

**Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi
sui diritti della persona e dei popoli**

Università degli Studi di Padova

Percezione, diffusione ed interpretazione dell’Istituto giuridico
dell’Affidamento al Servizio Sociale
tra gli operatori delle istituzioni deputate
alla protezione, cura e tutela dell’infanzia
dell’Emilia-Romagna

Report finale di ricerca

Padova, 18 settembre 2013

Il presente documento è la versione finale del rapporto di ricerca previsto dalla Convenzione tra il Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli - Università degli Studi di Padova e il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Emilia-Romagna, il Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto, il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio.

Questo report riferito all'Emilia Romagna, come quello riferito al Lazio e al Veneto, deve la sua progettazione e la sua realizzazione a un gruppo misto composto dai tre Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza: *Francesco Alvaro, Aurea Dissegna e Luigi Fadiga*; dai referenti individuati dai tre Garanti: *Maria Teresa Tagliaventi e Antonella Tosarelli* (Garante Emilia Romagna); *Claudia Arnosti e Lisa Cerantola* (Ufficio del pubblico Tutore dei minori, Veneto); *Paola Re* (Garante Lazio); da *Marco Mascia e Valerio Belotti* (Università di Padova).

La direzione scientifica del progetto e dei lavori nonché la supervisione dell'intero rapporto finale sono stati assicurati da *Valerio Belotti* e da *Maria Teresa Tagliaventi*.

L'analisi e la scrittura della prima parte del rapporto è stata curata da *Martina Lanza*, collaboratrice del Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli.

La realizzazione delle interviste qualitative è stata supervisionata da *Maria Teresa Tagliaventi* dell'Università di Bologna ed esperta del Garante dell'Emilia Romagna.

La realizzazione delle interviste telefoniche è stata curata dalla società Demetra di Venezia.

SOMMARIO

Parte I.

**L'analisi dei decreti di affidamento al Servizio sociale emessi
dal Tribunale per i minorenni di Bologna**

Parte II.

**L'Istituto dell'affidamento al Servizio sociale. Rappresentazioni
e opinioni degli attori in Emilia-Romagna**

Parte III. Allegati

Parte I

L'analisi dei decreti di affidamento al Servizio sociale emessi dal Tribunale per i minorenni di Bologna

- 1. Obiettivi e aspetti di metodo**
 - 1.1. Obiettivi della ricerca e popolazione d'indagine
 - 1.2. L'attività di rilevazione
 - 1.3. La scheda di rilevazione
 - 1.4. Una stima del ricorso all'istituto dell'affidamento ai Servizi sociali
- 2. Bambini e ragazzi affidati ai Servizi sociali**
 - 2.1. I bambini coinvolti in base al procedimento, all'età e alla residenza
 - 2.2. I bambini e la loro famiglia all'apertura del procedimento
 - 2.3. Bambini italiani e stranieri
- 3. I motivi d'intervento dell'Autorità giudiziaria**
 - 3.1. Motivi d'intervento dell'Autorità giudiziaria rispetto ai minori
 - 3.2. Motivi d'intervento dell'Autorità giudiziaria rispetto alla famiglia
- 4. L'iter e i tempi dei procedimenti**
 - 4.1. L'iter dei procedimenti
 - 4.2. I tempi dei procedimenti
 - 4.3. L'utilizzo dei decreti d'urgenza
 - 4.4. Le comunicazioni del provvedimento all'ente pubblico
- 5. Le prescrizioni dell'Autorità giudiziaria**
 - 5.1. Una tipologia delle prescrizioni
 - 5.2. Le prescrizioni in base al tipo di procedura
 - 5.3. Le prescrizioni riguardanti i minori stranieri
- 6. L'affido ai Servizi sociali nei Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia**
 - 6.1. La sua diffusione e declinazione
 - 6.2. I dati relativi ai bambini e ragazzi affidati ai Servizi sociali
 - 6.3. La situazione dei bambini e della loro famiglia all'apertura del procedimento
 - 6.4. Cittadinanza dei bambini e dei ragazzi coinvolti
 - 6.5. Le motivazioni rispetto ai minori e rispetto ai genitori
 - 6.6. Confronto dell'iter e delle tempistiche dei procedimenti
 - 6.7. Comparazione delle prescrizioni dell'Autorità giudiziaria

1. OBIETTIVI E ASPETTI DI METODO

1.1. Obiettivi della ricerca e popolazione d'indagine

Questa analisi si è posta l'obiettivo di individuare gli aspetti caratterizzanti i decreti di affidamento al Servizio sociale emessi dal Tribunale per i minorenni di Bologna.

Per fare ciò si sono presi in considerazione tre particolari tipologie di procedimenti in ambito civile:

- a) procedimenti *de potestate*: procedimenti civili avviati su ricorso del Pubblico Ministero minorile o di una delle parti sulla base delle disposizioni contenute negli artt. 330 e 333 del Codice civile (decadenza dalla potestà sui figli e condotta del genitore pregiudizievole per i figli) per limitare la potestà genitoriale, nei casi di pregiudizio psico-fisico, morale, materiale e patrimoniale subito o presunto tale del minore.
- b) procedimenti amministrativi o rieducativi: procedure avviate sulla base di un ricorso ex art. 25 R.D.L. n. 20 del 1934 (e successive modifiche) nei confronti di minori con problematiche comportamentali o a rischio di devianza (minorì che presentano *“irregolarità della condotta o del carattere”* ovvero che siano vittime della prostituzione o di reati sessuali)
- c) procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità: procedure avviate su ricorso del Procuratore minorile e volte all'accertamento dello stato di abbandono (e conseguente dichiarazione di adottabilità) del minore privo di assistenza morale e materiale (l. 184/1983 e successive modifiche).

