



# **L'ISTITUTO DELL'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE. UNA RIFLESSIONE DALL'ESPERIENZA TOSCANA**





**HANNO CURATO IL RAPPORTO: DONATA BIANCHI, GIOIA DI ROSA, SILVIA MAMMINI, RAFFAELLA PREGLIASCO**





## Sommario

Premessa.....	4
1. Il contesto di riferimento .....	5
2. I provvedimenti del Tribunale per i minorenni che dispongono l'affidamento al servizio sociale negli anni 2011-2012 .....	7
3. 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 in Toscana.....	8
3.1 Le interviste narrative ai testimoni privilegiati .....	8
3.2. I dati del questionario online.....	16





## Premessa

In questi anni, a livello nazionale e regionale, è in corso un ampio dibattito tra gli operatori del settore sociale e giudiziario sul significato e le finalità del ricorso all'istituto dell'affidamento di bambini e adolescenti al Servizio sociale. Tale Istituto, giuridicamente previsto nella legge istitutiva del Tribunale per i minorenni (art. 26 RD legge minorile), di fatto è poco definito e, benché largamente utilizzato, si presta ad interpretazioni e applicazioni molto discrezionali.

Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza ha quindi voluto raccogliere le proposte di approfondimento sul tema provenienti sia dagli operatori toscani e dall'amministrazione regionale stessa, sia dai Garanti per l'infanzia e l'adolescenza di Veneto, Emilia Romagna e Lazio.

E' parso questo, infatti, un terreno di naturale interesse per l'Ufficio del Garante che, istituito con la Legge regionale 1 marzo 2010, n. 26 "Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza", è chiamato a svolgere funzioni di promozione, salvaguardia e tutela delle persone di minore età che vivono nella regione, nonché a verificare l'effettiva applicazione della Convenzione di New York del 1989.

Il lavoro avviato in Toscana, con il supporto dell'Istituto degli Innocenti, si è articolato su tre aree di indagine: un approfondimento specifico sui dati disponibili attraverso il Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza; una ricognizione sui provvedimenti del Tribunale per i minorenni che dispongono l'affidamento al servizio sociale negli anni 2011-2012; la partecipazione alla ricerca *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* promossa dai Garanti di Veneto, Emilia Romagna e Lazio.

Il presente rapporto raccoglie i principali risultati dei percorsi di approfondimento realizzati da cui sono derivate informazioni preziose e importanti stimoli, che saranno portati all'attenzione dei servizi e delle istituzioni del territorio, cui va un sincero ringraziamento per la collaborazione offerta a queste indagini.



## 1. Il contesto di riferimento<sup>1</sup>

Dalla rilevazione periodica sugli interventi sociali per bambini, adolescenti e famiglie, realizzata dal Centro regionale per l'infanzia e l'adolescenza - gestito dall'Istituto degli Innocenti in attuazione della Legge regionale 31/2000 - si ricavano alcune indicazioni di massima sulla diffusione dell'istituto dell'affidamento di soggetti minorenni al servizio sociale. In Toscana al 31 dicembre 2012 sono 2102 i bambini e i ragazzi affidati dall'autorità giudiziaria minorile e ordinaria al servizio sociale competente territorialmente. Il numero totale mostra un trend di crescita rispetto al dato relativo al 2011 e ancor più con riferimento al 2010 quando i bambini affidati furono 1626. Dai dati raccolti emerge chiaramente come l'istituto dell'affidamento al servizio sociale sia molto utilizzato in primis nella zona socio-sanitaria delle Apuane e a seguire nella zona di Firenze e nella zona Livornese.

Complessivamente si registra un aumento di circa il 30% dei casi in carico, un trend diversificato territorialmente. Infatti, in alcune zone si rileva in particolare un cospicuo aumento dei casi: è quanto accade per esempio nella zona Val di Nievole dove dai 27 casi del 2010 si passa ai 102 casi del 2012, ma anche nella zone Senese e in quella delle Colline metallifere. Ciò probabilmente è conseguenza non tanto delle caratteristiche specifiche della situazione in cui si interviene quanto piuttosto della maggiore preferenza accordata dagli operatori all'utilizzo di questo strumento, che negli ultimi anni ha preso costantemente sempre più campo per le particolare capacità di garantire una più adeguata tutela del minore sia laddove lo stesso rimanga in famiglia (in questo caso salvaguardandone più concretamente gli affetti e la vita familiare) sia laddove, ipotesi certamente più residuale, lo stesso venga collocato in struttura residenziale, attraverso un maggiore monitoraggio del collocamento. A questo proposito è interessante osservare che dei 2102 bambini e ragazzi che risultano affidati al servizio, solo il 34% è collocato fuori dalla propria famiglia di origine. E' da rilevare inoltre che la gran parte dei minori affidati ai servizi sociali sono minori italiani. Inoltre, al 31 dicembre 2012 i minorenni affidati al servizio sociale professionale sono pari al 23% del totale dei minorenni seguiti con le autorità giudiziarie. L'incidenza varia tra le aree territoriali, per esempio, la percentuale più alta si registra nelle zone sociosanitarie del Apuane (58%), del Casentino (56%) e dell'Alta Val di Cecina (50%). Al contrario, incidenze molto più basse del valore medio regionale si registrano nell'Amiata Grossetana (3%) e nella Valle del Serchio (7%).

Interessante è anche la lettura dei dati che si riferiscono in particolare ai minori vittime di maltrattamento in famiglia e di abusi sessuali affidati al servizio sociale. Un po' meno di un terzo dei minori maltrattati e più di un terzo dei minorenni abusati sessualmente infatti vengono affidati al servizio sociale competente per zona. In questi casi si alza il rapporto tra minori stranieri e utilizzo

---

<sup>1</sup> Per ulteriori elementi di conoscenza, si veda la pubblicazione Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, 2014, *Il quadro toscano degli interventi sociali per bambini ragazzi e famiglie*, Regione Toscana, Istituto degli Innocenti, Collana Infanzia, adolescenza e famiglia





dell'istituto in esame. Al 31/12/2012, tra i minori collocati in strutture residenziali (584) il 58% sono affidati al servizio sociale (343) e di questi il 27% sono stranieri. Sono invece 341 i bambini e ragazzi affidati al servizio sociale professionale pari al 30% del totale di coloro (1140) che si trovano in affidamento familiare alla fine dell'anno 2012.

**Tavola 1 - Bambini e ragazzi seguiti con l'Autorità giudiziaria minorile o ordinaria e affidati al servizio sociale professionale per zona socio-sanitaria/SdS (materia civile e amministrativa)**

**Anni  
2010,  
2011 e  
2012**  
(dati al  
31/12 di  
ogni  
anno)

Zone socio-sanitarie/ SdS	2010		2011		2012	
	v.a	di cui stranieri	v.a	di cui stranieri	v.a	di cui stranieri
Lunigiana	41	12	43	8	45	10
Apuane	196	26	198	29	223	34
Valle del Serchio	3	0	7	4	3	1
Piana di Lucca	68	12	75	14	58	8
Val di Nievole	27	7	42	10	102	35
Pistoiese	70	20	125	30	120	23
Pratese	65	24	84	20	98	18
Alta val di Cecina	20	9	15	6	14	4
Val d'Era	62	n.d.	68	10	73	12
Pisana	100	31	81	19	86	27
Bassa Val di Cecina	44	6	42	4	72	8
Val di Cornia	17	7	16	3	15	6
Elba	7	1	25	6	8	1
Livornese	99	32	176	48	143	35
Alta val d'Elsa	19	5	33	8	38	9
Val di Chiana	12	3	20	7	17	1



Senese						
Amiata						
Val d'Orcia	6	2	6	0	4	0
Senese	29	7	28	4	68	22
Casentino	5	3	12	7	18	13
Val Tiberina	8	4	9	3	4	2
Val d'Arno	54	15	50	15	51	11
Val di Chiana						
Aretina	17	0	20	1	22	1
Aretina	44	6	43	18	40	20
Colline Metallifere	2	1	32	9	41	9
Colline dell'Albegna	2	0	5	0	12	0
Amiata Grossetana	6	2	0	0	1	0
Grossetana	45	5	51	3	60	5
Firenze	207	93	206	72	214	74
Fiorentina Nord-Ovest	104	22	111	27	148	31
Fiorentina Sud-Est	81	16	84	20	109	15
Mugello	23	6	32	9	38	9
Empolese <sup>(a)</sup>	80	25	111	40	88	32
Val d'Arno Inferiore <sup>(a)</sup>	53	12	51	8	51	10
Versilia <sup>(b)</sup>	10	1	7	2	23	1
<b>Totale</b>	<b>1.626</b>	<b>415</b>	<b>1.908</b>	<b>464</b>	<b>2.102</b>	<b>487</b>

(a) Nel 2011 il Comune di Fucecchio è passato dalla sds Val d'Arno Inferiore alla sds Empolese. Il dato al 2010 fa



riferiment  
o alla  
vecchia  
organizzazione  
zione  
territoriale  
; (b) il  
dato del  
2010 si  
riferisce  
ai soli  
Comuni  
di Forte  
dei  
Marmi,  
Seravezza  
e  
Massarosa  
, il dato  
del 2011  
al solo  
comune di  
Massarosa  
, il dato  
del 2012  
ai soli  
Comuni  
di Forte  
dei  
Marmi,  
Seravezza  
,  
Massarosa  
e  
Pietrasant  
a ; v.n.d. =  
non  
disponibil  
e

## 2. I provvedimenti del Tribunale per i minorenni che dispongono l'affidamento al servizio sociale negli anni 2011-2012

Negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo ricorso allo strumento dell'affidamento al servizio sociale da parte del Tribunale per i minorenni, con l'obiettivo di assicurare una tutela adeguata e articolata ai minori che per vari motivi si trovano in una situazione di disagio preservando nel contempo – laddove possibile e non pregiudizievole – l'ambiente familiare di origine, che in ogni caso viene sempre supportato.





Ad oggi, a fronte dell'aumento dei relativi provvedimenti, non esiste un dispositivo di legge specifico che indichi in cosa consista realmente l'affido del minore al servizio sociale e quali debbano essere i suoi contenuti.

