

L'affidamento al servizio sociale

Percezione, diffusione ed interpretazione dell'istituto giuridico dell'Affidamento al Servizio Sociale tra gli operatori delle istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell'infanzia delle Regioni Emilia-Romagna, Lazio e Veneto

SOMMARIO

Introduzione	5
L'affidamento al Servizio Sociale di Luigi Fadiga	7
Rilevanza e criticità dell'istituto giuridico dell'affidamento al Servizio Sociale di Aurea Dissegna e Claudia Arnosti	21
Per una Politica a favore dell'Infanzia e dell'Adolescenza di Francesco Alvaro	33
L'affidamento al Servizio Sociale dei bambini di Valerio Belotti	37
Appendice I principali risultati dell'indagine telefonica campionaria	67

INTRODUZIONE

Nel nostro Paese, più che in altri Paesi europei, il sistema di protezione e tutela dei bambini realizzato dai Servizi sociali pubblici e del privato sociale poggia saldamente sul sistema giudiziario. Come è già stato evidenziato in altre occasioni di riflessione, se questo intreccio garantisce vantaggi in termini di garanzie, per altri aspetti esso affatica il sistema con alcune debolezze: il rispetto delle procedure e della formalità dei riti, i tempi lunghi, la frammentazione delle competenze tra organi diversi, la scarsa specializzazione di alcuni di questi organi, la diversità dei linguaggi specializzati e, infine, i costi di difesa che ogni intervento giudiziario comporta. Non meno evidenti sono le debolezze strutturali che si registrano nell'ambito sociale: regionalizzazione dei sistemi di protezione e di welfare, basso livello di integrazione tra servizi, frammentazione delle competenze e dei linguaggi, mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, cronica limitatezza delle risorse, predominanza degli interventi d'emergenza su quelli di promozione e prevenzione.

Nonostante queste debolezze, in parte croniche, siamo convinti che qualsiasi riforma del nostro sistema di protezione e tutela non possa che passare dalla cruna dell'ago di una riformulazione di questo intreccio, da una ridefinizione e puntualizzazione delle reciproche responsabilità e funzioni. Per la conformazione dei poteri di intervento che caratterizza il nostro Paese, questa è una strada obbligata da percorrere, che però è tutt'altro che seguita in virtù delle difficoltà di dialogo tra due ambiti così autoreferenziali dello Stato. Ciò non tanto per creare anacronistiche quanto illegittime alleanze tra diversi attori istituzionali, ma per dar luogo a un terreno comune di confronto in cui l'obiettivo non sia il mero rispetto formale delle regole, ma il benessere dei bambini e delle loro famiglie.

Con queste consapevolezze ci siamo rivolti ad esplorare uno dei nodi che è notoriamente fonte di incertezze e di problematicità nel rapporto tra Servizi sociali rivolti ai bambini e Autorità giudiziaria, specializzata o meno: l'istituto dell'affidamento del minore al Servizio sociale.

Lo abbiamo fatto a partire da una riflessione che fa tesoro delle nostre tre diverse esperienze e attraverso la realizzazione di una ricerca scientifica che, per riconosciuta competenza e professionalità nel settore, abbiamo affidato alla supervisione del Centro interdipartimentale dei diritti umani dell'Università di Padova.

La presente pubblicazione rappresenta un passo intermedio di questa nostra scommessa. Essa propone due riflessioni iniziali sulla storia, la natura e le caratteristiche dell'istituto dell'affidamento ai Servizi sociali, mentre il terzo contributo riporta una sintesi del rapporto di ricerca finale curato dall'Università di Padova.

Si tratta di un primo prodotto che intendiamo proporre ad un confronto più ampio in ambito nazionale ed utile alla discussione dei risultati fin qui ottenuti, propedeutico alla finalità principale che ha mosso il nostro intento: la realizzazione di orientamenti rivolti agli operatori dei Servizi sociali, ma anche agli operatori della Giustizia, per un utilizzo e un'interpretazione maggiormente condivise dei significati e delle responsabilità generate a fronte di un provvedimento giudiziario sostanziato da un affidamento al Servizio Sociale. Una finalità che ci vedrà impegnati insieme ad altri soggetti provenienti da diversi settori disciplinari, dall'ambito giudiziario e da quello delle politiche di welfare rivolte ai bambini.

Un'attività che speriamo possa contribuire a far evolvere il nostro Paese verso un più adeguato sistema di protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

Aurea Dissegna	Luigi Fadiga	Francesco Alvaro
Pubblico tutore dei minori Regione Veneto	Garante per l'infanzia e l'adolescenza Regione Emilia-Romagna	Garante per l'infanzia Regione Lazio

L'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE

di Luigi Fadiga*

Affidamento e affidamenti

L 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, sia in materia civile che penale¹, con altri presupposti ed altre finalità di quello che è oggetto del presente lavoro. Occorre perciò 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).

Simile all'affidamento familiare (ma la categoria è contestata da alcuni autori) c'è l'affidamento giudiziale o giudiziario, che può essere ordinato dal tribunale non sulla base della legge 2001 n. 149 ma in base alla vecchia normativa sulla potestà dei genitori contenuta nel codice civile. In particolare, l'art. 333 prevede che in caso di comportamento dei genitori pregiudizievole al figlio il tribunale per i minorenni possa disporre l'allontanamento dalla residenza familiare e prendere “i provvedimenti

* Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna
1 Nel procedimento penale per i minorenni vi è l'affidamento al servizio sociale del ministero della giustizia, che il giudice dispone quando applica una misura cautelare oppure quando ordina la sospensione del processo con messa alla prova. Esso comporta un'attività di sostegno e controllo sul minore ad opera dell'Ufficio distrettuale di Servizio sociale per minorenni (UDSSM), organo ministeriale che fa capo al Centro Distrettuale per la Giustizia minorile avente sede nei capoluoghi di Regione. Gli assistenti sociali del ministero collaborano con i servizi locali, e comunicano periodicamente i risultati dell'intervento al giudice che può modificare la misura o revocare il provvedimento di sospensione. Inoltre, come misura alternativa alla detenzione, la legge sull'Ordinamento penitenziario ha introdotto l'affidamento in prova al servizio sociale, applicabile anche a coloro che hanno commesso il reato durante la minore età

convenienti”: vale a dire anche affidarlo ad un'altra famiglia per un tempo che il codice non precisa.

Vi è poi l'affidamento preadottivo, che viene disposto dal tribunale al termine del procedimento di adottabilità. Con l'affidamento preadottivo un minore dichiarato adottabile con sentenza definitiva viene affidato a scopo adottivo alla famiglia per lui prescelta dal tribunale per i minorenni tra quelle che desiderano adottare. Esso è un 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).

Sempre in materia di adottabilità va ricordato il cosiddetto affidamento a rischio giuridico, che il tribunale può disporre in pendenza del procedimento nel caso di urgente esigenza del minore di inserimento in ambiente familiare. In tal caso, il minore è temporaneamente 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 adottabilità. E' questo un provvedimento revocabile, previsto dall'art. 10 comma 3 della l. 149/2001.

Infine, vi è l'affidamento al servizio sociale propriamente detto, non di rado detto anche affidamento al servizio sociale territoriale o affidamento al Comune. Di questo tratta la presente ricerca, ed occorre perciò esaminare l'argomento più da vicino.

L'affidamento al servizio sociale: storia

Per comprendere natura e finalità dell'affidamento al servizio sociale è necessario ripercorrerne sia pure sommariamente la storia.

Esso nasce come misura coercitiva di intervento non penale nei confronti di minorenni dalla condotta socialmente inaccettabile. A differenza degli interventi penali, possibili solo a partire dal quattordicesimo anno e nel caso in cui il fatto costituisca reato, non è prevista un'età minima, e non sono tipicizzate le condotte devianti che possono darvi luogo. Esse pertanto possono essere anche irrilevanti dal punto di vista penale, ma devono poter essere considerate irregolari dal punto di vista sociale.

E' un provvedimento introdotto negli anni cinquanta sulla falsariga di esperienze francesi che privilegiavano il trattamento in ambiente aperto ("en milieu ouvert") con

la legge 25 luglio 1956 n. 888, modificatrice del r.d.l. 20/7/1934 n.1404 istitutivo del Tribunale per i minorenni (di seguito legge minorile). In precedenza, il testo originario della norma stabiliva che i minori "traviati e bisognevoli di correzione morale" potessero essere internati in appositi istituti rieducativi denominati case di rieducazione, gestiti dal Ministero della giustizia o con quello convenzionati.

La riforma attuata dalla legge 25 luglio 1956 n. 888, dopo aver mutato la definizione di minore traviato in quella di "minore irregolare per condotta o carattere", e pur conservando la casa di rieducazione, ha introdotto e ha messo al primo posto la misura dell'affidamento del minore al servizio sociale. In estrema sintesi esso consiste in un'attività di sostegno e controllo della condotta del minore, ordinata dal tribunale per i minorenni e messa in opera dal servizio sociale, che lascia il minore nel suo contesto di vita facendolo però seguire ed aiutare dal servizio stesso.

E' dunque una misura nata e pensata per i casi di disadattamento minorile, nell'ambito della caratteristica competenza amministrativa chiamata nella prassi "rieducativa" del tribunale per i minorenni, che si colloca fra le due tradizionali competenze di ogni organo giudiziario: quella civile (volta a dirimere le controversie tra privati) e quella penale (diretta a individuare e punire gli autori di reato).

L'attuazione della misura rieducativa, attribuita in origine agli uffici di servizio sociale del Ministero della giustizia, è stata trasferita alla competenza degli enti locali territoriali (Comuni o consorzi di Comuni) col d.p.r. 1977 nr. 616 unitamente a quella del collocamento in casa di rieducazione. Quest'ultima però è stata attuata dagli enti locali con il collocamento in comunità o in piccole strutture.

Per completezza, va aggiunto che la legge 1956 n. 888 aveva introdotto, accanto alla misura della casa di rieducazione, e per i casi di "irregolarità del carattere", anche il collocamento in istituto medico psicopedagogico, che però dopo il dpr 616/1977 non ha avuto applicazione da parte degli enti locali. L'argomento sarà ripreso oltre, anche con riferimento ai casi di minori con problemi psicologici o psichiatrici.

Il procedimento

Il procedimento per l'applicazione della misura dell'affidamento al servizio sociale (art. 25 legge minorile) inizia a seguito di 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, consumo di sostanze, bullismo, ecc.) al tribunale per i minorenni. Non si tratta dunque di un obbligo di segnalazione né della denuncia di un reato, come per i casi di abbandono o per i casi penali, ma di una facoltà. E' da sottolineare l'attribuzione di tale facoltà anche al servizio sociale, privo invece di legittimazione processuale attiva nei procedimenti civili.

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, scegliendo fra affidamento al servizio sociale e collocamento in comunità. Chiara la distinzione fra le due misure. La prima tende a lasciare il minore nel suo ambiente di vita sfruttandone le risorse positive; la seconda è residenziale e – in origine – istituzionalizzante e nettamente custodialistica.

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 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 legge minorile). 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 legge minorile).

Effetti sulla potestà³

Per effetto dell'affidamento al servizio sociale il dovere-potere dei genitori non viene meno, ma resta compressa e condizionata, nel senso che essi dovranno accettare le prescrizioni impartite al figlio e il sostegno/controllo del servizio sociale affidatario, e dovranno perciò improntare la loro linea educativa in parallelo e non in contrasto con il lavoro dei servizi. Ovviamente, tanto più rigorose saranno le prescrizioni imposte al minore, tanto più verrà limitato il potere genitoriale.

Continuano ovviamente a gravare sui genitori i doveri compatibili col regime di affidamento, e quindi in primo luogo il dovere di mantenimento della prole. A questo proposito va subito segnalato che l'ultimo comma dell'art. 25 legge minorile stabilisce espressamente che "le spese di affidamento o di ricovero, anticipate dall'Erario, sono a carico dei genitori". 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 richiedendo dopo alcuni anni il rimborso di somme considerevoli. La tendenza è in aumento in relazione a casi problematici di adozione internazionale, nei quali a volte si provvede al collocamento del minore in comunità anche a richiesta degli stessi genitori².

Voci critiche

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 tipicizza 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.

² Cfr. Cass., 8.11.2010, n. 22678,

³ Il D.Lgs. 28/12/2013 n. 154 ha sostituito questo termine con "responsabilità"

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.

Malgrado l'introduzione del nuovo processo penale minorile (d.p.r. 1988 n. 448), che ha tra i suoi obiettivi la rapida uscita del minore dal circuito giudiziario, favorita da appositi meccanismi, la competenza rieducativa del tribunale per i minorenni è tutt'ora vigente, ed anzi viene talora utilizzata molto impropriamente per trattenere il minore più a lungo nel circuito giudiziario, in contrasto con le predette finalità del legislatore.

Essa è stata notevolmente rivitalizzata dalla legge 3.8.1998 n. 269, la 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 pedo-pornografia.

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. Di questa tipologia dovremo occuparci.

Procedimenti de potestate e affidamento al servizio sociale

L'affidamento al servizio sociale, nato come provvedimento rieducativo e quindi di controllo sociale delle devianze giovanili, ha trovato ampio spazio in campo civile. Per misure civili devono intendersi quei provvedimenti del tribunale per i minorenni che, nell'ambito dei procedimenti civili di controllo della potestà⁴ dei genitori (cosiddetti procedimenti de potestate), hanno lo scopo di proteggere il figlio da trascuratezza, maltrattamenti fisici o psichici, violenze anche sessuali poste in essere dai genitori nei suoi confronti.

Si tratta di provvedimenti dati con decreto motivato reclamabile in corte d'appello (ma non ricorribile in Cassazione), previsti e disciplinati dagli artt. 330, 333 e 336 del codice civile. Sono anch'essi di competenza del tribunale per i minorenni, il quale può privare il genitore dalla potestà⁴, oppure limitarla in misura maggiore o minore prendendo "secondo le circostanze ... i provvedimenti convenienti" (art. 333)⁵

Una così ampia formulazione ha reso possibile includere, tra i "provvedimenti convenienti" la misura dell'affidamento del minore al servizio sociale. Essa quindi è stata ed è utilizzata largamente nei procedimenti de potestate relativi a minori in tenera età nei casi di maltrattamento trascuratezza negligenza o abusi posti in essere dai genitori. Ma viene anche utilizzata, nel medesimo contesto processuale civile ed in luogo della misura amministrativa, in casi di irregolarità della condotta del minore determinata in tutto o in parte da una concorrente condotta pregiudizievole dei genitori, come previsto espressamente dall'art. 26 lett. a) della legge minorile⁶.

Questa preferenza per il procedimento de potestate rispetto a quello rieducativo è dovuta al fatto che il primo evita al minore l'etichettamento conseguente alla misura rieducativa dell'art. 25 l.m., conservando di quella solo gli aspetti protettivi. Il procedimento rieducativo conserva infatti una forte impronta di controllo sociale,

⁴ Il D.Lgs. 28/12/2013 n. 154 ha sostituito questo termine con "responsabilità"

⁵ Art. 333 cod. civ.: "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 adottare i provvedimenti convenienti e può anche disporre l'allontanamento di lui dalla residenza familiare..."

⁶ Art. 26 lett.a) legge min.: "La misura di cui all'art. 25 n. 1 può altresì essere disposta quando il minore si trovi nella condizione prevista dall'art. 333 cod. civ." Lo stesso articolo stabilisce inoltre che l'affidamento al servizio sociale può essere disposto anche quando è in corso a carico del minore un procedimento penale ed egli non è soggetto a custodia cautelare, oppure quando è stato prosciolto per incapacità di intendere e di volere senza che sia stata disposta nei suoi confronti una misura di sicurezza detentiva; oppure quando è stato concesso il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena.

mentre l'altro può essere considerato un contenitore neutro e non etichettante per il minore.

Tuttavia, può accadere che anche genitori del tutto incolpevoli della cattiva condotta del figlio vengano assoggettati a limitazioni della potestà percepite come ingiustamente punitive: e questo riproduce in senso inverso e a loro danno il problema sopra prospettato. Malgrado ciò, la tendenza nettamente prevalente è stata a lungo quella di trattare i casi di disadattamento nell'ambito della competenza civile, evitando di ricorrere alle norme sulla competenza rieducativa.

Come già accennato, dopo lunghi anni di mancata o sporadica applicazione le norme sulla rieducazione dei minorenni e le misure dell'art. 25 legge minorile hanno trovato nuova linfa e nuova utilizzazione a seguito della legge 3 agosto 1998 n. 269, che ha introdotto nella legge minorile l'art. 25 bis per le ipotesi di prostituzione minorile e per i minori stranieri vittime di tratta a scopo di prostituzione o di pedopornografia. Si tratta di una norma dove lo scopo di protezione del minore vittima acquista valore del tutto predominante, ponendo in ombra gli aspetti originari di controllo sociale dei procedimenti rieducativi.

La competenza rieducativa è tornata dunque di attualità in molte sedi giudiziarie minorile, e viene considerata come cerniera fra la competenza penale da un lato e la competenza civile dall'altro, permettendo al giudice approcci diversi alla stessa situazione. Ma più che di cerniera, si tratta di un elastico a tensione variabile: cosicché il confine tra competenza civile e competenza rieducativa è variabile a seconda delle prassi e dei giudicanti. L'ambiguità del sistema diventa massima e molti diritti primari del minore e dei genitori vengono calpestati.

Il caso di un bambino piccolissimo trascurato dai genitori; quello di un adolescente dedito al consumo di sostanze, quello di un dodicenne non imputabile che commette ripetuti furti, quello di un sedicenne che ha ottenuto il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena, e quello infine di un preadolescente con bravi genitori ma dedito al bullismo, possono tutti comportare l'applicazione della medesima misura, che diviene così un contenitore delle fattispecie più disparate, rendendole indistinguibili tra loro anche dal punto di vista statistico.

Malgrado le critiche della scarsa dottrina e di una parte minoritaria della giurisprudenza,

l'ampia discrezionalità che la legge lascia al giudice costituisce un potente incentivo alla diffusione della misura, insieme al sovraccarico di lavoro rovesciatosi sui tribunali minorili a seguito delle nuove competenze in materia patrimoniale nella separazione delle coppie di fatto.

Prassi giudiziarie e criticità

La gestione tecnica della misura da parte dei servizi sociali - che, si ripete, dal 1977 sono quelli dell'ente locale - trova in tale situazione difficoltà rilevanti e a volte insormontabili.

