



## ***ANALISI E RIFLESSIONI SUGLI ESITI DELLA RICERCA “LE PRATICHE PROFESSIONALI NELLA TUTELA MINORI DOPO LA RIFORMA CARTABIA”.***

***Ricerca realizzata dalla Commissione Tutela e rapporti con Autorità Giudiziaria CROAS Toscana in collaborazione con Istituto degli Innocenti.***

***Relazione a cura di Rosa Barone, Francesca Nencioni, Marilena De Salvatore, Irene Dentini, Raffaella Pregliasco***

### ***INTRODUZIONE***

La Riforma Cartabia <sup>1</sup>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.

---

<sup>1</sup> 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 nonché in materia di esecuzione forzata”

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 scenario così complesso si colloca lo sforzo di ripensare gli strumenti di tutela dei minorenni e delle loro famiglie da parte dei professionisti che operano in questo contesto: l'analisi e la valutazione dell'impatto della Riforma, anche e soprattutto in ottica riflessiva, costituisce infatti una tappa importante del percorso di implementazione delle politiche pubbliche tutte e, in particolare, quelle afferenti alla tutela dei minori.

E' necessario oggi soffermarsi a riflettere per comprendere se e come con la Riforma dobbiamo attuare un riassetto complessivo del sistema, delle prassi di lavoro e, soprattutto, dei valori in gioco oltre che, chiaramente, delle modalità con cui si guarda al minorenne e alla famiglia. L'interesse superiore della persona di minore età rappresenta, infatti, una questione complessa sulla quale occorre interrogarci per interpretare al meglio lo spirito della Riforma, nella volontà di accompagnare i cambiamenti richiesti nell'ottica di garantire e rafforzare i diritti dei minorenni.

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

## **1. 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"<sup>2</sup>, che ha tra gli obiettivi anche quello di comprendere l'operatività e

---

<sup>2</sup> La Commissione Tutela e rapporti con l'autorità giudiziaria del Croas Toscana, istituita nel 2022 ed operativa nella formula mista a partire dal 2023 è composta da tre consiglieri e 7 membri esterni, individuati con avviso pubblico, ed ha lavorato in questi anni prioritariamente alla programmazione e realizzazione di eventi formativi, partecipando a tavoli di lavoro a livello nazionale e regionale. E' suddivisa in una sottocommissione Persone Vulnerabili (per i temi legati alla non autosufficienza) e in una che si occupa di minorenni, famiglie e persone vittime di violenza. Nello specifico hanno lavorato e contribuito alla ricerca la presidente Croas Rosa Barone, la Presidente della Commissione Francesca Nencioni, le consigliere Patrizia Mistificato e Sabrina Grisanti, le colleghe Manuela Civitelli, Laura D'Aiuto, Marilena De Salvatore, Irene Dentini, Laura Passerai, e per l'Istituto Innocenti Raffaella Pregliasco.

l'organizzazione dei territori e la promozione di metodologie e pratiche professionali, in sintonia con le nuove esigenze. Inoltre a ricerca 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, in coincidenza con la candidatura della proposta alla Conferenza Italiana di Servizio Sociale programmata a Giugno 2024 all'Università del Salento.

La somministrazione dei questionari agli ambiti ed ai singoli assistenti sociali si è sviluppata nel mese di Aprile 2024, in una fase temporale in cui alcune modifiche legislative erano state già introdotte ed operative, vedi ad esempio l'applicazione dell'art. 403 cc ed il ricorso al deposito telematico, mentre altre ancora in via di sviluppo.

La ricerca ha previsto due distinte fasi di indagine. La prima fase, 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.

## 2.1. **ESITI QUESTIONARIO RIVOLTO AGLI ASSISTENTI SOCIALI CHE LAVORANO IN AMBITO DI TUTELA.**

Il questionario somministrato on line ha visto la partecipazione di 151 (una buona percentuale se rapportata al totale di 252 assistenti sociali rilevati dagli ambiti come impegnati nei servizi di tutela).