Il primo riferimento normativo all'istituto dell'"affido al Servizio Sociale minorile" risale al Regio Decreto N.1404 del 20 luglio 1934 che di fatto istituisce il Tribunale per i Minorenni e all'art.25 prevede che fra le misure applicabili ai "minori irregolari per condotta e per carattere" il T.M. può disporre l'affidamento dello stesso minore al Servizio Sociale minorile. La ratio della disposizione in esame in questo caso esprimeva per lo più un'esigenza di controllo e non di tutela del minore inserito in un contesto familiare potenzialmente pregiudizievole.

Si può affermare con maggiore sicurezza che gli attuali decreti di affido al Servizio Sociale emessi dal Tribunale per i Minorenni, così come del resto appare espressamente contemplato al loro interno, trovano fondamento negli articoli 330 e 333 del Libro primo "Delle persone e della famiglia" del Codice Civile. Mentre l'art.330 contempla la possibilità del magistrato di decretare la decadenza dei genitori dalla potestà genitoriale nei casi in cui violano o trascurano i loro doveri, l'art.333 invece lascia al Tribunale per i Minorenni la possibilità di emanare i provvedimenti ritenuti più convenienti nei casi in cui non vi siano i presupposti per la decadenza dalla potestà ma la condotta dei genitori sia comunque tale da essere pregiudizievole per il figlio.

In questo senso può essere disposto l'allontanamento del minore dalla famiglia e può essere anche inquadrato il decreto di affido al Servizio Sociale.

Da una prima analisi del contesto operativo in cui viene utilizzato lo strumento in esame, si evince un quadro abbastanza omogeneo per quanto riguarda le problematiche che emergono nell'attuazione dei decreti di affido del minore al Servizio Sociale che porta ad una conseguente necessità di chiarimenti in merito alla sua concreta applicabilità. Inoltre è emerso che tra decreti che affidano il minore al Servizio Sociale esistono delle forti differenze anche sostanziali rispetto alla quantità delle prescrizioni contenute e alla possibilità dell'operatore di poter intervenire in base ad un mandato più o meno chiaro ed evidente. Alcune delle difficoltà evidenziate sorgono in particolare in quelle situazioni in cui il decreto dispone l'affido al Servizio con il collocamento del minore presso la propria abitazione. In alcuni di questi decreti, accanto all'affido al Servizio, non vi è l'indicazione di prescrizioni specifiche che supportino l'operatore nel mettere in atto l'intervento più adeguato; in ragione di ciò, sul piano pratico, gli operatori, soprattutto laddove i genitori sono poco collaboranti, hanno espresso la necessità di alcuni chiarimenti rispetto alle modalità con cui riuscire a concordare o eventualmente "imporre" un progetto ritenuto attendibile ed importante per la crescita educativa del minore.

Sul punto la dottrina in materia sembra esprimersi nel senso che il margine d'intervento del Servizio Sociale debba riguardare esclusivamente e nello specifico le prescrizioni contenute nel decreto di affido. Se il decreto stabilisce che il Servizio deve fornire interventi di sostegno educativo, psicologico etc, significa che su tali aree d'intervento lo stesso potrà e dovrà concentrarsi, sempre cercando il coinvolgimento e la collaborazione dei genitori.





Allo stesso modo si ritiene che - quando non sono riportate nel decreto di affido delle prescrizioni riguardanti aspetti specifici, come ad esempio la scelta della scuola o l'iscrizione a determinati corsi – la ratio che deve guidare nel ricorso a questo strumento dovrebbe essere quella di una co-decisione; se non vi è la possibilità di una collaborazione reale con il genitore o manca comunque una condivisione del progetto allora è opportuno che un nuovo decreto indichi gli interventi specifici dando eventualmente la facoltà al Servizio di compiere determinati atti che comportino un'ulteriore sostituzione alla potestà dei genitori come nel caso di un'iscrizione scolastica.

Sul punto – e con riferimento alla Toscana – ricordiamo che, in un documento elaborato sul tema in esame a cura di alcuni giudici onorari del Tribunale per i Minorenni di Firenze, si afferma che l'istituto dell'affidamento al servizio sociale sottintende che, “previo progetto concordato con la famiglia e su precise indicazioni, il servizio sociale affidatario interviene, in un'ottica di sostegno e vigilanza, affinché i genitori esercitino il loro ruolo nell'ambito dei percorsi di istruzione e formazione, salute, tempo libero, educazione e non, da ultimo, in area amministrativo-giuridica “(ad es. iscrizione anagrafica, documenti vari, ecc.)

Con riferimento alla realtà toscana, sono stati presi in esame alcuni provvedimenti campione emessi dal Tribunale per i Minorenni che disponevano casi di affidamento al servizio sociale relativi alle annualità 2011 e 2012. L'obiettivo dell'indagine non è infatti di carattere censuario ma mira a far emergere i principali contenuti dei decreti di affidamento al servizio sociale per consentire un'analisi delle prescrizioni finalizzata ad rendere più preciso e garantista il lavoro dei servizi a seguito anche di una maggiore articolazione dei contenuti stessi da prospettarsi per il futuro.

Si tratta nel complesso di una cinquantina di provvedimenti, la maggior parte dei quali intervengono su una situazione già presa in esame in precedenza dal Tribunale per i Minorenni.

	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Collocamento c/o genitori	8 (1 caso con affidamento diurno c/o struttura)	25
Collocamento c/o struttura	3	15
Collocamento presso altra famiglia	-	1

Va evidenziato innanzitutto come – da un punto di vista generale - il ricorso all'istituto dell'affidamento al servizio sociale sembra costituire un intervento oneroso per l'attività del servizio dal punto di vista gestionale. Comporta infatti la progettazione e la messa in campo di una serie di interventi e la costruzione di una rete tra servizi di non banale realizzazione. Tutto questo però è finalizzato nella gran parte dei casi – come sottolineato altrove - al mantenimento delle relazioni familiari e al permanere del collocamento del minore nel proprio ambiente originario,





laddove non rechi pregiudizio alla sua integrità psico-fisica, oppure ad un maggior controllo e monitoraggio della permanenza in struttura dove si trova collocato.

Da una prima analisi emerge quindi come la gran parte dei provvedimenti dispone un affidamento al servizio sociale con collocamento presso i genitori, in via preferenziale la madre. Ci sono tuttavia casi in cui il minore viene collocato con uno o più membri della famiglia allargata. Di regola, quando il minore viene collocato in struttura, è sempre accompagnato dalla madre. Con riferimento ai provvedimenti relativi al 2012 solo in 10 casi il o i minori vengono collocati da soli in una struttura adeguata per gravi problemi di inadeguatezza genitoriale.

In un paio di casi, il minore – affidato al servizio sociale – viene collocato in una famiglia collocataria. In questo caso, si concorda con quanto evidenziato nel documento di cui sopra che afferma come, una volta che si sia avviata l'accoglienza da parte di un'altra famiglia, l'affidamento al servizio sociale si dovrebbe più correttamente trasformare in affidamento diretto ai genitori accoglienti. I collocatari, infatti, non essendo riconosciuti giuridicamente, non possono beneficiare dei diritti garantiti agli affidatari (es. partecipazione al processo civile; fruizione del contributo, riconoscimento della maternità e della paternità; assegni familiari e prestazioni previdenziali relative al minore affidato, se opportuno nel caso specifico).

In qualche caso, si prevede che il minore, sebbene rimanga collocato in famiglia, debba frequentare un centro diurno; qualora più grande, spesso si opta per l'inserimento in un convitto per facilitare altresì la formazione professionale e la costruzione di un percorso di autonomia. Spesso l'adolescente rientra a casa nei fine-settimana.

Si evidenzia con una certa frequenza come nella gran parte dei casi, si tratti di famiglie che già da tempo sono in carico e/o in osservazione ai servizi sociali territoriali; i provvedimenti presi quindi intervengono a definire spesso una situazione di disagio conclamato in cui spesso il minore si trova già da tempo affidato al servizio sociale o collocato in comunità.

Accade spesso che il provvedimento che dispone l'affidamento al servizio sociale costituisca una sorta di passaggio di un minore da un affidamento etero familiare o da un collocamento in struttura ad un rientro in famiglia monitorato e costantemente seguito dai servizi. Quindi viene di fatto utilizzato per esigenze di garanzia di controllo di una situazione in fieri che però va recuperando. In questo caso l'utilizzo deve considerarsi quale una risorsa importante per il recupero della piena responsabilità genitoriale.

Solo raramente, infatti, si deduce anche dai provvedimenti selezionati, che la situazione del minore e della famiglia degeneri e sia necessario un intervento più incisivo, quale ad esempio il passaggio dall'affidamento al servizio sociale con permanenza in famiglia ad affidamento al servizio sociale con collocamento in comunità.

	2011	2012
--	------	------





Procedimento instaurato da PM ex 333 c.c.	8	32
Procedimento instaurato da genitori ex 317 bis cc	3	9

Nella maggior parte dei casi si tratta di procedimenti instaurati ex art. 333 cc dal pubblico ministero su segnalazione del servizio sociale territorialmente competente, in modo residuale a seguito di ricorso della madre o del padre.

Con riferimento alla situazione che ha dato luogo all'apertura del procedimento, si tratta spesso di famiglie in cui è presente un'altissima conflittualità di coppia conseguente a percorsi di separazione e/o divorzio, che sfociano spesso anche in ipotesi di violenza assistita da parte dei minori coinvolti. Ciò deve far riflettere sull'importanza di attivare precocemente percorsi di accompagnamento e di mediazione familiare che limitino – laddove non riescono a prevenire – le crisi famigliari e il ricorso a strumenti più incisivi di limitazione della responsabilità genitoriale.

Proprio perché gran parte delle situazioni famigliari che danno luogo a pronunce di questo tipo nascono da un'alta conflittualità conseguente a separazione e/o divorzio dei genitori da cui spesso derivano anche denunce di reato più grave (ex art. 609 cp) a danno di minori, nei dispositivi il Tribunale richiede l'effettuazione di incontri protetti o comunque incontri in luoghi qualificati come idonei da parte del servizio, a tutela dell'incolumità psico-fisica del minore. Il sempre più frequente ricorso alla prassi dell'incontro protetto rende necessario sviluppare e rendere più adeguato e monitorato questo tipo di intervento.

