



Linee di indirizzo per la comunicazione tra Servizi Socio-Sanitari e Autorità Giudiziarie

Documento conclusivo esito del “Laboratorio per la comunicazione tra Servizi Socio-Sanitari e Autorità Giudiziarie” promosso dal Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto

Venezia - novembre 2012

Sommario

Premessa.....	pag. 4
Introduzione	pag. 5

PARTE I LA SEGNALAZIONE

1. PROCEDURE, CONTENUTI E FORMA DELLA SEGNALAZIONE ALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI	
1.1. La relazione che accompagna il frontespizio.....	pag. 6
1.2. La valutazione prognostica.....	pag. 8
2. LA RELAZIONE INFORMATIVA DEI SERVIZI IN RISPOSTA ALLA RICHIESTA DELLA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI APPROFONDIMENTO O VALUTAZIONE DI UNA SITUAZIONE	
2.1. Procedure.....	pag. 10
2.2. Tempi	pag. 11
2.3. Contenuti	pag. 11
3. APPROFONDIMENTI	
3.1. Segnalazione tempestiva al momento della nascita di un bambino	pag. 12
3.2. L'inadempienza scolastica.....	pag. 12
3.3. Rapporti fra scuola o fra medici di libera scelta o di medicina generale e Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	pag. 12
3.4. Possibilità di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni anche in presenza di una situazione consensuale	pag. 13
3.5. Proposte di revoca o modifica di un provvedimento del Tribunale per i minorenni	pag. 13
3.6. Provvedimento ex art. 403 c.c.....	pag. 13
3.7. L'inserimento in contesto protetto di una coppia genitore/bambino	pag. 14
4. ALLEGATI	
4.1. Modello di frontespizio di segnalazione.....	pag. 15

**PARTE II
LA RELAZIONE**

5. LA COMUNICAZIONE SCRITTA TRA AUTORITÀ GIUDIZIARIA E SERVIZI TERRITORIALI SOCIALI E SOCIO-SANITARI.	
5.1. La trasmissione dei provvedimenti/richieste dell'Autorità Giudiziaria ai Servizi territoriali sociali e socio-sanitari	pag. 17
5.2. La formulazione dei provvedimenti/richieste dell'Autorità Giudiziaria nei procedimenti di protezione	pag. 18
6. I CONTENUTI DELLE RELAZIONI RICHIESTE DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA.	
6.1. Procedimenti di protezione	pag. 19
6.2. Procedimenti di separazione	pag. 21
7. LE "CONCLUSIONI" DELLA RELAZIONE	
7.1. Procedimenti di protezione	pag. 23
7.2. Procedimenti di separazione	pag. 26
8. RELAZIONI SU INIZIATIVA DEI SERVIZI TERRITORIALI.	
8.1. Relazioni su iniziativa dei servizi territoriali in caso di provvedimenti provvisori del Tribunale per i minorenni.....	pag. 28
8.2. Relazioni su iniziativa dei Servizi territoriali in caso di provvedimenti definitivi del Tribunale per i minorenni.....	pag. 28
9. APPROFONDIMENTI	
9.1. Il progetto quadro	pag. 30
9.2. Modelli di intervento e genitorialità	pag. 31
9.3. La mediazione familiare	pag. 32
9.4. Lo spazio neutro	pag. 33
9.5. Gli incontri protetti	pag. 33
9.6. Responsabilità per omessa attuazione di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria	pag. 34

PREMESSA

Nel corso degli ultimi anni è emersa la necessità di migliorare la comunicazione tra i Servizi sociali e socio-sanitari preposti alla protezione, tutela e cura dei minori e l'Autorità Giudiziaria.

Le Linee Guida *per la cura e la segnalazione* 2008 (L.G.) hanno introdotto cambiamenti nella gestione dei processi di protezione e cura dei minori e stimolato lo sviluppo di nuove esperienze, accompagnate sul versante dei procedimenti di protezione e tutela giurisdizionale dei diritti dei minori da una ridefinizione, non sempre facile, dell'operatività dei diversi soggetti, a seguito dell'introduzione del "giusto processo" anche nei procedimenti di giustizia civile.

Su questo terreno i Servizi sociali e socio-sanitari, le Forze dell'Ordine e l'Autorità Giudiziaria si trovano quotidianamente ad intervenire, con competenze diverse, nelle vite dei fanciulli e delle loro famiglie, incidendo su diritti fondamentali. Le azioni di cura, protezione e tutela ed il loro coordinamento interistituzionale necessitano di una continua verifica dei processi e della loro regolamentazione, che trova nelle LG un riferimento fondamentale.

Le modalità di segnalazione dei Servizi, le richieste/provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria ai Servizi sociali e socio-sanitari e le modalità di risposta istituzionale degli stessi costituiscono una componente importante del processo di protezione e cura dei minori.

La chiarezza, l'eshaustività e la coerenza nella formulazione delle comunicazioni scritte costituisce un contributo rilevante all'efficienza e all'efficacia del sistema di protezione e cura dei minori e delle loro famiglie, contribuendo alla garanzia dei diritti, riducendo i tempi di risposta istituzionale ai bisogni dei minori e la durata della loro permanenza nel percorso giudiziario.

In questo quadro ha svolto la sua attività il Laboratorio "*La comunicazione tra Servizi sociali e socio-sanitari e Autorità Giudiziarie*" promosso dal Pubblico Tutore dei minori, quale garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, progetto condiviso da un gruppo inter-istituzionale, che ha visto la partecipazione di rappresentanti delle Autorità Giudiziarie, della Direzione Servizi Sociali della Regione Veneto, dell'ANCI veneto, della Questura di Venezia, della Legione dei Carabinieri del Veneto, dei Responsabili dei Servizi Sociali dei Comuni di Verona e Padova, di rappresentanti di alcune Aziende U.U.L.L.S.S.S.S., delle Comunità Educative per minori e dei Centri regionali di contrasto all'abuso e al maltrattamento dei minori.

Per approfondire le problematiche in argomento - la comunicazione scritta con la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia e la comunicazione scritta con il Tribunale per i minorenni - è stato istituito un Gruppo di lavoro formato da una rappresentanza tecnica di tutti i soggetti istituzionali citati, che ha lavorato sia in plenaria che in due sottogruppi nel periodo marzo-novembre 2012.

Gli esiti dei due sottogruppi sono sintetizzati nel presente documento, validato dal gruppo inter-istituzionale il 7 novembre 2012.

Il documento, recepito con DGR dalla Regione Veneto, costituisce linee di indirizzo per gli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari e verrà applicato in via sperimentale al fine di valutare la sua efficacia nel raggiungere gli obiettivi che il laboratorio si è prefissato.

Tali linee di indirizzo costituiranno, insieme ad altre produzioni elaborate da altri tavoli specifici di lavoro, ***materiale per la revisione e la riedizione delle Linee Guida.***

INTRODUZIONE

Il presente documento è articolato in due parti.

La prima parte riguarda la **Segnalazione** scritta da parte dei Servizi sociali e socio-sanitari alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (di seguito Procura minorile), di minori di età che si trovano in situazioni di pregiudizio o rischio di pregiudizio, oppure quando ricorrono le condizioni per un obbligo di segnalazione (stato di abbandono, allontanamento in via di emergenza, minorenni che si prostituisce, minorenni straniero privo di assistenza in Italia vittima di reati di prostituzione e di pornografia minorile o di tratta e commercio) o quando gli interventi attuati nell'ambito della beneficenza non sortiscono esiti positivi, o per mancanza di consenso da parte dei genitori o perché (vedi L.G. 2008 3.6 p. 86).

In questa prima parte viene affrontata anche la modalità con cui i servizi devono strutturare la Relazione scritta alla Procura minorile in risposta ad una richiesta di approfondimento o valutazione, rispetto alla quale la Procura minorile deve valutare se ricorrono le condizioni per un ricorso presso il Tribunale per i minorenni.

Viene riformulato il **Frontespizio** (vedi capitolo 4), già previsto dalla Procura minorile con circolare del 21 gennaio 2008, che verrà adottato all'approvazione del presente documento. Il suo utilizzo avrà carattere sperimentale e sarà oggetto di ulteriore verifica.

Vengono inoltre sviluppati i seguenti approfondimenti:

- possibilità di fare una segnalazione precoce al momento della nascita di un bambino;
- procedure di segnalazione relative all'inadempienza scolastica;
- comunicazione di dati sensibili tra scuola, medici di libera scelta e di medicina generale e servizi;
- possibilità di segnalare alla Procura minorile una situazione di pregiudizio o rischio di pregiudizio anche in presenza di un consenso esplicito dei genitori agli interventi;
- modalità di presentazione di proposte di revoca o modifica di un provvedimento definitivo del Tribunale per i Minorenni;
- procedure relative ai provvedimenti ex art. 403 C.C.;
- aspetti giuridici dell'inserimento in contesti protetti di un genitore con il proprio figlio/i.

La seconda parte riguarda la **Relazione** scritta in risposta alla richiesta dell'Autorità Giudiziaria incluse le **Relazioni di aggiornamento** previste dai decreti o quelle ritenute opportune dai Servizi territoriali.

Distingue le Comunicazioni relative ai procedimenti di tutela dei diritti dei minori - riferibili ai procedimenti di potestà (330-333 cc), procedimenti di adottabilità, procedimenti rientranti nella competenza amministrativa (artt. 25 e 25/bis R.D.L. 20.7.1934 n. 1404 e succ. mod.), procedimenti per l'autorizzazione all'ingresso o alla permanenza del familiare per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minore straniero che si trova nel territorio italiano (art. 31 comma 3 del Testo Unico n.286/1998) - dalle Comunicazioni relative ai procedimenti ex artt.155–317 bis c.c., ovvero provvedimenti personali e patrimoniali nei procedimenti relativi a figli di genitori non coniugati (nel caso in cui la competenza relativa ai ricorsi ex art.317 bis, venisse attribuita ai TT.OO., le presenti linee di indirizzo verranno concordate con il nuovo soggetto competente.)

Per semplicità, nel seguito del documento il primo tipo di procedimenti viene indicato con il titolo "procedimenti di protezione", il secondo con il titolo "procedimenti di separazione".

Viene inoltre approfondita la parte relativa alle **Conclusioni** ritenute importanti ai fini delle decisioni dell'Autorità Giudiziaria.

Nel testo vengono fatti alcuni approfondimenti relativi al *Progetto Quadro*, ad alcuni modelli di intervento come *la valutazione delle capacità genitoriali e la valutazione della recuperabilità*

genitoriale, ad alcuni strumenti di lavoro come *la mediazione familiare, lo spazio neutro, gli incontri protetti*, ed alle **responsabilità** per omessa attuazione dei provvedimenti disposti dalle Autorità Giudiziarie.

1. PROCEDURE, CONTENUTI E FORMA DELLA SEGNALAZIONE ALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

La segnalazione da parte dei Servizi sociali e socio-sanitari alla Procura minorile deve essere sempre composta da frontespizio e relazione, a cui vanno aggiunti gli eventuali allegati. La segnalazione, debitamente sottoscritta e protocollata, deve essere completa di tutta la documentazione necessaria. Solo nelle emergenze è possibile anticipare il frontespizio con una breve comunicazione.

Il nuovo frontespizio previsto dalla Procura minorile, in sostituzione di quello precedentemente diffuso dalla stessa con Circolare del 21 gennaio 2008, individua nuove fattispecie relative alla necessità di una limitazione della potestà genitoriale per dare seguito ad interventi valutativi o di cura promossi dal servizio anche in assenza di allontanamento del minore dalla sua famiglia.

Di regola la segnalazione va inviata per posta. In casi di emergenza (art. 403 c.c.) o in casi di particolare urgenza, che richiedono un intervento non prorogabile da parte dell' Autorità Giudiziaria, la segnalazione può essere inviata via fax (ad es.: improvviso venir meno del consenso genitoriale agli interventi che configuri un immediato pregiudizio del minore; allontanamento volontario della madre collocata in struttura con il bambino quando ciò configura una situazione di rischio per il minore, ecc.). In questi casi l'invio tramite fax protocollato sostituisce l'invio tramite posta.

1.1 LA RELAZIONE CHE ACCOMPAGNA IL FRONTESPIZIO

La relazione è una parte fondamentale della segnalazione, la motiva e mette la Procura minorile in grado di valutare correttamente le iniziative da intraprendere.

La segnalazione, solitamente redatta dopo un certo periodo di presa in carico del nucleo familiare nell'ambito della beneficenza, deve contenere tutti gli elementi informativi in possesso al servizio e la ricostruzione e valutazione degli esiti degli interventi attuati nei loro elementi essenziali.

Nei casi in cui la segnalazione venga inviata all'inizio del percorso di conoscenza e progettuale (ad es. quando si ravvisa la necessità di un intervento d'urgenza ai sensi dell'art. 403 c.c., oppure quando si ravvisano significativi elementi di rischio per il minore e non sia possibile intervenire per mancanza di consenso), dovrà comunque contenere tutte le informazioni essenziali di cui il servizio è in possesso e dovrà successivamente essere integrata, quando possibile, con quanto il servizio riesce ad assumere attraverso gli interventi nell'ambito della beneficenza.

Una relazione efficace, frutto dell'equilibrio tra esaustività, completezza e sintesi, permette di comprendere gli elementi fondamentali della situazione con una lettura scorrevole e non eccessivamente lunga, combinando la necessaria narrazione con elencazioni schematiche.