Dalle risposte emerge che il 49.7% degli assistenti sociali che hanno risposto lavora in tale ambito da meno di 5 anni e solo il 33% da oltre 10 anni.

Alla domanda se con la Riforma Cartabia abbiano rilevato nel proprio lavoro delle modifiche l'84%, delle risposte ha confermato un cambiamento (il 57% abbastanza e un 27% molto).

Alle domande che cercano di sondare se il cambiamento rilevato abbia prodotto "miglioramenti" per i bambini e le famiglie coinvolti nei procedimenti di tutela emerge che, **per oltre la metà degli operatori, il lavoro professionale risulta aver avuto rilevanti modifiche in termini di maggiore complessità**, ma sono anche evidenti aree di miglioramento rispetto all'ascolto del minore, all'introduzione di nuove figure (quali il curatore speciale, il mediatore) ed ai tempi.

Per **l'ascolto del minore** si valuta un miglioramento nel 69% (41% abbastanza e il 18% molto) ma è rilevante anche la percentuale di coloro che valutano per nulla o poco miglioramento.

Per **l'introduzione di nuove figure** o alla rimodulazione dei ruoli (mediatore, coordinatore genitoriale, curatore ecc.) il 65% ha risposto rilevando un miglioramento.

Per **i tempi previsti** per i procedimenti il 63% dei rispondenti si esprime per un miglioramento ma il 35% si è attestato poco/per nulla.

Il punto sulla **dimensione del tempo** nei procedimenti è stato approfondito anche nelle interviste strutturate con gli ambiti territoriali e si è rilevato un tema centrale. Infatti emerge che se per alcuni procedimenti, esempio gli allontanamenti ex art. 403 i tempi certi costituiscono un ambito di miglioramento, al tempo stesso si riscontrano oggettive difficoltà nel rispetto degli stessi da parte dei servizi sociali. In particolare diversi ambiti rilevano criticità nel rispetto dei tempi soprattutto nelle situazioni non

in carico ai servizi, quando è necessario reperire dati e informazioni per motivare il provvedimento.

Per altri procedimenti invece, i tempi, anche se più certi (come nel caso dell'affidamento familiare, dell'affidamento al servizio sociale, della permanenza in comunità) si sono ancor più allungati, laddove non vengono prese decisioni ai sensi dell'art. 473 bis 15 (provvedimenti indifferibili ed urgenti).

La dimensione del tempo assume una criticità, se messa in relazione al rito telematico e alla procedura standardizzata. Infatti il ritardo dell'invio delle relazioni da parte dei Servizi non consente l'immissione della relazione nel fascicolo, con il rischio di svolgere le udienze con quadro non sufficiente di informazioni.

Allo stesso modo, il mancato ascolto dei Servizi Sociali da parte del T.M ante udienza di prima comparizione delle parti, rende necessario un rigoroso rispetto dei tempi per l'invio delle relazioni che non sempre il servizio sociale territoriale riesce, ad oggi, a rispettare. Quindi la mancata interlocuzione con i magistrati e con i giudici onorari ha di fatto prodotto un maggiore livello di complessità.

Un secondo ambito di analisi è relativo alle modifiche procedurali nei rapporti tra servizi sociali con l'Autorità Giudiziaria l'84% si attesta su abbastanza e molto.

Anche in questo caso troviamo diversi spunti più analitici nella ricerca sviluppata con gli ambiti. Si rileva infatti che tali modifiche procedurali nei rapporti con l'autorità giudiziaria, tra cui citiamo ad esempio anche l'utilizzo del protocollo telematico per i depositi, hanno avuto un impatto nei rapporti tra servizi sociali e A.G e sono state rilevate dagli operatori in misura abbastanza rilevante per il 49% e molto rilevante nel 37%.

Alla domanda se al processo di cambiamento ha corrisposto un allineamento e coordinamento dei vari soggetti istituzionali il 66% delle risposte si colloca su per nulla/poco.

Un terzo ambito analizza il cambiamento sotto il profilo organizzativo. Sebbene il 56% dei rispondenti valuta che gli ambiti ed i servizi abbiano risposto in maniera adeguata alle innovazioni introdotte dalla riforma, nel 39% si valuta la risposta non adeguata.

