

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - ASSEMBLEA LEGISLATIVA

ATTO DI INDIRIZZO – RISOLUZIONE

**Oggetto n. 9143 - Risoluzione per esprimere l'approvazione dell'Assemblea legislativa alla relazione finale presentata dalla Commissione e fare proprie le indicazioni e raccomandazioni espresse nel Capitolo 4. Dispositivo finale della suddetta relazione. A firma dei Consiglieri: Calvano, Taruffi, Prodi, Caliandro, Mori, Marchetti Francesca, Ravaioli, Rontini, Zoffoli, Iotti, Campedelli, Mumolo, Sabattini, Soncini, Poli (DOC/2019/713 del 20 novembre 2019)**

---

## RISOLUZIONE

### Preso atto

della approfondita attività svolta, tra il 2 agosto e il 14 novembre 2019, dalla Commissione speciale di inchiesta circa il sistema di tutela dei minori nella Regione Emilia-Romagna.

### Vista

la relazione finale predisposta dalla Commissione e presentata in data odierna all'Assemblea.

L'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna

1. Esprime la propria approvazione alla Relazione finale presentata dalla Commissione.
2. Fa integralmente proprie le indicazioni e raccomandazioni espresse nel CAPITOLO 4. DISPOSITIVO FINALE della suddetta relazione, integralmente sotto riportate, integrata dal contributo del Presidente del Tribunale dei minori di Bologna.
3. Raccomanda in modo particolare lo sviluppo dei servizi rivolti alla prevenzione della povertà educativa, allo sviluppo delle competenze genitoriali, allo scopo di ridurre quanto più possibile i casi di allontanamento e ridurre la durata, ferma restando però l'esigenza primaria della tutela del minore, che ha priorità su ogni altra esigenza e diritto.
4. Esprime altresì la propria solidarietà a tutte le professionalità e alle famiglie affidatarie che operano ogni giorno per il sostegno alla genitorialità, per l'accoglienza, per la gestione dei servizi rivolti ai minori, e che - senza essere state coinvolte da indagini - hanno continuato a svolgere con impegno il loro compito pur avendo subito intimidazioni o minacce.

Segue il dettaglio delle Indicazioni e raccomandazioni di cui al precedente Punto 2, presentate raggruppate per macro-tematiche:

#### A. NORMATIVE NAZIONALI PER LA TUTELA DEI MINORI

1. Un primo tema chiaramente emerso dai lavori della Commissione riguarda la necessità di una revisione normativa delle procedure d'urgenza per l'allontanamento transitorio dei minori che, ferma restando l'esigenza di poter agire in modo pronto a fronte di emergenze per il bene del minore, rispondano maggiormente a criteri di garanzia e rappresentanza per le famiglie e per il minore stesso. Il riferimento è tanto all'art. 403 del Codice Civile che all'applicazione operativa dell'art. 336, terzo comma Codice Civile, con riferimento alla prassi dei decreti emessi inaudita altera parte. In primo tempo, appare necessario garantire la reale applicazione della Sentenza 1/2002 della Corte Costituzionale che sottomette questi atti cautelari e contingenti alle garanzie procedurali di cui all'art. 669 bis Codice di Procedura civile, e in particolare a previsioni quali quelle del secondo e terzo comma dell'art. 669 sexies in grado di assicurare, in tempi certi, un adeguato contraddittorio. In secondo luogo, si è riscontrata la forte richiesta di una più ampia e organica revisione delle norme sugli interventi urgenti.

Occorrono nuove norme in grado di contemperare efficacemente le esigenze di tutela urgente e quelle di garanzia costituzionale delle parti coinvolte: in particolare pare opportuno definire tempi e modalità per la convalida del provvedimento d'urgenza, ne va definita e assicurata l'impugnabilità, e vanno definiti nella fase successiva alla prima urgenza tempi vincolanti e modalità certe di attuazione del contraddittorio, ivi comprese la rappresentanza - anche d'ufficio ove del caso - della famiglia e del minore. In ogni caso i provvedimenti di urgenza devono essere limitati ai casi di effettiva estrema necessità, ed essere sempre eseguiti con modalità proporzionate ai rischi effettivi di pregiudizio corsi dal minore.

Si propone alla Assemblea legislativa e alla Giunta regionale di farsi parti attive e partecipi, a partire dalla fase di audizioni alle Camere, lungo tutto l'iter della proposta di legge ordinaria - attualmente all'esame in commissione parlamentare - rivolta alla modifica al Codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori, e di accompagnarne evoluzione ed eventuale futura attuazione.

2. Essendo stato segnalato da più parti il rischio di una diminuita operatività dei servizi, nelle difficoltà attuali e nel clima di ostilità che si è venuto a creare, si raccomanda che a fianco dei rischi di allontanamenti inappropriati - cui siamo stati sensibilizzati dagli eventi più recenti - si consideri sempre anche il rischio di sottovalutare le segnalazioni, o di avere prese in carico sottodimensionate rispetto agli effettivi rischi di pregiudizio nei confronti di minori, con possibili esiti gravissimi sulla loro incolumità.

Sul piano normativo, nel quadro della auspicabile revisione dell'art. 403 del C.C. e delle altre procedure d'urgenza, di cui al punto precedente, si formula l'auspicio che possa essere progettato una sorta di "codice rosso minori" che in modo parzialmente analogo alla tutela in caso di violenza di genere consenta un triage approfondito, ma preferenziale e quindi rapido, per i casi urgenti di intervento sul maltrattamento e abuso ai minori, in un quadro

giuridicamente chiaro, vigilato direttamente dalla autorità giudiziaria, e con le opportune garanzie giuridiche per tutti gli attori coinvolti.