E' una difficoltà che va aumentando con la scoperta della misura da parte dei tribunali ordinari nei procedimenti di separazione e divorzio. Fino a non molti anni or sono, sulla base di un'interpretazione restrittiva dell'art. 23 lettera c) del d.p.r. nr. 616 del 1977, i tribunali civili ritenevano infatti che l'intervento dei servizi potesse essere chiesto solo dai tribunali per i minorenni. In pochi anni invece, superata ogni remora interpretativa, l'applicazione della misura si è ormai diffusa anche nelle separazioni giudiziali e nei divorzi. In questi casi le difficoltà per i servizi sono maggiori, poiché è impossibile un rapido contatto col giudice a causa della struttura rigidamente contenziosa del procedimento civile ordinario.

Per tutti, vi è in primo luogo la difficoltà di decrittare un provvedimento dal cui testo non sono sempre chiari i poteri attribuiti dal giudice ai servizi. Molte volte si tratta di un mandato del tutto generico, che non permette di capire quali sono i poteri attribuiti al servizio sociale, se e in che misura il servizio affidatario può contrastare le decisioni dei genitori. Altre volte questo è detto in modo più chiaro ma con facoltà di opzione tra varie scelte: e ciò rende difficili al servizio le scelte più incisive, non sorrette da un imperativo del giudice.

Il mandato ai servizi diviene in quei casi totale, nel senso che il provvedimento esplicitamente dice che il servizio può decidere se allontanare o meno il minore dalla famiglia; se collocarlo in affidamento familiare o in comunità (e quindi scegliere gli affidatari o la comunità); se devono esserci visite di uno solo o di entrambi i genitori; quante e come devono essere le visite (e quindi anche decidere se consentire uscite pomeridiane o disporre un regime di visite protette); se le visite devono essere sospese rarefatte o rese più frequenti. Insomma, una delega in bianco dove il giudice

sostanzialmente nulla decide, ma sfugge alle proprie responsabilità trasferendo di fatto ad altri il suo ruolo istituzionale.

I decreti provvisori di affidamento al servizio sociale

L'art. 336 cod. civ. consente al tribunale per i minorenni, in caso di urgente necessità, di prendere provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio, che possono essere tutti quelli elencati finora compreso l'affidamento al servizio sociale, l'allontanamento dalla residenza familiare e il collocamento presso una famiglia. Non fissa però la durata di tali provvedimenti⁶ che tuttavia hanno natura temporanea per espressa disposizione di legge.

Da ciò derivano conseguenze nefaste. La natura provvisoria del provvedimento preclude infatti ai genitori, secondo la giurisprudenza prevalente, il reclamo alla corte di appello, e la mancanza di termini predeterminati dalla legge fa sì che la situazione di provvisorietà si protragga anche per molti anni. Questa situazione di denegata giustizia e di incertezza produce danni gravi al minore, che col provvedimento definitivo talvolta viene sradicato da affetti ormai consolidatisi nel tempo. Una situazione di questo tipo ha portato alla condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁷.

Va poi notato che molti tribunali dispongono non già l'affidamento al servizio sociale, ma l'affidamento del minore al Comune. Questa formula, spesso usata indifferenziatamente dall'altra, si traduce in pratica in un affidamento ai servizi sociali comunali, ma è impropria e crea ulteriori equivoci. Se l'affidamento al servizio sociale è misura tecnica prevista e – come si è visto – disciplinata dalla legge, l'affidamento al comune appare piuttosto come l'imposizione di un obbligo di assistenza che già compete al comune stesso e che può esercitarsi anche con forme diverse di intervento accettate dalla famiglia e dal minore (comunità di accoglienza, assistenza domiciliare, centri diurni, contributi economici alla famiglia, ecc.) e senza mandato dell'autorità giudiziaria.

Ad essa tuttavia si ricorre con frequenza là dove l'iniziativa dei servizi locali manca, o ha bisogno dell'avallo del magistrato per vincere resistenze ed inerzie delle amministrazioni comunali.

⁶ Ben diversamente dispongono l'art. 9 del procedimento di adottabilità (30 giorni, poi valutazione in camera di consiglio per conferma modifica o revoca), e l'art. 32 del processo penale minorile (cessazione automatica dell'efficacia del provvedimento provvisorio dopo il 30° giorno).

⁷ Sentenza CEDU 27/04/2010 n. 16318/07

I provvedimenti di affidamento al servizio sociale e il procedimento di adottabilità

L'affidamento al servizio sociale si incontra anche nel procedimento di adottabilità, che è stato introdotto dalla l. 431/1967, modificato con la l. 184/1983 e ulteriormente modificato con la più recente l. 129/2001. Infatti l'art. 10 comma 3 ricalca la formula dell'art. 333, ed i "servizi locali" sono menzionati più volte (cfr. art. 11 co. 6; art. 12 co. 4; art. 13 co. 2; art. 22 co. 3 e 8), e gli artt. 16 e 23 co.3 stabiliscono che "si applicano gli artt. 330 e seguenti del codice civile".

Ciò rende possibile disporre anche in tali casi e con provvedimento provvisorio l'affidamento al servizio sociale, e rende ancora più ambigua la misura. Per il resto, si rimanda a quanto detto sopra in tema di procedimenti sulla potestà⁸.

Le "irregolarità del carattere"

Come si è accennato sopra, la l. 888/1956 aveva introdotto anche la misura del collocamento in istituto medico-psicopedagogico, destinata ai minori irregolari non per condotta (o non solo per condotta), ma "per carattere". Negli anni cinquanta del secolo scorso la misura trovava applicazione, ma dopo il trasferimento ai servizi dell'ente locale operato dal d.p.r. n. 616/1977 è caduta del tutto in desuetudine, sostituita dal collocamento in comunità o in piccole strutture idonee.

E' oggetto di discussione la possibilità di utilizzare l'art. 25 legge minorile nei casi di minorenni con problemi psichiatrici, invece di ricorrere alle disposizioni sul trattamento sanitario obbligatorio. Si è osservato però che queste ultime non sono di competenza del tribunale per i minorenni ma del sindaco, e che la legge non prevede eccezioni nel caso di minore età. Per di più, la misura rieducativa non è coercibile, e cessa con la maggiore età o al massimo col compimento del ventunesimo anno. Queste considerazioni hanno indotto il Tribunale per i minorenni di Milano a dichiararsi incompetente di fronte alla richiesta di inserimento coatto in comunità psichiatrica, trattandosi sostanzialmente della richiesta di un TSO e non della misura prevista dall'art. 25 legge minorile.

⁸ Il D.Lgs. 28/12/2013 n. 154 ha sostituito questo termine con "responsabilità"

L'affidamento degli ultradiciottenni

L'anticipazione della maggiore età dai ventuno ai diciotto anni effettuata dalla legge 8 marzo 1975 ha posto rilevanti problemi nella materia di cui si occupa la presente ricerca. L'art. 25 legge minorile, un tempo applicabile fino al ventunesimo anno, non dovrebbe più essere possibile in quanto i soggetti maggiori di età che tengono condotta irregolare non rientrano nella competenza del tribunale per i minorenni.

Senonché, a riprova dell'ambiguità della misura, una corrente interpretativa rapidamente affermata si è ritenuto che, col consenso dell'interessato, le misure dell'art. 25 legge minorile possano essere protratte anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età. Questo al fine di non interrompere bruscamente il sostegno dato al soggetto, ancora fragile e non autonomo malgrado il raggiungimento della maggiore età.

In tal senso ha deciso il Tribunale per i minorenni di Bologna con un decreto del 9 luglio 2004⁹ in un caso di ragazza straniera condotta minorenne in Italia dal compagno rivelatosi poi uno sfruttatore, e affidata al servizio sociale. Di tale misura il Tribunale ordinò la prosecuzione anche dopo la maggiore età e fino al ventunesimo anno, in considerazione del consenso dell'interessata e del suo diritto a non veder cessata ogni assistenza quando ancora non autosufficiente benché maggiorenne.

Il rimborso delle spese

L'ultimo comma dell'art. 25 legge minorile dispone: "Le spese di affidamento o di ricovero, da anticiparsi dall'Erario, sono a carico dei genitori."

La norma trova spiegazione storica nella natura dei provvedimenti rieducativi, la cui radice affonda nel codice civile del 1865 dove il padre "che non riusciva a frenare la cattiva condotta del figlio" poteva chiedere al presidente del tribunale un ordine di collocamento in una struttura educativa (collegio privato). La stessa logica è alla base dell'art. 25 u.c. legge min.

Ma fin dall'inizio le misure dell'art. 25 assunsero una forte valenza assistenziale, consentendo a famiglie poverissime di dare al figlio in tenera età un alloggio e cibo sicuro: cosicché la possibilità di recuperare dai genitori "le spese anticipate dall'Erario"

⁹ Pubblicato in Diritto dell'Immigrazione n. 3/2004, p. 160.

risultò meramente teorica e la norma cadde in desuetudine pressoché ovunque.

Questa conclusione venne rafforzata con l'entrata in vigore delle norme sul processo penale minorile, dove l'art. 28 del Regolamento di attuazione (d. lgv n. 272 1989) pongono a carico dello Stato le spese necessarie per l'applicazione delle misure penali che comportano il collocamento del minore in luogo diverso dall'abitazione familiare "e per ogni altra attività di osservazione trattamento e sostegno". Tuttavia l'argomento era molto debole, perché le misure rieducative non sono misure penali.

Si tratta dunque di spese che dopo il trasferimento di cui al d.p.r. 616/1977 fanno carico all'Ente locale (Comune o consorzio di Comuni), che è tenuto ad anticiparle e che fino ad un recente passato non provvedeva a chiedere in rivalsa ai genitori, seguendo in questo la stessa prassi precedentemente seguita dal Ministero.

Ben raramente il Comune decide di rivalersi, e solamente in caso di ricovero in struttura con conseguente anticipazione di spesa. Tuttavia, tenuto conto che l'art. 25 legge minorile (e, per quel che si è detto, l'art. 333 cod. civ.) vengono utilizzati anche per le irregolarità del carattere e per problemi psicologici-psichiatrici, in tali casi le spese dovrebbero essere sostenute dal Servizio Sanitario Nazionale, senza possibilità di recupero o di rivalsa sui genitori.

Considerazioni conclusive

Dovrebbe essere chiaro a questo punto quale complessità di problemi giuridici, tecnici ed amministrativi si sia accumulata e si celi sotto la formuletta "affida il minore al servizio sociale": quasi di una clausola di stile, che tuttavia se si scopre il contenitore può ritorcersi a volte contro i genitori, spesso contro il minore, talora anche contro gli operatori dei servizi sociali che sono titolari dell'affidamento.

E' questo un effetto della lunga atonia del legislatore¹⁰ nella materia del diritto minorile, retto ancora da una struttura risalente agli anni Trenta del secolo scorso, con qualche disordinato ritocco che non l'ha semplificata né riorganizzata. Come conseguenza di tutto ciò, si sono andate affermando e consolidando prassi locali diverse, che rendono difficile la verifica dell'esito della misura e la comparazione tra le varie esperienze, nonché la raccolta dei dati necessari per capire il fenomeno.

¹⁰ La definizione è di A. C. Moro

L'entrata in vigore della parte processuale della l. 149/2001, accentrando nel pubblico ministero minorile il potere di chiedere al tribunale un provvedimento di protezione, ha bruscamente spezzato il flusso comunicativo che si era venuto creando negli anni fra servizi e giudice, senza tuttavia crearne un altro.

Infine, la modifica dell'art.117 della Costituzione e l'attribuzione alle Regioni della competenza esclusiva in materia di organizzazione dei servizi sociali, senza la contemporanea definizione dei livelli essenziali dei diritti dei minore rischia di svuotare di contenuto la misura dell'affidamento ai servizi sociali, malgrado la frequenza con cui vi si ricorre.

RILEVANZA E CRITICITÀ DELL'ISTITUTO GIURIDICO DELL'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE:

*considerazioni e iniziative dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto*¹

di Aurea Dissegna* e Claudia Arnosti**

Definizione e storia dell'istituto

L'affidamento al Servizio Sociale è un istituto giuridico che non va confuso con altre forme di affidamento di un minore di età: l'affidamento preadottivo, l'affidamento intra-familiare (parenti entro il 4° grado), l'affido etero-familiare (ad una famiglia estranea disponibile all'affido) o ad una comunità educativa, l'affido giudiziale, l'affido a rischio giuridico, tutte forme di affido previste e disciplinate dalla normativa, dalle quali tuttavia si distingue nettamente per contenuti, storia, destinatari, effetti.

L'affidamento al Servizio Sociale è disposto con un provvedimento dell'Autorità giudiziaria ed è una risorsa che nel tempo si è molto diffusa nelle prassi giuridiche della magistratura minorile e negli ultimi anni è in forte espansione anche in quella ordinaria per l'ambito civile.

È un provvedimento che attualmente, in Veneto, viene emesso prevalentemente a tutela di minori di età che sono in condizione di pregiudizio o a rischio di pregiudizio, e che incide sulla potestà genitoriale.

E' interessante cogliere la sua evoluzione e il suo sviluppo nel tempo: nasce come intervento di controllo sociale e "rieducazione" nei confronti di minori di età (all'epoca sino a 21 anni), con comportamenti considerati inaccettabili ed inadeguati dal punto di vista sociale, da correggere appunto. La legge istitutiva del Tribunale per i minorenni, il Regio decreto legislativo n°1404 del 1934, li definisce minori "traviati e bisognevoli di correzione morale", definizione poi aggiornata e modificata proprio dalla Legge 888 del 1956 che introduce appunto l'affidamento al Servizio Sociale come intervento di tipo amministrativo, non penale, per i minori, senza distinzione di età, con comportamenti "irregolari nella condotta e nel carattere".

¹ Articolo pubblicato sul numero 3/2012 della rivista "Cittadini in crescita" del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

* Pubblico Tutore dei minori, Regione del Veneto

** Responsabile Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori, Regione del Veneto

Questo istituto giuridico, pur rimanendo pressoché immutato nel sintetico testo normativo che lo prevede, ha subito una notevole evoluzione nel suo utilizzo, passando da una misura tesa a “correggere” e contenere i comportamenti del minore a strumento di tutela per i minori di età in situazione di disagio, rivolto in prevalenza ai genitori, considerati non adeguati a svolgere le funzioni genitoriali, interessando quindi non solo l’ambito amministrativo/rieducativo in cui era nato ma anche, in misura via via crescente, l’ambito civile.

Tali cambiamenti sono strettamente connessi alle trasformazioni economiche, sociali e culturali che hanno interessato la società italiana ed alla introduzione sia di leggi di sistema, come la legge sul nuovo diritto di famiglia del 1975, le leggi regionali di riordino dei servizi sociali negli anni ‘80, la Legge quadro sui servizi sociali L. 328/2000; sia leggi di settore come la legge sull’adozione speciale del 1967, sull’affido e l’adozione L.184/1983 integrata dalla L.149/2001, il nuovo processo penale minorile D.P.R. 4448/1998, la Convenzione internazionale dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 1989, la Convenzione europea di Strasburgo ratificate dall’Italia rispettivamente nel 1993 e nel 2003.

Tale nuova cornice normativa è testimonianza del recepimento, nel tempo, dei profondi cambiamenti sociali e relativi nuovi riferimenti culturali, tuttora in corso, rispetto alla famiglia, all’infanzia e all’adolescenza.

Tra le più rilevanti innovazioni nell’ordinamento giuridico nazionale si segnalano la sostituzione della patria potestà con la potestà genitoriale, l’introduzione della separazione e del divorzio, più recentemente il diritto alla bigenitorialità, norme che dimostrano la considerazione diversa dei minori di età, ai quali viene riconosciuta soggettività e titolarità di diritti.

In tale contesto ciò che è mutata in maniera significativa è la titolarità della funzione di protezione e tutela dei minori introdotta dal DPR 616/1977, attuativo del decentramento amministrativo di funzioni statali in concomitanza con lo scioglimento di enti nazionali “inutili”, che ha trasferito la competenza di tale funzione dallo Stato all’Ente Locale.

Questo profondo cambiamento avvia la stagione della progressiva nascita e strutturazione dei Servizi Sociali nel territorio così come li conosciamo oggi, servizi che, con l’approvazione della riforma del Servizio sanitario Nazionale (L.833/1978) e successive modifiche ed integrazioni ma, in assenza di una legge quadro che solo nel 2000 verrà approvata (L. 328/2000), in base alle diverse normative regionali in materia di servizi sociali, nel frattempo approvate, hanno individuato modalità molto diverse di

organizzazione nel territorio nazionale e regionale, a cui si aggiunge l’insoddisfacente integrazione socio-sanitaria, problema ancora molto attuale.

I servizi dei Comuni si sono trovati, dunque, in base alle funzioni assegnate, a rendere operativi i provvedimenti disposti dalla Autorità giudiziaria, in particolare quelli nei quali è previsto l’affidamento al Servizio Sociale, sia nell’ambito amministrativo che civile, e, come già accennato, è stata attribuita loro una funzione di aiuto/sostegno ma anche di controllo nei confronti dei minori coinvolti e dei loro genitori, con comprensibili ed inevitabili problemi di gestione.

In particolare si sono dovuti confrontare con modalità molto diverse utilizzate dai Tribunali, interpretandolo, a loro volta, con prassi diverse, in assenza di interventi di tipo amministrativo e legislativo che lo aggiornassero e definissero meglio nel tempo.

Le Autorità Giudiziarie

che dispongono l’affidamento al Servizio Sociale e le procedure per l’attivazione

Per cogliere meglio le criticità, occorre distinguere gli ambiti in cui può essere utilizzato l’affidamento al Servizio Sociale, ambiti collegati alle competenze proprie dell’Autorità giudiziaria minorile: quella civile (affrontare, appianare conflitti tra privati), quella amministrativa (rieducativa) e quella penale (accertare e punire minori autori di reato) perché diverse possono essere le finalità di tale istituto, come pure gli interlocutori istituzionali ed i servizi a cui va ricondotta la responsabilità di renderlo operativo e gestirlo.

Il soggetto pubblico che ha la titolarità della funzione di protezione e tutela dei minori di età è come sopra accennato l’Ente locale, il Comune, al quale fanno riferimento le competenze in ambito civile ed amministrativo/rieducativo, in base al citato D.P.R. 616/1977 art.23. Funzione che può essere delegata alle Aziende ULSS, ad Istituzioni o a Consorzi di Comuni e relativi Servizi.

Per l’ambito penale invece la competenza è tuttora statale, in capo al Ministero di Giustizia ed esercitata dagli Uffici di Servizio Sociale Ministeriali (USSM).

L’utilizzo iniziale della misura dell’Affidamento al Servizio Sociale fu ovviamente limitato all’ambito amministrativo, ovvero rieducativo, e fu attribuita in origine agli Uffici di Servizio Sociale del Ministero della Giustizia, che aveva previsto il Servizio Sociale professionale al proprio interno, a cui venne affidato lo “svolgimento di inchieste e trattamenti psicologici e ogni altra attività diagnostica e rieducativa nei confronti di minori ed in dipendenza di provvedimenti dell’Autorità giudiziaria” (L.1085/1962).

