

REGIONE PIEMONTE

Seminario on line

Riflessioni e cambiamenti operativi alla luce della riforma Cartabia

11 maggio 2023

Intervento di Marina Merana, Dirigente Divisione Politiche Sociali Comune di Torino

Buongiorno a tutte e tutti, ringrazio la Regione Piemonte per l'invito a questa interessante iniziativa, a cui mi sono preparata nel confronto prezioso con i colleghi e le colleghe di Torino e del Tavolo Minori del Coordinamento Enti Gestori, di cui quindi mi faccio portavoce.

Il mio intervento raccoglie prime riflessioni, sensazioni, preoccupazioni, interrogativi, che magari potranno essere oggetto di risposta nel corso del seminario stesso, su una riforma "dalle molte anime" che sta prendendo faticoso avvio(l'unico effetto diffuso e tangibile è costituito da un certo rallentamento...), ma anche qualche proposta su percorsi di approfondimento da compiere insieme per la sua attuazione nel rispetto del principio della tutela del migliore interesse del minore, che non può essere scalfito o subordinato a quello del rispetto del ruolo delle parti e che risulta sicuramente più garantito dalla tensione alla ricerca della verità sostanziale purtroppo non sempre coincidente con quella processuale.

Di seguito raggruppo per temi le questioni.

NUOVI RAPPORTI TRA SERVIZI SOCIALI ED AUTORITA' GIUDIZIARIE

Il percorso avviato con "la riforma del giusto processo" giunge con la riforma Cartabia a completa maturazione con l'introduzione di un rito unificato e poi in un secondo tempo di un Tribunale unificato...i procedimenti sono tutti di natura contenziosa.

Ciò comporta:

- un nuovo riposizionamento dei servizi che non sono parte processuale anche rispetto al rapporto con i giudici, sempre più "distanziati" e terzi con il venir meno - e non solo - dei procedimenti di volontaria giurisdizione, in cui i servizi fungevano dal longa manus dei giudici
- la necessità, nelle more di un adeguamento dei piani formativi delle professioni, di approfondimenti formativi e di individuazione di forme di accompagnamento degli operatori con particolare riferimento alla materia del diritto processuale, al momento non oggetto di studio, nè comunque di facile apprendimento. Potrebbe anche rivelarsi utile introdurre negli organici figure come l'ESPERTO GIURIDICO dei SERVIZI SOCIALI, come ha previsto la Regione Emilia Romagna fin dal 2008(il profilo, istituito con la Legge Regionale nr° 14 del 2008 è stato poi ridefinito con DGR 1627/2021, come "Esperto giuridico in materia di infanzia e adolescenza a supporto dei servizi sociali e sanitari", proprio alla luce della Riforma Cartabia).

I PROVVEDIMENTI URGENTI ED INDIFFERIBILI E LA LORO EFFETTIVITA'

Sono previsti provvedimenti urgenti a tutela del minore sia da parte dell'autorità amministrativa(nuovo 403 c.c.)e quindi delle FF.OO., dei servizi sociali e sanitari sia

indifferibili da parte della autorità giudiziaria anche “inaudita altera parte”, ma tali provvedimenti devono essere adottati ed eseguiti nel rispetto di una tempistica, di una forma e con la necessità di coordinamento tra le varie operazioni necessarie da parte di organi diversi(notifiche ed esecuzione) non sempre facilmente perseguibile.

Ciò comporta:

- la necessità di prevedere che i servizi di pronto intervento sociale, che stiamo allestendo in quanto definiti nel Piano Nazionale dei Servizi Sociali come Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, possano occuparsi oltre che degli interventi in emergenza anche di quelli urgenti nei confronti di situazioni non conosciute ai servizi, su cui siamo sempre più frequentemente coinvolti dai 403 c.c. e saremo nel prossimo futuro dai cosiddetti provvedimenti indifferibili, che ci immaginiamo possano trovare motivazione anche nei contenuti dei ricorsi separativi spesso travisati dall'elevata conflittualità tra gli adulti : ad oggi a Torino, fatte 100 le cosiddette prime indagini richieste dal Tribunale Ordinario ai servizi sociali, esitano in solamente 10 necessità di prese in carico da parte degli stessi...., sicuramente occorrerà con il T.O. nell'ambito del protocollo in essere definire nuovi criteri per gli approfondimenti richiesti ai servizi,anche in considerazione del fatto che i ricorsi dovranno fornire più elementi di valutazione e di eventuale composizione delle parti ai giudici(cd. piano genitoriale)
- la necessità di definire una tempistica certa nella esecuzione dei provvedimenti in relazione sia alla effettiva disponibilità delle risorse(purtroppo sempre più scarse per effetto da un lato della campagna denigratoria nei confronti dell'affido da Bibbiano in poi con la conseguente saturazione delle strutture residenziali, di cui si era perseguita nel tempo una riduzione dell'offerta, e dall'altro dall'insufficiente immissione nel mercato del lavoro di educatori professionali anche per gli interventi preventivi a domicilio, cui si deve a volte il ritardo nella presa in carico anche da parte del Terzo Settore) da coordinarsi con la tempistica delle notifiche e della convocazione entro quindici gg delle parti, da effettuarsi in parallelo ma senza intralcio, tema su cui chiediamo alla Procura Minori di mostrare particolare attenzione anche in merito di indicazioni da fornire alle FF.OO., tenendo anche conto della necessaria pubblicazione contestuale del provvedimento adottato nell'ambito del processo telematico, che dovrà estendersi anche ai procedimenti avanti il Tribunale Minorenni.
- la necessità di meglio definire attraverso protocolli tra le varie AA.GG. precedenti le modalità da mettere in campo quando i provvedimenti urgenti o indifferibili siano originati da notizie di reato, per cui in questi mesi di prima applicazione del nuovo 403 c.c. abbiamo registrato un uso strumentale al fine di accedere più rapidamente alla discovery degli atti magari attraverso la successiva revoca del consenso, opportunamente perseguito ed originariamente reso per l'attuazione degli interventi da parte dei servizi a tutela dei minori. Ci chiediamo come sia più corretto procedere da parte nostra in presenza di un fascicolo pendente in T.O. e di sopravvenute circostanze comportanti ipotesi di reato: infatti in tali casi riteniamo dover necessariamente ed esclusivamente procedere alla segnalazione in Procura Ordinaria, ma con quale collegamento con il procedimento civile nelle more della valutazione da parte della stessa della ostensibilità degli atti e con la

necessaria tempestività dei provvedimenti a tutela dei minori? Analoghe considerazioni riguardano peraltro le situazioni in cui si rilevino elementi tali da giustificare, in presenza di T.O. pendente, estremi per l'apertura di una procedura per l'adottabilità, da segnalarsi a nostra cura alla Procura Minori, stante la permanenza della competenza in capo al Tribunale Minorenni

LE SEGNALAZIONI E RELAZIONI DEI SERVIZI SOCIALI E SANITARI

Il ruolo dei servizi sociali e sanitari viene al tempo stesso meglio definito e delimitato con particolare riferimento ai contenuti delle relazioni, che, in quanto prove processuali, devono rispettare alcune regole ed essere sempre accessibili alle parti. Per la verità non ci pare che la definizione di legge si discosti molto da quanto contenuto nella DGR regionale vigente in materia di segnalazioni alle AA.GG. e dalle nostre prassi operative, tuttavia la revisione della stessa già intrapresa da Regione Piemonte auspichiamo sia occasione per ribadire che:

- in genere le relazioni che inviamo alle AA.GG., oltre a riferire fatti e dichiarazioni, danno conto dei percorsi che tentiamo di compiere con le famiglie circa il corretto esercizio da parte delle stesse della responsabilità genitoriale e che quindi le valutazioni professionali non costituiscono una eventualità, ma un esercizio della nostra professionalità, che altrimenti non avrebbe senso di esistere ed operare nel sistema
- che nell'esercizio della nostra autonomia professionale possiamo avere necessità di confronti diretti e senza altri interlocutori con le persone di cui ci stiamo occupando senza per questo non considerare l'opportunità di un dialogo anche con i loro difensori, che nella maggior parte dei casi risulta utile, ma che nel rispetto degli specifici ruoli non potrà essere preteso: a tal proposito confidiamo nella realizzazione della proposta che già abbiamo condiviso con la Garante dell'Infanzia, che sappiamo in tal senso all'opera, di un confronto tra gli ordini professionali e i gestori dei servizi che dia vita ad un protocollo di collaborazione in materia
- in ogni caso la tempistica in cui può essere richiesto da parte delle AA.GG. ai servizi di effettuare approfondimenti sulle situazioni, tanto più se non precedentemente conosciute, deve essere compatibile con gli strumenti, che non sono riconducibili a quelli delle indagini di polizia giudiziaria, che gli stessi devono mettere in atto, in attuazione della legge 184/83 e s. m. e i., nel tentativo di promuovere il diritto del minore a crescere nella sua famiglia, ancorchè attraversata da problematiche trascuranti o conflittuali e comunque spesso non così facilmente disponibile al rintraccio /aggancio, a causa degli stereotipi creatisi nel tempo sull'azione dei servizi.