Gran parte dei provvedimenti presi in esame riguardano adolescenti e tardo-adolescenti. Si rileva come lo strumento dell'affidamento al servizio sociale pare essere di particolare utilità per tutelare in particolare il benessere psico-fisico di tali minori che, trovando difficoltà – spesso di relazione – con i famigliari necessitano di un intervento di accompagnamento esterno e di un conseguente punto di riferimento competente ma per i quali è nel contempo importante mantenere e rinforzare i legami all'interno della famiglia. Spesso questi ragazzi vengono ospitati in strutture a indirizzo formativo durante la settimana e poi rientrano in famiglia nei fine-settimana. La previsione di uno strumento in grado di mantenere relazioni quotidiane con le famiglie di origine risulta, quindi, essere di particolare importanza nella fase dell'adolescenza proprio per la sua capacità di mantenere la continuità degli affetti pur nelle difficoltà in un momento della vita in cui è più facile rischiare fratture permanenti.

Soprattutto con riferimento ai ragazzi più grandi, giova ricordare l'inserimento in dispositivo dell'indicazione – attribuita ai servizi sociali competenti o al giudice onorario delegato – di spiegare in modo chiaro e comprensibile ai ragazzi e ai bambini coinvolti quali siano i contenuti del provvedimento e che impatto avranno sulla loro vita quotidiana. Questo elemento ci pare di fondamentale importanza, non solo perché richiama quanto contenuto nell'art. 12 della





Convenzione ONU sui diritti del fanciullo siglata nel 1989 sia nella Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori del 1996, ma anche e soprattutto perché introduce una prescrizione specifica che, qualora non osservata, potrebbe dare luogo a responsabilità giuridicamente rilevanti.

In sintesi, da un'analisi complessiva dei dispositivi dei provvedimenti, si rileva come il contenuto delle prescrizioni indirizzate al servizio che ha in carico l'affidamento sia per lo più ambiguo e poco chiaro. Si ricorre spesso genericamente ad espressioni quali "interventi di sostegno, orientamento e controllo.." OPPURE "interventi educativi, psicologici, riabilitativi necessari"; nel dispositivo si rimanda in narrativa ma spesso in narrativa non viene detto nulla di più.

Tale espressioni risultano però essere troppo ampie, non danno indicazioni circa la priorità degli interventi da effettuare, e lasciano troppa discrezionalità al servizio. Oltretutto, tale mancanza di dettaglio rende anche difficoltoso monitorare e successivamente verificare se è stato correttamente eseguito il mandato.

Va qui ricordato che molti operatori dei servizi socio-sanitari del territorio hanno indirizzato in primis all'Autorità giudiziaria competente ma anche ad altri referenti istituzionali quesiti circa i contenuti specifici dell'affidamento al servizio sociale: in particolare è stato chiesto quali siano i margini di intervento e di discrezionalità del servizio sociale rispetto a ciò che non è contemplato nel provvedimento e come superare le resistenze dei genitori quando sono poco collaboranti o conflittuali con il servizio sociale affidatario.

Sempre con riferimento al provvedimento che dispone l'affidamento, è importante che nel dispositivo oltre ad un'adeguata articolazione del mandato ai servizi con riferimento alla presa in carico del minore coinvolto, vengano anche chiariti nel dettaglio quali indicazioni il giudice ritiene di dover fornire ai servizi per quanto riguarda gli interventi di recupero diretti ai genitori del minore sottoposto ad affido. Questo strumento infatti può funzionare solo laddove non si perda di vista la sua ratio ultima, che è rappresentata dal pieno recupero della responsabilità genitoriale.

Non va dimenticato, infatti, che l'istituto dell'affidamento al servizio sociale non può prescindere da un'attenta e approfondita valutazione professionale dei servizi sociali sulla disponibilità dei genitori ad accettare gli aiuti proposti, sul loro livello di collaborazione e quindi sulla necessità o meno di vincolarli al progetto elaborato. Due questioni appaiono infine necessarie qui prendere in esame; innanzitutto come debba muoversi il servizio nel caso in cui siano aperti due fascicoli riguardanti la stessa situazione e nello stesso periodo di tempo presso il TM e contemporaneamente presso il TO; al di là dell'auspicio di effettivo coordinamento, è fondamentale che ogni Tribunale informi tempestivamente l'altro circa gli avanzamenti dei procedimenti, fino a suo completamento; nel caso in cui i provvedimenti fossero discordanti è opportuno che i servizi segnalino immediatamente la situazione.

Ci si chiede infine se sia possibile emanare provvedimenti sotto forma di ordinanza e non di decreti definitivi per pronunciare un affidamento al servizio sociale. Gli operatori della giustizia coinvolti in questi procedimenti ritengono che – considerato l'intenso lavoro che precede l'emanazione di un





provvedimento di questo tipo – sarebbe auspicabile mantenere aperto il relativo fascicolo: ciò assicurerebbe la permanenza sul caso dello stesso giudice nonché la possibilità di intervenire, in base ai cambiamenti eventualmente intervenuti, in maniera tempestiva ed agevole.

### **3. 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 in Toscana.**

La ricerca, sviluppata in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, la Regione Toscana, i tre Garanti di Veneto, Emilia Romagna e Lazio oltre che con il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova si è posta due obiettivi: il primo, verificare la percezione e l'interpretazione dell'affidamento al servizio sociale da parte degli operatori delle istituzioni che si occupano di protezione e tutela; e il secondo, raccogliere elementi utili a tracciare linee interpretative condivise sulla sua natura, i suoi significati e le sue implicazioni operative.

La ricerca si è articolata in due linee parallele di approfondimento:

a) un'indagine qualitativa attraverso interviste narrative ad alcuni testimoni chiave, in primo luogo giudici, assistenti sociali, psicologi e neuropsichiatri infantili, avvocati, rappresentanti di realtà del terzo settore che gestiscono servizi legati alla tutela dei bambini. Le interviste hanno voluto fare emergere le pratiche della quotidianità in relazione all'uso, alla diffusione, all'utilizzo, all'applicabilità e all'utilità dei decreti di affidamento al Servizio sociale. Agli intervistati sono state chieste riflessioni e valutazioni sull'utilizzo dell'istituto e sulle ricadute che questo genera rispetto al lavoro degli assistenti sociali, nonché di formulare proposte di miglioramento delle pratiche esistenti anche nei rapporti tra gli attori diversamente coinvolti nel processo ed in particolare nei confronti dell'Autorità giudiziaria. Per la traccia di intervista è stato condiviso lo stesso strumento utilizzato nelle tre Regioni promotrici della ricerca.

b) un sondaggio tra gli assistenti sociali del territorio invitati a compilare un questionario accessibile online dedicato a raccogliere elementi di conoscenza sulle esperienze dirette di applicazione dell'istituto, la loro opinione in merito all'utilità dello stesso, criticità ricorrenti nella prassi e proposte di miglioramento. Anche in questo caso il questionario impiegato è stato quello somministrato anche agli assistenti sociali nell'ambito delle rilevazioni avvenute nelle altre tre regioni, in Toscana però esso è stato autosomministrato con compilazione online direttamente accessibile dagli operatori, mentre negli altri contesti regionali la somministrazione è avvenuta tramite intervista telefonica.





### *3.1 Le interviste narrative ai testimoni privilegiati*

Questa parte della ricerca aveva l'obiettivo di raccogliere testimonianze significative presso i soggetti con maggiori responsabilità nel sistema dei Servizi. In particolare si è considerata come popolazione di riferimento quella costituita dai soggetti che si occupano a diverso titolo di bambini e ragazzi interessati da un provvedimento di affidamento al Servizio sociale: responsabili e referenti di Servizi sociali e sociosanitari, giudici minorili togati e non togati, rappresentanti degli ordini professionali. Il campione di questa popolazione preso in considerazione è stato costruito intorno a 25 soggetti scelti in modo da diversificare le professionalità interessate (assistenti sociali, psicologi, educatori, magistrati e avvocati), la distribuzione territoriale della loro azione professionale svolta nei diversi ambiti sociosanitari della Toscana e la loro appartenenza istituzionale. Sono state complessivamente realizzate 25 interviste.

L'intervista si è basata su una traccia elaborata per dare spazio alle pratiche di protezione e tutela di cui i soggetti contattati hanno esperienza, senza per questo rinunciare alla raccolta delle opinioni e delle osservazioni critiche avanzate dagli interlocutori. I testimoni chiave contattati hanno un'età superiore ai quarant'anni e una notevole esperienza professionale maturata nel settore della protezione e della tutela dei minori. La maggior parte sono donne (21), gli uomini intervistati sono stati 3.

Dal punto di vista della formazione professionale, vi è una prevalenza di assistenti sociali (14), seguono gli psicologi (4) e i magistrati (4). Vi sono inoltre 2 avvocati e 1 educatore.

Sotto il profilo dell'appartenenza istituzionale: 9 intervistati lavorano per conto delle Aziende sociosanitarie, 1 per una Società della Salute, 7 per conto dei Comuni, 4 lavorano presso le Istituzioni giudiziarie (Tribunale per i minorenni, Procura minorile, Tribunali ordinari) 3 hanno responsabilità di rappresentanza di Ordini (assistenti sociali, avvocatura) 1 è espressione del privato sociale.

La distribuzione delle interviste tra le diverse categorie professionali e istituzionali dipende sia dalla volontà di tener conto dell'importanza che hanno alcuni soggetti quali gli assistenti sociali e gli psicologi che lavorano nei servizi territoriali, sia dalla concreta disponibilità manifestata dai possibili testimoni privilegiati raggiunti telefonicamente e/o via posta elettronica dalle ricercatrici.

Una volta costruito il campione di indagine, dove possibile i soggetti sono stati contattati telefonicamente per una presentazione della ricerca nel suo complesso e una verifica dell'interesse e della disponibilità all'intervista. Successivamente ogni intervistato ha ricevuto una lettera del Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, che riassumeva quanto illustrato a voce dalla ricercatrice.





