

Orientamenti e raccomandazioni in merito al ricorso, all'interpretazione e all'applicazione dell'affidamento al Servizio sociale dei bambini e degli adolescenti

21 luglio 2014

Premessa

Nel nostro Paese, più che in altri Paesi europei, il sistema di protezione e tutela dei bambini realizzato dai Servizi sociali pubblici e dal privato sociale poggia saldamente sul sistema giudiziario. Se questo intreccio garantisce vantaggi in termini di garanzie, per altri aspetti 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 specialistici, infine, i costi di difesa che ogni intervento giudiziario comporta. Non meno evidenti sono le debolezze strutturali che si registrano nell'ambito della Pubblica Amministrazione ed in particolare nell'ambito sociale: estrema diversificazione dei sistemi regionali 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.

Lo sviluppo del nostro sistema di protezione e tutela non può che passare dalla cruna dell'ago di una riformulazione di questo intreccio, da una ridefinizione e puntualizzazione delle reciproche responsabilità e funzioni.

Con questa consapevolezza è stato affrontato uno dei nodi notoriamente fonte di incertezze e di problematicità nel rapporto tra Servizi sociali, deputati alla protezione dell'infanzia e dell'adolescenza e Autorità giudiziaria, specializzata o meno: la misura dell'affidamento del minore al Servizio sociale.

Lo si è fatto con l'avvio di un ampio processo di riflessione, confronto e condivisione tra diversi attori istituzionali, attraverso una ricerca svolta sotto la supervisione scientifica del Centro interdipartimentale dei diritti umani dell'Università di Padova, un convegno nazionale ed interloquendo con i principali protagonisti (Autorità giudiziarie, Servizi Socio-sanitari, legali, Ordini professionali).

Questo percorso di studio e riflessione ha portato alla elaborazione dei presenti orientamenti e raccomandazioni finalizzati a promuovere un utilizzo e un'interpretazione più condivisi dei significati e delle responsabilità generate da un provvedimento giudiziario che dispone l'affidamento al Servizio sociale di un minore di età.

Orientamenti e raccomandazioni che i Garanti regionali in collaborazione con l'Autorità Garante, Vincenzo Spadafora, propongono ai diversi interlocutori istituzionali affinché ne tengano conto, li adottino per quanto possibile a livello locale, con l'auspicio che tali indicazioni vengano recepite con ampio dibattito e confronto, a livello normativo nella riforma complessiva della giustizia minorile.

Franco Alvaro, Aurea Dissegna, Luigi Fadiga, Grazia Sestini.

I. Si auspica che i provvedimenti di affidamento dei minori al Servizio sociale emessi dai Tribunali per i minorenni e dai Tribunale ordinari nelle procedure di regolazione della responsabilità genitoriale:

- a) indichino espressamente che il provvedimento di affidamento al Servizio sociale limita i poteri genitoriali in determinate aree e impone il dovere di fare o non fare determinate azioni;
- b) specifichino le aree in cui opera tale limitazione e, nel caso di procedure per la dichiarazione di adottabilità, specifichino le prescrizioni ai genitori;
- c) precisino gli incarichi dati al Servizio sociale affidatario in forma utile a far attivare le risorse sociali, educative e sociosanitarie del territorio, compresa l'attivazione di servizi specialistici per i minori e per gli adulti;
- d) si astengano dall'indicare soluzioni strettamente attinenti alle competenze tecniche e professionali del Servizio sociale che terrà conto delle risorse disponibili e attivabili nel territorio;
- e) non deleghino la decisione di allontanamento al Servizio sociale affidatario, ma la dispongano direttamente quando è il caso;
- f) indichino l'eventuale facoltà del Servizio Sociale affidatario d'interrompere o sospendere, se disturbanti, i rapporti tra minore e genitori, con richiesta di contestuale informazione all'A.G. che provvederà a confermare la nuova situazione con un successivo provvedimento;
- g) informino i genitori dei loro diritti processuali;
- h) fissino un termine di durata dell'affidamento al Servizio sociale finalizzato al raggiungimento degli obiettivi stabiliti;
- i) non ricorrano all'affidamento al Servizio sociale in caso di provvedimento definitivo oppure, prevedano, nel provvedimento definitivo, un termine per l'espletamento degli incarichi attribuiti al Servizio sociale;
- j) si inseriscano in prassi comunicative agevoli, da ricercare, laddove non siano già presenti, nel rapporto tra Autorità Giudiziarie, Servizi e Avvocatura, nel rispetto della procedure e dei diritti delle parti;
- k) tengano conto, nel caso di nomina di un tutore legale, di un possibile conflitto d'interessi tra l'affidamento al Servizio sociale e la tutela legale istituzionale se in capo al medesimo ente.

