Le pratiche professionali nella tutela minori dopo la Riforma Cartabia

Analisi e riflessioni sugli esiti della ricerca

A cura di Rosa Barone, Francesca Nencioni, | 30 gennaio 2025

Hanno collaborato alla stesura di questo contributo Irene Dentini e Marilena De Salvatore in qualità di membri esterni della commissione tutela Croas; e Raffaella Pregliasco PO Istituto Innocenti.

Introduzione

La Riforma Cartabia[note]Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n.149/2022 “Attuazione della legge 26 novembre 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonchè in materia di esecuzione forzata”[/note] ha introdotto sostanziali modifiche nel panorama della tutela minorile in Italia che riguardano sia l’ambito procedurale che quello più propriamente sostanziale. Mentre alcuni cambiamenti sono già in atto, altri si implementeranno nel tempo. Un processo di cambiamento che se non sostenuto rischia di aumentare il livello di complessità sia a livello istituzionale che professionale.

Dal punto di vista procedurale, la Riforma Cartabia ha introdotto il cosiddetto **rito unico** per le controversie in materia di persone, minori e famiglia, che verrà applicato al momento sia dal Tribunale Ordinario sia dal Tribunale per i Minorenni, fino a quando non verrà istituito il nuovo Tribunale per le persone, per i minorenni e per la famiglia.

Inoltre, prevede una generalizzata riserva dello svolgimento delle attività istruttorie in capo ai giudici togati, con l’obiettivo di assicurare il massimo grado di professionalità nelle delicate attività procedimentali istruttorie, che possono influire in modo determinante sulla famiglia, come la sospensione dei provvedimenti dei genitori dall'esercizio della responsabilità genitoriale o il collocamento del minore presso affidatari o in casa-famiglia.

Dal punto di vista sostanziale, la Riforma prevede lo sviluppo e l’implementazione di alcuni fondamentali strumenti di intervento, alcuni già ampiamente utilizzati, quali l’ascolto del minore, altri di più recente applicazione, come la coordinazione genitoriale.

La Riforma si inserisce in un contesto sociale difficile, segnato dall’aumento della conflittualità familiare, dall’emersione di casi di violenza domestica e di violenza assistita, nonché dalla crescita di fenomeni di abuso e maltrattamento a danno dei più piccoli.

In questo quadro nasce la scelta del CROAS Toscana di realizzare una ricerca esplorativa sull’impatto della Riforma Cartabia nei servizi tutela minori.

La Ricerca “Le pratiche professionali nella tutela minori dopo la Riforma Cartabia”.

La ricerca è stata sviluppata dalla Commissione "Tutela e rapporti con l’Autorità Giudiziaria"[note]La Commissione è stata istituita dal Croas Toscana nel 2002 ed è operativa nella formula mista ovvero con membri esterni al Consiglio dal 2023.[/note] che si è avvalsa del supporto metodologico dell’Istituto degli Innocenti.

Il team di ricerca ha sviluppato il progetto a partire dal mese di Novembre 2023 mentre la somministrazione dei questionari agli ambiti ed ai singoli assistenti sociali si è sviluppata nel mese di Aprile 2024.

La ricerca ha previsto due distinte fasi di indagine. La prima, di natura quantitativa, ha previsto la somministrazione di un questionario agli assistenti sociali che operano nell’area della tutela minori in Toscana, con l’obiettivo di rilevare la

conoscenza della Riforma Cartabia in relazione allo specifico professionale e al livello di applicazione nei propri contesti operativi.

La seconda fase di ricerca, di natura qualitativa, ha previsto la somministrazione di interviste semi-strutturate ai Referenti Minori dei 28 ATS della regione Toscana con l'obiettivo di indagare la dimensione organizzativa, le metodologie di lavoro, le criticità e le buone prassi locali.

Obiettivo generale della ricerca è stato quindi quello di rilevare il livello di cambiamento attivato dalla Riforma, ma anche di verificare il primo impatto sul lavoro sociale rispetto ad alcune tematiche ed istituti giuridici quali ad esempio il nuovo art. 403 c.c., le modifiche nella pratica e nella metodologia professionale circa la stesura delle relazioni professionali, le nuove prescrizioni riguardanti l'affidamento al Servizio Sociale e l'affidamento familiare, l'ascolto del minore, la perimetrazione dei ruoli tra vecchie e nuove figure introdotte nel processo (curatore, curatore speciale, mediatore). Inoltre, la Commissione ha voluto raccogliere dai territori spunti e proposte per la crescita e la qualificazione del sistema dei servizi per i minorenni e le loro famiglie.