Si conferma l'opportunità che la Assemblea legislativa e la Giunta regionale si facciano parte attiva e partecipe nell'accompagnare i processi di riforma anche su queste tematiche, a partire dalle proposte di legge di cui al punto precedente, o in altre sedi ritenute opportune.

3. Per quanto attiene le procedure ordinarie non urgenti, è emersa la necessità che anch'esse siano attentamente riconsiderate e migliorate nell'ambito dei processi di riforma di cui ai punti precedenti.

In particolare la Commissione ha rilevato ampie condivisibili istanze in merito alla opportunità di regolare più chiaramente la fase di indagine del pubblico ministero minorile, il valore delle segnalazioni/relazioni dei servizi sociali o di altri soggetti, l'informazione delle parti (incluso esplicitamente il minore, come previsto dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996 e altre convenzioni), il diritto alla difesa dei genitori, anche con l'effettività del gratuito patrocinio, nonché la legale rappresentanza del minore, la costituzione delle prove in dibattimento e più in generale il ruolo dei servizi sociali nell'ambito del procedimento, dalla fase istruttoria a quella attuativa dei provvedimenti.

Si conferma l'opportunità che la Assemblea legislativa e la Giunta regionale si facciano parte attiva e partecipe nell'accompagnare i processi di riforma anche su queste tematiche, a partire dalle proposte di legge di cui al punto 4, o in altre sedi ritenute opportune.

4. Si è riscontrata l'opportunità di meglio definire, in sede normativa e/o regolamentare, i contenuti e le modalità delle segnalazioni alla autorità giudiziaria minorile, da un lato, e delle fasi attuative delle prescrizioni contenute nei provvedimenti emessi dal Tribunale per i minorenni, dall'altro.

Si propone pertanto che siano assunte opportune disposizioni, a livello nazionale come regionale, per meglio regolare segnalazioni e attuazione delle disposizioni dei provvedimenti, con particolare interesse alla definizione di un "progetto educativo e sociale" rivolto a minore e genitori, indicante - col loro forte coinvolgimento - misure organiche di sostegno basate sul principio della presa in carico complessiva della persona e del nucleo familiare, definito dai servizi territoriali sulla base delle indicazioni, responsabilità e competenze fissate dalla autorità giudiziaria, e da questo vigilato.

Si raccomanda che la Giunta regionale confermi e migliori le linee di indirizzo già emesse in merito alle modalità di segnalazione all'autorità giudiziaria da parte dei servizi territoriali (in particolare nei casi di abuso e maltrattamento, come da delibera di Giunta regionale 1677/2013), e che la stessa si faccia parte attiva per sostenere ogni iniziativa legislativa o regolamentare atta ad una più chiara definizione della progettualità e delle responsabilità in esito ai provvedimenti del Tribunale per i minorenni, nella logica di una organica presa in carico educativa e sociale del minore e del nucleo familiare.

5. Sotto il profilo puramente organizzativo, alcune audizioni hanno segnalato l'opportunità di rafforzare le risorse a disposizione dei tribunali per i minori, ivi compreso quello competente per il territorio della regione Emilia-Romagna, che assicura pienamente la propria attività, ma in condizioni operative spesso non ottimali.

Si raccomanda pertanto alla Giunta e alla Assemblea legislativa di voler valutare l'opportunità di una iniziativa istituzionale verso il Ministero competente, perché a sua volta voglia valutare l'opportunità di adeguamenti di organici e risorse, e promuova se possibile nuovi accordi con gli enti locali competenti per un miglioramento delle strutture fisiche della sede di Bologna.

6. Assolutamente condivisa da tutti gli interlocutori riscontrati è la necessità di una maggiore uniformità del sistema nazionale di tutela dei minori, così come diversamente attuato nei territori regionali e locali, e di una maggiore conoscenza dei fenomeni, al fine di attuarne un monitoraggio costante e disporre le adeguate misure correttive.

Si rileva pertanto la condivisa necessità di un sistema informativo nazionale unitario e cogente di rilevazione dei dati relativi ai minori fuori famiglia, alle famiglie affidatarie, alle strutture di accoglienza, con particolare attenzione alla conoscibilità dei principali percorsi di sostegno al minore e alla famiglia, e delle loro durate ed esiti. Si rileva altresì la necessità di maggiore uniformità nazionale delle prestazioni e delle procedure, nel rispetto delle autonomie costituzionali dei diversi soggetti e previste dalle leggi, con particolare riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117 Costituzione) degli interventi relativi ai minori, e alla possibilità, condivisa da vari soggetti, che siano emesse chiare linee guida nazionali, soprattutto per le procedure sanitarie ai sensi della Legge 24/2017, anche in riferimento alla interazione tra queste e le procedure giudiziarie e al necessario ascolto dei minori secondo modalità di piena tutela e presa in carico, attraverso una definizione operativa che tenga conto dei principali standard scientifici internazionali e nazionali oggi presenti. A questo proposito si è riscontrato che occorre favorire in linea di principio la cristallizzazione precoce delle testimonianze dei minori nei percorsi giudiziari, ad esempio attraverso l'incidente probatorio, in modo da evitare reiterazioni e consentire senza difficoltà la presa in carico terapeutica del minore.

Si propone alla Giunta regionale di farsi parte attiva presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, per i temi suddetti, per quanto di competenza, e più in generale di farsene parte attiva e partecipare nelle sedi istituzionali opportune.

