



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

I rapporti tra servizi sociali e autorità giudiziarie alla luce della Riforma Cartabia: uno sguardo d'insieme

Prof.ssa Joëlle Long

2023 - 2027
DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
Ministero dell'Università e della Ricerca



Sommario

1. Premessa: le origini, i costi e i tempi della Riforma Cartabia

2. I servizi sociali e l'implementazione della Riforma Cartabia

3. Un tentativo di bilancio



UNIVERSITÀ
DI TORINO

Dipartimento di
Giurisprudenza

2023 - 2027
**DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA**
Ministero dell'Università e della Ricerca



1. Le origini della Riforma Cartabia



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

9 gennaio 2020
(Governo Conte)

- Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie

Ddl 1662

Next generation
EU e PNRR

marzo 2021
(Governo Draghi)

Commissione
Luiso

- per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti alternativi

Commissione
femminicidio
(Sen. Valente) e
Associazioni
Papà separati
(Sen. Pillon)

- violenza domestica e di genere
- bigenitorialità

settembre 2021

Legge 26
novembre
2021, n.
206

Decreto lgs
149/2022

2023 - 2027
DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
Ministero dell'Università e della Ricerca



La giurisprudenza CEDU e i servizi sociali



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

- ritardi dei servizi nelle indagini sociali e nell'organizzazione di incontri tra figli minorenni e padre non coabitante
- delega «in bianco» dell'autorità giudiziaria ai servizi
- mancata esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria
- mancato controllo dell'autorità giudiziaria sull'operato dei servizi sociali

2023 - 2027
**DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA**
Ministero dell'Università e della Ricerca



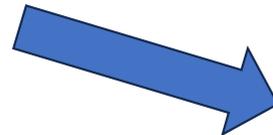
Un esempio: *A. T. c. Italia* (24 giugno 2021)



Dipartimento di
Giurisprudenza

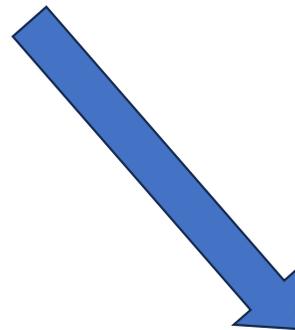
UNIVERSITÀ
DI TORINO

Una madre si allontana dalla casa familiare con il figlio di due mesi senza il consenso del padre e poi si trasferisce a 600 km di distanza da questi, impedendo sistematicamente gli incontri tra padre e figlio



Il **Tribunale per i minorenni**

- è intervenuto con ritardo
- non ha adottato misure idonee a creare le condizioni necessarie per l'esecuzione del diritto di visita del padre
- ha delegato la funzione di controllo del rispetto del diritto di visita ai **servizi sociali** (par.81)



I **servizi sociali**

- sono intervenuti con ritardo (parr.80 e81)
- non hanno eseguito correttamente le decisioni giudiziarie (parr.81,82)



La giurisprudenza nazionale



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

«Non si può che condividere quindi il giudizio della Corte di appello, secondo cui il personale del Comune è incorso da un lato in **imperizia** nel gestire la vicenda, facendo affidamento sui sospetti di persona priva della competenza richiesta per la valutazione del caso, anziché percepire la delicatezza della situazione e la necessità di procedere ad ulteriori ed approfondite indagini da parte degli organi giudiziari competenti; dall'altro lato in **negligenza ed incuria**, avendo – su tali precarie basi – sollecitato un provvedimento grave e traumatico quale l'allontanamento della minore dalla famiglia per vari mesi»



Il Comune è stato chiamato a rispondere ai sensi dell'art. 2049 c.c., sulla base di una fattispecie di responsabilità che gli è addebitabile oggettivamente, per effetto della condotta colposa dei suoi dipendenti, nell'esercizio delle loro specifiche incombenze. Irrilevante è il fatto che il provvedimento non sia stato impugnato o annullato, perché non esso, bensì i suoi presupposti, cioè il comportamento colposo degli operatori dei Servizi sociali, del cui comportamento il Comune è tenuto a rispondere, costituiscono la ragione della condanna [Cassazione, 16 ottobre 2015, n. 20928]

2023 - 2027
**DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA**
Ministero dell'Università e della Ricerca