Attualmente, i sistemi informativi giudiziari hanno la possibilità di rilevare nei procedimenti catalogati la disposizione da parte del Tribunale dell'affidamento al Servizio sociale, tuttavia si tratta di un inserimento lasciato alla discrezionalità del personale amministrativo e che non riveste particolare importanza ai fini dell'espletamento delle procedure civili, e quindi la sua rilevazione può non avvenire in modo puntuale. Per questo motivo, al fine di realizzare un'indagine campionaria rappresentativa dei provvedimenti di questo tipo contenuti nei procedimenti oggetto della ricerca, è stato necessario seguire un percorso specifico che tenesse conto della collocazione dei fascicoli e della loro accessibilità.

Per quanto riguarda l'accessibilità della documentazione, per facilitare la rilevazione, si è scelto di limitarla ai procedimenti aperti nel periodo gennaio 2008 – dicembre 2012 e che alla data di avvio della rilevazione (15 gennaio 2013) risultavano ancora pendenti, ossia non risultavano essere ancora giunti a provvedimento definitivo.¹

Nello specifico per quanto riguarda il Tribunale per i Minorenni di Bologna, all'avvio della rilevazione si è compreso come sia le procedure amministrative ex art. 25 che le procedure di dichiarazione dello status di adottabilità non potessero rientrare nella popolazione d'indagine per motivazioni tra di loro diverse:

- Procedure amministrative. La procedura adottata dal Tribunale per i minorenni di Bologna

¹ In tutto il report quando si fa riferimento a procedure aperte nel periodo di riferimento si intende l'insieme delle procedure iscritte a ruolo in un determinato anno e che possono essere arrivate o meno a conclusione dell'iter processuale. Quando si fa riferimento alle procedure pendenti ci si riferisce ad un dato di stock, ossia la fotografia delle procedure che ad una determinata data, indipendentemente dall'anno di apertura, non risultano essere pervenute a provvedimento definitivo e quindi archiviate.

prevede che, esperita l'istruttoria, venga emesso un unico provvedimento definitivo a cui segue l'archiviazione del fascicolo se non reclamato in Corte d'Appello. I fascicoli amministrativi pendenti non contengono quindi decreti, poiché rimangono pendenti solo finché non viene completata l'istruttoria. Ciò non toglie che nei fascicoli amministrativi il Tribunale possa disporre l'affidamento ai Servizi sociali, ma solo nell'unico decreto definitivo che chiude ed archivia il procedimento (e che però, come è stato già riportato in precedenza, non è oggetto di questa rilevazione).

- **Procedure di adottabilità.** È prassi per il Tribunale disporre la sospensione della potestà genitoriale e la relativa nomina del tutore, nonché attribuire ai Servizi sociali incarichi di diverso tipo ma non l'affidamento del minore.

L'esplicitazione di queste modalità, oltre a permettere una prima comprensione del *modus operandi* del Tribunale per i minorenni di Bologna, ha comportato un restringimento del campo d'indagine alle sole procedure *de potestate*, analizzate suddividendole in procedure per la decadenza (ex art. 330 c.c.) e interventi per la limitazione della potestà (ex art. 333 c.c.).

Al 31 dicembre 2012, presso il Tribunale per i minorenni di Bologna, erano pendenti 3551 fascicoli rientranti nel campo di pertinenza della ricerca, dopo aver escluso le procedure amministrative e di adottabilità.

Tabella 1. Tribunale per i minorenni di Bologna. Quantificazione della popolazione di fascicoli pendenti di interesse e determinazione della popolazione campionaria al 31 dicembre 2012.

Natura del procedimenti	Numero fascicoli pendenti	%	Determinazione del numero di fascicoli da rilevare
Procedure per la decadenza della potestà art. 330 c.c.	731	21%	61
Interventi per la limitazione della potestà art. 333 c.c.	2.820	79%	239
Totale	3.551	100%	300

Il progetto di ricerca ha previsto la rilevazione di 300 fascicoli relativi agli ultimi 5 anni nei quali venisse disposto almeno un provvedimento di affidamento al Servizio sociale. La tabella 1 illustra la situazione della popolazione di fascicoli di interesse e il numero dei fascicoli da rilevare per ciascuna tipologia dei procedimenti.

Il campione di fascicoli da rilevare è stato individuato, a partire dalla lista complessiva dei procedimenti pendenti rientranti nel criterio di ricerca (n. 3551 fascicoli), adottando un passo costante di estrazione e, nel caso il fascicolo prescelto non contenesse alcun decreto di affidamento al servizio oppure fosse stato nel frattempo archiviato, veniva preso in considerazione quello precedente oppure, in seconda scelta, quello successivo.

1.2. L'attività di rilevazione

La rilevazione si è svolta nel periodo 15 gennaio – 31 maggio 2013 all'interno dei locali del Tribunale per i minorenni di Bologna, ed è consistita, nel reperimento fisico dei fascicoli da rilevare, estratti da una lista di procedimenti pendenti, e nell'inserimento dei dati secondo una scheda di rilevazione che verrà in seguito illustrata.

Partendo dall'elenco dei fascicoli aperti nei 5 anni, fornito dal personale del Tribunale per i minorenni, è stato possibile individuare i fascicoli oggetto di analisi. Dopo l'individuazione

dei pendenti, si è consultata la loro collocazione nel sistema informatizzato del Tribunale chiamato Sicam (Cancelleria, stanza del Giudice...) e si è provveduto al recupero fisico dei fascicoli stessi per l'inserimento dei dati.

