

Intervento Mauro Favalaro

Le politiche della Regione Emilia-Romagna nel settore dei bambini vittime di maltrattamenti trascuratezze, abusi¹

Il sistema di programmazione regionale

La Regione Emilia-Romagna è fortemente impegnata in un processo di rinnovamento del sistema di servizi sociali e sanitari a tutela dei minori e delle loro famiglie. Tale rinnovamento si è reso necessario a fronte degli input legislativi degli ultimi anni che hanno potenziato la tutela del minore e delle famiglie in difficoltà, affermato una nuova centralità dei Comuni (espressasi nella nostra regione con un articolato processo di ritiro delle deleghe) e favorito una maggiore presenza e coinvolgimento del privato sociale. Il maggiore protagonismo del privato sociale, non diminuisce l'importanza dei servizi pubblici, ma, anzi, richiede loro di assumere una maggiore competenza specialistica, di promuovere e sostenere l'integrazione tra i servizi e le reti di solidarietà sociale, di monitorare i fenomeni e di documentare e diffondere le esperienze significative.

Parallelamente è aumentata la capacità del sistema dei servizi sociosanitari di cogliere e portare in superficie i bisogni della popolazione in età evolutiva e delle loro famiglie. Esemplicativo, a tal proposito, il fenomeno dei bambini maltrattati ed abusati sessualmente che ha assunto sempre maggiore evidenza e che, in modo pressante, richiede un rapido adeguamento dei servizi.

Il rinnovamento del sistema dei servizi a tutela dei minori è stato imperniato in Emilia-Romagna su una precisa scansione dei tempi.

Una prima tappa ha riguardato il sistema dei servizi per l'adozione si è conclusa nel luglio 2003 con la deliberazione delle linee di indirizzo regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale.

Una seconda tappa vedrà produrre, entro la prima metà del 2005, una direttiva che darà indirizzi precisi in merito alle esperienze di affidamento familiare e alle strutture che ospitano bambini ed adolescenti.

Con questo secondo passaggio si verrà a completare la ridefinizione del sistema regionale di accoglienza per i minori che necessitano di essere allontanati dalla famiglia, per il sostegno alle famiglie naturali in difficoltà e per il supporto a chi, nucleo familiare, persona singola o figura professionale, accoglie il bambino o l'adolescente.

Nel 2006 un'altra delibera di indirizzo affronterà più specificamente le funzioni di tutela, andando a innovare la precedente direttiva regionale in materia (1999).

I principi alla base del rinnovamento del sistema integrato dei servizi

L'esperienza di costruzione delle linee di indirizzo sull'adozione realizzata con un forte coinvolgimento dell'associazionismo, dei servizi e del Tribunale per i Minorenni, ha acquisito, per noi, valore di modello, permettendo di individuare alcuni principi guida da porre a base delle successive iniziative per la qualificazione del più complessivo sistema integrato di servizi da attuarsi con le nuove direttive.

Tali principi riguardano:

- l'unitarietà dell'approccio, per cui la centralità della tutela del minore comporta una forte attenzione nei confronti della sua famiglia e dei contesti relazionali significativi per la sua crescita. La qualificazione degli interventi rivolti al minore deve essere accompagnata da interventi verso gli adulti che si relazionano con lui affinché si sentano sostenuti e valorizzati e possano essere interlocutori positivi della crescita affettiva e cognitiva dei bambini;
- la cura della utenza, promuovendo l'informazione ed il facile accesso ai servizi, la capacità di ascolto dei bisogni da parte dei tecnici, la trasparenza dei percorsi e nella valutazione delle situazioni, il coinvolgimento attivo dei soggetti (bambini, ragazzi ed adulti) in carico

¹ Mauro Favalaro, dirigente professional area tutela e integrazione minori, Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna

ai servizi, nella risoluzione dei problemi che li affliggono e nella costruzione di una prospettiva di maggiore benessere;

- l'omogeneizzazione delle prestazioni e della loro qualità a livello regionale: minori e famiglie devono potere usufruire dello stesso livello di prestazioni, indipendentemente dal loro territorio in cui risiedono;
- l'integrazione dei servizi in particolare tra componente sociale e sanitaria, ma anche tra risorse del pubblico e del terzo settore, come condizione essenziale per la qualificazione del sistema (la direttiva in materia di adozioni è stata assunta congiuntamente dagli assessorati regionali alla sanità ed ai servizi sociali).
- la cura degli operatori, garantendo loro spazi operativi adeguati ai bisogni cui devono rispondere, un modello organizzativo efficiente e promuovendone la qualificazione e la specializzazione attraverso una formazione integrata e differenziata.