Tale competenza, unitamente a quella del collocamento in casa di rieducazione, di cui l'affido al Servizio Sociale costituiva un'alternativa, in quanto consentiva di privilegiare il mantenimento del minore nel suo ambiente di vita, fu in seguito trasferita agli Enti Locali territoriali (Comuni o consorzi di Comuni) col citato D.P.R. n°. 616 /1977.

Nel corso degli anni la magistratura minorile ha reso progressivamente residuale il suo utilizzo in ambito amministrativo con finalità rieducative utilizzandolo prevalentemente in ambito civile nelle procedure cosiddette "de potestate" (artt.330-336) e nell'ambito delle procedure dell'adottabilità (L.184/1983-L.149/2001²).

In ambito penale l'istituto è stato assorbito e disciplinato dal DPR 448/1989 che ha previsto l'affidamento giudiziale.

L'attivazione della procedura che può portare ad un provvedimento che dispone l'affido al Servizio Sociale scaturisce da una segnalazione facoltativa alla Procura minorile da parte di diversi soggetti: operatori dei Servizi, Forze dell'ordine, istituzioni scolastiche, cittadini, o da parte di genitori al Tribunale per i Minorenni.

Se fin dalla segnalazione o da accertamenti ulteriori disposti dal magistrato emergono elementi di pregiudizio o di rischio di pregiudizio la Procura minorile presenta un ricorso al Tribunale per i Minorenni che può emettere un decreto con il quale dispone l'Affidamento al Servizio Sociale, che, teoricamente, dovrebbe essere limitato nel tempo, in attesa che al Giudice giungano elementi più chiari che gli consentano di adottare i provvedimenti più idonei previsti dall'ordinamento.

L'Ente titolare della protezione e tutela, il Comune o altro ente delegato, gli operatori del servizio Sociale professionale, dopo aver svolto una approfondita indagine sociale elaborano un progetto di intervento, individuano degli obiettivi, preferibilmente con il coinvolgimento della famiglia e del minore, per affrontare i problemi che hanno condotto alla segnalazione e periodicamente riferiscono al giudice del Tribunale per i Minorenni.

In passato questo tipo di provvedimenti emessi in via provvisoria, rimanevano tali per molto tempo. Non era infrequente la casistica in cui si potevano riscontrare per lo stesso caso anche più decreti provvisori, tra l'altro, non reclamabili. Situazioni che anche oggi si possono verificare seppur molto più contenute.

Solo con l'introduzione del giusto processo, previsto dalla L.149/2001, entrato in vigore nel 2007, il Tribunale per i minorenni ha adottato nuove modalità, limitando di più la provvisorietà, e definendo le posizioni con provvedimenti definitivi, non senza ulteriori problemi dato che in molti di questi provvedimenti permane l'affidamento al Servizio

² Anticipato dalla Legge cost. n. 2/1999

Sociale, criticità che verrà affrontata in seguito.

L'affidamento al Servizio Sociale:

effetti sulla potestà genitoriale, poteri e doveri dei Servizi che lo devono gestire

Un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che dispone l'affidamento al Servizio Sociale sia nell'ambito amministrativo/rieducativo che in ambito civile ha effetti molto importanti sulla potestà genitoriale. L'interpretazione di tale mandato è nella pratica professionale ed istituzionale molto contraddittoria, discrezionale e diversificata sia da parte dell'Autorità Giudiziaria che da parte degli operatori.

Vi sono infatti Regioni dove l'utilizzo di questo Istituto, da parte dell'Autorità Giudiziaria è molto elevato ed altre dove è del tutto residuale.

Vi sono realtà dove tale istituto giuridico viene utilizzato nel provvedimento di apertura di un caso in cui vi sono ipotesi, per i minori coinvolti, di rischio di pregiudizio e/o pregiudizio (artt.330-333-336) per poi essere revocato con l'apertura di una procedura di stato di adottabilità. In altre realtà territoriali l'affidamento al Servizio Sociale rimane fino alla dichiarazione di stato di adottabilità. In altre situazioni ancora viene disposto e permane anche con la sospensione e/o la decadenza della potestà genitoriale e relativa nomina di un tutore.

La gestione pertanto da parte degli operatori risulta complessa ed esposta a disomogeneità e criticità per varie motivazioni:

- è un dispositivo che non è limitato a provvedimenti provvisori, ma che a volte permane per molto tempo e in certi casi rimane anche in decreti/sentenze definitivi e di chiusura del caso per l'Autorità Giudiziaria;
- la casistica sempre più multiproblematica e complessa;
- il ricorso all'affidamento al Servizio Sociale con varie prescrizioni per superare le difficoltà nell'integrazione sociosanitaria tra i servizi;
- la diversità nelle modalità di gestione di tale risorsa da parte dei magistrati e dei servizi;
- l'interpretazione più o meno estensiva da parte dei servizi;
- l'allargamento dell'applicazione di questo istituto giuridico, nel tempo, sia

nell'ambito civile minorile ma anche nell'ambito delle separazioni e divorzi, senza una modifica normativa;

- la difficoltà della distribuzione dei poteri decisionali (Servizi, famiglia affidataria, Comunità di accoglienza, tutore).

In letteratura e nella ricerca non è riscontrabile nel corso degli anni un puntuale approfondimento di tale tematica, peraltro ancora oggi oggetto di discussione ed ampio dibattito tra gli addetti ai lavori, in merito all'interpretazione e ai relativi comportamenti che ne conseguono, da parte dei vari interlocutori della tutela del minore.

È evidente che l'effetto di una tale disposizione in un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria comporta di fatto per la potestà genitoriale un affievolimento dei diritti connessi alla potestà, non sempre però chiaramente definito e quindi controverso.

Il tipo di provvedimento che dispone l'affidamento al Servizio Sociale, a seconda del suo carattere, generico o della sua declinazione in prescrizioni, limiterà in modo più o meno ampio l'esercizio della potestà.

Le criticità rilevate

L'Ufficio del Pubblico Tutore dei Minori (UPTM) del Veneto da quasi dieci anni ha implementato un'attività di ascolto istituzionale finalizzato a favorire l'attuazione dei processi di garanzia dei diritti dei bambini, prestando in particolare attenzione al delicato intreccio della relazione tra amministrazioni e Autorità Giudiziarie, che tanto influenza i tempi e i modi degli interventi di tutela e protezione dei minori d'età.

È a partire dalla consapevolezza di questo intreccio relazionale, in cui si incontrano diverse e specifiche competenze, professionalità, responsabilità ed azioni, che si realizza l'attività di "ascolto istituzionale" dell'Ufficio, volta ad accogliere istanze, consulenze, segnalazioni, e richieste legate alla protezione e tutela dei minori d'età. All'interno di questa attività l'ufficio incontra gli operatori dei servizi sociali e socio-sanitari del territorio investiti della responsabilità di rendere attuativi i decreti di affido al Servizio Sociale disposti dalle Autorità Giudiziarie.

L'istituto dell'affidamento al Servizio Sociale, utilizzato inizialmente dal giudice, come già descritto nei paragrafi precedenti, a scopo rieducativo (L. n. 888 del 1956) si è rivelato efficace ed applicabile anche nei casi previsti dall'art. 330-336 del cod. civ., relativo alla limitazione della potestà genitoriale. Questa misura, utilizzata a scopo

protettivo, consente al Giudice di formulare delle prescrizioni attribuendo al Servizio Sociale dell'Ente Locale il compito di sostegno e controllo della situazione. L'istituto dell'affidamento al Servizio Sociale non sottende in sé la decadenza o la sospensione della potestà genitoriale, ma una sorta di "limitazione", di "affievolimento", che però non trova alcuna declinazione nella norma.

L'ambiguità che si crea nelle situazione in cui, pur in presenza di una potestà integra, il genitore si trova limitato nei poteri genitoriali in virtù della disposizione del Giudice dell'affido al Servizio Sociale crea di fatto una condizione di scarsa trasparenza anche nella relazione tra operatore e cittadino. Tale criticità diviene ancora più manifesta quando il giudice non esplicita chiaramente gli ambiti di limitazione della potestà genitoriale e dei poteri del servizio. Fino a che punto si può attribuire ad un servizio sociale l'arbitrarietà di decisioni che vanno ad incidere sull'esercizio della potestà genitoriale?

Gli operatori spesso si interrogano sui limiti dei poteri loro attribuiti dall'affidamento al servizio sociale, ed anche i genitori si chiedono in che misura un servizio sociale abbia la facoltà di interferire nella loro vita e abbia il potere di limitare arbitrariamente la loro funzione e il loro ruolo genitoriale, di cui l'esercizio della potestà è un'indubbia prerogativa.

La riflessione effettuata sulla casistica analizzata presso l'UPTM porta a chiedere come può il servizio sociale mantenere o ricondurre la relazione operatore/utente nell'ambito di un rapporto basato sulla fiducia e sulla reciproca motivazione ad intraprendere un percorso di comprensione miglioramento o recupero della funzione genitoriale compromessa, se viene investito di poteri censori non chiaramente definiti e delimitati e dunque non esplicitabili. Non rischia il servizio sociale, all'interno di questa indefinitezza dei poteri, di essere vissuto e forse di agire una funzione prevalentemente di controllo e sanzionatoria? Quanto l'utente può percepire nella relazione con l'operatore una dimensione ricattatoria (se non aderisci al progetto devo informare il Giudice...) e quindi sviluppare forme adesive al progetto di cura e sostegno a scapito di una effettiva comprensione, elaborazione e condivisione del percorso di aiuto?

La questione si complica ulteriormente quando il minore coinvolto nel procedimento promosso dall'Autorità Giudiziaria viene affidato ad una famiglia affidataria o collocato in una comunità educativa o terapeutica. Come si distribuiscono in tal caso i poteri decisionali tra i genitori, la cui potestà di fatto non è né decaduta né sospesa, il servizio

sociale affidatario (L. 888/56) e la famiglia affidataria o la Comunità educativa (L.184/83)?

Negli ultimi anni, per districarsi in queste situazioni complesse, alcuni Servizi, e l'Autorità Giudiziaria, quando interrogata, sono ricorsi alla nozione di ordinaria e straordinaria amministrazione, in analogia alla disciplina dell'affido familiare (art. 5 L. 184/83). Questa distinzione risolve solo in parte il problema, poiché in questa materia non c'è norma né giurisprudenza, dunque non sempre le parti trovano facilmente un accordo. Proprio l'esperienza di questi anni ha dimostrato la grande variabilità di interpretazione da parte dei servizi che, in alcuni casi, rischiano di eccedere in decisionismo arbitrario ed in altri invece restano del tutto passivi.

Con l'introduzione del giusto processo anche in ambito minorile (L.149/01), sempre più spesso i servizi si trovano ad interfacciarsi con gli avvocati dei genitori che chiedono conto, in tutela dei propri clienti, delle decisioni che incidono sulla potestà genitoriale. Dunque il servizio è chiamato ad argomentare le proprie decisioni e soprattutto a dimostrarne la legittimità.

D'altronde, come è possibile accompagnare dei genitori in un percorso di comprensione delle proprie difficoltà e di individuazione delle proprie risorse e dunque aiutarli ad impegnarsi in un progetto finalizzato al recupero o sviluppo delle loro competenze e capacità genitoriali, se non si instaura un rapporto chiaro, basato sulla trasparenza dei rispettivi ruoli, funzioni e poteri? In che misura questo istituto, così poco chiaro nella sua definizione giuridica e dunque nella sua applicazione, rischia di inficiare la propensione, che ogni operatore dovrebbe avere, a ridurre, per quanto possibile, l'asimmetria relazionale operatore/utente per dare spazio a processi di "empowerment" che consentano alle persone (genitori e figli) di raggiungere responsabilmente la propria autonomia?

Un altro ambito, a volte fonte di incomprensioni, riguarda le situazioni in cui i genitori sono decaduti o sospesi dalla potestà ed è stato nominato un Tutore legale per i minori d'età. Le conflittualità tra Servizi e Tutore legale nascono prevalentemente quando quest'ultimo non condivide talune scelte effettuate dagli operatori o quando gli operatori ritengono che il Tutore interferisca con il loro agire attraverso decisioni che non condividono o che ritengono non siano di sua competenza. Ancora più problematico è per i Servizi, nel rispetto del contraddittorio, gestire il provvedimento di affidamento al servizio sociale nelle procedure di adottabilità, per le quali viene sospesa la potestà

genitoriale, nominato un tutore ed è prevista la difesa tecnica di un legale.

Coniugare i poteri attribuiti all'operatore dal provvedimento di affidamento al Servizio Sociale con i poteri attribuiti al Tutore legale nella sua funzione di rappresentante legale del minore costituisce un altro ambito di approfondimento che sollecita la necessità di pervenire ad un chiarimento, possibilmente con l'emanazione di direttive o norme che meglio regolamentino ed esplicitino l'istituto dell'affido al servizio sociale.

Un'ulteriore questione che merita di essere affrontata riguarda l'efficacia dell'affido al Servizio Sociale quando questo è disposto da un decreto definitivo o da una sentenza dell'Autorità Giudiziaria, comportamento modificato solo da pochi anni, a seguito dell'entrata in vigore del giusto processo introdotto dalla L. 149/2001. In queste situazioni, in cui il procedimento è chiuso, permane l'affido al Servizio sociale senza una definizione temporale, con la possibilità che possa durare fino alla maggiore età del minore. Solitamente sono situazioni per le quali a seguito di un positivo recupero delle funzioni genitoriali sono venute meno le condizioni di pregiudizio o rischio di pregiudizio che avevano motivato l'apertura di un procedimento giudiziario. Rimangono tuttavia situazioni che a parere dell'Autorità giudiziaria è necessario monitorare attraverso lo strumento dell'affido al Servizio Sociale.

Appare evidente in questi casi l'enfatizzazione della funzione di controllo che il giudice attribuisce al servizio sociale, provocando il rischio di una connotazione impropria del ruolo e delle funzioni del Servizio stesso. Se la situazione migliora il Servizio sociale non ha un interlocutore a cui segnalare il venir meno della necessità dell'"affievolimento" della potestà genitoriale e dunque il venir meno della necessità di attribuzione di "poteri particolari e transitori" al Servizio medesimo. Gli unici soggetti legittimati a chiedere una modifica del decreto definitivo o della sentenza sono i genitori. Il servizio ha solo la facoltà di segnalare alla Procura minorile eventuali eventi peggiorativi della situazione che richiedono quindi nuovi provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

Se è vero, ma questo è un dato che va più ampiamente verificato, che la maggior parte dei decreti di affido al servizio sociale viene disposta in seguito alla segnalazione da parte dei servizi di una mancata o altalenante collaborazione dei genitori nella realizzazione degli interventi di aiuto (ritenuti necessari dai servizi a fronte di situazioni in cui sono presenti elementi di pregiudizio o rischio di pregiudizio per i minori d'età) e quindi come conseguenza dell'impossibilità di disporre interventi di cura e protezione dei fanciulli nell'ambito della consensualità (ambito caldeggiato dalla normativa

nazionale ed internazionale), sarebbe opportuno individuare delle procedure “snelle” di revoca di tale disposizione da attivare quando le condizioni di collaborazione si modificano e l’operatore può svolgere i suoi compiti nell’ambito della consensualità e della condivisione. Diversamente tale istituto rischia di diventare una sorta di “spada di Damocle” che non consente il riconoscimento effettivo del recupero delle competenze genitoriali e dunque dell’assunzione delle responsabilità connesse all’esercizio della potestà che il genitore ha dimostrato di essere in grado di sostenere. Tale problema si sta evidenziando anche con i provvedimenti del Tribunale Ordinario che utilizza l’affidamento al Servizio Sociale nei decreti e sentenze che riguardano separazioni particolarmente conflittuali.

Ultima, ma non meno importante criticità che si è evidenziata nel territorio del Veneto, riguarda l’organizzazione dei servizi deputati alla tutela e alla protezione dei minori d’età e dunque solitamente investiti degli oneri connessi all’affidamento al Servizio Sociale disposto dal Giudice. Come già accennato è il Comune l’ente deputato alla garanzia degli interventi di cura e protezione dei minori d’età previsti dalla normativa vigente. È facoltà di ogni Comune decidere come organizzarsi per garantire i supporti necessari alla realizzazione degli interventi necessari in tale ambito. Nella realtà veneta esistono modalità organizzative molto diverse da territorio a territorio. In alcune realtà i Comuni di alcune Conferenze dei Sindaci hanno deciso di delegare totalmente la gestione di questa materia alle Aziende ULSS, che meglio possono garantire la collaborazione e l’integrazione tra i servizi e le figure professionali che gli interventi di protezione richiedono. Altre realtà hanno optato per una delega parziale, altre ancora non hanno delegato. La maggiore criticità nella gestione degli interventi di protezione e tutela dei minori, e quindi nella gestione delle disposizioni dell’Autorità Giudiziaria, compreso l’affidamento al Servizio Sociale, è dovuta alle scarse potenzialità operative dei piccoli Comuni, i quali sono dotati di risorse limitate per affrontare una molteplicità di situazioni complesse. Solitamente nei piccoli Comuni è presente un solo operatore, a volte per poche ore settimanali, e dove ce n’è più di uno si è comunque in presenza di una sola professionalità: quella dell’assistente sociale che, sovente in grande solitudine, deve affrontare situazioni particolarmente complesse che richiederebbero interventi multi-professionali e multi-disciplinari. La valutazione delle situazioni, la costruzione e la realizzazione di progetti articolati che sappiano affrontare la globalità delle interazioni familiari, il monitoraggio dei processi degli interventi messi in atto, la valutazione del raggiungimento degli obiettivi e dunque dei cambiamenti intervenuti non possono prescindere dall’integrazione di saperi e professionalità diverse, difficilmente attivabili

quando appartengono ad altri Enti o Istituzioni.

E’ dunque auspicabile che i Comuni che non sono in grado di garantire una certa soglia di qualità (professionalità, risorse, tempi) procedano ad una delega delle funzioni alle A.ULLS o utilizzino altri strumenti giuridici previsti dalla normativa, (Consorzio di Comuni o funzioni associate) evitando però la propria deresponsabilizzazione rispetto alle condizioni di salute e benessere dei loro cittadini più piccoli e dei loro familiari.

