

**Istituto
degli
Innocenti**



**L'ISTITUTO DELL'AFFIDAMENTO
AL SERVIZIO SOCIALE.
*ESPERIENZE E RAPPRESENTAZIONI DEGLI
ATTORI***

UNA RIFLESSIONE DALL'ESPERIENZA TOSCANA

DONATA BIANCHI, SILVIA MAMMINI, ROSA DI GIOIA

...FINALITÀ...

- ✓ verificare la percezione e l'interpretazione dell'affidamento al servizio sociale da parte degli operatori delle istituzioni che si occupano di protezione e tutela;
- ✓ raccogliere elementi utili a tracciare linee interpretative condivise sulla sua natura, i suoi significati e le sue implicazioni operative

LE DOMANDE DI PARTENZA...

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

La prima evidenza: quattro Regioni, quattro pratiche sovente differenziate anche in modo sensibile nei Tribunali per i minorenni e in quelli ordinari.

UNA RICERCA NAZIONALE PER CONFRONTARE PRATICHE E SAPERI

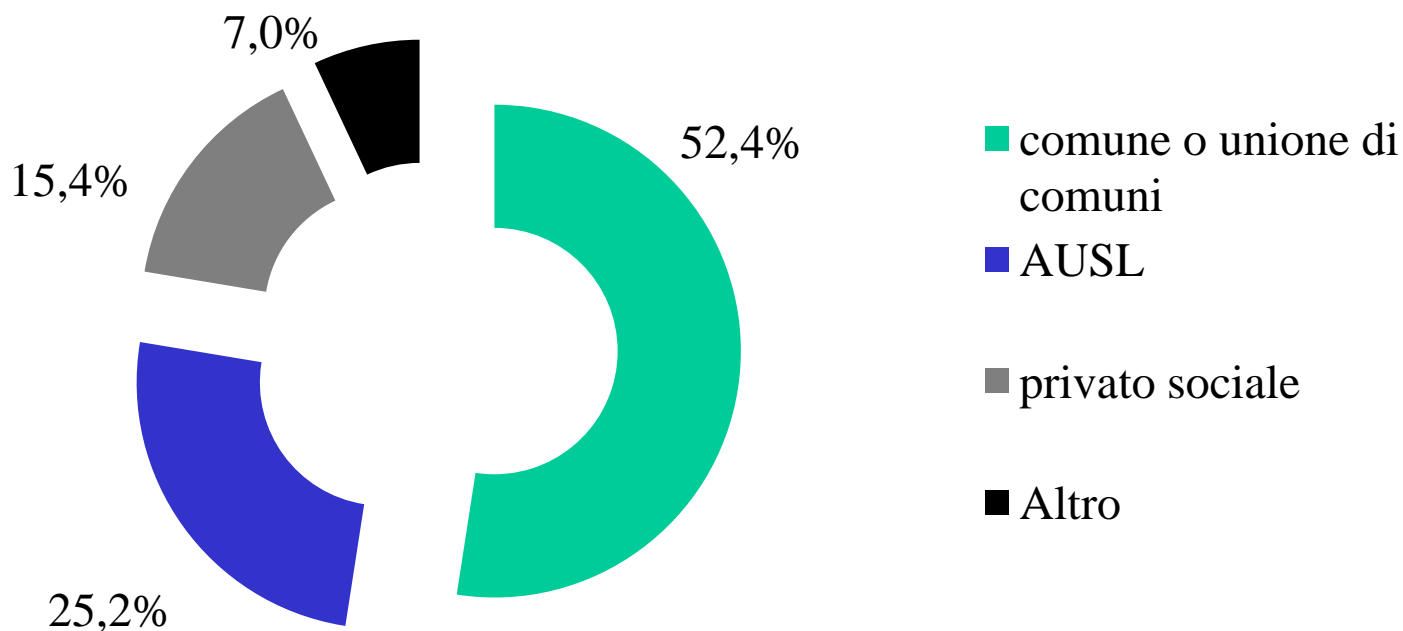
Realizzata in 4 Regioni: Toscana, Veneto, Emilia Romagna e Lazio

Analizzate complessivamente 750 decreti

Intervistati 95 testimoni chiave (assistenti sociali, giudici, psicologi, educatori professionali, avvocati, ecc..) – **25 interviste in Toscana**

Raccolti circa 470 questionari somministrati ad assistenti sociali e responsabili di servizi sociali – **147 questionari online compilati in Toscana**

DOVE LAVORANO GLI ASSISTENTI SOCIALI CHE HANNO COMPILATO IL QUESTIONARIO ONLINE IN TOSCANA?



IL 28% SI OCCUPA IN MODO ESCLUSIVO DI MINORENNI

LE SETTE DIMENSIONI DI ANALISI (TEMI) SU CUI SI È CONCENTRATA LA RICERCA

1. DIFFUSIONE DELL'ISTITUTO
2. CARATTERISTICHE DEL DECRETO
(*DETTAGLIATO VS GENERICO*)
3. FINALITA' E SIGNIFICATO
4. RESPONSABILITA' DEI SERVIZI AFFIDATARI
(*POTENZIALITA' E CRITICITA'*)
5. CRITICITA' RIFERITE AL DECRETO
DEFINITIVO
6. RAPPORTI TRA GLI ATTORI
7. UTILITA' ED EFFICACIA DELL'ISTITUTO