L'interazione tra i soggetti istituzionali rispetto alle politiche minorili

Il rinnovamento delle politiche minorili ha anche richiesto una rivisitazione delle modalità di esercizio delle funzioni di indirizzo e programmazione da parte della Regione:

Si è chiusa una stagione in cui l'Amministrazione regionale predisponesse atti d'orientamento di tipo molto generale, senza però sostenerne l'applicazione con significativi interventi di accompagnamento tecnico ed economico (questo era stato il limite delle precedenti direttive regionali sull'abuso e sull'affidamento, realizzate nel 1999 e 2000).

Le linee di indirizzo in materia di adozione (2003) sono state invece un esempio, che si intende riproporre, di come la Regione possa, con i suoi atti, promuovere e fissare precisi standard operativi e adeguati livelli di garanzia per i cittadini che accedono ai servizi. Ciò è stato possibile ricorrendo ad un forte livello di concertazione con le istituzioni del territorio, con i tecnici e funzionari dei servizi territoriali, gli operatori del terzo settore, del mondo della scuola e del sistema giudiziario dello Stato. Con il loro contributo è stato possibile acquisire le indicazioni emergenti dalle esperienze sul campo e assicurare un controllo preventivo di fattibilità delle indicazioni operative che venivano man mano messe a punto.

Le linee di indirizzo sono, inoltre, state accompagnate dall'assegnazione di fondi in relazione alla applicazione di specifici programmi provinciali, applicativi delle medesime, di un'attenta azione di monitoraggio che si esprime anche con un sistema di reporting annuale che connette circolarmente Regione, Province ed Enti locali.

L'altro fattore rilevante per il rinnovamento dei servizi è la rete dei momenti di coordinamento ed elaborazione, individuati presso le Province, enti cerniera tra la programmazione regionale e locale.

Nella maggior parte delle province sono presenti, infatti, coordinamenti in materia di adozione, affidamento, abuso e sono in via di costituzione gruppi di lavoro per quello che riguarda l'accoglienza in struttura.

Questi coordinamenti sono intrecciati da una parte con i tavoli preposti alla definizione dei Piani di Zona e dall'altra con la Regione che ha un rapporto costante con i referenti delle province per le attività rivolte ai minori ed ha, a sua volta, attivato un Coordinamento Regionale per l'adozione ed un gruppo di lavoro con i rappresentanti delle strutture.

Nell'insieme questa rete di connessioni, che richiede di essere adeguatamente presidiata, permette una definizione più rapida e più co-elaborata dell'analisi dei bisogni e l'individuazione e diffusione degli input per l'innovazione sia che questi siano indirizzati dalle realtà territoriali verso le sedi di programmazione regionale che viceversa.

L'azione di indirizzo della Regione è, inoltre, sostenuta con adeguati percorsi formativi degli operatori dei servizi e del privato sociale, per ancorare i cambiamenti culturali tecnici e organizzativi necessari per rispondere ai bisogni emergenti.

Infine diventa sempre più preziosa l'attività del sistema informativo regionale sull'infanzia e l'adolescenza che assumerà all'inizio del 2005 la forma di Osservatorio regionale. La raccolta sempre più precisa ed articolata dei dati di attività e la loro diffusione, garantisce, infatti, una buona analisi dei bisogni e delle risposte attivate assicurando fondatezza alle scelte di programmazione regionale e locale e contribuendo ad orientare i flussi di sostegno economico alla progettualità territoriale.

L'interazione tra i soggetti in materia di abuso e maltrattamento

Anche per quanto riguarda la prevenzione ed il contrasto dell'abuso e del maltrattamento, elemento cardine è il sistema delle connessioni tra gli Enti locali, le Province e la Regione e tra queste istituzioni ed il privato sociale, la magistratura e le forze dell'ordine, connessione che è assicurata in modo particolare nell'ambito dei tavoli tecnici provinciali, nella messa a punto dei piani provinciali stessi e nell'esperienza della rete di équipe multiprofessionali centralizzate.

