



Ordine degli  
Assistenti  
Sociali

Consiglio  
Nazionale

# RIFORMA CARTABIA

Decreto legislativo 149/2022 - L. 206/2021

Sintesi degli articoli di interesse  
per il servizio sociale professionale  
e osservazioni sulla norma





# SOMMARIO

RIFORMA CARTABIA - Decreto legislativo 149/2022 - L. 206/2021 - Sintesi degli articoli di interesse per il servizio sociale professionale e osservazioni sulla norma.

Introduzione.....	7
Disposizioni generali del Decreto legislativo 149/2022.....	9
Il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie (art. 473 bis) .....	9
Rito unificato (art. 473 bis.1).....	10
Poteri del giudice (art. 473 bis. 2) e del Pubblico Ministero (art. 473 bis. 3).....	12
L'ascolto del minorenne (art. 473-bis 4 e l'art. 473-bis 5) .....	14
Rifiuto del minore a incontrare il genitore (art. 473 bis.6).....	17
Tutore, curatore e curatore speciale del minore (art. 473 bis. 7 e 8).....	18
La mediazione familiare (art. 473 bis.10), il piano genitoriale (art. 473 bis.12) e la nomina di un esperto su richiesta delle parti (art. 473-bis 26) .....	19
I provvedimenti indifferibili (art. 473 bis. c.p.c. dal comma 15 al comma 19).....	22
Intervento dei servizi sociali o sanitari nei procedimenti a tutela dei minori - art. 473 bis. 27 .....	23
La richiesta di sommarie informazioni e di relazione - art.473 bis. 2 e bis.3 ....	24
Altre circostanze che prevedono un intervento di valutazione del servizio sociale su impulso dell'autorità giudiziaria.....	26
Violenza domestica o di genere - art. 473 bis. dal 40 al 46.....	26
Intervento della pubblica autorità a favore dei minorenni - Riforma dell'art. 403 c.c. ....	28

Modifiche alla L. 4 maggio 1983, n. 184: art. 2 comma 1 e comma 2 bis, (sulle incompatibilità), art.4 (modifiche all'affidamento solidale) art. 5 bis (affidamento al servizio sociale) .....	32
Il ruolo del servizio sociale professionale .....	36
La regolazione dei tempi .....	41
Un unico tribunale .....	43
La nomina degli esperti .....	44
La relazione di servizio sociale tra esigenze processuali e metodologia professionale.....	45
L'applicazione della procedura prescritta dall'art. 403 cc .....	49
L'allontanamento non è la cura .....	51
Le circostanze dell'intervento di servizio sociale in urgenza .....	52
La valutazione del rischio.....	54
L'affidamento solidale .....	55
L'affidamento al servizio sociale.....	58
Formazione / Specializzazione.....	61



# RIFORMA CARTABIA - DECRETO LEGISLATIVO 149/2022<sup>1</sup> - L. 206/2021<sup>2</sup> - SINTESI DEGLI ARTICOLI DI INTERESSE PER IL SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE E OSSERVAZIONI SULLA NORMA.

## Introduzione

La legge delega al Governo per *l'efficienza del processo civile e penale* è una delle riforme strutturali, urgenti e necessarie, che il Governo italiano ha promulgato, al fine di dare attuazione a quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in tema di riforme per la Giustizia con l'obiettivo di riportare il processo ad un modello di efficienza e competitività attraverso, innanzitutto, la riduzione dei tempi nei processi civili in tutti i gradi di giudizio ed è elemento necessario per creare le condizioni per l'erogazione degli ingenti stanziamenti economici previsti nel PNRR.

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 "Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata"

<sup>2</sup> Legge 26 novembre 2021, n. 206 Legge Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata

Il Piano prevede, oltre a una riforma del sistema giustizia, anche l'attuazione di altre importanti riforme quali quella della pubblica amministrazione, della semplificazione delle leggi e la promozione della concorrenza: l'obiettivo è quello di cercare di rendere più agile e veloce il sistema dei servizi pubblici, in modo che i costi e i tempi non gravino più sulle imprese e sui cittadini e affinché i diritti di tutti siano effettivamente esigibili.

Le principali e sostanziali modifiche della normativa prevedono *tempi adeguati e scadenze certe* dei provvedimenti che garantiscano una maggiore celerità nella definizione dei processi civili e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti che riguardano le persone, i minorenni e le famiglie, con particolare attenzione alla tutela delle persone minorenni.

Uno dei principi centrali dei provvedimenti di riforma è quello secondo il quale il minorenni deve essere *ascoltato in tutti i procedimenti* che lo riguardano e che possano incidere sulla sfera dei suoi diritti e interessi, tenendo di conto del suo punto di vista e delle sue *opinioni*, garantendogli *l'informazione* sulle conseguenze delle varie opinioni espresse.

La riforma giunge dopo che la Corte europea per i diritti dell'uomo (CEDU) ha condannato più volte il nostro Paese per provvedimenti considerati lesivi e ingerenti su questioni riguardanti la sfera personale e familiare: è per questo motivo che la riforma in atto consente il rafforzamento del *diritto di difesa e del contraddittorio*, nonché la *reclamabilità immediata* contro i provvedimenti temporanei emessi in corso di causa.

Numerose condanne della CEDU, inoltre, denunciano l'abuso incondizionato dell'*affidamento al servizio sociale* con provvedimenti del giudice eccessivamente

generici: condanne motivate dal fatto che se da una parte è centrale la tutela e la protezione dei minorenni, dall'altra è doveroso garantire il rispetto alla vita familiare che tutela il diritto del figlio al rapporto continuativo con ciascun genitore e i parenti di ciascun ramo familiare e al tempo stesso garantisce il diritto del genitore di non vedere ostacolato il rapporto con il proprio figlio.

### Disposizioni generali del Decreto legislativo 149/2022

A seguire sono riportati le principali modifiche della norma che interessano in modo significativo ruolo e funzioni del servizio sociale professionale.

### Il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie (art. 473 bis)

All'interno della riforma, è previsto un radicale cambiamento dei procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglie a partire dall'istituzione di un rito unificato all'interno di un unico Tribunale<sup>3</sup> per tutti i procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie (riferimento all'art. 473 bis "Ambito di applicazione"); tale cambiamento è previsto si realizzi a pieno entro la fine del 2024 con l'accorpamento delle competenze oggi distribuite tra Tribunale ordinario, Tribunale per i minorenni e Ufficio del Giudice tutelare, fatti salvi:

i procedimenti volti alla dichiarazione di adottabilità,

i procedimenti di adozione di minore di età

---

<sup>3</sup> Si sottolinea qui la particolare importanza del rito unico per quanto concerne il superamento della discriminazione tra figli nati all'interno del matrimonio o figli nati fuori dal matrimonio: a nostro avviso il superamento di tale divario normativo permette il raggiungimento dell'uguaglianza di trattamento per i diritti di tutti i minorenni, indipendentemente dalla loro condizione alla nascita.

i procedimenti in materia di protezione internazionale

Tali procedimenti rimangono di competenza del Tribunale per i minorenni.

L'ampia previsione normativa circa l'ambito applicativo del nuovo rito unificato ha l'obiettivo non soltanto di individuare tutti i procedimenti ai quali si applicherà la nuova disciplina processuale, ma anche di determinare il perimetro nel quale questo nuovo rito troverà applicazione quando, nel prossimo futuro, sarà istituito il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

### Rito unificato (art. 473 bis.1)

Le nuove norme prevedono per il diritto processuale la definizione del rito unificato, sanando le differenze esistenti tra rito ordinario, tra rito camerale e rito per procedimenti di separazione e divorzio (per esempio *procedimenti de responsabilitate* di cui agli **art. 330 ss.** del Codice civile, ovvero per la disciplina dell'affidamento e mantenimento dei figli nati fuori del matrimonio, ovvero per la modifica delle condizioni di separazione e divorzio).

Il quadro normativo precedente, oltre a prevedere l'applicazione di riti diversificati per materie analoghe, con conseguenti rischi di discriminazioni processuali, comportava inevitabili rallentamenti nell'istruttoria e nella trattazione in tutti i procedimenti per i quali era previsto il collegio per l'assunzione delle decisioni, anche soltanto temporanee e provvisorie, o addirittura di natura istruttoria. Con il rito unificato sopra richiamato la legge delega supera tutte queste difficoltà.

La norma in esame, inoltre, conferisce al *giudice individuato dal collegio*, il potere di condurre l'istruzione e la trattazione del procedimento, con intuibile *maggiore velocità* e agilità per le decisioni. Il giudice delegato dal collegio o *giudice relatore*, può adottare autonomamente atti di istruzione o decisioni provvisorie; nominare

il curatore speciale del minore, ovvero il tutore provvisorio nei casi previsti; può inoltre esercitare gli ampi poteri d'ufficio riconosciuti nel caso in cui debbano essere adottati provvedimenti a tutela dei minorenni, al di fuori dei limiti della domanda e per l'ammissione d'ufficio di mezzi di prova. Il giudice inoltre è incaricato di condurre l'ascolto del minorenne, di adottare i provvedimenti indifferibili<sup>4</sup>, tenere l'udienza di comparizione personale delle parti, all'esito della quale adottare i provvedimenti provvisori, ammettere istanze istruttorie, CTU, delegare indagini ai Servizi sociali, tenere le ulteriori udienze istruttorie necessarie per giungere alla decisione e, infine, modificare i provvedimenti provvisori, ricorrendone i presupposti.

La sola decisione finale è rimessa al collegio, al quale il giudice relatore dovrà riferire gli esiti del procedimento nella camera di consiglio che provvede ad assumerla.

Questo iter, a carattere monocratico non comporta una riduzione delle tutele delle parti, in quanto, è prevista la possibilità di proporre reclamo avverso tutti i provvedimenti provvisori adottati dal giudice, all'esito della prima udienza di comparizione delle parti, nonché avverso tutti quelli emessi in corso di causa, qualora abbiano contenuti decisori particolarmente incidenti sui diritti dei minorenni.

Nella normativa precedente, né i provvedimenti provvisori emessi dal giudice istruttore nei procedimenti di separazione e divorzio, né i provvedimenti provvisori

---

<sup>4</sup> Art. 473 bis. c.p.c. dal comma 15 al comma 19

emessi nell'ambito dei procedimenti camerali (tranne limitate eccezioni) erano reclamabili.

Altro elemento di interesse, sul quale la riforma interviene, è rappresentato dalla definizione della competenza territoriale nell'avvio del procedimento (**art. 473 bis.11**)<sup>5</sup>

### Poteri del giudice (art. 473 bis. 2) e del Pubblico Ministero (art. 473 bis. 3)

A tutela del minorenni il giudice può nominare d'ufficio il curatore speciale, adottare provvedimenti opportuni e disporre mezzi di prova al di fuori dei limiti di ammissibilità previsti dal Codice civile, nel rispetto del contraddittorio e del diritto alla prova contraria.

A seguito dell'unificazione dei riti e con la futura istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, con uffici giudiziari unici, la figura del pubblico ministero appare centrale, non soltanto come soggetto che interviene nei procedimenti riguardanti i minorenni, ma soprattutto come parte processuale autonoma.

---

<sup>5</sup> Per tutti i procedimenti nei quali devono essere adottati provvedimenti che riguardano un minore, è competente il Tribunale del luogo in cui il minore ha la residenza abituale. La domanda si propone con ricorso, all'interno del quale deve essere indicata l'esistenza di altri procedimenti aventi ad oggetto in tutto o in parte, le medesime domande o le domande ad esso connesse. Ad esso è allegata copia di altri provvedimenti, anche provvisori, già adottati in altri procedimenti.

La norma, infatti, pone particolare attenzione all'attuazione forzata dei provvedimenti in caso di mancato accordo tra le parti che deve avvenire avvalendosi di personale specializzato.

Il tema di fondo affrontato dal legislatore con simile previsione riguarda, in primo luogo, la necessità di agire tempestivamente per evitare che il provvedimento sull'affidamento dei figli già emesso, o quello emesso durante il procedimento in corso, non venga concretamente attuato.

