

Luigi Fadiga  
L'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE  
(prima stesura parziale provvisoria del 7/9/2012)

## Affidamento e affidamenti

Il termine “affidamento” è utilizzato molto spesso dalle leggi che riguardano le persone minorenni e bisognose di interventi di aiuto e sostegno. Vi sono infatti diversi tipi di affidamento, con altri presupposti ed altre finalità di quello che è oggetto del presente lavoro, per cui è opportuno fare subito le necessarie distinzioni.

Abbiamo anzitutto l'affidamento familiare, disciplinato dalla legge 1983 n. 184 modificata dalla legge 2001 n. 149, col quale un minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo è affidato a una famiglia o a una persona singola per un periodo massimo di ventiquattro mesi. Quando vi è consenso dei genitori esso viene organizzato e disposto dal servizio sociale territoriale e omologato dal giudice tutelare; quando il consenso manca, vi può supplire un provvedimento del tribunale per i minorenni che lo dispone in via autoritativa. L'esito fisiologico dell'affidamento familiare è il rientro nella famiglia d'origine, recuperata al suo ruolo genitoriale una volta cessate le difficoltà – soggettive od oggettive - che avevano determinato l'intervento di aiuto (artt. 2-5 della l. 1983 n. 184, modif. dalla l. 2001 n. 149).

Vi è poi l'affidamento preadottivo, che viene disposto dal tribunale al termine del procedimento di adattabilità, col quale un minore dichiarato adottabile viene affidato alla famiglia che al suo termine lo adotterà come figlio. Esso è prodromico alla sentenza di adozione legittimante, ha la durata di un anno, è supportato dai servizi locali ed è revocabile se sorgono difficoltà di inserimento (art. 22 della l. citata).

In considerazione dei tempi tecnici dei procedimenti di adattabilità, spesso incompatibili con l'urgente esigenza del minore di inserimento in ambiente familiare, nei casi di clamato abbandono il tribunale può disporre che il minore sia collocato presso una famiglia disposta ad accoglierlo malgrado l'incertezza dell'esito processuale, e ad adottarlo in caso di passaggio in giudicato della sentenza di adattabilità. E' questo un intervento nato dalla prassi, ora legittimato espressamente dall'art. 10 comma 3 della l. 149/2001, e comunemente chiamato affidamento “a rischio giuridico”.

Vi è anche (ma la categoria è contestata da alcuni autori) l'affidamento giudiziale o giudiziario, che può essere ordinato dal tribunale in base alla normativa sulla potestà dei genitori contenuta nel codice civile (art. 330 e 333). In particolare l'art. 333 stabilisce che “quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza prevista dall'art. 330 ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice, secondo le circostanze, .... può anche disporre l'allontanamento di lui dalla residenza familiare”: vale a dire il suo collocamento in un'altra famiglia o in una comunità di tipo familiare, considerato il divieto di ricovero in istituto introdotto dall'art. 2 comma 2 della legge 149/2001.

Vi è infine, nel procedimento penale per i minorenni, l'affidamento al servizio sociale del Ministero della giustizia, che il giudice dispone quando applica una

misura cautelare o la sospensione del processo con messa alla prova.

### **L'affidamento al servizio sociale: storia**

Trascurando altre tipologie di minore rilevanza, si esaminerà ora l'affidamento al servizio sociale, oggetto del presente studio. Per comprenderne natura e finalità è necessario ripercorrere sia pure sommariamente la sua storia.

L'affidamento al servizio sociale è una delle due misure rieducative introdotte negli anni Cinquanta con la legge 25.7.1956 n. 888, che ha modificato il vecchio art. 25 della legge minorile relativo alla c.d. competenza amministrativa del TM. Nella formulazione originaria questa norma, risalente al r.d.l. 20/7/1934 n.1404 e istitutivo del TM, stabiliva che ai minori travolti e bisognevoli di correzione morale potesse essere applicata dal tribunale la misura dell'internamento in appositi istituti rieducativi, denominati case di rieducazione, gestiti dal Ministero della giustizia o con quello convenzionati. Tuttavia, era facoltà del TM prima dell'applicazione di quella misura affidare il minore a una persona qualificata o a un istituto di assistenza sociale perché ne curassero l'educazione. Nel caso di insuccesso, veniva disposto l'internamento in casa di rieducazione a cui si è fatto cenno.