1.DIFFUSIONE: il contesto toscano...dalla rilevazione del Centro regionale

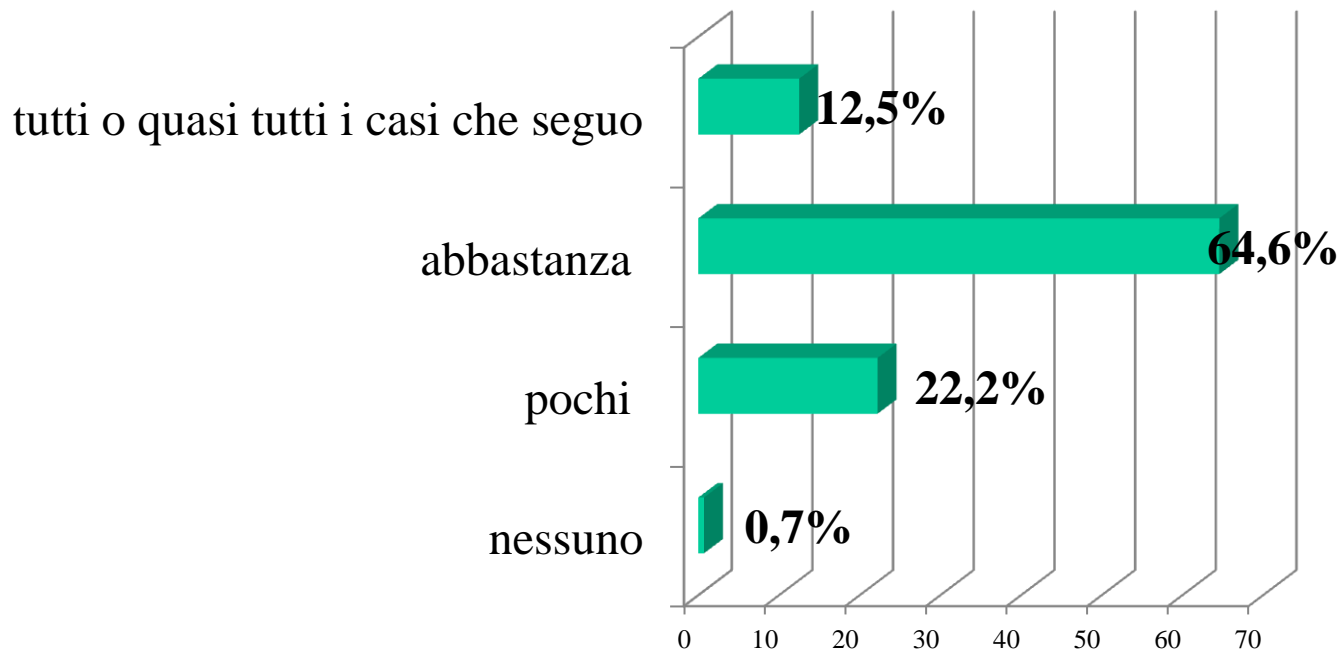
Al 31 dicembre 2012 sono 2102 i bambini e ragazzi affidati dall'autorità minorile e ordinaria al servizio sociale (pari al 23% del totale dei minorenni seguiti con le autorità giudiziarie, ma questa incidenza si differenzia molto da zona a zona, es. nelle Apuane sale fino al 58%) .

Il trend nell'utilizzo dell'istituto è crescente: erano 1626 nel 2010 (complessivamente +30%).

Solo il 34% dei 2102 bambini e ragazzi è collocato fuori dalla propria famiglia di origine.

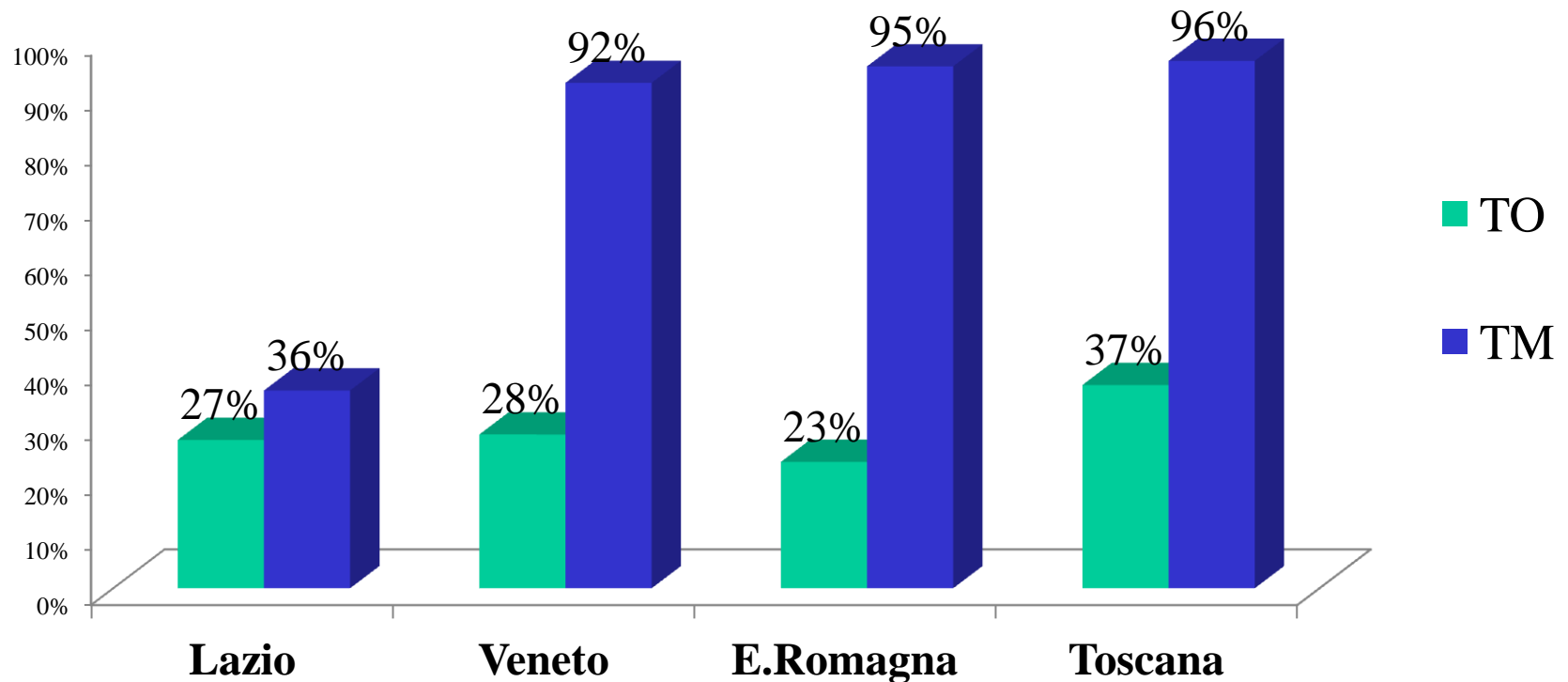
1.DIFFUSIONE

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



1.DIFFUSIONE.

Livello di utilizzo da parte del TM e del TO secondo gli operatori che hanno risposto al questionario (molto +abbastanza)



1.DIFFUSIONE.