Le interviste, della durata media di un'ora, sono state realizzate nelle sedi di lavoro degli intervistati e registrate con il loro consenso e la garanzia del rispetto dell'anonimato. Poiché le interviste, come detto, si proponevano di raccogliere in primo luogo l'esperienza e le pratiche, si è scelto l'approccio narrativo, lasciando agli intervistati ampia autonomia nella scelta delle cose da dire, intervenendo solo se necessario con domande di rilancio per approfondire alcuni aspetti. In generale tutti i soggetti intervistati hanno apprezzato l'iniziativa, ritenendo necessario un approfondimento sul tema.

I principali temi emersi nel corso delle interviste si possono ricondurre alle 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<sup>2</sup>. I contenuti delle interviste realizzate in Toscana hanno fatto eco a gran parte delle sotto aree tematiche individuate da Valerio Belotti (2014) nell'interpretazione delle sette dimensioni di analisi perciò anche nel rapporto toscano si è deciso di seguire la medesima struttura nell'esame dei risultati.

Di seguito, in corsivo, sono riportate anche parti delle interviste svolte in Toscana. Per rispetto dell'anonimato e a garanzia di quanto premesso in ogni intervista, ciò che si riporta è introdotto da una sigla che riconduce alla professionalità dell'intervistato: G - giudice, A - assistente sociale, R - responsabile di servizio, A0 - avvocato, E - educatore, P – psicologo.

### 3.1.1 La diffusione dell'Istituto dell'affidamento al Servizio sociale

L'opinione generale raccolta nelle interviste è che il Tribunale per i Minorenni di Firenze ricorra all'istituto dell'affidamento al Servizio sociale in modo diffuso e che questo sia utilizzato in modo per lo più proporzionato alle esigenze. Una constatazione che interessa in modo trasversale le diverse categorie professionali coinvolte nell'indagine è l'assenza di altro strumento capace di tutelare i minori in situazioni simili. Fra gli intervistati, in particolare un giudice mette in evidenza come:

*G1: Talvolta gli operatori ci fanno segnalazioni e chiedono limitazione della responsabilità genitoriale anche laddove il pregiudizio sia molto modesto e i genitori necessitano di un semplice aiuto, supporto che potrebbe essere disposto dai servizi anche senza il nostro intervento. Forse i servizi hanno bisogno di un nostro provvedimento per essere supportati, tutelati, protetti. E quindi*

---

<sup>2</sup> Qui si fa riferimento allo schema interpretativo sviluppato da Valerio Belotti nella Relazione tenutasi a Bologna il 16 gennaio 2014, *L'affidamento al Servizio sociale dei bambini. Dati e rappresentazioni degli attori*.





*presso questo Tribunale è in uso provvedere con un semplice mandato di monitoraggio e controllo, cosa che credo non esista in tutti i tribunali per i minorenni....*

Per quanto riguarda invece il ricorso all'affidamento al Servizio sociale da parte del Tribunale Ordinario, secondo i diversi testimoni privilegiati intervistati, è ancora molto limitato (eccezion fatta per il capoluogo di regione ed alcuni comuni più popolosi) e i diversi operatori sociali hanno limitate esperienze da riportare al riguardo. La sensazione è però che, a breve, anche i Tribunali Ordinari, viste le nuove competenze loro assegnate in termini di conflittualità familiari e affidamento dei figli ai genitori non coniugati (Legge 219/2012), possano fare ricorso sempre più a questo particolare istituto, con conseguenze importanti sull'operatività dei servizi e sul ruolo giocato dai diversi attori.

### 3.1.2 Decreti dettagliati vs decreti generici

Per la maggioranza dei professionisti dei Servizi e per gli avvocati intervistati è auspicabile che nel decreto non ci sia solo una formulazione generica di "affidamento al Servizio sociale", ma vengano anche date delle indicazioni più specifiche. Tra gli intervistati è diffusa l'opinione che la presenza di prescrizioni nel decreto rappresenti una forma di tutela per l'operatore perché delimita i confini del suo intervento e quindi le sue responsabilità. Molti sostengono che siano più utili decreti dettagliati, perché l'affidamento al Servizio sociale 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 rafforza il ruolo del Servizio nei confronti dei genitori e degli avvocati delle parti, inoltre, indicazioni più definite aiutano a comunicare alle famiglie gli interventi da attuare e a ottenere il loro consenso e la loro collaborazione perché richieste direttamente e in modo formale dal Tribunale che ricopre un ruolo terzo rispetto al Servizio. Un dispositivo chiaro e dettagliato aiuta gli operatori anche nell'attivazione di altri Servizi e risorse del territorio, legittimando la loro richiesta di supporto.

*R4: Un decreto ben fatto dovrebbe anche individuare quali altri Servizi dovrebbero coadiuvare il Servizio sociale. Ad esempio spesso le situazioni sono compromesse ed è importante che l'assistente sociale sia coadiuvata nella sua attività dallo psicologo che non è personale del comune ma della AUSL. Spesso il Servizio sociale è visto come controllore anziché come strumento di aiuto, per trasformarlo in strumento di aiuto sarebbe opportuno che non fosse lasciato da solo ma che venisse coadiuvato anche da altre professionalità che agevolano il recupero delle capacità genitoriali.*

Anche per gli avvocati un dispositivo dettagliato aiuta ad evitare ambiguità e a tracciare confini nei ruoli e nelle responsabilità dei soggetti coinvolti, attenuando conflitti.

*A1: Il decreto dovrebbe contenere indicazioni precise a partire da un'analisi di quelli che sono i punti di conflitto, stabilire quali sono i compiti del servizio e quelli dei genitori, evitando così un aumento ulteriore del conflitto*

Fra gli intervistati sembra essere condiviso il concetto di "dispositivo dettagliato" e cioè l'enucleazione nel decreto di 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 dell'operatore, fatto vissuto come un'ingerenza del giudice nel lavoro dei Servizi territoriali:

A4: *...il decreto dovrebbe fornire chiare indicazioni sugli ambiti sui quali il Servizio sociale deve intervenire; ad esempio dare mandato al servizio di organizzare le visite fra il babbo e il bambino, senza entrare nello specifico indicando ad esempio i giorni del lunedì e mercoledì, perché se l'anno dopo il bambino cambia scuola e in quei pomeriggi ha il rientro a scuola, banalmente dovremmo ripartire e segnalare alla Procura che sono cambiati i giorni di visita e passerebbero mesi. Inoltre se il mandato è circoscritto, senza entrare nel dettaglio, consente all'assistente sociale di esercitare la propria professionalità ampliando o riducendo la frequenza delle visite a seconda di come il rapporto fra genitori e bambini procede.*

A2: *...Il decreto molto dettagliato può essere pericoloso, può limitare l'operato dell'assistente sociale...*

Alcuni magistrati, rispetto alla presenza o meno di prescrizioni nel dispositivo richiamano la fase del procedimento e quindi la conoscenza più o meno approfondita della situazione; altri argomentano che tale dettaglio è spesso legato alla gravità o complessità della situazione, altri ancora vedono in un dispositivo dettagliato la necessità di ridurre la discrezionalità degli operatori dei Servizi. Un giudice invece, mette in evidenza l'utilità ed opportunità di decreti poco dettagliati che a suo parere offrono all'operatore la flessibilità necessaria per meglio intervenire in situazioni spesso complesse ed articolate.

G3: *...Il giudice può fare anche un provvedimento dettagliato e preciso, ma se poi il servizio non riesce a trovare il giusto canale comunicativo con i genitori, non c'è decreto che tenga e far eseguire un decreto con la forza è molto difficile, ecco perché a volte i provvedimenti non sono "il meglio", ma sono funzionali. Scrivere un decreto è la cosa più semplice del mondo, il difficile è metterlo in pratica, convincere la famiglia ad eseguirlo. ...Il Servizio si trova nella situazione più difficile, deve essere convincente e spesso queste famiglie non vogliono essere convinte, anzi a volte minacciano gli assistenti sociali, la soluzione secondo la mia esperienza è arrivare a realizzare il "possibile". Non esiste un decreto ideale ma il decreto ideale è quello possibile, realizzabile.*

Per contro alcune assistenti sociali, pur apprezzando talvolta la genericità dei dispositivi che interpretano come la volontà da parte del magistrato di agevolare il servizio nel proprio operato, mettono in evidenza come in tali casi sarebbe più utile avere un canale di comunicazione più efficiente con l'autorità giudiziaria in modo da poter modificare in corso d'opera il decreto senza aspettare tempi lunghissimi.

A10: *Spesso il giudice emette decreti generici pensando di agevolarci, perché la genericità del decreto ci permette di capire meglio la situazione, però sarebbe allora opportuno che il canale della comunicazione fra noi e loro funzionasse meglio, così, se ci rendiamo conto di certe problematiche loro ci possano aiutare ad affrontarle*





Un altro elemento rilevante ai fini della stesura del dispositivo riguarda la qualità delle informazioni che i Servizi sociali forniscono al giudice. Il contenuto e il dettaglio delle relazioni sociali inviate al Tribunale, nonché la presenza di un “progetto” esercitano una discreta influenza sulla “qualità” e sull’adeguatezza del decreto come evidenziano gli operatori della giustizia

*G3: ...Il Servizio è sempre stato abituato a dare delle valutazioni soffuse quasi ovattate, perché il timore era che raccontando i fatti storici precisi fosse per lui difficile tornare dalle stesse persone. Se facesse delle relazioni più precise, Il Tribunale potrebbe prendere dei provvedimenti più specifici...*

*G1: ...Una buona prassi è quella di una buona indagine iniziale, di una bella relazione, dati chiari in modo che il PM riesca a capire subito quale è la situazione e come debba intervenire e su quella formulare il suo ricorso.*

Per contro alcuni assistenti sociali si lamentano del fatto che talvolta i giudici interpretano a loro modo quanto scritto dai Servizi, andando oltre e traendo conclusioni diverse rispetto a quanto documentato dai Servizi

*R1: ...C'è da dire anche che un conto è il modus operandi dei giudici togati e un altro è quello dei non togati. Fra i non togati ci sono psicologi, psichiatri, ognuno si porta dietro il proprio bagaglio culturale e questo può condizionare il decreto. Quindi la lettura dei fatti scritti sulla carta può essere interpretata anche in maniera differente...*

Alcuni operatori evidenziano come l’eccesso di dettaglio nei dispositivi può rappresentare un ostacolo all’esercizio dell’attività o la può complicare allungandone anche i tempi di attuazione. A tal proposito emerge anche 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, spesso incompatibili con le esigenze del minore.