Greivio, par.161

- «uno dei principali ostacoli che impedisce tale accesso è la mancata comprensione da parte delle **figure professionali che operano nei servizi sociali** della violenza basata sul genere e dei suoi effetti sui bambini. Il nocciolo del problema è la tendenza degli enti preposti, **in particolare i servizi sociali**, a minimizzare la violenza, sottovalutando il pericolo che essa rappresenta per la sicurezza e il benessere della madre e del bambino, e ad incolpare le vittime per il rapporto tormentato tra il padre violento e il bambino»

Commissione femminicidio, *La vittimizzazione secondaria*, 2022, p.48

- «l'analisi dei fascicoli relativi ai procedimenti minorili conferma pertanto che la violenza è invisibile agli occhi degli **operatori** e che, anche nei casi in cui essa viene rilevata, questi ultimi non sono in grado di progettare interventi che ne contemplino il contrasto come componente fondamentale dell'intervento stesso»

I costi della Riforma

“Dall’attuazione delle presente legge... non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” (art. 1 comma 38 legge n.206/2021)

Eccez.

- assunzione di personale per il cosiddetto «ufficio per il processo»



UNIVERSITÀ
DI TORINO

Dipartimento di
Giurisprudenza



L'entrata in vigore



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

- collocamento d'urgenza del minore "in luogo sicuro"
- ulteriore erosione delle competenze del tribunale per i minorenni a favore del tribunale ordinario
- valorizzazione del curatore speciale
- estensione della negoziazione assistita alle decisioni su affidamento e mantenimento dei figli di genitori non coniugati, il mantenimento dei figli maggiorenni economicamente non autosufficienti e gli alimenti

22.6.2022

1.1.2023

- giustizia digitale
- ricorso per cassazione

28.2.2023

- introduzione del rito unico
- alcune modifiche al diritto sostanziale

30.6.2023

- processo minorile telematico

26.08.2023

- nuove norme sui consulenti tecnici

**ottobre
2025**

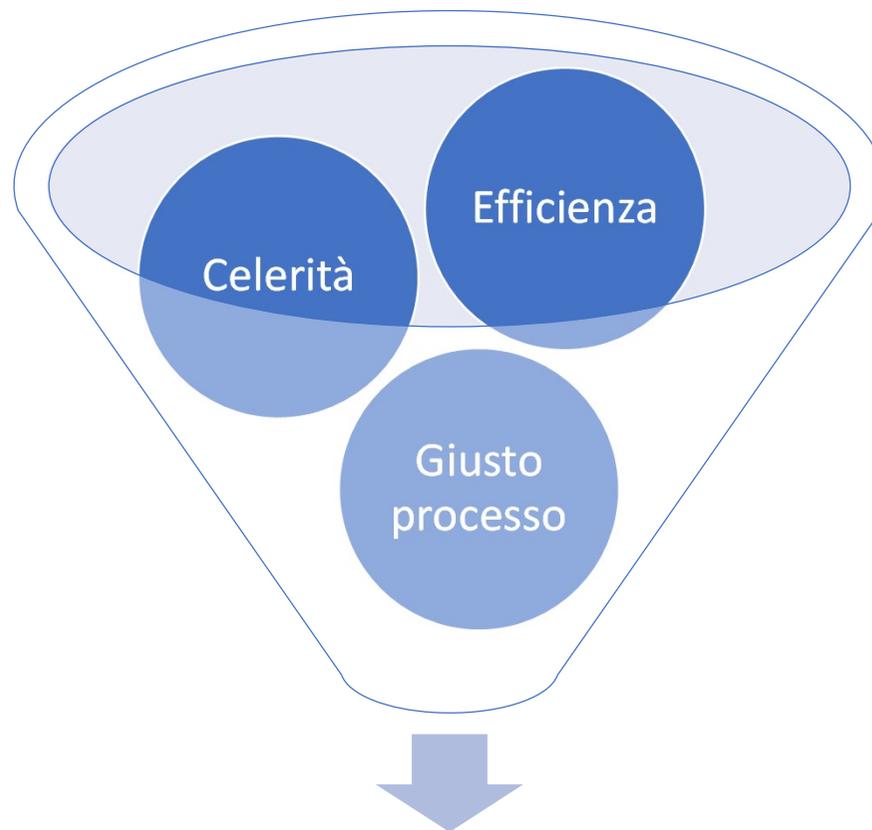
- istituzione del nuovo tribunale per le persone, le famiglie e i minorenni e della relativa procura

2. I servizi sociali e l'implementazione della Riforma Cartabia



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO



I bisogni

Degiurisdizionalizzazione, privatizzazione,
controllo dei servizi sociali

la ricetta

2023 - 2027
DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
Ministero dell'Università e della Ricerca



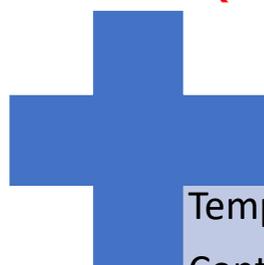
2. I servizi sociali e l'implementazione della Riforma Cartabia



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

Il collocamento in luogo sicuro (art. 403 cod. civ.)