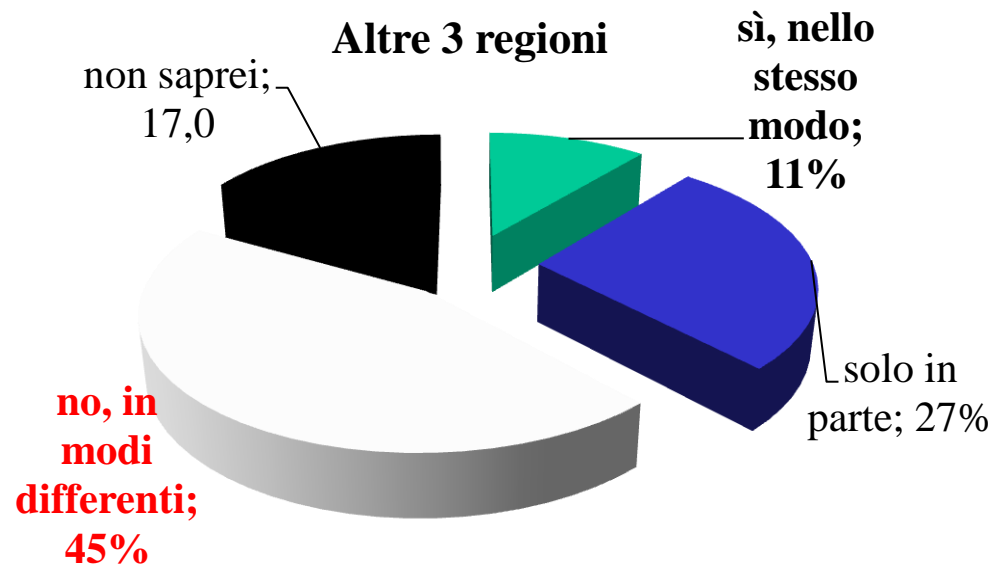
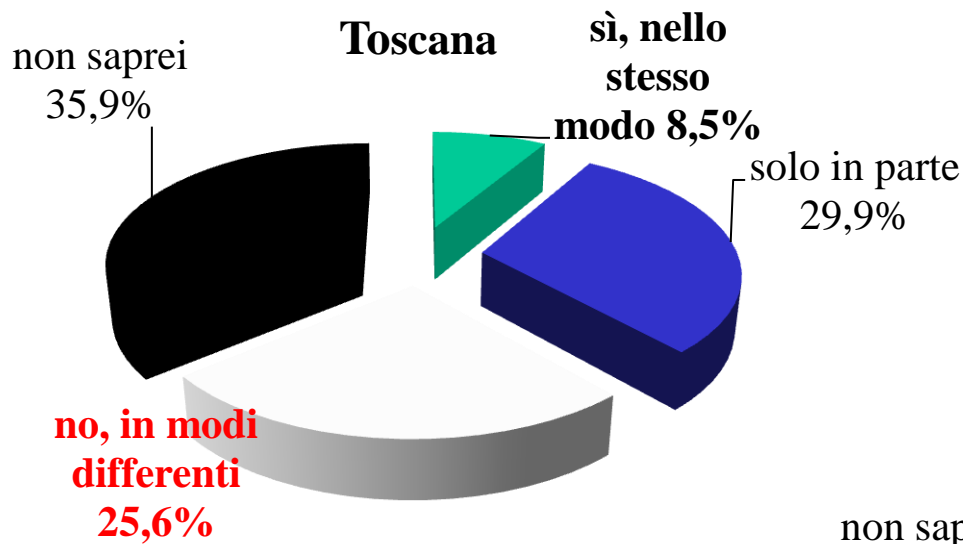
Per circa il 70% degli operatori che hanno risposto al questionario, la sua diffusione è in aumento.

Il ricorso all'Istituto è meno diffuso presso il TO, ma viste le nuove competenze in termini di conflittualità familiari e affidamento dei figli ai genitori non coniugati (Legge 219/2012), la sensazione degli intervistati è quella che aumenterà.

La maggior parte degli intervistati ritiene che lo strumento sia molto utilizzato perché non ne esiste un altro capace di tutelare i minori in situazioni simili.

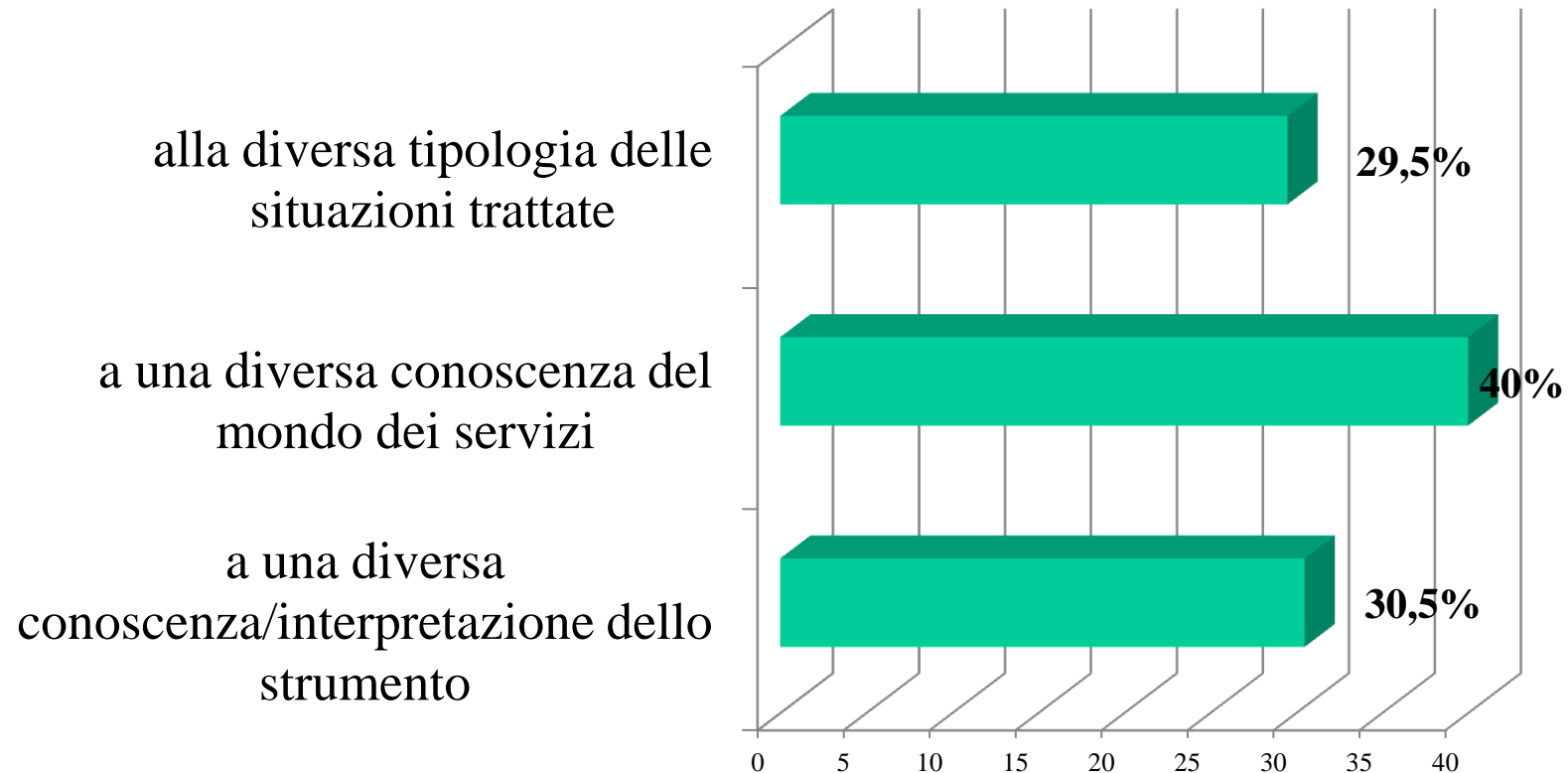
1. DIFFUSIONE.

TM e TO interpretano il decreto nello stesso modo?