Il reperimento fisico dei fascicoli non sempre è stato agevole in quanto diverse erano le collocazioni possibili e non sempre erano accessibili (trovandosi il fascicolo per esempio nella stanza del Giudice dove si stava tenendo un'udienza).

L'inserimento dati, svolto dalle rilevatrici quasi interamente in modalità condivisa, ha avuto luogo prevalentemente nel pomeriggio, per poter usufruire più facilmente degli spazi e non disturbare il lavoro delle Cancellerie. I fascicoli estratti e consultati sono stati riposti nella loro postazione al termine del lavoro quotidiano.

La supervisione di un Giudice onorario del tribunale ha permesso di chiarire alle rilevatrici molti aspetti riguardanti l'istituto dell'affidamento al Servizio sociale e la procedura seguita dal Tribunale per i minorenni. Inoltre, la figura del Giudice onorario ha fatto da tramite tra le rilevatrici e le Cancellerie, spiegando la ricerca e i compiti da svolgere, nonché con i Giudici quando si è trattato di recuperare fascicoli che si trovavano nelle loro rispettive stanze.

1.3. *La scheda di rilevazione*

La rilevazione delle informazioni e dei dati contenuti in ciascun fascicolo è stata realizzata compilando una scheda di rilevazione elaborata appositamente (si veda l'allegato 1). La scheda è articolata secondo alcune sezioni dedicate alla rilevazione dei dati non sensibili riferiti al minore interessato dal procedimento, delle motivazioni d'intervento dell'Autorità giudiziaria e dei dati relativi ad ogni singolo provvedimento.

Nel dettaglio sono state rilevate le seguenti informazioni:

 Data apertura del fascicolo;
 Fascicolo è unito ad uno precedente o ad uno successivo²;
 Ricorrente;
 Riferimento normativo;
 Numero di bambini coinvolti nel fascicolo;
 Anno di nascita dei bambini;
 Residenza dei bambini;
 Cittadinanza dei bambini;
 Convivenza dei bambini all'apertura del procedimento;
 Principali motivazioni alla richiesta d'intervento dell'Autorità giudiziaria rispetto ai minori;
 Principali motivazioni alla richiesta d'intervento dell'Autorità giudiziaria rispetto alla famiglia;
 Numero di decreti presenti nel fascicolo;
 Data dell'ultimo decreto;
 Data del decreto di affidamento ai Servizi sociali;
 Numero di ordine del decreto di affidamento nel complesso dei decreti;
 Bambini del fascicolo interessati dal decreto;
 Ente pubblico a cui viene comunicato il decreto;
 Decreto d'urgenza;
 Trascrizione completa delle prescrizioni contenute nel decreto;
 Sintesi delle prescrizioni disposte dal Tribunale per i Minorenni.

Alcune di queste informazioni sono state ricavate direttamente dalla copertina dei fascicoli (la data di apertura, il numero di bambini coinvolti, l'anno di nascita, la residenza), nei decreti invece sono state rilevate le motivazioni dell'intervento, la data del decreto, le sintesi delle

² Si tratta di casi in cui il minore o la famiglia biologica sono stati oggetto di più procedimenti nel corso del tempo, oppure sono state aperte due procedure diverse essendo pervenuti due ricorsi.

prescrizioni, mentre la nazionalità del/dei minori di età e il luogo in cui si trovava all'apertura del procedimento, se non presenti nella copertina o nel decreto, sono stati rilevati dalla documentazione interna. Queste ultime due informazioni sono state le più difficili da reperire.

Per quanto riguarda la convivenza del minore di età, questa è stata di difficile identificazione nei casi in cui questi sia stato collocato in diversi luoghi in breve tempo: per esempio nei casi di collocamento d'urgenza ex art. 403 c.c., oppure se ricoverato in ospedale ma rientrato in seguito presso l'abitazione familiare. Inoltre, non sempre nella documentazione risulta riportata la composizione del nucleo familiare, così da non essere certi se il minore di età abitasse solo con i genitori o se fossero presenti altri parenti, come nonni o zii.

Per quanto riguarda la cittadinanza, quando non italiana, il dato poteva essere non noto oppure cambiare da un documento all'altro. Inoltre, è stato necessario inserire la cittadinanza dei genitori e non già quella del minore di età, dal momento che ogni Stato autoregolamenta le modalità della sua acquisizione, così che può succedere, come avveniva in Italia fino al 1983, che la madre non trasmetta al figlio la propria cittadinanza, ma prevalga quella del coniuge maschio.

Un'attenzione particolare è stata dedicata all'analisi del dispositivo del provvedimento, scegliendo sia di trascrivere per intero quest'ultimo (per permettere una successiva analisi testuale), sia di riportarne una sintesi costruita attraverso la scelta di alcune categorie predeterminate, suddivise per tematica. In particolare, le prescrizioni sono state suddivise in: riguardanti il minore di età (formulazione progetto quadro, valutazione psicologica, sostegno psicoterapico, divieto di espatrio etc); riguardanti i genitori (limitazione e sospensione della potestà genitoriale, valutazione e recupero delle capacità genitoriali, allontanamento dall'abitazione, etc.); riguardanti la relazione bambino-genitori (disciplinare o monitorare la relazione); riguardanti il collocamento del minore e la sua prosecuzione (collocamento presso uno dei genitori, presso parenti idonei, presso struttura madre-bambino, in idoneo ambiente etc); ed infine le prescrizioni generiche (incarico di vigilanza e sostegno; incarico di attuare, in concerto con Asl, tutti gli interventi utili, etc.).