La scelta normativa recepisce, in tutta evidenza, gli orientamenti della CEDU, finalizzati a promuovere una legislazione che garantisca la tutela dei diritti fondamentali riconosciuti.

Infatti, la tempestività nell'attuazione dei provvedimenti in tema di affidamento è da tempo al centro delle valutazioni di adeguatezza degli strumenti introdotti dall'ordinamento per la tutela dei legami familiari significativi in caso di separazione e divorzio.

La norma individua il giudice al quale rivolgersi nei casi in cui siano sorti contrasti tra le parti, in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o comunque qualora sorgano impedimenti o difficoltà, anche oggettive, che non consentano l'attuazione del provvedimento di affidamento del minore. In altri termini in caso di fallimento degli interventi finalizzati all'individuazione di un accordo con tutti i soggetti coinvolti (con i genitori, gli esercenti la responsabilità genitoriale, il pubblico ministero, il tutore, il curatore e curatore speciale se nominati), il giudice esercita il suo potere regolativo fino all'ultima scelta, assolutamente residuale, di autorizzare l'utilizzo della forza pubblica.

La scelta di giovare dell'ausilio della forza pubblica viene, infatti, rigidamente ancorata dal legislatore alla coesistenza di due elementi di valutazione: 1) l'assoluta

indispensabilità del ricorso ad essa; 2) la salvaguardia della tutela psicofisica del minore.

Tutti gli elementi del procedimento vanno inseriti nella motivazione del provvedimento che andrà effettuato sotto la vigilanza del giudice e in considerazione delle caratteristiche della situazione, anche con il sostegno di personale sociosanitario laddove ritenuto opportuno.

Analogo intervento, ma senza il contraddittorio, è possibile da parte del giudice nel caso sussista il pericolo di sottrazione del minorenne ovvero di altre condotte in grado di impedire l'attuazione del provvedimento. Tale disciplina risponde all'esigenza di provvedere in via prioritaria alla tutela immediata del minorenne, ma garantendo parallelamente le esigenze del diritto di difesa attraverso l'efficace e immediato ripristino del contraddittorio, a richiesta di parte, per la revisione del provvedimento.

### L'ascolto del minorenne (art. 473-bis 4 e l'art. 473-bis 5)

La persona di età minore deve essere educata ed accudita nel rispetto dei diritti universalmente riconosciuti e secondo le sue attitudini e aspirazioni.

Tali principi hanno come riferimenti normativi la Costituzione italiana e la Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui Diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia con Legge 27 maggio 1991, n. 176 che, all'art. 12, impone agli Stati membri di garantire al minorenne, capace di discernimento, il diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo interessa.

Nel rispetto di tali riferimenti è richiamata specificamente la normativa sovranazionale che raccomanda l'ascolto della persona di minore età: nei procedimenti per adozione del minorenne vincolati al rispetto dei suoi desideri,

opinioni e del suo consenso – Convenzione dell’Aja sulla Protezione dei minori e sulla Cooperazione (1993); nel Regolamento del 2019/n.1111 del Consiglio d’Europa si prevede che le autorità giurisdizionali nell’esercitare le competenze in materia di responsabilità genitoriale, devono garantire al minorenni la possibilità concreta e effettiva di esprimere la propria opinione direttamente o tramite un proprio rappresentante o tramite un organismo appropriato (ad es. il servizio sociale).

Inoltre, nella Carta di Nizza del 2000, si riconosce al minorenni il diritto di esprimere liberamente la propria opinione che sarà presa nella dovuta considerazione in ordine alla sua età e al suo grado di discernimento.

Secondo l’**art. 473-bis 4**, il minorenni che ha compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore, ove capace di discernimento, è ascoltato dal giudice nei procedimenti nei quali devono essere adottati provvedimenti che lo riguardano. Le sue opinioni devono essere tenute in considerazione avuto riguardo alla sua età e al suo grado di maturità; nel caso in cui il giudice, nell’assumere la decisione, si discosti da quanto espresso dal minorenni, in considerazione del suo preminente interesse, deve esprimere una puntuale motivazione del fatto di aver deciso diversamente da quanto espresso dal minorenni.

Il giudice non procede all’ascolto, dandone atto con provvedimento motivato, se esso è in contrasto con l’interesse del minorenni o manifestamente superfluo, in caso di impossibilità fisica o psichica del minorenni o se quest’ultimo manifesta la volontà di non essere ascoltato.

Nei procedimenti in cui si prende atto di un accordo dei genitori relativo alle condizioni di affidamento dei figli, il giudice procede all’ascolto soltanto se necessario.

Secondo l'**art. 473-bis 5**, l'ascolto del minore è condotto dal giudice, il quale può farsi assistere da esperti e altri ausiliari. Se il procedimento riguarda più minorenni, di regola, il giudice li ascolta separatamente.

L'udienza è fissata in orari compatibili con gli impegni scolastici del minore, ove possibile, in locali idonei e adeguati alla sua età, anche in luoghi diversi dal Tribunale.

Prima di procedere all'ascolto, il giudice indica ai genitori, agli esercenti la responsabilità genitoriale, ai rispettivi difensori e al curatore speciale, i temi oggetto dell'adempimento; essi possono proporre argomenti e temi di approfondimento e, su autorizzazione del giudice, partecipare all'ascolto.

Il giudice, tenuto conto dell'età e del grado di maturità del minore, lo informa della natura del procedimento e degli effetti dell'ascolto, e procede all'adempimento con modalità che ne garantiscano la serenità e la riservatezza. Il minore che ha compiuto quattordici anni è informato altresì della possibilità di chiedere la nomina di un curatore speciale ai sensi dell'**art. 473-bis.8**.

Dell'ascolto del minore è effettuata registrazione audiovisiva. Se per motivi tecnici non è possibile procedere alla registrazione, il processo verbale descrive dettagliatamente il contegno del minore.

La presenza o meno delle parti durante l'ascolto, anche disponendo di mezzi idonei (specchio unidirezionale e impianto citofonico) è decisa dal giudice e non più liberamente dalle parti, in quanto si intende salvaguardare la libertà di espressione del minore che potrebbe sentirsi condizionato dalla consapevolezza di essere ascoltato dai genitori o dai legali.

Il giudice relatore, previo ascolto non delegabile del minore anche infradodicesimo, dove capace di esprimere la propria volontà, può adottare

provvedimenti comunque che lo riguardano, salvaguardando il contraddittorio tra le parti, a pena di nullità del provvedimento e disporre d'ufficio mezzi di prova a tutela dei minorenni, nonché delle vittime di violenze, sempre garantendo il contraddittorio e il diritto alla prova contraria.

### Rifiuto del minore a incontrare il genitore (art. 473 bis.6)

Qualora il figlio minorenne rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori, si prevede che il giudice, dopo averlo sentito e raccolte tutte le necessarie informazioni, accerti le cause del rifiuto e possa disporre l'abbreviazione dei termini processuali. Allo stesso modo il giudice può procedere qualora vengano segnalate condotte inadeguate di un genitore, tali da ostacolare il rapporto con l'altro genitore o la conservazione di rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale. Il fondamento della norma deve essere ravvisato nell'esigenza di garantire una pronta tutela in tutti i casi in cui vi sia il rischio di compromissione del mantenimento della relazione affettiva tra il minorenne e il genitore o tra il minorenne e gli ascendenti o altri parenti di ciascun ramo genitoriale: al riguardo, il legislatore ha reputato necessario prevedere che il giudice debba procedere prontamente e personalmente all'ascolto, fatta salva la possibilità di farsi assistere da un esperto o altro ausiliario. Il giudice potrà poi assumere sommarie informazioni da soggetti che possano riferire su circostanze utili ai fini della decisione, sulle cause del rifiuto del minorenne ad avere contatti o ad incontrare il genitore, gli ascendenti o altri familiari.

## Tutore, curatore e curatore speciale del minore (art. 473 bis. 7 e 8)

La possibilità di nomina della figura del tutore e del curatore del minore nei provvedimenti ai sensi dell'art. 330 e 333 del c.c. è sicuramente un elemento che sottolinea, ancora una volta, l'attenzione della norma al miglior interesse per la persona minorenni. La necessità di una espressa previsione normativa è discesa dalla rilevazione di prassi non uniformi, nel territorio nazionale, quanto alla nomina del tutore o di soggetto chiamato a esercitare la responsabilità genitoriale, nell'ambito ed all'esito dei procedimenti aventi ad oggetto domande di decadenza o di adozione di misure limitative della responsabilità genitoriale (**artt. 330 e 333 c.c.**) o infine in presenza di condotte dei genitori pregiudizievoli per i figli.

L'intervento normativo in esame ha quindi l'obiettivo di fornire nuovi strumenti normativi che permettano al giudice della famiglia e dei minorenni di avere a disposizione una vasta gamma di possibili interventi, per adottare provvedimenti sempre meno standardizzati e sempre più "disegnati" sulle esigenze del caso concreto, superando in tal modo la ricorrente critica mossa dalla CEDU allo Stato italiano, proprio per l'adozione di "provvedimenti stereotipati", formalmente conformi al dettato normativo, ma sostanzialmente inadeguati a risolvere le difficoltà e a garantire l'equilibrata crescita dei minorenni, proteggendoli dal conflitto genitoriale.

Oltre la figura del tutore e del curatore del minore la norma prevede che possa essere nominato il curatore speciale, una figura processuale chiamata a rappresentare il minore nei casi di conflitto di interesse con i genitori (es. nei procedimenti di decadenza, nei procedimenti ex art.403 cc, nell'affidamento etero familiare del minore) o nei casi in cui ci sia espressa richiesta del minore che abbia compiuto quattordici anni di età. Il curatore speciale è una figura di

garanzia per il minorenni quando coloro che esercitano la responsabilità genitoriale sono sotto osservazione rispetto alla loro capacità di rappresentarlo e di garantirgli i diritti fondamentali. Il curatore speciale e l'assistente sociale collaborano secondo finalità convergenti e orientate al migliore interesse del minorenni: l'ascolto, l'informazione circa i suoi diritti e rispetto a quanto sta avvenendo nella sua vita, sulla ricaduta delle sue comunicazioni, a cosa condurranno gli interventi dei quali è protagonista, se e come potrà continuare a incontrare i suoi genitori. Il primo ha fondamentalmente il compito di garantirlo nel procedimento, il secondo di predisporre tutte le azioni finalizzate al rientro in famiglia quando saranno superati i problemi che hanno provocato la crisi, o alla individuazione della migliore soluzione alternativa alla famiglia, con la quale non è stato possibile realizzare i cambiamenti necessari al recupero della capacità di cura.

Il curatore del minorenni potrà essere nominato solo all'esito del procedimento, poiché in corso dello stesso sarà già presente il curatore speciale. Il curatore del minorenni è chiamato a esercitare le responsabilità genitoriali attribuite dal provvedimento del giudice, al fine di garantire che, le conflittualità e le difficoltà in capo ai genitori, non pregiudichino la crescita e lo sviluppo dei figli.

### La mediazione familiare (art. 473 bis.10), il piano genitoriale (art. 473 bis.12) e la nomina di un esperto su richiesta delle parti (art. 473-bis 26)

La normativa pone particolare attenzione alla possibilità di attivare misure di supporto al nucleo familiare e alla responsabilizzazione dei genitori. La mediazione familiare è infatti regolamentata in ordine alla formazione dei mediatori familiari, alle regole deontologiche e alle tariffe applicate. I mediatori devono essere iscritti

ad un particolare elenco presso le associazioni di settore, avere determinate competenze giuridiche e di tutela in ambito minorile.

La mediazione familiare è un percorso di ristrutturazione e rigenerazione della relazione tra le parti, si avvale del professionista, per raggiungere un accordo, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse materiale e morale dei figli.

Il mediatore familiare è tra le figure professionali con le quali l'assistente sociale collabora e condivide le azioni di accompagnamento del nucleo familiare.