7. La funzione svolta dalle autorità garanti per l'infanzia, nazionale e regionali, può essere particolarmente preziosa ma, a quanto potuto apprezzare dalla Commissione, non è sempre adeguatamente conosciuta, valorizzata, accolta. È stata quindi segnalata alla commissione l'opportunità di un intervento legislativo nazionale che porti ad una omogeneizzazione delle funzioni e delle prerogative del Garante nazionale e dei Garanti regionali per l'infanzia, per rendere maggiormente significativo e coerente il loro ruolo, anche con riferimento alle funzioni di richiamo dei diversi soggetti coinvolti.

Si propone alla Assemblea legislativa con gli eventuali adeguamenti normativi di voler valutare l'opportunità di riesaminare le prerogative del Garante della Regione Emilia-Romagna, in particolare rendendo più chiaro e cogente il significato delle raccomandazioni inerenti i singoli casi, e rafforzandone il coinvolgimento nei casi critici segnalati all'interno del sistema socio-sanitario e giudiziario del territorio emiliano-romagnolo. Analoga raccomandazione si indirizza alla Giunta e alla Assemblea perché si facciano promotrici di iniziative, nell'ambito delle proprie rispettive competenze, a livello nazionale.

## B. ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI TERRITORIALI

8. Dalle attività della Commissione è emersa l'ampia condivisione, da parte di diverse sensibilità e soggetti, sulla rilevanza centrale della tutela dei minori e del sostegno alla genitorialità come funzione pubblica.

Si raccomanda quindi che tutti i soggetti pubblici coinvolti nella organizzazione o erogazione dei servizi, anche nell'avvalersi del contributo di soggetti del privato e in particolare del privato sociale, riaffermino sempre l'unitarietà del sistema e della sua funzione strettamente finalizzate al bene della collettività. Anche la Commissione Tecnica istituita ai sensi della DGR 1153/2019 è pervenuta ad analoghe conclusioni nella sua relazione (p.25): "Tutte le attività di valutazione e di progettazione degli interventi devono essere effettuate dal servizio pubblico".

Si raccomanda quindi alla Assemblea regionale, nella sua funzione legislativa e di indirizzo, e alla Giunta, di voler ispirare sempre le proprie decisioni e attività al principio della salvaguardia e riaffermazione della funzione pubblica del sistema di tutela dei minori, mantenendo saldamente in mano pubblica la programmazione, il controllo, la valutazione dei casi e l'erogazione dei servizi essenziali per la tutela delle garanzie e dei diritti costituzionali della persona.

9. Tra le criticità emerse, almeno in via di principio, nello sviluppo ulteriore di un organico sistema di servizi, è stata da più voci indicata la forte pluralità delle competenze e complessità delle soggettività coinvolte<sup>1</sup> nel procedimento giudiziario e amministrativo relativo alla tutela dei minori e al pieno recupero della responsabilità genitoriale. Le fondamentali relazioni tra Servizi sociali e USL per la realizzazione del fondamentale lavoro di équipe, ma anche i rapporti tra tali servizi e l'autorità giudiziaria, le famiglie, le strutture o famiglie di accoglienza, con le rispettive amministrazioni pubbliche di riferimento rappresentano una complessità di relazioni che, se non adeguatamente regolata, può generare azioni improprie, incomprensioni, difficoltà o farraginosità evitabili.

---

<sup>1</sup> Per un richiamo probabilmente non completo ci si può riferire a: Tribunale per i minorenni, Procura presso il Tribunale per i minorenni, altre autorità giudiziarie civili e penali, famiglie (o singoli genitori) e loro rappresentanti legali, minore e suoi eventuali tutori e rappresentanti legali, famiglie affidatarie e loro libere associazioni, servizi di accoglienza (di vario tipo, in base alla classificazione regionale: Casa famiglia, Comunità familiare, Comunità educativa residenziale o semiresidenziale, Comunità educativo-integrata, Struttura o comunità di pronta accoglienza, Strutture per l'autonomia, Gruppo appartamento, Comunità per l'autonomia, Casa/comunità e comunità per gestanti e per madre con bambino, Struttura residenziale per persone dipendenti da sostanze con figli minori) prevalentemente di origine privata e collegate a numerosi diversi soggetti sociali e territoriali anche in forma associata, Enti locali (Comuni, Unioni di Comuni e loro servizi sociali), Aziende USL per i diversi servizi psicologi e sanitari, in alcuni casi aziende pubbliche (ASL e ASP) delegate per i servizi sociali stessi, organismi della integrazione socio-sanitaria (Conferenze Territoriali Socio Sanitarie, distretti, uffici di piano), Istruzione pubblica e paritaria di diverso ordine e grado, Servizi per l'infanzia, altri servizi per i minori o le famiglie (Centri famiglie, centri d'ascolto, centri di attività per gli adolescenti, etc.) e -sotto il profilo normativo e regolativo- le Regioni per la normativa di propria competenza costituzionale e le attività di indirizzo, lo Stato (con diversi Ministeri e portafogli coinvolti) per quella normativa e di regolazione nazionale, e la Conferenza permanente Stato-Regioni per i reciproci rapporti, le diverse forze dell'ordine, in un quadro dove operano soggetti professionali rispondenti a diverse amministrazioni e datori di lavoro privati, con contratti collettivi differenti, appartenenti a diversi ordini o albi professionali, che operano secondo specifici codici etici e in presenza di numerose convenzioni internazionali e linee guida internazionali e nazionali non sempre omogenee emesse da una pluralità di società scientifiche e associazioni professionali.