1.4. Una stima del ricorso all'istituto dell'affidamento ai Servizi sociali

In che misura il Tribunale per i minorenni di Bologna fa ricorso all'istituto dell'affidamento ai Servizi sociali nei procedimenti qui di interesse? Prima di rispondere a questa domanda vale la pena ricordare che l'attività complessiva in ambito civile del Tribunale per i minorenni interessa:

- a) domande di adozione nazionale;
- b) richieste d'idoneità all'adozione internazionale;
- c) procedure contenziose;
- d) procedure di volontaria giurisdizione.

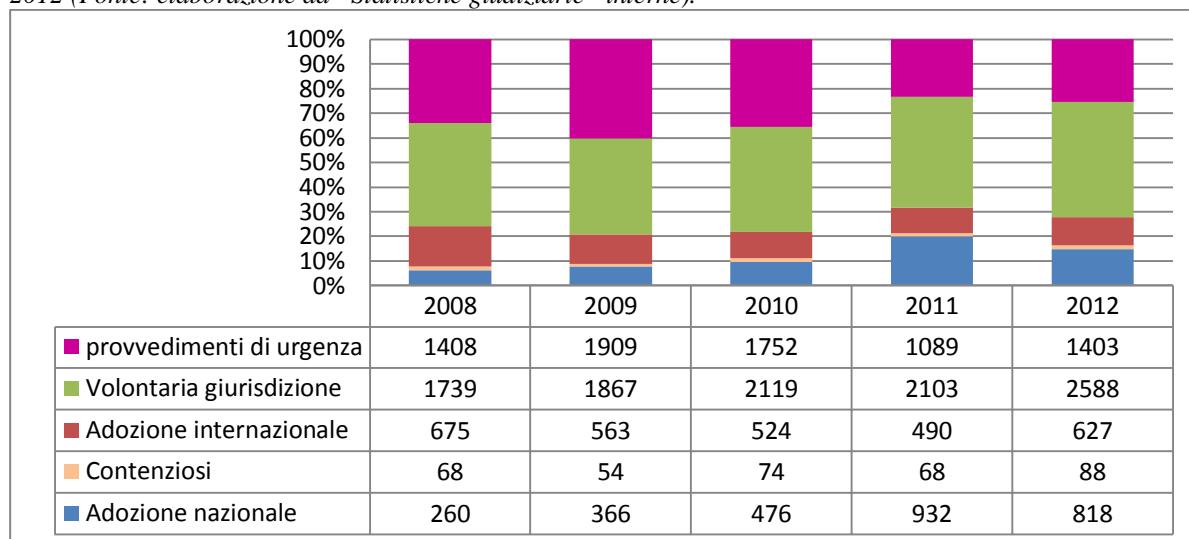
Per illustrare il peso che queste quattro macroaree rivestono nell'attività del Tribunale per i minorenni di Bologna, si può ricorrere alle "Statistiche giudiziarie" che il Tribunale stesso presenta trimestralmente al Ministero di Giustizia, in particolare ai dati sui provvedimenti. Da sottolineare che le procedure *de potestate* rientrano nella "volontaria giurisdizione" e che, anche se i provvedimenti emessi d'urgenza costituiscono una categoria a se stante, sono in buona parte riconducibili alle procedure di adottabilità e a quelle *de potestate*, essendo

disposti ex art. 336 c.c. o ex art. 10 l. 184/83³.

Il grafico mostra come i provvedimenti emessi nell'ambito della *volontaria giurisdizione* rappresentino tra il 39% e il 47% del totale dei provvedimenti civili emessi tra il 2008 e il 2012, percentuale che sale se si considerano anche i provvedimenti d'urgenza (compresi tra il 23% del 2011 ed il 40% del 2009). L'andamento dei provvedimenti è decisamente crescente nel corso degli anni, passando da 1739 decreti del 2008 ai 2588 del 2012.

Dei rimanenti provvedimenti, la percentuale più alta riguarda i provvedimenti d'idoneità delle coppie aspiranti all'adozione internazionale (tra il 10% ed il 16%), anche se questi negli ultimi due anni vengono sorpassati dall'insieme dei provvedimenti inerenti l'adozione nazionale: dichiarazioni di adottabilità, affidamenti preadottivi, sentenze di adozione nazionale, sentenze di adozione ai sensi dell'art. 44. I provvedimenti contenziosi riguardano percentuali esigue, assestandosi sotto il 3%.