Nei procedimenti relativi ai minorenni, oltre alla documentazione richiesta per l'istanza di separazione o divorzio, è allegato un piano genitoriale che si presenta come una precisa fotografia di quelle che sono le attività, le attitudini e le esperienze dei figli ma con uno sguardo rivolto al futuro. Con questo strumento il minorenni è riportato al centro del contenzioso tra i due genitori che, anche nel momento della crisi coniugale, devono tener conto delle sue esigenze e delle sue aspirazioni.

Al ricorso, qualora non ci sia una proposta delle parti, è previsto che, nell'adottare provvedimenti straordinari e urgenti, il giudice possa formulare una proposta di piano genitoriale definendo l'affidamento del minorenni, i tempi di frequentazione dei genitori, il mantenimento, l'istruzione, l'educazione e l'assistenza morale del minorenni ai sensi dell'**art. 337-ter del c.c.**<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> *Diritto del figlio minore a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale. La responsabilità genitoriale è esercitata da entrambi i genitori e limitatamente alle questioni di ordinaria amministrazione possono esercitarla separatamente.*

Qualora il genitore non si attenga alle condizioni dettate, il giudice valuterà detto comportamento anche al fine della modifica delle modalità di affidamento. È quindi necessario individuare con attenzione, all'interno del piano genitoriale, i temi sui quali entrambi i genitori sono in accordo, considerando che il mancato rispetto degli accordi delle azioni previste nel piano genitoriale costituisce comportamento sanzionabile ai sensi dell'**art. 709-ter c.p.c.**<sup>7</sup>.

In caso di situazioni familiari nelle quali risulta difficile un accordo tra i genitori, la norma prevede infine che il giudice, su loro istanza, possa nominare uno o più esperti, scelti tra gli iscritti all'albo dei consulenti tecnici d'ufficio, o anche al di fuori dell'albo, se i genitori sono d'accordo, per aiutarli a superare i conflitti, fornire sostegno per i minorenni e agevolare la ripresa o il miglioramento delle relazioni tra genitori e figli. Il giudice individua gli obiettivi dell'attività demandata all'esperto, tra quelli sopra indicati e fissa i termini, anche periodici, entro cui l'esperto deposita una relazione sull'attività svolta e quelli entro cui le parti possono depositare note scritte.

Se sorgono questioni sui poteri o sui limiti dell'incarico conferito, l'esperto o le parti informano il giudice il quale, sentite le parti, assume opportuni provvedimenti.

La norma non indica gli esatti contenuti dell'incarico demandato a tali ausiliari, descrivendone soltanto i fini; si tratta infatti di interventi non codificati, ma da adattare alle singole fattispecie.

---

<sup>7</sup> Anche in questo caso si rimanda alle funzioni professionali che si esplicano all'interno di progetto di sostegno condiviso e coerente con il piano genitoriale senza ricorrere all'istituto dell'affidamento al servizio sociale come occasione di delega ai servizi per la risoluzione dei contenziosi tra le parti.

## I provvedimenti indifferibili (art. 473 bis. c.p.c. dal comma 15 al comma 19)

Tali commi disciplinano la fase introduttiva del procedimento, in particolare le forme e i contenuti della comparsa di costituzione del convenuto, le preclusioni alle difese anteriori all'udienza e le riaperture consentite nel corso del procedimento. Sono inoltre previste le misure cautelari che possono essere adottate in via urgente, senza immediato contraddittorio.

Ad ampliamento della disciplina dei contenuti del decreto presidenziale, all'**art. 473-bis.15 c.p.c.** in caso di pregiudizio imminente è prevista la possibilità che il presidente adotti provvedimenti opportuni, assunte, quando occorre, sommarie informazioni, prima ancora che sia suscitato il contraddittorio, salvo poi fissare udienza entro quindici giorni nella quale riesaminare la situazione e confermare, modificare o revocare le misure adottate. La misura *inaudita altera parte* risponde alla necessità di assicurare protezione contro situazioni di grave e urgente pregiudizio che possono verificarsi anche in corso di causa; quindi, è possibile l'adozione di tale misura anche nel prosieguo del giudizio, imponendosi comunque sempre, anche in tal caso, la fissazione di un'udienza ravvicinata per la "convalida" o meno della misura.

Il giudice relatore, fatte salve le situazioni in cui emergano elementi di violenza di genere o domestica, può invitare le parti ad esperire un tentativo di mediazione familiare, in caso di rifiuto di una delle due parti, il giudice adotta provvedimenti temporanei e urgenti.

Alla prima udienza alla presenza delle parti, è previsto un tentativo di conciliazione,<sup>8</sup> qualora il tentativo di conciliazione non riesca, il presidente anche d'ufficio, sentite le parti ed i rispettivi difensori, può assumere con ordinanza i provvedimenti temporanei e urgenti nei confronti dei figli e dei coniugi. I reclami ai provvedimenti emanati dal giudice relatore verranno decisi in composizione collegiale: il reclamo deve essere proposto entro il termine perentorio di dieci giorni dalla pronuncia del provvedimento in udienza o dalla sua comunicazione. Il collegio entro 60 giorni dal deposito del ricorso pronuncia ordinanza con la quale modifica, revoca o conferma il provvedimento reclamato.

### Intervento dei servizi sociali o sanitari nei procedimenti a tutela dei minori - art. 473 bis. 27

La legge delega, all'Art. 1 comma 23 lettera z punto ff, raccomanda che nei procedimenti per le persone minorenni e le loro famiglie, sia prevista l'individuazione di puntuali disposizioni per regolamentare l'intervento dei servizi sociali e sociosanitari, in funzione di monitoraggio e accertamento, prevedendo che nelle relazioni redatte siano chiari i fatti accertati, le dichiarazioni rese dalle parti e le valutazioni fatte dagli operatori, con diritto delle parti di prenderne visione.

L'**art. 473 bis. 27** specifica, infatti, i contenuti delle relazioni del servizio sociale e la necessità che siano accessibili alle parti.

---

<sup>8</sup> *Sempre ad esclusione dei casi in cui siano allegate o segnalate violenze di genere o domestiche:*

Complessivamente l'intervento del servizio sociale e dei servizi sanitari è previsto in numerosi passaggi della Riforma e in alcuni di essi il legislatore interviene con indicazioni specifiche.

Il legislatore definisce l'intervento dei servizi sociali e sanitari in funzione di monitoraggio, controllo e accertamento. Nello specifico si prevede che ogni volta che il giudice dispone l'intervento dei servizi sociali e sanitari, debba indicare l'attività ad essi demandata, ovvero il perimetro entro il quale sono compresi i loro compiti, onde evitare indebiti interessamenti o mancanze rispetto ai compiti a loro attribuiti, e fissare i tempi entro cui i servizi devono depositare una relazione periodica sull'attività svolta e quelli entro cui le parti possono depositare memorie. In merito alle relazioni la norma precisa che in esse devono essere concretamente distinguibili i diversi aspetti relativi all'intervento, ovvero i fatti accertati, le dichiarazioni rese dalle parti e dai terzi e le eventuali valutazioni formulate dagli operatori che, ove aventi oggetto profili di personalità delle parti, devono essere sempre fondate su dati oggettivi e su metodologie e protocolli riconosciuti dalla comunità scientifica, da indicare nella relazione.

### La richiesta di sommarie informazioni e di relazione - art.473 bis. 2 e bis.3

Nel corso della l'udienza il giudice tenta la conciliazione, se questa non riesce può richiedere *sommarie informazioni* anche coinvolgendo il servizio sociale al fine di emettere, se necessari, provvedimenti temporanei e urgenti. In questo caso, se i provvedimenti dispongono sospensione, limitazioni della responsabilità genitoriale o modifiche sostanziali del collocamento dei minorenni o il loro affidamento a terzi, il provvedimento è reclamabile pur se provvisorio: in sede di appello vengono contestualmente richieste relazioni di aggiornamento al servizio

sociale. Analogamente accade in corso di causa con affidamento al servizio sociale per l'**art. 473 bis 27** che prevede l'appello per le parti.

Secondo l'**art. 473 bis. 3** il PM dispone accertamenti avvalendosi di polizia giudiziaria, servizi sociali, sanitari e assistenziali, accertamenti da allegare al ricorso.

## Altre circostanze che prevedono un intervento di valutazione del servizio sociale su impulso dell'autorità giudiziaria

**Art. 473 bis. 6** - Rifiuto di un figlio di incontrare l'altro genitore, o genitore ostacolante, o parenti dell'altro ramo familiare

**Art. 473 bis. 15** - Provvedimenti indifferibili (già richiamati in relazione all'applicazione dell'art. 403) **Art. 473 bis 38** - Nuova situazione processuale da cui si può dipanare procedura allontanamento 403 cc o procedimenti indifferibili. Per l'attuazione dei provvedimenti sull'affidamento del minore e per la soluzione delle controversie in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale è competente il giudice del procedimento in corso, che provvede in composizione monocratica. A seguito del ricorso il giudice, sentiti i genitori, coloro che esercitano la responsabilità genitoriale, il curatore e curatore speciale se nominati, il pubblico ministero, tenta la conciliazione delle parti e qualora questa sia impraticabile, adotta gli opportuni provvedimenti a tutela del minore e qualora sia messa a repentaglio la salvaguardia della tutela psicofisica del minore, il giudice può disporre l'uso della forza pubblica.

**Art. 473 bis. 40** - Procedimenti con allegazioni di violenza (trattati più avanti nel testo)

**Art. 473 bis. 30 e 31** In caso di appello, il presidente acquisisce d'ufficio le relazioni aggiornate dei servizi sociali o sanitari, eventualmente incaricati, secondo i tempi processuali ai quali i servizi si debbono attenere e ordina alle parti di depositare la documentazione aggiornata.

### Disposizioni speciali

#### Violenza domestica o di genere - art. 473 bis. dal 40 al 46

L'allarmante diffusione del fenomeno della violenza domestica e di genere ha indotto il legislatore a definire norme, in ambito civile e minorile, che garantiscano piena tutela alle vittime: nello specifico è stata definita una corsia preferenziale

per tali giudizi, che dovranno avere una trattazione più rapida e connotata da specifiche modalità procedurali.

L'ordinamento e in particolare i giudici civili e minorili devono essere in grado di intercettare la richiesta di aiuto della vittima, non appena la stessa si manifesti, per scongiurare il rischio, che la mancata attenzione alla violenza e all'abuso, o peggio la sua sottovalutazione o negazione da parte delle istituzioni, possano indurre la vittima a ricadere nel ciclo della violenza, al quale aveva cercato di sottrarsi. I giudizi in materia di famiglia e di minorenni sono il luogo privilegiato per l'emersione della violenza domestica e le norme in esame hanno il fine di permettere al giudice di riconoscerla ed intercettarla, compiendo, già dalle prime battute del giudizio, accertamenti preliminari sulla sussistenza dei fatti rilevati.

Particolare attenzione è dedicata allo svolgimento dell'udienza per evitare che si realizzino forme di vittimizzazione secondaria, per esempio costringendo la vittima ad essere presente in udienza con il presunto autore della violenza senza l'adozione di particolare cautele, prevedendo espressamente che non possa essere compiuto tentativo di conciliazione<sup>9</sup>, inibendo il ricorso alla mediazione, vietata in questi casi, e che il giudice non la potrà sollecitare in presenza di allegazioni di violenza o di abuso, salvo poterle disporre nel caso in cui nel corso del giudizio se ne ravvisi l'insussistenza. Specifiche norme sono dettate per garantire che forme di vittimizzazione secondaria non si realizzino nel corso degli accertamenti demandati ai Servizi sociali o sanitari, ovvero delle valutazioni

---

*9 l'intervento di conciliazione, per essere congruo ed efficace, presuppone che le parti siano in posizione di parità, e non si subordinazione l'una rispetto all'altra come accade nelle relazioni connotate da violenza*

rimesse ai consulenti tecnici d'ufficio. Quanto all'ascolto del minore, in presenza di allegazioni di violenza è richiesto che il giudice proceda a tale adempimento senza ritardo e personalmente<sup>10</sup>, poiché, pur non essendo riconducibili nell'alveo delle prove, anche dalle sue dichiarazioni possono emergere elementi a sostegno o meno dell'allegazione di violenza o di abuso. In tale contesto dovrà essere garantito il massimo coordinamento tra le diverse autorità giurisdizionali coinvolte secondo i diversi ambiti di competenza, per evitare che reiterati ascolti del minore, tra loro non coordinati, possano a loro volta rivelarsi forme di vittimizzazione secondaria.