Si raccomanda di promuovere maggiore chiarezza, oltre che con la complessiva revisione normativa precedentemente auspicata, promuovendo sempre accordi, intese e protocolli tra i soggetti istituzionali e sociali coinvolti<sup>2</sup>, anche allo scopo di facilitare e migliorare lo scambio di informazioni e le procedure che coinvolgono più amministrazioni (come nel caso della partecipazione ai sistemi informativi e di raccolta dati).

Si propone alla Giunta di promuovere una verifica sui principali strumenti di accordo e simili presenti sui territori, favorendo anche in questo caso l'omogeneizzazione e la condivisione delle migliori pratiche.

10. Nel rispetto dell'autonomia e della competenza degli Enti locali, e nella considerazione della oggettiva diversità dei contesti sociali e territoriali, nonché delle differenti storie organizzative da cui provengono, la Commissione ha potuto riscontrare alcuni elementi anche non irrilevanti di disomogeneità nella attuazione delle diverse Linee di indirizzo regionali e talora anche delle Leggi Regionali in materia di minori.

Tra i diversi strumenti che la Regione potrebbe considerare per sostenere una più omogenea attuazione delle proprie Linee di indirizzo e di altre disposizioni regionali, si dovrebbe valutare la possibilità di vincolare maggiormente le proporzioni nella erogazione regionale delle risorse del Fondo Sociale allo stato di effettiva attuazione delle direttive regionali a livello distrettuale, acquisendo a tale scopo informazioni tramite le azioni di monitoraggio e operando di conseguenza attraverso adeguate premialità, o sostegni mirati in caso di difficoltà attuativa, anch'essi da rendicontare opportunamente nei loro esiti. A tale scopo potrebbe essere istituita anche una sorta di "quota vincolata" all'interno del Fondo Sociale regionale da impegnare a sostegno della qualificazione dei servizi territoriali per la tutela dei minori e la prevenzione.

Si raccomanda pertanto alla Giunta e alla Assemblea legislativa, nelle loro rispettive competenze, di voler considerare tutti gli strumenti idonei ad un adeguato monitoraggio e ad una opportuna incentivazione, anche attraverso gli strumenti di bilancio, in merito alla piena ed omogenea attuazione di tutte le loro disposizioni sull'intero territorio regionale.

11. Alla luce del dibattito generatosi in Commissione, e assunto che l'utilizzo del termine "sperimentale" può avvenire legittimamente in molti contesti in modo non regolato, secondo l'uso verbale comune, allo scopo di evitare fraintendimenti per il pubblico, o veri e propri abusi, si ritiene utile -nel campo specifico delle strutture operative coinvolte per la tutela dei minori- normare al meglio le condizioni per una sperimentabilità riconosciuta.

Si ritiene pertanto di auspicare di evolvere ulteriormente le prescrizioni già presenti (ad esempio nella DGR 1904/2011) per la sperimentabilità delle strutture private di accoglienza come dei centri pubblici, ai fini almeno di un loro riconoscimento regionale, attuando naturalmente le opportune attività di controllo.

Si auspica che la Giunta, attraverso revisione o integrazione delle proprie linee di indirizzo, e l'Assemblea legislativa, in caso di necessari interventi normativi o di indirizzo, sviluppi

---

<sup>2</sup> Alcuni accordi o protocolli di questo tipo esistono già in alcuni territori, come ad esempio a Reggio Emilia con il 'Protocollo in materia di interventi di accompagnamento a famiglie con figli minorenni coinvolte in vicende separative giudiziali', promosso dal Tribunale Ordinario di Reggio Emilia, frutto di una collaborazione con tutte le parti sottoscrittrici, ovvero il Tribunale ordinario di Reggio Emilia, l'Ordine degli avvocati di Reggio Emilia, AUSL RE, Comune di Reggio Emilia e tutte le Unioni di Comuni della Provincia di Reggio Emilia.

ulteriormente per tutte le principali tipologie di servizi per i minori, pubbliche e private, riferimenti specifici per l'autorizzazione di attività sperimentali, allo scopo di evitare che sperimentazioni organizzative o operative vengano attivate o presentate come tali senza un adeguato controllo di tipo amministrativo.

12. La Commissione Tecnica istituita dalla Giunta regionale con DGR 1153/2019 ha evidenziato varie disomogeneità nel sistema regionale per la tutela dei minori, sottolineando l'importanza migliorare appunto l'omogeneità, ma anche sostenere i professionisti del settore e le famiglie affidatarie, nonché potenziare l'autocontrollo del sistema. In sintesi, la Commissione Tecnica individua nella sua relazione finale (p. 21) "una lacuna organizzativa" nella "mancanza di un sistema di qualità del percorso assistenziale e clinico di tutela che garantisca il monitoraggio e la valutazione periodica di fidelity/aderenza alle norme di legge e agli indirizzi regionali".

La Commissione concorda pertanto nel suggerire alla Regione l'opportunità di costruire un "Percorso di qualità della tutela dei minorenni" che, basandosi sulle indicazioni già presenti nei documenti regionali e con i miglioramenti suggeriti dalla Commissione di Inchiesta e da quella Tecnica, sia monitorabile e chiami ad attenersi i vari enti e professionisti coinvolti; nell'ambito dell'attuale quadro normativo, esso deve articolarsi mantenendo una visione unitaria in una serie di interventi relativi alla persona di età minore e al contempo al sostegno delle funzioni genitoriali, delle famiglie "di origine", affidatarie e delle comunità socio-educative, anche adottando alcuni strumenti standard, quali quelli utili a: valutazione delle competenze genitoriali e degli elementi protettivi o di rischio per i minori, modellistica per la stesura di relazioni per l'Autorità giudiziaria, procedura regionale per l'allontanamento d'urgenza di un minore ex art.403, previa condivisione con l'Autorità giudiziaria. La Regione dovrebbe mantenere una forte regia di tale percorso qualità.

