



Politiche e servizi sociali

Alessandra Ferri

LA TUTELA DEL MINORE NELL'ATTIVITÀ DEL SERVIZIO SOCIALE LOCALE

Procedura applicata
e profili pratici

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Alessandra Ferri

**LA TUTELA DEL MINORE
NELL'ATTIVITÀ DEL
SERVIZIO SOCIALE LOCALE**

Procedura applicata
e profili pratici

FrancoAngeli

Il volume è stato realizzato grazie anche alla collaborazione dell'Ambito Territoriale Sociale XIV della Regione Marche.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Laura Seveso</i>	pag.	11
Premessa	»	13
Parte I. Organi giudiziari e tutela dei minori nei procedimenti civili		
1. Il Tribunale per i minorenni	»	17
1. Presentazione	»	17
2. Composizione	»	17
3. Competenza per materia	»	18
2. La Procura minorile	»	23
1. Presentazione	»	23
2. Funzioni del Pubblico Ministero	»	23
3. Competenze per materia	»	24
3. La sezione della Corte d'Appello	»	27
1. Presentazione	»	27
2. Impugnabilità	»	27
3. Esecutività	»	28
4. Il Giudice tutelare e gli istituti di tutela	»	29
1. Il Giudice tutelare	»	29
2. Il tutore	»	30
3. Il curatore	»	31
4. Il curatore speciale	»	31
5. Il protutore	»	32

5. Potestà genitoriale e possibili limitazioni	pag.	33
1. Della potestà dei genitori	»	33
2. Prescrizioni	»	34
3. L'affido al Servizio sociale	»	35
4. Interventi ablativi	»	35
5. L'allontanamento	»	36
6. Durata del collocamento del minore	»	37

Parte II. Servizio sociale e tutela dei minori

6. Mandato sociale e mandato istituzionale	»	41
7. La segnalazione	»	43
1. Come formulare una corretta segnalazione	»	43
2. La segnalazione anonima	»	45
8. L'obbligo di denuncia	»	47
1. Denuncia e referto	»	47
2. I reati perseguibili d'ufficio	»	47
9. L'indagine sociale	»	49
1. Come costruire un'indagine sociale	»	49
2. Il coinvolgimento dei servizi specialistici	»	54
3. Diritto al contraddittorio e restituzione	»	54
10. L'affido al Servizio sociale	»	57
1. L'affido dell'adolescente a rischio di devianza	»	57
2. L'affido per carenze genitoriali	»	57
11. Bigenitorialità e affido condiviso	»	59
1. Il nuovo quadro normativo	»	59
2. La mediazione familiare	»	60
12. L'istituto dell'affido familiare	»	63
1. Funzione dell'affido familiare	»	63
2. La valutazione di idoneità	»	64
3. Affido di fatto	»	64
4. Affido parentale	»	65
5. Affido consensuale e affido giudiziale	»	65
6. Il provvedimento	»	66
7. Durata dell'affido	»	67

8. Compiti degli affidatari	pag.	68
9. Agevolazioni e incentivi	»	68
13. Il minore straniero non accompagnato	»	71
1. Diritti del minore straniero non accompagnato	»	71
2. Il Comitato minori stranieri	»	71
3. L'affido familiare del minore non accompagnato	»	72
4. Apertura della tutela	»	72
5. Il rimpatrio assistito	»	73
6. Il permesso di soggiorno	»	73
Parte III. Dalla teoria alla pratica		
14. La gestione della documentazione	»	77
1. La cartella sociale	»	77
2. Primo colloquio e cartella di servizio	»	83
15. Il rapporto con gli altri servizi	»	87
16. La relazione d'indagine sociale	»	89
1. Alcune buone prassi	»	89
2. L'importanza della restituzione	»	92
3. La relazione di aggiornamento	»	92
17. La procedura per lo stato di abbandono	»	97
18. L'affido disposto dal Servizio sociale locale	»	101
19. Il carico lavorativo	»	103
20. Esercizi di stile	»	105
Appendice normativa	»	113
Bibliografia di riferimento	»	137

a Nina Vitamina

Prefazione

Nel nostro ordinamento la protezione dei minori è garantita da un sistema composito: la protezione socio-assistenziale, assicurata dal sistema dei Servizi sociali e la protezione giudiziaria, assicurata dal sistema della giustizia e, in particolare, della giustizia minorile.