Le funzioni dei diversi soggetti

L'articolazione delle funzioni tra i diversi soggetti istituzionali ed il sistema delle interazioni che li coinvolge può bene rappresentare le modalità concrete con cui sono affrontati in Emilia-Romagna le politiche di prevenzione e contrasto dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia.

La Regione,

Attraverso delibere programmatiche ha individuato le priorità negli interventi rivolti a prevenire, contrastare e superare le situazioni di abuso e maltrattamento e ha trasferito agli Enti locali le risorse del fondo sociale che prevedono gli interventi rivolti ai minori nonché ulteriori fondi alle Amministrazioni provinciali per l'attuazione di specifici programmi a loro tutela.

La Regione mantiene i rapporti con il gruppo dei referenti provinciali dell'area minori, acquisisce dalle Province i rapporti relativi all'attuazione dei piani provinciali in materia di tutela e provvede a stilare e presentare un rapporto regionale di sintesi.

La Regione cura inoltre la raccolta e l'analisi dei dati in materia tramite il sistema informativo regionale e concorre con specifiche iniziative formative alla qualificazione del sistema dei servizi.

La Provincia ha il compito di attivare i Tavoli tecnici con i rappresentanti dei servizi territoriali coinvolgendo anche gli ambiti statali interessati e le associazioni del privato sociale.

Attualmente, nei tavoli tecnici provinciali, sono impegnati 129 professionisti in rappresentanza dei servizi sociosanitari territoriali ed ospedalieri, dei servizi afferenti all'area educativa e del diritto allo studio, del terzo settore, delle Forze dell'ordine, del Centro per la Giustizia minorile, dei Tribunali e delle Questure

La Provincia svolge quindi una funzione di coordinamento e impulso per la progettazione e la realizzazione degli interventi di contrasto ai fenomeni di abuso e maltrattamento in ambito provinciale, ricerca e favorisce la partecipazione ai tavoli tecnici, dei soggetti appartenenti al privato sociale interessati alle tematiche e alla tutela dei minori, individua e promuove eventuali interventi di rilevanza interprovinciale, soprattutto in materia di formazione. La Provincia elabora la proposta di piano provinciale in materia di tutela (abuso e maltrattamento) da sottoporre all'approvazione della Giunta provinciale, ripartisce i fondi regionali tra i soggetti che realizzano gli interventi, cura il raccordo del Piano provinciale con i Piani di zona e assicura il monitoraggio degli interventi previsti, predisponendo la relazione recanti i risultati raggiunti e le eventuali criticità riscontrate da trasmettere agli enti rappresentati nel tavolo ed alla Regione Emilia-Romagna.

I Comuni e le Aziende Usl, nell'ambito della programmazione dei piani di zona, individuano gli opportuni interventi in materia, elaborano eventuali proposte progettuali da realizzarsi a livello sovrazonale, individuano le risorse economiche ed umane ed i meccanismi di reciproca compensazione in relazione alle funzioni sovrazionali attivate, garantiscono un adeguato monitoraggio delle attività in materia ed il confronto periodico sia in ambito zonale sia a livello dei tavoli provinciali



Gli obiettivi della Regione Emilia- Romagna per il contrasto alle forme di abuso (Piano Regionale di tutela)

Nel dicembre 2003 la Regione, con un apposito atto, ha erogato alle Province specifici finanziamenti finalizzati alla definizione di Piani provinciali per il contrasto alle forme di abuso in danno a minori. I finanziamenti sono stati accompagnati da indicazioni molto precise circa i contenuti dei progetti da attivarsi i quali dovranno essere riconducibili alle aree di seguito indicate.

Interventi di prevenzione e informazione

L'obiettivo è di favorire la capacità di autotutela dei bambini ed adolescenti (evitando però che i minori percepiscano il rapporto con l'altro prevalentemente in termini di rischio). L'attività d'informazione va anche indirizzata a sensibilizzare categorie professionali che possono essere coinvolte, con una particolare attenzione agli operatori dell'informazione.

