



Rivista di diritto amministrativo

Publicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 11/2013

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaelo, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato di redazione

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Massimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Sinergie e complementarietà del servizio sociale e dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza

di Francesco Ferzetti

Introduzione – 1. Il servizio sociale: obiettivi, valori e principi – 2. I principali compiti dell’assistente sociale per l’infanzia – 3. Aspetti generali dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza – 4. Riflessioni conclusive su sinergie e complementarietà per la tutela dell’infanzia.

Introduzione

Il presente contributo intende verificare l’esistenza di momenti di contatto, quindi cogliere possibili sinergie, tra il servizio sociale e l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza nell’ambito della tutela dei minori.

Il nuovo istituto a difesa dell’infanzia e dell’adolescenza è contraddistinto da validi elementi che inducono a considerarlo, più che un innovativo presidio, il vero protagonista nella tutela dell’età evolutiva. Quest’organo ha la natura di Autorità di garanzia ma possiede anche tratti che caratterizzano la difesa civica.

Il moderno organismo rafforza la tutela delle persone minori d’età in aderenza alle previsioni internazionali e ai principi costituzionali¹, questo si articola in ambito locale attraverso la previsione di una rete di Garanti regionali e l’adesione a livello internazionale all’*European Network of Ombudspersons for Children* (ENOC).

¹ Cfr. Palliggiano G., *Con la nuova Authority per l’infanzia e l’adolescenza minori più tutelati anche in campo amministrativo*, in *Riv. Guida al Diritto. Il Sole 24 ORE*, n. 36 del 10 settembre 2011, pagg. 42-47; Spina L., *Con l’istituzione del Garante cresce la percezione nella società dei minori quali soggetti di diritti*, in *Riv. Famiglia e minori, Guida al Diritto. Il Sole 24 Ore*, n. 10, novembre-dicembre 2011, pagg. 8-10.

Si allarga quindi l’ambito dell’assistenza pubblica attraverso nuovi temi e strutture che si affiancano alla tutela di situazioni giuridiche garantite attraverso il servizio sociale, con particolare riferimento all’area minori.

Nonostante le competenze dell’Autorità garante siano ben definite dalla legge istitutiva resta comunque attuale il rischio di possibili sovrapposizioni di ruoli con altri organismi a difesa dell’infanzia e dell’adolescenza.

La possibilità di evitare inutili duplicazioni risiede anche nella cultura dell’agire sussidiario che deve contraddistinguere l’azione sinergica della rete degli interventi sia pubblici sia privati, così da scongiurare il pericolo di veder sguarnito della necessaria protezione ogni momento della vita della persona.

1. Il servizio sociale: obiettivi, valori e principi

La definizione di servizio sociale italiano si ricava dall’articolo 128 del d.lgs. n. 112 del 1998 dal quale s’apprende che per «servizi sociali» si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della

sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia. Bisogna innanzitutto ricordare come il processo di affermazione, culminato con la compiuta realizzazione del moderno servizio socioassistenziale, è tutt'altro che agevole. Esso è intriso di condizionamenti storico-politici che ne hanno caratterizzato l'evoluzione e contraddistinto il relativo profilo².

Occorre allora delineare l'ambito d'indagine dei fattori che hanno caratterizzato l'attuale modo di fare assistenza, quindi isolare esperienze affini che mantengono però intatta la propria autonomia come ad esempio l'assistenza e la beneficenza.

Si può affermare che l'assistenza è quella prestazione (o complesso di interventi) diretta a prevenire e superare il bisogno: mentre la bene-

ficenza, caratterizzata dalla liberalità, difetterebbe dell'aspetto preventivo³.

L'analisi delle principali cadenze che hanno determinato la separazione dei due termini è provveduto a delineare l'attuale modello assistenziale è tutt'altro che agevole e merita ben altra esposizione. "Quanto alla distinzione concettuale tra pubblica assistenza e beneficenza (endiadi che tuttora intitola istituzioni residuali come le antiche IPAB) da un lato e assistenza sociale dall'altro, il diritto vivente dispone di una preziosa elaborazione che si deve a Crisafulli, redattore della sentenza Corte cost., 24 luglio 1972, n. 139"⁴.