I due sistemi, quello socio-assistenziale e quello della giustizia, sono del tutto autonomi e diversi per caratteristiche organizzative, obiettivi, strumenti e metodologie di lavoro, ma entrambi, rispetto alla tutela dei minori, indispensabili e spesso necessariamente interagenti.

Una serie di fattori rendono assai differenti, come si è detto, i due sistemi e contribuiscono a renderne difficile l'interazione.

Operatori dei servizi e operatori della giustizia utilizzano un linguaggio diverso, dal momento che i primi usano concetti e terminologie appartenenti alle scienze umane, mentre i secondi utilizzano il linguaggio giuridico, che fa riferimento a categorie astratte e codificate nella norma.

Si avvalgono di strumenti e metodi differenti: l'intervento giudiziario si snoda all'interno del processo, dentro un sistema che si fonda sul diritto di difesa e al contraddittorio, sulla terzietà del giudice e sulla forza cogente delle decisioni, mentre l'intervento sociale spesso si muove, almeno in una prima fase, in un contesto di cura liberamente accettato, per poi, eventualmente, solo dopo l'intervento del giudice, inserirsi in un contesto coattivo.

Quando gli operatori dei due sistemi si occupano della protezione del minore, però, pur nella diversità di mezzi e di modalità operative, diviene comune l'obiettivo perseguito: la tutela del minore.

È evidente che l'unicità dell'obiettivo perseguito tra due sistemi interagenti, ma così diversi, non può essere sufficiente a garantire l'esito positivo degli interventi di protezione e diventa determinante, a tal fine, la ricerca di soluzioni e di progettualità condivise.

Occorre, per questo, che chi compone i due sistemi abbia la capacità di agire i propri compiti e le proprie funzioni riconoscendo e comprendendo lo spazio di azione dell'altro sistema e mantenendo con esso una relazione costruttiva.

Perché ciò sia possibile si rendono indispensabili una serie di condizioni. Prima di tutto il rispetto per il ruolo che ciascuno riveste all'interno dell'intervento di tutela. In secondo luogo una corretta comunicazione tra i due sistemi, fondata sulla tempestività, la chiarezza e la trasparenza e, soprattutto, la capacità di tutti di tenere al centro dell'intervento l'interesse superiore del minore. È indispensabile, perché queste condizioni fondamentali si possano realizzare, una formazione professionale specifica che garantisca la reciproca conoscenza di spazi e funzioni e la creazione di un linguaggio comune, oltre che una cultura condivisa sulle scelte di tutela dell'infanzia.

Mi sembra questo l'obiettivo – e il merito – di questo libro: fornire degli strumenti di conoscenza e di comunicazione che possano favorire l'interazione tra i due sottosistemi, nella prospettiva sia di una maggiore professionalità che di una migliore comunicazione reciproca.

Non si tratta di un percorso semplice, come ben sa chi lavora per la protezione dei minori. Spesso, infatti, alla complessità legata alla necessità di mantenere una relazione costruttiva tra due sistemi sicuramente diversi, si unisce il forte carico emotivo che, nelle situazioni di pregiudizio grave per un minore, investe gli operatori sia sociali che giudiziari, rendendo più difficile pensare in modo condiviso, con equilibrio e competenza, un progetto di intervento.

L'auspicio è che questo libro, che ha il significativo pregio di fornire anche indicazioni di carattere strettamente pratico, possa essere per il lettore-operatore uno strumento di formazione professionale da utilizzarsi proprio nella direzione di una migliore interazione tra i numerosi soggetti coinvolti in un progetto di tutela che tenga ben fermo al centro dell'attenzione l'interesse superiore del minore.

Dott.ssa Laura Seveso
Giudice presso il Tribunale per i minorenni delle Marche

Premessa

Primo giorno di servizio in qualità di assistente sociale referente dei minori, fascia di età 14-18 anni, presso la circoscrizione Buon Pastore del comune di Modena. Un'ultima "domandina" alla collega che andrò a sostituire e che gentilmente mi ha affiancata alcune ore per curare il "passaggio" dei casi: «e se mi dovesse capitare un'ipotesi di abuso sessuale, come dovrei comportarmi?».