Interventi di prevenzione dei fenomeni di abuso e maltrattamento

In particolare prevenzione dei comportamenti abusanti e maltrattanti che possono essere messi in atto da adolescenti e giovani (bullismo e gang minorili), nonché dell'induzione alla prostituzione minorile, dei comportamenti pedofili, dell'utilizzo e diffusione di materiali pedopornografici, dell'organizzazione e fruizione del turismo sessuale

Interventi di presa in carico

Si tratta di attivare équipe specializzate dotate di professionalità, diversificate ed integrate tra loro (psicologo, ginecologo, pediatra, neuropsichiatria infantile, assistente sociale, educatore professionale) finalizzate a garantire, a livello sovradistrettuale, un articolato progetto di presa in carico e trattamento a tutela del minore, in collaborazione con l'autorità giudiziaria, nonché la tempestiva risposta in caso d'urgenza. I progetti per una efficace presa in carico possono prevedere appositi protocolli tra équipe specializzate, servizi territoriali e gli altri enti e soggetti impegnati nella presa in carico e trattamento degli individui abusati/abusanti. E' raccomandata anche l'individuazione a livello provinciale di comunità a carattere educativo o familiare in grado di accogliere in modo qualificato, tra i propri ospiti, i minori abusati o gravemente

maltrattati, con l'obiettivo di predisporre appositi processi di formazione degli operatori interessati. Va completata la rete regionale di ambienti per audizioni protette finalizzati a limitare gli effetti traumatici conseguenti agli accertamenti giudiziari e ai necessari interventi dei servizi. Viene anche raccomandato di indirizzare l'innovazione progettuale anche verso il recupero di minori protagonisti o coinvolti in episodi di abuso o grave maltrattamento.

Interventi di formazione

Vengono particolarmente raccomandare le azioni formative da realizzare a livello provinciale per il supporto alle équipes specializzate e lo svolgimento di percorsi formativi integrati che coinvolgano anche gli adulti impegnati nelle strutture di accoglienza e educativo o familiare.

I piani provinciali in materia di tutela dei minori

Sulla base delle indicazioni regionali i Piani provinciali hanno definito complessivamente 37 progetti di cui 30 di ambito provinciale, 4 di ambito sovradistrettuale e 3 distrettuale.

Nei 37 progetti sono previsti 64 interventi (15 di prevenzione ed informazione, 22 di presa in carico 27 di formazione).

Dall'esame dei Piani, nel loro stato di avanzamento al luglio 2004, emerge come i progetti e le iniziative che costituiscono l'attività territoriale di contrasto all'abuso e al maltrattamento si organizzano sostanzialmente in due macroaree: da un lato gli interventi che agiscono o che comunque interessano le risorse umane coinvolte (ad es. mediante la formazione, l'informazione, la sensibilizzazione) dall'altro lato vi sono gli interventi che riguardano invece la qualificazione del sistema di opportunità, e delle forme organizzative.

Colpisce comunque la preponderanza delle azioni di formazione rispetto alle altre.

La formazione costituisce la base propedeutica alla costruzione ed al consolidamento di una rete di servizi: perché favorisce il possesso di un linguaggio, di una sensibilità, di un modus operandi comuni. Tuttavia l'alto numero di iniziative pone problemi di raccordo, di armonizzazione e ottimizzazione delle risorse impiegate, cui la Regione potrà dare un suo contributo.

Viene riscontrato anche un rallentamento generalizzato nella realizzazione degli interventi: alla data di monitoraggio appaiono terminati solamente 3 progetti su 34.

Ciò può essere dovuto soprattutto ad un fattore fisiologico: il piano regionale sulla tutela dei minori rappresenta infatti una novità, specialmente per le Province che per la prima volta si trovano a svolgere un importante ruolo di prima linea nella promozione di tali politiche di tutela, con la conseguente attivazione di un sistema, sia amministrativo che di raccordo interistituzionale, almeno in parte nuovo.

L'esame dei Piani registra inoltre la difficoltà a raccogliere le indicazioni regionali per una progettazione volta ad affrontare anche la questione dei soggetti abusanti.

Tra gli aspetti positivi si può registrare la diffusione delle équipes centralizzate multiprofessionali e l'acquisizione da parte di alcune di esse di un significativo spessore tecnico.

