

I saggi raccolti in questa pubblicazione costituiscono l'esito di un inedito percorso di riflessione e ricerca su una misura giuridica utilizzata dalle Autorità Giudiziarie nei provvedimenti che includono disposizioni in ordine alla tutela dei minori: l'affidamento al Servizio sociale. Nato come provvedimento rieducativo e di controllo sociale della devianza minorile, ha trovato nel tempo ampio utilizzo in campo civile, sia minorile sia nelle separazioni di genitori, con effetti limitativi della responsabilità genitoriale. L'argomento rientra in un campo che, in vista di una possibile riforma della giustizia, ha necessità di essere ridefinito e armonizzato all'interno della complessiva legislazione minorile; questo lavoro si propone quindi come contributo alla necessaria ridefinizione delle specifiche responsabilità e corresponsabilità presenti nel sistema di protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza che servizi sociali pubblici, privato sociale e sistema giudiziario concorrono a costruire.

Il volume raccoglie, oltre ad approfondimenti normativi, alcuni contributi del convegno nazionale sul tema, realizzato a Roma nella primavera del 2014, nel quale sono stati presentati, discussi e commentati i risultati della ricerca, realizzata in quattro regioni e conclusa nel 2013, dai Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di Emilia Romagna, Lazio, Toscana e Veneto, a partire da diverse prospettive: professionali, giuridiche, dottrinali, sociali e sociologiche. Si rivolge perciò agli operatori dei servizi, agli avvocati, ai giudici e a quanti affrontano a livello universitario percorsi di studio per professioni che si occupano di diritti dei minori di età.

**AUREA DISSEGNA**, sociologa, si è occupata, fin dagli esordi del percorso professionale, di protezione e tutela dell'infanzia e adolescenza. È stata docente presso l'Università degli studi di Cà Foscari di Venezia dalla metà degli anni Settanta fino al 2009. Già Giudice Onorario presso il Tribunale per i Minorenni e Consigliere Onorario presso la sezione minori della Corte d'Appello di Venezia. È stata formatore, consulente e progettista in attività libero professionale e autrice di numerose pubblicazioni. Dalla fine del 2010 è Pubblico Tutore dei minori – Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – della Regione del Veneto.

PUBBLICO TUTORE DEI MINORI



REGIONE DEL VENETO

€ 23,00 (i.i.)  
www.guerini.it



GUERINI  
E ASSOCIATI

Aurea Dissegna (a cura di)

L'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE DEI MINORI D'ETÀ



# L'affidamento al servizio sociale dei minori d'età

TRA NORME E PRASSI OPERATIVE

a cura di  
**Aurea Dissegna**



GUERINI  
E ASSOCIATI

L’AFFIDAMENTO  
AL SERVIZIO SOCIALE  
DEI MINORI DI ETÀ

Tra norme e prassi operative

*a cura di Aurea Dissegna*



## INDICE

- 11 Presentazione  
*di Vincenzo Spadafora*
- 13 Introduzione  
*di Aurea Dissegna*

### PARTE I

IL PERCORSO DI RIFLESSIONE SULL’AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE  
DI PERSONE MINORI DI ETÀ CHE HA MOTIVATO LA RICERCA

- 19 Rilevanza e criticità dell’istituto giuridico dell’affidamento  
al Servizio sociale  
*di Aurea Dissegna e Claudia Arnosti*
- 35 L’affidamento al Servizio sociale  
*di Luigi Fadiga*
- 53 Alcune considerazioni sull’utilità di questa azione  
di studio e approfondimento  
*di Franco Alvaro*
- 59 Le riflessioni che hanno motivato l’adesione alla ricerca  
*di Grazia Sestini*

### PARTE II

ASPETTI GIURIDICI, DOTTRINALI, SOCIOLOGICI E PROFESSIONALI.  
ESITI DELLA RICERCA E PROSPETTIVE

- 67 L’affidamento al Servizio sociale: aspetti giuridici  
*di Leonardo Lenti*

- 87 L'affidamento ai Servizi sociali nel sistema normativo multilivello e integrato della tutela delle persone di età minore  
*di Maria Giovanna Ruo*
- 107 Protezione e tutela dei minorenni tra welfare e giustizia: serve una ridefinizione?  
*di Luigi Fadiga*
- 113 L'affidamento al Servizio sociale dei bambini e dei ragazzi. Le rappresentazioni degli attori  
*di Valerio Belotti*
- 147 Responsabilità ed efficacia degli interventi dei Servizi sociali: riflessioni a margine della ricerca sull'affidamento al Servizio sociale  
*di Franca Olivetti Manoukian*

### PARTE III

IL CONTRIBUTO DEI GARANTI: ORIENTAMENTI E RACCOMANDAZIONI PER UNA MIGLIOR DEFINIZIONE LEGISLATIVA DELL'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE E PER UNA SUA APPLICAZIONE OPERATIVA PIÙ CORRETTA