La relazione deve contenere i seguenti elementi:

- a) composizione del nucleo, dati anagrafici;
- b) motivazione/finalità sintetica della segnalazione;
- c) descrizione della situazione del minore, della sua famiglia e dell'ambiente di vita;

- d) storia degli interventi effettuati o in atto, con indicazione dei servizi coinvolti;
- e) valutazione diagnostica, valutazione prognostica, progetto di intervento, dove possibile, e grado di consenso ottenuto;

a) Composizione del nucleo e dati anagrafici.

Vanno riportati i dati anagrafici del minore, della madre, del padre, dei fratelli e di tutti gli altri eventuali conviventi, indicando il grado di parentela. E' necessario che tra i dati anagrafici sia riportato, oltre la residenza, il domicilio effettivo del nucleo familiare o dei suoi componenti, al fine di agevolare le comunicazioni tra Autorità Giudiziaria, famiglia e servizi, e di rendere più veloci e pronte le azioni di tutela.

b) Motivazione/finalità sintetica della segnalazione

La motivazione sintetica riassume i contenuti essenziali della segnalazione e anticipa l'analisi vera e propria della situazione familiare.

Essa riporta, possibilmente per punti (non più di 4-5, sviluppati attraverso un massimo di 10 righe), i motivi per cui si ritiene esista una situazione di pregiudizio e/o di rischio di pregiudizio per il minore, le ragioni per cui si richiede l'intervento della magistratura e le finalità della richiesta.

c) Analisi della situazione del minore, della sua famiglia e dell'ambiente di vita.

Una parte della relazione è dedicata all'analisi della situazione, con specifico riferimento:

- al minore oggetto della segnalazione;
- ai suoi genitori o agli adulti che si prendono cura di lui;
- al contesto ambientale nel quale il minore e la sua famiglia sono inseriti.

Un'attenzione particolare va riservata alle relazioni fra il minore e i suoi familiari e/o gli adulti che si prendono cura di lui, e fra questi e l'ambiente nel quale vivono e con il quale si rapportano.

Per ognuno degli aspetti presi in considerazione vanno posti in evidenza gli elementi di "fragilità" o di rischio, e le risorse presenti. Sarebbe quindi utile considerare i seguenti elementi:

- minore: salute e sviluppo fisico, competenze linguistiche e comunicative, competenze socio-emotive e comportamentali, identità e autostima, autonomia e indipendenza, relazioni con la famiglia, con gli amici e con altri adulti significativi, abilità di comprensione, ragionamento e problem solving, partecipazione a scuola e negli apprendimenti, progressi e successi, aspirazioni;
- padre, madre e/o altri adulti significativi: la sfera educativa, relazionale e affettiva (la cura di base, la sicurezza e protezione; il calore, l'affetto e la stabilità emotiva; la guida, il dare regole e limiti; il gioco e il divertimento, gli stimoli e l'incoraggiamento; il rapporto e l'integrazione con la scuola e le altre risorse educative; gli orientamenti valoriali e culturali);
- contesto ambientale (risorse e criticità del contesto allargato): la famiglia allargata e la rete informale di supporto; abitazione, lavoro e condizione economica; risorse del territorio e senso di appartenenza. Particolare attenzione va posta alla conoscenza/valutazione della famiglia allargata nei casi di abbandono.

Nell'analisi delle situazioni è opportuno utilizzare un linguaggio descrittivo, ricco di fatti ed esempi, senza limitarsi alla dimensione interpretativa e valutativa. L'analisi (*assessment*) farà parte del progetto, nel quale dovrà esserci una stretta coerenza fra gli aspetti di criticità o di forza rilevati e il piano operativo (obiettivi, risorse, azioni, responsabilità, ecc).

L'analisi della situazione è la sintesi di un lavoro multidisciplinare (perciò è auspicabile un lavoro di équipe). Nella relazione occorre descrivere quanto si conosce, mettendo in luce con chiarezza gli aspetti per i quali si ritiene opportuno un approfondimento diagnostico (indicando gli eventuali ostacoli già riscontrati in tal senso).

E' auspicabile, quando le condizioni lo consentono, che in relazione alle singole aree analizzate, venga riportato anche il punto di vista del minore e della sua famiglia.

La relazione deve anche contenere una valutazione della sostenibilità oggettiva degli interventi ritenuti necessari.

d) Storia degli interventi effettuati o in atto, con indicazione dei servizi coinvolti.

La relazione deve riportare gli interventi già effettuati e gli esiti ottenuti, indicando i servizi che li hanno realizzati, la cadenza, l'intensità e il periodo (ad esempio sarà opportuno indicare il numero dei colloqui e delle "osservazioni", eventuali test somministrati, le modalità e i criteri della valutazione, ecc.).

e) Valutazione diagnostica e prognostica, progetto di intervento e grado di consenso ottenuto.

La relazione deve contenere la valutazione prognostica e deve chiarire:

- gli elementi di modificabilità che si ritiene realisticamente raggiungibili;
- gli interventi che dovranno essere attivati per ridurre i fattori di rischio;
- i tempi necessari;
- i risultati attesi;
- le risorse disponibili per la realizzazione degli interventi e/o eventuali vincoli.

Inoltre deve esplicitare come il progetto o le proposte di intervento sono state presentate alla famiglia e al minore e il grado di adesione e/o coinvolgimento e/o collaborazione di ciascun genitore e dello stesso minore.

Documenti da allegare alla relazione (quando disponibili):

- Progetto quadro e Pei (o eventuale bozza di progetto, se questo non è ancora stato approvato dall'U.D.V.M.);
- eventuali relazioni e/o certificazioni di altri servizi o professionisti;
- eventuali relazioni della scuola;
- ogni altro documento disponibile che si ritiene utile alla valutazione della situazione.

1.2 LA VALUTAZIONE PROGNOSTICA

Una parte fondamentale nella determinazione della condizione di rischio di pregiudizio o di pregiudizio e, più in generale, nella costruzione di un progetto di sostegno al minore e alla sua famiglia è legata alla prognosi del caso, alla possibilità cioè di fare una previsione sul futuro del minore, su possibili cambiamenti realisticamente perseguibili in particolare del contesto familiare ed ambientale.

Nelle LG 2008 - *la cura e la segnalazione* -, al punto 2.3.2, vengono individuate alcune condizioni per la realizzazione della valutazione prognostica nell'ambito della protezione e cura dei bambini e dei ragazzi. Si sottolinea in particolare la necessità di fare una valutazione multidisciplinare, che deve coinvolgere tutti i servizi eventualmente interessati che intervengono per vario motivo nell'ambito familiare, previa acquisizione del consenso degli esercenti la potestà genitoriale (ad es. il Servizio per l'età evolutiva, il Servizio per le dipendenze, il Servizio di salute mentale, altri servizi specialistici e reparti ospedalieri, ecc).

La valutazione prognostica può essere definita come la capacità di prevedere l'evoluzione più probabile della situazione, sulla base delle condizioni riscontrate, degli esiti oggettivi degli interventi attuati, delle risorse disponibili, della responsività, della consapevolezza, della collaborazione dimostrata nel tempo, della resilienza, della capacità propositiva ed evolutiva autonoma dei diversi soggetti coinvolti.

La prognosi è quindi un atto complesso che, in un'ottica sistemica, tiene conto dei molteplici soggetti che entrano in gioco nel percorso di presa in carico ed è fortemente condizionata dal modo in cui essi si relazionano e condizionano reciprocamente.

Anche *la dimensione temporale* è cruciale. Una prognosi favorevole vede evolvere i diversi soggetti in modo coerente e sinergico: ad esempio i tempi di cura di un adulto e di un nucleo familiare possono non essere compatibili con i tempi e le richieste proprie e improcrastinabili dello sviluppo di un bambino/ragazzo.

Altra variabile importante nei processi di valutazione è costituita dalla competenza professionale che il gruppo di operatori coinvolto nel processo di aiuto riesce ad esprimere: la capacità di accogliere e farsi accogliere, di interagire, di interrogarsi criticamente, di confrontarsi e costruire processi di aiuto anche creativi. La carenza anche di uno solo di questi aspetti, o un iter valutativo monoprofessionale, possono influire negativamente sugli esiti dei processi di lavoro.

La prognosi si può articolare secondo il seguente schema:

a) *La famiglia del minore*

Vanno distinti due aspetti fondamentali, non sovrapponibili:

1. la valutazione delle competenze genitoriali, che ha per scopo quello di ricercare e chiarire le condizioni di partenza. Fa parte di una fase assai precoce del processo di intervento, in cui si verifica la capacità di un genitore di riconoscere il rischio di danno o il danno subito dal figlio e di accettare un aiuto in un contesto non prescrittivo;
2. la valutazione della recuperabilità: è un processo dinamico, che ha lo scopo di verificare motivazione, responsività, modificabilità di un genitore a fronte di un insieme di interventi volti al cambiamento.

b) *Il bambino/ragazzo*

La definizione diagnostica del danno subito, del disfunzionamento che ostacola, devia o blocca il processo di sviluppo, o il rischio che questo possa verificarsi, nonché la possibilità di recuperabilità e di riparazione in relazione al danno stesso, all'età del minore, all'accessibilità e fruibilità dei percorsi di aiuto.

Nel progettare un intervento che preveda l'allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare è importante valutare concretamente le risorse di accoglienza, in quanto le loro caratteristiche e modalità di funzionamento possono incidere, favorevolmente o meno, sulla prognosi.

Le competenze e le capacità di adattamento, riconoscimento, modificabilità, rispetto alle esigenze del bambino o del ragazzo e della sua famiglia messe in atto da una struttura di aiuto, sia che si tratti di una comunità sia di una famiglia affidataria o di ogni altra "risorsa accogliente", non sono mai totalmente presenti ed esigibili al momento in cui si avvia un percorso di aiuto, ma fanno parte di un progetto complesso, in cui deve potersi instaurare una relazione affettiva calda e significativa, senza la quale nessun intervento di aiuto è in grado di mobilitare alcunché.

La valutazione prognostica si conclude con una "*sintesi prognostica*", che consente la definizione del progetto e la definizione dei tempi di realizzazione e la loro coerenza con le necessità di sviluppo del minore.

Il minore e la sua famiglia devono essere informati sui contenuti della relazione, che deve essere loro spiegata e di norma letta, tenuto conto dell'età del minore. La famiglia e il minore devono essere posti nelle condizioni di comprendere quanto ivi riportato, a meno che la segnalazione contenga informazioni riconducibili a *notizie di reato* (ad es. nei casi di abuso o grave maltrattamento).

2. LA RELAZIONE INFORMATIVA DEI SERVIZI IN RISPOSTA ALLA RICHIESTA DELLA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI APPROFONDIMENTO O VALUTAZIONE DI UNA SITUAZIONE

2.1 PROCEDURE

I soggetti legittimati a inoltrare una segnalazione alla Procura minorile sono molteplici (es. forze dell'ordine, scuola, altri servizi specialistici non preposti alla tutela dei minori). In seguito ad una segnalazione la Procura minorile può decidere di chiedere al servizio sociale o socio-sanitario competente la valutazione di un caso segnalato da altri soggetti o l'approfondimento di una situazione già segnalata dallo stesso servizio.

Alla richiesta di indagini e/o informazioni, la risposta (relazione informativa) dovrà essere sempre accompagnata dal frontespizio e normalmente articolarsi secondo lo schema di relazione sopra riportato.

Quando la Procura minorile nella richiesta di informazioni chiede esplicitamente di riferire solo se, nell'espletamento dell'incarico, il servizio riscontra elementi di rischio di pregiudizio o pregiudizio, nel caso in cui tali condizioni non siano rilevate non è necessario trasmettere alcuna comunicazione.

La trasmissione delle richieste della Procura minorile ai Servizi sociali e socio-sanitari costituisce una componente del processo di protezione e cura dei minori.

Tale variabile concorre alla formazione dei tempi degli interventi istituzionali ed è stato rilevato che la sua incidenza può essere particolarmente significativa.

La pluralità e la frammentazione dei modelli organizzativi, nonché la ripartizione delle competenze istituzionali nell'area degli interventi di protezione e cura dei minori esistente nei 581 Comuni e 21 Aziende UU.LL.SS.SS del Veneto, spesso rendono difficile la corretta individuazione dell'ente competente per l'attuazione del disposto della Procura minorile

In tali condizioni si possono accumulare ritardi operativi dovuti ad un'erronea trasmissione della richiesta.

Considerato che uno degli obiettivi prioritari di questo Gruppo di Lavoro è la formulazione di proposte funzionali alla riduzione dei tempi con cui vengono gestiti i processi di protezione e cura dei minori, si propongono i seguenti criteri operativi:

a) Quando l'interlocutore istituzionale competente è chiaramente identificabile dalla Procura stessa essa provvede direttamente a trasmettere la comunicazione al destinatario. Si tratta, ad esempio, di una comunicazione a un Servizio che ha segnalato una condizione di pregiudizio e ipotizzato un proprio intervento che richiede un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria; in altri casi, si tratta di nuove richieste di informazioni conseguenti a segnalazioni effettuate da altri soggetti, dalle quali è chiaramente individuabile il servizio competente.

b) Nelle situazioni in cui la Procura non identifica chiaramente l'interlocutore istituzionale, la comunicazione iniziale viene inviata al Comune di residenza del minore interessato. Il Comune, sulla base della specifica organizzazione territoriale dei servizi di protezione e cura dei minori e delle loro famiglie, assumerà il procedimento e/o attiverà i soggetti necessari per adempiere quanto indicato nella richiesta ricevuta. Da questo momento le comunicazioni saranno gestite come descritto nel punto precedente.