Già il "Programma regionale per il triennio 2000-2002 per l'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285", aveva previsto (tra l'altro) "la necessità di ripensare l'organizzazione dei servizi in modo da prevedere, in ambito sovradistrettuale o sovracomunale, l'istituzione di appositi nuclei operativi per fronteggiare situazioni complesse (quali, ad esempio, i temi dell'abuso sui minori, del maltrattamento o della prostituzione minorile, dell'affidamento e dell'adozione). Tali nuclei dovevano essere caratterizzati da una forte integrazione tra servizi socio-sanitari e da un'adeguata qualificazione".

L'esame dei Piani permette di rilevare la presenza a livello provinciale di diverse équipes specialistiche che hanno maturato fra loro modelli organizzativi ed approcci diversificati, ma tutti di particolare interesse. Possono essere citate, tra le altre, le esperienze de Il Faro di Bologna, Il "team" di Reggio Emilia, l'équipe distrettuale di Ravenna e la rete integrata con modello " a cascata" di Modena.

Prospettive e conclusioni

La prospettiva degli interventi di prevenzione e contrasto degli abusi e maltrattamenti assume, nella nostra regione, una precisa caratterizzazione e si arricchirà di ulteriori elementi:

1. per quanto riguarda la programmazione degli interventi a livello provinciale si andrà verso la riunificazione, in un unico organismo provinciale di coordinamento (con articolazioni interne per materia) delle attività di programmazione sull'infanzia e l'adolescenza, oggi svolte dai gruppi di coordinamento in materia di adozione, affidamento e tutela;
2. entro il 2007 verrà raggiunta la piena armonizzazione dei tempi e dei percorsi di programmazione di livello regionale, provinciale e zonale; Si arricchirà anche il ventaglio delle risorse umane coinvolte.
3. verrà attivata una nuova figura di sistema con il compito di favorire il raccordo, soprattutto per quanto riguarda la programmazione dei piani di Zona, tra i progetti relativi all'infanzia ed all'adolescenza di area sociale, sanitaria ed educativa;
4. diventerà operativa, a partire dal 2006, in ambito sovradistrettuale una nuova figura: quella dell'esperto giuridico.

A questa figura è opportuno dedicare qualche riflessione perché si tratta di una vera innovazione, frutto di un'iniziativa regionale che ha visto attivare dall'ottobre 2003, il primo corso di alta formazione per esperti giuridici che si propone di mettere a disposizione dei servizi sociali e sanitari una competenza giuridica espressamente dedicata ai minori ed alle loro famiglie.

Il corso, di 600 ore, è articolato in 4 sezioni: area giuridica; area psico-sociale; area delle attività di tipo laboratoriale-seminariale; area dello stage e vede la partecipazione di laureati in giurisprudenza già operanti nei servizi pubblici.

Queste figure di esperti giuridici dovranno essere in grado di:

- supportare da un punto di vista giuridico i servizi per assicurare una forte tutela al minore e un adeguato sostegno alla responsabilità genitoriale nelle situazioni di difficoltà;
- potenziare l'efficacia e la tempestività degli interventi degli operatori nelle situazioni di emergenza;
- supportare la capacità di lavoro integrato tra i diversi servizi in particolare sfruttando le opportunità offerte dai diversi riferimenti normativi;
- sostenere gli operatori dei diversi servizi nella collaborazione con gli uffici giudiziari e gli organi di polizia;
- curare l'aspetto della legalità nelle relazioni tra enti e mass-media, promuovendo le opportune iniziative a tutela della dignità delle persone e della corretta rappresentazione della condizione dei minori e delle loro famiglie;
- garantire il supporto e la tutela degli operatori, frequentemente isolati e sovraesposti nelle situazioni di conflitto con l'utenza e in difficoltà rispetto ad un uso spregiudicato degli strumenti mass-mediologici.

L'acquisizione di tale figura nell'ambito dei servizi sociali potrà costituire una risorsa strategica per il più complessivo sistema di tutela sociale, sanitario ed educativo degli enti locali.