Racconto questo aneddoto arrossendo ancora al pensiero della faccia bassetta della collega ma anche sorridendo benevola al ricordo del mio impaccio iniziale. Avevo conseguito la laurea e superato l'esame di abilitazione il che significava, almeno teoricamente, che potevo operare in qualsiasi settore senza necessariamente vincere un concorso. Anzi, vincere un concorso senza prima accumulare titoli di servizio era impensabile. E tanta era la voglia di sperimentarmi nella professione che avevo scelto con grande motivazione ed entusiasmo che decisi di trasferirmi, da un giorno all'altro, in una città distante e sconosciuta. Improvvisamente, però, realizzavo di non essere ancora all'altezza del compito.

Come rapportarsi con il Tribunale per i minorenni? Come redigere un'indagine sociale? Come costruire una relazione d'aiuto? Come operare in rete? Tutte cose che avevo studiato in svariati libri è vero ma, concretamente, io, come dovevo fare?

Ebbene sì, è col panico nel cuore che ho iniziato il mio mestiere...

Sono passati più di dieci anni e mi domando ancora quanti di noi, dopo aver conseguito il diploma di laurea, siano in grado di affrontare autonomamente, da subito, problematiche tanto specifiche e complesse quanto quelle minorili.

A proposito, la collega di Modena, che ricordo con tanta stima, mi rispose: «ma non penserai mica te lo possa spiegare in due minuti?» Lei, per

poter fronteggiare una problematica del genere aveva frequentato un corso di sei mesi!

Aveva proprio ragione, occorre una formazione continua e approfondita nel nostro lavoro. Non improvvisazioni.

Nelle pagine che seguono mi sono dunque proposta di ripercorrere mentalmente le difficoltà che ho personalmente incontrato all'inizio della mia attività professionale. La prima parte del lavoro intende fornire una scorrevole presentazione degli organi giudiziari a tutela dei minori e delineare un sintetico quadro delle principali competenze dei Servizi sociali dell'Ente locale rispetto alla materia. Seguirà una proposta di prassi molto concrete che spero possano rivelarsi utili strumenti operativi.

Ringraziamenti

Al coordinatore dell'ambito territoriale sociale XIV dott. Carlo Flamini e alla sua collaboratrice Rosaria Carnevali per la preziosa collaborazione; al Giudice Laura Seveso, per la gentile e coerente prefazione; al prof. Sebastiano Porcu dell'Università degli studi di Macerata per l'incoraggiamento e la supervisione; a tutte le care colleghe, non solo assistenti sociali, che mi consentono costante confronto e quotidiana crescita; a Maria Luisa Ferri, avvocato e mediatore familiare, e a Francesca Forani, avvocato, tutore e curatore speciale, per la revisione dei paragrafi di competenza; a tutti coloro che mi hanno concesso tempo prezioso a scapito del loro... grazie.

*Parte I.
Organi giudiziari
e tutela dei minori
nei procedimenti civili*

1. Il Tribunale per i minorenni

1. Presentazione

L'istituzione dei Tribunali per i minorenni risale al 1934 quando, con regio decreto legge n. 1404, si riconobbe la necessità che i minori che avessero commesso dei reati o tenuto una condotta “irregolare”, venissero giudicati da un organo specializzato, formato cioè sia da giudici professionali (cd. togati) che da cittadini esperti in scienze umane (cd. giudici onorari). Solo a seguito di interventi normativi quali la riforma del diritto di famiglia (L. 19 maggio 1975 n. 151) e la legge che disciplina l'adozione e l'affido dei minori (L. 4 maggio 1983 n. 184) è stata ampliata la competenza anche in ambito civile riconoscendo così al Tribunale una funzione di promozione sociale oltre che di controllo.

Il Tribunale per i minorenni è oggi un organo giudiziario specializzato con funzioni di giudice di primo grado per i procedimenti penali, civili e amministrativi riguardanti i minori degli anni diciotto. Giudice di primo grado significa che le determinazioni del Tribunale possono essere impugnate di fronte alla Corte d'Appello (giudice di secondo grado).

La competenza territoriale del Tribunale per i minorenni coincide con quella della Corte d'Appello che a sua volta, salve alcune eccezioni, coincide con la Regione. Ogni procedimento riguardante un minore residente o domiciliato nel territorio regionale, anche se straniero, è quindi di competenza del medesimo Tribunale.