Si invita pertanto la Giunta a disporre, anche in collaborazione con la competente commissione assembleare, i percorsi, gli atti e gli strumenti necessari a definire un organico "Percorso di qualità regionale della tutela dei minorenni".

### C. SUPERVISIONE, FORMAZIONE E PROMOZIONE DELLE FIGURE PROFESSIONALI

13. Un ulteriore nucleo problematico, più volte rappresentato alla commissione, è stato rubricato al tema della "discrezionalità" degli operatori sociali. Fermo restando che, anche per le procedure ex art. 403 Codice Civile, il controllo dell'autorità giudiziaria minorile è sempre l'ultima istanza presente in ogni evento di allontanamento o in ogni altra misura assunta a tutela del minore, e che fattispecie diverse devono essere considerate anomalie anche nell'attuale sistema normativo vigente, rimane comunque confermata l'esigenza che -nell'ambito delle riforme di cui ai punti precedenti- sia meglio definito il ruolo dei servizi sociali territoriali integrati nell'intero arco del procedimento e degli istituti di tutela dei minori, anche a garanzia dell'iniziativa e dell'attività degli stessi operatori dei servizi integrati. L'approccio collegiale e d'équipe, che a livello regionale è sviluppato pienamente per i servizi di primo livello e in modo differenziato per quelli di secondo livello, costituisce una buona pratica distintiva dei servizi locali che andrebbe estesa a livello nazionale.

A livello normativo e regolamentare regionale, si raccomanda che sia sempre prevista e attuata effettivamente la più ampia collegialità multiprofessionale nella valutazione dei casi,

a partire dalle équipes territoriali, anche con la più ampia e se possibile sistematica presenza della professionalità dell'educatore e dell'esperto giuridico a fianco di quella dello psicologo/neuropsichiatra e dell'assistente sociale; si raccomanda inoltre che sia realizzata in modo omogeneo sul territorio regionale, senza eccessiva differenziazione degli approcci, pur nel rispetto delle autonomie costituzionali dei soggetti coinvolti, una adeguata supervisione di "secondo livello" del servizio, dotata di elevate professionalità anche specifiche, tra cui quella giuridica, svolta da soggetti anche esterni allo stesso servizio locale (ad esempio con pratiche di supervisione incrociata tra territori) e non solo nell'abito di figure tra loro in rapporto gerarchico e di subordinazione logica.

A questo scopo si propone alla Assemblea legislativa regionale di voler valutare in futuro la possibilità di una revisione della L.R. 14/2008, con particolare riferimento all'art.18 e in specifico soprattutto ai commi 1 e 4 con riferimento a ambito territoriale, responsabilità di promozione e funzioni di tali équipes di "secondo livello", valorizzandone soprattutto la funzione di supervisione e sostegno agli operatori di base e di seconda istanza sui casi complessi (definendo gli stessi nel modo ritenuto più utile, anche in via amministrativa). Si invita inoltre l'Assemblea legislativa a voler valutare e riconsiderare in prospettiva, nella stessa norma, i termini di avvenuta abrogazione e modifica degli originali artt. 20 e 21 in materia di programmazione e coordinamento a livello provinciale. In particolare si invita a valutare l'opportunità - indicata anche dalla Commissione Tecnica DGR 1153/2019 - di istituire un "luogo di coordinamento regionale" delle équipes specialistiche, per garantire una visione comune e organizzare l'offerta formativa. Si raccomanda alla Giunta regionale, anche per il futuro, di voler assicurare la previsione di adeguate soluzioni organizzative e di personale in ordine agli interventi suddetti, soluzioni che naturalmente dovrebbero essere in futuro sostenute da commisurati maggiori stanziamenti nei bilanci comunali e regionali.

14. La Commissione ha riscontrato il forte impegno assicurato da tutte le diverse professionalità coinvolte nei servizi territoriali per la tutela dei minori e il sostegno alla genitorialità. Sono state segnalate, negli ultimi mesi, difficili condizioni operative, dovute alla forte pressione mediatica e anche singoli, gravi casi di intimidazione e minaccia rivolta agli operatori di tali servizi, alla cui professionalità e impegno quotidiano la Commissione rivolge il proprio pieno sostegno.

Le richieste raccolte, e motivate da finalità condivisibili, rivolte ad una netta e sistematica separazione tra i ruoli preposti nei servizi sociali ai compiti esecutivi e di controllo connessi alla collaborazione con le autorità giudiziarie, e quelli connessi alla presa in carico educativa e sociale di minori e famiglie, devono essere attentamente valutate, senza trascurare però anche le voci raccolte sull'opportunità di una continuità tra le diverse azioni, e che auspicavano -anche attraverso la unitarietà delle figure professionali coinvolte- che lo stesso dispositivo della autorità giudiziaria sia sempre attuato come parte fondante di un unitario progetto educativo e sociale. Si ritiene invece opportuno assicurare il massimo impegno per la qualità, la formazione, la supervisione professionale, lo sviluppo di competenze esperienziali, l'accompagnamento istituzionale e organizzativo alle professionalità impegnate in questi servizi particolarmente delicati, mediante la collaborazione con Enti locali e ordini professionali, e come indicato anche nei punti seguenti.