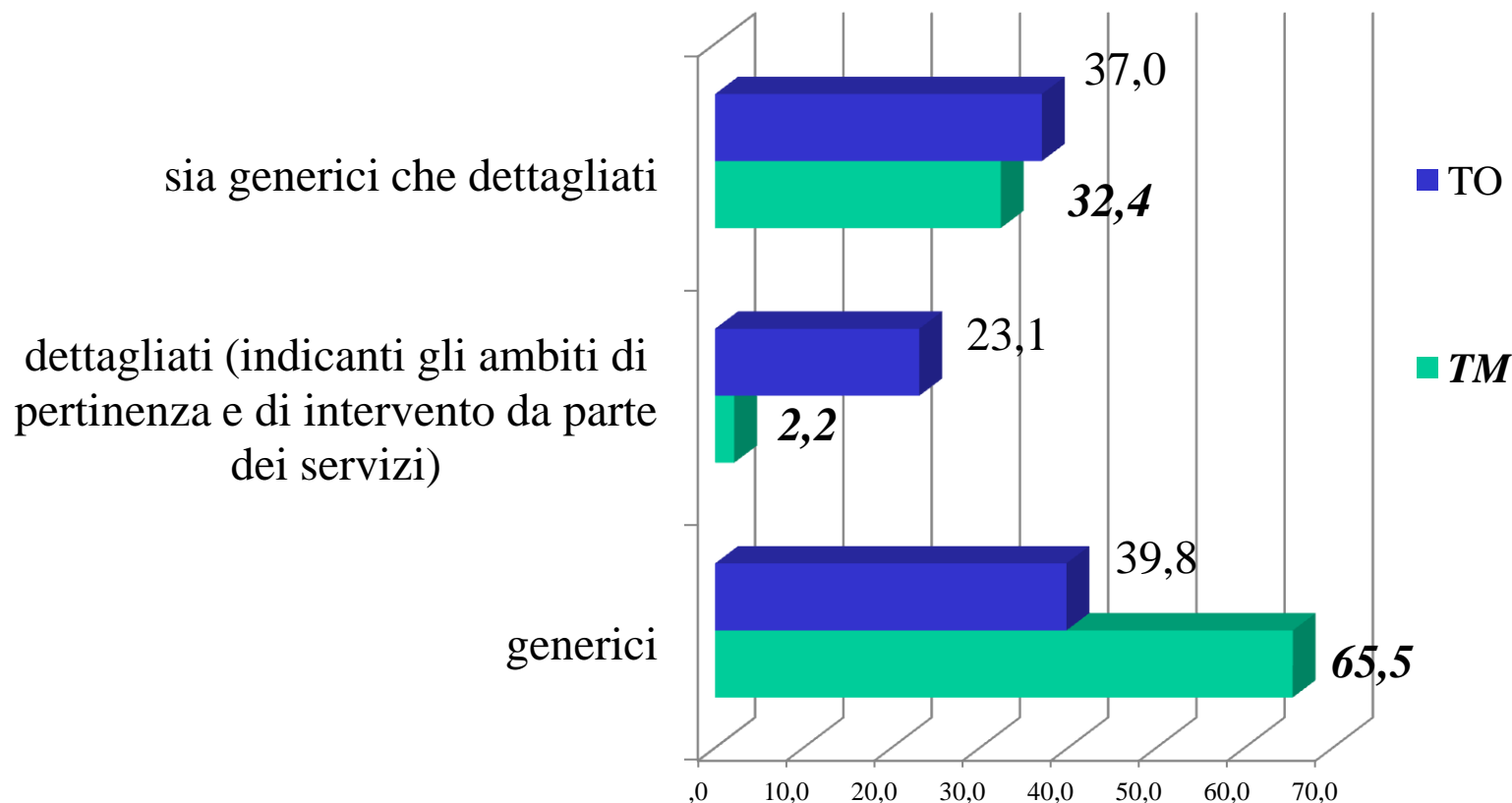
1. DIFFUSIONE.

Se ci sono differenze tra TM e TO , a quale fattore sono attribuibili?



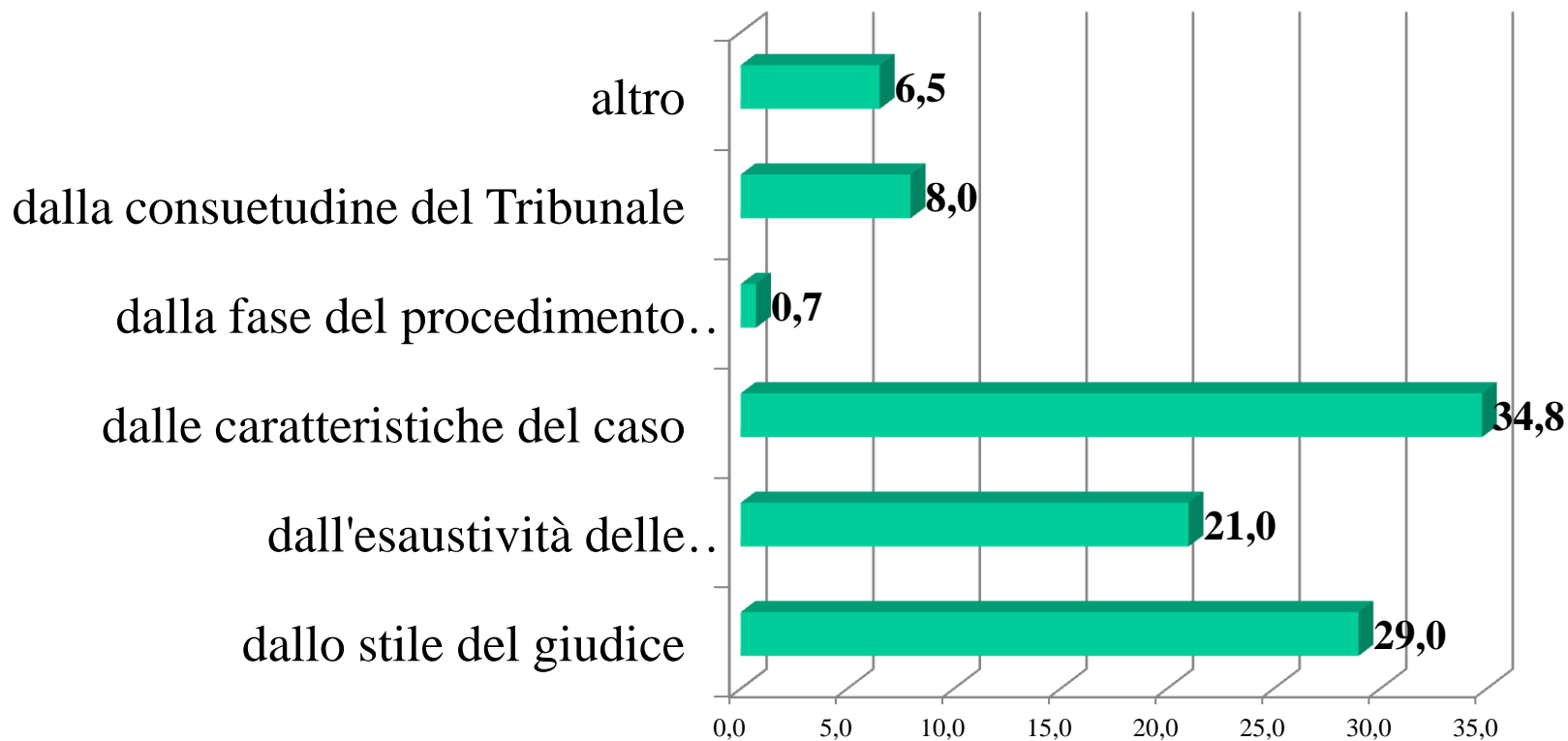
2. CARATTERISTICHE DEL DECRETO (DETTAGLIATI VS GENERICI)