Sotto un profilo normativo, i tratti essenziali sono riconoscibili nella legge 3 agosto 1862 n. 753 la quale, oltre a definire cosa s'intende per opere pie, prevede la creazione delle Congregazioni di carità. Alla legge Rattazzi seguono gli interventi di Crispi, il quale nel 1890 attribuisce profili pubblicistici al fenomeno grazie all'introduzione delle Istituzioni pubbliche di beneficenza (in seguito IPAB Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza ad opera del R.D. n. 2841 del 1923). Nel 1904 la legge n. 390 conia il binomio assistenza-beneficenza dando vita alle Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza. La legge n. 847 del 3 giugno 1937 sopprime le Congregazioni di carità e istituisce a livello locale l'ECA (Ente Comunale di Assistenza)⁵.

Da queste prime battute emerge con chiarezza che "La storia dell'assistenza si intreccia da

² La letteratura sul servizio sociale e le politiche sociali è piuttosto ampia ed ha natura ed approcci interdisciplinari. Si segnalano in particolare al riguardo: Costanzo P. e Mordegli S. (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quelle comunitaria. Atti della Giornata di studio*. Genova, 25 maggio 2004, Giuffrè, Milano, 2005; Ferrari E., *I servizi sociali*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2000, pagg. 597-629; Balboni E., Baroni B., Mattioni A., Pastori G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2007²; Sgritta G.B., *Assistenza sociale in Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Treccani, Vol. I, Roma, 1991, pagg. 370-382; Dal Pra Ponticelli M., *Lineamenti di servizio sociale*, Astrolabio, Roma, 1987; Ranci Ortigosa E. (a cura di), *Welfare State e politiche sociali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1990²; Ranci C., *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, il Mulino, Bologna, 2004; Fargion S., *Il servizio sociale. Storia, temi e dibattiti*, Laterza, Roma-Bari, 2009; Perino A., *Il Servizio Sociale. Strumenti, attori e metodi*, Franco Angeli, Milano, 2010; Maggian R., *I servizi socioassistenziali. Sistema integrato di interventi e servizi sociali*, Carocci, Roma, 2013³.

Si possono inoltre annoverare numerose Riviste quali *Prospettive Sociali e Sanitarie*; *Rassegna di Servizio Sociale*; *Autonomie locali e servizi sociali*; *Lavoro Sociale*; *La Rivista di Servizio Sociale*; *Sociologia e politiche sociali*; *la Rivista delle Politiche Sociali*, che si soffermano su interessanti riflessioni legate ai principali temi del servizio sociale.

³ Cfr. Gaboardi F., *Il diritto amministrativo dei servizi sociali*, Carocci, Roma, 2003, in particolar modo le pagg. 21-22; Bobbio G. in Bobbio G., Morello Di Giovanni D., Morino M., *Diritto dei servizi sociali*, Carocci, Roma, 2006, pag. 18.

⁴ Così Caputi Jambrenghi V., *I Servizi sociali*, in Mazzarolli L., Pericu G., Romano A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 1998², Tomo I, parte III, capitolo VI, sezione II, pag. 1004.

⁵ Cfr. Gaboardi F., *Op. cit.*, Carocci, Roma, 2003, in particolar modo le pagg. 22-27; Bobbio G. in Bobbio G., Morello Di Giovanni D., Morino M., *Op. cit.*, Carocci, Roma, 2006, in particolar modo le pagg. 19-23.

sempre con la storia e con il problema della povertà, intesa quest'ultima nelle sue diverse forme e nella sua crescente complessità⁶.

In letteratura è stato osservato che il bisogno si articola attraverso stati o livelli e quindi avremo povertà di beni materiali, povertà istituzionale, povertà relazionale. Forme di povertà quelle appena descritte tutte individuabili nella nostra realtà nazionale alla quale si coniuga la richiesta di superamento del bisogno⁷.

Del resto la Carta fondamentale individua un punto di equilibrio tra la garanzia dell'esigenza primaria dell'individuo di esprimere la propria personalità, *sia come singolo sia nelle formazioni sociali*, e l'effettiva realizzazione della garanzia sottesa al principio costituzionale.

L'idea di assistenza sociale assume così un connotato piuttosto ampio e il servizio (sociale) diventa quell'attività finalizzata "alla promozione del benessere fisico e psichico della persona e radicata sempre nella Costituzione repubblicana"⁸ per superare il bisogno più che mai mutevole e complesso in rapporto alle differenti esigenze e formazioni sociali.