Riflessioni sui temi della ricerca

Volendo provare a sintetizzare alcuni aspetti emersi dalla lettura integrata tra i risultati dell'analisi dei questionari e delle interviste, possiamo affermare che in generale la Riforma Cartabia stia producendo un impatto nelle prassi operative e professionali. Le organizzazioni, seppure con diversi tempi e modalità si sono orientate a recepire i cambiamenti e il primo bilancio appare di carattere positivo. Infatti si rilevano aree di miglioramento in termini di maggiore precisione nelle richieste della Procura presso Il Tribunale Minorenni e nei mandati del Tribunale Minorenni e Ordinario (anche in riferimento all'istituto dell'affidamento familiare). Nello stesso tempo però si rilevano alcune criticità che si riscontrano in particolare nella **dimensione temporale** dei procedimenti (tempistiche previste per l'attuazione dell'art. 403 c.c. ma anche rispetto all'allungarsi dei tempi per la definizione dei procedimenti) **alla minore interlocuzione con l'AG (Autorità Giudiziaria),** all'avvio del processo telematico.

Gli esiti della ricerca aprono a considerazioni e spunti riflessivi che appaiono ricorsivi anche rispetto ad altre pubblicazioni a livello nazionale[note]Cfr. La Riforma Cartabia sintesi degli articoli di interesse per il servizio sociale professionale ed osservazione sulla norma Cnoas 2023; Ruolo e qualità del servizio sociale nelle attività di tutela dei minorenni Report conclusivo a cura di Teresa Bertotti, Silvia Fargion, Paolo Guidi e Crisitina Tilli in Quaderni della Fondazione nazionale assistenti sociali n. 1[/note].

Intanto il tema **della complessità** nel lavoro con i sistemi familiari in un'ottica di tutela. La ricerca dimostra un aumento del livello di complessità a cui non può che corrispondere un pari livello di integrazione istituzionale e professionale, allo scopo di ricomporre la frammentarietà e la discontinuità delle esperienze di vita delle persone delle quali ci prendiamo cura, nei differenti ruoli professionali e istituzionali.

Secondo quanto emerso dalla ricerca, l'applicazione dell'art. 473 bis. 27 intervento dei servizi sociali o sanitari nei procedimenti a tutela dei minori, per quanto orientato nella giusta direzione di una maggiore definizione dell'attività demandata ai servizi socioassistenziali e sanitari nella loro funzione di monitoraggio, controllo e accertamento, registra ancora molte criticità. In particolare quando il mandato dell'AG è formulato in modo da impedire che l'intervento dell'assistente sociale venga svolto nel pieno rispetto dell'autonomia tecnico professionale e dei suoi mandati professionali. In questa direzione meritano di essere approfondite in primo luogo le prescrizioni sulle modalità di redazione delle relazioni di servizio sociale, allo scopo di evitare che si traducano in meri "resoconti" sui fatti, privi della dimensione valutativa implicita nell'approccio professionale[note]Cfr. Riforma Cartabia sintesi degli articoli di interesse per il servizio sociale professionale e osservazioni sulla norma. Documento approvato dal CNOAS il 24/11/2023[/note].

In secondo luogo meritano una riflessione i **provvedimenti di affidamento al servizio sociale** che, nel giusto obiettivo di essere adeguatamente dettagliati nella parte di definizione di quelle che sono le limitazioni delle responsabilità genitoriali, non debbano tradursi in rigide prescrizioni di comportamento per gli assistenti sociali con il rischio di generare sfiducia e alimentare l'immagine di un "ruolo persecutorio" nelle vite delle persone. La ricerca, quindi, conferma il costante richiamo a mettere in atto prassi professionali rispettose della funzione propria del servizio sociale, che è quella di accompagnamento e supporto alla genitorialità, che si sviluppa quanto più si riesce a stabilire una relazione basata sulla fiducia. Sarebbe auspicabile quindi che il decreto si limitasse a contenere le aree critiche della situazione sulle quali siamo legittimati ad intervenire, non sostituendoci ai genitori ma lavorando perché le criticità siano superate. Un provvedimento quindi che rifletta il progetto di accompagnamento concordato con la famiglia, con le figure legali (avvocato, curatore, tutore) nel rispetto dei

principi giuridici indicati dal giudice, che consenta all'assistente sociale di adempiere ai mandati professionali, senza appiattirsi in un ruolo meramente esecutivo.

Queste riflessioni, nel loro complesso, richiamano alla relazione tra il sistema giudiziario e il sistema dei servizi sociali e sociosanitari la cui efficacia si basa su un'ottica di complementarità e di reciproco riconoscimento dell'autonomia istituzionale, superando il concetto di "funzione ausiliaria" dei professionisti esterni al sistema della giustizia. Nel momento in cui la magistratura incarica altre istituzioni, e i relativi professionisti, appartenenti ai sistemi dei servizi socioassistenziali e sociosanitari, per le loro specifiche competenze relative ai diritti di cura e di accompagnamento sociale delle persone e delle famiglie, si avvia una collaborazione su obiettivi e funzioni complementari e distinti. A questo scopo appare necessario **sostenere nel rapporto interistituzionale un approccio dialogico**, da sostanziare in protocolli/procedure che chiariscano ruoli e funzioni, ma anche condivisione di linguaggi e saperi professionali.