Nella sua esperienza e in quella del suo Servizio i decreti di affido al Servizio sociale disposti dal TM e/o dal TO sono prevalentemente



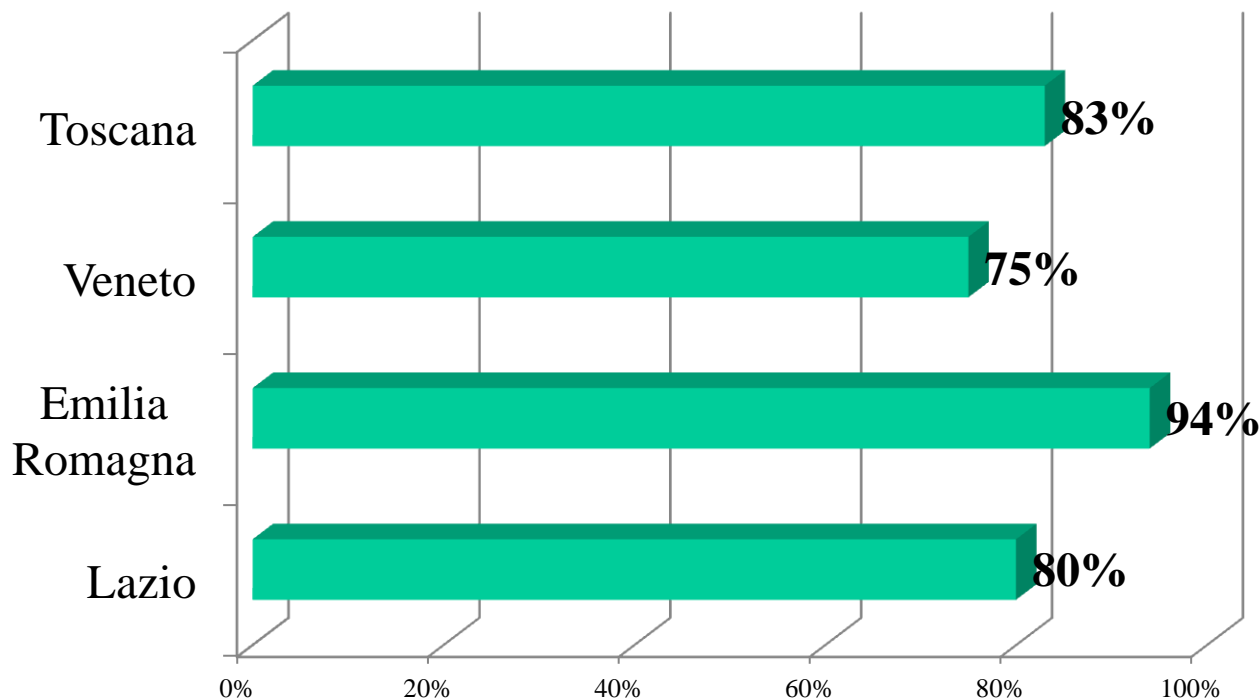
2. CARATTERISTICHE DEL DECRETO (DETTAGLIATI VS GENERICI)

Secondo lei il livello di dettaglio del decreto da cosa dipende in modo principale?



2. CARATTERISTICHE DEL DECRETO (DETTAGLIATI VS GENERICI)

LEI RITIENE CHE PER IL SUO LAVORO SIA UTILE UN DECRETO DI AFFIDAMENTO AL SERVIZIO DI TIPO DETTAGLIATO? (SI')



2. CARATTERISTICHE DEL DECRETO (DETTAGLIATI VS GENERICI)

Dalle interviste si rileva che i **decreti dettagliati sono preferiti, 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;
- ✓ **rappresentano una forma di tutela** per l'operatore perché delimitano i confini del suo intervento e quindi le sue responsabilità;
- ✓ **il dettaglio del decreto rafforza il ruolo del Servizio** nei confronti dei genitori e degli avvocati delle parti;
- ✓ **aiutano a comunicare alle famiglie** gli interventi da attuare e a ottenere il loro consenso;
- ✓ **un dispositivo chiaro e dettagliato aiuta gli operatori** anche nell'attivazione di altri Servizi e risorse del territorio, legittimando la loro richiesta di supporto.

2. CARATTERISTICHE DEL DECRETO (DETTAGLIATI VS GENERICI)...IN NEGATIVO

Ma...l'eccesso di dettaglio nei dispositivi può rappresentare un ostacolo all'esercizio dell'attività o la può complicare allungandone anche i tempi di attuazione.

Rischia di “ingessare” l'intervento dei servizi.

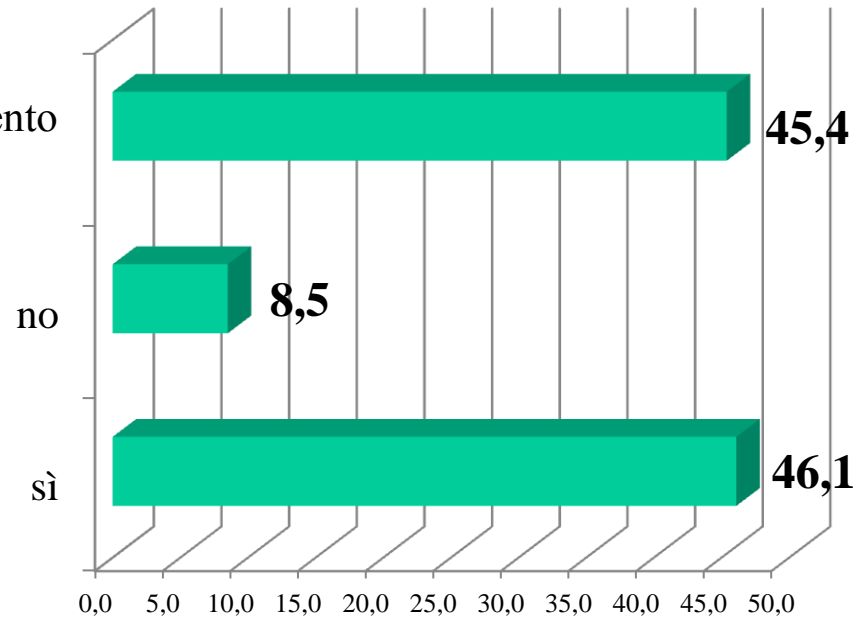
A2: ...Il decreto molto dettagliato può essere pericoloso, può limitare l'operato dell'assistente sociale...