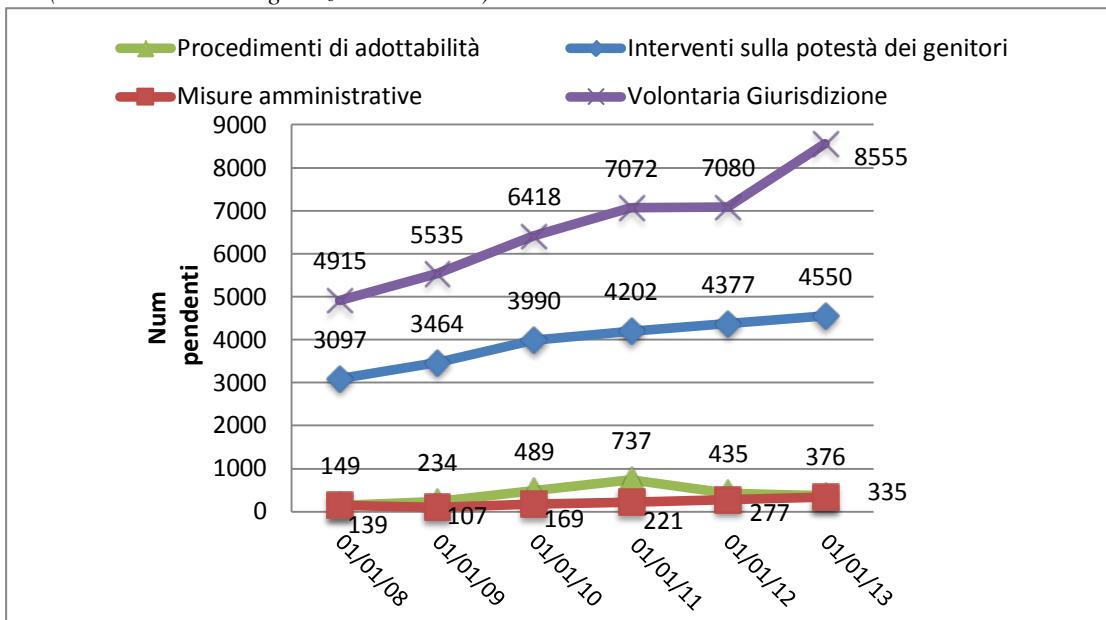
Grafico 1. Tribunale per i minorenni di Bologna. Provvedimenti civili secondo cinque macroaree; periodo 2008-2012 (Fonte: elaborazione da "Statistiche giudiziarie" interne).



Il grafico 2 mostra invece l'andamento temporale dei procedimenti pendenti ad inizio di ciascun anno di riferimento, ossia i fascicoli aperti anche in anni precedenti ma non ancora archiviati. I dati evidenziano che tra l'inizio del 2008 e la fine del 2012, per i procedimenti di volontaria giurisdizione aperti presso il Tribunale per i minorenni di Bologna, ossia la macroarea che racchiude i procedimenti d'interesse per la ricerca, vi è stata una crescita costante tra il 2008 ed il 2011 e nel corso del 2012 si può notare un'impennata dei pendenti. Ciò ha comportato che le procedure nel corso dei 5 anni di riferimento siano aumentate del 74%.

³ Le procedure oggetto di questa ricerca si collocano all'interno della volontaria giurisdizione e riguardano il 76% dei procedimenti aperti per questa categoria negli anni di riferimento della ricerca. Nel 2012, ad esempio, il 19% dei rimanenti procedimenti riguardano la regolazione della potestà dei genitori naturali (art. 317 bis c.c.), competenza che dal 1 gennaio 2013, con la legge l. 219 del 2012 sul riconoscimento dei figli naturali, è stata trasferita al Tribunale ordinario, assieme ad altre competenze di carattere contenzioso.

Grafico 2. Tribunale per i minorenni di Bologna. Andamento temporale dei procedimenti pendenti. Periodo 2008-2012 (Fonte: "Statistiche giudiziarie" interne).



Per avere un quadro dell'utilizzo dell'istituto dell'affidamento ai Servizi sociali, si è dovuto analizzare singolarmente e in modo più approfondito tutti i 3551 fascicoli relativi ai procedimenti interessati dalla ricerca e pendenti alla data del 31 dicembre 2012⁴.

Tale interrogazione del sistema informatizzato ha permesso di rilevare che il 60% dei pendenti contiene la disposizione di affido ai Servizi sociali:

Tabella 2. Tribunale per i minorenni di Bologna. Disposizione di affidamento ai Servizi sociali secondo il ricorrente. Procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012. (Fonte: statistiche giudiziarie interne; dati aggiornati al 31 maggio 2013).

Decisione	n. fascicoli	%
Affido al Servizio sociale	1435	60%
Non disposizione dell'Affido al Servizio sociale	2116	40%
Totale fascicoli	3551	100%

Per poter comprendere la frequenza con la quale viene disposto l'affidamento al Servizio sociale, i fascicoli pendenti sono stati analizzati tenendo conto del soggetto che ha presentato ricorso per l'apertura del procedimento e delle decisioni prese laddove non sia stato disposto l'affidamento ai Servizi sociali.

Per quanto riguarda il ricorrente, sono stati analizzati i 3551 fascicoli pendenti suddividendoli tra i due possibili ricorrenti: Pubblico ministero minorile e parte privata (singolo genitore, entrambi i genitori, altri soggetti titolati al ricorso...). Si tratta, in primis, di ricongiungere il ricorrente con la predisposizione o meno dell'affidamento al Servizio sociale. I

⁴ Si è interrogato il database chiedendo alla data del 31 dicembre 2012 quali fossero i fascicoli che risultavano aperti e quindi non arrivati a provvedimento definitivo rispetto alle procedure analizzate. A tal data sono risultati aperti 3551 fascicoli aperti nel periodo 2008-2012. Si è trattato quindi di entrare nella scheda informatizzata di ognuno dei procedimenti e di guardare se il dispositivo dei provvedimenti emessi contenesse l'affidamento al Servizio sociale.

risultati di questa esplorazione sono riportati nella tabella 3.

Tabella 3. Tribunale per i minorenni di Bologna. Disposizione di affidamento ai Servizi sociali secondo il ricorrente. Procedimenti pendenti al 30 novembre 2012. (Fonte: statistiche giudiziarie interne; dati aggiornati al 31 maggio 2013).