2.2 TEMPI

Quando i tempi per raccogliere le informazioni e fare le valutazioni sono indicati dalla Procura minorile nella sua richiesta, devono essere rigorosamente rispettati dai servizi. In assenza di indicazioni, si considera tempo congruo tre mesi, entro il quale il servizio deve inviare alla Procura minorile quanto richiesto.

Quando nella richiesta della Procura minorile è riportata la formula "con massima urgente sollecitudine" i tempi non dovranno essere superiori ad un mese.

Qualora la valutazione e/o la raccolta di informazioni non sia completata entro i limiti indicati, in tali limiti temporali il servizio invierà alla Procura minorile quanto è a sua conoscenza, con una richiesta motivata di proroga.

Nella fase in cui la Procura minorile valuta la necessità di un ricorso al Tribunale per i minorenni per la tutela dei diritti di un minore, il servizio è tenuto ad aggiornare la Procura minorile in merito ad ogni novità sostanziale che riguarda la vita del minore.

In mancanza di riscontro da parte della Procura minorile i servizi possono inoltrare alla stessa una richiesta scritta di informazione rispetto all'esito della loro segnalazione.

2.3 CONTENUTI

Il mandato della Procura consente di raccogliere informazioni attraverso tutte le fonti che si ritengono utili alla comprensione della situazione (ad esempio: insegnanti, pediatra di libera scelta, medico di medicina generale, servizi sanitari e socio-sanitari, reparti ospedalieri, forze dell'ordine, ecc.) Ad eccezione di circostanze particolari, nella richiesta di approfondimento o valutazione di una situazione la Procura minorile indicherà il nominativo del segnalante e il motivo della segnalazione, al fine di mettere il servizio nelle condizioni di svolgere con chiarezza ed efficacia la propria attività, a meno che la situazione presenti elementi ostativi in tal senso.

Il servizio, se già dalle prime informazioni rileva una situazione di pregiudizio o di rischio di pregiudizio che richiede interventi urgenti non differibili, informa tempestivamente la Procura minorile.

Nella relazione che segue la richiesta di approfondimento della valutazione o la richiesta di raccolta di informazioni, il servizio dovrà esplicitare una delle seguenti condizioni:

- a) Il servizio, in base alla richiesta pervenuta dalla Procura minorile e a seguito dell'attività svolta, non riscontra elementi per una presa in carico della situazione legata ad eventuali interventi di protezione e tutela del minore;
- b) Il servizio riscontra elementi di rischio e pregiudizio, ma i genitori sono collaboranti e si intende procedere nell'ambito della beneficenza;
- c) Il servizio riscontra elementi di rischio e pregiudizio in assenza di collaborazione dei genitori.

La scelta di una di queste condizioni va riportata anche nel frontespizio che deve accompagnare la relazione informativa che segue la richiesta della Procura. Il frontespizio riporta una analogha elencazione al punto D.

3. APPROFONDIMENTI

Di seguito vengono approfonditi alcuni aspetti che possono determinare o meno la segnalazione alla Procura per i minorenni:

3.1 SEGNALAZIONE TEMPESTIVA AL MOMENTO DELLA NASCITA DI UN BAMBINO

Nei casi in cui si ravvisi la possibilità che un nascituro possa trovarsi in una situazione di rischio (per le conosciute condizioni dei genitori, o per altro) si sottolinea l'importanza di fare una valutazione prognostica prima della nascita, in modo da effettuare la segnalazione contestualmente ad essa, fornendo alla Procura minorile tutti gli elementi al momento conosciuti che possono far configurare la situazione pregiudizievole o a rischio di pregiudizio e gli eventuali interventi attuati e/o attuabili.

3.2 L'INADEMPIENZA SCOLASTICA

L'inadempienza scolastica non va, di per sé, segnalata alla Procura minorile.

La scuola dovrà segnalare al Sindaco del comune di residenza del minore la prolungata e non motivata assenza del minore. Il Sindaco convocherà i genitori e li diffiderà a garantire la frequenza scolastica ai propri figli. Qualora i genitori non ottemperino il Sindaco potrà segnalare l'inadempienza alla Procura ordinaria, la quale valuterà se condannare i genitori ad una pena pecuniaria¹.

Si può procedere con la segnalazione alla Procura minorile per l'adozione degli interventi necessari solo nel caso in cui l'inadempimento scolastico si inserisca in una più ampia mancanza di tutela da parte dei genitori, tanto da ravvisare un pregiudizio a danno del minore.

3.3 RAPPORTI FRA SCUOLA O FRA MEDICI DI LIBERA SCELTA O DI MEDICINA GENERALE E PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

La scuola, il pediatra di libera scelta o il medico di medicina generale possono fare direttamente una segnalazione alla Procura minorile quando, in presenza di una situazione che possa determinare un rischio di pregiudizio o un pregiudizio per un minore, i genitori, dopo essere stati

¹ Il Ministero dell'istruzione con decreto n. 489 del 13 dicembre 2001 disciplina la vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico.

Ai sensi dell'art. 2 si prevede che alla suddetta vigilanza provveda il sindaco (o un suo delegato) del comune di residenza del minore e/o il dirigente scolastico, tenuto a verificare la frequenza scolastica e a riscontrare le cause giustificative delle assenze.

In caso di riscontrate inadempienze, su segnalazione dell'istituzione scolastica, l'autorità comunale provvede – previa convocazione per iscritto dei genitori o del tutore legale o degli affidatari – alla tempestiva ammonizione dei responsabili dell'inadempimento, invitandoli ad ottemperare alla legge.

Dell'atto di ammonizione può essere data contestuale notizia ai servizi sociali locali per individuare gli interventi più opportuni per agevolare o realizzare le condizioni favorevoli per la frequenza della scuola dell'obbligo. L'autorità comunale, in caso di recidiva della condotta omissiva, può procedere con la denuncia penale alla procura presso il Tribunale Ordinario ai sensi dell'art. 731 c.p.. Colui che – rivestito dell'autorità o incaricato della vigilanza su un minore – ometta di impartirgli o fargli impartire l'istruzione, senza giustificato motivo, può incorrere nella contravvenzione penale sanzionata con un' ammenda.

I gravi motivi che permettono di derogare a tale obbligo sono, ad esempio, lo stato di salute del minore, l'incapacità psico-fisica di essere assoggettato ad istruzione, l'inidoneità assoluta dei locali scolastici.

informati di tale condizione, non si vogliono in proposito attivare o rifiutano qualsiasi intervento, quale ad esempio quello dei Servizi.

In prima battuta è opportuno che la scuola, il pediatra di libera scelta o il medico di medicina generale consultino - senza fare riferimento al nominativo del minore - i servizi incaricati delle funzioni di protezione e tutela dei minori per l'individuazione delle migliori strategie da seguire.

Le LG 2008 - *La cura e la segnalazione* -, al punto 3.7, chiariscono quando un pubblico ufficiale e/o un incaricato di un pubblico servizio hanno l'obbligo di denunciare la notizia di reato di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio.

3.4 POSSIBILITÀ DI SEGNALAZIONE ALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI ANCHE IN PRESENZA DI UNA SITUAZIONE CONSENSUALE

E' possibile segnalare alla Procura minorile, anche in presenza di consenso da parte dei genitori, quando:

- a) c'è una presa in carico che dura da tempo e non ha portato a sostanziali cambiamenti, incidendo una condizione di pregiudizio o di rischio di pregiudizio;
- b) i genitori non offrono una reale prospettiva di cambiamento e la prognosi è negativa. In tal caso non è sufficiente la presenza di una situazione patologica, ma deve rilevarsi una chiara interrelazione fra patologia e capacità genitoriale, pur in presenza di un consenso.

In questi casi la segnalazione deve essere accompagnata da una relazione che riporta in modo approfondito le motivazioni e la storia della presa in carico, la descrizione degli interventi effettuati e i loro esiti. Tempo ed esiti degli interventi sono variabili fondamentali.

Vanno evitate prese in carico molto lunghe e prive di effetti positivi. E' opportuno che un intervento realizzato all'interno dell'ambito di beneficenza sia commisurato all'età del bambino, alle sue esigenze evolutive, alla gravità della situazione e, in assenza degli esiti voluti, non superi comunque i due anni.

3.5 PROPOSTE DI REVOCA O MODIFICA DI UN PROVVEDIMENTO DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI

Non vengono prese in considerazione dalla Procura minorile richieste di modifica o revoca di provvedimenti del Tribunale per i minorenni non definitivi.

Una nuova segnalazione alla Procura minorile a seguito di un provvedimento definitivo del Tribunale per i minorenni potrà essere fatta solo quando si ravvisi la necessità di proporre modifiche sostanziali a quanto prescritto dallo stesso (ad esempio modifica del regime di accoglienza).

Quando, in presenza di un provvedimento definitivo che dispone l'affido al Servizio Sociale, il servizio stesso valuta positivamente concluso il percorso definito dal progetto quadro, e ritenga siano venute meno le condizioni di rischio di pregiudizio o pregiudizio per il minore, il servizio convoca i genitori e propone loro di porre istanza al Tribunale per i minorenni per la revoca definitiva dell'affido al servizio sociale. Il servizio sociale può supportare i genitori nel procedimento che dovrà essere attivato autonomamente dagli stessi con l'assistenza di un legale (di cui è possibile richiedere il gratuito patrocinio).

3.6 PROVVEDIMENTO EX ART. 403 C.C.

Ai punti 3.6. e 3.8. delle LG sono descritte le condizioni e le modalità con le quali attivare un allontanamento in via di emergenza (ex art. 403 c.c.).

Qui si precisa che in caso di intervento ex art. 403 c.c., fatte salve eventuali controindicazioni dovute alle esigenze di indagine e di tutela del minore, da parte dell'ente che procede va data pronta e sintetica informativa ai genitori, anche verbale, dell'avvenuto collocamento in luogo protetto del minore, dell'autorità che ha effettuato l'intervento, dei motivi che lo giustificano e della segnalazione urgente all'Autorità Giudiziaria minorile.

Ai sensi dell' ex art. 403 c.c. per Pubblica Autorità si intendono le Forze dell'Ordine, il Sindaco e i legali rappresentanti (o loro delegati) delle Aziende Socio Sanitarie o Ospedaliere, titolari dei servizi sociali o socio-sanitari e sanitari del territorio ove viene disposto il provvedimento.

L'intervento ex art. 403 c.c. è un atto amministrativo la cui responsabilità è in capo all'amministrazione che lo dispone.

In ogni caso va data contestuale comunicazione telefonica dell'intervento alla Procura minorile, seguita tempestivamente dall'invio della segnalazione e degli eventuali atti allegati.

3.7 L'INSERIMENTO IN CONTESTO PROTETTO DI UNA COPPIA GENITORE/BAMBINO

L'inserimento in un contesto protetto di un genitore (solitamente la madre) con il figlio non configura, di per sé, un allontanamento ex art. 403 c.c. (disposto ad esempio, per impedire le visite di uno dei genitori del bambino). Il compito del servizio è di promuovere e sostenere le capacità del "genitore tutelante", che eventualmente farà ricorso all'Autorità Giudiziaria chiedendo la decadenza della potestà dell'altro genitore. La segnalazione del servizio sociale alla Procura minorile, o eventuale ricorso ad un provvedimento ex art. 403 c.c., potrà essere possibile solo qualora il "genitore tutelante" non sia in grado di assumere una propria iniziativa e vi siano sufficienti elementi a sostegno del fatto che il minore possa trovarsi in un'effettiva situazione di pericolo.

Un provvedimento ex art. 403 c.c. può essere effettuato in qualsiasi momento, anche successivamente al collocamento del bambino insieme al genitore in una struttura protetta, quando quest'ultimo attui comportamenti non protettivi nei confronti del minore o venga meno il consenso al collocamento in comunità.

4. NUOVO MODELLO DI FRONTESPIZIO DI SEGNALAZIONE

A. MITTENTE

1. Nome, fax e mail del responsabile del servizio inviante. Recapito telefonico (con gli eventuali orari) presso il quale il responsabile è agevolmente reperibile.
2. Nome, fax e mail del responsabile del procedimento. Recapito telefonico (con gli eventuali orari) presso il quale il responsabile del procedimento è agevolmente reperibile.
3. Protocollo di uscita.

B. DESTINATARIO

PROCURA DELLA REPUBBLICA presso il TRIBUNALE PER I MINORENNI

via Forte Marghera 30170 Venezia – Mestre
tel. 0415066311/05 – fax 0415066398/9

4. La stessa relazione è stata inviata ad altri servizi/aut. giudiziarie, ecc.?
Quali?

5. Altra relazione/comunicazione attinente a quanto segnalato è stata inviata ad altri servizi/aut. giudiziarie, ecc.?
Quali?

C. OGGETTO: Dati anagrafici e recapiti indispensabili

Dati anagrafici (Nome e Cognome, nazionalità, data di nascita, residenza anagrafica, se diverso dalla residenza il domicilio effettivo, recapiti conosciuti):

- 6. del/dei minore/i oggetto della segnalazione,
- 7. del padre,
- 8. della madre,
- 9. degli altri minori conviventi.
- 10. Ente o persone diverse dai genitori cui il minore oggetto della segnalazione è affidato.