### Intervento della pubblica autorità a favore dei minorenni - Riforma dell'art. 403 c.c.

La legge 206/21, tra le prescrizioni immediatamente precettive entrate in vigore a giugno 2022, riforma il procedimento che riguarda la tutela urgente delle persone di età minore che si trovano in una condizione di particolare rischio imminente, introducendo regole di garanzia per legittimare un provvedimento così incisivo nei percorsi di vita delle famiglie e nelle relazioni primarie delle persone, minorenni e adulti.

L'art. 403 del Codice civile regola una delle azioni di protezione che sono attivabili dalla Pubblica autorità a favore di persone di minore età in condizioni di

---

*10 Ratio della disposizione è assicurare che in presenza di questi procedimenti sia il giudice, anche per i provvedimenti provvisori, ad avere percezione diretta di quanto riferisce il minore, per cogliere personalmente tutti gli elementi che il linguaggio non verbale, particolarmente significativo per i minori, può fornire ed avendo cura di evitare ogni contatto diretto tra il minore e il presunto autore della violenza e dell'abuso.*

rischio, tale da prefigurare conseguenze traumatiche sia dal punto di vista materiale, sia da un punto di vista emotivo e psichico.

L'urgenza è solitamente dettata dal venir meno di fattori protettivi all'interno del contesto familiare. Per disporre un intervento di urgenza non sono infatti sufficienti elementi di fragilità, i quali, di norma, sono affrontati attraverso interventi di accompagnamento e sostegno alla famiglia e sono diretti a integrare le funzioni educative e di cura: ciò avviene laddove è stato possibile costruire un rapporto di collaborazione tra famiglia e servizio sociale e quando sono presenti risorse concrete e figure, parentali o istituzionali, in funzione protettiva.

L'intervento può essere necessario anche nel caso di situazioni di emergenza determinata, non da carenze nella cura, ma da eventi che temporaneamente o definitivamente limitano o impediscono del tutto ai genitori di esercitare la responsabilità parentale, ad esempio la manifestazione di una grave malattia, un incidente, la perdita della vita e non sono rintracciabili parenti o adulti di riferimento nell'ambiente familiare e sociale prossimo.

Nel caso di allontanamento in urgenza di una donna che intende sottrarre i propri figli e sé stessa a situazioni di violenza da parte del partner, padre dei suoi figli, mentre per la responsabilità genitoriale materna, si tratta di allontanamento consensuale e volontario, nel caso della responsabilità genitoriale paterna, è necessario un provvedimento di convalida, che può essere richiesto in base all'art. 473 bis. 15 quale provvedimento necessario e urgente.

Uno dei principi introdotti riguarda la previsione che il provvedimento emesso dalla pubblica autorità perde efficacia se non vengono rispettati i tempi di emissione degli atti secondo le rispettive responsabilità.

Di seguito è riportato uno schema sintetico delle fasi regolate dalla riforma dell'art. 403 cc.

LA PUBBLICA AUTORITÀ DA AVVISO ORALE AL P.M.	Immediatamente
LA PUBBLICA AUTORITÀ TRASMETTE AL PUBBLICO MINISTERO IL PROVVEDIMENTO CORREDATO DI OGNI DOCUMENTAZIONE UTILE E DI SINTETICA RELAZIONE CHE DESCRIVE I MOTIVI DELL'INTERVENTO A TUTELA DEL MINORE.	Entro 24 ore
IL PUBBLICO MINISTERO SE NON DISPONE LA REVOCA DEL COLLOCAMENTO, CHIEDE AL TRIBUNALE PER I MINORENNI LA CONVALIDA DEL PROVVEDIMENTO; A TAL FINE PUÒ ASSUMERE SOMMARIE INFORMAZIONI E DISPORRE EVENTUALI ACCERTAMENTI. CON IL MEDESIMO RICORSO IL PUBBLICO MINISTERO PUÒ FORMULARE RICHIESTE AI SENSI DEGLI ARTICOLI 330 E SEGUENTI.	Entro 72 ore
IL TRIBUNALE PER I MINORENNI, CON DECRETO DEL PRESIDENTE O DEL GIUDICE DA LUI DELEGATO, PROVVEDE SULLA RICHIESTA DI CONVALIDA DEL PROVVEDIMENTO, NOMINA IL CURATORE SPECIALE DEL MINORE E IL GIUDICE RELATORE E FISSA L'UDIENZA DI COMPARIZIONE DELLE PARTI INNANZI A QUESTO ENTRO IL TERMINE DI QUINDICI GIORNI	Entro 48 ore
UDIENZA DI COMPARIZIONE DELLE PARTI A PARTIRE DAL DECRETO DEL T.M.	Entro 15 giorni

Nel corso dell'udienza il giudice interroga le parti e può assumere informazioni e può ascoltare il minore direttamente o avvalendosi dell'ausilio di un esperto. Da questo evento hanno origine i seguenti ulteriori passaggi.

IL DECRETO È COMUNICATO AL PUBBLICO MINISTERO E ALL'AUTORITÀ CHE HA ADOTTATO IL PROVVEDIMENTO A CURA DELLA CANCELLERIA	Immediatamente
IL RICORSO E IL DECRETO SONO NOTIFICATI: AGLI ESERCENTI LA RESPONSABILITÀ GENITORIALE, E AL CURATORE SPECIALE, A CURA DEL PUBBLICO MINISTERO CHE A TAL FINE PUÒ AVVALERSI DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA	Entro 48 ore
IL TRIBUNALE PER I MINORENNI, IN COMPOSIZIONE COLLEGIALE, PRONUNCIA DECRETO CON CUI CONFERMA, MODIFICA O REVOCA IL DECRETO DI CONVALIDA. IL DECRETO VIENE IMMEDIATAMENTE COMUNICATO ALLE PARTI A CURA DELLA CANCELLERIA ED ENTRO 10 GIORNI GLI ESERCENTI LA RESPONSABILITÀ GENITORIALE E IL CURATORE SPECIALE POSSONO PRESENTARE RECLAMO ALLA CORTE D'APPELLO AI SENSI DELL'ART. 739 DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE	Entro 15 giorni dall'udienza
IL PUBBLICO MINISTERO, GLI ESERCENTI LA RESPONSABILITÀ GENITORIALE E IL CURATORE SPECIALE POSSONO PROPORRE RECLAMO ALLA CORTE D'APPELLO AI SENSI DELL'ART. 739 DEL CODICE DI PROCEDURA CIVILE. (RECLAMI CONTRO PROVVEDIMENTI EMESSI)	Entro 10 giorni dalla comunicazione del provvedimento
LA CORTE D'APPELLO PROVVEDE ENTRO SESSANTA GIORNI DAL DEPOSITO DEL RECLAMO	Entro 60 giorni dal deposito del reclamo

La normativa prevede che i provvedimenti cosiddetti *de potestate* di competenza del Tribunale per i minorenni passino al Tribunale ordinario qualora sia aperto un giudizio di separazione o di scioglimento del matrimonio, o un giudizio sul riconoscimento del figlio naturale o un giudizio per ottenere il riconoscimento giudiziale di paternità o maternità, o un procedimento per l'esercizio della responsabilità genitoriale presso il Tribunale ordinario.

La legge prevede inoltre l'immediata nomina del curatore speciale del minorenne, figura terza che può occuparsi di tutte le sue istanze e rappresentarlo in tutte le fasi del procedimento. Tale nomina è da considerarsi obbligatoria pena l'annullamento degli atti del procedimento.

## Modifiche alla L. 4 maggio 1983, n. 184: art. 2 comma 1 e comma 2 bis, (sulle incompatibilità), art.4 (modifiche all'affidamento solidale) art. 5 bis (affidamento al servizio sociale)

Le modifiche legislative in tema di affidamento etero-familiare e di inserimento in comunità mirano ad assicurare ai minorenni privi temporaneamente di un ambiente familiare idoneo e quindi allontanati dai propri genitori e parenti, maggiore tutela e attenzione, in attuazione del comma 23, lett. gg) della delega che prevede la riforma della disciplina dei procedimenti per la tutela e l'affidamento dei minori previsti dal Codice civile e dalla legge 4 maggio 1983 n. 184.

All'interno di questa disciplina il legislatore ha inteso collocare anche la riforma dell'istituto dell'affidamento al servizio sociale, istituto ritenuto di particolare importanza per la protezione dei minorenni.

La legge delega sancisce la necessità di rivedere la normativa di riferimento in merito ai provvedimenti per la tutela e l'affidamento dei minori previsti dal Codice civile e dalla Legge n. 184 del 1983: si comprende l'opportunità di chiarire i ruoli e le competenze. Si accolgono quindi le specifiche riportate sulle cause di incompatibilità riferite ai giudici e agli operatori sociali e sociosanitari che hanno disposto il collocamento presso strutture educative o a persone parenti e affini del giudice che ha disposto il collocamento o del consulente tecnico d'ufficio o di coloro che hanno svolto funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento.

Il **comma 2 bis nell'art. 2** L. 4 maggio 1983, n. 184 sancisce il divieto di inserimento del minore presso strutture o comunità pubbliche o private nelle quali rivestono cariche rappresentative, o partecipano alla gestione complessiva delle medesime strutture, o prestano a favore di esse attività professionale, anche a titolo gratuito,

o fanno parte degli organi di società che le gestiscono, persone che sono parenti o affini entro il quarto grado, convivente, parte dell'unione civile o coniuge del giudice che ha adottato il provvedimento, del consulente tecnico d'ufficio o di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento.

Il fondamento di tale divieto è da ravvisare nell'esigenza di assicurare maggiore trasparenza nei procedimenti relativi all'affidamento di minori, in quanto è evidente come tali relazioni possono condizionare le valutazioni e le decisioni conseguenti, i provvedimenti che vanno assunti nell'esclusivo interesse dei minorenni

Il Dlgs 149/2022 apporta modifiche anche all'**art. 4** per quanto riguarda i provvedimenti di affidamento familiare e introduce l'**art. 5 bis** per riformare il dispositivo dell'affidamento al servizio sociale.

La norma ribadisce la temporaneità dell'affidamento, di durata rapportabile al tempo necessario perché la famiglia di origine recuperi sufficienti risorse e competenze, con scadenza a ventiquattro mesi, prorogabile solo se il rientro del minore nella propria famiglia configuri un rischio evolutivo. A tal fine prima del termine fissato il servizio sociale segnala al pubblico ministero l'opportunità di richiederne la proroga.

Le disposizioni presenti nell'art. 4 si applicano, inoltre, anche nel caso di minori accolti presso una struttura educativa ma la scadenza è fissata a dodici mesi, quando il giudice verifica le parti l'andamento del progetto, l'evoluzione delle condizioni del nucleo familiare di provenienza e l'opportunità di proseguire il programma di accoglienza.

Di affidamento solidale tratta ancora l'**art. 5** disponendo che l'affidatario accolga il minorenni provvedendo al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, considerando le indicazioni dei genitori titolari della responsabilità o di quanto ritenuto adeguato dal tutore o dal curatore e osservando le prescrizioni stabilite dall'autorità affidante, esercitando la responsabilità nelle azioni quotidiane e in relazione ai rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie. L'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di responsabilità, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato.

L'**art. 5 bis** regola l'istituto dell'affidamento al servizio sociale competente per la residenza abituale del minore che viene disposto quando i suoi genitori hanno una condotta pregiudizievole pur non rilevando le condizioni per una decadenza delle loro responsabilità e quando non sono stati possibili interventi efficaci e manca una concreta collaborazione da parte della famiglia.