II. Si auspica che il Servizio sociale affidatario, a fronte di un provvedimento che dispone l’Affidamento al Servizio:

- a) si attenga a quanto indicato nel provvedimento, ne dia attuazione e comunichi all’Autorità giudiziaria eventuali impedimenti;
- b) comunichi ai genitori, ai bambini e ai ragazzi coinvolti (in base alla loro capacità di discernimento) e agli altri Servizi il mandato conferito e le aree di limitazione della responsabilità genitoriale, nelle quali il Servizio può intervenire anche senza il consenso – benché, laddove possibile è opportuno vada comunque ricercato;
- c) curi la realizzazione di un progetto esplicito, verificabile con tempi definiti, alla cui realizzazione, formazione e implementazione partecipino tutti i soggetti coinvolti (in particolare il bambino o l’adolescente, i genitori e i familiari, i vari servizi e altre risorse coinvolte: la famiglia affidataria, la comunità e l’eventuale tutore in caso di decadenza o sospensione della responsabilità genitoriale);
- d) sappia gestire con competenza la dimensione dell’aiuto e del controllo, riservando solo a casi estremi la possibilità di affidare a Servizi diversi tali funzioni;
- e) attivi i Servizi specialistici per le valutazioni e le prese in carico terapeutiche dei bambini, degli adolescenti e, quando necessario e opportuno, degli adulti coinvolti in relazione al mandato conferito e alle problematiche riscontrate;
- f) informi, senza ritardo, l’Autorità Giudiziaria rispetto all’esercizio della facoltà, attribuita al Servizio nel provvedimento, di sospensione o d’interruzione dei rapporti minore-genitori, se ritenuti disturbanti per il minore;
- g) informi, senza ritardo, l’Autorità Giudiziaria rispetto agli eventuali cambiamenti sostanziali della situazione di protezione e tutela, che potrebbero richiedere modifiche del provvedimento giudiziario o una nuova segnalazione.

III. Si auspica che il Legislatore nazionale - nelle more di un auspicabile riordino del sistema giurisdizionale specializzato per minori e famiglia - introduca modifiche normative relativamente alla:

- a) definizione delle possibili aree soggette a limitazione della responsabilità genitoriale;
- b) tipicizzazione delle misure giudiziarie limitative della responsabilità genitoriale, prevedendo tra queste l’affidamento al Servizio sociale per sostegno e controllo: senza allontanamento del bambino o dell’adolescente, con l’allontanamento del bambino o dell’adolescente e, nel caso, con l’allontanamento dell’adulto maltrattante;
- c) previsione della legittimazione processuale attiva in capo al Servizio Sociale;
- d) designazione/chiarimento/individuazione del Giudice dell’esecuzione del provvedimento.

IV. Si auspica che le Amministrazioni regionali - oltre a favorire con efficacia il processo di integrazione sociosanitaria in atto e a ricercare un modello organizzativo per la gestione delle funzioni legate alla protezione del minore il più uniforme possibile per ambito territoriale - si impegnino a:

- a) fornire adeguate informazioni alle Autorità Giudiziarie (minorili e ordinarie) in merito all'organizzazione e alle prestazioni garantite dei Servizi sociali e socio-sanitari a livello territoriale;
- b) promuovere tra le diverse Istituzioni del territorio, anche attraverso l'azione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, la realizzazione di strumenti volti al miglioramento dell'attuazione della misura dell'Affidamento al Servizio sociale dei bambini e degli adolescenti: protocolli d'intesa, linee guida o d'indirizzo, seminari e attività formative degli operatori da svolgersi in forme congiunte;
- c) assumere e diffondere il presente documento di orientamenti e raccomandazioni.