Tipo di ricorrente	Tot. Fascicoli	% sul totale dei fascicoli	Disposto As	% di As
Pubblico ministero minorile	3268	92%	2072	63%
Ricorso di parte	283	8%	43	15%
Totale	3551	100%	2115	

Suddividendo i procedimenti pendenti in base al ricorrente è possibile notare che sono rari i ricorsi di parte privata (8%) e che per tali ricorsi prevale nettamente la non disposizione dell'affidamento al Servizio sociale (85%). Per quanto riguarda i ricorsi presentati dal Procuratore della Repubblica, essi rappresentano il 92% sul totale dei fascicoli pendenti e nel 63% di questi è stato disposto l'affidamento al Servizio sociale.

Il fatto che le percentuali tra disposizione e non disposizione dell'affidamento siano così diversificate in base al ricorrente è spiegabile andando a verificare quali sono le decisioni più importanti prese dal Tribunale, nel momento in cui non è utilizzato l'istituto. Infatti, è presumibile pensare che laddove sia il Procuratore a presentare ricorso, prevalentemente lo faccia per chiedere la sospensione, la decadenza o ablazione della potestà genitoriale di uno od entrambi i genitori e laddove il Tribunale ritenga tali richieste fondate potrà ricorrere allo strumento dell'affidamento al Servizio sociale per procedere.

Nel caso in cui invece il ricorso sia presentato da uno dei genitori, l'obiettivo molto spesso è quello di chiedere all'Autorità giudiziaria la decadenza della potestà dell'altro genitore, se tale richiesta si rivela fondata, il Tribunale procederà alla decadenza ma non utilizzerà l'istituto, dal momento che rimarrà un genitore, il ricorrente, in possesso della potestà genitoriale. I dati presentati nella tabella 4, suffragano queste considerazioni; essi sono stati ottenuti elaborando le informazioni inserite dalle Cancellerie nelle schede informatizzate di ciascun procedimento.

I dati qui raccolti soffrono del fatto che i procedimenti in oggetto, che risultavano pendenti al 31 dicembre 2012 e, in buona parte risultavano ancora pendenti al momento della rilevazione delle informazioni (31 maggio 2013), non erano arrivati a provvedimento definito oppure erano ancora senza un provvedimento. Infatti, quasi un procedimento su due sta ancora attendendo un provvedimento, provvisorio o definitivo che sia.

Nella categoria “Altri provvedimenti” rientra il 26% dei casi. Tale voce, utilizzata nel sistema informativo del Tribunale, non permette di avere un'indicazione precisa sul contenuto dei provvedimenti. Questa categoria è utilizzata dalle Cancellerie laddove il dispositivo non è tipizzato in una categoria ben definita da parte del database informatico; essa racchiude moltissime tipologie di provvedimenti, sia di tipo provvisorio che definitivo. Si trovano infatti all'interno di questa voce svariati riferimenti: le convocazioni delle udienze, gli accoglimenti o rigetti di un'istanza, le nomine di tutore, consulente tecnico d'ufficio, curatore speciale, i decreti di correzione per errore materiale ed altre tipologie di provvedimenti di importanza secondaria.

Tabella 4. Tribunale per i minorenni di Bologna. Dispositivi più importanti nei procedimenti senza affidamento al Servizio sociale. Procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012. Periodo 2008-2012 (Fonte: elaborazione dal sistema informatizzato “Sicam”).

<i>Dispositivo</i>	<i>Ricorrente</i>		
	Pmm	Parte	Totale
Nessun provvedimento	49%	64%	51%
Incarico ss/consultorio/ctu	30%	8%	26%
Altri provv.	5%	13%	6%
Rigetto decadenza	7%	2%	6%
Affido ad un genitore	2%	5%	3%
Sospensione potestà	3%	-	2%
Non luogo a provvedere	3%	-	2%
Archiviazione per maggiore età	1%	1%	1%
Decadenza potestà	-	3%	1%
Affido condiviso	-	3%	1%
Affido a parenti/persone	-	1%	1%
Totale	100%	100%	100%
<i>(N.)</i>	<i>(1196)</i>	<i>(239)</i>	<i>(1435)</i>

Quindi, sommando i procedimenti senza la disposizione di un provvedimento con quelli rientranti nella categoria “altri provvedimenti” ci rendiamo conto che disponiamo di informazioni solo nel 43% dei casi. Nonostante ciò, possiamo dire che in un procedimento su quattro è disposto un incarico per i Servizi sociali o per altri servizi. Nello specifico si tratta di incarichi di vigilanza, sostegno e prescrizioni specifiche, per i servizi o per i genitori, comprensiva dell'allontanamento di un genitore o del minore, ma senza che vi sia la disposizione dell'affido ai Servizi sociali. Tale disposizione si incontra molto più frequentemente laddove il ricorrente sia il Pubblico Ministero minorile (30%), mentre relativamente rara è nei casi di ricorso di parte privata (8%).

Nel caso di ricorso di parte privata, oltre a notare che i casi senza provvedimento sono di 15 punti più alti rispetto ai casi di ricorso del PMm, si possono incontrare casi di decadenza o rigetto di decadenza della potestà (5%), affido condiviso (3%), affido a parenti o a terzi (1%) e con più frequenza rispetto ai ricorsi del PMm l'affido a un genitore (5%).