La riforma attuata dalla legge 25.7.1956 n. 888, dopo aver mutato la definizione di minore travolto in quella di minore irregolare per condotta o carattere, e pur conservando la misura della casa di rieducazione, ha introdotto e ha messo al primo posto la misura dell'affidamento del minore al servizio sociale. Esso consiste in un'attività di sostegno e controllo della condotta del minore, di competenza in origine degli uffici di servizio sociale del Ministero della giustizia, e successivamente, a seguito del d.p.r. 1977 nr. 616, di competenza degli enti locali territoriali (Comuni o consorzi di Comuni).

### **Il procedimento amministrativo (o rieducativo)**

Il procedimento per l'applicazione della misura (art. 25) inizia su segnalazione non obbligatoria del minore al tribunale per i minorenni da parte del pubblico ministero minorile, oppure da parte dei genitori, o dell'ufficio di servizio sociale, o degli organismi di educazione (es., la scuola), o di protezione e di assistenza all'infanzia (servizi sociosanitari). Ciascuno di questi soggetti può, se lo ritiene opportuno, "riferire i fatti" di irregolarità della condotta o del carattere (es. rifiuto scolastico o lavorativo, oziosità, vagabondaggio, ecc.) al tribunale per i minorenni. Non si tratta dunque di un obbligo di segnalazione, ma di una facoltà.

Il tribunale, per mezzo di uno dei suoi componenti (e quindi anche mediante un giudice onorario) esplica approfondite indagini sulla personalità del minore, all'esito delle quali dispone con decreto motivato l'applicazione della misura che ritiene più consona al caso. Nell'ipotesi che sia disposto l'affidamento al servizio sociale il giudice in una apposita udienza convoca il minore e il rappresentante del servizio sociale, e indica in un apposito verbale le prescrizioni che il minore dovrà seguire in ordine alla sua istruzione o formazione professionale e all'utilizzazione del tempo libero, nonché le linee direttive dell'assistenza alle quali egli deve essere sottoposto (art. 27). Nella stessa circostanza il giudice può disporre, dandone atto a verbale, l'allontanamento del minore dalla famiglia, con indicazione del luogo in cui dovrà

vivere e della persona o dell'ente che si prenderà cura della sua educazione.

Il servizio sociale “controlla la condotta del minore e lo aiuta a superare le difficoltà in ordine a una normale vita sociale”. Riferisce periodicamente al giudice del tribunale per i minorenni sul suo comportamento, proponendo a seconda dei casi la modifica delle prescrizioni in senso più restrittivo o chiedendone la cessazione per avvenuto riadattamento (artt. 27 e 29).

### **Effetti sulla potestà**

Per effetto dell'affidamento al servizio sociale la potestà dei genitori non viene meno, ma resta compressa, nel senso che essi dovranno accettare le prescrizioni impartite al figlio e il sostegno/controllo del servizio sociale affidatario.

Continuano ovviamente a gravare su di loro i doveri genitoriali compatibili col regime di affidamento, e quindi in primo luogo il dovere di mantenimento della prole. A questo proposito va segnalato che l'ultimo comma dell'art. 25 stabilisce espressamente che “le spese di affidamento o di ricovero, anticipate dall'Erario, sono a carico dei genitori” (art. 25 u.c.). E' questo un chiaro sintomo dell'ambiguità della misura, concetto sul quale si tornerà più avanti. Per ora basti dire che questa norma non è mai stata abrogata espressamente, e che si conoscono casi in cui l'ente locale ha agito in rivalsa sui genitori.

### **Voci critiche**

Nonostante l'introduzione del nuovo processo penale minorile (d.p.r. 1988 n. 448), la competenza rieducativa del tribunale per i minorenni è tutt'ora vigente. Esso anzi è stato notevolmente rivitalizzato dalla legge 3.8.1998 n. 269, il quale ha introdotto un art. 25 bis per contrastare la prostituzione minorile e per tutelare i minori stranieri privi di assistenza in Italia, vittime dei reati di tratta a scopo di prostituzione o di pornografia minorile..