- 169 Orientamenti e raccomandazioni in merito al ricorso, all'interpretazione e all'applicazione dell'affidamento al Servizio sociale dei bambini e degli adolescenti  
*a cura di Franco Alvaro, Aurea Dissegna, Luigi Fadiga, Grazia Sestini*
- 175 Commento sul documento dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia  
*a cura di Pasquale Andria*
- 181 Commento sul documento del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali  
*a cura di Silvana Mordegli*
- 195 Commento sul documento dell'Associazione CamMiNo - Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni  
*a cura di Maria Giovanna Ruo*

## PARTE IV

## APPROFONDIMENTI

- 213 L'affidamento al Servizio sociale nel penale minorile  
*di Marilena Sinigaglia*
- 225 Quadro sinottico sull'affidamento al Servizio sociale  
*di Aurea Dissegna*
- 229 Riferimenti bibliografici
- 233 Gli autori



## PRESENTAZIONE

Garantire, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, l'effettività dei diritti dei bambini e degli adolescenti è la funzione propria delle Autorità di garanzia delle persone di minore età.

Questo testo costituisce la testimonianza di un impegno comune di quattro Garanti regionali (Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto, Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Emilia-Romagna, Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio, Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Toscana) che hanno lavorato insieme per realizzare una 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* alla quale l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha dato il sostegno per condividerne i risultati a livello nazionale.

La ricerca, il convegno, la stesura del documento *Orientamenti e raccomandazioni in merito al ricorso, all'interpretazione e all'applicazione dell'affidamento al Servizio sociale dei bambini e degli adolescenti* sono esempi concreti anche di diffusione di buone prassi, nella consapevolezza delle potenziali ricadute positive che questo lavoro può avere non solo nei territori oggetto della ricerca ma anche in tutte le restanti regioni d'Italia.

Un'esperienza questa che ci permette di comprendere più a fondo quanto il legislatore italiano abbia voluto prevedere nell'istituire un Garante nazionale in forte raccordo



con i Garanti regionali, prevedendo la creazione della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (prevista dall'art. 3, c. 7 della legge 112/2011 istitutiva dell'Autorità Garante).

La Conferenza permette di realizzare iniziative comuni su tutto il territorio italiano, si traduce operativamente in una rete che si attiva sui singoli casi di violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, ma che va anche oltre e propone azioni di sistema che aiutino a migliorare la realizzazione dei loro diritti.

Nella attuale fase di rivisitazione e di ridefinizione dei rapporti tra giustizia minorile e sistema dei servizi sociali, principali attori istituzionali che compongono il sistema di garanzie dei diritti delle persone di minore età in Italia, riemergono nodi irrisolti, soprattutto nella attuazione corretta dei reciproci ruoli e competenze di cui oggi si ravvisa forte l'esigenza.

Sono temi sui quali stiamo cercando, sin dall'inizio dell'avventura dell'Autorità di garanzia, di portare l'attenzione della classe politica italiana.

Lo sviluppo del nostro sistema di protezione e tutela non può che passare dalla riformulazione di questo intreccio, da una ridefinizione e puntualizzazione delle reciproche responsabilità e funzioni. Questo lavoro ha confermato non solo la necessità di riflettere sulle procedure e di cogliere i bisogni formativi degli operatori dei servizi sociali, della giustizia e degli amministratori locali e regionali, ma ha anche evidenziato l'urgenza di garantire, da parte del legislatore, l'armonizzazione di norme in parte superate e la loro conformità alle indicazioni internazionali ed europee.

Auspico che la presente pubblicazione possa costituire stimolo e contributo per tutti coloro che stanno mettendo mano all'importante quanto improcrastinabile riforma della giustizia minorile.

Roma, 11 novembre 2014

*Vincenzo Spadafora*  
Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza

## INTRODUZIONE

I materiali raccolti in questa pubblicazione costituiscono l'esito di un inedito percorso di riflessione e ricerca su una misura giuridica utilizzata dalle Autorità Giudiziarie nei provvedimenti che includono disposizioni in ordine alla tutela dei minori: l'*affidamento al Servizio sociale*.

L'affidamento al Servizio sociale, nato come provvedimento rieducativo e di controllo sociale della devianza minorile – minori «irregolari nella condotta e nel carattere» – e introdotto nel 1934 con la legge istitutiva del Tribunale per i minorenni, ha trovato nel tempo ampio utilizzo in campo civile, con effetti limitativi della responsabilità genitoriale<sup>1</sup>.

Ciò che ha promosso l'interesse e la curiosità a esplorare le modalità e gli ambiti in cui tale misura viene utilizzata attiene al potere che il dispositivo di *affidamento al Servizio sociale* ha, da un lato, di limitare il diritto dei genitori all'esercizio della *responsabilità genitoriale* nei confronti dei loro figli e, dall'altro, di attribuire specifiche responsabilità (poteri) ai Servizi sociali e socio-sanitari coinvolti nell'attuazione di detta misura e, non meno interessante, riguarda l'esigenza di conoscere come questi *limiti e poteri* si declinano nei decreti delle Autorità Giudiziarie e nell'operatività dei Servizi.