Del resto è stato autorevolmente rilevato come "L'estensione dell'ambito soggettivo della tutela di cui trattasi e l'intensificazione degli interventi che la realizzano costituiscono adempimenti del dovere di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e, al tempo stesso, tendono alla realizzazione del diritto alla salute (art. 32 Cost.) e a garantire le condizioni economiche e sociali che condizionano l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici (art. 3, secondo comma, Cost.).

Diritti civili e politici che trovano inevitabile espressione anche nell'ambito delle formazioni

sociali in cui si realizza la personalità dell'individuo e, in particolare, nella famiglia (art. 29 e segg. Cost.)"⁹.

Lo Stato diventa garante dell'eguaglianza anche attraverso l'erogazione di servizi che intervengono in aree omogenee o differenti, in modo singolo o integrato, come peraltro delineato dal nuovo sistema di interventi e servizi.

Tra i validi contributi sull'argomento presenti in letteratura si distingue quello di chi sostiene come "Sul terreno della cultura delle politiche e dei servizi, l'approvazione della legge 328/2000 ha consolidato lo sviluppo legislativo degli anni Novanta che va oltre gli approcci meramente assistenziali mirati su casi già problematici, per assumere una prospettiva di prevenzione e di promozione, volta cioè a intercettare il disagio nel suo proporsi lungo i percorsi di vita, nei gruppi sociali, sul territorio, per contenerne lo sviluppo, gestirlo, anche riconoscendo e valorizzando le risorse proprie delle persone, delle famiglie, delle comunità sociali"¹⁰.

Tuttavia la portata innovatrice delle legge di riforma dei servizi sociali viene temperata dalla modifica del Titolo V della Costituzione che riporta nell'alveo regionale il destino del sistema di interventi e servizi sociali¹¹.

Occorre allora modulare nuovamente i termini del problema se si considera che "le trasformazioni che hanno portato anche nel nostro paese al superamento del sistema di welfare di impronta esclusivamente pubblica, con il passaggio a un impianto dei servizi alla persona pluralizzato, con l'ingresso di soggetti della cosiddetta società civile nella programmazione, gestione ed erogazione dei servizi, interessano direttamente sia gli obiettivi generali della professio-

⁶ Così esordisce Anna Laura Passera, nell'introduzione a *I servizi sociali nel sistema di welfare*, in Bartolomei A., Passera A.L., *L'assistente sociale. Manuale di servizio sociale professionale*, Edizioni CieRre, Roma, 2010⁵, pag. 13.

⁷ Ivi, pagg. 31-35.

⁸ Così Caputi Jambrenghi V., *I Servizi sociali*, in Mazarroli L., Pericu G., Romano A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G. (a cura di), *Op. cit.*, Monduzzi, Bologna, 1998², Tomo I, parte III, capitolo VI, sezione I, pag. 993.

⁹ Così Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2002¹², pag. 310.

¹⁰ Così Ranci Ortigosa E. in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma, 2004, pag. 25.

¹¹ Ivi, pag. 24.

ne, sia le funzioni svolte dagli assistenti sociali¹².

Le dinamiche connesse alle esigenze sociali importano che il contributo del servizio al riconoscimento della dignità della persona non poggia più solo su valori e principi di natura universale ma deve tendere a delineare il profilo di “un assistente sociale attivatore e sollecitatore di reti di solidarietà all’interno della comunità”¹³, così da rendere effettivi i principi enucleati dagli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

L’azione del servizio viene calibrata in considerazione dell’esigenza concreta e varia in rapporto alla specifica area d’intervento; settori differenti ma coordinati, in aderenza ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, da una logica sussidiaria di cooperazione e intervento integrato dei diversi attori a diversi livelli. A tal proposito sembra utile intervenire su alcune tematiche che riguardano l’area dei minori così da definire il ruolo dell’assistente sociale e quello assunto da presidi di garanzia che di recente si sono aggiunti alla tutela dell’età evolutiva, così da cogliere i momenti di contatto, le sinergie e i possibili momenti di sovrapposizione dei protagonisti attivi nell’assistenza.

2. I principali compiti dell’assistente sociale per l’infanzia

Il ruolo dell’assistente sociale nei confronti dei minori è piuttosto articolato ma può essere prevalentemente individuato attraverso modalità d’intervento che riproducono tratti del tipo valutativo-preventivo e riparativo-risocializzante.

Il tipo *valutativo-preventivo*

Risulta di particolare interesse l’intervento sociale rivolto nei confronti dei minori che vivono realtà individuali e/o familiari problematiche.