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...

3.FINALITÀ E SIGNIFICATO

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

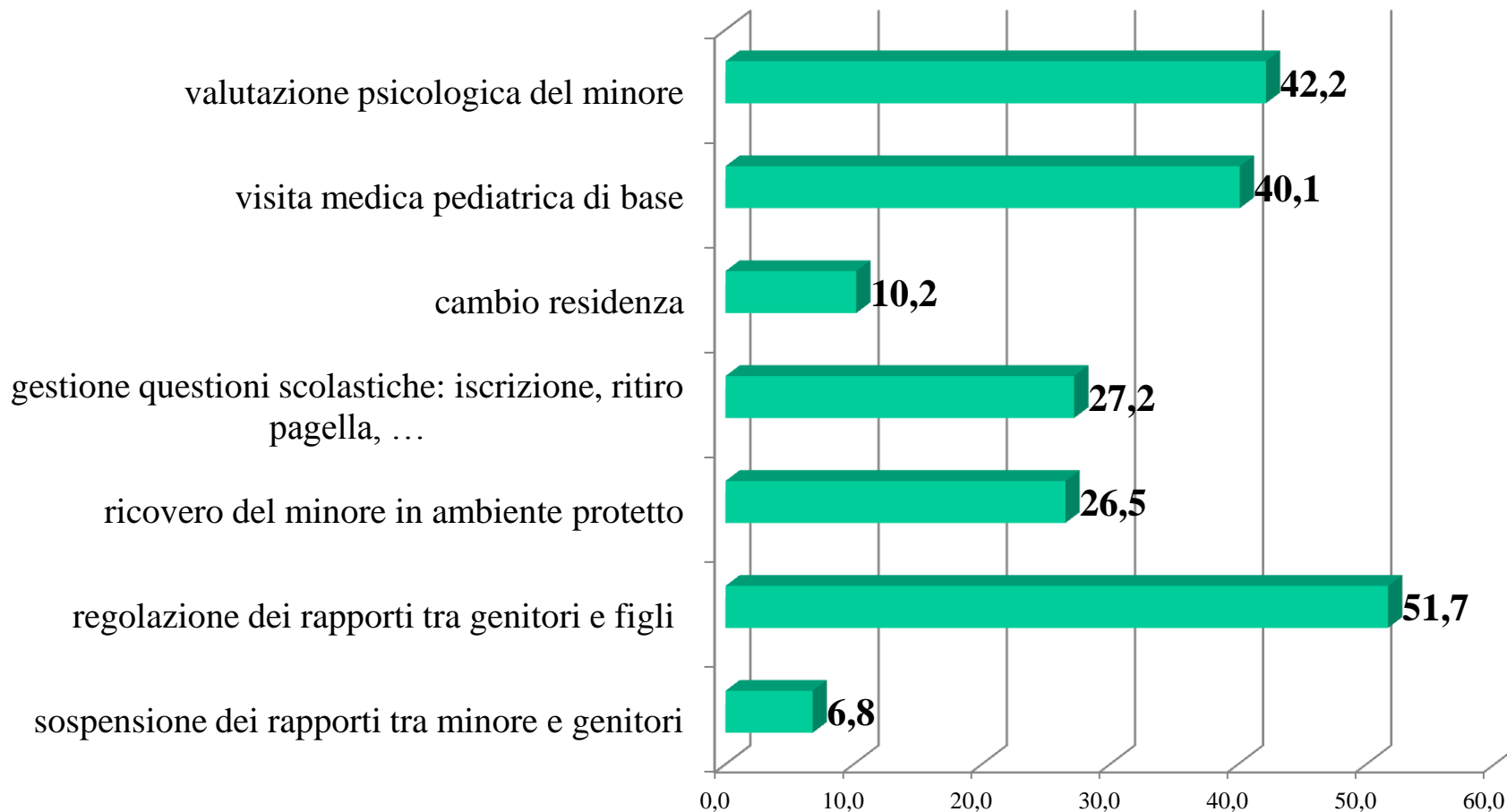
dipende se c'è un esplicito riferimento nel decreto



Per la stragrande maggioranza di coloro che rispondono positivamente tale incidenza implica necessariamente un affievolimento della potestà genitoriale

3.FINALITÀ E SIGNIFICATO

Un decreto di affidamento permette agli operatori di gestire...



3.FINALITÀ E SIGNIFICATO. Principali nuclei tematici che emergono dalle interviste...è un istituto per...

- Limitazione responsabilità generale
- Da utilizzare in situazioni di mancata collaborazione tra servizio e genitori
- Non una scorciatoia per evitare mediazione in regime di beneficenza

CRITICITÀ

- Vaghezza del fondamento normativo su cui si basa l'istituto:
 - Per alcuni lo rende flessibile
 - Per altri lo rende incerto e poco chiaro
- Conflitti interpretativi tra le diverse parti
- Poco compreso dai genitori
- Effetti di deresponsabilizzazione dei genitori
- Sovrapposizione delle funzioni di controllo e di cura del servizio affidatario
- Uso inappropriato da parte dei Tribunali ordinari

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...

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.

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.

4.RESPONSABILITA' DEI SERVIZI AFFIDATARI:POTENZIALITA' E CRITICITA'

- Rischi di inadempienza e rischi di interventismo
- Aumento delle situazioni di forte conflittualità tra genitori
- Presenza degli avvocati di parte
- Tempi di attesa dei decreti ed esercizio della responsabilità
- L'incerta distinzione tra ordinaria e straordinaria amministrazione
- Distinzioni tra il ruolo del servizio affidatario e ruolo del tutore volontario
- Tempi della giustizia a fronte di cambiamenti della situazione dei minori



4.RESPONSABILITA' DEI SERVIZI AFFIDATARI:POTENZIALITA' E CRITICITA'

La limitazione della responsabilità genitoriale chiama direttamente in causa le responsabilità e i poteri del servizio affidatario:

- I 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;
- 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.