- 4) .inizieranno i lavori per la definizione della nuova direttiva regionale in materia di tutela che vedrà la luce nel 2006. Sarà questa una grande occasione per chiamare ad un impegno di confronto e collaborazione le componenti che hanno già sperimentato a livello provinciale forme di collaborazioni significative e per potenziare e rinnovare il sistema dei servizi per la tutela.

L'obiettivo è anche quello di individuare standard minimi di risorse umane e prestazioni che possano garantire ad ogni minore abusato e maltrattato una presa in carico di tipo qualitativo, omogenea sul territorio, rispetto alla quale sia assicurata la collaborazione tra i soggetti da rappresentarsi anche attraverso la stipula di protocolli operativi interservizi ed interenti

In conclusione si può affermare che già oggi, nel complesso i servizi hanno comunque già acquisito alcuni significativi denominatori comuni. Appare ormai acquisito l'approccio multiprofessionale e interistituzionale (interagiscono e collaborano, integrandosi, diverse professionalità, portatrici di conoscenze ed esperienze molteplici e diverse amministrazioni, espressione delle differenti funzioni che si trovano coinvolte. Fa ormai parte della cultura dei servizi l'esigenza di una prospettiva operativa connotata dallo sviluppo di un'ampia rete da realizzarsi attraverso il confronto e la sinergia tra le istituzioni (socio-sanitarie, giuridiche e giudiziarie) preposte alla tutela, e le realtà dove il bambino "vive" che possono divenire luogo privilegiato dove intercettare i segnali di disagio (la scuola, il pediatra) e, quindi, attivare precocemente risposte di tutela.

Seguono in allegato alcuni dati sul fenomeno dell'abuso e maltrattamento in e Emilia-Romagna

Tabella 1. Minori in carico ai servizi per abuso sessuale. Anni 2001-2003.

Provincia	Casi totali in carico nel 2001		Casi totali in carico nel 2002		Casi totali in carico nel 2003	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
PIACENZA	14	3,1	5	1,4	6	1,7
PARMA	34	7,6	33	9,2	15	4,2
REGGIO EMILIA	54	12,1	26	7,2	30	8,5
MODENA	121	27,0	125	34,8	88	24,9
BOLOGNA	48	10,7	49	13,6	59	16,7
FERRARA	56	12,5	29	8,1	31	8,8
RAVENNA	20	4,5	16	4,5	42	11,9
FORLI'-CESENA	54	12,1	37	10,3	39	11,0
RIMINI	47	10,5	39	10,9	44	12,4
REGIONE EMILIA-ROMAGNA	448	100,0	359	100,0	354	100,0

Tabella 2. Casi di abuso sessuale in carico al 31/12 ai servizi sociali ogni 10.000 residenti minori

Provincia	Anno		
	2001	2002	2003
PIACENZA	3,7	1,4	1,5
PARMA	5,8	4,7	2,3
REGGIO EMILIA	7,1	2,7	3,4
MODENA	11,8	11,8	7,3
BOLOGNA	3,8	3,1	3,5
FERRARA	13,3	7,0	6,1
RAVENNA	4,1	3,2	7,7
FORLI'-CESENA	10,0	6,7	5,5
RIMINI	10,4	8,3	8,4
REGIONE EMILIA-ROMAGNA	7,6	5,6	5,0

Tab. 3 - Utenti nuovi per abuso sessuale, per Provincia e anno.²

² Non risposto 2003: 3 servizi su 48 (comune Bondeno, consorzio Imola, comune Parma).

Bambini Maltrattati e organizzazione dei ServiziGiornata di studio
23 novembre 2004
CISMAI

Provincia	2001		2002		2003	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
PIACENZA	2	1,4	1	0,7	0	0,0
PARMA	16	11,6	19	14,0	6	5,2
REGGIO EMILIA	35	25,4	4	2,9	12	10,4
MODENA	26	18,8	59	43,4	20	17,4
BOLOGNA	15	10,9	26	19,1	27	23,5
FERRARA	7	5,1	2	1,5	7	6,1
RAVENNA	12	8,7	6	4,4	21	18,3
FORLI'-CESENA	16	11,6	11	8,1	12	10,4
RIMINI	9	6,5	8	5,9	10	8,7
REGIONE EMILIA- ROMAGNA	138	100,0	136	100,0	115	100,0