2. Composizione

Quale organo specializzato a composizione mista, il Tribunale per i minorenni, oltre ad essere costituito da giudici togati, annovera anche giudici

onorari scelti tra cittadini benemeriti dell'attività sociale, cultori di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia, di pediatria, di psicologia e sociologia che abbiano compiuto il trentesimo anno nominati dal Consiglio Superiore della Magistratura. Ogni decisione del Tribunale viene adottata collegialmente. Il collegio è presieduto da un magistrato con funzioni di presidente, cui si affiancano un altro giudice togato, denominato giudice a latere, e due giudici onorari, un uomo ed una donna. Ciascun giudice dispone di un voto per deliberare.

3. Competenza per materia

Il Tribunale per i minorenni ha competenza in materia penale (accertamento dei reati e applicazione della pena), civile (controllo sull'esercizio della potestà dei genitori) e amministrativa (contenimento delle condotte irregolari attraverso misure rieducative).

Mentre in materia penale ha competenza esclusiva, in quella civile vi sono anche altre Autorità Giudiziarie che decidono nell'interesse dei minori, ovvero il Tribunale ordinario e il Giudice tutelare.

L'art. 38, co. 2, delle disposizioni attuative del codice civile sancisce infatti che sono emessi dal Tribunale ordinario i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa Autorità Giudiziaria. Al Tribunale ordinario spetta in particolare decidere sull'affidamento e sul mantenimento dei figli minorenni in caso di separazione o divorzio. Inoltre, a seguito della riforma introdotta dalla L. 10 dicembre 2012, n. 219, gli vengono trasferite ulteriori importanti competenze tra cui quella di decidere in caso di contrasto tra genitori su questioni importanti per il figlio (art. 316 c.c.) e quella in merito ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati (art. 317 bis c.c.).

Il Giudice tutelare (che a sua volta è organo del Tribunale ordinario) svolge invece, sempre a tutela dei minori, funzioni monocratiche che gli sono attribuite dal codice civile e da alcune leggi speciali.

3.1. Procedimenti penali

Il Tribunale per i minorenni è il giudice di primo grado competente per tutti i reati (delitti e contravvenzioni) di cui sono accusati i minori degli anni diciotto (cd. competenza esclusiva).

Il procedimento penale è disciplinato dal d.p.r. 22 settembre 1988 n. 448 (cd. codice di procedura penale minorile) e, per quanto da esso non previsto, si osservano le disposizioni del codice di procedura penale, applicate in modo adeguato alla personalità e alle esigenze educative del minore.

Altre norme che regolano la materia penale minorile sono quelle contenute nel decreto di attuazione delle disposizioni sul processo penale minorile, ossia il d. lgs 28 luglio 1989 n. 272 e gli artt. 53 e ss. della L. 24 novembre 1981 n. 689 sull'applicazione delle pene detentive brevi che, ai minorenni, possono applicarsi fino ad un limite di pena di due anni (art. 30 cppm).

In tutte le fasi del processo si evidenzia una particolare attenzione verso la personalità e le esigenze educative del minore, garantendogli assistenza affettiva e psicologica e favorendone la rapida fuoriuscita dal circuito penale.

Il Pubblico Ministero e il giudice acquisiscono elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili.

In ogni stato e grado del procedimento, l'Autorità Giudiziaria si avvale dei servizi minorili dell'Amministrazione della Giustizia (Ussm).

L'Ufficio di Servizio sociale per i minorenni fornisce assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale, raccoglie e fornisce all'Autorità Giudiziaria elementi conoscitivi concernenti il minore soggetto a procedimento penale e formula concrete ipotesi progettuali. L'Ussm svolge inoltre un'importante attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento dell'Autorità Giudiziaria a favore dei minori sottoposti a misure cautelari non detentive, in collaborazione con i servizi di assistenza istituiti dagli Enti locali.

3.2. Procedimenti civili

I procedimenti civili sono quelli afferenti la potestà genitoriale. Qualora la condotta di uno o di entrambi i genitori risulti di pregiudizio al figlio, il Tribunale può intervenire adottando dei provvedimenti cd. "ablativi", limitando la potestà dei genitori e, nei casi più gravi, pronunciandone la decadenza (art. 330 c.c.). Nel caso in cui «la condotta non sia tale da dar luogo alla pronuncia di decadenza ma appaia comunque pregiudizievole, il giudice, secondo le circostanze, può adottare i provvedimenti convenienti...»