D. TIPOLOGIA della segnalazione

- a. NUOVA SEGNALAZIONE (da indicare le finalità nella sezione E)
- b. Risposta a richiesta di informazioni della Procura per i minorenni (indicare il numero della richiesta _____)
 - b1. Il servizio, in base alla richiesta pervenuta dalla Procura e a seguito dell'attività svolta, non ha riscontrato elementi di rischio/pregiudizio.
 - b2. Il servizio riscontra elementi di rischio e pregiudizio ma i genitori sono collaboranti e si intende procedere nell'ambito della beneficenza.
 - b3. Il servizio riscontra elementi di rischio e pregiudizio in assenza di collaborazione dei genitori (da indicare le finalità nella sezione E).

E. SITUAZIONI / FINALITÀ DELLA SEGNALAZIONE/COMUNICAZIONE

11. Interventi sulla potestà genitoriale con allontanamento dai genitori:
- a. Stato di abbandono di un minore, anche se collocato presso una comunità tutelare o una famiglia affidataria (art. 8 L. 184/1983).
 - a1. Minore non riconosciuto alla nascita.
 - a2. Minore non riconoscibile per difetto di età dei genitori.
 - b. Allontanamento in via d'emergenza e collocamento in luogo sicuro di un minore moralmente o materialmente abbandonato o cresciuto in locali insalubri, o pericolosi, o da persona comunque incapace di provvedere alla sua cura ed educazione in attesa che si provveda in via definitiva alla sua protezione (art. 403 c.c.).
 - c. Allontanamento del minore dai genitori incapaci di provvedere alla sua crescita ed educazione con collocamento presso un familiare per realizzare un intervento di sostegno.
 - d. Allontanamento del minore dai genitori incapaci di provvedere alla sua crescita ed educazione con collocamento presso idoneo ambiente etero-familiare.
 - e. Decorrenza del biennio di validità dell'affido familiare disposto dal servizio.

12. Interventi sulla potestà genitoriale senza allontanamento dai genitori

- f. Intervento sulla potestà genitoriale (con la presenza di possibili elementi di rischio di pregiudizio o di pregiudizio) finalizzato a permettere l'attuazione del progetto allegato in assenza di allontanamento.
- g. Intervento sulla potestà genitoriale per permettere le cure necessarie all'incolumità del minore (interventi di carattere sanitario).

13. Interventi di natura diversa:

- h. Minorenne che si prostituisce (art. 2 L. 269/1998).
- i. Minore di età straniero privo di assistenza in Italia che è vittima di reati di prostituzione e di pornografia minorile o di tratta e commercio (art. 2 L. 269/1998).
- l. Revoca / modifica di precedente provvedimento del Tribunale per i minorenni

14. Interventi sulla potestà genitoriale senza allontanamento dai genitori:

- f. Intervento sulla potestà genitoriale (con la presenza di possibili elementi di rischio di pregiudizio o di pregiudizio) finalizzato a permettere l'attuazione del progetto allegato in assenza di allontanamento.
- g. Intervento sulla potestà genitoriale per permettere le cure necessarie all'incolumità del minore (interventi di carattere sanitario).

15. Interventi di natura diversa:

- h. Minorenne che si prostituisce (art. 2 L. 269/1998).
- i. Minore di età straniero privo di assistenza in Italia che è vittima di reati di prostituzione e di pornografia minorile o di tratta e commercio (art. 2 L. 269/1998).
- l. Revoca / modifica di precedente provvedimento del Tribunale per i minorenni.

5. LA COMUNICAZIONE SCRITTA TRA AUTORITÀ GIUDIZIARIA (T.M. E TT.OO.) E SERVIZI TERRITORIALI SOCIALI E SOCIO-SANITARI.

5.1 LA TRASMISSIONE DEI PROVVEDIMENTI/RICHIESTE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA AI SERVIZI TERRITORIALI SOCIALI E SOCIO-SANITARI.

Come già anticipato nel paragrafo relativo alla comunicazione tra Procura minorile e Servizi territoriali, la trasmissione dei provvedimenti/richieste dell'Autorità Giudiziaria ai Servizi territoriali sociali e sociosanitari costituisce una componente del processo di protezione e cura dei minori. Tale variabile concorre alla formazione dei tempi degli interventi istituzionali e la sua incidenza può essere particolarmente significativa.

In particolare, nella fase iniziale dei procedimenti di protezione e quando l'Autorità Giudiziaria non è in grado di identificare immediatamente un interlocutore, l'attribuzione e la trasmissione di un provvedimento giudiziario al soggetto istituzionale competente per la sua attuazione è spesso difficoltosa. In tali condizioni si possono accumulare ritardi operativi dovuti ad un'erronea

trasmissione degli atti, che può richiedere banali, ma non brevi, processi di nuova trasmissione dell'atto al corretto destinatario, e può provocare l'attivazione di onerosi conflitti interpretativi e di attribuzione di competenza.

Per evitare tali difficoltà si propongono i due set di regole riportati di seguito.

Regole per i procedimenti di protezione.

Le comunicazioni dell'Autorità Giudiziaria per i **procedimenti di protezione** (richieste d'informazioni, richieste di valutazione, prescrizione d'interventi o di azioni di controllo) sono inviate all'interlocutore istituzionale competente per la realizzazione degli interventi di tutela minori. In questo caso, possono presentarsi due situazioni:

- a) L'interlocutore istituzionale competente è chiaramente identificabile dall'Autorità Giudiziaria stessa ed essa provvede a trasmettere la comunicazione al destinatario. Si tratta, ad esempio, di una comunicazione a un Servizio che ha segnalato una condizione di pregiudizio e ipotizzato un proprio intervento che richiede l'intervento dell'Autorità Giudiziaria; in altri casi, si tratta di nuove comunicazioni all'interno di un percorso già avviato.
- b) Nelle situazioni in cui l'Autorità Giudiziaria non abbia chiaramente identificato l'interlocutore istituzionale corretto, la comunicazione iniziale, che avvia le attività territoriali di protezione e cura, è inviata al Comune di residenza del minore interessato. Il Comune, sulla base della specifica organizzazione territoriale dei servizi di protezione e cura dei minori e delle loro famiglie, assumerà il procedimento e/o attiverà i soggetti necessari per adempiere quanto indicato nella richiesta ricevuta. Da questo momento le comunicazioni saranno gestite come descritto nel punto precedente.

Regole per i procedimenti di separazione.

Le comunicazioni dell'Autorità Giudiziaria per **procedimenti di separazione** (ad es. richieste di valutazione, interventi di mediazione o sostegno alla genitorialità,) sono inviate all'Azienda ULSS competente per la residenza del minore interessato, con riferimento al Servizio Consultorio Familiare.

5.2 LA FORMULAZIONE DEI PROVVEDIMENTI/RICHIESTE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA NEI PROCEDIMENTI DI PROTEZIONE.

A fronte di ricorrenti problemi di riconoscimento della titolarità per l'attivazione dei Servizi, di assunzione operativa delle responsabilità assistenziali dei singoli Servizi, di gestione di eventuali mancate realizzazioni d'interventi previsti dall'Autorità Giudiziaria, appare importante che la richiesta dell'Autorità Giudiziaria ai servizi territoriali sia formulata in modo da favorire l'attivazione integrata di tutti i servizi competenti per la protezione e cura dei minori e delle loro famiglie, che hanno un ruolo nell'adempimento del mandato, nei tempi più favorevoli alla protezione del minore.

A tal fine l'Autorità Giudiziaria nella stesura delle proprie comunicazioni adotta la seguente formula standard:

"Il Comune o l'Ente delegato procederà alle valutazioni richieste anche attivando i Servizi Specialistici"

La formula sottolinea come il Comune, nello svolgimento del proprio incarico, è titolato ad attivare i Servizi sanitari e socio-sanitari competenti per la presa in carico dei problemi rilevati. I Servizi, a loro volta, agiranno nell'ambito delle proprie competenze, responsabilità e professionalità. Poiché

al contenuto del provvedimento giudiziario deve essere data pronta e puntuale esecuzione, è necessario che i soggetti interpellati agiscano con tempi e modalità compatibili con quanto disposto dal Tribunale per i minorenni. La mancata realizzazione degli interventi di competenza di tutti i Servizi coinvolti rimanda alla previsione di un reato per omissioni di atti d'ufficio. (vedi approfondimento al paragrafo 9.6)

La formula potrà essere accompagnata da ulteriori specifiche indicazioni dell'Autorità Giudiziaria, quando essa ritenga utile delineare l'incarico e orientarne le azioni conseguenti in modo più puntuale e funzionale al procedimento giudiziario in corso.

6. I CONTENUTI DELLE RELAZIONI RICHIESTE DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA.

E' necessario che la redazione delle relazioni predisposte dai Servizi Territoriali per l'Autorità Giudiziaria risponda ad alcuni obiettivi fondamentali:

- fornire elementi informativi e valutativi chiari e funzionali ai processi decisionali del magistrato;
- comporre in un quadro di insieme gli aspetti descrittivi/analitici della situazione;
- elaborare una sintesi conclusiva;
- programmare e realizzare gli interventi, secondo un metodo progettuale basato sulla scansione: valutazione, obiettivi, azioni, verifica, individuando le precise responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti.

A questo scopo vengono definite le seguenti indicazioni generali, utili a orientare il lavoro dei Servizi territoriali:

- I Servizi devono elaborare testi non limitati alla sola descrizione e/o a riportare la ricostruzione storica degli eventi come prospettata dalle parti, ma includere elementi oggettivi: fatti, situazioni, comportamenti, esempi, a supporto degli indispensabili elementi valutativi e prognostici.
- Le relazioni devono essere redatte utilizzando un linguaggio non eccessivamente specialistico, proprio di singoli modelli teorici o dell'interpretazione di singoli strumenti valutativi (test, questionari, prove comportamentali strutturate, ecc.). Nel caso si ritenga necessario utilizzare elementi prettamente tecnico/specialistici, essi devono essere accompagnati da una sezione esplicativa che li renda utilizzabili per il destinatario.
- Nel caso di ricorso a strumenti valutativi strutturati, la relazione deve includere gli esiti della prova e la lettura valutativa / interpretativa finale. I processi di elaborazione e il materiale grezzo non è necessario facciano parte del documento.
- Le relazioni devono evidenziare sia le difficoltà, le carenze e i fattori di rischio, sia le risorse disponibili e i fattori protettivi riscontrati o attivati/attivabili dagli interventi, i tempi ritenuti congrui per la realizzazione e verifica degli interventi,
- Nei casi in cui i progetti d'intervento non raggiungano risultati di protezione e cura apprezzabili in un tempo adeguato, oltre alla possibilità di rilanciare i termini del progetto, gli operatori devono valutare con attenzione l'opportunità di comunicare all'Autorità Giudiziaria la controindicazione a proseguire gli interventi di recupero e sostegno della genitorialità.
- I Servizi territoriali sono tenuti a rispettare le scadenze stabilite dall'Autorità Giudiziaria per la redazione delle relazioni richieste (vedi approfondimento al paragrafo 9.6).
- Nell'indirizzo del destinatario della Relazione va indicato il nome del Giudice di riferimento.

6.1 PROCEDIMENTI DI PROTEZIONE.

Le richieste di relazione ai Servizi, a partire da procedimenti di protezione, sono spesso caratterizzate dalla necessità di svolgere indagini, valutazioni e interventi complessi, che comportano la collaborazione di più soggetti istituzionali. Il problema del coordinamento dei singoli contributi istituzionali e professionali in un quadro unitario richiede una discussione preliminare rispetto alla delineazione dei principali contenuti che dovrebbe comporre una relazione. Criteri adeguati di costruzione delle relazioni complesse, quando basate sulla collaborazione di più soggetti, sono di particolare importanza per raggiungere gli obiettivi di aumento dell'efficacia ed efficienza del sistema di protezione e cura e per il contenimento dei tempi di permanenza dei minori nei procedimenti giudiziari. La disponibilità di relazioni adeguate e complete, costruite secondo processi condivisi e coerenti, offre diversi vantaggi: facilita i processi decisionali dell'Autorità Giudiziaria, rende più solidi e meno esposti al contenzioso i contenuti delle relazioni e dei provvedimenti, riduce il ricorso a indagini aggiuntive e integrative, promuove interventi di cura e protezione ordinati e organici.

E' importante segnalare che le relazioni basate sull'integrazione del contributo di più soggetti istituzionali, di più Servizi specialistici, di diverse professionalità, non devono essere costruite come semplice sommatoria di singole relazioni settoriali.

Per i procedimenti di protezione, il soggetto responsabile per la loro attuazione, con il concorso dei Servizi specialistici sanitari e socio-sanitari necessari, può variare nei singoli territori. Tale responsabilità può ricadere su un Servizio Sociale comunale, su un Servizio Tutela costruito in forma consorziata, su un Servizio dell'Azienda ULSS delegato. In ogni caso, **questo soggetto**:

- destinatario dell'incarico dell'Autorità Giudiziaria,
- responsabile per la sua attuazione e
- che ha facoltà di richiedere l'intervento dei Servizi socio-sanitari e sanitari necessari,
- **ha il ruolo di titolare della relazione e il compito di redigerne il testo finale.**

La relazione finale è un documento che unifica e integra tutti gli elementi a disposizione del titolare, sia che essi siano ottenuti con attività intra-istituzionale che tramite la collaborazione inter-istituzionale con altri Servizi. Il testo della relazione tratta quindi tutti gli elementi rilevanti che hanno concorso all'attuazione dell'incarico ricevuto dall'Autorità Giudiziaria, dal richiamo iniziale al contenuto del mandato, fino alla delineazione delle conclusioni generali e delle eventuali prospettive d'intervento.

