

PUBBLICO TUTORE DEI MINORI



REGIONE DEL VENETO

IO SONO  
IMPORTANTE!

GRIDO  
IL GRAVELLO  
DI  
POVERE



Vignetta: "Calvin e Hobbes" - "Cittadini in crescita"  
Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza

# MINORI E DIRITTO CHILD-FRIENDLY NORME, ORGANIZZAZIONI E PRASSI OPERATIVE

**4 Novembre 2014**  
PALAZZO DEL BÒ - AULA MAGNA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

## ABSTRACT DEGLI INTERVENTI



# **LE RACCOMANDAZIONI E GLI ORIENTAMENTI DEI GARANTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA A MARGINE DEGLI ESITI DELLA RICERCA SULL'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE.**

*di Aurea Dissegna, Pubblico Tutore dei minori*

Dopo aver presentato in apertura del convegno alcuni dati significativi, esito delle attività svolte dall'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori (ascolto, consulenza e mediazione; monitoraggio delle segnalazioni giunte alla Procura minorile; ricerca sull'Affidamento al Servizio Sociale dei minori di età...), verrà illustrato ai presenti il documento *“Orientamenti e raccomandazioni in merito al ricorso, all'interpretazione e all'applicazione dell'affidamento al Servizio sociale dei bambini e degli adolescenti”*, elaborato e redatto dai Garanti dei diritti dell'infanzia e adolescenza delle quattro Regioni che hanno effettuato la ricerca, per un miglior utilizzo dello strumento e una sua ridefinizione a livello normativo.

## **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 Sociosanitari, 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.



# **LA GIURISPRUDENZA EUROPEA NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE FAMILIARE ED EXTRAFAMILIARE DEI MINORI.**

*di Leonardo Lenti, Università di Torino*

## **Diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU):**

- comma 1°: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza»
- comma 2°: «Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui»
- Scopo generale dell'art. 8: proteggere le singole persone contro le ingerenze arbitrarie dell'autorità pubblica nella vita privata e familiare (obbligazioni negative) e contro l'inadeguatezza della sua azione per garantire l'effettivo godimento dei diritti garantiti dalla convenzione (obbligazioni positive)
- Vita privata e vita familiare: contenuto e differenze

**Obbligazioni negative: evitare ogni interferenza che limiti o sospenda per un tempo di lunghezza significativa il diritto dei genitori e dei figli alla libera frequentazione reciproca, in mancanza di impellenti ragioni riguardanti l'interesse del minore**

- interferenze consentite:
  - previste dalla legge in modo abbastanza chiaro e preciso
  - necessarie in una società democratica per raggiungere uno dei fini elencati (art. 8 c. 2°)
  - proporzionali: bilanciamento adeguato fra interesse generale e interesse del singolo
- margine di apprezzamento lasciato agli stati e consenso fra gli stati

**Obbligazioni positive: offrire strumenti adeguati a garantire i diritti dell'interessato, come il rispetto e l'attuazione effettiva dei provvedimenti giudiziari che stabiliscono le regole di reciproca frequentazione**

**Divieto di discriminazioni ingiustificate (art. 14 CEDU)**

**Punti dolenti per la protezione dei soggetti vulnerabili minorenni**

- Diritto (relazionale) alla reciproca frequentazione fra genitori e figli
- Diritto di difesa dei genitori nel processo

**Circostanze fattuali problematiche**

- il caso del minore allontanato dalla casa familiare e posto in affidamento extrafamiliare
- il caso del minore che convive con un solo genitore in seguito alla loro separazione

**Casistica giurisprudenziale della corte europea dei diritti dell'uomo**



## **RESPONSABILITÀ ED EFFICACIA DEGLI INTERVENTI DEI SERVIZI SOCIALI DALL'OTTICA DELL'ORGANIZZAZIONE .**

*di Franca Olivetti Manoukian, Studio APS Milano*

Per la realizzazione dell'attività dei Servizi territoriali, sociali e sociosanitari, dalla loro stessa istituzione è stata data molta importanza alle professioni: nel corso degli anni si è sempre più investito nella preparazione di base di assistenti sociali, educatori, psicologi, psichiatri e neuropsichiatri, logopedisti e altri riabilitatori e nella formazione in servizio attraverso supervisioni, corsi e seminari di specializzazione. Si è adottata l'ipotesi che il miglioramento dell'attività fosse collegato a perfezionamenti degli interventi professionali che, specializzandosi, sono diventati sempre più specifici e approfonditi ma anche sempre più selettivi. Oggi la tutela dei diritti dei minori è esposta a molte incertezze e discontinuità per una molteplicità di fattori collegati ai cambiamenti più generali della società. I Servizi sono chiamati in modo più consistente a confrontarsi con situazioni in cui la tutela dei diritti va assunta e sostenuta con fermezza. Questo richiede un rinnovato e specifico impegno nella costruzione di condizioni di vita per i bambini in difficoltà, congruenti con le loro esigenze di crescita in un contesto relazionale attento e protettivo, e insieme flessibile, collegato con diverse opportunità, aperto a diverse interazioni, riflessivo rispetto a decisioni da prendere. Questo è particolarmente complicato in un quadro sociale in cui le scelte educative sono spesso contraddittorie e contro-producenti, ancora orientate alla repressione più che alla comprensione, e in cui si tende spesso per lungo tempo a sottovalutare e negare segnali di malessere e poi a delegare a specialisti la terapia di disturbi gravi. Da queste considerazioni emerge l'importanza di investire nella costruzione o ricostruzione all'interno dei Servizi e tra Servizi di un tessuto organizzativo che permetta ai singoli operatori di svolgere un'attività più collegata a obiettivi condivisi che allo stretto esercizio delle proprie competenze, che promuova lo sviluppo di un funzionamento dei sotto-sistemi organizzativi dinamico, aperto verso altri soggetti del territorio, non solo fondato sul seguire procedure e regolamenti, che forse proteggono più gli operatori che i bambini e i loro genitori.