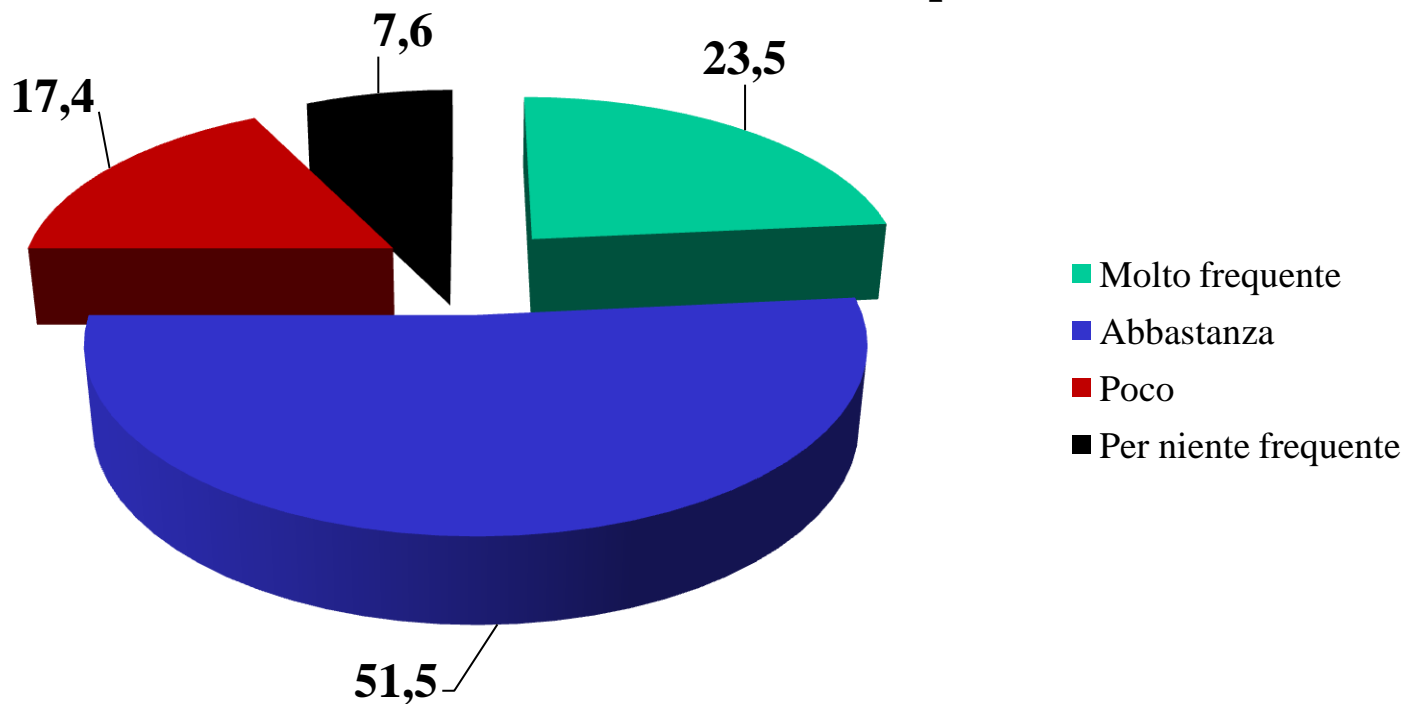
Nel caso i genitori non consentano ad uno specifico intervento (ad esempio, un intervento sanitario) oppure ad un'attività ritenuta necessaria per la tutela del minore, come si dovrebbe comportare il Servizio sociale affidatario? (dati %)

	Toscana	E. Romagna	Lazio	Veneto
fare una segnalazione alla procura minorile	23,6	6,0	9,0	11,0
fare una segnalazione al giudice che ha emesso il decreto	16,4	72,0	57,0	40,0
chiedere un'autorizzazione al Tribunale	45,0	15,0	30,0	39,0
decidere al posto dei genitori	0,7	5,0	2,0	3,0
non so, non è chiara la normativa	14,3	2,0	2,0	7,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>n° casi</i>	<i>140</i>	<i>123</i>	<i>44</i>	<i>156</i>



5. DECRETI DEFINITIVI: CRITICITA'

Nella sua esperienza , esclusi i casi di dichiarazione di adottabilità, l'affidamento al servizio sociale disposto con decreto o sentenza definitiva è frequente?



5. *DECRETI DEFINITIVI: CRITICITA'*

- L'affidamento quando non è temporaneo
- Mancato riconoscimento della capacità famiglia di recuperare responsabilità genitoriali
- Quando riguardano bambini piccoli
- Venir meno nel tempo dell'impegno del servizio
- Difficoltà e incertezze nella richiesta di chiusura dell'affidamento

Per la maggior parte degli intervistati dovrebbe essere una misura temporanea, garantire un tempo di lavoro per gli operatori dei Servizi e per i genitori dei minori affidati al termine, un tempo nel quale dovrebbero essere prese decisioni da attuare con altri tipi di misure.

5.DECRETI DEFINITIVI: CRITICITA'

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.

Per il 19% degli intervistati online l'affidamento al Servizio disposto con provvedimento definitivo non è mai utile, per il 66% è utile solo se limitato nel tempo.

6. RAPPORTI TRA GLI ATTORI

RAPPORTI TRA SERVIZI SOCIALI E AUTORITÀ GIUDIZIARIA

Complessità del contesto in cui si trova a operare il Servizio affidatario per:

- l'effetto dell'applicazione alla volontaria giurisdizione delle regole del giusto processo e delle norme processuali della legge 149 del 2001;
- un generale aumento della conflittualità genitoriale e del livello di problematicità delle situazioni seguite dai Servizi

6. RAPPORTI TRA GLI ATTORI

RAPPORTI TRA SERVIZI SOCIALI E AUTORITÀ GIUDIZIARIA

TEMA DI FONDO: RICERCA DI EQUILIBRIO TRA LE NUOVE REGOLE E LE PRECEDENTI PRATICHE – NODI PROBLEMATICI

- le difficoltà di comunicazione e di contatto
- i rimpianti delle regole perdute
- l'incidenza della scarsità di risorse umane e organizzative
- il rispetto dei reciproci ruoli
- le esigenze poste dalla presenza di un nuovo attore quale è il tribunale ordinario
- i tempi della giustizia

6. RAPPORTI TRA GLI ATTORI

RAPPORTI TRA SERVIZI SOCIALI 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. Ma è necessaria una comunicazione trasparente

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.