Conclusioni e prospettive per una miglior definizione

Dall’osservatorio privilegiato costituito dall’attività di ascolto istituzionale, dell’Ufficio del Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto, attraverso le consulenze agli operatori dei servizi socio-sanitari del territorio si sono rilevate, a conferma di quanto sinora affermato, notevoli difficoltà nella gestione dell’affidamento al Servizio Sociale. L’argomento è stato affrontato, senza tuttavia pervenire a risposte soddisfacenti, anche nel gruppo tecnico operativo, inter-istituzionale, multiprofessionale e multidisciplinare, attivato all’interno del “Laboratorio Comunicazione Servizi Socio-sanitari - Autorità Giudiziarie” promosso nel 2012 dall’Ufficio del Pubblico Tutore dei minori, laboratorio finalizzato all’individuazione e condivisione di modalità di comunicazione meglio rispondenti alle esigenze informative, valutative e decisionali delle Autorità Giudiziarie. È evidente che l’istituto giuridico dell’affidamento al Servizio Sociale ha bisogno di essere ripensato, ridefinito ed armonizzato all’interno della legislazione minorile e familiare anche alla luce della recente legge n. 219/2012 che ha previsto il passaggio della competenza dell’art.317 bis del c.c. al Tribunale Ordinario.

A partire dall’ipotesi che l’affidamento al Servizio Sociale sia un istituto giuridico poco definito nei contenuti e nella sua applicazione operativa, suscettibile di interpretazioni e ampia discrezionalità da parte delle Istituzioni e degli operatori preposti alla protezione, cura e tutela dei minori, che rischiano di non garantire appieno i loro diritti e quelli delle loro famiglie, è stato ritenuto importante attivare una specifica ricerca.

La finalità è quella di approfondire in maniera più rigorosa e scientifica l’utilizzo, la percezione e l’interpretazione che gli operatori e le istituzioni hanno di tale istituto.

Ritenendo interessante indagare le prassi messe in atto in un territorio ampio è stata proposta l’iniziativa anche ad altre Regioni, trovando adesione e coinvolgimento di altri due Garanti regionali (Lazio ed Emilia Romagna).

Le tre Regioni, dopo aver condiviso le finalità e gli obiettivi della ricerca, hanno sottoscritto

nel luglio 2012 una Convenzione con la quale affidano l'incarico di attuazione della ricerca al Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

La ricerca, dal titolo "Percezione, diffusione ed interpretazione dell'Istituto giuridico dell'affidamento al Servizio Sociale tra gli operatori delle Istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell'infanzia", è stata avviata nel mese di settembre 2012.

A livello interregionale ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia (comitato scientifico del progetto) e la realizzazione in ciascun ambito territoriale di interviste telefoniche a un campione rappresentativo degli operatori pubblici dei Servizi sociali di protezione e tutela. Sono inoltre previsti dei "focus group" ed interviste in profondità a testimoni privilegiati: rappresentanti delle Autorità Giudiziarie, dei governi regionali, dei Servizi sociali pubblici e del privato sociale regionali e locali, degli ordini professionali, dell'associazionismo professionale di settore, delle sedi Universitarie formative. Le tematiche pertinenti all'intervista riguarderanno le esperienze e le opinioni in merito all'applicazione dell'Istituto giuridico dell'Affidamento al Servizio Sociale disposto dall'Autorità Giudiziaria per i minori sottoposti a procedimenti civili e amministrativi.

A completamento dell'indagine verrà effettuata l'analisi di un campione significativo di provvedimenti, nel rispetto della privacy, emessi dai Tribunali per i minorenni di Venezia, Bologna, Roma, negli ultimi 5 anni, al fine di analizzare in termini quantitativi e di contenuto le pratiche attuative dell'Istituto dell'affidamento al Servizio Sociale, le eventuali differenze sostanziali presenti nelle medesime pratiche nell'ambito delle tre Regioni.

La ricerca si concluderà prevedibilmente entro l'estate del 2013, ed entro l'anno, dopo averne analizzato gli esiti, sarà elaborato un documento interpretativo sulla natura, i significati e le implicazioni operative di tale Istituto per il lavoro sociale e saranno promosse linee di indirizzo su base regionale, inter-regionale e proposte a livello nazionale, con azioni di comunicazione e diffusione, eventi formativi, nonché proposte di maggior definizione in ambito normativo.

PER UNA POLITICA A FAVORE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

di Francesco Alvaro*

Un primo segnale che marchi con determinazione la volontà di orientare l'azione politica e di governo della Regione Lazio sarà quello finalizzato alla creazione di un sistema di norme e linee di indirizzo che affrontino in maniera concreta la difesa e la tutela dei diritti per le persone in età evolutiva.

Dovrà essere un segnale che assieme a quanto viene svolto anche da organizzazioni nazionali di grande credito internazionale, cui si dovrà mantenere il quadro già esistente dei rapporti e dei coinvolgimenti, riprende il quadro dei diritti indicati dalla Convenzione Internazionale dell'ONU sottoscritta a New York nel 1989 da quasi tutti i paesi membri. Tale Convenzione, approvata dal nostro parlamento nel 1991 è stata immediatamente recepita come unità fondamentale della società nonché presupposto per uno sviluppo armonioso e completo della personalità del minore. Preso atto che in questi ultimi anni l'attenzione verso il mondo dei soggetti in età evolutiva si è articolata nel contesto di diversi provvedimenti normativi a carattere nazionale e che sul piano delle diverse leggi regionali ha segnato dei punti fermi positivi in termini di provvedimenti riguardanti il mondo della scuola, della sanità e dell'apparato dei servizi territoriali, si evidenzia che le iniziative volte comunque a favorire il miglioramento dei servizi e quindi dalla qualità complessiva della vita, registrano un dato che si riscontra in quasi tutte le regioni che è quello di potenziare e rendere più adeguato, il sistema normativo di settore diffondendo ogni utile iniziativa che porti alla difesa concreta dei soggetti minori anche mediante la diffusione di professionalità emergenti quali i Tutori Civici Volontari.

Nasce da queste considerazioni la necessità di assumere l'iniziativa di una legge regionale sull'infanzia e l'adolescenza che sistematizzi in maniera armonica e coerente il complesso sistema di interventi a loro favore che vengono spesso percepiti e realizzati in maniera discontinua e comunque non uniforme su tutti i territori. Si propone una legge breve e snella che racchiuda in pochi assunti gli aspetti universalistici di una vera legge di "sistema" che garantisca a tutti i soggetti di minore

1 Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio

età uguali opportunità di crescita e di sostegno e che sappia verificare con costanza la continuità delle politiche di assistenza fidando sulla crescita e la dovuta formazione di tutti i soggetti istituzionali e non presenti ed operanti in questo settore.

Una proposta di legge in grado di ispirare un Piano Regolatore Generale sull'Infanzia che sappia individuare e sostenere tutte quelle aree della fragilità sociale quali quelle vissute e riscontrate nella condizione dei minori figli di nuclei familiari a forte disagio sociale determinato spesso da una insana conflittualità genitoriale, dei minori che vivono al di fuori del contesto familiare, dei minori stranieri non accompagnati, dei minori rom cui vengono quasi sempre negati i diritti fondamentali, dei minori stranieri nati nel nostro territorio cui viene negato il diritto alla cittadinanza.

Onde evitare il rischio di un abbassamento delle attenzioni se non della qualità delle prestazioni, una parte non secondaria dei contenuti della proposta di legge riguarderà la revisione di diversi modelli di formazione delle figure di assistenza e diverse modalità di selezione delle stesse, mentre si dovrà registrare una visione degli interventi orientati alla continuità ed alla certezza delle risorse necessarie al loro mantenimento ed alla stessa tutela degli operatori.

Viene sostenuta ed evidenziata una diversa politica di collegamento con le sedi di formazione universitaria per un grande progetto di revisione dei programmi formativi adeguati al mutamento delle situazioni sociali ed al confronto su quanto viene realizzato ed investito a livello di programmi formativi comunitari.

Una attenzione fondamentale verrà posta all'esame ed alla valutazione delle esperienze fatte sui territori in ottemperanza alle leggi di settore (la 285/'97 e la 328/2000) che maggiormente hanno contribuito alla diretta partecipazione dei territori unitamente a tutti i soggetti protagonisti di una diversa progettualità che hanno contribuito a segnare un il vero dato innovativo nelle politiche sociali di questi anni.

Si dovrà inserire ogni iniziativa volta a migliorare il quadro delle opportunità per i giovani nell'ambito dei Piani di Zona, strumenti validi per favorire una proficua collaborazione ed integrazione intercomunale.

Infine dovranno essere potenziate e valorizzate le iniziative volte al coinvolgimento delle famiglie e delle organizzazioni di prossimità intese come risorse indispensabili a gestire i momenti di verifica e di valutazioni delle azioni sociali.

La proposta di legge riprenderà il tema delle relazioni interistituzionali mediante la condivisione possibile con i settori della scuola e della sanità, con il sociale ed il mondo della formazione professionale.

Una particolare attenzione dovrà essere svolta nei confronti delle istituzioni della magistratura ordinaria e minorile per una rivisitazione dei principi fondamentali della prioritaria tutela dei soggetti minori specie per una diversa e più trasparente strategia di applicazione delle procedure sull'adozione nazionale ed internazionale e dell'affidamento nazionale, stringendo con le suddette istituzioni protocolli operativi che richiamino allo stesso livello ruoli diversi di responsabilità. E quando situazioni di esasperata conflittualità genitoriale trovano i minori esposti a provvedimenti di ricovero bisognerà rendere operativi i momenti di ascolto del minore sulla situazione che stanno vivendo e sulle scelte che riguardano la propria vita futura.

Per quest'area sarà opportuno prevedere linee guida per le azioni del Garante Regionale dell'Infanzia in ordine alla gestione di programmi di formazione di tutori civici volontari, figure già presenti da anni, quali concreti strumenti di tutela di minori nei confronti dei quali è impedito l'esercizio della potestà genitoriale.

L'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE DEI BAMBINI

Dati e rappresentazioni degli attori

di Valerio Belotti ¹

L'affidamento dei bambini al Servizio sociale è un classico tema di cui si parla molto, meglio, di cui si mormora molto, ma di cui si conosce poco. Infatti, all'inizio dei nostri lavori di ricerca, nella fase che solitamente dedichiamo a reperire quanto e cosa è stato scritto sul tema, abbiamo trovato poco o nulla.

Anche nei primi colloqui con esperti del settore abbiamo rilevato una preoccupazione diffusa, a volte sotterranea, nei confronti di questo istituto, ma a fatica abbiamo trovato lavori e analisi definite, che potessero aiutare a collocare la nostra riflessione a uno stadio avanzato.

Proprio per questo motivo, i Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza dell'Emilia-Romagna, del Lazio e del Veneto hanno scelto di realizzare, attraverso l'Università di Padova – Centro Diritti umani, un'indagine che, oltre a guardare agli aspetti del dover essere, guardasse anche alle pratiche che gli attori mettono in campo quotidianamente richiamandosi all'istituto dell'affidamento al Servizio sociale.

In che misura questo istituto viene utilizzato dai Tribunali per i minorenni e dai Tribunali ordinari? In che casi e con che aspettative l'Autorità giudiziaria lo utilizza? Con quali richieste e aspettative viene accolto, seguito e interpretato dagli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari? Dalle diverse parti e dagli esperti di settore?

Prendendo a prestito un'osservazione del presidente Fadiga, vorrei anticipare che uno dei risultati, forse più evidente, di questo lavoro è che esiste, nelle pratiche dei Tribunali per i minorenni, una sensibile differenziazione tra i tre territori che abbiamo analizzato.

La situazione di Roma è molto diversa, quasi opposta, rispetto a quella di Venezia; Bologna offre una via di mezzo, più vicina per certi versi a Venezia, ma con una sua particolarità che la distingue.

Oggi possiamo pensare che trovare differenze tra i tre territori sia una scoperta da

¹ Università di Padova

nulla, ma all’inizio non era così scontato che la grande fatica di mettere insieme quattro amministrazioni diverse (quelle dei tre garanti e l’Università di Padova) potesse produrre evidenze così significative.

L’aver scelto per l’analisi tre territori diversi ha invece ripagato molto. Infatti, se ci fossimo limitati a Bologna piuttosto che a Roma o a Venezia, avremmo avuto una prospettiva limitata e non esaustiva.

Non sappiamo se queste tre realtà esauriscono il panorama delle pratiche che possono essere presenti nel nostro Paese, certo è che la loro differenziazione promette molto al riguardo e comunque avremo la possibilità di conoscere presto anche quanto accade a Firenze, vista l’analoga iniziativa intrapresa dalla Garante dell’infanzia e dell’adolescenza in Toscana.

Ma veniamo al disegno della ricerca che abbiamo realizzato. Questo prevedeva tre grandi direttrici di azione da svolgere nelle tre regioni.

La prima è stata l’analisi di un campione significativo dei fascicoli pendenti riguardanti tre tipologie di procedimenti in ambito civile:

- procedimenti de potestate (relativi soprattutto agli articoli 330 e 333 del codice civile), riguardanti l’esercizio della responsabilità genitoriale;
- procedimenti amministrativi, basati sull’art. 25 della legge cosiddetta minorile del 1934, riguardante invece sia l’esercizio di responsabilità sociale del minore che la tutela del minore come vittima sia della prostituzione che di reti sessuali;
- procedimenti per la dichiarazione di adottabilità, volti all’accertamento dello stato di abbandono.

Da questa prospettiva, vedremo come le attività dei tre Tribunali per i minorenni si diversificano in modo sostanziale.

La seconda direttrice di ricerca è stata riservata alla raccolta delle esperienze e dei pareri degli attori che sono quotidianamente coinvolti nelle procedure connesse all’istituto dell’affidamento ai Servizi, cioè: giudici del Tribunale per i minorenni, responsabili locali dei Servizi sociali pubblici, ma anche del privato sociale, rappresentanti di alcuni ordini professionali, dove possibile anche giudici del Tribunale ordinario.

Complessivamente sono state realizzate 70 interviste qualitative nelle tre regioni. Infine, con la terza azione di ricerca, si è voluto “misurare il polso” a un campione ampio

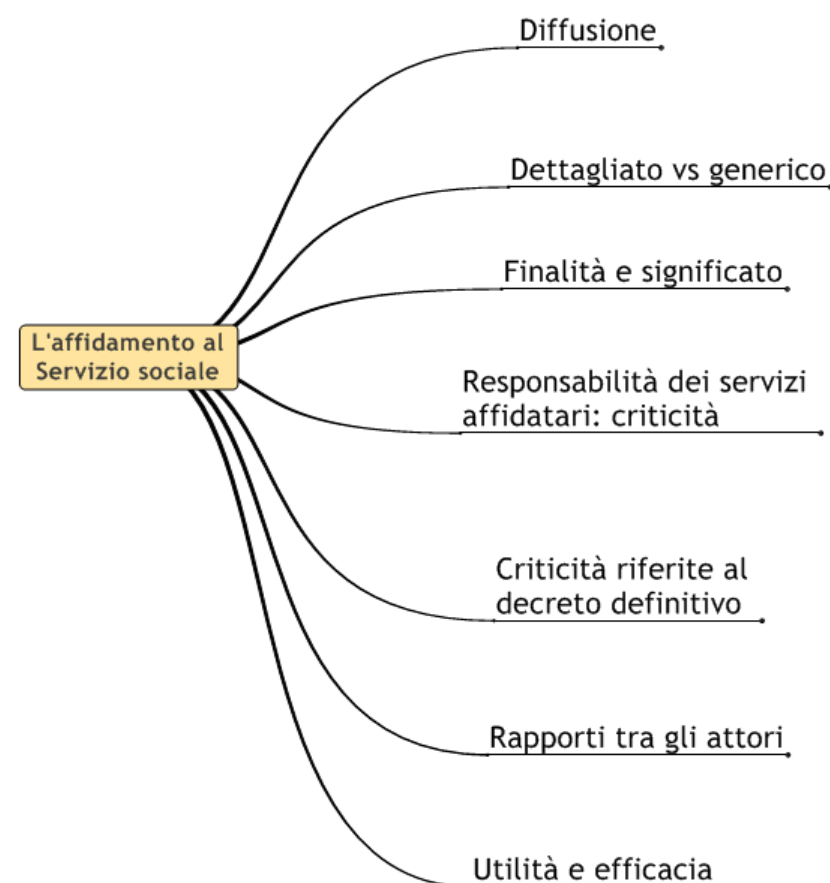
degli operatori sociali e sociosanitari dei Servizi sociali locali operanti nelle tre regioni, relativamente all’utilizzo, alle caratteristiche e all’utilità del ricorso da parte giudiziaria all’istituto dell’affidamento al Servizio sociale. Per questo si è adottato un piano di campionamento mirato, basato sulla raccolta, in ciascuna delle articolazioni sociali e sociosanitarie delle tre regioni, di una rosa di soggetti intervistabili, in modo da formare una lista di riferimento costituita da almeno 150 nominativi, per un totale quindi di 450 potenziali intervistati.

Purtroppo la carenza di un adeguato sistema informativo non ha permesso di raggiungere totalmente questo obiettivo, soprattutto nel Lazio, interessato da una radicale ristrutturazione del sistema dei Servizi. In tutto sono state realizzate 320 interviste, basate su un questionario standardizzato, cioè formato da domande e risposte predefinite, come avviene nelle indagini campionarie.

Questo articolato insieme di azioni è stato svolto da un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti dei tre uffici di garanzia e da diversi ricercatori da questi indicati. A ognuno di questi va il mio ringraziamento perché il loro impegno nel raggiungimento degli obiettivi è stato decisamente maggiore di quello preventivato, soprattutto nel reperimento e nell’analisi dei fascicoli depositati nei tre Tribunali per i minorenni.

Questo mio contributo prenderà in considerazione sette dimensioni di analisi, che hanno costituito le principali tematiche su cui si è concentrata la ricerca: diffusione dell’istituto; caratteristiche del decreto; finalità e significato; responsabilità dei servizi affidatari: criticità; criticità riferite al decreto definitivo; rapporti tra gli attori; utilità ed efficacia dell’istituto (figura 1).

Figura 1. Le dimensioni di analisi



La diffusione dell'istituto dell'affido ai Servizi sociali

Va subito detto che tutti e tre i Tribunali per i minorenni ricorrono all'istituto dell'affido ai Servizi sociali, ma lo fanno in modo tra loro differenziato, sia per intensità dell'utilizzo che per tipologia dei procedimenti in cui questo viene utilizzato (figura 2).