Nel complesso quindi nell'esperienza degli assistenti sociali si conferma un maggiore livello di complessità. Alla domanda rispetto a quali interventi possono supportare l'operatività, la quasi totalità dei rispondenti mette al primo posto la risposta "rapporti costanti con i soggetti istituzionali coinvolti", seguita da formazione congiunta tra i vari soggetti istituzionali" e in terza posizione "indicazioni operative, protocolli e procedure formalizzate".

Sul tema della formazione emerge che il 59% degli intervistati ha potuto usufruire di formazione dedicata e specifica da parte del proprio ente e per il 53% da parte del Croas.

Infine l'ultimo quesito rivolto agli operatori riguarda la possibilità di prevedere una specializzazione per chi lavora in tale settore a cui il 97% degli intervistati ha risposto affermativamente.

## **2.2. QUESTIONARIO RIVOLTO AI RESPONSABILI AREA MINORI DEGLI AMBITI TERRITORIALI**

Dei 28 ATS presenti nella Regione Toscana hanno risposto in 21 e sono stati analizzati 27 questionari (il numero maggiore di questionari è motivato dal fatto che in alcuni ambiti la gestione della tutela minori è in capo ai singoli servizi comunali).

Il questionario ha indagato i seguenti aspetti:

- descrizione organizzativa del servizio tutela minori;
- riforma del procedimento civile (applicazione dell'art. 403 c.c. ) dall'entrata in vigore al 31.12.2023;
- ruolo dei servizi sociali ai sensi dell'art.473 bis.27;
- formazione e rapporti interistituzionali;
- affidamento al servizio sociale (l.184/83 art. 5 bis);
- ascolto del minore;
- processo civile telematico;
- suggerimenti al CROAS per sostenere gli ambiti territoriali.

### **2.2.1 IL SERVIZIO TUTELA MINORI IN TOSCANA.**

L'analisi dei dati sviluppa a partire dai 27 questionari di risposta che solo in parte coincidono con gli ambiti (n. 21) a cui si sommano alcuni singoli servizi comunali (n.6). Emerge che l'area tutela è variamente organizzata e collocata nell'assetto dei servizi sociali nelle seguenti modalità: a gestione diretta singoli comuni (n.14), Società della Salute (n. 12) e con gestione delegata alla AUSL (n. 1).

In 16 dei 27 rispondenti si attesta la presenza di un'area tutela minori ed in 23 la costituzione dell'Unità di Valutazione Multiprofessionale, di cui alla Delibera Regionale n. 769 del 2019 e seguenti.

In relazione al personale si rileva che gli assistenti sociali che si occupano esclusivamente di tutela sono 193: di cui 127 dipendenti comunali, 11 dipendenti della AUSL, 37 dipendenti della Società della Salute; 8 di Cooperative e 10 di agenzie interinali.

Per quanto riguarda la metodologia di lavoro, si riscontra che in 7 realtà su 27 è presente una équipe multi-professionale stabile dedicata alla tutela minori, composta da almeno un assistente sociale, uno psicologo ed un educatore, mentre per le restanti 20 realtà non ci sono équipe stabili, ma esiste un raccordo con i servizi specialistici socio-sanitari, che concordano assegnazione e modalità di lavoro all'interno dell'UVMT.

Relativamente alla possibilità di avvalersi di consulenza legale, solo 11 dei 27 rispondenti attesta la presenza di tale servizio che viene realizzato in due casi con personale interno mentre negli altri con consulenti privati. In ogni caso tutti rilevano la necessità di poter avvalersi di consulenza specifica in materia.