In questi casi, uno dei principali compiti dell’assistente sociale è di avviare un dialogo

con la competente Autorità giudiziaria al fine di valutare la necessità di attivarsi e, in circostanze estreme, di sollecitare l’allontanamento del minore da una realtà non più in grado di assicurare quell’indispensabile grado di serenità.

Questa rappresenta probabilmente la maggiore tra le incombenze che tale figura professionale è chiamata ad assolvere, ovvero discernere e quindi riferire di quei casi in cui si ritiene opportuno collocare il minore all’esterno della cellula sociale primaria¹⁴.

Di estremo interesse rispetto al tema trattato sono le disposizioni dettate dagli articoli 330 e 333 del codice civile che prevedono la necessità di avviare la separazione di un nucleo familiare non più sereno ed in grado di assolvere alla propria funzione sociale e che anzi rappresenta un serio pregiudizio alla condizione del minore. Ancorché non espressamente stabilito dalle disposizioni in parola, il ruolo del servizio sociale e del servizio sanitario sono di estrema importanza. Ciò si desume dalla pratica quotidiana e dalle pronunce giurisprudenziali secondo le quali è possibile ricavare interessanti principi come ad esempio: “Nell’ipotesi in cui, a causa della totale incapacità educativa dei genitori, sia fortemente compromesso lo sviluppo del minore, deve essere disposto il suo allontanamento dalla residenza familiare ed il suo affidamento ai servizi sociali”¹⁵. A quanto sinora esposto è solo il caso di aggiungere l’importanza della sinergia sociosanitaria quando si renda necessario sottoporre il minore a cure e interventi medici nonostante il diniego dei genitori¹⁶.

¹⁴ Cfr. D. Morello Di Giovanni in G. Bobbio, D. Morello Di Giovanni, Morino M., *Op. cit.*, Carocci, Roma, 2006, pagg. 204-206.

¹⁵ Così Trib. min. Perugia 5 febbraio 1996, *Rass. giur. umbria* 1996, 342 cit. da Stella Ritter G. in Ruperto C. (diretta da) *La giurisprudenza sul codice civile coordinata con la dottrina*, Libro I delle persone e della famiglia, Tomo IV (artt. 231-455) a cura di Stella Ritter G., Giuffrè, Milano, 2005, pag. 2481.

¹⁶ Cfr. *ivi*, pagg. 2477-2478.

¹² Così Pieroni G. in Pieroni G., Dal Pra Ponticelli M., *Introduzione al servizio sociale. Storia, principi, deontologia*, Carocci, Roma, 2005, pag. 81.

¹³ *Ivi*, pag. 184.

L'istituto può essere osservato quasi specularmente ad altro di non lontana istituzione: quello degli *Ordini di protezione contro gli abusi familiari*, introdotto nel nostro ordinamento giuridico dalla legge n. 154 del 4 aprile 2001, che ha inserito nel codice civile gli articoli 342 bis e 342 ter.

Quando la condotta del coniuge o di altro convivente è causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente, il giudice, su istanza di parte, può adottare con decreto uno o più dei provvedimenti di cui all'articolo 342 ter, così l'articolo 342 bis del codice civile.

Al verificarsi di questa fattispecie, l'intervento dell'assistente sociale viene sollecitato dal Giudice il quale può disporre, altresì, ove occorra l'intervento dei servizi sociali del territorio o di un centro di mediazione familiare, nonché delle associazioni che abbiano come fine statutario il sostegno e l'accoglienza di donne e minori o di altri soggetti vittime di abusi e maltrattati, tanto si legge nel codice civile all'articolo 342 ter.

Le innovazioni introdotte all'inizio del nuovo secolo sono di chiara importanza ma occorre sottolineare come accanto agli istituti già richiamati, l'impianto originale del codice civile era tutt'altro che sguarnito di presidi a tutela del minore. L'evoluzione socio-normativa ha comportato tuttavia la progressiva erosione delle disposizioni codicistiche in favore di altre contenute in leggi speciali. È quanto avvenuto con la legge 4 maggio 1983 n. 184 *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, oggi *Diritto del minore a una famiglia*, in seguito alla rivisitazione operata dalla legge 28 marzo 2001 n. 149 *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile.