Secondo alcune elaborazioni realizzate dalla dott.ssa Martina Lanza, basate sulle liste dei procedimenti fornite dai singoli Tribunali specializzati, è emerso come tra il 2008 e il 2012, si registri un utilizzo dell'istituto piuttosto consistente a Venezia (64% delle procedure de potestate e oltre l'80% per le adottabilità e gli amministrativi) e a Bologna

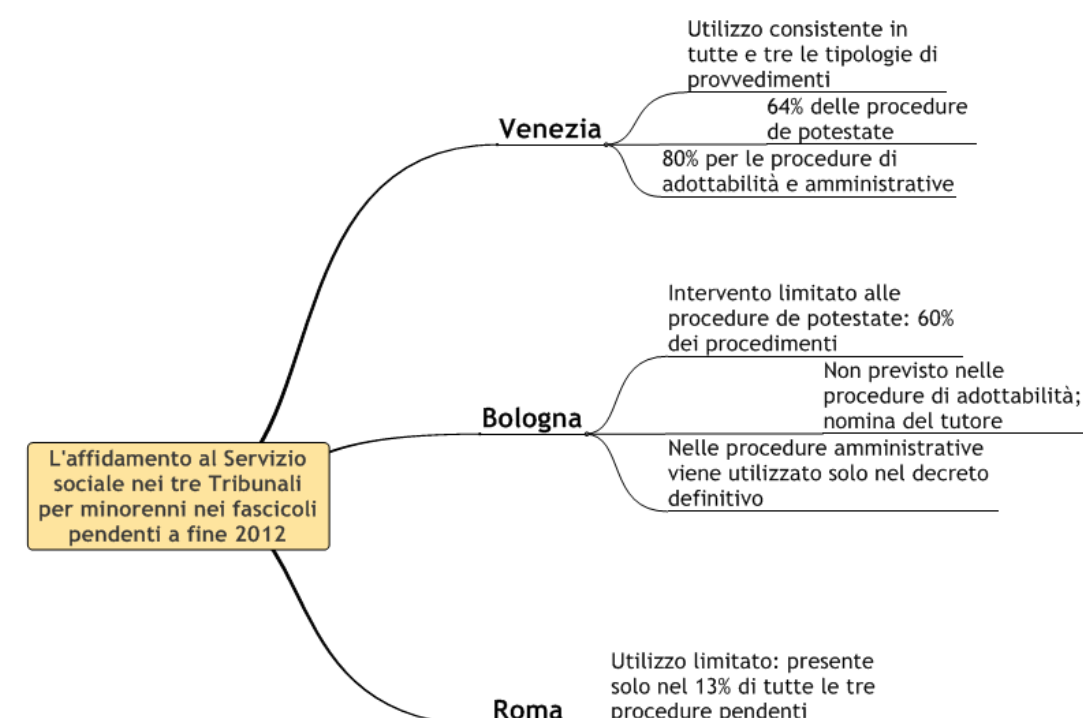
(60% delle procedure de potestate), mentre a Roma tale utilizzo risulta contenuto (13% dei procedimenti de potestate, di adottabilità e amministrativi).

Oltre ad una maggiore o minore propensione all'utilizzo dell'istituto, l'analisi dei fascicoli ha evidenziato come ognuno di questi tre Tribunali ricorra o meno all'uso dell'istituto anche in base al tipo di procedura attivata.

Come già detto, tutti e tre i Tribunali ricorrono all'istituto per le procedure de potestate, ma con intensità molto diverse. Per quanto riguarda i procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità si è rilevato come i Tribunali per i minorenni di Bologna e Roma dispongano la sospensione della potestà genitoriale, con la relativa nomina di tutore legale, nonché attribuiscono ai Servizi sociali incarichi di diverso tipo, ma non l'affidamento del minore.

Il Tribunale per i minorenni di Venezia invece utilizza ampiamente l'istituto anche per tale procedimento, anche in concomitanza con la sospensione della potestà genitoriale e la nomina del tutore legale.

Figura 2. La diffusione dell'istituto dell'affidamento al Servizio sociale



Per quanto riguarda i procedimenti amministrativi: presso il Tribunale per i minorenni di Bologna di solito viene emesso, una volta terminata l'istruttoria, un unico provvedimento definitivo in cui può anche essere disposto l'affidamento ai Servizi sociali.

Il Tribunale per i minorenni di Venezia ricorre ampiamente all'istituto anche nel corso del procedimento (provvedimenti provvisori) e non solo nella definizione dello stesso (chiusura/archiviazione), come appare a Bologna.

Al netto di queste diversità, si riscontra che in tutti e tre i Tribunali i decreti di affidamento sono quasi sempre dettagliati e non generici.

L'analisi delle prescrizioni che abbiamo condotto sta ad indicare che l'istituto dell'affido ai Servizi sociali sembra essere identificato da tutti e tre i Tribunali con i compiti sia di vigilanza che di sostegno; compiti che riguardano i diversi ambiti di vita del minore: dove vivere e con chi, quale rapporto intrattenere con i familiari, quali interventi specialistici realizzare.

Le maggiori differenze tra i tre Tribunali per i minorenni si riscontrano in una maggiore richiesta di interventi di sostegno psico-evolutivo per il minore e di valutazione delle capacità genitoriali da parte del Tribunale per i minorenni di Bologna (presenti rispettivamente nel 40% e 74% dei procedimenti), seguito a distanza da Venezia (15% e 49%) e Roma (10% e 26%).

Inoltre, sia Bologna che Venezia mostrano una forte propensione a incaricare i Servizi del disciplinamento del rapporto tra minori e genitori: prescrizione presente nell'81% dei procedimenti di Venezia e nel 57% di quelli di Bologna. Roma si distanzia da queste percentuali, incaricando in tal senso i Servizi sociali nel 29% dei procedimenti.

Per quanto riguarda il collocamento del minore, i tre Tribunali scelgono di collocare il minore fuori dalla propria cerchia familiare, nelle more del procedimento, in percentuali attorno al 40%, soglia che aumenta se si aggiungono i collocamenti in struttura assieme ad un genitore.

Comunque, al di là di queste diversità procedurali e nelle prescrizioni, la popolazione di famiglie e bambini che è interessata dai procedimenti risulta simile nei tre Tribunali (figura 3).

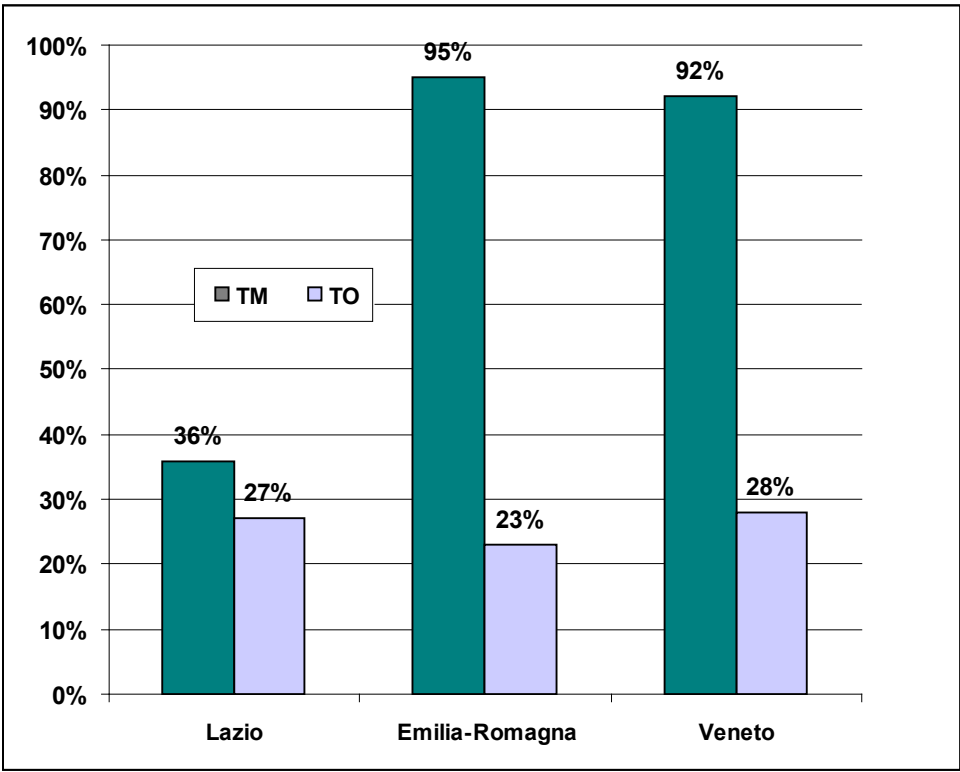
Il sondaggio presso gli operatori dei servizi sociali e sociosanitari conferma gli elementi emersi nell'analisi presso i Tribunali per i minorenni.

Mentre la maggioranza degli operatori del Lazio dichiara di percepire un utilizzo abbastanza contenuto dell'istituto dell'affidamento da parte del Tribunale per i minorenni, la stragrande maggioranza dei colleghi emiliani, romagnoli e veneti afferma il contrario.

Inoltre, occorre aggiungere che il 40% degli intervistati, sia in Emilia Romagna che nel Veneto, pensa che tale utilizzo sia aumentato nel corso del tempo. Per Bologna, secondo il parere di un giudice, questo aumento non è che la semplice conseguenza di un incremento vertiginoso dei fascicoli aperti negli ultimi anni dal Tribunale specializzato.

Per Venezia invece, l'aumento dell'utilizzo di questo istituto è da attribuire, secondo alcuni intervistati, a una precisa scelta del Tribunale per i minorenni, che reputa l'affido ai Servizi sociali adeguato e pertinente a molte situazioni di protezione dei bambini. Il ricorso all'istituto dell'affidamento al Servizio sociale appare più circoscritto da parte dei Tribunali ordinari, anche se niente affatto residuale.

Figura 3. Livello di utilizzo da parte del TM e dei TO secondo gli operatori del SS (molto+abbastanza utilizzato)



Su questo versante, gli intervistati di tutte e tre le regioni sollevano diverse osservazioni, se non vere e proprie preoccupazioni.

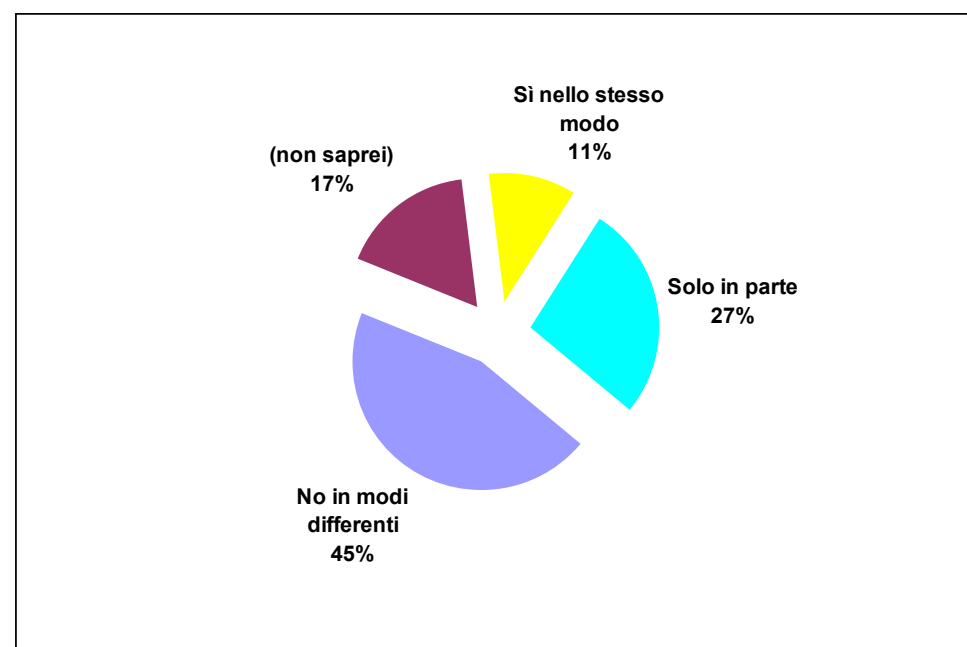
La prima è che spesso questo istituto non sia sufficientemente conosciuto dal Tribunale ordinario e che sia quindi utilizzato spesso in modo improprio.

Una leggerezza che spesso viene anche attribuita al fatto che i giudici non hanno al riguardo specifiche competenze e conoscenze o quantomeno esperienza nel campo della protezione e della tutela dei minori.

Un'altra preoccupazione è che questo utilizzo venga fatto in assenza dei consueti rapporti di scambio e di collaborazione che hanno caratterizzato negli anni le relazioni tra il Tribunale specializzato e i Servizi sociali. In questo modo il Tribunale ordinario conosce poco l'organizzazione dei Servizi sociali e rischia spesso, secondo gli intervistati, di richiedere ai Servizi interventi giudicati impropri, a volte insostenibili, sia in ragione delle responsabilità richieste che delle risorse disponibili.

Infine, un'altra preoccupazione è che l'intervento dei Tribunali ordinari sia destinato a crescere nel tempo, viste le nuove competenze loro assegnate in termini di conflittualità familiari e affidamento dei figli ai genitori non coniugati (Legge 219/2012).

Figura 4. Tribunale per i minorenni e Tribunale ordinario interpretano l'istituto nello stesso modo?



Questa situazione genera una diversificazione tra Tribunale per i minorenni e Tribunale ordinario nell'utilizzo di questo istituto. Sempre, ovviamente, secondo i nostri intervistati. Infatti, come è possibile vedere nella figura 4, le discordanze nell'interpretazione tra le due istituzioni sono evidenti. Quasi la metà degli intervistati afferma che l'istituto è interpretato in modi molto differenti dai due Tribunali e un'altra buona percentuale pensa che le differenze comunque esistano.

Le caratteristiche del decreto

Come e quanto debba essere articolato il decreto, soprattutto con riferimento alla parte dispositiva, rappresenta da sempre una questione dibattuta tra gli operatori dei Servizi sociali.

I risultati dell'indagine campionaria sembrano al proposito monolitici, ovvero la grande maggioranza degli assistenti sociali, degli psicologi e degli educatori intervistati propende per ritenere più utili i decreti dettagliati (Lazio: 80%; Emilia Romagna: 94%; Veneto: 75%).

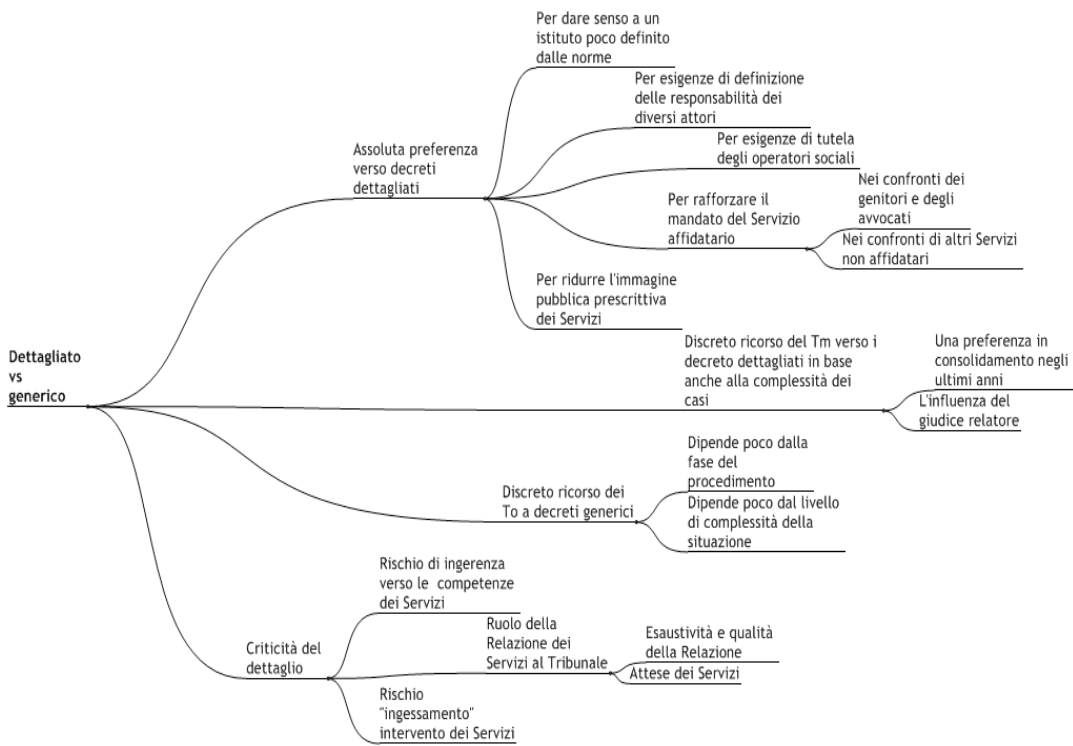
Solo una piccola parte, soprattutto in Veneto, associa il livello di dettaglio alle esigenze della situazione esaminata e al suo livello di complessità.

Un'esigenza degli operatori che sembra essere ben accolta dal Tribunale per i minorenni di Bologna, visto che "solo" il 15% del campione degli intervistati nel sondaggio giudica prevalentemente generici i decreti emessi.

Non così risulta invece a Venezia, ma soprattutto a Roma. A Venezia il 33% degli intervistati lamenta una genericità dei decreti emessi e a Roma questa percentuale sale al 48%. Un livello di genericità che gli intervistati dichiarano di riscontrare soprattutto nei confronti dei decreti emessi dai Tribunali ordinari.

Su questa questione, cioè su come e quanto debba essere articolato il decreto, soprattutto con riferimento alla parte dispositiva, ci sono posizioni divergenti tra gli intervistati (figura 5), anche se per la maggioranza degli operatori dei Servizi e degli avvocati è auspicabile che non ci sia solo una formula generica di "affidamento al Servizio sociale", ma vengano anche espresse delle indicazioni più specifiche.

Figura 5. Le posizioni degli intervistati rispetto alle caratteristiche del provvedimento



La richiesta di decreti dettagliati è sostenuta da ragioni in parte differenti, pur se spesso complementari. Per alcuni la presenza di prescrizioni nel decreto tutela l’operatore, perché definisce i confini del suo intervento e quindi le sue responsabilità. Questo è uno dei temi centrali dell’argomento di ricerca, che verrà approfondito in seguito. Quest’ultima posizione è in sintonia con quanto argomentato al riguardo da due giudici del Tribunale per i minorenni. Più esplicitamente, si sostiene siano più opportuni decreti dettagliati, perché l’affidamento al Servizio sociale, allo stato attuale, è indefinito per natura e può acquistare significato ed efficacia solo se viene di volta in volta specificato rispetto alle singole situazioni.

Il dettaglio del decreto permette quindi una sorta sia di confine che di rafforzamento del Servizio nei confronti dei genitori e degli avvocati delle parti. Le prescrizioni aiutano, secondo alcuni intervistati, a comunicare alle famiglie gli interventi da attuare e a ottenere il consenso e la collaborazione, perché richieste direttamente e in modo formale da una terza parte e non dal Servizio.

Un’esigenza, quella del dettaglio, messa in evidenza anche dagli avvocati, per evitare ambiguità, tracciare confini nei ruoli e nelle responsabilità dei soggetti. Gli operatori non esprimono solo l’esigenza di tutelarsi. Prescrizioni più chiare sono anche un modo per rafforzare il mandato del Servizio affidatario rispetto alle possibili risorse da attivare presso altri Servizi sociali o socio sanitari del territorio.

