

Consultori familiari
Nota a cura del Gruppo di lavoro CPO UILP Contrattazione territoriale
Ottobre – Dicembre 2024

I principali riferimenti normativi

I consultori familiari sono stati istituiti dalla **legge n. 405 del 29 luglio 1975** (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 227 del 27 agosto 1975).

La **legge 194 del 22 maggio 1978**, ha ampliato i compiti dei consultori, definendoli nell'ambito dell'interruzione volontaria di gravidanza.

La **legge n. 34 del 31 gennaio 1996** ha stabilito la corrispondenza tra numero di consultori e abitanti residenti nel territorio: 1 consultorio ogni 20mila abitanti.

Il **Progetto obiettivo materno infantile dell'Istituto superiore di sanità del 2000** ha poi distinto tra zone rurali (nelle quali sarebbe preferibile prevedere 1 consultorio ogni 10mila abitanti minore di abitanti) e zone urbane (1 consultorio ogni 25mila abitanti).

La **legge n. 40 del 2004** ha modificato la legge 405 aggiungendo agli scopi dei consultori l'assistenza relativa ai problemi di sterilità e infertilità e alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, l'attività informativa relativa ad adozione e affido.

Il **Programma nazionale Equità nella salute** – previsto nell'Accordo di partenariato dell'Italia sulla programmazione della politica di coesione 2021-2027 e approvato il 4 novembre 2022 con decisione di esecuzione della Commissione Europea C (2022) 8051 – rivolto a 7 Regioni del Sud e Isole (Basilicata, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), mira a rafforzare i servizi sanitari e socio sanitari in queste Regioni e a renderne più equo l'accesso, sostiene anche il rafforzamento dei consultori, per renderli più funzionali alla presa in carico in una ottica di medicina di genere.

Il **DM n. 77 del 23 maggio 2022 Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale**, nell'Allegato 1 indica modelli e standard relativi ai consultori familiari.

Il **decreto del Ministero della salute del 7 agosto 2023** ha istituito il Sistema informativo per il monitoraggio delle attività erogate dai consultori familiari (Sicof). Finanziato con i fondi del Pnrr. Con l'obiettivo di monitorare i Livelli essenziali e uniformi di assistenza.

La **legge n. 56 del 29 aprile 2024** ha inserito all'art. 44 quinquies la possibilità per le Regioni di organizzare i servizi dei consultori coinvolgendo soggetti del Terzo settore che abbiano qualificata esperienza di sostegno alla maternità.

La legge n. 405/1975

La legge n. 405/1975, e successive modificazioni, è composta di 8 articoli.

Nell'articolo 1 si individuano gli scopi:

- Assistenza psicologica e sociale per la preparazione alla maternità e alla paternità responsabile e per i problemi della coppia e della famiglia.
- Somministrazione dei mezzi necessari per la procreazione responsabile.
- Tutela della salute della donna e del prodotto del concepimento.

- Divulgazione delle informazioni idonee a promuovere o a prevenire la gravidanza.
- Assistenza relativa ai problemi di sterilità e infertilità e alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. (Aggiunto dalla legge 40/2004)
- Attività informativa relativa ad adozione e affido. (Aggiunto dalla legge 40/2004)

Il ruolo delle Regioni

Le Regioni fissano con proprie norme legislative i criteri per la programmazione, il funzionamento, la gestione e il controllo del servizio.

Il ruolo dei Comuni

I Comuni, o loro consorzi, istituiscono i consultori, quali organismi operativi delle Unità sanitarie locali.

N.B.

La legge istitutiva dei consultori precede la riforma del Servizio sanitario nazionale (legge n. 833 del 1978) anche se nel testo si prevede una futura riforma.

Le diversità tra Regione e Regione

I consultori (nascita, organizzazione, funzionamento, gestione, controllo) sono stati realizzati sul territorio nazionale con modalità e tempi anche molto diversi da Regione a Regione, in seguito all'approvazione delle relative leggi regionali.

Quindi:

- Sviluppo disomogeneo sul territorio.
- Organizzazione diversificata sul territorio.
- Differenziazione tra le Regioni per quanto riguarda le risorse umane ed economiche.

L'indagine dell'Istituto Superiore Sanità

L'Istituto superiore di sanità, ISS, negli anni 2018-2019 ha realizzato un approfondito monitoraggio dei consultori. I risultati sono stati presentati il 13 luglio 2022. Sono dunque dati non recenti ed è possibile che non siano aggiornati, ma sono i dati pubblici nazionali sistematizzati e coordinati più recenti disponibili oggi, in attesa che il Sicof, il Sistema informativo per il monitoraggio delle attività erogate dai consultori familiari (previsto, come precedentemente indicato, dal decreto ministeriale del 7 agosto 2023) sia pienamente operativo e che il Ministero della salute renda pubblici i relativi dati.