Significativi al riguardo i giudizi di chi si è spinto a ritenere che "La riforma portata dalla l. n. 184 del 1983, che ha totalmente modificato le norme sull'adozione e l'affidamento dei minori,

ha lasciato in vigore gli artt. da 400 a 403 abrogando i successivi del Titolo.

Scettica è la dottrina sulla funzione attuale di detti quattro articoli rimasti in vigore: per A. e M. FINOCCHIARO (*Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, Milano 1983, 15-18) tali articoli debbono essere considerati implicitamente abrogati in quanto in contrasto o comunque superati da norme regolatrici le stesse fattispecie e contenute nella l. n. 184 del 1983.

Di tale opinione è anche BUSNELLI (*Commento all'art. 1 della l. 4 maggio 1983 n. 184. Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, *Nuove leggi civ. comm.* 1984, 8) il quale rileva il contrasto tra la disciplina «educativa» della legge sull'adozione e quella «protettiva» del codice del '42"¹⁷.

La struttura delineata dalla riforma normativa che disciplina l'adozione ha esaltato il ruolo del servizio sociale e del servizio sanitario. "Tale legge favorisce più stretti collegamenti operati-

¹⁷ Ivi, pag. 2536. Per dovere di completezza di seguito si riporta il testo degli articoli 402 e 403 del codice civile.

Art. 402. Poteri tutelari spettanti agli istituti di assistenza. *L'istituto di pubblica assistenza esercita i poteri tutelari sul minore ricoverato o assistito, secondo le norme del titolo X, capo I di questo libro (343 ss.), fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore (348), e in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito. Resta salva la facoltà del giudice tutelare di deferire la tutela all'ente di assistenza o all'ospizio, ovvero di nominare un tutore a norma dell'art. 354.*

Nel caso in cui il genitore riprende l'esercizio della potestà, l'istituto deve chiedere al giudice tutelare di fissare eventualmente limiti o condizioni a tale esercizio.

Art. 403. Intervento della pubblica autorità a favore dei minori.

Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere alla educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione.

vi fra le autorità giudiziarie minorili ed i servizi sociosanitari locali¹⁸.

Certo l'attività catalizzatrice svolta dai servizi appena richiamati nell'ambito dell'adozione è di estrema importanza ma non si risolve solo con questa, essa si articola attraverso differenti funzioni, sostegni e interventi comunque diretti ad assicurare al minore *di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia* anche attraverso interventi diretti a *prevenire l'abbandono*¹⁹. Questi sono probabilmente i principi di maggior valore che si possono ricavare dal nuovo testo della legge sull'adozione che esalta il ruolo già eclettico degli operatori socio-assistenziali anche attraverso attività che vanno *dalla preparazione degli aspiranti all'adozione sino all'informazione ed alla raccolta di elementi utili all'Autorità giudiziaria, con la quale intrattiene un dialogo costante*²⁰.

Il tipo *riparativo-risocializzante*

Alla fine degli anni Quaranta, la figura dell'assistente sociale viene inserita nella struttura del Ministero della Giustizia.

La sua attività principale era quella di prendersi cura di minori che avevano commesso reati.

“L'obiettivo che ci si propone di perseguire mediante l'inserimento del servizio sociale in tale ambito era quello di offrire, al minore autore di reato (in considerazione della minore età come fase ancora di sviluppo e di maturazione psicofisica), l'attivazione di percorsi di crescita e di responsabilizzazione, attraverso l'elaborazione e l'attuazione di progetti di intervento individualizzati grazie alla competenza tecnica del servizio sociale, in collaborazione sia con opera-

tori interni agli USSM e agli istituti penali per minorenni, quali psicologi ed educatori, sia con i servizi territoriali e con le risorse non istituzionali²¹.

Oggi detto servizio ha assunto una notevole consistenza e si articola attraverso livelli di governo dove l'USSM (Ufficio di servizio sociale per i minorenni) assume un ruolo di primaria importanza.

L'assistente sociale diventa una figura di raccordo tra minore, famiglia ed istituzioni ed il suo intervento, attraverso progetti risocializzanti e attività di controllo, assume un compito particolarmente delicato nell'esecuzione di misure alternative alla detenzione²².

Del resto “Le scansioni fondamentali degli istituti tipici del procedimento penale a carico di autori minorenni fanno emergere con chiarezza il ruolo particolarmente significativo attribuito al servizio sociale con l'obiettivo di fornire al minore un'indispensabile assistenza di tipo tecnico e psicologico e all'autorità giudiziaria un'utile collaborazione ai fini della conoscenza dell'imputato e della messa in atto di specifici interventi di recupero²³.”