Questo rafforzamento risulta necessario perché, senza un preciso riferimento nel decreto, a volte i Servizi non direttamente coinvolti sono di difficile coinvolgimento, visti i diversi fronti e impegni a cui sono continuamente chiamati a rispondere. Su cosa si intenda per decreto dettagliato sembra esserci un’omogeneità di interpretazione: sono ben viste prescrizioni che definiscono compiti o obiettivi nei diversi ambiti di vita del minore e della sua famiglia, senza entrare però nel dettaglio o nelle scelte più di carattere professionale, fatto vissuto come un’ingerenza del giudice nel lavoro dei Servizi territoriali. Su questo aspetto anche i magistrati esprimono posizioni omogenee. E secondo alcuni giudici dei Tribunali per i minorenni, il livello di dettaglio del decreto è strettamente connesso, non solo alla fase procedurale, ma soprattutto alla qualità delle informazioni che i Servizi sociali forniscono al Tribunale.

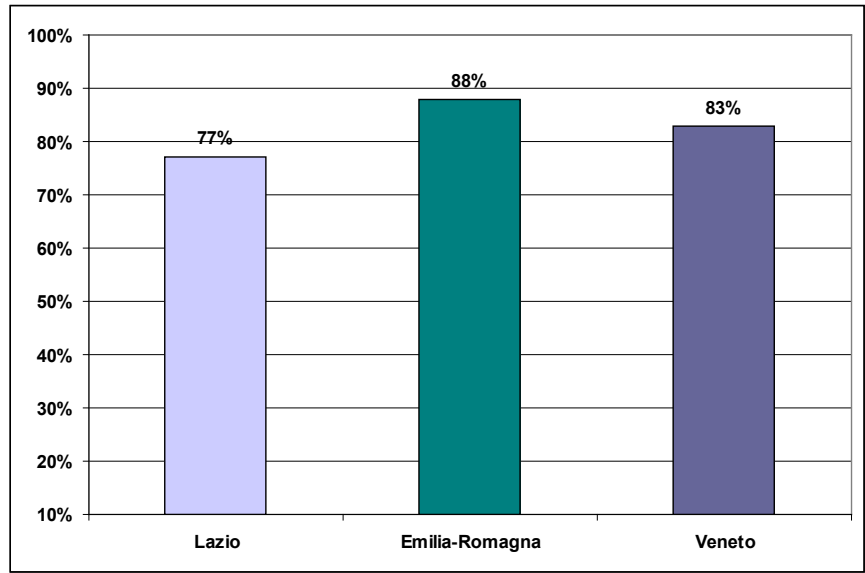
Come si avrà modo di approfondire più avanti, il contenuto e il dettaglio delle relazioni sociali inviate al Tribunale, nonché la presenza di un “progetto”, esercitano – secondo i giudici - una discreta influenza sulla “qualità” e sull’adeguatezza del decreto. Secondo il parere degli operatori intervistati, le indicazioni dei Servizi contenute nella relazione sono quasi sempre prese in considerazione dal Tribunale per i minorenni, ma a volte questo non succede e ciò ingenera un senso di frustrazione e di mancato riconoscimento, che mette a dura prova i rapporti con la magistratura. Nel dibattito sull’estensione e precisione o meno dei decreti ci sono anche posizioni che tendono a puntualizzare e a essere più dubbiose sulla bontà dei dettagli. A volte un riferimento inesatto o poco chiaro “ingessa” involontariamente il percorso della presa in carico da parte dei Servizi, altre volte non permette ai Servizi di operare con flessibilità.

Oltre al rischio di paralisi, l’eccesso di dettaglio è visto in alcuni casi come ostacolo all’esercizio stesso dell’attività o, quanto meno, come elemento che può complicarla e allungarne i tempi. Emerge quindi il tema della discrepanza tra i tempi della presa in carico e dei suoi effetti evolutivi sul minore e la sua famiglia e i tempi giudiziari. La presenza di prescrizioni

molto dettagliate richiede che, al mutare della situazione, il Servizio affidatario chieda al Tribunale una modifica del decreto e questa modifica necessita spesso di tempi molto lunghi e del tutto incompatibili con le esigenze del minore.
Una dimensione importante emersa nelle interviste qualitative è quella relativa alla limitazione della responsabilità genitoriale.

Quando un minore è affidato al Servizio sociale la responsabilità dei genitori è limitata oppure no?
Gli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari che hanno risposto all’inchiesta campionaria non sembrano mostrare dubbi al riguardo (figura 6).
Gli intervistati rispondono in modo abbastanza simile nelle tre regioni e per la grande maggioranza un decreto di affido equivale a una limitazione. Ciò vale anche se nel testo del decreto non ci sono espliciti riferimenti a questa limitazione.

Figura 6. L'affidamento al Servizio sociale rappresenta una limitazione della potestà genitoriale? (percentuale di “sì”)



Nonostante questo, sono diversi gli operatori che richiedono comunque che all’interno del decreto ci sia un riferimento esplicito e inequivocabile per evitare conflitti interpretativi con i genitori e gli avvocati di parte.
Anche i magistrati intervistati danno per assodata una limitazione della responsabilità in presenza di un decreto di affidamento al Servizio sociale.

Finalità e significato

Ma quali sono le condizioni per il suo utilizzo? Per gli operatori, ma anche per i magistrati intervistati, il ricorso all’affido è necessario in situazioni in cui tra genitori e Servizi non ci sono legami fiduciari adeguati a sostenere un confronto proficuo, mirato al benessere dei minori coinvolti (figura 7).

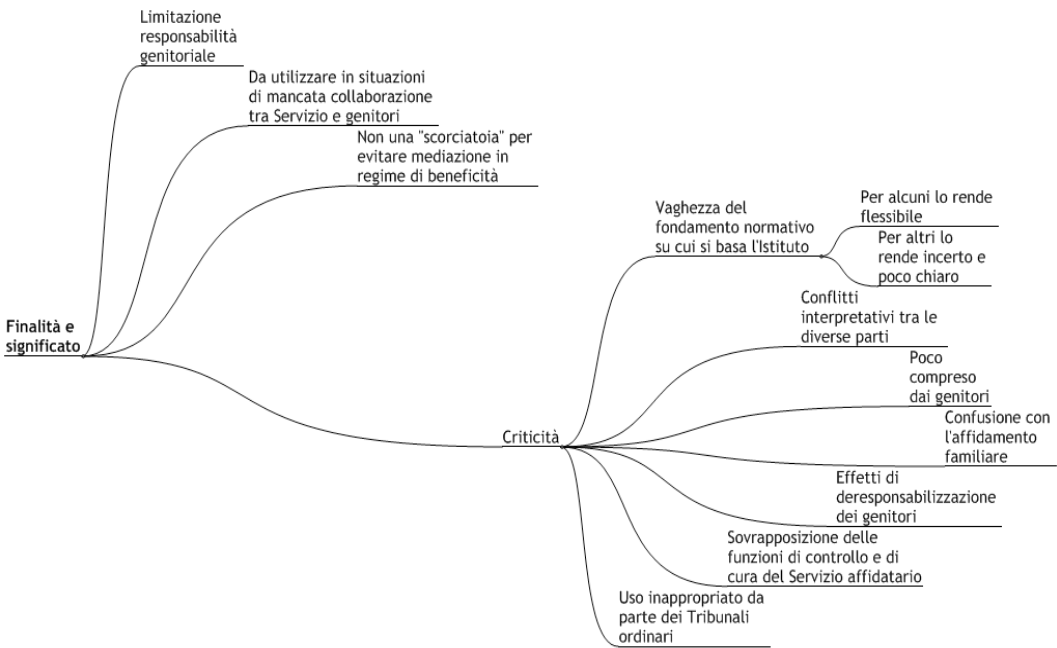
Anche se, come sottolinea un magistrato, l’istituto dell’affidamento non può essere considerato dai Servizi e nemmeno dalla Magistratura una scorciatoia che eviti i tentativi di mediazione dei conflitti in regime di beneficenza.

Pressoché tutti sono d’accordo sul fatto che l’affidamento al Servizio possa essere utilizzato in situazioni che non consentono la realizzazione di adeguati e specifici interventi a tutela dei bambini in forma consensuale. I nostri intervistati sono tutti d’accordo quindi nel vederlo come uno strumento utile ad evitare la decadenza della responsabilità genitoriale a favore di una sua provvisoria limitazione, articolata in prescrizioni per i genitori e incarichi per i Servizi.

Ma le somiglianze nelle posizioni tra gli attori finiscono qui ed emergono le differenze. Per alcuni operatori della giustizia, ad esempio, l’alto livello di flessibilità offerto da questo istituto sembra uno degli aspetti alla base della sua diffusione, almeno all’interno del Tribunale dei minorenni di Bologna.
La riconosciuta incertezza, se non vaghezza, della base giuridica su cui si fonda l’affidamento ai Servizi permette di plasmarlo in molti modi possibili e di finalizzarlo di volta in volta secondo gli obiettivi stabiliti.

Può essere utile sia nella fase esplorativa dell’eventuale situazione di pregiudizio del minore che in quella più stabilizzata, in cui si rende necessaria una “cornice giuridica per poter continuare nel tempo” gli interventi del Servizio già in essere; può risultare efficace per l’attuazione di specifiche prescrizioni riferite a comportamenti inadeguati dei genitori.

Figura 7. Finalità e significati dell'affido al Servizio sociale



Gli operatori sociali e sociosanitari esprimono invece a questo riguardo alcune perplessità. La sua mancata definizione normativa non è affatto vista come un vantaggio, ma come un vuoto che non aiuta gli operatori a interpretare il senso da dare a questo istituto e non aiuta nei confronti delle parti.

Tra gli operatori c'è qualcuno che sostiene anche che questo istituto è compreso con difficoltà dai genitori ed è controproducente.

Uno degli aspetti più importanti nella riflessione degli operatori dei Servizi è rappresentato dal fatto che il sostegno, e quindi la valenza educativa dell'intervento con la famiglia, deve essere calibrato con l'altro aspetto complementare del controllo e, nelle situazioni di maggior rischio per i bambini, della tutela.

Non è semplice, secondo i nostri intervistati, coniugare le due funzioni di aiuto e di controllo, poiché l'aiuto ai genitori passa necessariamente attraverso la creazione di un rapporto di fiducia e di collaborazione, il quale difficilmente può ingenerarsi quando la relazione con i Servizi è vissuta dai genitori come un controllo sul loro operato.

La difficoltà di coniugare cura, monitoraggio e valutazione, porta alcuni operatori a porre il tema della diversificazione degli attori e dei Servizi in base alle "responsabilità" di ciascuno. In altre parole, poiché il sostegno e l'accompagnamento ai genitori

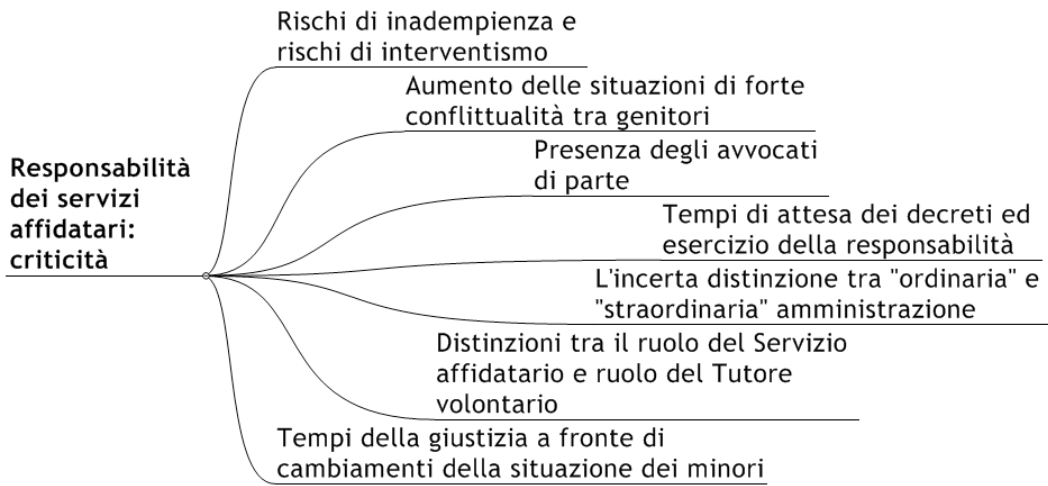
non possono che concretizzarsi in un rapporto di fiducia e di collaborazione, questi dovrebbero, secondo alcuni, spettare a un soggetto diverso da quello che ha la funzione di protezione e tutela del bambino, oppure che ha segnalato la situazione all'Autorità giudiziaria. Quando queste distinzioni sono possibili, quando ciò accade, si raggiungono risultati positivi o comunque le responsabilità sono più precise, la situazione è più definita.

E' interessante riportare anche un'altra considerazione degli operatori, anche se poco diffusa: mentre in alcuni casi un decreto poco chiaro e indefinito sulla presenza o meno di una limitazione della responsabilità genitoriale provoca accesi confronti tra le parti, in altre situazioni familiari, in quelle più fragili e nell'ambito più strettamente socio-assistenziale, si assiste all'emergere di una condizione definita di "deresponsabilizzazione" dei genitori nei confronti degli interventi pensati per i propri figli. "L'hanno affidato a voi e adesso preoccupatevi voi!".

Le responsabilità dei Servizi affidatari: criticità

La limitazione della responsabilità genitoriale chiama direttamente in causa le responsabilità e i poteri trasferiti al Servizio affidatario (figura 8).

Figura 8. Le responsabilità dei Servizi affidatari



Un primo aspetto di questa dimensione riguarda i rischi di essere inadempienti o interventisti. Va detto che questa distinzione negli atteggiamenti e nei comportamenti dei Servizi è spesso riportata nei colloqui di intervista.

La ricerca di un equilibrio è oggi sentita come più difficile perché aumentano sempre più le situazioni familiari caratterizzate da elevata conflittualità e da atteggiamenti rivendicativi tra le parti e sempre più spesso si corre il rischio di essere accusati di inadempienza oppure di agire oltre il mandato conferito.

Laddove la collaborazione dei genitori può essere assicurata, l’assunzione di responsabilità assume contorni ovviamente più chiari e più condivisibili con i genitori. Ma dove la situazione è conflittuale, tutte le decisioni diventano più difficili e il potere assegnato con il decreto diventa meno comprensibile e gestibile.

La presenza degli avvocati di parte contribuisce a volte ad aumentare i livelli di incertezza degli operatori su cosa e come fare e non fare. Non vi è dubbio infatti che quest’ultimi reputino eccessivo il potere esercitato dai Servizi a fronte di un decreto di affidamento.

In assenza di indicazioni precise e condivise che specifichino quali siano le responsabilità tolte ai genitori e conferite al Servizio affidatario con il provvedimento del Tribunale, sembra che di fatto il criterio maggiormente seguito dagli operatori dei Servizi sia quello del discrimine tra le scelte più importanti, che rimangono in capo ai genitori o che comunque richiedono il loro consenso, e quelle meno rilevanti, che possono essere adottate dal Servizio in autonomia.

Alcuni parlano esplicitamente di distinzione tra “ordinaria” e “straordinaria” amministrazione, sottolineando però che il discrimine non è sempre facile e pone agli operatori frequenti dubbi interpretativi.

In effetti la legge, ma non riferendosi in modo specifico all’istituto qui preso in considerazione, dà solo orientamenti generali, senza indicare nello specifico quali siano gli atti ordinari, ossia più legati alla quotidianità, e quelli straordinari, in quanto più rilevanti e incisivi nella vita del minore. Un’incertezza che a volte, secondo alcuni intervistati, tra cui un avvocato, richiede al Servizio l’assunzione di ruoli non propri e in capo ad altri attori, come il tutore legale del minore, mettendo così in evidenza la necessità che, a livello più generale, si vada verso una migliore, soprattutto condivisa, definizione delle specifiche responsabilità di ciascun attore in gioco.

In questo senso viene sollecitata una maggiore diffusione e applicazione della legge che prevede la nomina del tutore legale per i minori privi di un rappresentante legale.

Sul punto si è soffermata anche l’indagine campionaria, raccogliendo gli esiti riportati nella figura 9

Figura 9. Risposte alla domanda: “Nel caso i genitori non consentano a uno specifico intervento (ad esempio, un intervento sanitario) oppure un’attività ritenuta necessaria per la tutela del minore, come si dovrebbe comportare il Servizio sociale affidatario?”

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Fare una segnalazione al giudice che ha emesso il decreto	72%	57%	40%
Chiedere un’autorizzazione al Tribunale	15%	30%	39%
Fare una segnalazione alla Procura minorile	6%	9%	11%
Decidere al posto dei genitori	5%	2%	3%
Non so	2%	2%	7%
Totale	100%	100%	100%
(numero casi)	(123)	(44)	(156)

Come si può vedere, tra gli operatori sociali e sociosanitari intervistati, prevale l’idea che, a fronte di un mancato consenso con i genitori, debba prevalere nuovamente il coinvolgimento del Tribunale che ha emesso il decreto, attraverso una richiesta di autorizzazione o una segnalazione al giudice che ha emesso il decreto. Quasi nessuno ritiene di poter agire in modo autonomo con il precedente decreto in mano.

Altri sostengono l’opportunità che il decreto definisca, caso per caso, quali sono le aree compromesse della genitorialità e quindi gli ambiti nei quali il Servizio affidatario è autorizzato ad intervenire sostituendosi ai genitori, anche assumendo decisioni al loro posto, nell’interesse del bambino o del ragazzo.

Ma non tutto può essere previsto, soprattutto nei confronti dell’evolversi della situazione. Su questo versante, le diversità tra le tre regioni sono rilevanti. Abbiamo chiesto ai diversi operatori se con un decreto di affidamento non dettagliato si sentissero tutelati nel dover decidere autonomamente, cioè senza il consenso dei genitori, rispetto ad alcuni interventi ritenuti necessari per la protezione del bambino.

Come si può vedere dalla figura 10, gli operatori forse più “attendisti”, sono quelli veneti e emiliano-romagnoli, mentre i laziali appaiono, da questi dati, forse più “interventisti”.