### ***2.2.2 RIFORMA DEL PROCEDIMENTO CIVILE (APPLICAZIONE DELL'ART. 403 C.C. ) DALL'ENTRATA IN VIGORE AL 31.12.2023.***

La legge 206/21, tra le prescrizioni immediatamente precettive entrate in vigore a giugno 2022 riforma il procedimento che riguarda la tutela urgente delle persone di età minore che si trovano in una condizione di particolare rischio imminente, introducendo regole di garanzia per legittimare un provvedimento così incisivo nei percorsi di vita delle famiglie.<sup>3</sup>

La ricerca ha indagato il numero di provvedimenti ex nuovo art. 403 applicati dall'avvio della riforma al 31/12/2023. Dei 27 rispondenti ai questionari solo in 14 hanno attivato procedimenti di allontanamento per un totale complessivo di 47 provvedimenti. Di questi solo in 2 casi la Procura non ha convalidato il provvedimento e dei restanti 45 il Tribunale Minorenni non ne ha convalidati 5 (1 per motivazioni generiche e non accertate e 4 per il mancato rispetto dei tempi).

I provvedimenti sono stati adottati in 24 casi dal servizio sociale territoriale, in 8 dalle Forze dell'Ordine e in 15 dal Servizio Emergenza Urgenza Sociale.

Emerge un'ampia diversificazione della firma del provvedimento: in 5 casi la firma è stata a cura del Dirigente, in 11 della PO Servizi Sociali, in 2 dal Responsabile Unità

---

<sup>3</sup> Cfr. Riforma Cartabia Decreto legislativo 149/2022- L.206/2021 "Sintesi degli articoli di interesse per il servizio sociale professionale e osservazioni sulla norma"

Funzionale Servizio Sociale; in 1 dal Direttore SDS ed in 4 dai singoli assistenti sociali, (1 questionario non ha specificato).

Tra le maggiori criticità riscontrate nell'applicazione del dispositivo gli operatori segnalano soprattutto il fattore temporale, ovvero i tempi sono troppo ristretti con conseguenti difficoltà nel reperire i dati anagrafici completi, soprattutto se i minorenni non sono in carico o conosciuti. Inoltre altra criticità registrata nell'applicazione del nuovo art. 403 è la ricerca del consenso degli esercenti la responsabilità genitoriale, che in condizioni di emergenza rischia di essere espressione di una adesione "più formale che non sostanziale", inficiando i percorsi di tutela nelle fasi successive. Si segnala inoltre come criticità e complessità la mancanza di criteri condivisi sulla valutazione delle condizioni che determinano l'emergenza/urgenza.

### **2.2.3 IL RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI AI SENSI DELL'ART.473 BIS.27.**

La legge delega prevede nei procedimenti per le persone minorenni e loro famiglie l'individuazione di puntuali disposizioni per regolamentare l'intervento dei servizi sociali e sociosanitari. In riferimento a questo articolo di legge, è stato chiesto ai Referenti dei Servizi Minori se a seguito della Riforma rilevavano differenze nei mandati conferiti dalla Procura minorile e/o da Tribunali al servizio sociale.

Le risposte hanno rilevato un cambiamento valutato però in misura diversa tra i vari organi di giudizio.

Infatti il 77% delle risposte conferma un cambiamento rispetto alla Procura TM, attestando che le richieste di presa in carico appaiono più precise e dettagliate, nella misura in cui vengono specificate subito le aree di indagine a carico del Servizio Sociale professionale in collaborazione con i servizi specialistici e vengono indicate in modo perentorio le informazioni che la relazione deve contenere, pena l'inammissibilità del ricorso stesso.

Alcuni intervistati evidenziano che, rispetto al passato, l'indagine socio-familiare chiesta ora dalla Procura TM non è più una "breve e preliminare" raccolta di informazioni, ma viene richiesto un approfondimento maggiore ed una maggiore attenzione ad esplicitare se vi sia la collaborazione degli esercenti la responsabilità genitoriale, per valutare se aprire o meno un fascicolo in TM ed eventualmente richiedere al TM di prendere decisioni che limitino la responsabilità genitoriale (come previsto dall'art. 5bis c. 1 L.184/83).