## **“PERCEZIONE, DIFFUSIONE E INTERPRETAZIONE DELL’ISTITUTO GIURIDICO DELL’AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE TRA GLI OPERATORI DELLE ISTITUZIONI DEPUTATE ALLA PROTEZIONE, CURA E TUTELA DELL’INFANZIA” IN LAZIO, EMILIA-ROMAGNA, VENETO E TOSCANA.**

*di Valerio Belotti, Università di Padova*

Anni di rapidi cambiamenti nelle strutture familiari, nell’esercizio delle responsabilità genitoriali e nell’affermazione di una cultura attenta ai diritti dei bambini, hanno mutato profondamente i contenuti e le forme dei rapporti tra i diversi soggetti del welfare orientati alla promozione e alla protezione dei bambini.

Ciò accade in concomitanza del perseverare di una crisi economica che sta impoverendo in modo vistoso le famiglie e sta riducendo gli spazi d’azione di un welfare locale che negli anni precedenti, in Veneto, aveva raggiunto alti livelli di qualità.

Il sostanziale fallimento istituzionale della cosiddetta legge quadro del 2001 e la perdurante assenza di un testo unico delle leggi in grado di raccogliere, armonizzare e ridefinire le responsabilità in ambito civilistico e amministrativo in tema di bambini e famiglie, non ha affatto aiutato il rilancio, pur in presenza di risorse scarse, di un nuovo welfare.

Su diversi versanti sono stati fatti alcuni passi in avanti, ma sul rapporto tra Autorità giudiziaria e Servizi sociali rimangono ancora diverse e discrete zone d’ombra che, nella quotidianità, continuano ad essere affrontate con difficoltà.

Una misura di protezione dei bambini che in questi anni solleva e ha sollevato diverse incomprensioni e ambiguità tra gli attori è l’affidamento del bambino al Servizio sociale.

Un’azione che il Tribunale per i minorenni può disporre nel corso di un procedimento riguardante la verifica delle capacità genitoriali o della possibile condizione di abbandono dei bambini, ma che può essere presa anche in vista di un procedimento rieducativo previsto dalla legge 888 del 1956.

La novità di questi ultimi anni è che a tale misura sembra sempre più fare ricorso anche il Tribunale ordinario, oggi competente nei casi di separazione e divorzio, sempre più caratterizzati da elevati livelli di conflittualità genitoriale che possono mettere a rischio il benessere dei figli.

Si tratta di una misura atipica, costruita in via interpretativa dalla prassi giudiziaria che, come la ricerca mette in evidenza, riguarda molti, ma non tutti, i tribunali minorili del nostro Paese.

L’assenza di un quadro normativo armonizzato ed adeguato ai tempi correnti, rende questa misura estremamente flessibile in quanto rapida ed efficace, almeno nella risoluzione dei problemi nell’ambito strettamente giudiziario.

In effetti, questa decisione sembra creare più problemi di quelli che risolve sia sul versante delle garanzie processuali sia sul versante delle responsabilità attribuite e quindi richiedibili al Servizio sociale e ai suoi operatori.

Questi sono i principali motivi che hanno portato alla promozione di una ricerca complessa e articolata sulle effettive pratiche riguardanti questa misura.

Un'iniziativa fortemente voluta dal Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto che ha saputo aggregare su questo punto d'interesse altre tre strutture regionali di Garanzia come quelle dell'Emilia-Romagna, del Lazio e della Toscana.

La ricerca, diretta a livello nazionale dall'Università degli Studi di Padova (Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli), era finalizzata a:

- valutare la dimensione quantitativa del ricorso a questo istituto per capire in che misura viene utilizzato, in quali casi e con quali aspettative;
- rilevare e analizzare le pratiche interpretative e attuative diffuse tra gli operatori per comprendere con quali richieste e con quali aspettative viene accolto, seguito e interpretato;
- rilevare e interpretare eventuali differenze presenti tra e all'interno dei diversi territori regionali interessati dalla ricerca;
- costruire, su base regionale, un documento interpretativo comune sulla natura, i significati e le implicazioni operative per il lavoro sociale;
- promuovere in base ai risultati conseguiti idonee linee di indirizzo su base regionale da diffondere con azioni di comunicazione e diffusione;
- elaborare altresì proposte di miglioramento normativo a livello nazionale.

L'attività di ricerca si è sviluppata secondo tre direttrici comuni che sono state attuate in ciascuno degli ambiti regionali:

- analisi di un campione significativo di fascicoli pendenti presso i Tribunali per i minorenni riguardanti tre tipologie di procedimenti;
- realizzazione di interviste in profondità per raccogliere le esperienze e i pareri degli operatori coinvolti;
- realizzazione di interviste telefoniche rivolte ad un campione rappresentativo di operatori dei servizi delle quattro regioni

La relazione proporrà i principali risultati e snodi di analisi a cui la ricerca è pervenuta.