ALTRI RUOLI E FIGURE : QUALI RAPPORTI?

il ruolo dei servizi nella relazione con le famiglie e nell'esecuzione dei provvedimenti può essere affiancato fino ad essere sostituito da quello svolto da altre figure (dal curatore speciale durante il processo, dal curatore a seguito della sua conclusione, dall'ausiliario del giudice, dal mediatore o dal coordinatore genitoriale, pur innominato nella riforma). Lo sforzo di trovare sbocchi per degiurisdizionalizzare rapidamente il conflitto familiare è lodevole ed evidente, ma anche a questo proposito occorre

considerare la necessità che “ l'ausiliare del giudice” di volta in volta individuato si muova nel rispetto dei ruoli professionali e della possibile operatività degli stessi.

In questi primi mesi di attuazione della riforma abbiamo avuto modo di osservare iniziative , per la verità messe in atto quasi sempre da professionisti non piemontesi, spesso travalicanti il ruolo e lo spazio di azione esercitabile. Alla luce di queste esperienze ci chiediamo se sarà possibile ad esempio ad un curatore speciale scegliere il servizio sanitario che dovrà occuparsi dei minori ed i tempi e la metodologia che dovrà applicare, le strutture in cui inserirli e la tempistica in cui dovranno intervenire le FF.OO. ed i servizi sociali competenti per eseguire l'allontanamento degli stessi dal genitore alienante

Parallelamente siamo consapevoli della necessità che gli operatori dei servizi maturino maggiori capacità nel confrontarsi con tutte queste altre figure sempre più determinanti nel contribuire alla valutazione dei giudici e comunque più orientate al tema della bigenitorialità, ammesso e concesso, non senza qualche dubbio, che questa costituisca di per sè un valore in qualsiasi modo venga perseguita nel conflitto a volte insanabile con la tutela della violenza domestica.

Naturalmente gli stessi interrogativi possono riguardare tutti gli altri ruoli surrichiamati.

In ogni caso ci pare necessario, a fronte di provvedimenti giudiziari, ma anche di richieste di CTU/CTP e curatori ricevute nel tempo, che i provvedimenti regionali, da emanarsi nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di programmazione ed organizzazione dei servizi ed in attuazione delle riforme in essere, chiariscano i ruoli e le prestazioni effettivamente erogabili dai servizi pubblici locali, evitando prescrizioni fantasiose, utili solo a creare defaticanti contenziosi caso per caso, a tutto danno delle famiglie e soprattutto dei minori coinvolti.

Analogamente capita sempre più spesso di registrare incarichi da parte della magistratura a tutori e/o a servizi sociali non di residenza del minore e/o dei loro genitori, in forza del principio della “dimora abituale” dei minori magari in forza dell'inserimento degli stessi in famiglie affidatarie/strutture diverse dal luogo di provenienza o, nel caso di stranieri, del luogo di primo approdo/residenza sul territorio nazionale: anche in questa materia risulta necessario che la Regione Piemonte, titolare della competenza legislativa esclusiva sulla organizzazione dei servizi, detti , magari in occasione della revisione della DGR in materia rapporti con le AA.GG., regole chiare in proposito, evitando sterili conflitti sulla titolarità tra servizi sociali e tra questi ed i servizi sanitari, al momento regolata - tra l'altro - da criteri differenti.

L'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE

L'istituto, ampiamente utilizzato in Italia, non era sino ad oggi prassi nè del Tribunale Minorenni nè del Tribunale Ordinario di Torino: la sua regolamentazione in legge sicuramente ne comporterà una estensione anche alla nostra realtà.