La relazione finale può includere valutazioni non concordanti tra i soggetti coinvolti, tuttavia termina comunque con una valutazione conclusiva del titolare. Quest'ultima è auspicabile che sia elaborata e condivisa dai soggetti partner tramite gli strumenti d'integrazione operativa disponibili nei singoli territori (UVMD, Équipe, coordinamento funzionale, altre modalità). Le singole relazioni settoriali, prese in esame dal titolare della relazione finale, sono comunque allegate in copia al documento conclusivo. La relazione finale includerà una copia del Progetto Quadro in vigore (vedi approfondimento al paragrafo 9.1), quando possibile, e una specifica sezione dedicata alle conclusioni.

Una relazione completa sulla situazione di un minore e della sua rete di relazioni deve essere organizzata secondo un indice di base, capace di includere le principali aree tematiche utili al processo decisionale dell'Autorità Giudiziaria. Incarichi più specifici possono portare alla redazione di relazioni più limitate nella struttura argomentativa o dedicate all'approfondimento di particolari aspetti. A scopo orientativo è possibile delineare tale indice di base, rimandando ai tecnici la responsabilità di sviluppare le singole aree tematiche secondo i metodi e i modelli professionali di propria scelta e la possibilità di rilevare qualsiasi ulteriore elemento ritenuto significativo. Di seguito è riportato lo schema argomentativo proposto per la redazione della relazione.

1. Richiamo al contenuto del mandato ricevuto.
2. Sintesi dell' eventuale storia assistenziale pregressa. Descrizione degli interventi svolti in passato indicando il loro regime (consensuale o coatto), i risultati ottenuti, le limitazioni riscontrate, la data di inizio e di fine dell'intervento.
3. Indagine sociale di base (composizione nucleo familiare, reddito, situazione abitativa - inclusa morosità -, situazione lavorativa, contributi economici ricevuti) con relativa valutazione delle risorse relazionali familiari e della rete sociale.
4. Sintesi della storia personale e delle relazioni dei soggetti coinvolti.
5. Tipo di prestazioni effettuate in base al nuovo mandato (colloqui, test, visite domiciliari ...) e loro quantificazione, indicando eventuali interventi già effettuati e/o in corso, la loro articolazione e durata (elementi utili al processo decisionale dell'Autorità Giudiziaria e alla sua motivazione).
6. Valutazione specialistica di eventuali fattori di rischio significativi, con eventuale prognosi e piano di intervento (Consultorio Familiare, Servizi per l'Età Evolutiva, Servizi per le Dipendenze, Servizi per la Salute Mentale, ecc.).
7. Valutazione delle capacità genitoriali.
8. Relazione tra il minore e ciascun genitore. Per questo aspetto è necessario includere anche l'osservazione diretta.
9. Condizioni di vita attuali del minore, nel quadro delle sue relazioni più significative.
10. Ascolto del minore: finalità, modalità e soggetto che lo ha attuato.
11. Integrazione scolastica o lavorativa del minore, in termini di rendimento e adattamento sociale.
12. Limiti dell'intervento. Nei casi in cui gli operatori ritengano necessario un intervento specifico, ma esso non sia disponibile nel sistema dei Servizi locali, è opportuno che questo aspetto sia evidenziato tempestivamente. Allo stesso modo, nei casi in cui sia necessario per la realizzazione del mandato dell'Autorità Giudiziaria un determinato intervento specialistico e il Servizio competente non dia la propria disponibilità, tale elemento deve essere rilevato e attestato tempestivamente.
13. L'evidenziazione dello scostamento che si è verificato tra le condizioni iniziali della presa in carico e le condizioni finali ottenute tramite l'intervento, quando già attuato.
14. Conclusioni (vedi capitolo n. 7).
15. Eventuali allegati che contengano gli esiti di interventi integrativi svolti da soggetti diversi dal Servizio scrivente.

6.2 PROCEDIMENTI DI SEPARAZIONE.

Le richieste di relazione ai Servizi a partire da questi procedimenti sono basate su un insieme di elementi già acquisiti dall'Autorità Giudiziaria e possono includere richieste specifiche. Le formulazioni più ricorrenti riguardano gli interventi elencati di seguito:

- La valutazione delle migliori condizioni di affidamento del minore.
- La verifica del rispetto di precedenti disposizioni.
- Una mediazione di coppia.
- Un percorso di sostegno alla genitorialità.

- Un percorso per la riduzione della conflittualità genitoriale.

A volte l'Autorità Giudiziaria dispone l'attivazione di alcuni specifici modelli d'intervento, quali la mediazione familiare, lo spazio neutro e gli incontri protetti, di cui però solo la mediazione familiare rientra nei Lea previsti dalla Regione Veneto, e dunque tra gli interventi che il servizio deve obbligatoriamente garantire (vedi approfondimenti al capitolo n. 9). Al momento gli altri dispositivi sono a discrezione delle rispettive amministrazioni (Comuni - A.ULSS).

La relazione sulla situazione di un minore e sulla sua rete di relazioni deve essere organizzata secondo un indice di base, capace di includere le principali aree tematiche utili al processo decisionale dell'Autorità Giudiziaria. Incarichi più specifici possono portare alla redazione di relazioni più limitate nella struttura argomentativa o dedicate all'approfondimento di particolari aspetti. A scopo orientativo, è possibile delineare tale indice di base, rimandando ai tecnici la responsabilità di sviluppare le singole aree tematiche secondo i metodi e modelli professionali di propria scelta, auspicabilmente condivisi, e la possibilità di rilevare e illustrare qualsiasi ulteriore elemento ritenuto significativo.

Di seguito è riportato lo schema argomentativo proposto per la redazione della relazione.

1. Richiamo al contenuto del mandato ricevuto.
2. Sintesi degli interventi effettuati a seguito del mandato. Data d'inizio e di fine dell'intervento. Tipo di prestazioni (colloqui, test, visite domiciliari, ecc.) e loro quantificazione.
3. Aspetti significativi della storia personale, della relazione di coppia ed eventuale valutazione di personalità dei singoli.
4. Indagine sociale di base, redatta in modo sintetico e relativa almeno alle aree: composizione nucleo familiare, reddito, situazione abitativa - inclusa morosità-, situazione lavorativa e ambientale, valutazione delle risorse relazionali familiari, della famiglia allargata e della rete sociale.
5. Condizioni di vita attuali del minore, nel quadro delle sue relazioni più significative.
6. Relazione tra il minore e ciascun genitore. Per questo aspetto è necessario includere anche l'osservazione diretta della relazione.
7. Caratteristiche della relazione tra i genitori del minore.
Per l'Autorità Giudiziaria sono particolarmente significative le informazioni relative alla capacità di ciascun genitore di favorire l'accesso relazionale del minore all'altro genitore.
8. Ascolto del minore: finalità, modalità, contesto, soggetto che lo ha attuato ed esiti ².
9. Integrazione scolastica o lavorativa del minore, in termini di rendimento e adattamento sociale.
10. Particolari fattori di rischio o di protezione rilevati nella valutazione ed eventualmente approfonditi (quadri psicopatologici, patologie somatiche, disabilità, ecc.).
11. Limiti dell'intervento. Nei casi in cui gli operatori ritengano necessario un intervento specifico, ma esso non sia disponibile nel sistema dei Servizi locali, è opportuno che quest'aspetto sia evidenziato tempestivamente. Allo stesso modo, nei casi in cui sia

² A titolo orientativo, di norma si ritiene che l'ascolto vada inteso come un diritto e non un obbligo del minore; esso intende offrire al minore la possibilità di esprimere le proprie opinioni in modo libero da pressioni avendo ricevuto preventivamente le informazioni necessarie per formarsi consapevolmente tali opinioni. L'ascolto va utilizzato nella misura "necessaria" ed in funzione del livello di sviluppo del minore. Alle opinioni così ottenute, va attribuito un "giusto peso" in funzione di età e maturità personali.

necessario, per la realizzazione del mandato dell'Autorità Giudiziaria, un determinato intervento specialistico e il Servizio competente non dia la propria disponibilità, tale elemento deve essere rilevato e attestato tempestivamente.

12. Conclusioni (vedi capitolo n. 7)

13. Eventuali allegati che contengano gli esiti d'interventi integrativi svolti da soggetti diversi dal Servizio scrivente. Ad esempio: relazione conclusiva di un intervento di "Spazio Neutro"; relazione relativa a una presa in carico diagnostico-terapeutica dei minori.

7. LE "CONCLUSIONI" DELLA RELAZIONE

La costruzione e redazione delle conclusioni è un aspetto delicato e problematico. Una chiara definizione del ruolo dei Servizi territoriali, rispetto al mandato dell'Autorità giudiziaria, contribuisce a promuovere relazioni adeguate e funzionali con gli eventuali rappresentanti legali delle parti.

Nella prassi ordinaria si riscontrano documenti in cui le conclusioni appaiono di consistenza insufficiente o non del tutto coerenti con il mandato giudiziario.

Appare utile evidenziare le distinte prospettive valutative proprie di un servizio territoriale da quelle del consulente tecnico d'ufficio.

Le valutazioni sociale e socio-sanitarie dei Servizi territoriali, vanno svolte secondo la logica della valutazione diagnostica e prognostica finalizzata al programma di aiuto (sociale – terapeutico - riabilitativo), mentre le valutazioni proprie del Consulente Tecnico d'Ufficio, sono orientate alla comprensione approfondita dello stato di fatto e all'individuazione delle misure ritenute più opportune nelle condizioni date³.

7.1 PROCEDIMENTI DI PROTEZIONE

Come ricordato sopra, le richieste di relazione ai Servizi, a partire da procedimenti di protezione, sono spesso caratterizzate dalla necessità di svolgere indagini, valutazioni e interventi complessi, che comportano la collaborazione di più soggetti istituzionali. Questa caratteristica pone il problema del coordinamento dei singoli contributi istituzionali e professionali in un quadro unitario. La relazione finale è curata dal titolare e integra tutti gli elementi ricavati dagli interventi attuati dai soggetti partner per dare corso al provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, fino alla definizione delle conclusioni. E'auspicabile che le conclusioni siano elaborate secondo linee condivise tra i soggetti che hanno contribuito alla costruzione della relazione complessiva; tuttavia, il testo può integrare anche elementi non concordanti con la posizione finale espressa.

Nei procedimenti di protezione, le conclusioni attese dall'Autorità Giudiziaria variano in base all'incarico assegnato ai Servizi in relazione al tipo di procedimento in corso (potestà, adottabilità, ecc.). Comprensibilmente, ciascun tipo di procedimento di protezione necessita dell'approfondimento di specifici elementi utili per le decisioni giudiziarie, che vanno evidenziati nelle conclusioni.

Alcuni incarichi ai Servizi territoriali assegnano compiti relativi ad aspetti specifici e delimitati: ad esempio, la verifica di determinati comportamenti, la raccolta di informazione su certe condizioni personali e di vita, l'esecuzione di una determinata azione di protezione o di cura. In questi casi, la

³ A questo aspetto si collega il problema, solitamente sollevato dagli avvocati delle parti, della possibilità di partecipare e verificare la costruzione degli esiti della valutazione e degli interventi. Questa prerogativa è garantita nella valutazione peritale ma è estranea al processo socio-sanitario. La trasformazione, anche surrettizia, dei percorsi di valutazione dei Servizi in una sorta di Consulenza tecnica (ad esempio tramite le particolari formulazioni dell'incarico, l'obbligo di leggere tutti gli atti giudiziari precedenti, la presenza dei legali o loro delegati nel corso degli interventi assistenziali) crea importanti difficoltà ed entra in contrasto con il mandato istituzionale dei Servizi.

redazione delle conclusioni non pone particolari difficoltà; esse, ad esempio, sintetizzano le principali informazioni raccolte, comunicano l'esecuzione di un determinato mandato o l'impossibilità di eseguirlo.

In altre occasioni, i provvedimenti assegnano ai Servizi territoriali un mandato ampio, che può includere l'esecuzione di azioni di protezione, la raccolta di informazioni, interventi di valutazione e cura. Si configurano quindi gli interventi complessi descritti sopra, che portano alla redazione di relazioni articolate, le cui conclusioni sono di particolare delicatezza. Esse devono raccogliere in un quadro unitario i singoli contributi valutativi offrendo una linea interpretativa univoca o prevalente. Nelle conclusioni sono richiamate eventuali non concordanze, suggerite dai soggetti partner. Trattandosi di conclusioni complessive, queste non possono essere redatte elencando semplicemente le conclusioni rinvenibili nelle relazioni settoriali. Esse richiedono uno specifico lavoro di elaborazione finale da parte del titolare della relazione.

Anche nei procedimenti di protezione, le conclusioni potranno essere accompagnate dal suggerimento all'Autorità Giudiziaria di ulteriori prescrizioni ritenute utili; in quest'ultimo caso, quando si ipotizzino azioni specifiche, si segnala l'opportunità di definirne sia il tipo di intervento sia le sue principali caratteristiche organizzative concrete.