Il provvedimento comporta la limitazione della responsabilità genitoriale e nell'affidare il minore al servizio sociale, definisce gli interventi di competenza del servizio sociale che tiene conto delle indicazioni dei genitori titolari della responsabilità, del minore e se nominati del curatore e del curatore speciale. L'affidamento è al servizio sociale che entro quindici giorni dalla notifica del provvedimento comunica il nominativo del responsabile dell'affidamento a tutti gli interessati: al tribunale, ai genitori, a chi esercita la responsabilità genitoriale, al curatore se nominato, al soggetto dove è collocato il minore.

L'affidamento al servizio sociale deve essere adeguatamente dettagliato, soprattutto nella parte di definizione di quelle che sono le limitazioni delle responsabilità genitoriali, per chiarire gli ambiti di intervento degli operatori sociosanitari coinvolti.

La norma stabilisce in analogia con l'affidamento familiare, la durata e quindi la possibilità di proroga a tutela del minore, richiedendo anche in questo caso una costante verifica dell'andamento del progetto attraverso l'invio di relazioni secondo periodicità contenute nel decreto, come le altre disposizioni.

Entrambe le forme di affidamento, quello solidale e quello istituzionale, l'accoglienza in struttura, possono essere efficaci grazie all'instaurarsi di relazioni fiduciarie e autentiche. Relazioni aperte al confronto dove sia chiaro che l'"affidatario" (servizio sociale o famiglia solidale) svolge un ruolo di integrazione e supporto, mai di sostituzione delle funzioni genitoriali; realizza il proprio compito nell'accompagnamento in una fase difficile della famiglia, che può così sperimentarsi nel miglioramento o nell'apprendimento di competenze genitoriali, perché sollevata dalla responsabilità esercitata spesso in solitudine e con scarsi strumenti. L'intervento è inoltre finalizzato a sostenere, anche negli aspetti concreti dell'organizzazione di vita quotidiana, con l'obiettivo di fronteggiare le difficoltà personali e familiari che limitano l'esercizio delle funzioni genitoriali. Se il percorso non è fondato su una corretta, esplicita e disinteressata attenzione ai protagonisti - bambini, bambine, ragazzi e ragazze, le loro famiglie, le famiglie solidali - ma muove da interessi personali, saranno traditi principi di equità e diritti.

Le norme a garanzia di comportamenti corretti e trasparenti confermano quanto già esplicitamente indicato nella legislazione generale e nel Codice deontologico dell'assistente sociale.

## Il ruolo del servizio sociale professionale

La complessità delle tematiche affrontate nel lavoro con i sistemi familiari, richiede altrettanta complessità e integrazione istituzionale e professionale, al fine di ricomporre la frammentarietà e la discontinuità delle esperienze di vita delle persone delle quali ci prendiamo cura, nei differenti ruoli professionali e istituzionali. E quindi, è auspicabile, oltre al potenziamento della formazione specifica di ciascun professionista, lo sviluppo della formazione multidisciplinare per condividere modelli di lavoro e linguaggi professionali, tenendo anche conto della necessità di una strutturazione dei servizi che permetta l'integrazione tra le risorse professionali e organizzative.

Il ruolo e le funzioni dell'assistente sociale nel lavoro con le famiglie e i minorenni, si collocano sostanzialmente lungo un continuum teorico e operativo, nelle tre dimensioni della cura delle responsabilità familiari: la prima dimensione è individuata nell'insieme degli interventi di supporto al benessere delle relazioni genitoriali. Si caratterizza per essere collocata all'interno del contesto della volontarietà e della spontaneità dell'accesso al sistema dei servizi e delle misure di welfare orientate a prevenire situazioni di fragilità e intercettare condizioni di rischio attraverso azioni di promozione di stili educativi e relazionali equilibrati e soddisfacenti i compiti evolutivi che impegnano l'infanzia e l'adolescenza.

Un secondo contesto di intervento al quale fare riferimento è rappresentato dall'accompagnamento professionale che si realizza all'interno del procedimento giudiziario, quindi in una cornice prescrittiva: si tratta dell'intervento richiesto da parte degli organi della magistratura allo scopo di completare la valutazione necessaria perché possa essere assunto un provvedimento adeguato in ordine alle responsabilità genitoriali; tale richiesta segnala, contestualmente, al sistema di

protezione e tutela, una condizione di rischio evolutivo e potenziali fragilità nel sistema familiare: ciò attiva quindi le responsabilità e i mandati in capo alle istituzioni e ai professionisti. Nonostante la condizione prescrittiva, quindi, il servizio sociale professionale propone comunque nel rapporto con la famiglia, una relazione di aiuto che ricerca costantemente la collaborazione e la partecipazione di ciascun componente.

Infine, anche alla conclusione del percorso giudiziario e nel rispetto dei mandati della professione, l'assistente sociale si impegna per aiutare le persone nella ricostruzione di una quotidianità che è stata interrotta, aiutando la famiglia a riorganizzarsi in autonomia. Se il percorso si è concluso con una separazione definitiva tra genitori e figlio, l'assistente sociale accompagna il minorenni nella nuova situazione di vita e contestualmente propone ai genitori un percorso di rielaborazione della perdita.<sup>11</sup>

Ciò significa che anche quando parliamo di tutela e protezione delle persone di minore età, funzioni regolate da norme giuridiche incidenti sulle responsabilità genitoriali, non possiamo considerare l'ambito del lavoro professionale solamente nella cornice giudiziaria: il rapporto del servizio sociale professionale con l'Autorità Giudiziaria, infatti, non esaurisce il mandato professionale verso le bambine e i bambini, verso ragazze e ragazzi e le loro famiglie.

---

*11 Indicazioni e criteri operativi per gli assistenti sociali nelle relazioni di protezione, tutela e cura delle relazioni in età evolutiva. CNOAS 05/2021.*

*<https://cnoas.org/wp-content/uploads/2021/05/Tutela-e-protezione-dei-minorenni.pdf>*

L'intervento dell'assistente sociale rientra in una cornice metodologica e deontologica che va oltre l'incarico assegnato dall'organo giudiziario, ricercando anche in questa delicata fase, la funzione di protezione, cura e promozione delle responsabilità familiari in un contesto quanto più possibile collaborativo.

Nell'accompagnamento delle famiglie l'assistente sociale coinvolge e rende partecipi costantemente e in tutte le fasi del percorso, tutti i protagonisti della situazione: genitori, familiari, minorenni. Laddove non sia possibile costruire un progetto basato sul consenso e la disponibilità, nel migliore interesse del minorenne, si interviene in una cornice prescrittiva, sulla base del dispositivo dell'autorità giudiziaria.

Il lavoro con i sistemi familiari deve tenere conto della multidimensionalità dei contesti e della pluralità dei protagonisti coinvolti: dall'ambiente di origine alle singole personalità, alle relazioni primarie (familiari) e quelle formali (professionisti e istituzioni), quelle informali, rappresentate dalle reti solidali. Gli interventi e i processi che vengono innescati, ciascuno diverso dall'altro, come sono differenti le traiettorie di vita delle persone, formano un insieme complesso non riducibile a procedure standard, a risposte semplici.

Le indicazioni di tempi e scadenze, le prescrizioni di attività, modi, contenuti dei dispositivi, hanno un valore di riferimento, dichiarano i criteri ai quali ispirarci per costruire percorsi di accompagnamento delle famiglie ispirati ai principi del diritto, ma non possono certo semplificare percorsi parzialmente indeterminabili nei tempi e negli esiti.

Non c'è alcun dubbio che le fasi dei procedimenti giudiziari devono essere rispettosi del diritto al contraddittorio, alla formazione di una valutazione comprensiva delle ragioni di tutti i protagonisti. È altrettanto reale e coerente con

i diritti di minorenni e adulti, che la valutazione delle fragilità e vulnerabilità, presenti in un sistema familiare sotto osservazione dei servizi sociosanitari e della giustizia, richiede tempi adeguati a individuare risorse e potenzialità trasformative; è inefficace, infatti, un approccio che mira semplicemente a leggere le aree di criticità, i fattori di rischio, spesso molto più immediatamente evidenti rispetto alle possibilità di miglioramento.

Le prospettive di recupero della capacità di comprendere e rispondere alle esigenze dei propri figli emergono con maggiore chiarezza in una relazione professionale che si nutre di fiducia e collaborazione, non basata unicamente sull'incarico giudiziario; una relazione quindi che si costruisce intorno alla condivisione del percorso di accompagnamento con la famiglia. Lavorare insieme alla famiglia con l'obiettivo congiunto di migliorare le relazioni genitoriali, permette di individuare le possibilità di cambiamento, consente di sviluppare la fiducia nelle proprie capacità, di rimotivare persone che hanno affrontato insuccessi; in altri termini può costituire un'opportunità inedita per una famiglia, sulla quale gravano anni di isolamento sociale, esperienze di perdita, difficoltà socioeconomiche, abitative, condizioni queste che spesso si determinano anche nell'assenza di modelli e strumenti educativi e affettivi di riferimento.

Indubbiamente i tempi e l'efficacia degli interventi professionali sono condizionati spesso anche da fattori strutturali e organizzativi dei servizi; anche i tempi giudiziari possono subire dei rallentamenti e la riforma, che non sembra prevedere l'impiego di risorse aggiuntive, non garantisce l'inversione di tendenza.

Le norme - interne all'organizzazione nella quale opera il professionista - rappresentano il mandato istituzionale che legittima l'esercizio professionale e, unitamente all'incarico che proviene dall'organo giudiziario, costituiscono il

perimetro entro il quale agisce, ma il modello di intervento e la metodologia che realizzano l'azione professionale non possono esaurirsi in un elenco di prescrizioni che rischiano di generare interventi di tipo prestazionale e standardizzato, più inclini alla riparazione fittizia di uno stato di disagio che all'empowerment delle persone.

La definizione di regole di collaborazione, nel rispetto delle prerogative proprie di ciascuna istituzione, tra la magistratura e i servizi sociali e socio-sanitari potrebbe costituire la misura di equilibrio tra l'esigenza di garantire uniformità ed equità nell'intervento e la necessità di personalizzare progetti di accompagnamento rispettosi delle esigenze delle persone, nel rispetto dell'autonomia riconosciuta ai professionisti.

Le disposizioni che riguardano le attività del servizio sociale, dettagliate nei provvedimenti, hanno efficacia se riferite ad un progetto costruito con la famiglia, proposto al giudice e quindi concordato tra tutti i protagonisti. In caso contrario l'assistente sociale si trova a svolgere un ruolo esecutivo in contrasto con l'autonomia professionale e istituzionale, che prevede una collaborazione tra i sistemi (di accompagnamento e giudiziario) che sono indipendenti ma complementari.

Condizionare l'autonomia professionale nella predisposizione di percorsi differenziati secondo le specificità delle situazioni personali e familiari, in funzione di risposte standardizzate, rischia di amplificare le fragilità invece di far emergere risorse e potenzialità.

## La regolazione dei tempi

Sicuramente l'elemento del *tempo*, correttamente affrontato in diversi passaggi procedurali, oltre che essere garanzia di efficienza del procedimento, è elemento di tutela del minore, della persona e delle famiglie: tempi certi e ragionevoli per la definizione tempestiva della condizione giuridica del minore e della sua famiglia, sono condizione di chiarezza sia sotto il profilo del diritto, sia da un punto emotivo e relazionale.

D'altro canto, i tempi del procedimento complessivo devono rispettare i tempi delle persone, sia dei minorenni, sia degli adulti, perché di possa formulare un percorso di accompagnamento condiviso. La giusta misura contribuisce a evitare che il protrarsi del percorso di tutela provochi condizioni di vittimizzazione secondaria o, al contrario, che una eccessiva contrazione dei tempi possa compromettere la conoscenza della situazione complessiva del sistema familiare, essenziale per individuarne risorse e criticità, mobilitarne le potenzialità e attivare le risposte più coerenti con i bisogni rilevati.

L'esperienza professionale indica come la durata di un progetto di affidamento non sia esattamente predeterminabile, sono necessarie modularità e flessibilità costruite sulle esigenze del bambino e della famiglia, che consentano un tempo congruo a recuperare le competenze genitoriali, salvaguardando i rapporti e le frequentazioni del bambino con il suo contesto di vita.