Mentre solo nel 59% degli intervistati si osserva un cambiamento sia per il Tribunale Ordinario che il Tribunale per i Minorenni attestando che i mandati al Servizio sociale sono declinati in modo meno generico, come la norma richiede. Nello specifico emerge che il TO, in alcuni casi la richiesta sia così puntuale e dettagliata, da rischiare talvolta di entrare nel merito delle modalità operative ed organizzative dei Servizi. Si rileva inoltre come dato significativo una diminuzione degli affidamenti al Servizio Sociale e un maggior ricorso alla nomina del curatore speciale. Il 28% degli intervistati riporta che, seppur raramente, sono state richieste ai Servizi attività innovative previste dalla Riforma come la possibilità di attivare un intervento di coordinazione genitoriale o la vigilanza sul piano genitoriale (previsto dall'art. 473 bis<sup>12</sup> ultimo comma del cpc).

#### **2.2.4 FORMAZIONE E RAPPORTI INTERISTITUZIONALI**

Questa parte del questionario mirava ad indagare se le organizzazioni territoriali avessero recepito o meno i contenuti della Riforma, realizzando formazioni mirate, indicazioni/protocolli operativi o riorganizzazioni interne ai Servizi territoriali.

Nel 70% dei rispondenti si attesta lo svolgimento di formazione mirata, soprattutto sui temi del nuovo art. 403 cc e dell'affidamento al Servizio sociale. Una attenzione particolare è stata dedicata alla formazione sulla scrittura professionale. Infatti nonostante il 74% degli intervistati abbia rilevato un cambiamento nelle modalità di scrittura in rapporto alle novità contenute nell'art. 473bis.27, solo nel 29% si riferisce di formazione specifica organizzata dai servizi, nel 10% si evidenzia che i professionisti hanno fatto formazione in modo autonomo al di fuori del proprio contesto di lavoro. Sempre in tema di formazione mirata nel 55,5% dei casi gli Enti stanno organizzando formazione congiunta o comunque finalizzata a supportare i professionisti nell'interazione con la figura del curatore speciale.

Per quanto riguarda l'esistenza di protocolli e procedure, la maggior parte dei rispondenti al questionario ha evidenziato la necessità di potersi avvalere, a supporto dell'agire professionale nell'ambito della tutela dei minorenni, di buone prassi e di protocolli interistituzionali. Emerge anche in questo caso un'ampia disomogeneità: nel 67% dei casi non sono presenti (16 realtà) mentre sono presenti nelle restanti 11.

Analoga proporzione si ritrova nella formalizzazione dei rapporti con i servizi specialistici per l'integrazione delle attività a supporto delle famiglie e dei minori o

delle azioni richieste dall'AG, dove si registrano solo 12 zone che hanno adottato protocolli operativi.

Questi dati assumono particolare rilevanza e, come analizzeremo nelle conclusioni, costituiscono un punto di fragilità del sistema tutela.

### **2.2.5 AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE (L.184/83 ART. 5 BIS)<sup>4</sup>**

Per l'85 % dei rispondenti l'introduzione dell'art. 5 bis nella legge 184/1983 ha avuto un impatto positivo nella presa in carico dei minorenni e loro famiglie. Tuttavia, all'interno di questo bilancio di segno positivo, permangono alcune criticità che attengono, sia ai contenuti della norma, sia allo stato della sua attuazione.

In merito al primo punto, alcuni intervistati sottolineano che ancora una volta viene dato poco risalto alla responsabilità dei Servizi sanitari: viene ribadita solo la responsabilità del Servizio affidatario di collaborare con il Servizio sanitario, ove necessario, previsione che rischia di vincolare solo una parte. Inoltre, l'art. 5 bis, inserito nella L. 184/83, sembra far riferimento ai soli casi di affidamento all'Ente con collocamento etero familiare del minore, senza contemplare gli affidamenti al Servizio Sociale con collocamento del minore presso uno dei genitori: questa casistica genera tuttora diverse difficoltà e il provvedimento del Tribunale Ordinario non richiama l'art. 5bis.