Di seguito si propone uno schema logico per la costruzione delle conclusioni. Esso formalizza alcuni passaggi decisionali e argomentativi, che contribuiscono alla formulazione di conclusioni solide e coerenti con il mandato giudiziario; questo a condizione che esso sia utilizzato nella cornice dell'indice argomentativo presentato precedentemente (capitolo 6.1). Le relazioni redatte dai Servizi territoriali devono quindi concludersi rispondendo allo standard argomentativo descritto di seguito e ripreso nel Diagramma di flusso n.1.

1. Azioni di protezione

- 1.1. Breve riassunto delle azioni di protezione attuate per adempiere le disposizioni del provvedimento e del loro esito attuale.
- 1.2. Breve riassunto delle azioni di protezione che non è stato possibile attuare e dei relativi motivi.
- 1.3. Richiamo di eventuali azioni di protezione proposte.

2. Informazioni di particolare rilievo per i processi decisionali

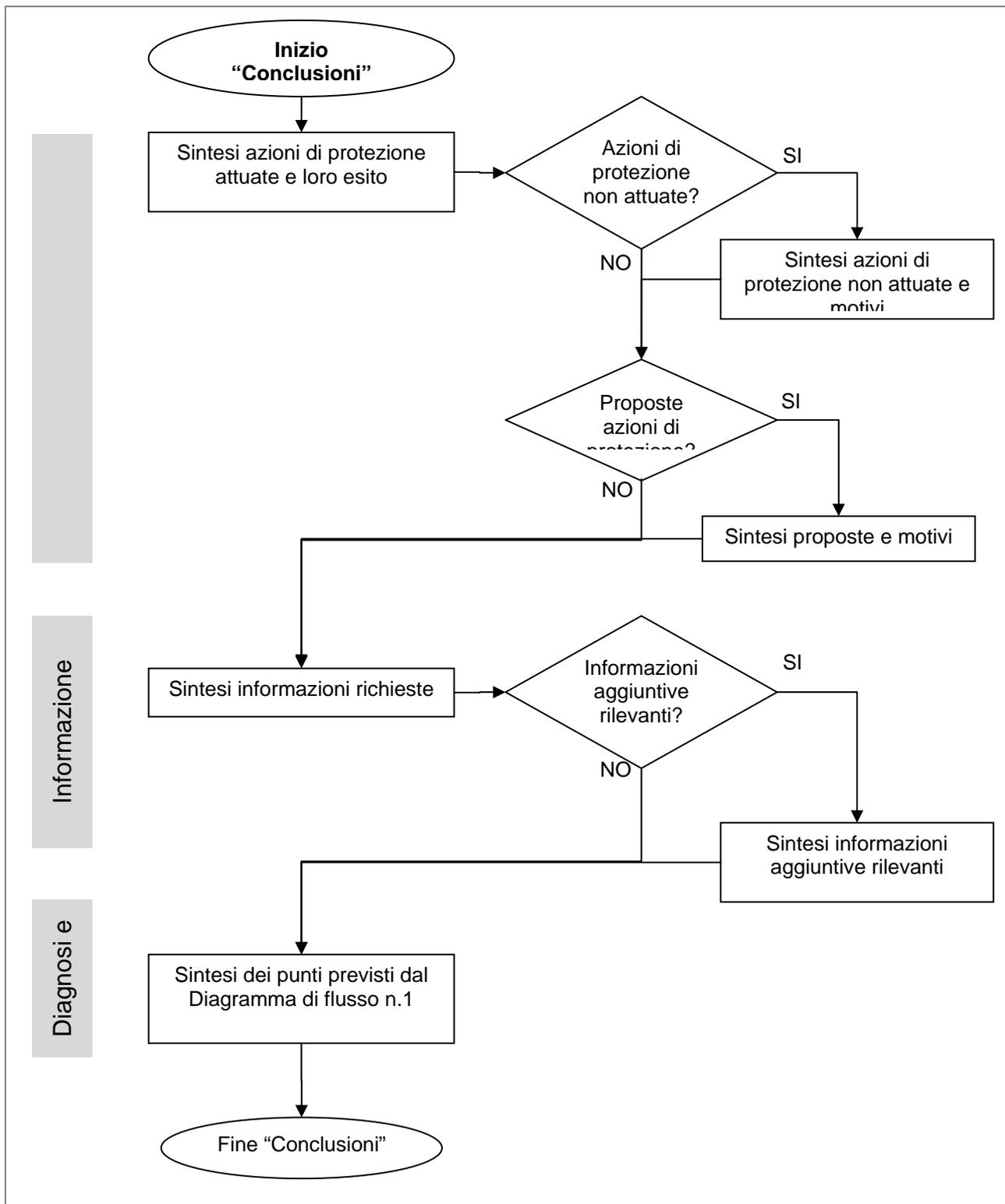
- 2.1. Richiamo alle informazioni più rilevanti richieste dall'Autorità Giudiziaria.
- 2.2. Richiamo a informazioni ritenute decisive da parte dei Servizi territoriali.

3. Interventi di diagnosi e cura⁴

- 3.1. Richiamo alla praticabilità o meno degli interventi di diagnosi e cura.
- 3.2. Breve riassunto dei risultati intermedi o finali conseguiti.
- 3.3. Richiamo al progetto di presa in carico o alle dimissioni.

⁴ Ricordiamo che questa sezione delle conclusioni delle relazioni redatte dal Servizio titolare in seguito ad incarichi complessi ricevuti dall'Autorità Giudiziaria, poggia sulla disponibilità di elementi propri e di elementi ricavati dalle relazioni settoriali dei Servizi partner. Per favorire la redazione delle conclusioni e aumentarne la consistenza, le relazioni settoriali relative a percorsi di diagnosi e cura dovrebbero a loro volta organizzare le proprie conclusioni ispirandosi allo schema logico descritto sopra per i procedimenti di separazione

Diagramma di flusso n.1 - Le conclusioni nei procedimenti di protezione.



7.2 PROCEDIMENTI DI SEPARAZIONE

Le richieste di relazione ai Servizi, a partire da questi procedimenti, sono basate su un insieme di elementi già acquisiti dall'Autorità Giudiziaria e possono includere richieste specifiche. Le formulazioni più ricorrenti riguardano interventi propri dei Servizi consultoriali o per l'Età Evolutiva, come: valutazione, mediazione, monitoraggio, sostegno alla genitorialità, contenimento della conflittualità di coppia, psicoterapia. Le conclusioni attese dall'Autorità Giudiziaria variano quindi in base all'incarico, poiché variano gli elementi significativi per le decisioni giudiziarie.

Nel caso di compiti delimitati e orientati a un obiettivo specifico, ad esempio relativi al sostegno per l'effettiva applicazione di un regime di affidamento o alla realizzazione di un percorso riabilitativo o terapeutico, le conclusioni devono sintetizzare le informazioni principali e hanno il loro focus nel grado di successo o di fallimento dell'intervento .

Nel caso di un mandato più ampio, in cui venga richiesta una valutazione generale delle condizioni di vita, delle risorse e delle relazioni di un minore ai fini dell'identificazione delle migliori condizioni di affidamento, le conclusioni rendono conto della praticabilità dell'intervento, dell'eventuale costruzione partecipata e avvio di un progetto mirato alla riduzione o prevenzione del disagio dei minori coinvolti e dei loro familiari.

In entrambi i casi le conclusioni possono essere accompagnate dal suggerimento all'Autorità Giudiziaria di ulteriori prescrizioni ritenute utili.

Si propone, di seguito, uno schema per la costruzione delle conclusioni che sintetizza alcuni passaggi decisionali e argomentativi.

Le relazioni redatte dai Servizi devono concludersi rispondendo allo standard argomentativo descritto di seguito e ripreso nel Diagramma di flusso n.2.

Per queste situazioni è possibile ipotizzare due categorie principali di esiti dell'intervento assistenziale, con alcune azioni conseguenti.

Esito 1. L'intervento di aiuto è considerato praticabile.

1.1 Descrizione della pianificazione, concordata con gli assistiti, degli interventi mirati alla costruzione di un regime funzionale di affidamento del minore e di relazioni familiari adeguate.

1.2 Descrizione dei risultati intermedi o finali ottenuti dall'intervento.

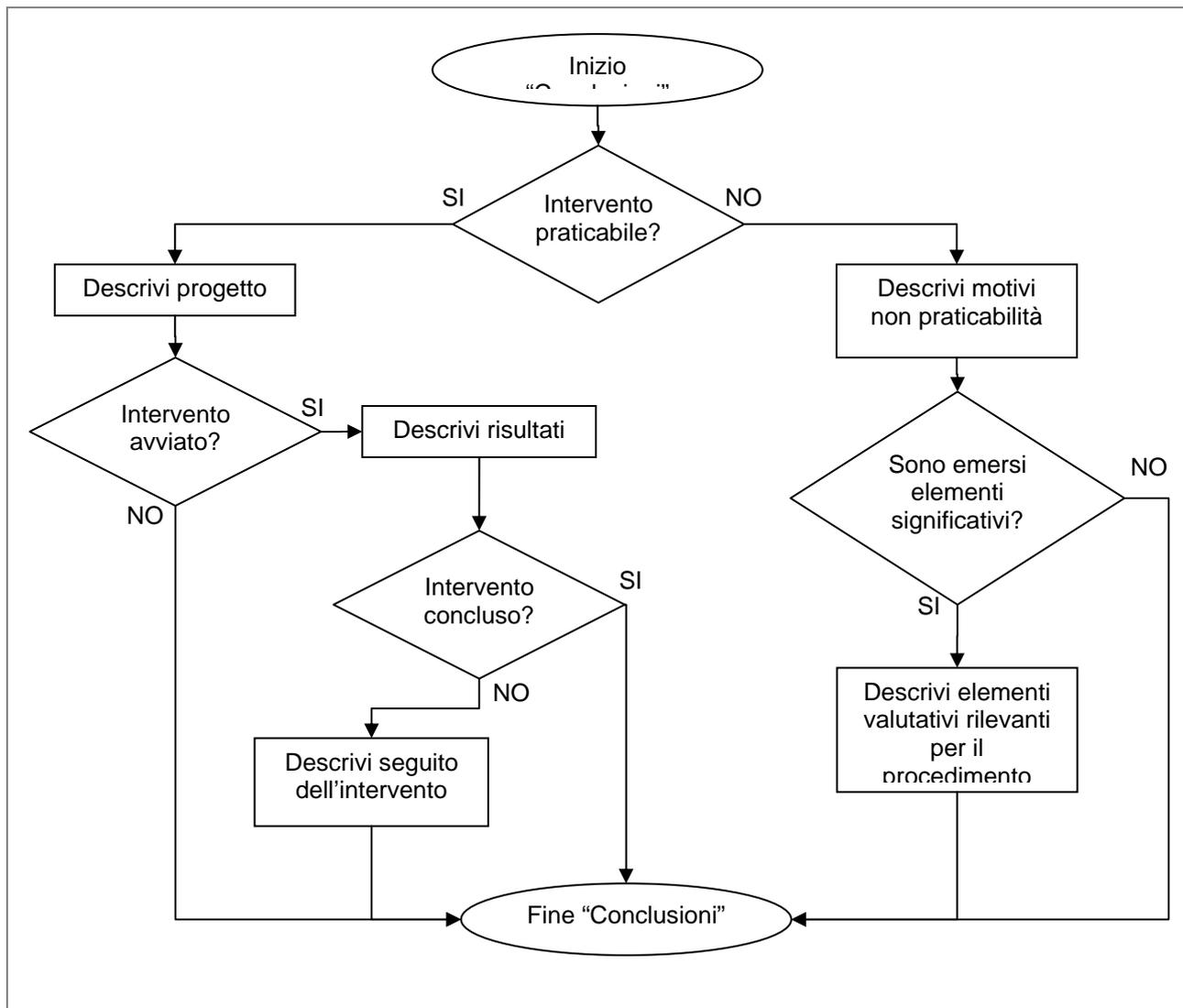
1.3 Descrizione delle eventuali prospettive di prosecuzione dell'intervento.

Esito 2. L'intervento di aiuto è considerato non praticabile.

2.1 Descrizioni delle ragioni di mancata praticabilità dell'intervento (mancata adesione, controindicazione, ecc.).

2.2 Se è stato comunque possibile raccogliere elementi significativi si evidenzino gli aspetti ritenuti critici per il processo decisionale dell'Autorità Giudiziaria e per eventuali ulteriori incarichi ai Servizi territoriali.

Diagramma di flusso n.2 - Le conclusioni nei procedimenti di separazione.



8. RELAZIONI SU INIZIATIVA DEI SERVIZI TERRITORIALI

8.1 RELAZIONI SU INIZIATIVA DEI SERVIZI TERRITORIALI IN CASO DI PROVVEDIMENTI PROVVISORI DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI

I Servizi territoriali incaricati da un provvedimento giudiziario relativo a interventi di protezione e cura, possono valutare opportuno o necessario redigere una relazione per l'Autorità Giudiziaria referente del caso, relazione aggiuntiva rispetto a quelle richieste originariamente tramite il provvedimento di riferimento. Di consueto si tratta di relazioni redatte su iniziativa autonoma dei Servizi territoriali e motivate dalla volontà di fornire al magistrato nuove informazioni o valutazioni ritenute di particolare rilevanza per il procedimento in corso.