6. RAPPORTI TRA GLI ATTORI

RAPPORTI TRA SERVIZI SOCIALI E GENITORI

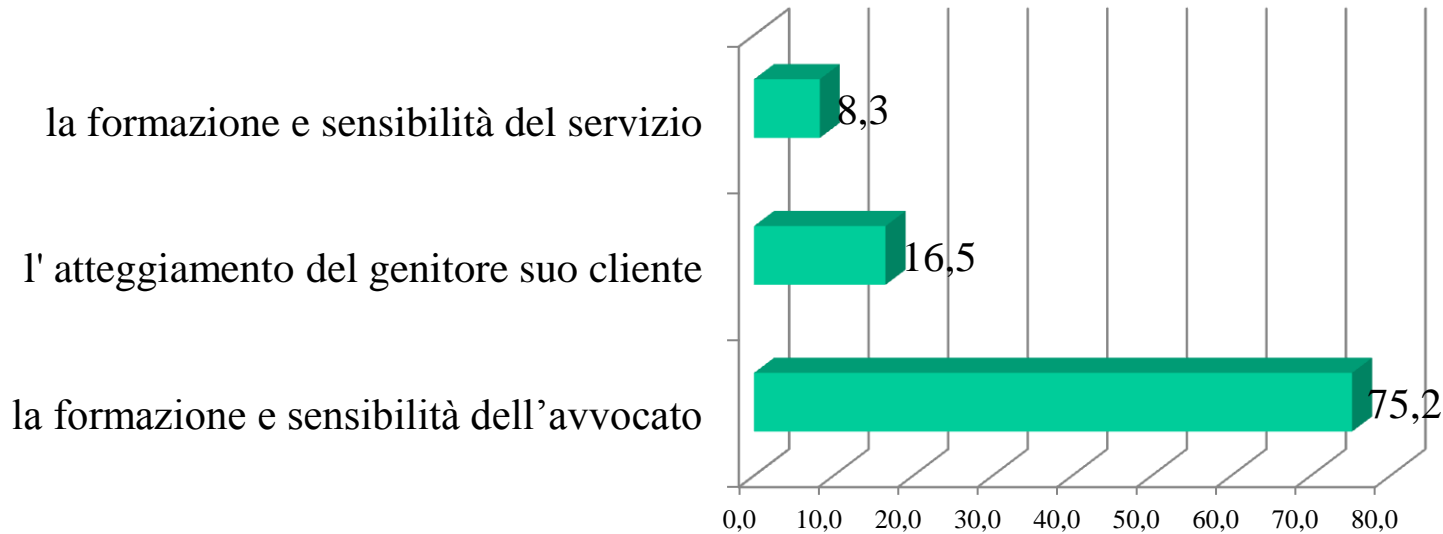
Il servizio a volte si trova ad esercitare ruoli che vanno in corto circuito: svolge contemporaneamente la funzione di controllore e di accompagnamento e supporto

Situazione che 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.

6. RAPPORTI TRA GLI ATTORI

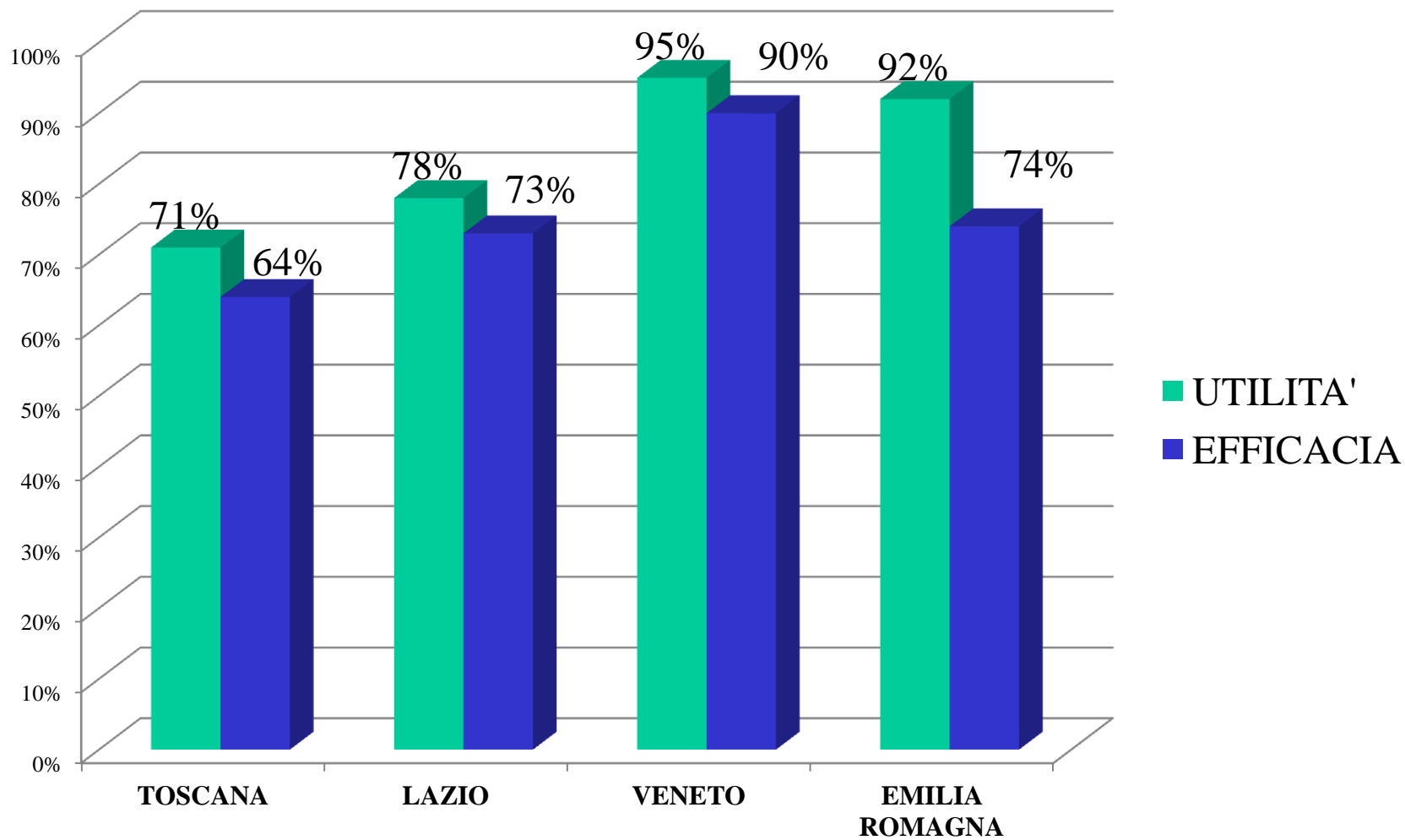
RAPPORTI TRA SERVIZI SOCIALI E AVVOCATI

Quale elemento a suo avviso condiziona principalmente il rapporto tra il servizio e l'avvocato?



Si tratta di storia recente, la costruzione della relazione tra Servizi e legali, è ancora in corso. 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..

7.UTILITA' ED EFFICACIA



7.UTILITA' ED EFFICACIA

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 quando manca la disponibilità dei genitori ad accettare gli aiuti proposti dal Servizio.

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....

Quali prospettive. Che fare?

E' opportuno un intervento normativo per affrontare gli aspetti dell'affidamento al Servizio sociale ritenuti poco chiari?

- alcuni ritengono che sia importante intervenire per novellare la norma anche alla luce dei cambiamenti avvenuti negli ultimi decenni , per es. per stabilire la durata massima di questo decreto di affidamento al servizio sociale;
- altri si dimostrano scettici sulla possibilità di intervenire in maniera utile su questo istituto: una nuova norma comunque resterebbe astratta e quindi non risolutiva;
- Molti si esprimono a favore dell'Istituto ed evidenziano l'opportunità di:
 - lavorare alla stesura e all'adozione di **linee guida** a livello locale, risulterebbe più utile rispetto ad una nuova norma,
 - creare opportunità di **formazione e confronto** fra i diversi operatori coinvolti nell'affido di minore al Servizio sociale,
 - lavorare per una **migliore ed efficace comunicazione** fra i vari operatori coinvolti

Quali prospettive. Che fare?

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 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...

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.

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.