Un secondo spunto riflessivo nella lettura delle evidenze della ricerca **è la dimensione temporale** ovvero la ricerca della "giusta misura" dei tempi del procedimento. L'elemento del tempo nei diversi passaggi procedurali, oltre ad essere garanzia di efficienza del procedimento, è elemento di tutela del minorenne, della persona e delle famiglie: tempi certi e ragionevoli per la definizione tempestiva della condizione giuridica del minore e della sua famiglia, sono condizione di chiarezza sia sotto il profilo del diritto, sia da un punto emotivo e relazionale.

La giusta misura del tempo contribuisce ad evitare che il protrarsi del percorso di tutela provochi condizioni di vittimizzazione secondaria o, al contrario, che una eccessiva contrazione dei tempi possa compromettere la conoscenza della situazione complessiva del sistema familiare, essenziale per individuarne risorse e criticità, mobilitarne le potenzialità e attivare le risposte più coerenti con i bisogni rilevati. Tuttavia, **deve prevenire forme di eccessiva standardizzazione degli interventi**, tenendo conto che la valutazione di fattibilità necessaria per progettare un percorso di accompagnamento di una famiglia in difficoltà non sarà mai in grado di prevedere esattamente gli sviluppi reali delle storie personali e familiari. Particolare attenzione nella dimensione temporale devono avere i provvedimenti in urgenza. Si tratta di interventi ad elevatissima complessità in cui il rischio di errori è maggiore perché si tratta di eventi inattesi e per questo spiazzanti a cui si aggiungono gravi forme di rischio per i minorenni.

Un ulteriore approfondimento merita **l'introduzione di nuove figure** (quali ad esempio il curatore, il mediatore familiare ed il coordinatore genitoriale) che la norma individua, con un intento condivisibile, di garantire i minorenni e le loro famiglie nel percorso giudiziario. Tuttavia, come evidenziato dalla ricerca, questa introduzione aumenta il livello di complessità degli interventi, con il rischio di duplicazioni dannose e di interventi a più voci che, in assenza di un adeguato raccordo, possono generare messaggi contraddittori verso adulti e minorenni coinvolti. In questa logica è importante che tutti i protagonisti delle azioni di tutela e protezione possano dialogare e condividere i principi e gli obiettivi che ne derivano, riconoscendo reciprocamente ruoli e funzioni.

Un ultimo spunto merita **l'ascolto del minore.** Anche in questo caso, l'applicazione delle nuove indicazioni della Riforma, implica la definizione di procedure condivise, allo scopo di scongiurare il rischio che la reiterazione degli ascolti possa tradursi in una forma di vittimizzazione secondaria. Sarà opportuno prevedere, quando non si proceda all'ascolto diretto, quando il minore sia stato già ascoltato e le risultanze dell'ascolto, acquisite agli atti, siano ritenute dal giudice procedente con provvedimento motivato sufficienti ed esaustive.

La ricerca consegna anche molte indicazioni utili a definire le prospettive e le aree di miglioramento a supporto dell'operatività nella tutela dei minorenni e delle famiglie. Tra le risposte sono stati individuati come bisogni particolarmente rilevanti:

- maggiore specializzazione attraverso formazione mirata, soprattutto giuridica e sulla scrittura professionale;
- consulenza legale in supporto al lavoro del Servizio sociale;
- linee guida in materia di tutela minori con indicazioni metodologiche supportate da riferimenti teorici ed evidenze scientifiche, aspetto, quest, chediventa particolarmente rilevante per adeguare la scrittura delle relazioni professionali;
- protocolli operativi tra Servizi e l'AG anche per superare l'ampia diversificazione delle prassi attuate in risposta ai mandati;
- condivisione tra i professionisti che operano nell'ambito della tutela ai minorenni.

La Riforma Cartabia richiama in diversi passaggi l'esigenza di una competenza e specializzazione sia degli operatori della giustizia, sia di tutti i professionisti, consulenti, giudici onorari, mediatori familiari.

L’aggiornamento costante delle competenze e la supervisione professionale, rispondono coerentemente a quanto indicato nel Codice Deontologico dell’assistente sociale: il diritto fondamentale dei cittadini di potersi rivolgere a professionisti adeguatamente qualificati e costantemente aggiornati, in grado quindi di esercitare correttamente la professione.

Ma accanto alla formazione professionale si valuta inoltre auspicabile potenziare la formazione integrata e multidisciplinare, che rafforzi un linguaggio condiviso, allo scopo di favorire il lavoro comune e accompagnare adeguatamente i minorenni e le loro famiglie in fasi e circostanze così importanti dei loro percorsi di vita.

Infine gli esiti della ricerca confermano inoltre la necessità di formazione specialistica come necessaria a sostenere il livello di complessità nei servizi dedicati alla tutela dei minorenni e delle famiglie. Nel piano delle azioni di miglioramento assumono particolare rilevanza l’adozione di metodologie e strumenti validati anche da un punto di vista scientifico e di protocolli operativi che raccordino le tante e diverse voci che intervengono nei percorsi di tutela dei minorenni e delle loro famiglie.