Si raccomanda pertanto alla Giunta regionale di voler sempre assicurare, anche per il tramite degli Enti locali coinvolti, il supporto necessario agli operatori quotidianamente impegnati

nei servizi per la tutela dei minori e il sostegno alla funzione genitoriale, secondo le modalità ritenute più opportune, e anche secondo le ulteriori raccomandazioni di seguito fornite.

15. Il ruolo dell'assistente sociale non è sempre correttamente definito, sostenuto e valorizzato in tutte le sedi concertative e contrattuali del settore pubblico.

Appare necessario e opportuno stimolare un adeguamento dei contratti del comparto pubblico per quanto attiene la definizione del ruolo e dell'attività specifica dell'assistente sociale, con riferimento alle sue responsabilità, alle sue funzioni, alla formazione continua. Rispetto alla presenza dell'Assistente sociale nel comparto sanitario, la cui importanza va riaffermata, si sottolinea l'importanza di una sua valorizzazione all'interno del Patto per la Salute siglato tra Stato e Regioni, per garantire in modo particolare a questa figura -anche alla luce degli eventi recenti e della sua forte messa in discussione- la valorizzazione e lo sviluppo delle competenze professionali, tenendo conto dei livelli della formazione acquisita, in coerenza con quanto previsto nei Contratti Collettivi Nazionali di settore.

Si raccomanda alla Giunta regionale di voler agire, per quanto di propria competenza e nei termini possibili, perché la figura dell'Assistente sociale sia numericamente rafforzata ove necessario negli organici dei servizi, e adeguatamente definita nei suoi ruoli e competenze, valorizzata e formata all'interno degli strumenti di accordo tra Stato e Regioni relativi ai comparti socio-sanitari e nei diversi processi di concertazione e definizione dei contratti.

16. Da più indicazioni, è emersa la condizione di sovraccarico in cui operano le unità di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza, anche a seguito dell'incremento di patologie e nuove problematiche connesse all'evoluzione sociale.

La Commissione raccomanda che si verifichi ulteriormente la condizione operativa di tali unità, valutando se del caso l'opportunità di potenziare gli organici dei servizi di neuropsichiatria infantile delle diverse aziende USL che, sotto la pressione di bisogni e domande sempre più complesse e diversificate, rischiano di non poter fornire risposte adeguate o in tempi celeri a tutti i bisogni di valutazione e soprattutto di accompagnamento e terapia che i minori con situazioni di sofferenza possono presentare, in particolare all'interno dei percorsi di presa in carico ai servizi sociali e affidò, allo scopo anche di ridurre al massimo e per bisogni assolutamente circostanziati e fortemente motivati il ricorso a professionalità esterne, investendo per contro sempre sulla formazione e adeguata presenza nei servizi pubblici di tutte le competenze e specializzazioni ritenute opportune. A tale scopo, si invita la Giunta regionale a voler disporre le opportune valutazioni, anche tramite una analisi comparativa dei bisogni e dei servizi erogati sui diversi territori, disponendo se del caso le eventuali azioni migliorative.

17. La Commissione tecnica istituita dalla Giunta, nella sua relazione finale, ha evidenziato (p.20) il notevole impegno della Regione per la formazione (ad esempio nell'area delle psicopatologie 0-25 anni e dell'esperto giuridico) e per la condivisione delle pratiche professionali (ad esempio attraverso la collana dei Quaderni del servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza<sup>3</sup>). Numerosi interventi raccolti dalla Commissione hanno tuttavia evidenziato la necessità di standardizzare meglio la formazione (sia in ingresso che continua)

---

<sup>3</sup> <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/approfondimenti/osservatorio-infanzia-e-adolescenza/tutte-le-pubblicazioni/i-quaderni-del-servizio-politiche-familiari-infanzia-e-adolescenza>

per tutte le figure, professionali e non, che intervengono o possono intervenire nell'area tutela minori.

A tale scopo, si ritiene che sarebbe utile adeguare o potenziare alcuni curricula universitari (in particolare quelli dell'area psicosociale, anche con un rafforzamento delle competenze giuridiche) e definire meglio i requisiti minimi per la formazione di ingresso e continua del personale pubblico, anche attraverso la definizione di moduli formativi standard da seguire per l'attività nell'area minori, anche allo scopo di limitare al massimo l'impiego di giovani o in generale di personale con limitata formazione specifica in quest'area cruciale, ferma restando l'autonomia organizzativa in materia dei diversi enti e soggetti.

Si propone che la Assemblea legislativa e la Giunta regionale si facciano parte attiva perché nei percorsi di revisione normativa sopra richiamati le esigenze di qualificazione formativa iniziale e continua per il personale attivo in area minori siano sempre adeguatamente promosse e regolate, se possibile anche con riferimento ai curricula universitari. Si propone inoltre che la Giunta e l'Assemblea legislativa promuovano ogni utile iniziativa, anche nell'ambito della propria potestà di indirizzo e legislativa, per assicurare che siano definiti sempre più precisi standard formativi per le figure, professionali e non, coinvolte nell'area dei servizi per i minori, e in specifico anche per la qualificazione dei formatori e dei soggetti erogatori di formazione per le attività di formazione continua in tale area. Nelle azioni di formazione è fondamentale - tra tanti altri soggetti - il coinvolgimento delle associazioni familiari e dei genitori, degli insegnanti, del personale sanitario (in particolare dei pediatri di libera scelta), delle famiglie affidatarie.