*R4: ...La maggiore difficoltà la riscontriamo sui tempi (...) il tempo che passa dalla proposta all'atto successivo spesso è lungo e, un anno, ma anche sei mesi, nella vita di un bambino significano molto. Anche per noi gestire il tempo dell'attesa con la famiglia non è affatto semplice, la famiglia sa che abbiamo fatto delle proposte e fino a che non arriva il decreto questa zona grigia è di difficile gestione.*

*P2: I tempi rappresentano una problematica importante. Dal momento in cui tu fai la segnalazione nell'attesa della risposta dal Tribunale, come ti muovi? A volte passa anche un anno e mezzo. Nel frattempo se tu non ti muovi le situazioni peggiorano*

### **3.1.3 Finalità e significato dell’affidamento al Servizio sociale**





L'entrata in gioco dell'Autorità giudiziaria conferisce al Servizio maggiore autorevolezza, sia nei casi in cui sia necessaria una migliore protezione e tutela dei bambini, che nei casi in cui sia opportuno iniziare un percorso per il recupero delle competenze genitoriali ed in particolare in quelle situazioni caratterizzate da conflittualità tra la famiglia e il Servizio stesso. Ciononostante, diversi operatori dei servizi territoriali hanno evidenziato anche le difficoltà di fronte ad una famiglia non collaborativa, nei confronti delle quali il provvedimento di affidamento può portare a risultati contrari

*A3:.. il decreto è utile se c'è la collaborazione della famiglia, se la famiglia non collabora, spesso il decreto aumenta la conflittualità fra servizio e genitori, può rappresentare un elemento di rottura nel rapporto con la famiglia.*

*R4: Nelle situazioni familiari troppo compromesse, là dove sussiste grave pregiudizio per i minori, in presenza di genitori violenti, il servizio spesso non ha alcuna influenza su di loro, di conseguenza l'Istituto dell'affido diventa ininfluente*

La maggior parte degli intervistati vede comunque nell'istituto dell'affidamento di minore al Servizio sociale un valido strumento utile ad evitare, anche se in situazioni critiche, la decadenza della responsabilità genitoriale a favore di una sua provvisoria limitazione, articolata in prescrizioni per i genitori e incarichi per i Servizi.

Per molti operatori della giustizia, la diffusione di questo strumento è giustificata proprio dall'alto livello di flessibilità che lo caratterizza; l'incertezza della base giuridica su cui si fonda permette di utilizzarlo in molti modi possibili finalizzandolo di volta in volta secondo gli obiettivi stabiliti: può essere utile sia nella fase iniziale in cui è necessario un intervento contenuto per tutelare il minore nell'immediato, per poi procedere ad un'istruttoria più accurata, sia in una fase più stabilizzata in cui la situazione è più chiara e si renda necessario delimitare con più precisione comportamenti inadeguati dei genitori per favorire il recupero del loro ruolo genitoriale.

Al contrario, la maggior parte degli operatori sociali e sociosanitari vede nella mancata definizione normativa dell'Istituto un vuoto che non aiuta gli operatori nel suo utilizzo.

Alcuni operatori della giustizia hanno evidenziato che il Servizio si trova ad esercitare ruoli che talvolta vanno in corto circuito:

*G3: In una famiglia c'è qualcosa che non va, viene coinvolto il Servizio che se non riesce a convincere la famiglia a cambiare atteggiamento, comportamento, fa una segnalazione in Procura. ... A questo punto il Servizio deve tornare in quella casa, in quella famiglia. Cosa accade? Che quella madre che magari si era aperta perché aveva bisogno di un sostegno, si rende conto che quelle persone a cui aveva chiesto un sostegno sono quelle che hanno fatto la segnalazione... il Servizio si trova ad offrire sostegno alla famiglia che ha segnalato perché in quel momento contingente non è in grado di sostenere il suo ruolo genitoriale.*

Secondo un altro operatore della giustizia tale situazione potrebbe essere risolta attribuendo la funzione di accompagnamento e supporto dei genitori nel recupero del loro ruolo genitoriale a soggetti differenti rispetto a quelli che hanno agito nell'ottica della protezione e tutela del bambino segnalando la famiglia all'Autorità giudiziaria.





G1: *...Forse se si riuscisse a differenziare questi ruoli: segnalante e colui che interviene.. forse sarebbe utile un servizio sociale in funzione dell'azione del PM e un servizio sociale al servizio della funzione giurisdizionale.*

### **3.1.4 La limitazione della responsabilità genitoriale**

Gli operatori dei Servizi sono d'accordo sul fatto che si tratti di una limitazione della responsabilità genitoriale, ma richiedono che questa sia specificata in modo inequivocabile nel decreto per evitare conflitti interpretativi con i genitori e gli avvocati di parte.

A9: *Innanzitutto noi consideriamo un provvedimento di affido di minore al Servizio come una limitazione della potestà genitoriale. La limitazione non è esplicitata nel decreto ma nel momento in cui incontriamo la famiglia lo comunichiamo noi ai genitori...*

A4: *... di fatto l'affidamento al servizio è una misura limitativa della potestà genitoriale, non sostitutiva, noi come servizio non possiamo garantire una vigilanza 24h/24h, anche perché non è nemmeno questo il senso dell'istituto, credo sia importante costruire un progetto con una serie di azioni precise...*

Gli operatori dei Servizi evidenziano la loro difficoltà ad agire ruoli di grave responsabilità in contesti sempre più complessi, con il rischio di essere accusati di non aver fatto abbastanza e quindi di risultare inadempienti o di fare più di quanto gli sia stato richiesto andando oltre il mandato conferito.

A1: *...la mia preoccupazione ... è che un giorno qualche magistrato si svegli e dica tu assistente sociale non hai fatto a sufficienza quello che dovevi fare per il minore che ti avevo affidato, oppure hai fatto troppo...*

A8: *A mio parere i provvedimenti andrebbero limitati e sostituiti con altre forme. La genericità dà troppa responsabilità all'assistente sociale che va oltre il proprio ruolo. Talvolta i tribunali danno anche indicazioni contrastanti.*

Nelle situazioni in cui c'è la collaborazione dei genitori, l'assunzione di responsabilità da parte degli operatori è naturalmente più chiara grazie anche alla condivisione del progetto; laddove la situazione è conflittuale, tutte le decisioni diventano più difficili e il potere assegnato con il decreto se non ben definito diventa meno comprensibile e gestibile.

A3: *Il decreto può aiutare l'assistente sociale a realizzare quel progetto educativo soltanto se i genitori sono collaborativi, altrimenti no, non c'è decreto che tenga.*





P3: *Il decreto è di aiuto quando manca la collaborazione della famiglia, e anche quando ci sono conflitti più forti. Non è utile se non è calibrato sul singolo genitore e talvolta a mio parere dovrebbe essere condiviso con loro.*

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. Spesso questi ultimi reputano eccessivo il potere esercitato dai Servizi a fronte di un decreto di affidamento e questo rende ancora più difficile l'operare dei servizi.

A8: *Il provvedimento espone i servizi ma espone anche i minori. Quanto ti puoi spingere? Per di più gli avvocati stanno prendendo sempre più campo, sono molti i tentativi da parte degli avvocati di utilizzare i provvedimenti in modo dibattimentale e questo mette molto a rischio l'intervento di tutela dei minori.*

P3: *Talvolta l'avvocato alimenta ulteriormente i conflitti e invece di cercare la mediazione e la collaborazione fomenta il conflitto per portare la causa il più avanti possibile*

Altri operatori hanno sostenuto l'opportunità che il decreto definisca gli ambiti in cui i genitori risultano effettivamente carenti e quindi inadeguati ad occuparsi dei figli e per i quali il Servizio debba intervenire e prendere decisioni.

### **3.1.5 Quando l'affidamento al Servizio è disposto con provvedimento definitivo**

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

Alcuni sottolineano come l'affidamento, per natura e finalità, dovrebbe avere una durata limitata nel tempo. Dovrebbe 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 prese decisioni da attuare con altri tipi di misure, definitive e risolutive di una situazione sospesa. Viene richiamata la logica del lavorare per progetti, con obiettivi da raggiungere, tempi e verifiche. Per questo nelle interviste emerge scetticismo sull'uso del decreto definitivo. La sensazione è che comunque si ricorra in modo residuale a questo tipo di decreti e che questi siano per loro natura sempre modificabili sul piano giuridico.

A2: *Un altro elemento importante sono i tempi, un affidamento al Servizio dovrebbe avere un termine, siamo in un'epoca in cui in tutti gli ambiti si lavora per progetti perché hanno un inizio ed una fine, non vedo perché anche l'affido al Servizio non lo debba avere.*

R4: *A mio parere l'affido al Servizio ha senso se è a tempo determinato, non può essere il Servizio l'elemento che tiene in piedi una famiglia, può essere un elemento di supporto, ma non si può sostituire alla famiglia. Inoltre un decreto definitivo, anche se può essere riaperto in ogni momento dal Servizio, incide in maniera negativa, significa mettere un punto fermo sul fatto che quella situazione non possa essere cambiata. A mio parere così come la norma prevede che un affido eterofamiliare non possa durare più di due anni, anche l'affido al Servizio sociale dovrebbe essere per legge a tempo determinato.*





A4: ... l'affidamento al servizio dovrebbe avere un termine, non dovrebbe durare vita natural durante, non ha senso un affidamento per 10 anni, quando il minore resta con la propria famiglia. Dovrebbe essere temporaneo, dopo di che deve evolvere in altro, se i genitori non ce la fanno dovrà essere intrapresa un'altra strada.