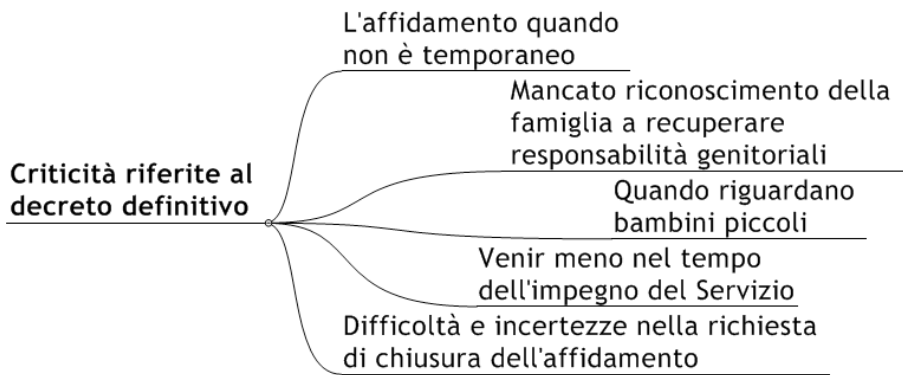
Figura 10. Risposte alla domanda: “Secondo il suo parere, un generico (senza specifiche prescrizioni) decreto di affidamento al Servizio sociale permette agli operatori del Servizio sociale di decidere autonomamente in merito a: (valori % riferiti alla risposta “Sì”)”

	EMILIA- ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Regolazione dei rapporti tra genitori e figli	40%	66%	58%
Valutazione psicologica del minore	36%	64%	45%
Visita medica pediatrica di base	37%	50%	41%
Ricovero del minore in ambiente protetto	29%	39%	31%
Questioni scolastiche: iscrizione, ritiro pagella, ...	34%	34%	35%
Cambio residenza	13%	14%	15%
Sospensione dei rapporti tra minore e genitori	18%	11%	17%

Le criticità del decreto definitivo

La quinta dimensione riguarda il tema dell'affidamento al Servizio sociale disposto dall'Autorità giudiziaria con provvedimento definitivo e quindi con conseguente chiusura del procedimento e del corrispondente fascicolo. Le principali questioni afferenti a questo tema concernono: il significato dell'affidamento così disposto, la possibilità di concludere la presa in carico del minore da parte del Servizio affidatario e le responsabilità che competono al Servizio in tali situazioni (figura 11).

Figura 11. Criticità dei decreti definitivi



Tra gli operatori dei Servizi intervistati come testimoni privilegiati si registra per lo più una posizione critica rispetto all'affidamento al Servizio disposto con provvedimento definitivo. Ciò per ragioni diverse.

Alcuni sottolineano come l'affidamento, per natura e finalità, dovrebbe avere una durata limitata nel tempo. Dovrebbe in sostanza essere una misura temporanea, finalizzata al raggiungimento di alcuni obiettivi o all'espletamento di alcune verifiche e valutazioni: un tempo di lavoro per gli operatori dei Servizi e per i genitori dei minori affidati, al termine del quale dovrebbero essere assunte decisioni da attuare con altri tipi di provvedimenti, definitivi e risolutivi di una situazione sospesa.

Anche diversi giudici sono scettici rispetto a questa modalità. Come sottolinea un magistrato, arrivare a un decreto definitivo significa a volte ammettere un fallimento del lavoro con la famiglia e un mancato riconoscimento delle capacità di questa famiglia ad uscire dalla sua situazione di debolezza.

Qualcuno ritiene che, anche quando l'affidamento viene disposto con provvedimento definitivo, questo dovrebbe essere utilizzato con maggior discriminare rispetto alle situazioni e alla specificità delle problematiche che le contraddistinguono. Ad esempio, è poco comprensibile per gli operatori un decreto definitivo di affidamento per bambini molto piccoli che può durare fino alla loro maggiore età.

D'altro canto, sono diversi gli operatori che reputano utile il decreto definitivo solo per i casi ormai stabilizzati, in cui occorra mettere in campo esclusivamente attività di vigilanza e di monitoraggio.

Secondo alcuni operatori, affidare al Servizio un bambino o un ragazzo con provvedimento definitivo, fa venir meno la possibilità di comunicare con il giudice eventuali cambiamenti. Di fatto, si sostiene, si viene a creare una situazione in cui il rapporto con l'Autorità giudiziaria viene allentato.

Uno degli aspetti più significativi emersi su questo punto dalle interviste ai testimoni privilegiati, è quello delle responsabilità che ricadono sul Servizio affidatario. Gli operatori dei Servizi tendono a interpretare quest'ultimo in modo meno vincolante e impegnativo, quasi residuale. La chiusura del rapporto con il Tribunale in qualche modo “spegne i riflettori” e congela la situazione, alleggerendo la presenza del Servizio.

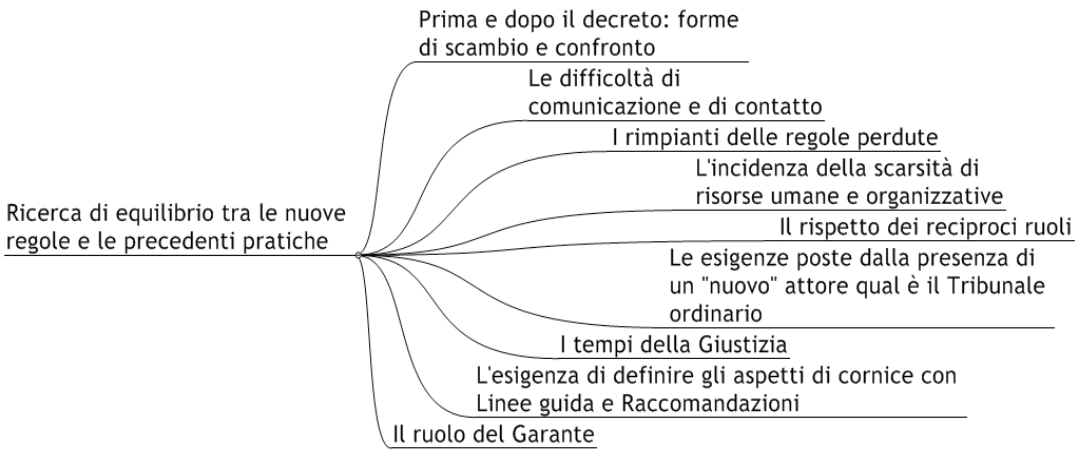
A volte questa “ritirata” è dovuta anche al positivo evolversi della situazione e quindi al venir meno delle ragioni che avevano determinato la presa in carico del minore. Ma in molti casi, la “ritirata” del Servizio è dettata più dall'impossibilità di mantenere un ruolo attivo in affidamenti lunghi per mancanza di risorse professionali, che devono essere

necessariamente dirottate sui casi più urgenti. Nella percezione degli operatori dei Servizi l’affidamento al Servizio disposto con provvedimento definitivo è vissuto per lo più come una situazione “sine die”, che mette a volte in difficoltà gli operatori dei Servizi rispetto a situazioni in cui i rapporti con la famiglia si sono ormai stabilizzati e rasserenati. Proseguire nell’ambito della limitazione della responsabilità tende a non riconoscere i risultati conseguiti dalla famiglia e a squalificare i suoi progressi. In questi casi le attività di verifica svolte dai Servizi sono viste come invasive, anche dagli operatori stessi. Alcune criticità sembrano anche derivare dalle concrete difficoltà di attivare la richiesta di chiusura dell’affidamento, imputabili a diverse ragioni. Innanzitutto, è di ostacolo il fatto che la possibilità di richiedere la chiusura dell’affidamento è riconosciuta ai genitori, ma non al Servizio affidatario. Ma, mentre il Servizio ha tutto l’interesse a chiudere situazioni che valuta concluse sotto il profilo della presa in carico, il genitore spesso decide di non intraprendere alcuna azione, per non dover sostenerne i costi economici (servirebbe comunque l’ausilio di un legale) e/o quelli psicologici.

I rapporti tra gli attori

Rispetto alla dimensione relativa ai rapporti tra gli attori, analizziamo in particolare i rapporti tra Servizi sociali affidatari e Autorità giudiziaria, poiché questo sembra essere il vero snodo di tutta la questione (figura 12).

Figura 12. Rapporti tra Servizi sociali e Autorità giudiziari



Dalle interviste ai testimoni privilegiati, il tema delle relazioni tra gli operatori dei Servizi e l’Autorità giudiziaria tende a posizionarsi essenzialmente su due piani: il primo, quello che nei colloqui è emerso in modo predominante, riguarda il livello della collaborazione, del confronto e dello scambio; il secondo riguarda la diversificazione dei ruoli e delle responsabilità.

Le posizioni espresse sul primo piano, quello della collaborazione e del confronto, risultano molto articolate. L’esigenza che emerge in modo sostenuto da parte degli operatori del Servizio sociale affidatario è la continua ricerca di equilibri e di punti di riferimento che permettano, da un lato di rispettare le nuove regole processuali, dall’altro di evitare un irrigidimento eccessivo, paralizzante della propria azione e conseguentemente penalizzante per la tutela del minore.

Un’esigenza che però viene, secondo gli operatori, spesso disattesa da parte dell’Autorità giudiziaria che su questo punto si differenzia al proprio interno. Ad esempio, argomenta un magistrato, dopo l’emanazione del decreto, il giudice non può considerarsi più terza parte, ma diventa parte attiva nella ricerca delle condizioni migliori di attuazione delle prescrizioni indicate.

Un operatore dei Servizi argomenta che le proprie richieste non sono sempre e necessariamente rivolte a scambi tra soli magistrati e operatori dei Servizi, anche la convocazione di tutte le parti appena emesso il decreto, rappresenta – ad esempio - una pratica che permette il superamento di incomprensioni, che legittima e chiarisce la cornice entro cui i provvedimenti hanno preso corpo e in cui devono essere implementati.

Alcuni intervistati, in verità un numero ridottissimo, fanno riferimento ai cambiamenti introdotti dalla normativa del giusto processo, ma aggiungono che questa non può essere interpretata come un impedimento monolitico alla realizzazione di scambi e confronti, da farsi nei tempi e nei modi rispettosi delle modifiche introdotte e senza rimpiangere un passato ormai non più rinvenibile.

Esistono al riguardo anche diverse voci critiche, che lamentano un’assenza di contatti e di confronto anche a fronte di situazioni urgenti e problematiche. Situazioni differenziate anche perché sensibili rispetto alla disponibilità di questo o quel giudice: un “disordine” che crea disagio, incomprensioni sulle regole e gli standard della comunicazione

istituzionale e professionale.

Un altro elemento di difficoltà è riconducibile ai diversi caratteri delle personalità coinvolte, alla qualità delle esperienze costruite nel corso del tempo, ai pregiudizi che ora l'uno ora l'altro hanno nei confronti delle istituzioni e delle persone. Precedenti esperienze conflittuali pregiudicano spesso il buon andamento di quelle a venire, mentre precedenti esperienze positive portano all'apertura e alla ricerca di confronto, anche per dissipare dubbi interpretativi, anche nel presente.

Per alcuni, le difficoltà non vengono ricondotte ai cambiamenti intervenuti a livello normativo, alla ridefinizione del ruolo del giudice come terza parte, ma solo a nuove difficoltà organizzative e alla scarsità di risorse.

Un altro gruppo di intervistati presenta invece posizioni abbastanza critiche sullo stato delle relazioni e delle comunicazioni tra le diverse parti. Gli operatori sociali che esprimono questo disagio parlano di poco rispetto nei confronti del lavoro sociale e del proprio ruolo.

Mancate comunicazioni, scarsa valorizzazione delle competenze, giudizi severi sulla preparazione professionale degli assistenti sociali espressi alla presenza dei genitori, sono elementi che pregiudicano la qualità dei rapporti tra le parti e la qualità dell'intervento sociale presso le famiglie e i bambini.

Sono considerazioni che gli operatori fanno soprattutto nei confronti delle comunicazioni e dei contatti con il Tribunale ordinario. Qui la mancanza di precedenti esperienze collaborative tra le parti, i nuovi compiti assegnati a questo Tribunale, a cui è fondamentalmente sconosciuto il mondo dei Servizi, sfociano spesso nella cristallizzazione di un radicato e reciproco pregiudizio.

Le aspettative di ricerca di un confronto personale possono essere viste come la spia di tutte le difficoltà dei Servizi a "staccare la spina" del rapporto diretto con il giudice, anche in memoria di quanto si poteva agire nel recente passato. Tra gli operatori è diffusa la convinzione che, seppur entro certi limiti rispettosi delle regole del giusto processo, Servizi e giudici lavorino in forme collaborative. E' una zona grigia nella quale si percepisce la necessità di trovare modalità rispettose delle regole processuali ma, al tempo stesso, più dialoganti.

Gli operatori sono consapevoli del ruolo centrale assunto dalla relazione e dai progetti di presa in carico, in generale dalle comunicazioni inviate ai Tribunali e alla Procura per

i minorenni. Per questo c'è la consapevolezza che occorra decisamente puntare a una migliore qualità di queste relazioni.

Ricerca oppure partecipare attivamente alle udienze, preparare relazioni e progetti adeguati al caso, come richiede il Tribunale, si scontra spesso con la penuria di personale che in questi anni ha interessato la pubblica amministrazione e i Servizi sociali. Come afferma un giudice, questo naturalmente affatica i rapporti tra gli attori.

Mancanza di personale e riorganizzazione dei Servizi provocano vuoti di comunicazione e di collaborazione, rimediabili solo con reciproci e continui aggiustamenti che, solo dopo molto tempo, possono arrivare a creare le condizioni ottimali di un'efficace collaborazione.

La collaborazione non può però avvenire solo sui singoli casi, avverte un referente di Servizio; occorre lavorare anche sul terreno della comunicazione più generale cercando, se non di omogeneizzare i riferimenti culturali, almeno di stabilire delle linee guida, delle intese di massima tra istituzioni, che rendano possibile una migliore definizione delle pratiche di comunicazione e di collaborazione. Per arrivare a questo, secondo un'altra intervistata, occorre creare tavoli istituzionali rivolti al confronto tra attori diversi e promuovere attività formative. Attività di confronto che possono sfociare in raccomandazioni, orientamenti, indicazioni di indirizzo da parte della Direzione regionale dei Servizi sociali oppure da parte del Garante e anche in nuove e adeguate attività formative.

Per ultimo, va segnalato un altro aspetto, noto e rilevante nei rapporti tra Servizi e Autorità giudiziaria, quello dei tempi giudicati troppo lunghi e quindi spesso incompatibili con i tempi della presa in carico e con la necessità di adeguare gli interventi all'evolversi della situazione e delle esigenze del minore.

Utilità ed efficacia

L'ultima dimensione emersa nel lavoro sul campo riguarda una valutazione complessiva dell'istituto dell'affidamento da parte degli operatori dei Servizi. Fino ad ora abbiamo detto che le interviste rimandano un quadro abbastanza problematico dell'uso di questo istituto. Sono molte le criticità e le perplessità avanzate e nelle interviste qualitative le riflessioni sulle criticità hanno sempre sopravanzato quelle positive.

L'aspetto importante che vale la pena risottolineare è che queste criticità risultano essere comuni a tutte e tre le esperienze regionali considerate nella ricerca. Vale a dire che, al di là delle specifiche differenziazioni dovute a inevitabili differenze locali, il novero delle criticità nell'uso di questo istituto è abbastanza comune alle tre esperienze e agli occhi degli attori apicali che abbiamo intervistato.

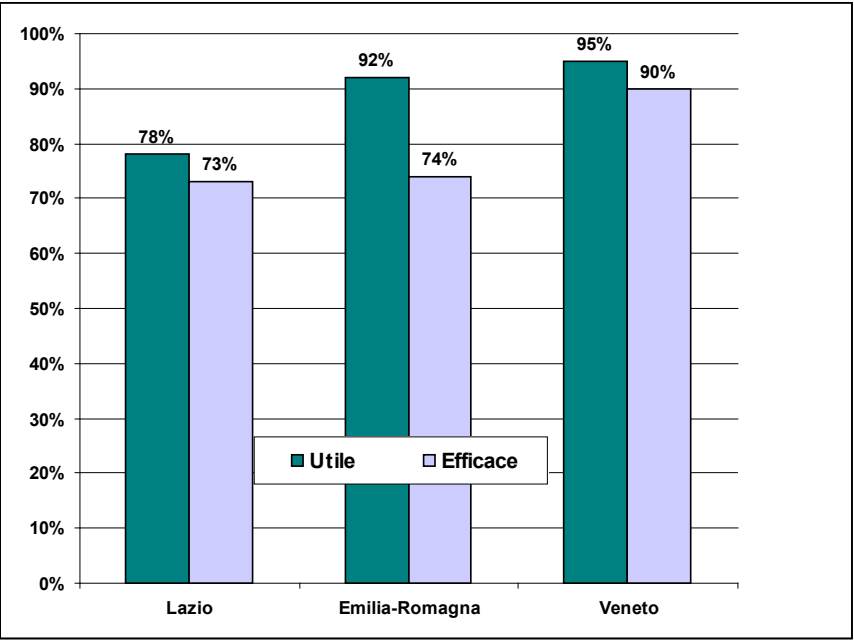
Proprio per raccogliere un giudizio definitivo sul valore di questo istituto, abbiamo chiesto agli operatori del Servizio sociale che lavorano sul campo cosa pensano dell'utilità e dell'efficacia dell'affidamento al Servizio.

L'affidamento al Servizio Sociale è utile al vostro lavoro, alle situazioni familiari prese in carico, rispetto all'esercizio delle vostre responsabilità?

L'affidamento al Servizio sociale è efficace relativamente alle possibilità di risoluzione delle situazioni familiari e per la risoluzione delle situazioni di protezione e tutela dei bambini presi in carico?

I risultati sono interessanti perché restituiscono un'immagine complessiva inaspettata.

Figura 13. Valutazione dell'utilità e dell'efficacia strumento secondo gli operatori del Servizio sociale (% molto + % abbastanza).



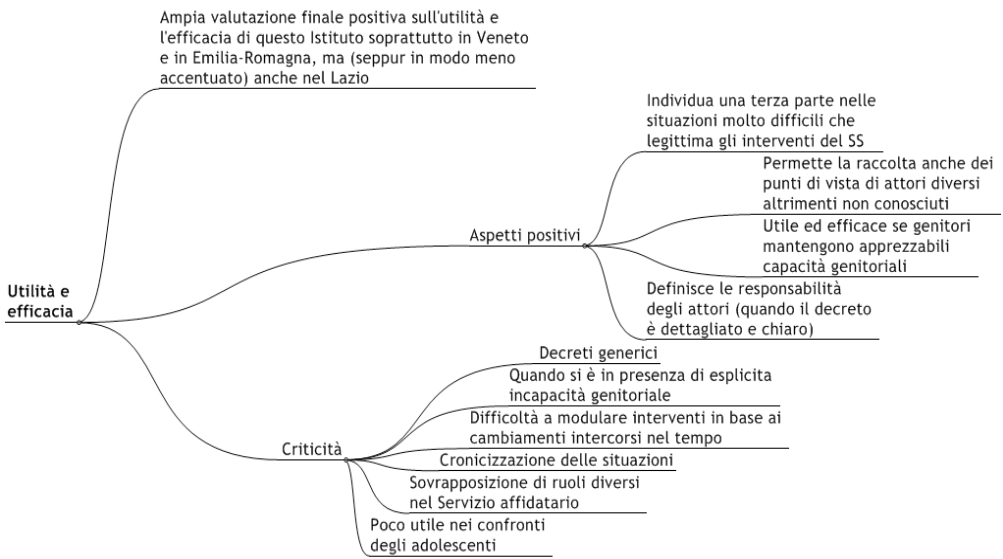
Gli operatori sul campo hanno una valutazione complessiva abbastanza positiva sia dell'utilità sia dell'efficacia dello strumento dell'affidamento.