Da una parte della dottrina il sistema delle misure rieducative (e specialmente la misura del collocamento in casa di rieducazione) è stato da tempo oggetto di forti critiche. Esso infatti, pur comportando limitazioni della libertà personale, a) non tipizza la condotta che può dar luogo all'applicazione delle misure; b) non ne determina la durata nel minimo e nel massimo; c) non indica l'età minima per esservi assoggettati; d) non prevede l'obbligo del difensore e tanto meno la sua nomina di ufficio in caso di sua mancanza; e) non impone l'obbligo dell'ascolto del minore da parte del giudice ma solo il suo intervento nella procedura.

La Corte costituzionale ha più volte affermato la legittimità delle misure di prevenzione, nel cui schema le misure rieducative vengono solitamente incluse. Tuttavia, è innegabile la loro originaria contiguità con le misure penali e la funzione di controllo sociale rafforzato che erano destinate a svolgere sul disadattamento minorile. Sul piano dell'attuazione ne sia prova il rifiuto degli enti locali di gestire una così molesta eredità, apertasi per di più quando i movimenti di contestazione giovanile erano particolarmente vivaci e difficilmente gestibili dal punto di vista politico.

## **Qualche dato**

L'applicazione delle misure amministrative registra forti differenze nei ventinove tribunali per i minorenni italiani. Tra il 1999 e il 2007 la sopravvenienza annua a livello nazionale è stata attorno ai 1.600-1.800 casi all'anno, con tendenza alla diminuzione (1848 nel 2005, 1621 nel 2007), ma è sorprendente e dovrebbe fare riflettere la diversità di applicazione da parte dei tribunali. Nel 2007, Torino ha emesso 5 provvedimenti; Genova 6; Milano 486; Roma 45; Napoli 211; Trento, Bolzano, Trieste, Perugia, L'Aquila, Bari, Lecce, Taranto e Potenza nessuno. D'altra parte, le statistiche in materia si distinguono per la loro scarsa attendibilità. Non registrano infatti le fasce di età dei soggetti coinvolti, né la durata né il tipo della misura, e molte volte questa è registrata soltanto come misura civile.

## **Altri motivi di affidamento al servizio sociale**

Questo secondo aspetto sarebbe invece di grande rilievo. Infatti, secondo quanto stabilisce l'art. 26, la misura dell'affidamento al servizio sociale può essere disposta anche

- a) quando è in corso a carico del minore un procedimento penale ed egli non è soggetto a custodia cautelare, oppure è stato prosciolto per incapacità di intendere e di volere senza che sia stata disposta nei suoi confronti una misura di sicurezza detentiva;
- b) quando è stato concesso il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena;
- c) quando il minore "si trovi nella condizione prevista dall'art. 333 cod. civ.": quando cioè il suo genitore tenga una condotta non tale da dar luogo alla pronuncia di decadenza, ma appaia comunque pregiudizievole al figlio.

La competenza amministrativa si pone dunque come cerniera fra la competenza penale da un lato e la competenza civile dall'altro, e potrebbe metaforicamente essere paragonata a un'isola collegata con due ponti ad altre due che la affiancano da due lati opposti. La formulazione della rubrica dell'art 26 rafforza il paragone. Essa è intitolata infatti "Misure applicabili ai minori sottoposti a procedimento penale ed ai minori il cui genitore serba condotta pregiudizievole." Poiché gli interventi giudiziari in caso di condotta pregiudizievole del genitore sono previsti dagli artt. 330 e 333 del codice civile, che trattano la materia della potestà, è necessario ora farvi cenno.

## **Procedimenti *de potestate* e affidamento al servizio sociale.**

### **Prassi giudiziarie e criticità**

- ↗ provvedimenti di affidamento generico
- ↗ provvedimenti di affidamento provvisori
- ↗ provvedimenti di affidamento e procedimento di adattabilità

### **Le "irregolarità del carattere", l'affidamento e il TSO**

### **L'affidamento degli ultradiciottenni**

### **Il problema delle spese**

### **Considerazioni conclusive.**