#### D. FAMIGLIE AFFIDATARIE E STRUTTURE DI ACCOGLIENZA

18. Una ulteriore indicazione emersa dalle attività della Commissione concerne l'invito ad una riconsiderazione complessiva dei rapporti e delle modalità di affidamento esistenti tra i servizi sociali e il sistema privato e privato-sociale in merito alle comunità e alle strutture di accoglienza per i minori. L'attuale sistema di autorizzazione ai sensi della DGR 1904/2011 appare organico, dai controlli regolarmente effettuati sul territorio non sono emerse ad oggi criticità particolari o diffuse e si riscontra anzi la presenza di numerose esperienze di eccellenza e di qualità, come quelle nel campo della accoglienza di interi nuclei famigliari nella logica della prevenzione dei decreti di allontanamento temporaneo.

La commissione raccomanda che, nel rispetto della autonomia e della responsabilità degli Enti locali in questa materia, siano meglio definite le procedure di affidamento e le procedure di qualificazione dei fornitori (senza escludere la eventuale definizione di un vero e proprio sistema di accreditamento, per quanto possibile privo di appesantimenti burocratici e fortemente mirato agli standard di qualità di erogazione e di processo), tra l'altro allo scopo di meglio definire i range di costo delle diverse tipologie di servizio e più in generale le tariffe per le diverse tipologie di prestazioni e di servizi offerti dalle strutture, ferma restando l'autonoma responsabilità amministrativa e finanziaria dei Comuni.

Si raccomanda alla Giunta di riesaminare complessivamente la tematica, in costante confronto con gli Enti locali e i diversi soggetti coinvolti.

19. Ribadendo che dal lavoro della Commissione il funzionamento dell'accoglienza in case-famiglia, comunità familiari o altre strutture appare -in genere- adeguato, e che in

particolare l'attività delle famiglie affidatarie e delle loro associazioni ha rivelato un elevato tessuto etico e di servizio sociale volontario dedicato al bene della comunità, dei minori e dei loro genitori, si ritiene tuttavia utile assicurare in ogni modo che questi servizi e questi interventi siano sempre svolti per l'obiettivo primario del sostegno alla famiglia "di origine", e che questo rappresenti il primo ed ineliminabile compito dei servizi del territorio, anche nell'ottica di evitare ove possibile l'allontanamento temporaneo.

Si raccomanda pertanto di verificare, anche attraverso gli strumenti di monitoraggio, la corretta applicazione delle Linee di indirizzo regionali che già forniscono questo criterio centrale, in particolare verificando che le priorità di intervento e di eventuale accoglienza - dal supporto educativo e sociale alla genitorialità, alla scelta della famiglia affidataria con figli e alle altre tipologie di affido, fino alle diverse tipologie di case famiglia, comunità e strutture di accoglienza- siano correttamente rispettate secondo la corretta preferenzialità. Si raccomanda alla Giunta di monitorare attivamente la tematica, in costante confronto con gli Enti locali e i diversi soggetti coinvolti.

20. Premesso quanto già richiamato al punto precedente sulla chiara priorità al sostegno alla famiglia naturale, la Commissione ha riscontrato la necessità di poter disporre di numeri più ampi e qualificati di famiglie disponibili all'affido o alla collaborazione con i servizi sociali, adeguatamente formate e gestite tramite opportune banche-dati formalizzate. Tali iniziative positive per ampliare e qualificare la rete delle famiglie affidatarie si rendono particolarmente necessaria non solo per consentire ai servizi di effettuare scelte adeguate alle diverse casistiche, ma anche per contrastare la recente tendenza al calo delle disponibilità, a seguito del clamore mediatico suscitato dai fatti della Val d'Enza.

Si raccomanda pertanto di voler prendere in considerazione l'utilità di campagne di informazione sociale, la promozione di reti locali, la collaborazione con le associazioni genitoriali e i comitati di genitori, allo scopo di sensibilizzare al tema e promuovere la conoscenza e la disponibilità verso l'istituto dell'affido. Appare corretta inoltre, anche a questo scopo, la prassi diffusa (in attuazione dell'art. 5 comma 4 L. 184/1983) di sostenere le famiglie affidatarie attraverso contributi mensili e rimborsi spese, il cui importo potrebbe essere fissato in modo omogeneo a livello regionale attraverso accordi con ANCI o con gli Enti locali. Appare opportuno che i soggetti preposti proseguano la riscontrata positiva attività di formazione e preparazione garantita, di norma, alle famiglie affidatarie, potenziandola per quanto possibile soprattutto nella direzione dell'affiancamento alle famiglie dell'accoglienza durante il periodo l'affido, tramite consulenza, gruppi tra famiglie, etc.

La Commissione ritiene di dover invitare i diversi soggetti pubblici preposti, e anche la Giunta regionale, a identificare, sostenere finanziariamente e attuare le politiche sopra indicate, o quelle più efficaci allo scopo.

#### E. PREVENZIONE, INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E ALLA GENITORIALITA'

21. Dagli esiti dell'attività della Commissione di inchiesta emerge anche l'opportunità di potenziare i servizi territoriali nella direzione degli interventi educativi familiari, anche intensivi. Si tratta cioè di dare più concreta attuazione a tutti i principi normativi, anche regionali che sanciscono il prioritario intervento a favore del potenziamento delle capacità

genitoriali, prima del ricorso ad allontanamenti (esclusi ovviamente i casi di violenza e abuso e di somma urgenza in base alla autonoma valutazione della autorità giudiziaria), e per favorire il ritorno dei minori allontanati nei loro nuclei familiari, sviluppandone la corresponsabilità e la capacità educativa. Tale considerazione è resa più attuale dalle evidenze che attestano l'aumento numerico delle famiglie disfunzionali o con limitata capacità genitoriale, tanto da configurare la povertà educativa come una delle emergenze sociali da fronteggiare in futuro anche nel nostro territorio, con la necessità conseguente di potenziare e ove opportuno anche strutturare su basi nuove un welfare educativo familiare fondato su una reale relazione d'aiuto tra équipe territoriale, minore e famiglia, in attuazione del già richiamato "progetto educativo e sociale" che ponga al centro l'empowerment familiare, basato sull'ascolto, l'informazione, la cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti.