In linea con quanto emerso fino ad ora, è il Lazio a mostrare maggiori perplessità ed è Venezia la più entusiasta, se così si può dire, di questo istituto, ma anche la grande maggioranza degli intervistati laziali esprime un giudizio positivo.

Si avrà modo di riprendere questa apparente contraddizione tra i risultati emersi fino ad ora nella fase qualitativa e in quella quantitativa, ovvero tra i risultati emersi tra gli attori apicali e gli operatori sociali che invece sono sul campo. Perché in effetti questi risultati più che in antitesi, sono in stretta connessione.

Le dimensioni emerse nelle interviste qualitative sono riportate in figura 14.

Figura 14. Le dimensioni qualitative dell'utilità e dell'efficacia emerse nelle interviste qualitative.



Gli aspetti positivi rintracciabili sono essenzialmente quattro (figura 14). La necessità del Servizio di avere un attore terzo che in situazioni di mancata collaborazione della famiglia imponga ai genitori, spesso in forte conflitto tra loro, determinati interventi e la presa in considerazione dei Servizi come interlocutori adeguati. La possibilità che la fase di definizione del procedimento dà nel poter valutare la situazione anche attraverso la prospettiva di altri attori esterni alla famiglia in cui il bambino può anche passare buona parte del tempo. Questa possibilità di verifica incrociata delle diverse

posizioni arricchisce il patrimonio di conoscenze dell'operatore sociale e gli permette una valutazione più informata e accorta.

Altri aspetti positivi sono invece vincolati alla presenza di determinate condizioni, ritenute necessarie affinché il decreto possa poi essere implementato.

Una delle prime condizioni è legata, come già visto in precedenza, all'esistenza di precisi mandati da parte dell'autorità giudiziaria, alla presenza di un decreto dettagliato che metta il Servizio in grado di svolgere il proprio lavoro, qui spesso inteso come attività di vigilanza e di monitoraggio. Quindi alla necessità che siano chiare le responsabilità del Servizio affidatario e i suoi poteri decisionali. Su questo sono d'accordo anche i giudici del Tribunale per i minorenni intervistati.

Un'altra condizione per l'utilità e l'efficacia di questo istituto è riferita all'esistenza di genitori con apprezzabili capacità genitoriali, seppur non collaborativi, e quindi a situazioni che non potrebbero essere trattate nel regime della beneficenza, ma che non sono tanto pregiudizievoli da richiedere interventi più gravi e definitivi, come la decadenza della responsabilità genitoriale.

Tra i testimoni privilegiati emergono anche delle argomentazioni critiche sia sull'utilità che sull'efficacia dell'istituto dell'affidamento al Servizio. Sono diversi i motivi portati a sostegno di questa "voce" critica. Alcuni sono già stati trattati, ma è utile riproporli in sede conclusiva.

La prima motivazione richiama gli effettivi poteri in capo al Servizio, in presenza di compiti che, se anche chiari, sono molto limitati, contribuendo a creare situazioni poco gestibili, in cui gli operatori faticano ad adeguare gli interventi secondo le esigenze che via via emergono nel rapporto con i genitori e il bambino.

Altri sostengono che la misura dell'affidamento è poco utile in situazioni che vedono l'allontanamento del bambino dalla propria famiglia. In questi casi gli operatori sociali si chiedono come mai non vengano attivate altre procedure più pertinenti senza ricorrere alla formula dell'affidamento che molte volte ha l'effetto di lasciare i Servizi da soli in una "missione impossibile", perché senza poteri, a sbrogliare una matassa che non si è avuto il coraggio o la possibilità di approfondire, di verificare, a cui trovare soluzione con altri strumenti.

Un'altra motivazione critica è legata agli affidamenti che non hanno un tempo di

chiusura e di verifica. Il pericolo intravisto in questi casi è quello della cronicizzazione delle situazioni e quindi dell'impossibilità di compiere ulteriori passi in avanti.

Un'ulteriore motivazione la si ritrova tra quanti sostengono che le attività invasive, previste in un decreto di semplice limitazione della responsabilità genitoriale, non siano un presupposto adeguato per mantenere o favorire la creazione di legami fiduciari necessari all'attuazione degli interventi di accompagnamento delle funzioni genitoriali. In altri termini, una ripresa della necessità di evitare sovrapposizioni tra Servizi che controllano e Servizi che sostengono.

Un'altra motivazione è legata al già valutato effetto di deresponsabilizzazione dei genitori a seguito di un decreto di affidamento ai Servizi.

Si aggiungono altre perplessità quando l'affidamento riguarda degli adolescenti. In questi casi si ritengono più pertinenti altri strumenti e modalità d'intervento, perché si ha a che fare con soggetti che hanno ormai una propria libertà d'azione e un livello di consapevolezza maggiore rispetto anche alla situazione dei propri genitori.

Conclusioni

Come già detto, nei tre territori esistono forti omogeneità nell'individuare le criticità dell'istituto dell'affidamento ai Servizi sociali. Gli atteggiamenti generali però si differenziano.

Nel Lazio sembra di essere di fronte a un obbligo più che a una risorsa. In tutte le interviste effettuate in questa regione, più che in quelle realizzate nel Veneto e in Emilia Romagna, si ha la sensazione di avere a che fare con un istituto giuridico considerato desueto. Probabilmente perché, di fatto, i decreti con affidamento al Servizio da parte del Tribunale per i minorenni di Roma sono ormai poco utilizzati e questo contribuisce, crediamo in modo significativo, alla costruzione di una rappresentazione riflessiva, se non quando fortemente critica.

Invece per l'Emilia-Romagna e il Veneto la situazione è molto più positiva, a fronte di un maggiore utilizzo dell'istituto, anche se subordinata ad alcune precise condizioni che devono essere messe in atto per superare le diversificate criticità di cui abbiamo già detto.

In finale dell'intervista abbiamo chiesto a tutti gli intervistati di esprimersi in ordine a possibili iniziative di miglioramento oppure di cambiamento dell'istituto.

Da un certo punto di vista i risultati sono inattesi e sollecitano alcune riflessioni. Di molti aspetti si è già detto, anche se ci aspettavamo che su alcuni si concentrassero maggiormente l’attenzione e la sensibilità dei nostri interlocutori.

Come si vede dalla figura 15, ad esempio, l’intervento a livello normativo, che pensavamo potesse essere un obiettivo sensibile per i nostri intervistati, non è considerato poi così importante e decisivo. Decisivo invece è un altro aspetto, annoso, vale a dire la qualità dei rapporti tra Servizio sociale e Autorità giudiziaria. E questo merita attenzione perché appare importante da diversi punti di vista.

Figura 15. Risposte alla domanda: “A suo avviso, cosa potrebbe maggiormente contribuire a migliorare l’efficacia dell’affidamento al Servizio sociale? (% riferite alla modalità “Molto efficace”)

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Avere un canale diretto con A.G.i	89%	89%	82%
Maggiore dettaglio decreti rispetto ambiti decisionali	63%	73%	71%
Un utilizzo più mirato alle situazioni	51%	64%	56%
Stabilire la durata del decreto di affidamento	46%	59%	49%
Introdurre un intervento normativo nazionale	30%	43%	33%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

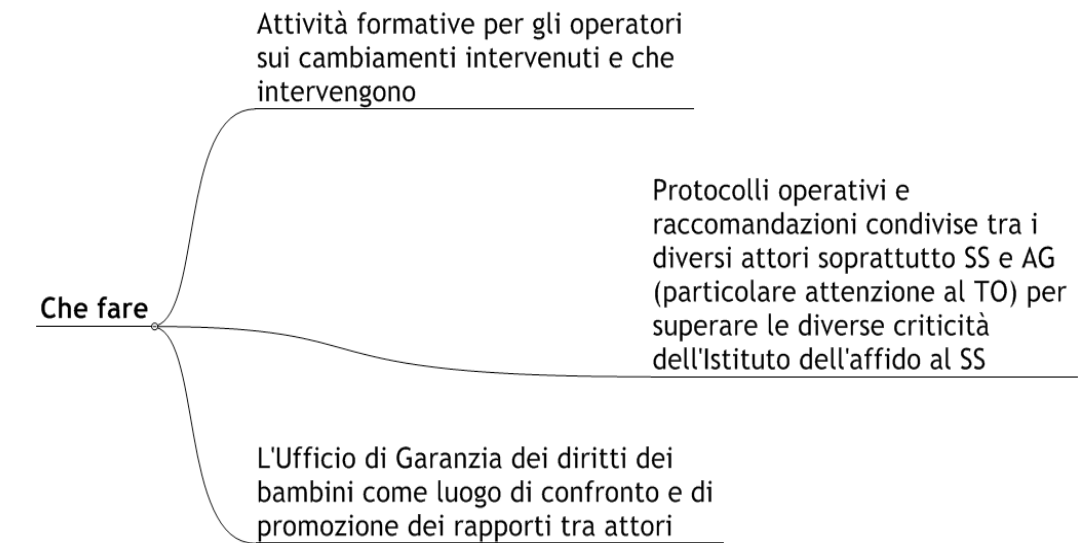
Tutti gli intervistati invocano un rapporto più diretto con l’Autorità giudiziaria di quanto sia oggi possibile. Si tratta di una richiesta che così è mal posta perché non si tratta tanto di tornare ai tempi in cui il giudice non era terza parte nella formulazione dei decreti.

Si pensa tuttavia che questa non vada sottovalutata, non tanto nella direzione di un superamento delle condizioni normative in cui si sviluppa oggi il rapporto tra Servizi sociali e Autorità giudiziaria, quanto in quella di un maggiore sostegno e accompagnamento degli operatori alle esigenze imposte dalle nuove normative. Al riguardo, quasi la totalità degli operatori intervistati riterrebbe utile un percorso formativo regionale mirato.

Vorrei aggiungere che si tratta anche di mettere in campo azioni che rendano visibili e comprensibili le modalità e le articolazioni di funzionamento del Servizio sociale ai magistrati del Tribunale ordinario, che meno sono a conoscenza dello sviluppo che in

questi ultimi decenni si è avuto sul tema dei diritti dei bambini.

Figura 16. Dimensioni emerse nelle interviste qualitative rispetto al “che fare”.



Diversi interlocutori che abbiamo sentito invocano infatti l’adozione di Protocolli operativi o Linee guida sia a livello nazionale, ma soprattutto a livello locale: sono più fattibili, più facili e rapidi da realizzare rispetto all’iter per l’elaborazione e approvazione di una norma nazionale, la quale necessariamente resterebbe più astratta e quindi non sarebbe risolutiva.

I testimoni privilegiati intervistati tendono quindi a mettere in evidenza la realizzazione di un percorso congiunto tra attori che, rispettoso dei diversi ruoli, possa mettere a fuoco le diverse problematiche e possa costruire un insieme di raccomandazioni, utile a superare le criticità che abbiamo appena ripercorso.

Insomma, eravamo alla ricerca di come riformare l’affidamento ai Servizi e ci siamo imbattuti in quello che appare essere da anni uno dei più importanti problemi del welfare italiano a confronto con quello di altri Paesi europei, cioè la natura, le caratteristiche, i ruoli e i rapporti tra Servizio sociale e Autorità giudiziaria.

Non sono i tempi per grandi cambiamenti istituzionali, ma questo rimane un punto su cui concentrare o tenere concentrata la nostra attenzione di soggetti interessati al benessere dei bambini e ovviamente anche a quello delle loro famiglie.

APPENDICE

a cura del Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli - Università degli Studi di Padova

*I principali risultati dell’indagine telefonica campionaria
rivolta agli operatori sociali e sociosanitari per la protezione e la tutela dei bambini
(luglio – settembre 2013)¹*

Tabella 1. Indipendentemente dalla sua personale esperienza, quanto è diffuso l’affidamento al Servizio sociale emesso dal Tribunale per i minorenni?

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Per niente diffuso	0%	18%	0%
Poco diffuso	5%	46%	5%
Abbastanza diffuso	50%	32%	43%
Molto diffuso	45%	4%	49%
(non saprei)	0%	0%	3%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 2. Tra i casi di tutela dei minori che ha seguito in questi ultimi anni, quanti sono interessati da un affidamento al Servizio sociale emesso dal Tribunale per i minorenni?

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Nessun caso	0%	7%	2%
Pochi casi	23%	29%	21%
Circa la metà dei casi	49%	37%	38%
Tutti o quasi tutti i casi che seguo	28%	27%	37%
(non saprei)	0%	0%	2%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

¹ Il numero di casi analizzati nel Lazio non permette di “generalizzare” i valori percentuali riportati nelle tabelle di questa appendice.

Tabella 3. Secondo lei il ricorso all’affidamento al Servizio sociale da parte del Tribunale per i minorenni negli ultimi anni è:

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
In aumento	40%	16%	40%
Stabile	43%	48%	39%
In diminuzione	11%	34%	9%
(non saprei)	0%	2%	12%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 4. Il Servizio presso il quale lavora riceve regolarmente decreti di affidamento al Servizio sociale emessi dal Tribunale ordinario?

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Per niente	25%	46%	28%
Raramente	50%	27%	39%
A volte	18%	18%	21%
Spesso	2%	9%	7%
(non saprei)	0%	0%	5%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 5. (Se ha risposto di aver ricevuto nel tempo dei decreti di affidamento dal Tribunale ordinario) Secondo lei l’affidamento al Servizio sociale è interpretato nello stesso modo dal Tribunale per i minorenni e dal Tribunale ordinario?

	EMILIA-ROMAGNA	VENETO
Sì, nello stesso modo	15%	9%
Solo in parte	26%	27%
No, in modi differenti	39%	48%
(non saprei)	20%	16%
Totale	100%	100%
(N. casi)	(28)	(52)

Tabella 6. Lei ritiene che per il suo lavoro e per quello del suo Servizio sia più utile un decreto di affidamento al Servizio di tipo:

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Generico	1%	2%	4%
Dettagliato	94%	80%	75%
Dipende dai casi	5%	14%	17%
(non saprei)	0%	4%	4%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 7. Nella sua esperienza e in quella del suo Servizio i decreti di affido al Servizio sociale disposti dal Tribunale per i minorenni sono per lo più:

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Generico	15%	48%	33%
Dettagliato	38%	25%	30%
Sia generico che dettagliato	47%	27%	35%
(non saprei)	0%	0%	2%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 8. Secondo lei il livello di dettaglio del decreto emesso dal Tribunale per i minorenni da quali tra questi fattori dipende in modo principale?

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Dallo “stile del Giudice”	46%	41%	26%
Dall’esaustività delle informazioni inviate dal Servizio	37%	25%	38%
Dalle caratteristiche della situazione	11%	16%	23%
Dalla fase del procedimento	2%	9%	8%
(non saprei)	2%	9%	5%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 9. Secondo il suo parere, l'affido al Servizio sociale incide sulla potestà genitoriale?

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Sì	88%	77%	83%
No	8%	14%	9%
Dipende se c'è un esplicito riferimento nel decreto	4%	7%	6%
(non saprei)	0%	20%	2%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 10. Nel caso i genitori non consentano a uno specifico intervento (ad esempio, un intervento sanitario) oppure un'attività ritenuta necessaria per la tutela del minore, come si dovrebbe comportare il Servizio sociale affidatario?

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Fare una segnalazione al giudice che ha emesso il decreto	72%	57%	40%
Chiedere un'autorizzazione al Tribunale	15%	30%	39%
Fare una segnalazione alla Procura minorile	6%	9%	11%
Dedicare al posto dei genitori	5%	2%	3%
(non saprei)	2%	2%	7%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 11. Secondo il suo parere, un generico (senza specifiche prescrizioni) decreto di affidamento al Servizio sociale permette agli operatori del Servizio sociale di decidere autonomamente in merito a: (valori % riferiti alla risposta "Sì")

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Regolazione dei rapporti tra genitori e figli	40%	66%	58%
Valutazione psicologica del minore	36%	64%	45%
Visita medica pediatrica di base	37%	50%	41%
Ricovero del minore in ambiente protetto	29%	39%	31%
Questioni scolastiche: iscrizione, ritiro pagella ecc. ecc.	34%	34%	35%
Cambio residenza	13%	14%	15%
Sospensione dei rapporti tra minore e genitori	18%	11%	17%

Tabella 12. Secondo lei, per il suo lavoro l'affidamento al Servizio sociale è uno strumento:

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Molto utile	72%	57%	40%
Abbastanza utile	15%	30%	39%
Poco utile	6%	9%	11%
Per niente utile	5%	2%	3%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 13. Secondo lei, per il suo lavoro l'affidamento al Servizio sociale è uno strumento:

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Molto efficace	10%	9%	15%
Abbastanza efficace	64%	64%	75%
Poco efficace	25%	25%	9%
Per niente efficace	1%	2%	1%
Totale	100%	100%	100%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Tabella 14. A suo avviso, cosa potrebbe maggiormente contribuire a migliorare l'efficacia dell'affidamento al Servizio sociale? (% riferite alla modalità "Molto efficace")

	EMILIA-ROMAGNA	LAZIO	VENETO
Avere un canale diretto con A.G.	89%	89%	82%
Maggiore dettaglio decreti rispetto ambiti decisionali	63%	73%	71%
Un utilizzo più mirato alle situazioni	51%	64%	56%
Stabilire la durata del decreto di affidamento	46%	59%	49%
Introdurre un intervento normativo nazionale	30%	43%	33%
(N. casi)	(123)	(44)	(156)

Crediti

I dati di sintesi presentati sono stati estratti dal rapporto di ricerca finale previsto dalla Convenzione tra il Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli - Università degli Studi di Padova e il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio, il Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto, il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Emilia-Romagna.

La ricerca deve la sua progettazione e la sua realizzazione a un gruppo misto composto dai tre Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza: Francesco Alvaro, Aurea Dissegna e Luigi Fadiga; dai referenti individuati dai tre Garanti: Paola Re (Garante Lazio); Maria Teresa Tagliaventi e Antonella Tosarelli (Garante Emilia-Romagna); Claudia Arnosti e Lisa Cerantola (Ufficio del Pubblico Tutore dei minori, Veneto); da Marco Mascia e Valerio Belotti (Università di Padova).

La direzione scientifica del progetto e dei lavori nonché la supervisione dell'intero rapporto finale sono stati assicurati da Valerio Belotti.

Progetto grafico e impaginazione

Anna Maria Zocca - Servizio Istituti di garanzia -
Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Stampa

Centro stampa della Regione Emilia-Romagna

Aprile 2014