### 3.1.6 Rapporti tra Servizio affidatario e altri soggetti

Per quanto riguarda i rapporti tra il Servizio affidatario e i principali soggetti coinvolti: l'Autorità giudiziaria, i genitori, gli altri Servizi territoriali e gli avvocati delle parti, le interviste raccolte fanno emergere la complessità del contesto in cui si trova a operare il Servizio affidatario, un contesto che negli ultimi anni si è notevolmente modificato, non solo per effetto dell'applicazione alla volontaria giurisdizione delle regole del giusto processo e delle norme processuali della legge 149 del 2001, ma, secondo alcuni degli intervistati, anche per il generale aumento della conflittualità genitoriale e del livello di problematicità delle situazioni seguite dai Servizi.

#### a. Servizio affidatario e Autorità giudiziaria

I principali ostacoli che sembrano influenzare negativamente il rapporto fra Servizio affidatario e Autorità giudiziaria sono: le carenze organizzative e di organico che interessano sia il mondo dei Servizi che quello

della magistratura; i diversi caratteri della personalità coinvolte; la qualità delle esperienze costruite nel corso del tempo; la mancanza di comunicazione e la scarsa valorizzazione delle competenze e il rispetto dei ruoli di ciascuno. Molti auspicano il ritorno ad un confronto diretto operatore giudice che consentiva di sviluppare dei progetti e di risolvere situazioni critiche con molta più facilità e celerità consentendo lo sviluppo di interventi più rispettosi delle esigenze del minore.

R2: *Quando ero giovane si telefonava direttamente ai giudici e si entrava subito nel merito delle questioni, adesso il canale diretto non c'è più, per telefono non rispondono, per fax, prima che ti rispondano passano giorni e giorni... per chi lavora a Firenze è più facile, mi metto davanti alla porta del giudice e aspetto, per noi significa perdere le mattinate e non possiamo permetterci di perdere tutto questo tempo. Per di più sono anche molto aumentati i casi e i giudici hanno sempre più fascicoli aperti. Noi siamo i consulenti del giudice e quindi dovremmo essere la terza mano del giudice...*

Per molti, quindi 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.



G3: *I Tribunali dovrebbero essere più attrezzati come quantità di persone e i giudici dovrebbero operare maggiormente in collettività.*

P3: *A volte c'è una certa aggressività da parte del Tribunale nei confronti dei servizi, come se noi non facessimo nulla; noi facciamo anche troppo rispetto alle risorse che abbiamo. Qui siamo 4 gatti e ci occupiamo di 2 quartieri e mezzo. Il tribunale a volte ci manda degli imperativi categorici e spesso nel dispositivo non ne tiene conto. Sarebbe opportuno organizzare dei tavoli di confronto con gli operatori*

P2: *E' difficile comunicare telefonicamente con i giudici, alla fine mandi lettere... Sarebbe opportuno costruire un canale di comunicazione efficiente ed efficace. Un'altra cosa da evidenziare è che non c'è scambio fra il Servizio e il Tribunale, noi siamo al servizio del Tribunale ma i giudici non sono al nostro servizio, invece il Tribunale deve lavorare anche per me, se ho dei dubbi è opportuno che mi risponda, io rispondo, lui no.*

A4: *Ad oggi molto spesso se chiami il tribunale non ti risponde nessuno, se chiedi del giudice x nessuno sa quando c'è, in cancelleria nessuno ti risponde. Mandi le mail nessuno ti risponde, salvo poi quando loro hanno bisogno allora il servizio sociale deve mettersi subito all'opera. C'è uno sbilanciamento molto forte*

Per diversi operatori occorre lavorare anche sul terreno della comunicazione più generale cercando, se non di omogeneizzare i riferimenti culturali, almeno stabilire delle linee guida, delle intese di massima tra istituzioni che rendano possibile una migliore definizione delle pratiche di comunicazione e di collaborazione, anche attraverso la costituzione di tavoli istituzionali rivolti al confronto tra attori diversi e attività formativa.

A4: *Credo che la celerità e la fluidità nella comunicazione siano due aspetti fondamentali, da non trascurare anche i momenti di formazione e di aggiornamento comuni. Lo sviluppo di un linguaggio comune è un processo, va costruito partendo dal basso e non per imposizione. L'aggiornamento su queste tematiche sarebbe molto utile.*

R8: *Sarebbe utile condividere linee guida comuni per condividere le caratteristiche che i provvedimenti dovrebbero avere: cosa si può aspettare il servizio dal tribunale e cosa si può aspettare il tribunale dal servizio, quanto definito deve poi essere condiviso al livello regionale. Questo lavoro consentirebbe di dare una linearità alle relazioni fra enti, una condivisione dei comportamenti e una chiarezza dei ruoli che ognuno può agire*

A11: *Sarebbe opportuna una comunicazione più fluida, se un provvedimento non funziona sarebbe opportuno avere un canale di emergenza con la procura. Di solito passano mesi e mesi prima di poter avere un ritorno dal Tribunale o dalla Procura. Andrebbe attivato un canale di emergenza. Ti posso mandare un fax e tu lo leggi. Ci vorrebbe più flessibilità, se ti segnalo un'urgenza bisognerebbe che tu mi rispondessi rapidamente. Io capisco che anche il Tribunale sia oberato, ma credo che un canale di emergenza andrebbe attivato.*

Alcuni magistrati ritengono che diversi operatori devono acquisire maggiore consapevolezza rispetto al ruolo fondamentale che gioca una relazione ben fatta e un progetto chiaro, in assenza dei quali per un giudice risulta impossibile esercitare al meglio il proprio mandato





G3: *potrei dire alle assistenti sociali di fare relazioni più chiare possibili, facendo attenzione a descrivere i fatti, bisogna però dire anche che di relazioni fatte bene ce ne sono tante, le problematiche ci sono nel caso di situazioni complicate, dove non c'è il bianco e il nero, ma prevale il grigio, è in questi casi che sorgono i problemi*

G1: *I servizi sociali devono imparare a rapportarsi maggiormente con la Procura minorile e con il suo ufficio, secondo me ancora soffrono della tradizione giuridica precedente alle riforme che hanno istituzionalizzato il processo minorile in armonia con il principio del giusto processo che è un processo di iniziativa di parte e non di ufficio. Il giudice è sempre più terzo anche nel Tribunale dei minorenni e quindi se l'iniziativa non è di parte privata, il ricorso avviene dalla parte pubblica, cioè avviene da parte del Procura minorile..... Una buona prassi è quella di una buona indagine iniziale, di una bella relazione, dati chiari in modo che il PM riesca a capire subito quale è la situazione e come debba intervenire e su quella formulare il suo ricorso.*

G4: *Con il Tribunale ordinario il compito dei servizi viene un po' ridimensionato, quando fanno le relazioni è necessario che scrivano in maniera fattuale, non devono avanzare ipotesi ma giustificare fatti. Mentre a volte la relazione del Servizio sociale è una ricostruzione dei fatti che prescinde dall'atto probatorio, non spiega perché si arriva a quelle conclusioni, solo in questo modo è possibile anche una controprova perché sono fatti specifici...*

Molti comunque sono gli intervistati che ripongono aspettative sul lavoro in corso fra Regione Toscana, alcuni operatori del territorio della Provincia di Firenze e operatori del Tribunale dei minori per delineare un documento di linee guida da adottare per tutto il territorio regionale.

### ***b. Servizio affidatario e genitori***

La relazione tra il Servizio e i genitori è una dimensione centrale, alla quale è spesso esplicitamente connessa l'efficacia stessa dell'affidamento. In alcuni casi l'operatore riesce a creare un rapporto di fiducia, in altri casi prevale la dimensione del conflitto e il Servizio è percepito come l'inquisitore e il controllore; l'operatore si deve relazionare con genitori arrabbiati, sempre più spesso sostenuti dagli avvocati e se i genitori non collaborano l'operatore non riesce a portare avanti alcun progetto. In questo contesto difficile, le modalità operative del Servizio giocano un ruolo decisivo e quindi risultano molto rilevanti la competenza professionale e l'esperienza dell'operatore.

P3: *Questo istituto serve per cercare di spingere la famiglia a collaborare con i servizi laddove le famiglie multi-problematiche sfuggono. Comunque sia le famiglie sfuggono comunque, ad esempio stamattina una mamma non si è presentata...*

A11: *Da parte mia la segnalazione al Tribunale è un po' l'ultima spiaggia, significa che ho già sollecitato la famiglia a cambiare atteggiamento ... io lo dico alla famiglia: "...siamo arrivati al limite, procedo con la segnalazione al Tribunale..."*





*A2: Per noi invece l'affidamento al Servizio è un percorso durante il quale i genitori vengono messi alla prova e noi in questo percorso li aiutiamo ma anche li valutiamo, quindi, se non sono collaborativi e non si assumono le loro responsabilità sarebbe opportuno procedere altrimenti.*

Essenziale nel rapporto con i genitori è la trasparenza rispetto alle valutazioni effettuate e alle azioni che verranno messe in atto. Leggere le relazioni inviate all'Autorità giudiziaria, leggere insieme i decreti del Giudice sono pratiche che, anche se non semplici, aiutano a fare chiarezza.

### **c. Servizio affidatario e avvocati dei genitori**

Poiché si tratta di storia recente, la costruzione della relazione tra Servizi e legali, è ancora in corso. Dalle interviste si rileva come, in questo ambito la competenza e l'esperienza dei singoli hanno molta rilevanza. Gli avvocati intervengono sempre di più e in alcuni casi utilizzano i provvedimenti in modo dibattimentale e ciò è percepito dai servizi come un'azione che mette a rischio l'intervento di tutela dei minori.

Conta molto l'atteggiamento dell'avvocato e il suo modo di interpretare l'intervento del Servizio. Di fronte ad un legale che si pone in contrapposizione il Servizio tende a chiudersi e a proteggersi, ciononostante molti operatori riconoscono che la collaborazione con l'avvocato può costituire una valida risorsa per il lavoro del servizio. Se il legale riconosce e rafforza la funzione d'aiuto offerta dal Servizio e ridimensiona quella del controllo, la conflittualità viene contenuta e si possono innescare virtuose collaborazioni. Le difficoltà sembrano maggiori nelle situazioni che coinvolgono il Tribunale ordinario, dove spesso ci sono avvocati che non hanno esperienza nell'ambito della tutela dei minori.