Questo permette che il minore possa investire affettivamente nella relazione con gli adulti che si prendono cura di lui e in eventuali nuovi rapporti che potrebbero andare a costruirsi; che l'adulto disponibile ad intraprendere un percorso di affidamento, possa riorganizzare la propria vita, familiare, affettiva e lavorativa, in funzione dell'impegno preso con il minore stesso; che, infine, la

famiglia di origine possa aver modo di recuperare risorse e di sperimentarsi in un ruolo più adeguato e attento ai bisogni del figlio, superando le fragilità personali e di coppia.

L'eccessivo protrarsi di un affidamento familiare, così come di un collocamento in struttura, è determinato dal grado di investimento di risorse strutturali e professionali, dall'efficacia delle relazioni professionali, dalla disponibilità di genitori e familiari a partecipare attivamente al percorso di aiuto e, non ultimo, dal naturale corso degli eventi che può far emergere fattori imprevedibili che ostacolano il progetto complessivo.

La valutazione di fattibilità necessaria per progettare un percorso di accompagnamento di una famiglia in difficoltà non sarà mai in grado di prevedere esattamente gli sviluppi reali delle storie personali e familiari: i saperi professionali e la metodologia operativa si basano su ipotesi e ricorrenze, per tali motivi è necessario disporre di competenze e strumenti specifici, di risorse adeguate, di un approccio flessibile e pronto a fronteggiare cambiamenti e accompagnare processi.

In merito al riordino dell'*art. 403 c.c.*, preme segnalare come, anche in questo caso, il fattore *tempo* sia fondamentale per il rispetto dell'equilibrio psico-fisico del minore e della sua famiglia, protagonisti di un provvedimento di separazione personale e dall'ambiente familiare. La trasparenza e la relativa prevedibilità dei tempi nelle fasi del percorso giudiziario, permette al minorenne e alla famiglia di potersi affidare all'adulto di riferimento individuato nell'emergenza, per accoglierlo e prendersene cura; consente inoltre alla famiglia di concentrarsi sul recupero delle capacità genitoriali, per tornare, appena si presentano le condizioni, ad occuparsi dei bisogni fisici, psichici e relazionali del proprio figlio.

Preoccupa infatti quanto previsto in tema di *decadenza dei provvedimenti* assunti ex art. 403 c.c., in caso di mancato rispetto dei tempi stabiliti per le azioni da parte della pubblica amministrazione e da parte degli organi giudiziari: eventuali provvedimenti del tribunale in via provvisoria e urgente come possono rispettare i diritti del minorenne rispetto alla correttezza della scelta effettuata, se non sono rispettati i tempi previsti per la verifica della situazione complessiva?

La nullità del provvedimento in questo caso, per quanto conseguenza di una inadempienza che può ledere i diritti delle persone, non cancella eventuali condizioni di rischio, le quali, per quanto siano da approfondire, sono state accertate per comportare l'assunzione di un provvedimento a carattere di urgenza. Si ritiene opportuno poter affrontare tale tematica all'interno dei protocolli e accordi sopra citati.

## Un unico tribunale

La costituzione del *Tribunale unico per le persone, i minorenni e le famiglie* è un punto di arrivo importante per tutti i cittadini, soprattutto per le persone minorenni, in quanto garantisce loro gli stessi diritti nel processo indipendentemente dalle condizioni di nascita

La composizione *monocratica* del giudizio a fronte della forma collegiale - quest'ultima considerata di maggiore garanzia per valutare situazioni così complesse - può comunque contare l'ausilio di esperti e consulenti. Inoltre, la collaborazione con i servizi garantisce un approccio specifico, multiprofessionale e multidimensionale, a condizione si regoli correttamente tale collaborazione. Si deve infatti ribadire che la relazione tra il sistema giudiziario e il sistema dei servizi sociali e sociosanitari ha una sua efficacia laddove viene realizzata secondo

un'ottica di complementarità e di reciproco riconoscimento dell'autonomia istituzionale.

### La nomina degli esperti

In generale la norma individua diverse figure professionali e ruoli, con l'intento, condivisibile, di garantire i minorenni e le loro famiglie nel percorso giudiziario.

La previsione della figura di *esperto* suscita peraltro alcune perplessità: in primo luogo sembra destinatario di funzioni proprie dei servizi sociali e sociosanitari, l'incarico che gli viene attribuito sembra assumere il contorno della delega, evidentemente assegnata da entrambi i genitori, che fanno pensare a una scarsa volontà di impegno da parte dei genitori di mettersi in discussione. Inoltre, al contrario della figura del curatore (retribuito attraverso il gratuito patrocinio se richiesto dal minorenne, o eventualmente addebitato alla conclusione del procedimento) viene retribuito dai genitori, in accordo tra loro; quindi, è revocabile in caso di contrasto o di riscontri insoddisfacenti.

Infine, non sfugge la dimensione privatistica di azioni finalizzate alla tutela del minorenne, laddove il suo migliore interesse è responsabilità pubblica.

Infatti, in caso di contrasto tra i genitori si ricorre alla figura del curatore speciale che non compie *scelte* ma predispone *atti* nell'interesse del minorenne rappresentandolo nelle fasi del procedimento.

Un altro aspetto che andrà ulteriormente dettagliato riguarda la competenza concreta nell'attivazione degli interventi necessari al superamento delle difficoltà di dialogo e di collaborazione tra i genitori, interventi che possono facilmente richiedere l'attivazione di risorse – ad es., per il recupero dei rapporti tra genitore e figlio uno *spazio di incontro* – o un inserimento temporaneo in comunità educativa

o un affidamento etero/intrafamiliare - questi vanno regolamentati all'interno del sistema dei servizi pubblici o rientrano tra i servizi privatistici eventualmente attivabili e a totale carico delle persone?

Tali interrogativi vanno risolti soprattutto nell'interesse delle famiglie interessate nel rispetto dei diritti e delle responsabilità pubbliche. Non di poco conto, peraltro il rischio di duplicazioni inutili e dannose di interventi, generatrici di confusione e di dispersione di risorse.

La pluralità dei ruoli e degli esperti chiamati a intervenire nei procedimenti di tutela dei minorenni, sembra essere la leva per "sottrarre" il conflitto dalla cornice giudiziaria, ma il rischio è quello della frammentazione degli interventi, che una pluralità di riferimenti crei confusione e si moltiplichino messaggi contraddittori verso adulti e minorenni coinvolti.

### La relazione di servizio sociale tra esigenze processuali e metodologia professionale

La norma sancisce inoltre il principio secondo il quale le relazioni trasmesse all'Autorità Giudiziaria devono essere ostensibili alle parti che possono prenderne visione ed estrarne copia: è bene precisare che, è fondamento deontologico per l'assistente sociale informare e soprattutto spiegare e contestualizzare alla persona e alle famiglie quanto indicato in relazione, allo scopo di salvaguardare il rapporto fiduciario e ricercando sempre, in ogni circostanza, con i diretti interessati, un efficace rapporto di collaborazione.

Nella sostanza l'intervento del servizio sociale è definito dal legislatore in funzione di monitoraggio, controllo, accertamento ed esecuzione di provvedimenti che appaiono di fatto decise dal magistrato.

Il ruolo è regolamentato rigidamente nella redazione delle relazioni, rispetto agli ambiti di intervento e nel complesso per garantire genitori e minorenni dal rischio di vittimizzazione secondaria.

Le prescrizioni sulle modalità di redazione delle relazioni di servizio sociale prefigurano un ruolo di mera "inchiesta" sui fatti, sugli aspetti concreti della situazione, è di fatto esclusa la dimensione valutativa implicita nell'approccio professionale, indispensabile per rispondere al mandato di accompagnamento delle persone, a prescindere dall'incarico della magistratura, laddove viene individuata una condizione di rischio. Per esercitare il proprio ruolo, non è sufficiente rilevare gli elementi concreti, vanno individuati fattori di rischio e fattori di protezione per orientare obiettivi e interventi possibili. La valutazione della recuperabilità delle situazioni è indispensabile anche per determinare il contenuto del provvedimento dell'autorità giudiziaria, calibrata proprio sulla qualità delle risorse a fronte della complessità delle situazioni familiari.

Conoscere e accompagnare la qualità delle relazioni genitoriali, delle condizioni di cura, di protezione, così come le minacce presenti, è necessario per realizzare interventi adeguati, basti pensare alla necessità di programmare adeguatamente i progetti di affidamento familiare o di collocamento in comunità residenziale, quando alla scadenza dei tempi stabiliti dalla norma, il provvedimento decade, a meno che non siano documentate condizioni che, in caso di rientro in famiglia, riporterebbero in una situazione di rischio il minorenne.

In riferimento alle funzioni attribuite dalla norma in ordine a monitoraggio, controllo e accertamento, occorre precisare che l'assistente sociale nella fase di accompagnamento professionale nel procedimento giudiziario, in virtù dell'incarico da parte dell'autorità giudiziaria è legittimato ad intervenire a

prescindere dalla iniziale consensualità della famiglia, ma il suo intervento sarà svolto nel rispetto della sua autonomia tecnico professionale e in riferimento ai suoi mandati professionali.

Analogamente, la scrittura delle relazioni di servizio sociale, per la funzione di accompagnamento delle persone e delle famiglie volto al superamento delle loro condizioni di bisogno e di crisi, non si limita ad un semplice referto di fatti accertati e rilevati, ma è il frutto di valutazioni tecnico professionali effettuate sulla base di indicatori di analisi della situazione, che offrono all'Autorità Giudiziaria gli elementi per comprendere la sussistenza o meno dei fattori protettivi sufficienti per lo sviluppo sano ed equilibrato dei minorenni e quindi predisporre di conseguenza i successivi interventi.

Le aree oggetto di approfondimento sono la famiglia, le relazioni intrafamiliari, il minorenne, la storia della famiglia e le loro traiettorie di vita, la qualità del rapporto con i servizi e con l'assistente sociale. Gli indicatori che sono presi in considerazione riguardano le competenze che i genitori mostrano nel prendersi cura dei loro figli nel garantire loro sicurezza sia materiale, sia affettiva, la capacità di fornire stimoli per sviluppare attitudini e interessi, essere una presenza affidabile, rappresentare stabilità ed essere prevedibili; promuovere autonomia attraverso un corretto approccio alle regole. Gli aspetti critici e le risorse presenti nel contesto familiare e ambientale, se sbilanciati, richiedono interventi di accompagnamento all'interno di un progetto che preveda obiettivi perseguibili le risorse necessarie, le fasi e i tempi strettamente necessari per raggiungere i risultati attesi, per ridurre i rischi di dipendenza dal sistema d'aiuto, contraria ai percorsi di autodeterminazione delle famiglie.

La relazione di servizio sociale si colloca nel contesto delle complesse comunicazioni tra sistemi – magistratura e servizi sociali e sociosanitari – e tra i diversi componenti professionali e istituzionali.

Nelle fasi iniziali di monitoraggio dell'applicazione delle disposizioni in materia di Riforma del processo civile emergono diverse interpretazioni e indicazioni delle Procure in merito a chi comunicare una notizia di reato e cosa comunicare alle Procura del Tribunale per i Minorenni e la Procura Ordinaria: i servizi sociali territoriali, a garanzia del segreto istruttorio, venuti a conoscenza di notizia di reati penali, a danni della persona minorenni hanno l'obbligo di comunicare tempestivamente alla Procura Ordinaria tutte le informazioni utili al Magistrato per definire velocemente le migliori forme di tutela della persona. Spetta alla Procura del Tribunale Ordinario mettersi in comunicazione con la Procura del Tribunale dei Minorenni: i servizi sociali e sociosanitari devono aver chiaro questi aspetti onde evitare di rimanere schiacciati tra le diverse interpretazioni in corso in merito alle distinte competenze.