Il rapporto è costituito da due volumi, nel primo sono descritti i dati generali, nel secondo i dati regionali. Nel dettaglio, il rapporto affronta i temi: salute della donna (prevenzione oncologica, fertilità, endometriosi, menopausa); interruzione volontaria di gravidanza; contraccezione; giovani generazioni; percorso nascita; accompagnamento alla genitorialità; salute mentale perinatale; contrasto alla violenza di genere.

Qui di seguito una sintesi dei principali risultati.

Numero dei consultori

Oltre 1.800 consultori distribuiti sul territorio nazionale (erano oltre 2.000 nel 2007).

Numero dei consultori rispetto al numero degli abitanti

In media, 1 consultorio ogni 35mila abitanti. È un numero significativamente inferiore a quello raccomandato dalla normativa.

Solo in 2 Regioni e una Provincia autonoma, è presente mediamente 1 consultorio per un numero medio di residenti compreso entro i 20mila. In 5 Regioni e una Provincia autonoma è presente mediamente 1 consultorio ogni 40mila abitanti, un dato più che doppio rispetto a quanto previsto dalla norma.

Il numero di consultori rispetto al numero di abitanti si è ridotto progressivamente nel tempo. Nel 1993, infatti, il dato era 1 consultorio ogni 20mila abitanti (in linea quindi con quanto previsto dalla norma). Nel 2008 era 1 consultorio ogni 28mila abitanti.

Ore lavorative settimanali per numero di abitanti

Si evidenzia un generale sottodimensionamento delle diverse figure professionali nei consultori. C'è una grande variabilità tra Regione e Regione. Alcune Regioni sono in forte carenza di personale.

Prendendo a indicatore il numero medio di ore lavorative settimanali per 20mila abitanti previste per le diverse figure professionali, solo 6 Regioni raggiungono lo standard per la figura della/dello psicologa/o; solo 5 Regioni (del Nord) raggiungono lo standard atteso per la figura dell'ostetrica; solo 2 Regioni raggiungono lo standard per la figura della/del ginecologa/o; nessuna Regione raggiunge lo standard per la figura dell'assistente sociale.

L'assistente sociale al Sud registra un numero medio di ore settimanali (14) quasi il doppio rispetto al Centro (8 ore) e al Nord (9 ore).

Figure professionali

Ginecologa/o, ostetrica, psicologa/o, assistente sociale sono le figure professionali maggiormente presenti nei consultori, con una grande variabilità negli organici tra Regione e Regione.

Tipologia di prestazioni e servizi

Oltre il 98% dei consultori partecipanti all'indagine opera nell'ambito della salute della donna. Di questi, oltre il 75% si occupa di sessualità, contraccezione, interruzione volontaria di gravidanza, salute pre concezionale, percorso nascita, malattie sessualmente trasmissibili, screening oncologici; menopausa e postmenopausa.

L'81% dei consultori offre servizi nell'ambito della coppia, della famiglia e dei giovani; gli argomenti più trattati sono la contraccezione, la sessualità, la salute riproduttiva, le infezioni/malattie sessualmente trasmissibili, il disagio relazionale.

C'è una grande variabilità dell'offerta dei servizi tra le diverse Regioni. L'indagine rileva tre tipologie principali di servizi consultoriali: servizi orientati alle attività dell'area ostetrico ginecologica (Piemonte, PA di Trento, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria); servizi che mettono al centro le competenze psicosociali (Lombardia, Liguria e Molise); servizi che

abbinano attività sanitaria e psicosociale (Valle d'Aosta, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche, Lazio, Regioni del Sud e Isole).

Attività rivolte alle donne in menopausa

Il 77,9% dei consultori offre attività rivolte alle donne in menopausa e post menopausa. Tendenzialmente queste attività sono più frequenti nei consultori del Sud e Isole rispetto a Nord e Centro. La Valle d'Aosta è l'unica Regione che all'epoca dell'indagine non prevedeva questa attività nei propri consultori.

Nei consultori monitorati che offrono attività alle donne in menopausa, le attività offerte sono il *counselling* e le visite mediche, senza differenze significative per area geografica. Le campagne informative sono offerte in oltre il 44% dei consultori al Sud e Isole e da 1 consultorio su 4 al Nord e al Centro. Circa 1 consultorio su 10 organizza gruppi di supporto/confronto tra pari.