*A11: ...se è possibile trovare un punto di contatto è sempre utile. Quando c'è collaborazione e c'è un obiettivo comune la cosa funziona. Dipende molto dalle sensibilità personali. E' inutile che tu lavori con il genitore su alcuni aspetti mentre l'avvocato rema contro, è utile trovare una collaborazione.*

*A10: Prima c'era la prassi di non parlargli poi con l'esperienza abbiamo capito che a volte un confronto può essere utile. Ovviamente noi abbiamo come obiettivo la tutela del minore e quindi il nostro compito è quello di rimanere al di sopra delle parti.*

*A02: Il servizio, come pubblico ufficiale, fa delle relazioni sulle quali le parti non possono dire niente, perchè noi il servizio non possiamo chiamarlo a testimoniare, il servizio non ci parla o ci parla raramente. Sta sempre tutto al libero arbitrio dell'assistente sociale. Se questa è attenta e accetta il contraddittorio con gli avvocati, lavora con gli avvocati, bene, altrimenti di solito le assistenti sociali fanno la loro relazione, vedono come interlocutore solo il tribunale a questo relazionano e su quelle relazioni noi possiamo dire però senza interagire. ...Il Tribunale dovrebbe prevedere dei protocolli di intesa secondo i quali il Servizio interagisce con l'avvocatura.. Questo anche perché se l'avvocatura si sente coinvolta in un percorso, può lavorare, se invece gli calano dall'alto le decisioni, queste vengono vissute come imposizioni e non ci collabora.*





R8: *Cerchiamo di coinvolgere gli avvocati delle parti per tutelare il bambino, abbiamo visto che se si convocano entrambi ad un tavolo, avendo come obiettivo la tutela del minore, funziona, si lavora meglio, anche se ci sono avvocati e avvocati. Prima i nostri interlocutori erano i giudici e i genitori, ora i nostri interlocutori sono i giudici e gli avvocati. ...alla luce di questo cambiamento stiamo cercando di fare della formazione perché sono sempre più gli avvocati a parlare al posto dei genitori, questo cambia molto, se noi dobbiamo relazionarci agli avvocati, noi lo dobbiamo fare nell'interesse del bambino e questo complica il rapporto, bisogna cambiare registro.*

A9: *Gli avvocati sono una parte quasi centrale dei progetti, forse anche perché siamo in un comune piccolo, per cui i rapporti sono abbastanza semplici. Ci troviamo spesso allo stesso tavolo. Ci sono delle difficoltà ma in linea di massima c'è collaborazione e stima, non sono molti gli avvocati che ci ritroviamo di fronte, forse l'aspetto comunitario aiuta.*

### **3.1.7 Utilità ed efficacia dell'affidamento al Servizio sociale**

Dall'analisi delle interviste emerge che alcuni considerano utile l'affidamento al Servizio sociale perché non esistono delle valide alternative, esso rappresenta quindi l'unico modo di intervenire in maniera più incisiva, laddove manca la disponibilità dei genitori ad accettare gli aiuti proposti dal Servizio.

A11: *Da parte mia la segnalazione al Tribunale è un po' l'ultima spiaggia, significa che ho già sollecitato la famiglia a cambiare atteggiamento ... io lo dico alla famiglia: "...siamo arrivati al limite, procedo con la segnalazione al Tribunale..." C'è da dire però che il decreto di affidamento di minore al Servizio non sempre funziona, soprattutto quando non è dettagliato....*

E1: *Per noi l'affido al servizio sociale rappresenta uno strumento molto utile, se riuscissero ad individuarne uno diverso ma capace di tutelare meglio il minore, ben venga. Per noi è fondamentale.*

G3: *Un decreto serve sempre al Servizio. Se in una famiglia c'è qualcosa che non va, viene coinvolto il Servizio, ma se non riesce a convincere la famiglia a cambiare atteggiamento, comportamento, fa una segnalazione in Procura.... avere un decreto del Tribunale è un po' come dire "mi manda Picone" cioè, non vengo per volontà mia ma sono mandato, la responsabilità è degli altri.*

Alcuni ritengono che l'utilità di questo Istituto dipenda molto dalle capacità e dalle professionalità dei singoli

G3 *Il Servizio si trova nella situazione più difficile, deve essere convincente e spesso queste famiglie non vogliono essere convinte, anzi a volte minacciano gli assistenti sociali, la soluzione secondo la mia esperienza è arrivare a realizzare il "possibile". ....Il giudice può fare anche un provvedimento dettagliato e preciso, ma se poi il servizio non riesce a trovare il giusto canale*





*comunicativo con i genitori, non c'è decreto che tenga e far eseguire un decreto con la forza è molto difficile.*

*A2 C'è una grande discrezionalità nei comportamenti, un giudice si può comportare in un modo e un altro in maniera differente. Stessa discrezionalità si rileva anche nei Servizi, alcune assistenti sociali sono più intraprendenti, altre invece senza indicazioni precise non operano. E' una questione di debolezza normativa dell'Istituto.*

Altri testimoni privilegiati ritengono che lo strumento non sia risolutivo e quindi il suo uso dovrebbe essere limitato ai casi in cui potrebbe veramente realizzare l'interesse del minore. Come già detto in precedenza, l'utilità dell'affido al Servizio sociale dipende molto anche dal livello di conflittualità in cui gli operatori si trovano ad intervenire come anche dall'esistenza di una rete organizzata e da una comunicazione fluida fra i vari attori che in diverso modo intervengono sul caso

*A2: ... Il decreto può aiutare l'assistente sociale a realizzare quel progetto educativo soltanto se i genitori sono collaborativi, altrimenti no, non c'è decreto che tenga.*

*A01: Dietro il decreto del Tribunale c'è un grande lavoro di collegamento fra servizi sociali, psicologia, responsabili di case famiglia, famiglie affidatarie.. ... a mio parere è molto importante il confronto, aiuta a capire meglio le relazioni degli operatori e a prendere decisioni. Stiamo parlando di bambini in continua evoluzione, occorre capire quale sia la soluzione migliore per il benessere del bambino.*

### **3.1.8 Ipotesi per un intervento del legislatore**

Un particolare approfondimento nelle interviste ha riguardato l'opportunità o meno di un intervento normativo per affrontare gli aspetti dell'affidamento al Servizio sociale ritenuti poco chiari. Secondo alcuni è importante intervenire per novellare la norma anche alla luce dei cambiamenti avvenuti negli ultimi decenni

*A1 Dobbiamo pensare al momento storico in cui questa norma è stata prodotta, è stata creata per aiutare quei genitori che di fronte ad un comportamento deviante del figlio non riuscivano a gestirlo, era il comportamento del figlio che non era consono. Oggi invece la rappresentazione che abbiamo dei problemi dei minori è cambiata, si è ribaltata. Oggigiorno è difficile che si attribuisca la causa di un comportamento deviante esclusivamente ad un minore, di solito le difficoltà comportamentali del minore vengono sempre ricondotte ad una situazione familiare difficile. Oggi si tende più a dire che sono i genitori a non essere capaci/adequati a svolgere il loro ruolo genitoriale, piuttosto che ad attribuire la colpa al bambino. E' stata ribaltata l'interpretazione. Quindi lo strumento dell'Affido al Servizio Sociale risulta essere inadeguato; è uno strumento che lascia ai Servizi tutti i problemi...*

Alcuni si dimostrano scettici sulla possibilità di intervenire in maniera utile sul tale istituto





*G3: Avere una normativa più precisa significherebbe dire: il Tribunale interviene solo quando deve essere limitata la potestà genitoriale, dando un incarico preciso al Servizio su quella limitazione. Ma la difficoltà non sta nello scrivere un provvedimento dettagliato, piuttosto nell'eseguirlo perché alla fine o tu convinci la famiglia a collaborare oppure alla fine fai intervenire la polizia. ... E inutile che si crei a monte una cosa precisa se poi la situazione in concreto è difficile, ... la cosa più saggia sarebbe fare dei provvedimenti realizzabili. E' una giostra che difficilmente si può modificare.*

Altri ritengono che sarebbe utile definire meglio i poteri dei servizi nei confronti delle famiglie collocatarie, altri ancora la necessità di evitare sovrapposizioni tra servizi che controllano e servizi che sostengono, ma la maggior parte si esprime a favore dell'Istituto ed evidenzia come la stesura ed adozione di linee guida a livello locale, risulterebbe più utile rispetto ad una nuova norma, che comunque resterebbe astratta e quindi non risolutiva. Oltre alla stesura di apposite linee guida molti insistono anche sulla utilità di creare opportunità di formazione e confronto fra i diversi operatori coinvolti nell'affido di minore al Servizio sociale, ma anche sulla necessità di lavorare per una migliore ed efficace comunicazione fra i vari operatori coinvolti che invece spesso è strettamente connessa alla disponibilità o meno degli stessi.

*A8: Sarebbe utile condividere linee guida comuni per individuare le caratteristiche che i provvedimenti dovrebbero avere: cosa si può aspettare il Servizio dal Tribunale e cosa si può aspettare il Tribunale dal Servizio, quanto definito deve poi essere condiviso al livello regionale. Questo lavoro consentirebbe di dare una linearità alle relazioni fra enti, una condivisione dei comportamenti e una chiarezza dei ruoli che ognuno può agire..*

*A4: Credo che la celerità e la fluidità nella comunicazione siano due aspetti fondamentali, da non trascurare anche i momenti di formazione e di aggiornamento comuni. Lo sviluppo di un linguaggio comune è un processo, va costruito partendo dal basso e non per imposizione. L'aggiornamento su queste tematiche sarebbe molto utile.*

*A5: I tempi del Tribunale non sono umani, non sono adeguati alle esigenze dei bambini. Noi siamo l'interfaccia del cittadino, che si rivolge a noi per sapere se può fare o non fare qualcosa e noi spesso non possiamo rispondere, dobbiamo chiedere al Tribunale che magari ci risponde dopo un anno!*



### 3.2.1 dati del questionario online

Come accennato, una delle due linee di indagine realizzate nel quadro della collaborazione con gli altri Garanti ha previsto una rilevazione tramite questionario compilabile online dagli assistenti sociali. Gli operatori del territorio che hanno compilato il questionario sono stati 147. La tabella 1 mostra che oltre la metà di questi, il 52,4%, lavora per un comune o unione di comuni, un quarto circa per una AUSL e nel 15,4% dei casi per istituzioni del privato sociale. Inoltre, dalla tabella 2 vediamo che poco meno del 45% lavora nel servizio da oltre 10 anni, ma ben il 55% vanta un'esperienza più che decennale con i minori.