<sup>1</sup> Evoluzione del termine «responsabilità genitoriale»: da patria potestà, modificata con la L. 151/1975 sul nuovo diritto di famiglia in «potestà genitoriale», modificata ulteriormente con L.219/2012 in «responsabilità genitoriale»

L'interesse verso queste questioni si è sviluppato anche in considerazione del fatto che il diritto interno, nazionale, si deve confrontare sempre più con le Istituzioni e il diritto sovranazionali. In particolare la Corte Europea, già in diverse sentenze, ha evidenziato come sia necessario trovare un equilibrio tra diritti individuali, servizi e giurisdizione.

Ciò che emerge dalle indicazioni della Corte, e che si desume dalla giurisprudenza, è che spetta all'Autorità Giudiziaria garantire che le misure restrittive o ablativo della responsabilità genitoriale non siano arbitrarie. È proprio in ordine a questa questione che il presente lavoro si propone come contributo alla necessaria ridefinizione delle specifiche responsabilità e corresponsabilità presenti nel sistema di protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, che Servizi sociali pubblici, privato sociale e sistema giudiziario concorrono a costruire.

È, dunque, dalla consapevolezza degli effetti importanti, in termini di limitazione della responsabilità genitoriale, che un provvedimento di *affidamento al Servizio sociale* produce e dalla percezione che tale misura spesso, nella pratica professionale e istituzionale, sia soggetta a diverse interpretazioni – a volte contraddittorie, se non anche discrezionali, sia da parte delle Autorità Giudiziarie che degli operatori dei servizi –, che è maturata l'idea di uno studio approfondito e scientifico di tale misura e di tutte le questioni che derivano dalla sua applicazione.

È interessante, inoltre, rilevare che questa misura e i suoi effetti, che di fatto incidono sui diritti privati, oltre a non suscitare particolare interesse di studio nelle sedi formative, risultano poco trattati sia in giurisprudenza che in letteratura.

Il Pubblico Tutore dei minori del Veneto ha quindi promosso la realizzazione di una ricerca sul tema dell'*affidamento al Servizio sociale* che ha incontrato l'interesse dei Garanti delle Regioni Emilia-Romagna, Lazio e Toscana, e i cui esiti vengono presentati nella presente pubblicazione.

Nella prima parte, il volume raccoglie i contributi dei Garanti delle quattro Regioni coinvolte nella ricerca, i quali, oltre a offrire interessanti approfondimenti normativi, riflettono sulle motivazioni che hanno portato a proporre o ad aderire alla realizzazione della ricerca nei rispettivi territori regionali.

La seconda parte accoglie invece in prevalenza gli atti del convegno nazionale, realizzato a Roma nella primavera del 2014, nel quale sono stati presentati e discussi gli esiti della ricerca sopra menzionata e conclusa nel 2013.

La ricerca, realizzata in quattro regioni particolarmente significative per la densità di popolazione, ha coinvolto quattro Tribunali per i minorenni presso i quali sono stati analizzati un cospicuo numero di decreti attinenti alla misura giuridica dell'*affidamento al Servizio sociale*. Attraverso l'organizzazione di *focus group*, la realizzazione di interviste in profondità a esperti e la realizzazione di interviste telefoniche a operatori dei servizi sociali e socio-sanitari, giudici, procuratori minorili e giudici della famiglia, lo studio ha raccolto il punto di vista di più di seicento persone.

Gli esperti, invitati al convegno, si sono confrontati e hanno commentato i risultati della ricerca a partire da diverse prospettive: professionali, giuridiche, dottrinali, sociali e sociologiche, offrendo spunti e osservazioni che sono stati utili anche per il completamento delle Raccomandazioni e degli orientamenti elaborati dai Garanti e presentati al convegno.

Le Raccomandazioni e gli orientamenti rielaborati dai Garanti, a conclusione dei lavori, sono accolte nella terza parte del presente volume insieme ai contributi di alcuni interlocutori privilegiati dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (AIMMF), del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali (CNOAS) e della Associazione CamMiNo – Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni.

Il testo accoglie, infine, un articolo molto interessante

sull'utilizzo dell'*affidamento al Servizio sociale* in ambito penale minorile. Ambito questo che, volutamente, non è stato oggetto di ricerca ma che rappresenta una peculiare modalità di applicazione della misura e che pertanto, per una esaustività dell'argomento, è opportuno trattare.

A completamento del testo viene presentato un quadro sinottico, ad uso didattico, sulla misura dell'*affidamento al Servizio sociale* in cui sono individuati i possibili ambiti di applicazione e i relativi riferimenti normativi.

In un momento storico in cui si parla di riforma della giustizia, compresa quella minorile, l'argomento trattato rientra in un campo che ha necessità di essere ridefinito e armonizzato all'interno della complessiva legislazione minorile e il presente contributo può costituire uno stimolo utile agli interlocutori istituzionali (Amministrazione, Giurisdizione), per gli aspetti procedurali, e al legislatore, per un possibile miglioramento.

Il presente testo è rivolto agli operatori dei servizi, agli avvocati, ai giudici e a quanti affrontano a livello universitario percorsi di studio per professioni che si occupano di diritti dei minori di età.

*Aurea Dissegna*  
Pubblico Tutore dei minori del Veneto