Tempi brevi e certi
Contraddittorio

I presupposti non sono sempre chiari (es. mamma-bambino, MSNA)

Tempi troppo brevi (in particolare per dati e informazioni nelle situazioni che non sono già in carico ai servizi) con rischio di inefficacia

Come comunicare il provvedimento ai genitori?

Rischio rivittimizzazione della madre nei casi di violenza domestica

2023 - 2027
**DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA**
Ministero dell'Università e della Ricerca





- «La retorica di fondo che colora la norma è quella di una sostanziale diffidenza verso servizi e forze dell'ordine e di una incondizionata fiducia verso una forma giurisdizionalizzata fatta di rigide scansioni processuali e termini brevissimi: una diffidenza che, quando anche sostanziata, avrebbe forse chiesto di essere supportata da programmi condivisi di formazione degli operatori e di sostegno economici in termini di risorse e di personali, per aiutare le famiglie in difficoltà» (A. Cordiano, «Il minore esposto a pericoli e abbandono e l'emergenza di provvedere nel riformato art.403 cod. civ.», in *Minorigiustizia*, 2022, n.2, p.25).

2023 - 2027

DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA

Ministero dell'Università e della Ricerca



L'implementazione della Riforma Cartabia



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

L'affidamento al servizio sociale (art. 5bis legge n.184/1983)



Delimitazione precisa dei ruoli
di ciascun attore

Scarsa conoscenza della norma
da parte di alcuni trib.,
soprattutto ordinari (utilizzo
improprio per sancire la presa
in carico da parte dei servizi)

Talvolta rapporti difficili con
servizi sanitari

Spesso i servizi sociali non
individuano il «responsabile
dell'affidamento»

2023 - 2027
**DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA**
Ministero dell'Università e della Ricerca



Un esempio



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

Trib. minorenni dichiara il non luogo a provvedere sull'adottabilità di un ragazzo 14enne, pronunciando contestualmente la **decadenza** della di lui madre dalla responsabilità genitoriale (il padre era defunto nelle more del procedimento), la revoca dell'affidamento al servizio sociale e l'incarico al servizio stesso di mantenere il minore nella collocazione comunitaria presso cui già si trovava e di proseguire gli interventi a suo favore. La curatrice speciale, nominata tutrice, impugna



La **Corte d'appello** accoglie l'impugnazione ri-affidando il ragazzo al servizio sociale ritenendo «estremamente complessa situazione in cui si trova in oggi il minore che si trova ad affrontare il delicato periodo di adolescenza con una madre dichiarata decaduta dalla responsabilità genitoriale, e comunque sostanzialmente assente dalla sua vita, con la necessità di elaborare il lutto della recente perdita del padre, senza alcuna figura familiare di sicuro riferimento **sicché la presenza del servizio sociale, da anni costante nella sua vita, appare tuttora necessaria ad assicurare la migliore forma di sua tutela**» [App. Genova, 22 settembre 2023]



Un altro esempio



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

“tutte le decisioni relative al collocamento, alle scelte sanitarie/terapeutiche e di cura, nonché alle scelte scolastiche ed educative, sia di ordinaria che di straordinaria amministrazione, nell’interesse di tutti i minori vengano assunte dal responsabile del Servizio Sociale territorialmente competente” [Trib. min. Torino, 26 aprile 2023]

2023 - 2027
DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
Ministero dell'Università e della Ricerca



Un altro esempio



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

In un caso di elevata conflittualità tra i genitori viene disposto l'affido ai servizi sociali e alla curatrice "speciale" è attribuito il "dovere di vigilare sulla sana ed equilibrata crescita del minore" e di segnalare al Tribunale "per il caso di inadempimento". Inoltre, la curatrice sarà "sentita dai servizi sociali in relazione alle decisioni più importanti – istruzione, educazione, salute e patrimoniali – riguardanti la minore"
[Trib. Verbania, 8 gennaio 2024]



L'implementazione della Riforma Cartabia



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

L'intervento nei procedimenti a tutela dei minori (art.473bis.27cpc)