Tuttavia per gli intervistati i maggiori elementi di criticità derivano dal fatto che le AG emettono ancora provvedimenti che non contengono in maniera analitica tutte le specifiche contenute dall'art. 5bis lett. a) – h). In particolare si rileva che mancano indicazioni prevalentemente sui compiti del soggetto collocatario e vi sono aree di sovrapposizione tra i poteri del Servizio sociale affidatario e del curatore speciale. Infine, vi sono tempi lunghi per l'emissione di nuovi provvedimenti, soprattutto rispetto a un'eventuale richiesta al PM di proroga dell'affido al Servizio sociale allo scadere dei 24 mesi.

Rispetto a quanto previsto dall'art. 5bis c. 4, che prevede l'identificazione formale della figura "responsabile dell'affidamento" il 59% dei servizi rispondenti non ha ancora individuato la figura. Laddove individuata, emerge che nel 45% dei casi è il singolo assistente sociale e nella restante parte sono figure apicali del servizio.

---

<sup>4</sup> L'istituto dell'affidamento al servizio sociale viene disposto quando i genitori hanno un comportamento pregiudizievole pur non rilevando le condizioni per la decadenza della responsabilità genitoriale.

### **2.2.6 L'ASCOLTO DEL MINORE DA PARTE DEL GIUDICE ALL'INTERNO DEI PROCEDIMENTI.<sup>5</sup>**

La Riforma Cartabia si propone di coinvolgere il più possibile il minore nelle decisioni che influenzano la sua vita, assicurandone il diritto d'espressione. Per tale motivo dedica un'attenzione particolare al suo ascolto e prevede che l'ascolto del minore non sia più facoltà del giudice, ma la via prioritaria, salvo che non arrechi grave pregiudizio al minore stesso.

Il Questionario ha indagato in particolare l'attuazione di quanto previsto dalla norma rispetto alla conduzione dell'ascolto che è ora una prerogativa esclusiva del giudice togato, che può avvalersi del supporto di esperti (o giudici onorari) per garantire che l'audizione avvenga in modo appropriato alle esigenze del minore. Il giudice onorario, quindi, può assistere durante l'ascolto offrendo un supporto specialistico ma non ha la competenza per condurre l'audizione in autonomia.

Sono stati riferiti 27 casi di audizione del minore: nel 67% dei casi l'ascolto è avvenuto da parte del giudice assistito da personale specializzato, nel restante numero di casi (10) invece dal solo onorario come da consuetudine pre -riforma. In 14 situazioni l'ascolto è dovuto al rifiuto del minorenne ad incontrare il genitore.

### **2.2.7 L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO TELEMATICO**

In linea con le riforme generali della giustizia verso una progressiva digitalizzazione del processo, anche l'autorità giudiziaria ha imposto ai servizi di adattarsi, rapidamente, all'utilizzo di piattaforme dedicate per il deposito degli atti. Tale richiesta ha comportato per i professionisti e i servizi coinvolti una serie di modifiche procedurali, di acquisizione di nuove competenze e di dotazioni informatiche (software, firma elettronica, ecc.).

Il Questionario ha indagato sulla capacità di risposta dei servizi alle richieste del TM in tal senso e su quali sono state le maggiori criticità affrontate. Si evidenzia che, nella fase di sviluppo della ricerca, la situazione era in piena evoluzione.

Emerge come nel 74% dei territori rispondenti hanno rilevato difficoltà per problemi di accesso sulla piattaforma, di accreditamento della propria pec o in generale per una

---

<sup>5</sup> Sul tema dell'ascolto del minore ed anche su molti degli aspetti trattati in questo lavoro che trattano le dimensioni organizzative ed operative nel lavoro in ambito di tutela, si rimanda alla Ricerca sul ruolo e qualità del servizio sociale nelle attività di tutela dei minorenni commissionata dal Cnoas a cura di Teresa Bertotti, Crisitna Tilli; Paolo Guidi, Silvia Fargion. " n.1 Quaderni FNAS

carenza di informazioni e di assistenza rispetto ad uno strumento ed una procedura tutt'altro che smart.