Emergono inoltre interpretazioni differenti, sia negli atti, sia nel dibattito intorno alla materia, in merito all'applicazione dell'art. 403 cc nel caso di allontanamento del minorenni da un solo genitore, nei casi di denuncia di violenza domestica, quando (di norma la madre) chiede di sostegno e protezione per sottrarre il proprio figlio e sé stessa alla violenza del partner. In questo caso due sono i dispositivi ai quali si può ricorrere: lo stesso art. 403 cc che però di fatto non riconosce le differenti posizioni tra i due genitori, intervenendo così impropriamente nella limitazione della responsabilità genitoriale anche nei confronti del genitore protettivo. Il ricorso all'applicazione di provvedimenti indifferibili garantisce il

contraddittorio al genitore dal quale il minorenni è allontanato, riconoscendo la funzione protettiva esercitata dall'altro.

### L'applicazione della procedura prescritta dall'art. 403 cc

L'allontanamento in urgenza del minorenni dalla propria famiglia, come si è detto, è un dispositivo di protezione, supporto e sostegno nelle situazioni nelle quali le famiglie presentano gravissime carenze affettive, relazionali e materiali, per proteggere il minorenni e offrire percorsi di accompagnamento alla famiglia stessa; in ogni caso è un intervento residuale. Ciò non sottrae dalla responsabilità di predisporre modelli di intervento e procedure che preservino da interventi improvvisati, in assenza dei tempi necessari per la programmazione; la mancanza di chiarezza nel procedere rischia di vanificare l'intento protettivo, se non addirittura procurare ulteriori traumi al minorenni, e rendere ancora più difficile la collaborazione con la famiglia, minando una relazione di per sé fragile o inedita, tutta da costruire.

È necessario, pertanto, processare gli interventi di urgenza a garanzia delle persone coinvolte e dei professionisti, per contenere gli errori e lo stress di un evento inatteso (per tutti) che si aggiunge alle condizioni di vulnerabilità preesistenti. Una metodologia esplicita consente inoltre verifiche mirate a valutare l'opportunità, l'appropriatezza, la trasparenza e l'efficacia dell'intervento effettuato, per contrastare errori dettati da un agire poco riflettuto. Pertanto, una procedura concordata tra più soggetti della rete istituzionale e comunitaria (servizi, magistratura, terzo settore) prevedibile e tracciabile è funzionale anche alla buona riuscita dell'avvio o della prosecuzione del progetto di accompagnamento a favore della famiglia.

È pertanto necessario garantire determinate condizioni di operatività: adeguate risorse professionali e di servizi, integrazione professionale e istituzionale, collaborazione formalizzata con altri sistemi complementari.

Per quanto riguarda la dimensione organizzativa, è necessario poter fare riferimento a un gruppo di lavoro attivabile all'occorrenza e pronto ad agire con tempestività, anche da remoto, se necessario, integrando saperi e condividendo le valutazioni del rischio, delle risorse presenti e attivabili, la decisione da assumere per la personale condizione del minorenne, le scelte da compiere in merito alla forma migliore per proteggerlo e tutelarlo.

È bene costruire un protocollo operativo che predisponga, a beneficio di tutti, una sequenza delle azioni finalizzate al successo dell'intero percorso, al quale siano vincolati tutti i professionisti e le istituzioni coinvolte: dati relativi alle risorse necessarie (ad es. banca dati sulle famiglie affidatarie e sulle strutture educative, selezionate sulla base delle caratteristiche più idonee a accogliere bambini o ragazzi secondo le loro personali, differenti, caratteristiche), disponibilità di strumenti amministrativi e logistici per supportare gli interventi, non ultima la risorsa professionale, sia dal punto di vista della quantità di personale, sia per quanto riguarda la possibilità di formazione e specializzazione, sia per quanto riguarda infine la multidisciplinarietà.

È necessario quindi un lavoro interprofessionale e di rete, di attivazione e manutenzione delle risorse istituzionali e informali, provenienti dall'organizzazione, dalla comunità e dalle agenzie del terzo settore. Le relazioni del minorenne e della sua famiglia all'interno delle reti familiari e sociali sono fonte di informazioni e di elementi importanti per valutare il rischio, per approfondire le risorse esistenti e valorizzare le potenzialità dell'ambiente di vita, proprio per

intercettare condizioni di vulnerabilità, prima che si trasformino in fragilità esplicite, per ricercare soluzioni all'interno del contesto di vita del minore e della sua famiglia, prima di dover ricorrere all'allontanamento da esso; ma quando questo si rende necessario, la rete della comunità è fondamentale per individuare la soluzione migliore e preparare la possibile riunione della famiglia.

### L'allontanamento non è la cura

Il ricorso all'allontanamento del minore dalla propria famiglia è una risposta residuale, preferibilmente concordata con tutti i protagonisti della situazione: genitori, familiari, minorenni direttamente coinvolti.

Questo dispositivo, nel migliore interesse della persona di età minore deve essere applicato nel rispetto del principio secondo il quale il minore ha diritto a crescere nella propria famiglia e quindi vi si ricorre solo quando questa non è in grado di garantire cure e protezione adeguate alle sue esigenze evolutive, mette a rischio il suo benessere e non è in grado, o disponibile, a collaborare con i servizi sociali e sociosanitari che propongono le necessarie risorse e un opportuno accompagnamento perché possano superare le condizioni di rischio e di fragilità. Secondo questo approccio anche l'allontanamento è una forma di protezione, non una rottura di legami o un mero sradicamento del minore dal proprio contesto di vita, purché opportunamente collocato in un percorso programmato per garantire in modo unitario la tutela dovuta alle persone di minore età e al tempo stesso il mantenimento o il recupero di relazioni familiari interrotte temporaneamente perché disfunzionali e dannose.

L'allontanamento, quindi, non è la "cura" ma è una fase, a volte necessaria, che è possibile trasformare in opportunità, per promuovere nei genitori e nei minorenni

stessi, maggiore consapevolezza dei loro bisogni, dei limiti e delle possibilità, del loro diritto a chiedere ed accogliere l'aiuto, per costruire insieme il benessere dei figli, basato sul comune interesse loro e dei genitori.

Per tali motivi, anche nelle azioni meno concordate, l'assistente sociale si pone in ascolto e offre informazioni su quanto avviene, condivide le valutazioni professionali e tutte le fasi che si succederanno nell'intervento, sempre alla ricerca di un atteggiamento collaborativo, ma anche e soprattutto per non rischiare di alienare diritti e per favorire la partecipazione attiva ai procedimenti di tutte le persone interessate.<sup>12</sup>

### Le circostanze dell'intervento di servizio sociale in urgenza

L'intervento in urgenza si determina, di massima, in due tipologie di situazione: rispetto a famiglie con minorenni già conosciute o in circostanze particolari, dove la condizione di rischio dei minorenni, viene rintracciata all'interno di contesti familiari con i quali non c'è stato nessun contatto prima del determinarsi della situazione di emergenza.

L'applicazione dell'art. 403 del Codice civile è pertanto un intervento del tutto residuale nell'attività dell'assistente sociale che per il suo ruolo si colloca all'interno di un sistema di servizi alla persona con obiettivi professionali di natura preventiva e promozionale, di tutela e cura delle relazioni familiari, agendo sulla base di un rapporto di natura fiduciaria e attraverso l'attivazione delle risorse personali, ambientali e istituzionali. Anche in quelle fasi dell'intervento che si svolgono all'interno della cornice prescrittiva, determinata dai provvedimenti

---

<sup>12</sup> *ibidem*

dell'Autorità giudiziaria minorile, laddove viene messa in discussione la responsabilità genitoriale, quando cioè questa viene temporaneamente limitata o, nei casi estremi, revocata, il ruolo dell'assistente sociale è quello di accompagnamento verso il superamento delle difficoltà che hanno compromesso le competenze genitoriali, affievolito le capacità protettive all'interno della famiglia e quindi messo a rischio il benessere delle persone di minore età.

E' bene precisare che nella prospettiva professionale la condizione di emergenza nella quale può trovarsi una famiglia con figli minorenni non necessariamente richiede un intervento immediato e urgente, se la famiglia esprime risorse, seppur residuali, se si mostra in grado di collaborare ed è disponibile al cambiamento, se l'ambiente familiare e sociale offre risorse per sostenere le difficoltà familiari e le esigenze evolutive dei minorenni; se, infine, il sistema dei servizi è in grado di integrare adeguatamente le funzioni di cura della famiglia e del contesto di vita del minorenne con interventi di natura protettiva, nella prospettiva di un intervento non sostitutivo ma di empowerment del sistema familiare.

L'assistente sociale procede secondo quanto disposto dall'art. 403 c.c. laddove, nel corso di un intervento professionale, non solo si evidenziano condizioni che minacciano la salute, intesa in senso globale, del minorenne, ma quando viene anche meno la collaborazione con il sistema familiare. Altra circostanza si verifica quando il servizio sociale opera all'interno di una struttura di pronto intervento ed è quindi convocato in situazioni estreme.

L'intervento può avvenire per segnalazione (in ospedale alla nascita, per lesioni evidenti osservate in contesto educativo e scolastico, o a seguito di ricoveri, per dichiarazioni attendibili dei minorenni, in seguito al coinvolgimento da parte delle

forze dell'ordine, ecc.) di una situazione non conosciuta o per aggravamento di una conosciuta.

Nonostante il contesto emergenziale, si procede secondo il metodo professionale, comprimendo le azioni in un tempo estremamente limitato: analisi e valutazione, decisione, informazione alla famiglia (tranne nelle situazioni nelle quali c'è un rischio di sottrazione del minore o di rappresaglia ai suoi danni), scelta dell'intervento da effettuare e delle sue modalità, attivazione delle risorse e delle procedure previste dalla norma. Sono passaggi fondamentali per lo svolgimento corretto dell'azione professionale e per la sua efficacia e che permettono di agire attivando i dispositivi della magistratura, nel rispetto di tutte le garanzie processuali, del contraddittorio, dell'ascolto delle parti, dell'informazione ai diretti interessati, delle possibilità di essere rappresentati legalmente, sia gli adulti, sia i minorenni.

### La valutazione del rischio

Per quanto riguarda la valutazione del rischio, per quanto è possibile, avviene in stretta collaborazione con altri professionisti, per un approccio globale e per una opportuna e doverosa condivisione del processo decisionale; la valutazione si basa, come già analizzato, su molteplici elementi che riguardano le condizioni personali del minore, le fragilità degli adulti responsabili, la presenza o meno di fattori protettivi a fronte di evidenti rischi, secondo quanto previsto dalla norma: si fa riferimento agli indicatori di abuso, trascuratezza e maltrattamento condivisi nella letteratura scientifica e che vanno individuati nella famiglia e nell'ambiente di vita.

Nei casi di violenza intra familiare, l'intervento può prevedere la messa in sicurezza del genitore vittima (di norma la madre) con il proprio figlio e la separazione avviene quindi solo nel caso in cui ci sia il rifiuto del genitore stesso o un suo ripensamento, nell'aderire al progetto d'aiuto, che provocherebbe ulteriore esposizione del figlio al contesto familiare violento, se non a rischi ben più gravi: è questo un esempio di intervento di urgenza, realizzato in assenza di un dispositivo specifico o in contrasto con un decreto che disponeva inizialmente l'accoglienza della diade genitore/figlio.

Nel caso in cui, invece il genitore confermi la sua decisione ad allontanarsi con il proprio figlio, il provvedimento della pubblica autorità può far riferimento all'**art. 473-bis.15 c.p.c.** che prevede, l'applicazione dei cosiddetti *provvedimenti indifferibili*, già analizzati.

### L'affidamento solidale

L'accoglienza di un bambino o di un ragazzo, per periodi di tempo più o meno prolungati, è una pratica antica e comune a molte società, promossa da sempre all'interno della famiglia naturale e nei contesti extra-familiari più prossimi; l'affidamento solidale precede quindi l'istituto giuridico, è espressione del sentimento responsabile degli adulti di una comunità quando un minore, al pari di altri soggetti fragili, ha necessità di protezione e cura da parte di figure sostitutive o integrative delle funzioni genitoriali; permette la continuità delle relazioni parentali e, quando possibile, la permanenza nei propri ambienti di vita (quartiere, strutture educative e scolastiche, ricreative).