	<p>Mandato più chiaro dell'autorità giudiziaria</p> <p>Garanzia del contraddittorio (conoscibilità)</p> <p>Attenzione ai contenuti delle relazioni (fatti, dichiarazioni, valutazioni... no PAS)</p>	<p>Difficoltà di rispetto dei tempi stabiliti dal giudice (anche in relazione ai ritmi serrati imposti dalla Riforma)</p> <p>Qualche volta i giudici entrano nel merito delle modalità di indagine violando l'autonomia tecnico-professionale</p> <p>Aumento massiccio del ricorso a consulenze legali</p>
---	--	--

2023 - 2027
**DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA**
Ministero dell'Università e della Ricerca



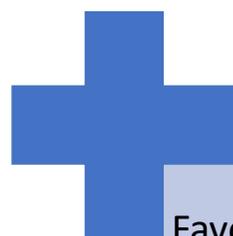
2. I servizi sociali e l'implementazione della Riforma Cartabia



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

Affidamento familiare e collocamento in comunità (legge n.184/1983)



Favorito affidamento consensuale (art.4 comma 1° legge n.184/1983)

“Stretta” alle proroghe (art.4 commi 4, 5, 7)

Rafforzamento del contraddittorio (*Ibidem*)

La previsione della perdita di efficacia potrebbe pregiudicare il minore

Le norme sull'incompatibilità (art. 2 comma 1.1, art.2 comma2bis legge n.184, art38ter disp. att. cod. civ.) alimentano la sfiducia verso gli assistenti sociali

2023 - 2027
DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
Ministero dell'Università e della Ricerca





3. Un tentativo di bilancio

- Sembra essersi realizzata un'**eterogenesi dei fini**
 - **valorizzazione** da parte della Riforma Cartabia del ruolo dei servizi sociali, anche in aree in cui prima non c'era o era limitato (es. affidamento al servizio sociale)
 - individuazione da parte dei servizi di **spazi di pensiero**, confronto interno e formazione per ripensare il lavoro sociale e promuovere la specializzazione, anche al di là degli ambiti toccati dalla Riforma Cartabia
 - depotenziamento della **mediazione familiare** (no patrocinio, ritardo elenchi, scarsissimo utilizzo art.473bis.10), malgrado l'intenzione di valorizzazione
 - ... e comunque i **tempi processuali** sembrano essersi **allungati**, con buona pace dei principi di celerità ed efficienza...!

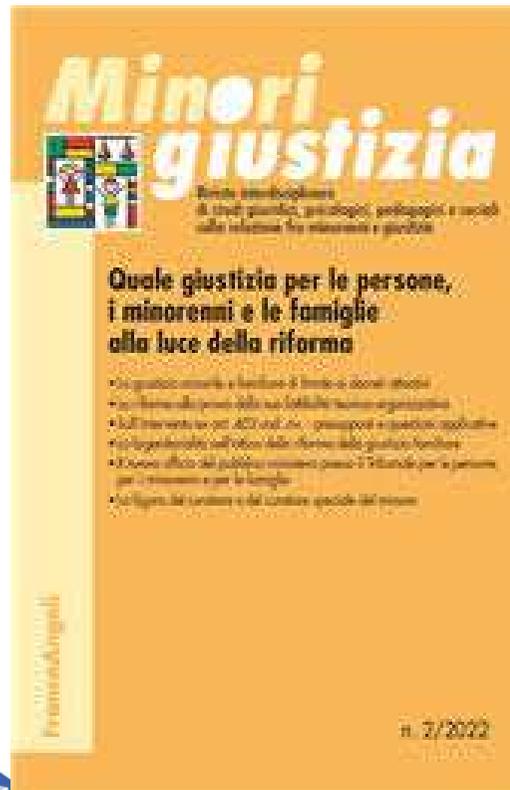


Riferimenti bibliografici



Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO



REPORT DELL'INTERVENTO DELLA PROF. JOËLLE LONG

Joëlle Long

Professoressa associata di Diritto privato e docente di Diritto di famiglia e minorile presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

L'affidamento al servizio sociale: primissimo bilancio

Rivista AIAF 2024

2023 - 2027
**DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA**
Ministero dell'Università e della Ricerca





Dipartimento di
Giurisprudenza

UNIVERSITÀ
DI TORINO

**THANK
YOU!**

2023 - 2027
**DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA**
Ministero dell'Università e della Ricerca



joelle.long@unito.it