Screening oncologici

La quasi totalità dei consultori offre informazioni sulla prevenzione del tumore alla cervice uterina ed esegue Pap test e/o Hpv test. Il 74% dei consultori offre informazioni sul tumore alla mammella. Circa un terzo dei consultori (32%) offre informazioni sul tumore al colon retto.

Attività di contrasto alla violenza maschile contro le donne

In linea con la Convenzione di Istanbul, i consultori sono coinvolti in attività orientate alla prevenzione della violenza di genere in ambito scolastico e nel riconoscimento e nella presa in carico delle donne colpite dalla violenza.

Il tema della violenza di genere è trattato in ambito scolastico più spesso dai consultori delle Regioni del Centro (69,3%), rispetto a quelli del Sud e Isole e del Nord (rispettivamente 46,6% e 42,3%).

Le attività relative al contrasto alla violenza di genere sono oggetto di programmazione periodica nel 61% dei servizi consultoriali. L'82,5% dei consultori ha sottoscritto un atto formale di collaborazione con la rete territoriale antiviolenza.

Attività nelle scuole

Tra i consultori che hanno svolto attività nelle scuole il tema più frequentemente trattato è l'educazione affettiva e sessuale (il 94%), seguito da stili di vita, bullismo e cyberbullismo.

Organizzazione

Sempre secondo i risultati dell'Indagine, l'organizzazione dei consultori è molto eterogenea. In 5 Regioni i consultori sono incardinati nel Dipartimento materno infantile. In 2 Regioni nel Dipartimento delle cure primarie. In 7 Regioni fanno capo a Dipartimenti diversi nelle diverse Asl. In 5 Regioni l'organizzazione è a livello di Distretto. In molte Regioni è presente anche il privato accreditato. Tutte le Regioni dispongono di un documento o di linee guida che stabilisce obiettivi e funzioni dei consultori.

Condizioni strutturali delle sedi

Complessivamente, il 14,3% dei consultori che hanno risposto all'indagine ha riportato un giudizio negativo sulla qualità strutturale delle sedi. Le Regioni con il giudizio più frequentemente negativo sono Basilicata (40,7%), Molise (33,3%) e Trento (27,3%). Le Regioni che hanno invece espresso con minore frequenza (<10%) un giudizio negativo sono Valle d'Aosta (0), Lombardia (5,1%), Friuli Venezia Giulia (8,3%) ed Emilia-Romagna (9%).

Mediamente, il 17,5% delle sedi dei consultori presenta barriere architettoniche. Erano il 22% nel 2008 (un dato in miglioramento quindi). Questo problema è più frequente nelle Regioni del Sud – a eccezione del Molise – e nelle Isole.

Orari e giorni di apertura

Le medie più basse di ore di apertura settimanale dei consultori (22 - 26 ore a settimana) si registrano nei consultori di Piemonte, Toscana, Umbria, Marche e Basilicata, mentre le medie più elevate (35 - 37 ore settimanali) si registrano in Lombardia, Trento, Molise e Calabria. Tenzialmente, nelle Regioni del Sud e Isole sono minori le ore di apertura pomeridiana (6 ore a settimana in media), a fronte di una apertura più prolungata al mattino, mentre nelle Regioni del Nord le aperture pomeridiane sono più prolungate e diffuse.

Il 10,2% dei consultori (secondo l'indagine) è aperto di sabato. Nel 2008 erano il 14% (dato quindi in peggioramento). In Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Campania l'apertura di sabato è del tutto assente. In Piemonte, Veneto, Lazio, Sicilia e Sardegna l'apertura di sabato è poco diffusa (<4%). Le sedi aperte il sabato hanno una media di 5,6 ore di apertura, senza significative differenze per area geografica.

A questo link i dati nazionali e regionali nel dettaglio.

<https://www.epicentro.iss.it/consultori/indagine-2018-2019>

A questo link le sintesi dell'analisi delle diverse Regioni

<https://www.epicentro.iss.it/consultori/indagine-2018-2019-regioni#regioni>

A questo link una mappa dei consultori per Regione aggiornata al 21 aprile 2023

<https://www.pnes.salute.gov.it/portale/donna/consultoriDonna.jsp?lingua=italiano&id=4524&area=Salute%20donna&menu=consultori>

A questo link sul sito web del Ministero della Salute, nella sezione dedicata al Sistema statistico sanitario, l'Annuario Statistico del Servizio Sanitario nazionale anno 2023, in cui sono presenti anche i dati sintetici relativi alle Strutture sanitarie pubbliche e private accreditate per attività di consultorio per Regione dal 2014 al 2023

www.salute.gov.it/statistiche

https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3523_allegato.pdf