A questo scopo, appare necessario in base ai lavori della Commissione potenziare organici e capacità operative dei servizi locali, specialmente in logica integrata, con progetti in grado di coinvolgere sinergicamente anche scuola ed altre agenzie educative, rafforzando le risorse finalizzate alla educativa familiare/territoriale, anche intensiva, in particolare all'interno dell'offerta dei servizi sociali.

Si invitano pertanto la Giunta e l'Assemblea legislativa a voler considerare un potenziamento o una redistribuzione nella programmazione delle risorse, tra quelle investite per i servizi dell'accoglienza e della cura all'interno di comunità, e quelle utilizzabili per i servizi di tipo educativo familiare/territoriale, allo scopo di favorire l'ulteriore sviluppo di questi ultimi, nella logica della prevenzione.

22. In questa stessa logica, è emersa l'opportunità di operare per rafforzare non solo gli interventi di risposta, ma anche quelli di prevenzione.

Si tratta pertanto di sostenere la realizzazione e la diffusione di progetti e servizi innovativi (come il progetto P.I.P.P.I, già da tempo in positiva attuazione sul territorio) volti a rafforzare -come già richiamato- le capacità educative e genitoriali, l'accompagnamento alle famiglie o alle figure genitoriali più fragili, ma anche l'informazione sociale su questi temi, la conoscenza dei servizi e della loro organizzazione e modalità di attivazione, la sensibilizzazione dei diversi attori "sentinella" (pediatri, docenti, educatori sportivi, agenzie sociali ed educative attive nelle comunità locali e altro) e di figure socialmente rilevanti (dirigenti pubblici, operatori dell'informazione, testimoni e altro), e ogni altra azione ritenuta utile a scopo preventivo.

Si invita pertanto la Giunta a volere considerare una programmazione e l'allocazione di adeguate risorse per lo sviluppo delle politiche di prevenzione, informazione sulla tutela dei minori e sostegno diffuso alla genitorialità e allo sviluppo delle competenze educative.

## F. MONITORAGGIO E SUPERVISIONE

23. Appare inoltre opportuno e necessario, dal dibattito svolto in commissione, potenziare l'attività di monitoraggio a livello regionale, oltre che quella a livello nazionale.

La Commissione si è confrontata nella propria attività di inchiesta, e ha maturato chiaramente la convinzione, che la disponibilità di dati in primo luogo, e di altre informazioni di tipo qualitativo, di processo e di risultato, è fondamentale per poter valutare l'andamento del sistema e sue eventuali criticità, nonché l'attuazione effettiva delle previsioni normative

e regolamentari. A tale scopo potrebbe essere ipotizzata anche la istituzione di un Osservatorio regionale sull'infanzia e adolescenza che assuma, con metodo scientifico e ampio coinvolgimento dei soggetti interessati, il compito della raccolta e della lettura dei dati per adeguare le politiche regionali e locali, anche in rapporto con l'Osservatorio nazionale.

Assunte le attività già fin qui svolte dalla Regione in questo ambito, sia di tipo quantitativo che qualitativo, e assunta l'oggettiva difficoltà ad operare il monitoraggio su servizi di esclusiva competenza comunale, si propone alla Giunta e alla Assemblea Legislativa di voler facilitare e promuovere, eventualmente anche attraverso forme di incentivazione o attraverso specifiche premialità positive nella redistribuzione dei fondi sociali regionali, la collaborazione degli enti locali.

24. Il monitoraggio a livello regionale non può essere sufficiente, riscontrata dalla Commissione la opportunità di disporre quanto meno di dati comparati regionali e di un quadro nazionale di confronto per poter riscontrare l'esito delle proprie azioni regionali.

A completare l'impegno regionale nell'ambito del monitoraggio, in attesa di una più ampia riforma legislativa, appare utile alla Commissione un rapido intervento a livello nazionale per assicurare che il Ministero per le disabilità e la famiglia implementi e convochi regolarmente l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e realizzi e renda noti con regolarità gli esiti del monitoraggio del "Piano nazionale infanzia", anche introducendo per via amministrativa criteri comuni ed effettivamente cogenti per la raccolta delle informazioni su tutto il territorio nazionale; a tale scopo può essere necessario anche il già richiamato rafforzamento degli organici amministrativi dei Tribunali dei Minori per favorire specificamente anche le attività connesse alla condivisione di dati e informazioni su procedimenti, affidi, atti ispettivi sulle comunità. Anche in questo caso particolare attenzione dovrebbe essere prestata ai dati sugli esiti e risultati dei percorsi di affido, in particolare su tempi ed esiti dei rientri in famiglia e del recupero delle capacità genitoriali, allo scopo di valutare l'effettiva finalità e natura transitoria dell'istituto, nonché gli effetti sui minori del protrarsi delle esperienze di affidamento.

Si propone alla Giunta regionale di farsi attiva presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, per i temi suddetti, per quanto di competenza, e più in generale di farsene parte attiva e partecipe nelle sedi istituzionali opportune.

*Approvata a maggioranza dei presenti nella seduta antimeridiana del 20 novembre 2019*