2. BAMBINI E RAGAZZI AFFIDATI AI SERVIZI SOCIALI

2.1. I bambini coinvolti in base al procedimento, all'età e alla residenza

Prima di analizzare i dati riferiti ai soggetti coinvolti, occorre far presente che nel momento in cui viene aperto un procedimento *de potestate* vi saranno iscritti di norma tutti i minori che compongono il nucleo familiare. Ciò sta a significare che i 509 minori interessati dalla ricerca corrispondono alla popolazione di minori presenti nei rispettivi 299 fascicoli o famiglie.

Di seguito si cercherà di tracciare un breve profilo di questi minorenni in base alle pur circoscritte informazioni disponibili nei fascicoli.

I dati contenuti nella tabella 1 mostrano la frequenza di bambini presenti nei fascicoli⁵:

Tabella 1. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minorì coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali (valori percentuali sulla frequenza dei minori, non sono presenti casi con 7 minori).

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
1 minore	48%	58%	56%
2 minori	27%	28%	27%
3 minori	15%	10%	11%
4 minori	5%	3%	4%
5 minori	2%	1%	1%
6 minori	2%	-	1%
8 minori	2%	-	-
Totali	100%	100%	100%
(Tot. fascicoli)	(60)	(239)	(299)
(N. minori)	(119)	(390)	(509)

I 509 minori coinvolti si distribuiscono con percentuali significative tra 1 e 4 minori presenti contemporaneamente, mentre le situazioni con 5, 6 o 8 minori risultano marginali.

Rispetto alle due procedure *de potestate*, i casi di limitazione della potestà mostrano una frequenza di minori coinvolti singolarmente superiore di 10 punti rispetto ai casi di decadenza (58 e 48%).

Quindi, complessivamente, per più della metà dei casi soltanto un minore è interessato dalla vicenda giudiziaria, mentre in quasi 3 fascicoli su 10 sono presenti due fratelli e l'11% dei fascicoli coinvolge 3 minori.

Proseguendo nell'analisi, possiamo sapere di più sui 509 minori se si considera la loro età al momento dell'intervento dell'Autorità giudiziaria (tabella 2). I dati relativi alle fasce d'età dei minori suddivisi in base alle due procedure mostrano come i bambini piccolissimi (0-2 anni) abbiano un peso maggiore nei casi d'intervento per decadenza: 24 punti (a fronte dei 17 delle procedure di limitazione), mentre per quest'ultime sono più significativamente

⁵ I 239 procedimenti d'intervento per la limitazione della potestà genitoriale sono stati aperti ex art. 333 c.c., mentre i procedimenti per la decadenza della potestà genitoriale sono stati aperti in 54 casi ex art. 330 c.c. e in 16 casi ex artt. 330-333 c.c. per un totale di 60 fascicoli.

rappresentati i bambini tra i 6 e 10 anni (32%).

Complessivamente, il 30% dei bambini, ossia la percentuale più alta, risulta avere un'età compresa tra i 6 e i 10 anni al momento dell'intervento dell'Autorità giudiziaria, a seguire incontriamo, entrambe con 19 punti, i piccolissimi (0-2 anni) e gli adolescenti (14 e oltre). Le percentuali più basse le incontriamo per i bambini 3-5 anni (17%) e la fascia 11-13 (15%).

Tabella 2. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi in base all'età (valori percentuali).

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Percentuale sui minori
0-2 anni	24%	17%	19%
3-5 anni	18%	17%	17%
6-10 anni	24%	32%	30%
11-13 anni	13%	15%	15%
14 e oltre	21%	18%	19%
Totali	100%	100%	100%
<i>(N. minori)</i>	<i>(119)</i>	<i>(390)</i>	<i>(509)</i>

Altre informazioni interessanti possono essere ricavate dalla residenza dei minori. Si è raccolta l'informazione riguardante la provincia di residenza del minore al momento dell'apertura del procedimento. Occorre precisare che nel corso del procedimento il minore può essere collocato in ambiente extrafamiliare sul territorio di un'altra provincia, ma, salvo casi particolari, il minore rimarrà seguito dal comune di residenza o dall'ente di competenza.

Tabella 3. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori coinvolti nei procedimenti aperti al 31 dicembre 2012 e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi in base alla provincia di residenza (valori percentuali).

Provincia	Numero di minorì	Percentuale sui minori
Bologna	107	21%
Modena	98	19%
Reggio Emilia	79	16%
Ravenna	51	10%
Ferrara	46	9%
Piacenza	36	7%
Forlì-Cesena	35	7%
Parma	30	6%
Rimini	27	5%
Totali	509	100%

È la provincia di Bologna, sede del Tribunale per i minorenni e capoluogo di regione, a raccogliere la percentuale più alta di minori: 21%; segue a breve la provincia di Modena (19%) e quella di Reggio Emilia (16%). I dati di queste prime tre province rispecchiano il fatto di essere le province più popolose dell'Emilia Romagna.⁶

Delle rimanenti province solo quella di Ravenna raccoglie un dato pari a 10 punti; mentre Ferrara, Piacenza, Forlì-Cesena, Parma e Rimini si assestano tra i 9 e i 5 punti percentuali.

⁶ Popolazione residente al 1 gennaio 2012: Bologna 998.931, Modena 705.164, Reggio Emilia 534.014 (Fonte: portale statistica Emilia Romagna. statistica.regione.emilia-romagna.it/)

2.2. I bambini e la loro famiglia all’apertura del procedimento

I dati presentati di seguito fanno riferimento al contesto familiare (con chi vive il minore?) in cui si trova il minore all’apertura del procedimento da parte dell’Autorità Giudiziaria. Con “contesto familiare” si intende non soltanto quello della famiglia naturale e di origine, ma anche il contesto di accoglienza nel quale può trovarsi temporaneamente il minore.