Innanzitutto corre l'obbligo di far notare la contraddizione insita in una legge, che, a parere della gran parte dei commentatori, è ispirata dalla sfiducia nei servizi, poi finisca per attribuire ai servizi un compito fortemente sostitutivo dell'azione giudiziaria, forse anche nel tentativo di giungere a definizioni più celeri dei percorsi giurisdizionali.

Le preoccupazioni più rilevanti comunque non riguardano tanto l'utilizzo dello strumento, ma il suo utilizzo appropriato, come la legge prevede onde evitare che si tramuti in un "affibbiamento" (mutuo questo concetto da un articolo del Dott. Fadiga in materia di affidamento familiare), con degli ambiti di azione delimitati ed un tempo certo, volto alla riappropriazione da parte dei genitori del corretto esercizio coordinato della loro responsabilità, che per altro costituisce l'obiettivo primario dell'azione dei servizi; per la verità le sue prime applicazioni non ci confortano, avendo ricevuto provvedimenti di delega generalizzata all'esercizio della responsabilità genitoriale, magari anche senza esplicito riferimento all'istituto.

Ci chiediamo poi se non si corra il rischio che questa sia la soluzione che nel tempo sarà più praticata per individuare un ausiliario del giudice in tutti i casi in cui o per divieto di legge (es. impossibilità della mediazione familiare in una situazione di violenza domestica) o per impossibilità economica (es. ricorso al coordinatore genitoriale, ma forse anche al curatore sostanziale in assenza di una possibile remunerazione delle sue funzioni) e ci permettiamo di esprimere in merito tutte le nostre perplessità sulla effettiva possibilità da parte dei servizi pubblici di reggere una tale mole di incarichi, che per altro notoriamente si rivelano sterili (se non iatrogeni sul conflitto, ove il genitore non collocatario pretenda dal servizio sociale forzature sul comportamento del genitore collocatario che ne limitino la libertà personale), se non con la conseguenza di comprimere ulteriormente le attività di prevenzione che con estrema difficoltà, ma di sicuro con maggior efficacia sarebbe possibile che i servizi realizzassero.

In merito quindi chiediamo alla magistratura piemontese di continuare la tradizione ad un ricorso parsimonioso e circostanziato alla misura da prevedersi quindi solo nelle situazioni in cui sia possibile intravedere un risultato efficace, non demandando in ogni caso ai servizi in questi casi l'esercizio di ruoli totalmente sostitutivi della responsabilità genitoriale, tipici del ruolo del tutore, per cui fin d'ora comunque ci riserviamo di avvalerci della facoltà, che per fortuna la legge ci attribuisce, di richiedere nuovamente, in qualità di affidatari, il pronunciamento dell'autorità giudiziaria.

All'esito di questa disamina e di tutti gli interrogativi in essa contenuti, mi sia consentito esprimere in modo conclusivo la perplessità che, se non altro nelle more della messa a punto del nuovo sistema, che comunque sicuramente non sarà a regime prima del 2025, posto che tutti i commentatori danno per dubbia la scadenza di ottobre 2024 per il funzionamento della Procura Unica, ciò che rischia di essere maggiormente compromessa in questo periodo è proprio la tutela dei minori, che non costituisce il focus di questa riforma, molto più orientata, a partire dalle istanze che l'hanno prodotta, a fornire maggiori garanzie processuali ai genitori, alla gestione dei loro conflitti separativi o delle varie forme che sta assumendo la violenza domestica, per altro sempre più determinate dalla fragilità degli adulti.

Mi auguro davvero di sbagliarmi, ma, essendo anche io al termine della mia esperienza professionale, mi sento in dovere di esprimere l'auspicio ed anche, se mi permettete, il monito che nell'attuazione di queste norme non ci dimentichiamo dei criteri che hanno ispirato sia l'azione giudiziaria che l'organizzazione dei servizi per minori di questa Regione, se non dell'intera nazione, che riassumerei evocando i nomi di alcuni nostri maestri: Paolo Vercellone, Graziana Calcagno, Francesco Santanera che non ci sono purtroppo più e, per quel che riguarda i servizi della

Provincia e del Comune di Torino, Carla Meda, che, vi assicuro, continua a seguirci a distanza con la stessa passione di sempre.