliore interesse del figlio, ma anche che l'esercizio delle cure quotidiane è necessariamente delegato ai responsabili della struttura accogliente, seppure i legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare non possano ricoprire incarichi di tutela giuridica nei confronti del minore. La delega non esime genitori, assistenti sociali e altri operatori coinvolti nel progetto di intervento, dalla responsabilità di concordare gli interventi più opportuni e di monitorare periodicamente e costantemente l'evoluzione della situazione. A tal proposito è possibile prevedere l'inserimento di una figura terza, che sia il tutore o il curatore speciale, che ricopra tale ruolo a garanzia del rispetto e controllo sul migliore interesse del minore inserito in comunità.

Per quanto riguarda i controlli igienico sanitari, in senso ampio, rispetto alla adeguatezza della struttura, le responsabilità sono distribuite tra le istituzioni competenti: le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente, attraverso apposite commissioni di vigilanza e controllo il rispetto dei medesimi. Va da sé che una violazione degli standard regolati dalle norme, se rilevata e accertata da chi di competenza, richiede una valutazione immediata da parte dell'assistente sociale sull'opportunità di mantenere il minorenne nella struttura

o disporne il trasferimento, considerando le possibilità di superamento o meno del problema, i legami da lui creati nel contesto, non da ultimo il confronto con i genitori il cui parere, pur se non vincolante, alla luce dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria, è importante per la realizzazione del progetto di aiuto.

A garanzia dell'adeguatezza dei servizi offerti ai minorenni inseriti in comunità di tipo familiare, potrebbe essere previsto il principio di rotazione delle commissioni di vigilanza e controllo, al fine di prevenire possibili conflitti di interesse.

4) RUOLO DELL'ORDINE (On. Cavandoli 6, 7, 8, 11; On. Giannone 1, 3)

Tutti i professionisti, siano essi dipendenti o liberi professionisti, per esercitare la professione devono essere iscritti all'Albo, e in qualità di professione ordinata, quella dell'assistente sociale, richiede il rispetto di alcune norme di status e di comportamento, contenute nel Codice deontologico della professione e regolate all'interno delle norme della disciplina. Nello specifico il professionista iscritto all'Ordine professionale adempie al pagamento della quota annuale di iscrizione entro i termini previsti, si munisce di una casella di posta elettronica certificata e adempie all'acquisizione dei crediti formativi e deontologici necessari all'adempimento dell'obbligo formativo: è tra i compiti dell'Ordine la verifica del possesso e il mantenimento dei titoli e dei requisiti necessari per l'esercizio della professione. I professionisti sono pertanto soggetti alle verifiche dell'organizzazione, e comunque alle norme deontologiche e dell'ordinamento professionale, indipendentemente da quella che sia la loro posizione lavorativa.

L'azione disciplinare è competenza esclusiva dei Consigli di Disciplina, costituiti presso ogni Consiglio Regionale dell'Ordine secondo le modalità previste dal vigente Regolamento di funzionamento del procedimento disciplinare locale. L'inosservanza degli obblighi fissati dal Codice ed ogni condotta omissiva, non consona al decoro e al corretto esercizio della professione comportano l'esercizio dell'azione disciplinare. Il Consiglio di Disciplina procede nell'esercizio dell'azione disciplinare immediatamente a seguito di segnalazioni provenienti da soggetti pubblici o privati non anonimi, o su impulso del Consiglio Regionale dell'Ordine o dello stesso Consiglio di Disciplina, che agiscono d'ufficio quando hanno notizia di fatti rilevanti che costituiscono illecito disciplinare, o su richiesta del Pubblico Ministero.

Pertanto, secondo la normativa vigente, non vi è alcun obbligo in capo alla Procura di segnalare agli Ordini professionali né eventuali notizie di reato iscritti negli appositi registri né le informative non costituenti notizie di reato (cosiddetto Modello 45): come già precisato rimane il potere del Pubblico Ministero di effettuare la segnalazione ai Consigli di Disciplina come previsto da suddetto regolamento.

Con il termine *whistleblower* si intende il dipendente pubblico che nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro: non c'è un automatismo nella segnalazione, quest'ultimo, il responsabile del procedimento che in ragione del proprio ruolo e a garanzia dell'immagine e del decoro dell'esercizio della professione, e prioritariamente a tutela del cittadino, può segnalare al competente Consiglio Territoriale di Disciplina l'illecito affinché venga accertata l'eventuale responsabilità del professionista segnalato.

PROPOSTE (On. Ascari 8,9, On. Giannone, 5)

Come da anni segnalato è necessario l'aggiornamento delle norme che riguardano il diritto di famiglia, con urgente ridefinizione dell'istituto dell'affidamento familiare, introdotto con il Regio

Decreto n.1404 del 1934 come provvedimento rieducativo e di controllo sociale della condotta del minore di età e che nel tempo ha trovato ampio spazio nell'ambito dei procedimenti civili del Tribunale per i Minorenni e del Tribunale Civile che hanno lo scopo di proteggere i figli da trascuratezza, incuria, maltrattamenti, violenze poste in essere dai loro genitori. L'istituto dell'affidamento al servizio sociale, previsto quando il servizio sociale era strutturato all'interno dei servizi del Ministero della Giustizia, con compiti di controllo, oggi è applicato senza i dovuti adeguamenti normativi e proposto in una visione del minore e delle relazioni educative e genitoriali profondamente mutate dal secolo scorso, necessita di una profonda revisione. I decreti di affidamento al servizio sociale peraltro in questo quadro, risultano generici e quindi contraddittori rispetto ai compiti del servizio sociale professionale in quanto rischiano di depotenziare le responsabilità genitoriali, mentre il compito dell'a.s. è quello di promuoverle. Inoltre, risulta gravemente ambiguo rispetto alla distribuzione delle responsabilità tra il singolo professionista (identificato come "affidatario") e l'organizzazione alla quale appartiene.

In merito alla formazione degli assistenti sociali, nuovamente il Consiglio Nazionale degli Assistenti sociali come da tempo segnalato richiede una riforma dell'intero impianto formativo universitario, prevedendo anche percorsi di specializzazione post-laurea e di formazione continua per gli assistenti sociali operanti in questo ambito. Ribadiamo l'importanza della formazione continua o fornita all'interno del contesto organizzativo come necessaria, ma al tempo stesso a nostro avviso è da prevedere un percorso riconosciuto di specializzazione anche in sede di iscrizione all'albo professionale: suggeriamo la possibilità di istituire specifiche specializzazioni anche all'interno dell'Albo professionale degli assistenti sociali, attraverso l'elenco dei professionisti specializzati in materia di interventi a favore dei minorenni e delle loro famiglie, della genitorialità, dell'affido e adozione, con specifici requisiti di formazione, anche continua, e di esperienza necessari per l'accesso all'elenco.

Come già segnalato in precedenza, è necessario che il governo e il legislatore indichino quanto prima i Livelli essenziali organizzativi degli ambiti territoriali sociali (ATS), come peraltro indicato al comma 161 della L. 234/21. La mancanza di una specifica natura giuridica degli ATS, la regolamentazione regionale della materia e le competenze in capo ai singoli comuni, rendono difficile garantire standard di qualità degli interventi omogenei nel territorio. Questa frammentazione e fragilità del sistema di welfare locale impedisce o rallenta anche i processi di integrazione sociosanitaria e di strutturazione di interventi preventivi e di capacitazione delle comunità locali. Governo e Parlamento dovrebbero, nel minor tempo possibile, intervenire sulla materia indicata anche per rendere effettive ed efficaci le riforme e gli investimenti del PNRR.