Rispetto al personale incaricato fattivamente di provvedere ai depositi con la nuova modalità, la fotografia fatta dal questionario ha messo in luce un'ampia diversificazione: personale amministrativo per procedere all'inoltro, uno o più assistenti sociali per procedere all'inoltro per il servizio, in altri casi ogni assistente sociale completa la procedura con il deposito relativo alle situazioni assegnate. In un unico caso era stato individuato il responsabile del servizio per occuparsi di tale procedura.

### 3. VALUTAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE.

La ricerca ha costituito una preziosa occasione per interloquire con i contesti operativi e con i professionisti, che nonostante la concomitanza di altre rilevazioni nazionali, hanno risposto con ampia partecipazione (75% degli ambiti).

L'adesione alla ricerca oltre che dal dato quantitativo ha trovato conferma, anche nelle interviste ai Referenti servizi minori, che ha dimostrato un apprezzamento per l'iniziativa del CROAS Toscana nell'obiettivo di dare parola e visibilità alla professione nell'ambito della tutela minorile in cui da sempre, non senza criticità, siamo in prima linea.

Volendo provare a sintetizzare alcuni aspetti emersi dalla lettura integrata tra i due questionari 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'A.G.**, all'avvio del processo telematico.

Gli esiti della ricerca aprono a considerazioni e spunti riflessivi che appaiono ricorsivi anche rispetto ad altre ricerche a livello nazionale.

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, dovranno essere approfondite allo scopo di evitare che si traducano in un ruolo di mera "inchiesta" sui fatti, sugli aspetti concreti della situazione, che pure non devono mancare, ma che non escludano la dimensione valutativa implicita nell'approccio professionale.

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 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 socio-sanitari 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 socio-assistenziali e socio-sanitari, 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 minore, 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 **la giusta misura del tempo 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 spunto riflessivo merita anche **l'introduzione di nuove figure professionali** 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 precedente con provvedimento motivato sufficienti ed esaustive.

La ricerca consegna molti altri spunti riflessivi ma 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. Questo aspetto diventa 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 formazione come prima leva a supporto del cambiamento in atto. 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. In questa direzione come CROAS Toscana ci siamo espressi favorevolmente all'ipotesi della specializzazione in alcuni ambiti professionali, che tuttavia ancora non trova riconoscimento.

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.

La Commissione tutela CROAS Toscana sta valutando la costituzione di una "comunità di pratica" tra tutti gli AASS toscani che lavorano nel settore della tutela minori.

Nel ringraziare tutti i colleghi che hanno partecipato a questo lavoro, ci preme rivolgere un invito a mantenere aperta la collaborazione con il Croas Toscana per provare a rispondere a tutti gli stimoli avanzati dai territori.

Crediamo, infatti, che solamente attraverso un percorso condiviso ed un coinvolgimento della comunità professionale e dei soggetti istituzionali interessati, potremmo rafforzare la qualità della competenza nell'ambito dei servizi rivolti ai minorenni e alle loro famiglie, obiettivo sfidante ma assolutamente raggiungibile.

## Appendice

Documenti Cnoas sul tema della tutela minorile.

- ✓ Riforma Cartabia sintesi degli articoli di interesse per il servizio sociale professionale e osservazioni sulla norma.  
Documento approvato dal CNOAS il 24/11/2023, delibera n. 228/2023, sulla base dei risultati del confronto con i Consigli Regionali componenti del Tavolo nazionale Minori e Famiglie, delegate per il CNOAS Consigliere Annunziata Bartolomei ed Erika Tognaccini.
- ✓ Indicazioni e criteri operativi per gli assistenti sociali nelle azioni di protezione, tutela e cura delle relazioni in età evolutiva CNOAS 05/2021.
- ✓ Linee Guida CNOAS 11/2015 Processi di sostegno e tutela dei minorenni e delle loro famiglie.
- ✓ Percorsi integrati: linee guida per la regolazione dei processi di sostegno e allontanamento del minore CNOAS 2010.
- ✓ Ricerca sul ruolo e qualità del servizio sociale nelle attività di tutela dei minorenni promossa dal Cnoas (2017-2020) a cura di Teresa Bertotti, Cristina Tilli; Paolo Guidi, Silvia Fargion.