**Tabella 2. Qual è il suo ente di appartenenza?**

	n	%
comune o unione di comuni	75	52,4
AUSL	36	25,2
privato sociale	22	15,4
Altro	10	7,0
<b>Totale</b>	<b>143</b>	<b>100,0</b>

**Tabella 3. Anni di servizio e di lavoro sui minori**

anni di servizio	da cui si occupa di minori			
	n	%	n	%
fino a 5	39	28,3	28	20,4
6-10	42	30,4	33	24,1
11-20	36	26,1	59	43,1
oltre 20	21	15,2	17	12,4
<b>Totale</b>	<b>138</b>	<b>100,0</b>	<b>137</b>	<b>100,0</b>

Focalizzando l'attenzione sullo specifico ufficio o servizio in cui lavorano, il 58,5% dei casi risponde che l'ufficio o il servizio in cui lavora si occupa di minori per funzione propria; andando poi a confrontare l'esperienza dell'operatore con la storia del servizio nel quale è inserito, vediamo che pur in presenza di una lieve differenza percentuale, sia gli operatori (nel 72% dei casi) che i servizi (nel 85% dei casi) non si occupano esclusivamente di minori ma anche di altri soggetti.

**Tabella 4. L'ufficio o il servizio in cui lavora si occupa di minori per funzione propria o delegata?**

	n	%
funzione propria	83	58,5

delegata	59	41,5
<b>Totale</b>	<b>142</b>	<b>100,0</b>

### Grafico 1. Si occupa solo di minori o anche di altri soggetti: confronto tra operatore e ufficio in cui lavora

Le risposte al questionario on line, rispetto alla diffusione dell'affidamento al Servizio sociale da parte del Tribunale per i minorenni, confermano l'opinione degli intervistati, infatti per il 67,6% lo strumento è abbastanza utilizzato e per il 70,3% di questi la sua diffusione è in aumento; solo una minima parte di coloro che hanno risposto (2,1%) afferma che il ricorso a questo istituto è in diminuzione.

**Tabella 5. Frequenza e andamento dell'affidamento al servizio sociale emesso dal Tribunale per i minorenni**

	<b>n</b>	<b>%</b>
poco diffuso	6	4,1
abbastanza diffuso	98	67,6
molto diffuso	41	28,3
in aumento	102	70,3
stabile	40	27,6
in diminuzione	3	2,1
<b>Totale rispondenti</b>	<b>145</b>	

Soltanto per l'8,5% dei rispondenti l'affido al Servizio sociale non incide sulla potestà genitoriale, il resto degli intervistati si divide equamente fra coloro che ritengono che l'affido al servizio incida sulla potestà genitoriale (46,1%) e coloro che ritiene che l'affido incida sulla potestà genitoriale solo se c'è un esplicito riferimento nel decreto (45,4%).

Rispetto all'autonomia degli operatori del Servizio sociale in presenza di un generico decreto di affidamento il 56,3% degli intervistati dichiara che gli operatori possono decidere in merito alla regolazione dei rapporti tra genitori e figli, il 45,9% che possono decidere sulla valutazione psicologica del minore e il 43,7% sulle visite mediche pediatriche di base.

**Tabella 6. 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:**

	n	%	totale rispondenti
sospensione dei rapporti tra minore e genitori	10	7,4	135
regolazione dei rapporti tra genitori e figli	76	56,3	135
ricovero del minore in ambiente protetto	39	28,7	136
questioni scolastiche: iscrizione, ritiro pagella, etc.	40	29,6	135
cambio residenza	15	11,1	135
visita medica pediatrica di base	59	43,7	135
valutazione psicologica del minore	62	45,9	135

Riguardo all'atteggiamento più opportuno che il Servizio sociale affidatario deve tenere in caso di contrasto con i genitori su specifici interventi a tutela dei minori, la maggioranza relativa dei rispondenti, pari al 45%, afferma che è necessario chiedere un'autorizzazione al giudice; il 23,6% che è opportuno fare una segnalazione alla procura minorile; il 16,4% che si deve fare una segnalazione al giudice che ha emesso il decreto. Infine, il 14,3% afferma che non è chiara la normativa e solo un intervistato ritiene che bisognerebbe decidere al posto dei genitori.

### **Grafico 2. Comportamento idoneo del Servizio sociale in caso di contrasto con i genitori su interventi importanti per la tutela del minore**

Fermo restando che solo il 2% degli intervistati afferma che i decreti di affido al Servizio sociale disposti dal Tribunale per i minorenni sono per lo più dettagliati e che quindi specificano gli ambiti di pertinenza e di intervento da parte dei servizi e che al più essi sono a volte generici a volte dettagliati (30,6%), ben il 78% ritiene che per il suo lavoro e per quello del suo servizio sia più utile un decreto di affidamento al Servizio di questo tipo. Il livello di dettaglio di un decreto dipende per il 34,8% degli intervistati dalle caratteristiche del caso, per il 29% dallo stile del giudice e per il 21% da quanto dettagliate sono le informazioni che il servizio invia.

**Tabella 7. Il livello di dettaglio del decreto disposto dal Tribunale per i minorenni dipende in modo principale:**

	n	%
dallo stile del giudice	40	29,0
dall'eshaustività delle informazioni inviate dal servizio	29	21,0
dalle caratteristiche del caso	48	34,8
dalla fase del procedimento giudiziario	1	0,7
Altro	20	14,5
<b>Totale</b>	<b>138</b>	<b>100,0</b>

Nel 67% dei casi circa, i servizi ricevono decreti di affidamento disposti anche dal Tribunale ordinario. Per il 29% circa si tratta di decreti generici, per circa il 27% di decreti sia generici che dettagliati; sono solo il 17% coloro che indicano decreti dettagliati. Inoltre, gli intervistati segnalano che vi è una differenza tra i giudici del Tribunale ordinario e quelli del Tribunale dei minorenni nell'interpretazione dell'affidamento al servizio sociale.

**Tabella 8. Il servizio riceve decreti di affidamento disposti dal Tribunale ordinario**

	n	%
per niente	44	32,6
raramente/ a volte	81	60,0
spesso	10	7,4
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>100,</b>
	<b>5</b>	<b>0</b>

**Tabella 9. Interpretazione dell'affidamento al servizio sociale dai giudici del Tribunale per i minorenni e del Tribunale ordinario**

	n	%
sì, nello stesso modo	10	8,5
solo in parte	35	29,9
no, in modi differenti	30	25,6
non saprei	42	35,9
<b>Totale</b>	<b>117</b>	<b>100,</b>
		<b>0</b>

Come mostra il grafico 3, i motivi della diversa interpretazione sono riconducibili per il 37,5% a una diversa conoscenza del mondo dei servizi e a seguire, a una diversa conoscenza o interpretazione dello strumento (29,2%) o alla diversità delle situazioni che si trovano a dover affrontare (26,4%).



### **Grafico 3. Motivi della diversa interpretazione tra i giudici del Tribunale ordinario e del Tribunale dei Minorenni**

L'affidamento al servizio sociale disposto con decreto o sentenza definitiva risulta molto (23%) o abbastanza frequente (51%) per i rispondenti, ma per il 19% di essi non è mai utile, nemmeno se limitato nel tempo come invece ritiene il 66% degli operatori. Il 74% di coloro che non lo ritengono utile, sostengono che, in effetti, quando il caso è chiuso, mutano gli equilibri tra il servizio e i genitori.

Per il proprio lavoro, gli intervistati ritengono che l'istituto dell'affidamento al servizio sociale sia uno strumento utile nel 71% dei casi ed efficace nel 64%.

### **Grafico 4. Utilità ed efficacia dello strumento dell'affidamento al servizio sociale**

Per migliorare ulteriormente l'efficacia dello strumento, gli intervistati ritengono che sarebbe importante, da un lato, avere un canale diretto di comunicazione tra l'Autorità giudiziaria e il servizio – risponde molto o abbastanza la quasi totalità dei rispondenti – e, dall'altro, una maggiore precisione nel delineare gli ambiti decisionali del servizio e dei genitori - 98,5% dei rispondenti.

**Tabella**

**10.**

**Potreb**

**be**

**maggio**

**rmente**

**contrib**

**uire a**

**miglior**

**are**



dament  
o al  
servizio  
sociale:

	un interven to normati vo nazional e	un utilizzo più mirato rispetto alle situazion i	maggior e precisio ne nel delinear e gli ambiti decision ali del servizio e dei genitori	stabilire la durata del decreto di affidam ento al Servizio sociale	avere un canale diretto di comunicazione tra l'Autorità giudiziaria e il servizio					
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
molto	79	60,3	90	69,2	115	86,5	72	55,0	102	77,3
abbast nza poco	37	28,2	35	26,9	16	12,0	37	28,2	27	20,5
per niente non so	7	5,3	5	3,8	2	1,5	20	15,3	1	0,8
	1	0,8					2	1,5	1	0,8
	7	5,3							2	1,5
<b>Totale</b>	<b>131</b>	<b>100,0</b>	<b>130</b>	<b>100,0</b>	<b>133</b>	<b>100,0</b>	<b>131</b>	<b>100,0</b>	<b>132</b>	<b>100,0</b>

L'esigenza di una formazione su questo strumento è molto sentita. Infatti, anche se quasi la metà del campione dichiara di aver già partecipato ad attività formative relative all'affidamento al Servizio sociale, la totalità dei nostri intervistati ritiene che sarebbe utile continuare a formarsi. Infine, ad un'ultima domanda sulla figura del Garante questa conosciuta dalla quasi totalità degli intervistati e il 64% di essi dichiara che abbia un ruolo specifico, significativo e utile nell'ambito della tutela e della promozione di indirizzi.