I Servizi possono inoltrare di propria iniziativa al Tribunale per i minorenni relazioni di aggiornamento relative ad un minore a condizione che non sia stato emesso un provvedimento definitivo.

8.2 RELAZIONI SU INIZIATIVA DEI SERVIZI TERRITORIALI IN CASO DI PROVVEDIMENTI DEFINITIVI DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI

I decreti definitivi concludono un iter processuale. Il Tribunale per i minorenni che li ha emessi non può modificarli. La loro revisione richiede pertanto l'apertura di un nuovo procedimento giudiziario da parte di un soggetto che sia legittimato a richiederlo: gli esercenti la potestà genitoriale o la Procura presso il Tribunale per i minorenni su nuova segnalazione.

I Servizi territoriali, quando il decreto definitivo mantiene attivi i compiti del Servizio stesso, possono valutare la necessità di promuovere la modifica di un provvedimento definitivo. In questo caso, possono essere distinte due situazioni.

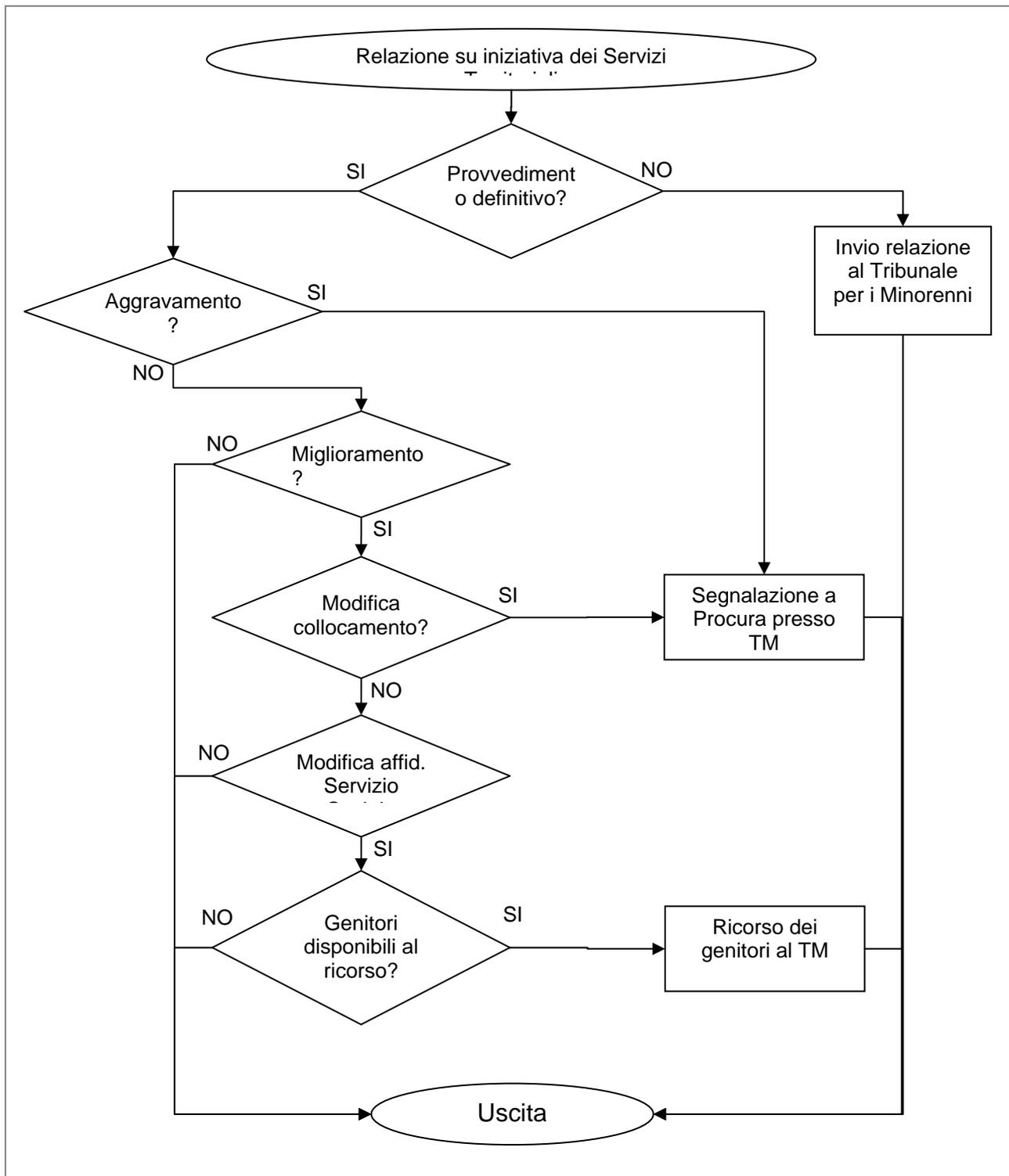
1. Aggravamento. In alcuni casi i Servizi territoriali rilevano un aggravamento della condizione del minore e della sua famiglia, e ritengono sia necessario modificare il provvedimento vigente per stabilire nuovi e più incisivi interventi di protezione e cura. In questi casi, la procedura corretta è inoltrare una nuova segnalazione alla Procura minorile (vedi capitolo n.1).
2. Miglioramento. In alcuni casi i Servizi territoriali rilevano un significativo miglioramento della condizione del minore e della sua famiglia. Essi ritengono sia necessario modificare il provvedimento vigente per diminuire l'incisività degli interventi istituzionali di protezione e cura. A questo proposito sono da distinguere ulteriori due condizioni.
 - 2.1. Minore collocato fuori dalla propria famiglia. In queste situazioni si ritiene sia necessario modificare un provvedimento di collocamento di un minore, nella direzione di un rientro nel suo ambiente di vita. In questi casi, la procedura corretta è inoltrare una nuova segnalazione alla Procura minorile (vedi capitolo n. 1).
 - 2.2. Provvedimento definitivo con Affidamento al Servizio Sociale.

In presenza di un provvedimento definitivo che dispone o mantiene l'affido al Servizio Sociale, se il servizio stesso valuta positivamente concluso il percorso definito dal progetto quadro, e ritiene siano venute meno le condizioni di rischio di pregiudizio o pregiudizio per il minore, convoca i genitori e propone loro di porre istanza al Tribunale per i minorenni per la revoca definitiva dell'affido al servizio sociale. Il servizio sociale può supportare i genitori nel procedimento che dovrà essere attivato autonomamente dagli stessi con l'assistenza di un legale (di cui è possibile richiedere il gratuito patrocinio). Nel

caso in cui i genitori non si attivino, non sono possibili ulteriori iniziative da parte dei Servizi.

L'insieme delle indicazioni discusse sopra, è sintetizzato nel Diagramma di flusso n.3.

Diagramma di flusso n.3 - Le relazioni su iniziativa dei Servizi territoriali.



9. APPROFONDIMENTI

9.1 IL PROGETTO QUADRO

Il Progetto Quadro (vedi LL.GG. 2008) è l'insieme coordinato e integrato degli interventi sociali, sanitari ed educativi orientati a promuovere il benessere del minore e a rimuovere la situazione di rischio di pregiudizio o di pregiudizio in cui egli versa.

Gli interventi previsti dal PQ sono rivolti al minore, alla sua famiglia d'origine, all'ambiente sociale in considerazione delle relazioni esistenti tra loro e con la comunità locale.

Il PQ, in tutte le sue parti, è il frutto di un lavoro che vede il coinvolgimento attivo della famiglia e di un'équipe multiprofessionale e multidimensionale formata da operatori che possono appartenere a servizi ed enti diversi, che contribuiscono direttamente alla stesura del progetto, o dei quali viene riportata la sintesi delle valutazioni e delle indicazioni. Anche qualora venga redatto unicamente dall'operatore o dal servizio referente, il PQ deve essere accessibile al minore, alla sua famiglia e a tutti gli operatori coinvolti per eventuali proposte di osservazioni, modifiche o integrazioni.

Il PQ va redatto in forma scritta e deve ricostruire la storia del caso e di eventuali precedenti interventi. Parte del progetto sarà dedicata alla valutazione diagnostica e prognostica della situazione con particolare attenzione alle tre aree seguenti (di cui si propone uno sviluppo più recente elaborato dal progetto P.I.P.P.I. - ⁵):

- condizione soggettiva e bisogni di sviluppo del minore: salute e sviluppo fisico, competenze linguistiche e comunicative, competenze socio-emotive e comportamentali, identità e autostima, autonomia e indipendenza, relazioni con la famiglia, con gli amici e con altri adulti significativi, abilità di comprensione, ragionamento e problem solving, partecipazione a scuola e negli apprendimenti, progressi e successi, le aspirazioni;
- padre, madre e/o altri adulti significativi (chi si prende cura del bambino): la cura di base, la sicurezza e protezione; il calore, l'affetto e la stabilità emotiva; la guida, il dare regole e limiti; il gioco e il divertimento, gli stimoli e l'incoraggiamento; il rapporto e l'integrazione con la scuola e le altre risorse educative; gli orientamenti valoriali e culturali;
- contesto ambientale (risorse e criticità del contesto allargato): la famiglia allargata e la rete informale di supporto; abitazione, lavoro e condizione economica; risorse del territorio e senso di appartenenza;

E' opportuno sia utilizzato un linguaggio descrittivo e chiaro.

Dall'analisi dettagliata degli aspetti considerati maggiormente critici e dei fattori di protezione scaturisce la progettazione, che si articola attraverso:

- circoscrizione della problematica concreta o del fattore protettivo considerato;
- definizione della finalità dell'intervento (obiettivi generali);
- definizione degli indicatori del cambiamento atteso (obiettivi specifici); questi ultimi sono riportati in termini descrittivi, concreti e misurabili, rendono possibile una valutazione di esito e trovano concretizzazione in azioni chiare e fattibili;
- illustrazione delle azioni considerate necessarie per produrre il cambiamento;
- individuazione delle responsabilità dei diversi soggetti delle azioni suddette.

⁵ Come compare in "P.I.P.P.I. Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione. Guida Operativa" a cura di Paola Milani, Sara Serbati, Marco Ius.

Più azioni possono rispondere ad un singolo obiettivo specifico, più obiettivi specifici possono seguire un obiettivo generale, ma ogni obiettivo e ogni azione sono coerenti tra loro e sono accompagnati da una chiara definizione dei tempi di attuazione e delle risorse impegnate, e devono essere il più possibile condivisi con il minore e la sua famiglia.

Nel PQ sono indicati i tempi della verifica periodica tra i soggetti e gli attori coinvolti. Esso può essere sottoscritto dalla famiglia, o dal tutore, e dal minore stesso, compatibilmente con l'età. Sono previsti periodici momenti (almeno ogni sei mesi) di ascolto del minore e della sua famiglia nei quali il PQ viene presentato e verificato; tali momenti sono chiaramente e esplicitamente distinti dagli eventuali colloqui di sostegno o di cura.

Nel PQ vanno registrati il punto di vista e le osservazioni del minore e della sua famiglia. Tutte le attività finalizzate alla realizzazione del PQ dovranno essere improntate, per quanto possibile, alla partecipazione attiva e consapevole del minore e della sua famiglia. Per facilitare la comprensione da parte del minore e della famiglia e favorire la loro attivazione, il PQ deve essere scritto e comunicato con un linguaggio semplice e comprensibile.

Deve essere manifesto il nome dell'operatore referente del caso, che ha il compito di promuovere la realizzazione delle azioni e le verifiche in sede di UVMD.

Il PQ va sottoscritto da tutti gli operatori impegnati in sede di UVMD, deve contenere il PEI qualora il minore sia collocato in famiglia affidataria o in comunità (diurna o residenziale), e va periodicamente aggiornato per rispondere alle evoluzioni della situazione presa in esame. Eventuali modifiche del PQ (revisioni) dovranno avere una data di approvazione e un numero progressivo.

Il PQ dovrà essere trasmesso all'Autorità Giudiziaria allegato alle relazioni di segnalazione o di aggiornamento, con l'indicazione dell'esistenza di eventuali vincoli o ostacoli che possono impedire la realizzazione delle azioni previste.

9.2 MODELLI DI INTERVENTO E GENITORIALITÀ

Valutazione delle capacità genitoriali

La valutazione delle capacità genitoriali è un'attività diagnostica che appartiene ad un'area di ricerca multidisciplinare. La definizione dei "criteri" relativi alla rilevazione delle competenze genitoriali ed alla possibilità di recupero delle medesime è riferita "a tutte le forme di cattiva salute fisica e/o emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia o potere" (Consultation on Child Abuse and Prevention dell'OMS 1999 e rapporto OMS del 2002). La valutazione delle competenze genitoriali si rende necessaria nelle condizioni di "pregiudizio" in cui il minore si trova, per la sua condizione personale e familiare, in una situazione che può compromettere il suo sviluppo psicosociale. La nozione di pregiudizio (inserita da sempre nelle disposizioni in questione) si riferisce alle conseguenze empiriche negative per il figlio prodotte dal cattivo esercizio della potestà da parte dei genitori e non necessariamente alla lesione di un diritto della persona giuridicamente accertabile. La valutazione delle capacità genitoriali appartiene ad una fase che precede la pianificazione degli interventi. Essa tuttavia può essere ripetuta nel corso degli interventi.