3. Aspetti generali dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

La legge n. 112 del 12 luglio 2011 ha previsto anche in Italia la realizzazione di una struttura indipendente a tutela dell'infanzia.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è un organo monocratico nomina-

¹⁸ Così Ferrario P., *Politica dei servizi sociali. Strutture, trasformazioni, legislazione. Nuova edizione interamente riveduta*, Carocci, Roma, 2001, pag. 247.

¹⁹ Così articolo 1 della legge n. 184 del 4 maggio 1983.

²⁰ Articolo 29 bis della legge n. 184 del 4 maggio 1983. Sul ruolo dei servizi sociosanitari in ambito minorile, l'intervento in favore dei minori, i rapporti con l'Autorità giudiziaria e le sue competenze si rinvia a Raineri M.L., *Linee guida e procedure di servizio sociale*, Erickson, Trento, 2013, in particolar modo le pagg. 237-355.

²¹ Pieroni G. in Pieroni G., Dal Pra Ponticelli M., *Op.cit.*, Carocci, Roma, 2005, pag. 107.

²² Ivi, pagg. 106-108.

²³ Così Scomparin L., *La giustizia penale minorile*, in Neppi Modona G., Petrini D., Scomparin L., *Giustizia penale e servizi sociali*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pag. 182. Sul ruolo e gli interventi dei servizi socio-assistenziali nei confronti di minori sottoposti a procedimento penale si rinvia anche all'interessante contributo di Raineri M.L., *Op. cit.*, Erickson, Trento, 2013, in particolar modo le pagg. 357-374. Si segnala, inoltre, l'interessante contributo di Scivoletto C., *Sistema penale e minori*, Carocci, Roma, 2012.

to dai Presidenti di Camera e Senato. Le modalità di scelta (e di nomina) esaltano l'indipendenza del titolare dell'ufficio che deve possedere specifiche capacità in ambito minorile²⁴.

Quest'Autorità di garanzia si afferma in ritardo rispetto ad altre realtà europee che spesso preferiscono parlare di Ombudsman, ma anche *Ombudspersons*, *Défenseur* piuttosto che di Autorità di garanzia.

La differenza non è solo terminologica atteso il ruolo intermedio del primo (Ombudsman), che assume la difesa civica del cittadino nei confronti degli apparati pubblici, rispetto alla seconda (Autorità di garanzia) alla quale spetta di assicurare terzietà.

In un certo senso il Garante per l'infanzia e l'adolescenza riesce a coniugare le peculiarità dell'una e dell'altra figura. Raccomandata a livello internazionale²⁵ trova la propria giustificazione nella Carta costituzionale²⁶.

²⁴ Cfr. Strumendo L. e De Stefani P. (2012²), *Il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza*, in Zatti P. (diretto da), *Trattato di Diritto di famiglia*, Vol. VI, *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia* (a cura di), Lenti L, Giuffrè, Milano, pag. 257 segg.; Altieri A. (2012), *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, in Mirabella M. (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, pagg. 310-312; Ferzetti F., *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, su www.GiustAmm.it, 6.03.2013.

²⁵ Onida T., *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza* su www.minori.it, 11.02.2013.

²⁶ In letteratura v'è chi è giunto a parlare di *paradosso costituzionale* "Tali autorità - si osserva - da un lato, costituiscono un corpo estraneo rispetto all'impianto generale delineato dalla Costituzione; d'altro lato, trovano proprio nella Costituzione le proprie più profonde ragioni giustificatrici" D'Atena A., *Lezioni tematiche di diritto costituzionale*, La Sapienza Editrice, Roma, 1996, *Il paradosso costituzionale*, pagg. 77-78. Benché, infatti, le Autorità amministrative indipendenti non siano state previste dal legislatore del 1948 nella stesura della Carta fondamentale, queste intervengono a contemperare conflitti d'ordine costituzionale ed i membri che le compongono rappresentano l'espressione dei poteri e delle più alte cariche dello Stato. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza tende a dare attuazione all'articolo 31 della Costituzione nel mo-

Le sue funzioni sono scandite dalla legge istitutiva. All'articolo 3 comma 1, si legge: *All'Autorità garante sono attribuite le seguenti competenze:*

a) *promuove l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché del diritto della persona di minore età ad essere accolta ed educata prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo.* Il disegno del legislatore è coerente con l'intento di garantire un nucleo familiare al minore, preferibilmente quello di origine.