Con la norma del 1983 l'affidamento solidale diviene procedura consolidata nelle pratiche dei servizi per gli interventi a favore dei minorenni e delle loro famiglie. A

differenza di quanto accade nei Paesi anglosassoni, dove l'affido etero-familiare prevede un impegno di natura professionale e quindi remunerato, nel nostro Paese ha una natura prettamente solidaristica ed è realizzato grazie alla collaborazione di famiglie disponibili all'accoglienza.

Il ruolo dei servizi pubblici, siano essi socioassistenziali o sociosanitari, pertanto è quello di garantire la predisposizione di interventi di sensibilizzazione e formazione, di valutazione, abbinamento, avvio e monitoraggio del progetto di affidamento familiare. Essenziale la valutazione delle possibilità di rientro in famiglia del minore nei tempi stabiliti.

Si tratta di una valutazione che deve tenere presenti molte e complesse variabili, non tutte prevedibili e controllabili; nelle storie delle persone è realistico formulare ipotesi, fondate su processi decisionali quanto più possibile partecipati e multidisciplinari, ma è importante essere consapevoli della natura incerta e indeterminabile delle storie personali e familiari.

L'affidamento familiare è uno strumento strutturato per tutelare il minore e per implementare nella famiglia d'origine le competenze genitoriali: nel *migliore interesse* del bambino si privilegia la scelta di famiglie affidatarie secondo il principio della territorialità e quindi della prossimità al suo contesto di vita, affinché egli possa mantenere una continuità affettiva e relazionale con tutte le sue figure di riferimento.

Esistono varie forme e tipologie di affidamento, pertanto, i servizi sociali e sociosanitari, affinché possano reclutare persone e famiglie con competenze affettive e educative utili per un progetto di affidamento, devono costantemente interfacciarsi con le realtà della comunità, promuovendo e sensibilizzando costantemente la cultura dell'affido.

La natura solidaristica dello strumento dell'affidamento familiare prevede quindi che la costruzione di progetti territoriali per la promozione dell'affido e l'accompagnamento delle famiglie, sia quelle di origine, sia quelle affidatarie, avvenga nella comunità di vita dei minorenni e delle loro famiglie, in modo che bambini e ragazzi possano superare le loro situazioni di fragilità mantenendo il diritto alle loro radici. La dimensione territoriale consente di privilegiare una continuità nelle loro storie (la scuola, gli amici, i legami con altri adulti importanti, ecc.).

L'affidamento familiare, se realizzato nello spirito solidaristico originario, non è un intervento che allontana il minorenne dalla propria famiglia e dal proprio contesto di vita, ma che al contrario integra le responsabilità genitoriali, temporaneamente, "aggiungendo" una risorsa familiare (magari già conosciuta o comunque appartenente alla medesima comunità) nella storia del bambino e della sua famiglia, che così sostenuta può esercitare il diritto a migliorare le proprie competenze.

La territorialità dei progetti di affido è ancora più importante per la continuità delle relazioni che si creano tra il bambino e la famiglia affidataria anche dopo la conclusione del periodo di affidamento, continuando a essere presente con intensità necessariamente differente, ma secondo il principio della continuità affettiva.

In questa chiave il dispositivo dell'affidamento familiare è una delle competenze del sistema dei servizi sociali e sociosanitari, prima ancora del sistema giudiziario, in quanto nell'interesse migliore del bambino e della sua famiglia, è preferibile sia utilizzato in ottica consensuale e di collaborazione tra le famiglie e con i servizi, piuttosto che all'interno di provvedimenti prescrittivi.

Più volte nella legge Delega 226 del 2021 e nei conseguenti decreti attuativi viene sottolineato l'elemento della temporaneità e la necessità del rispetto dei tempi stessi. Si prevede infatti la cessazione di efficacia del provvedimento alla scadenza stabilita dal decreto o dalla indicazione normativa dei 24 mesi, salvo tale decadenza procuri danno al minore.

### L'affidamento al servizio sociale

L'affidamento al servizio sociale risulta attualmente applicato in forme disomogenee nelle differenti realtà territoriali, in particolare laddove viene inteso come mera ed impropria sostituzione nell'esercizio della responsabilità genitoriale.

Una norma che regoli l'applicazione dell'istituto è quindi indispensabile. La regolazione si ispira alla valutazione positiva registrata per quanto riguarda le disposizioni riguardanti l'amministratore di sostegno.

Anche in questa fattispecie, si precisano infatti quali siano gli ambiti affidati al servizio sociale e le decisioni che devono essere assunte in collaborazione con il servizio sanitario; sono indicati gli atti che devono essere compiuti precisando anche quelli che restano nella disponibilità dei genitori, in analogia con la collocazione del minore fuori famiglia, laddove i genitori, se non espressamente limitati, continuano ad esercitare la responsabilità genitoriale in alcuni ambiti specifici, pur se non nelle azioni di cura quotidiana.

Il nuovo dispositivo che regola l'istituto dell'affidamento al servizio sociale prevede la prescrizione di azioni professionali, mentre il decreto dovrebbe limitarsi a contenere le aree critiche della situazione sulle quali siamo legittimati ad intervenire, non sostituendoci ai genitori ma lavorando perché le criticità siano

superate: i contenuti del decreto, in altri termini, andrebbero intesi come espressione formale di quanto progettato per accompagnare il nucleo familiare nell'emersione dalle difficoltà, che diventa prescrizione per garantirne la realizzazione laddove, nei genitori o adulti responsabili, non sia ancora sufficientemente maturata la consapevolezza delle difficoltà.

È necessario condividere specifici criteri per *regolamentare l'intervento dei servizi socioassistenziali e sanitari* e le attività di controllo, monitoraggio, verifica di situazioni in cui sono coinvolti minorenni; infatti, anche la nuova normativa fa riferimento ad un concetto obsoleto di funzione *ausiliaria*, dei professionisti esterni al sistema della giustizia, nei confronti del giudice e del procedimento. Complessivamente in relazione all'evoluzione delle normative dell'ordinamento giudiziario e dei sistemi sociali e sociosanitari, è necessario precisare le responsabilità istituzionali e giuridiche dell'assistente sociale. In quanto professionista, l'assistente sociale risponde, nell'esercizio della autonomia professionale, delle proprie valutazioni e degli interventi che gli competono, ivi comprese le attività svolte a favore del procedimento che si svolge in sede giudiziaria, laddove il giudice richiede il suo parere professionale in merito alla situazione trattata e agli interventi più appropriati da realizzare.

È bene quindi precisare alcuni aspetti del rapporto tra sistema giustizia e sistemi sociali e sociosanitari.

Nel momento in cui la magistratura incarica altre istituzioni, e i relativi professionisti, appartenenti ai sistemi socioassistenziale e sociosanitario, per le loro specifiche competenze relative ai diritti di cura e di accompagnamento sociale delle persone e delle famiglie, si avvia una collaborazione su obiettivi e funzioni complementari e distinti.

Il magistrato può *incaricare* un professionista, per il tramite dei rapporti di collaborazione interistituzionale, ma il *mandato* al quale il professionista risponde sarà sempre quello che deriva dalla sua appartenenza professionale e istituzionale, che peraltro è assolutamente convergente con il mandato del sistema giudiziario, laddove vanno esercitati compiti di tutela e di protezione nei confronti di persone vulnerabili e in condizioni di fragilità.

Tale istituto, anche nelle modifiche apportate dalla nuova legge, che richiama tempi definiti e aree di intervento, ha un carattere regolativo che limita le responsabilità dei genitori, anche quando non dispone l'allontanamento, e rischia di provocare una sorta di delega da parte dei genitori, mentre il servizio sociale professionale è chiamato a realizzare il proprio intervento nell'ottica dell'empowerment, in modo da contemperare le limitazioni intrinseche della responsabilità genitoriale con il processo di empowerment nella tutela e nella protezione del minore.

La previsione di prescrizioni all'interno dei dispositivi di affidamento al servizio sociale è uno degli elementi sui quali occorre una riflessione in ragione della funzione propria del servizio sociale che è quella di accompagnamento alla genitorialità. Le indicazioni contenute nel provvedimento, concepite come prescrizioni di comportamento rischiano di generare sfiducia e rimandano ad un'immagine di servizio sociale persecutorio nelle vite delle persone, che può, tra l'altro, contribuire alle espressioni di aggressività a danno degli operatori e della professione.

Al contrario, un provvedimento che rifletta il progetto di accompagnamento concordato con la famiglia, con le figure legali (avvocato, curatore, tutore) nel rispetto dei principi giuridici indicati dal giudice, consente all'assistente sociale di

adempiere ai mandati professionali, senza appiattirsi in un ruolo meramente esecutivo. Le funzioni di protezione e di tutela della persona di minore età possono essere perseguite più efficacemente se integrate alle azioni di cura e di recupero delle responsabilità genitoriali, che richiedono fiducia e collaborazione da parte di tutti i protagonisti del percorso.

La dimensione collaborativa deve essere esercitata anche nel rapporto con gli altri protagonisti previsti nei percorsi di accompagnamento, sia del sistema dei servizi socio-sanitari, sia del sistema giudiziario e legale.

L'integrazione tra i servizi e le risorse socio-sanitarie che possano accogliere le fragilità degli adulti e i servizi che si occupano dell'età evolutiva, è alla base di un approccio unitario che superi la contrapposizione tra il migliore interesse del minore e il legittimo interesse e desiderio dei genitori di esercitare le loro responsabilità educative e di cura.

È altrettanto importante che tutti i protagonisti delle azioni di tutela e protezione possano dialogare e condividere i principi e gli obiettivi che ne derivano, riconoscendo reciprocamente ruoli e funzioni.

Il principio di complementarità delle responsabilità istituzionali e professionali, nel rispetto dell'autonomia e indipendenza di ciascuno, richiede confronto costante, attraverso accordi di programma che chiariscano ruoli e funzioni, ma anche condividendo linguaggi e saperi professionali, anche sperimentando iniziative di formazione congiunta, come meglio di seguito precisato.

## Formazione / Specializzazione

La norma complessivamente richiama in diversi passaggi l'esigenza di una *competenza e specializzazione* sia degli operatori della giustizia, sia di tutti i

professionisti, consulenti, giudici onorari, mediatori familiari: disposizioni necessarie in tema di interventi rivolti ai minorenni e alle famiglie, materie complesse che richiedono risposte altrettanto complesse e integrate.

La formazione universitaria, con i percorsi di specializzazione postlaurea, l'aggiornamento costante delle competenze e la supervisione professionale, rispondono coerentemente a quanto indicato nel Codice Deontologico dell'assistente sociale: il diritto fondamentale dei cittadini di potersi rivolgere a professionisti adeguatamente qualificati e costantemente aggiornati, in grado quindi di esercitare correttamente la professione.

Sempre a tutela delle persone che si rivolgono ai professionisti, è inoltre auspicabile potenziare la formazione integrata e multidisciplinare e la cura sempre più attenta verso un linguaggio condiviso per favorire il lavoro comune e accompagnare adeguatamente i minorenni e le loro famiglie in fasi e circostanze così importanti dei loro percorsi di vita.

Sarebbe auspicabile, infine, la revisione del lessico usato, per ovviare al rischio di consolidare nelle persone pregiudizi e stereotipi sulla funzione del servizio sociale professionale: le espressioni quali *indagine psico-socio-ambientale*, *mandato del giudice*, *aiuto e controllo*, *prescrizioni*, ecc. proprie del contesto giudiziario, tendono a distorcere il ruolo dei professionisti, che intervengono con le loro competenze e i loro mandati istituzionali nei procedimenti, riducendoli a quella funzione ausiliaria e esecutiva precedentemente analizzata in questo documento.

*Documento approvato dal CNOAS il 24/11/2023, delibera n. 228/2023, sulla base dei risultati del confronto con i Consigli Regionali componenti del Tavolo nazionale Minori e Famiglie, delegate per il CNOAS Consigliere Annunziata Bartolomei ed Erika Tognaccini.*





Ordine degli  
Assistenti  
Sociali

Consiglio  
Nazionale

CNOAS - Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali

[www.cnoas.org](http://www.cnoas.org)