I criteri presenti in letteratura per la valutazione della genitorialità in senso generale riguardano parametri individuali e relazionali relativi ai concetti di parenting e di funzione genitoriale che riguardano lo studio delle abilità cognitive, emotive e relazionali alla base della funzione della capacità genitoriali

Di fondamentale importanza è l'utilizzo da parte dell'operatore di strumenti indicati e riconosciuti dalla letteratura specifica in tema di valutazione delle competenze genitoriali.

Un possibile modello di intervento

L'indicazione di un possibile modello di intervento ci viene offerta ad esempio dalle linee guida sulla genitorialità del CISMAI. Si possono individuare 5 aree tematiche utili nella valutazione clinica e nell'attivazione del recupero della genitorialità nel percorso di tutela dei minori:

1. Definizione del contesto valutativo
2. Profilo anamnestico della coppia
3. Profilo di personalità dei genitori
4. Rapporto dei genitori con i figli
5. Indicatori prognostici di trattabilità terapeutica

Le altre informazioni indispensabili per la valutazione di recuperabilità sono quelle relative alle vicende trigenerazionali, che permettono di individuare delle configurazioni di rapporti interpersonali che si ripetono sempre uguali nel corso del tempo e delle generazioni.

Valutazione della recuperabilità genitoriale

La valutazione della recuperabilità è un processo che ha al proprio interno dimensioni di cambiamento, seppur iniziale, che le danno valenza di intervento terapeutico.

La meta è quella di poter giungere a restituire al comportamento del paziente un senso nuovo all'interno della sua storia personale e familiare.

Si ritiene che la valutazione debba essere comprensiva degli aspetti psicologici, sociali, legali, economici e sanitari, sia del minore che della famiglia, e debba essere costituita da un percorso che abbia aree, tempi e metodologie definite e specifiche e che preveda il lavoro integrato di figure professionali diverse (psicologi, assistenti sociali, educatori, medici).

L'obiettivo di tale intervento è la formulazione di una prognosi circa la possibilità di recupero di una genitorialità sufficientemente adeguata, configurandosi quale lavoro sia di approfondimento sulle competenze parentali presenti al momento della presa in carico, sia di trattamento delle stesse al fine di sperimentarne le possibilità trasformative in itinere entro il percorso clinico.

9.3 LA MEDIAZIONE FAMILIARE

Nella prassi corrente, un intervento di mediazione familiare può essere avviato solo quando il conflitto di coppia non raggiunge livelli distruttivi e quando la mediazione non è sorretta da evidenti motivazioni strumentali. Di consueto non si riscontrano criteri d'indicazione in presenza di partner che soffrono di disturbi mentali clinicamente significativi e in fase acuta o di partner coinvolti in contemporanei procedimenti penali che li vedono accusati di reati connessi a violenza familiare, stalking, maltrattamento o abuso sessuale verso i minori coinvolti nel procedimento.

Tuttavia è possibile sviluppare interventi, individuali o di coppia, per il contenimento e riduzione della conflittualità, che potrebbero più opportunamente essere disposti dall'Autorità Giudiziaria con formule distinte. Ad esempio, la dicitura: "Interventi per la riduzione della conflittualità di coppia" può essere utilizzata per disporre percorsi finalizzati allo sviluppo, recupero e utilizzo delle capacità personali e genitoriali necessarie ai membri della coppia per costruire un clima collaborativo e di dialogo, prerequisito necessario all'esercizio condiviso della genitorialità. Il raggiungimento di questo obiettivo potrebbe creare le condizioni per l'accesso ad un successivo intervento di Mediazione Familiare.

La Mediazione Familiare⁶ è di norma considerata un percorso per la riorganizzazione delle relazioni familiari in occasione di una separazione o di un divorzio. In un contesto strutturato il mediatore familiare, come terzo neutrale e con una preparazione specifica, su richiesta dei membri della coppia, nella garanzia del segreto professionale e in autonomia dall'ambito giudiziario, si adopera affinché i partner elaborino in prima persona un programma di separazione soddisfacente per sé e per i figli, in cui possano esercitare la comune responsabilità genitoriale.

La mediazione familiare si occupa della riorganizzazione delle relazioni familiari, in particolare per quanto attiene all'esercizio delle responsabilità genitoriali. Le finalità principali dell'intervento sono riassumibili in due aree principali.

Offrire un contesto in cui il mediatore possa sostenere la comunicazione tra i partner ai fini della gestione del conflitto e a vantaggio della capacità di negoziare gli aspetti che riguardano la separazione.

Favorire i genitori nella ricerca delle soluzioni più adatte alla specificità della loro situazione e dei loro problemi, per tutti quegli aspetti che riguardano la relazione affettiva ed educativa con i figli, in modo che possano raggiungere un accordo complessivo e durevole, capace di porre fine al loro conflitto.

9.4 LO SPAZIO NEUTRO

Con il termine Spazio Neutro è solitamente indicato un insieme d'interventi rivolti a un minore e ai suoi familiari, in particolare ai suoi genitori, e orientati al recupero o allo sviluppo di relazioni familiari adeguate. Di norma, il percorso di Spazio Neutro è parte di un più ampio progetto d'intervento e si sviluppa in collaborazione con l'Équipe di uno o più Servizi. Questi ultimi hanno la responsabilità di paralleli interventi socio-sanitari o sociali mirati al superamento di condizioni di crisi e alla riorganizzazione delle relazioni familiari.

Gli interventi di Spazio Neutro, sviluppati dai Servizi territoriali delle Aziende ULSS, sono solitamente connotati da un modello di lavoro coerente con il mandato socio-sanitario di questo soggetto istituzionale. Essi tendono quindi a privilegiare un'impostazione di tipo terapeutico-riabilitativo, mirata alla costruzione, mobilitazione e sperimentazione facilitata delle competenze relazionali dei minori e adulti coinvolti. L'intervento è orientato verso la progressiva autonomia dei partecipanti, affinché possano vivere e sviluppare le loro modalità relazionali nel normale ambiente di vita. Tale autonomia è opportuno che sia sperimentata già all'interno degli incontri, per poterne avere una iniziale verifica in itinere.

La descrizione e valutazione di questi interventi, laddove è possibile attivarli, costituisce materiale importante per la redazione delle relazioni per l'Autorità Giudiziaria. Per questa ragione è necessario che la documentazione relativa riporti alcune informazioni di base, a volte tralasciate: data d'inizio e di conclusione dell'intervento, frequenza, durata e numero complessivo degli incontri.

9.5 GLI INCONTRI PROTETTI

Con il termine Incontri Protetti è solitamente indicato un insieme d'interventi rivolti alla protezione del diritto di visita e di relazione di un minore verso i suoi genitori, quando ciò non sia contrario al suo interesse. Questi interventi sono indicati quando le occasioni d'incontro tra il minore e i suoi genitori, se non vigilate, comportano il rischio di esporre il primo a significative esperienze di disagio psichico o comportamenti pregiudizievoli degli adulti coinvolti (ad esempio: sottrazione, reiterazione di un reato, condizionamenti relazionali).

⁶ La definizione seguente è ispirata ai criteri della Società Italiana di Mediazione Familiare.

Di norma, un percorso di Incontri Protetti è parte di un più ampio progetto d'intervento e si sviluppa in collaborazione con l'Équipe di uno o più Servizi. Questi ultimi hanno la responsabilità di paralleli interventi sociosanitari o sociali mirati al superamento di condizioni di rischio o pregiudizio sviluppatosi nelle relazioni familiari.

In questa prospettiva, gli interventi di Incontro Protetto appartengono di consueto alla gamma degli interventi sociali sviluppati dai soggetti istituzionali responsabili della tutela dei minori. Essi tendono a privilegiare un'impostazione orientata alla protezione del minore, all'osservazione delle sue relazioni e alla facilitazione dell'incontro nell'attesa che gli elementi di pregiudizio che li hanno originati siano sufficientemente risolti o superati dal più ampio progetto di assistenza.

9.6 RESPONSABILITÀ PER OMESSA ATTUAZIONE DI UN PROVVEDIMENTO DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

I provvedimenti disposti dall'Autorità Giudiziaria comportano responsabilità specifiche per le Amministrazioni a cui compete per legge la loro attuazione e, conseguentemente, per gli operatori dei Servizi incaricati della loro esecuzione.

La mancata collaborazione di uno o più Servizi competenti alla realizzazione degli interventi disposti dall'Autorità Giudiziaria comporta il rallentamento, l'inefficacia o il blocco del percorso di tutela dei diritti, di protezione e di cura rivolto a un minore in condizioni di rischio di pregiudizio o pregiudizio e della sua famiglia, con prevedibili conseguenze negative

La mancata esecuzione di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria comporta anche conseguenze inerenti la responsabilità personale degli operatori incaricati della sua attuazione, che si riscontrano sia sul piano disciplinare, che civile e penale. Una chiara comprensione di questi aspetti è una componente importante dell'azione professionale degli operatori ed un elemento di autotutela per chi deve affrontare situazioni complesse, che integrano componenti assistenziali, giudiziarie e sanitarie. A questo proposito di seguito è riportato un ulteriore approfondimento.

La mancata esecuzione, consapevole e ingiustificata, di un provvedimento dell'autorità giudiziaria da parte di un'amministrazione, a cui compete per legge la sua attuazione, rientra nella previsione del reato di omissione d'atti d'ufficio (art. 328 I comma codice penale).

Per "ingiustificata" si intende non giustificata oggettivamente, come potrebbe accadere, per esempio, nel caso di trasferimento all'estero del minore prima dell'emissione del decreto.

In presenza di "giustificati" motivi è, comunque, necessario informare in tempi brevi l'Autorità Giudiziaria dell'impossibilità di dare esecuzione al provvedimento disposto.

Rientra, invece, nel concetto di mancata esecuzione "ingiustificata" l'omissione che derivi da una valutazione del servizio sociale divergente rispetto alla decisione assunta dall'Autorità Giudiziaria. Il servizio sociale, infatti, non può omettere di eseguire un provvedimento perché non lo condivide. Inoltre gli oneri economici e professionali connessi all'esecuzione del provvedimento non costituiscono di per sé giustificazione.

Per sua natura un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria va, comunque, eseguito ed il servizio sociale dovrà, semmai, segnalare se risultino degli elementi sopravvenuti, rispetto a quelli già riferiti all'Autorità Giudiziaria prima dell'emissione del decreto, che ritenga possano mutare significativamente la situazione già valutata dal Tribunale stesso.

Un ritardo protratto, che vada oltre i tempi ristretti necessari per organizzare l'esecuzione, senza ragioni oggettive e dimostrabili, quali ad es. la ricerca di una struttura disponibile all'accoglienza, costituisce sostanziale omissione.

Oltre alla responsabilità penale che deriva di per sé dalla mancata esecuzione di un provvedimento, si sottolinea che gli operatori potrebbero essere ritenuti responsabili, sempre

penalmente, per gli eventi accaduti al minore a seguito della mancata esecuzione del provvedimento (previe le necessarie valutazioni del caso singolo), nonché civilmente, esponendosi dunque a pretese risarcitorie.

Si pensi, ad es., al caso che il servizio non attui un decreto che preveda un collocamento extrafamiliare di un bambino con un genitore (avente problemi psichiatrici), la cui pericolosità era stata posta alla base del provvedimento, che in seguito compia delle azioni gravemente lesive dell'incolumità fisica del figlio, o ancora al caso di un ragazzo tossicodipendente che muoia per overdose senza che sia stata nemmeno realmente tentata l'attuazione di un decreto del Tribunale che ne disponeva il collocamento in comunità terapeutica.

Ulteriormente, l'omessa esecuzione del provvedimento del giudice si pone quale fonte di responsabilità disciplinare del dipendente nei confronti dell'ente locale/azienda sanitaria di appartenenza.

La tendenziale inconciliabilità tra inadempimento all'ordine del magistrato e funzioni istituzionali della pubblica amministrazione ha rilievo, infatti, ai fini della valutazione del rispetto dei doveri di correttezza che gravano sul pubblico impiegato in ragione del rapporto di servizio.

Qualora l'inadempimento non sia attribuibile all'operatore ma agli ostacoli posti dalla amministrazione di appartenenza la responsabilità ricade su quest'ultima. In questi casi l'operatore deve richiedere in forma scritta eventuali dinieghi o direttive contrarie alla attuazione del mandato del Tribunale per i minorenni.

In generale anche il mancato rispetto dei termini di trasmissione all'Autorità Giudiziaria di una relazione può configurarsi come una mancata esecuzione, consapevole e ingiustificata di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, con le conseguenze descritte sopra.

Quando il termine di trasmissione della relazione stabilito dal provvedimento non è compatibile con i tempi di intervento ritenuti necessari dai Servizi territoriali che hanno ricevuto l'incarico, è opportuno trasmettere una relazione intermedia, che dia un primo insieme di elementi informativi, motivando la necessità di un tempo di lavoro più esteso, e indichi i tempi di realizzazione. Nei casi in cui il decreto sia stato emesso in via d'urgenza, cioè prima che il giudice abbia sentito in udienza le parti, il Servizio deve comunque trasmettere entro la scadenza indicata nel decreto (e comunque approssimativamente entro 45-60 giorni) una relazione, anche incompleta, dovendo per legge l'Autorità Giudiziaria emettere un secondo decreto di revoca, modifica o conferma di quello emesso in via d'urgenza.