Inoltre l'Autorità garante attua forme di collaborazione e consultazione con le reti internazionali e nazionali a difesa dei minori e verifica le pari opportunità nell'accesso alle cure dei minori.

Esprime il proprio parere sul piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del fanciullo ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione di New York, da allegare al rapporto stesso nonché sui progetti e disegni di legge a difesa dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Garante formula osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Segnala alle competenti Autorità situazioni di disagio e di difficoltà di minori in stato di abbandono.

Indica alle Istituzioni statali e locali ogni iniziativa utile a promuovere la tutela dei diritti dei minori, con particolare riguardo a temi della famiglia, dell'educazione, istruzione e salute.

mento in cui *Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.*

Diffonde e promuove la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e favorisce lo sviluppo della cultura della mediazione.

L'Autorità garante, ogni anno, entro il 30 aprile presenta alle Camere una relazione sulle attività svolte. In tale occasione, al fine di avere una visione più nitida delle differenti realtà regionali, viene sentita la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (composta da Garanti regionali e presieduta dall'Autorità garante). Il Garante ha inoltre la possibilità di avvalersi delle relazioni presentate dalla *Commissione parlamentare per l'infanzia* istituita nel 1997 ad opera della legge n. 451 con la quale avvia un opportuno scambio sinergico. Spetta inoltre all'Autorità di garanzia segnalare *alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni situazioni di disagio delle persone di minore età, e alla procura della Repubblica competente abusi che abbiano rilevanza penale o per i quali possano essere adottate iniziative di competenza della procura medesima*. Tanto si legge nell'articolo 3 comma 9 della legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Può richiedere ed ottenere informazioni di natura personale in possesso delle pubbliche amministrazioni che riguardano minori, qualora questi dati consentano una migliore tutela dei soggetti interessati.

All'Autorità garante sono anche attribuiti poteri di controllo. A questa viene offerta la possibilità di procedere, previo assenso delle competenti amministrazioni, a ispezioni e visite in strutture pubbliche o private ove siano ospitate persone di minore età.

Il legislatore ha voluto demandare alla figura di garanzia ulteriori compiti ancorché dai tratti non ben definiti. *L'Autorità garante prende in esame, anche d'ufficio, situazioni generali e particolari delle quali è venuta a conoscenza in qualsiasi modo, in cui è possibile ravvisare la violazione, o il rischio di violazione, dei diritti delle persone di minore*

età, ivi comprese quelle riferibili ai mezzi di informazione, eventualmente segnalandole agli organismi cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione. Così recita l'art. 3 comma 10 della legge in parola.

4. Riflessioni conclusive su sinergie e complementarietà per la tutela dell'infanzia

Data l'Authority per l'infanzia e l'adolescenza e date le funzioni dell'assistente sociale per l'infanzia, è lecito interrogarsi su quali siano le modalità sinergiche e funzionali che possono rappresentare sia per il loro rapporto sia per le loro distinzioni, elementi innovativi per una nuova tutela di una particolare stagione dell'età evolutiva.

La risposta a tale quesito può ricavarsi, attraverso l'esame del ruolo del servizio sociale, nell'assistente sociale chiamato ai compiti della mediazione sul campo, mentre all'Authority vanno attribuite la consulenza sul crinale tra indipendenza politica, la tutela civica e i diritti soggettivi, badando a non violare i vincoli politici e giuridici, mediandoli con la finalità prioritaria della tutela dei diritti soggettivi costituzionalmente protetti.

Occorre inoltre mediare con il potere politico e burocratico, appellandosi all'equità costituzionale.

L'Autorità indipendente è un corpo amministrativo dal compito imparziale verso le ingerenze politico-burocratiche e tecnicamente adeguate per la tutela dei diritti individuali, orientata verso la neutralizzazione delle gestioni politiche e burocratiche.

L'auspicio è che la pratica di tutti i giorni, coniugata ad una verifica delle relative responsabilità, contribuisca a scongiurare possibili sovrapposizioni di ruoli nella prospettiva di una costruttiva cooperazione tra le competenze del servizio e della tutela civica nell'ottica della sussidiarietà degli interventi.