La tabella 4 raccoglie le informazioni rispetto alla convivenza del minore all’apertura del procedimento:

Tabella 4. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali suddivisi per convivenza all’apertura del procedimento (valori percentuali).

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
Famiglia con entrambi i genitori	61%	44%	48%
Famiglia monogenitoriale	22%	24%	24%
In comunità con un genitore	4%	12%	10%
In comunità residenziale	3%	5%	5%
Solo con parenti	4%	5%	5%
Con un solo genitore e parenti	5%	4%	4%
Famiglia ricostituita (con un genitore ed il/la nuovo/a compagno/a)	0%	3%	3%
Famiglia affidataria residenziale	1%	2%	2%
Altra situazione	0%	1%	1%
In ospedale	-	-	-
Totale	100%	100%	100%
(N. minori)	(119)	(390)	(509)

Nei casi d’intervento dell’Autorità giudiziaria per decadenza (art. 330 c.c.) le famiglie in cui sono presenti entrambi i genitori superano il 60%; dato che scende al 44% nei casi di limitazione della potestà. Una differenza tra le due procedure la possiamo incontrare anche osservando i casi del collocamento in comunità con un genitore: nelle procedure per la limitazione risultano triplicati (12% e 4%).

Complessivamente, la famiglia composta da entrambi i genitori sfiora la metà dei 509 minori coinvolti, e se a questo dato aggiungiamo i minori che vivono con un solo genitore, con un genitore e parenti e in famiglia ricostruita con un genitore raggiungiamo il punteggio percentuale di 78, ossia più di 3 minori su 4, al momento dell’intervento dell’Autorità giudiziaria vivono in un contesto familiare con almeno un genitore.

La presenza di famiglie con entrambi i genitori riflette il dato statistico regionale che vede questo tipo di nucleo rappresentare quasi una famiglia su due (49,4%), mentre la famiglia monogenitoriale risulta sovrarappresentata, riguardando a livello statistico solo il 12,3% delle famiglie,⁷ dato che riflette una possibile condizione di fragilità, specialmente laddove non vi sia una famiglia allargata o una rete sociale in grado di aiutare il nucleo.

Risulta interessante notare che i minori in comunità con un genitore sono il 10%, percentuale che si dimezza se guardiamo ai minori in comunità da soli. In quest’ultimo caso si può trattare di collocamenti d’urgenza in seguito ai quali è stata aperta una procedura e per i

⁷ Dati Istat- Indagine multiscopo annuale sulle famiglie, “Aspetti della vita quotidiana”, marzo 2011. Si precisa che in tale rilevazione rientrano nel concetto di famiglia sia le persone coabitanti legate da vincoli di matrimonio che quelle legate da vincoli affettivi

quali non era opportuno collocare il minore assieme ad un genitore, oppure quest'ultimo ha rifiutato il collocamento con il figlio; infine si può trattare anche di casi di collocamento decisi in una precedente procedura. Per quanto riguarda invece i minori in comunità con un genitore, si tratta delle c.d. comunità mamma-bambino e riguardano principalmente i casi di bambini piccoli o piccolissimi collocati in comunità con la madre al fine di permettere a quest'ultima d'intraprendere un percorso terapeutico, oppure di casi di allontanamento dall'abitazione familiare per i maltrattamenti spesso perpetrati dal padre o dal convivente della madre.

Complessivamente, i minori fuori dalla propria famiglia, ossia che non vivono né con i genitori né con parenti al momento dell'apertura della procedura, sono il 7%.

Non sono stati rilevati casi di minori ricoverati in ospedale, mentre 4 minori (dato inferiore all'1%) vivono in un'altra situazione, come ad esempio con un genitore ed un altro nucleo non imparentato e per il quale non è stato disposto l'affidamento familiare.

2.3 Bambini italiani e stranieri

Nella scheda di rilevazione è stato riportato anche se il minore interessato dal provvedimento era (o meno) di nazionalità italiana, ossia se almeno uno dei suoi genitori era di nazionalità italiana. Per i minori stranieri, nel caso in cui le nazionalità dei genitori fossero differenti, sono state indicate entrambe, dal momento che ogni Paese regola autonomamente la modalità di trasmissione della cittadinanza e non si poteva essere certi sulla doppia cittadinanza o a quale nazionalità doveva appartenere il minore. La tabella 5 riporta i dati distinti tra italiani e stranieri.⁸

Tabella 5. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi in base alla cittadinanza (bambini di cittadinanza mista sono inferiori all'1% e rientrano tra i bambini italiani)

	Numero minori	Percentuale sui minori
Italiani	263	52%
Stranieri	246	48%
Totale	509	100%

I bambini con entrambi i genitori stranieri sono di poco inferiori ai bambini con almeno un genitore italiano, infatti la differenza percentuale è di soli 4 punti.

I bambini stranieri e di conseguenza le famiglie straniere risultano sovrarappresentate rispetto ai dati statistici regionali, laddove gli stranieri residenti in Emilia Romagna al primo gennaio 2012 risultavano essere l'11,9 % su una popolazione di 4.459.246 abitanti, dato che ci parla di una situazione di fragilità, se non a volte di fallimento del progetto migratorio, che sembra discendere dalla condizione di cittadini immigrati.

Se il dato sulla cittadinanza viene messo in relazione con l'età dei minori stranieri al momento dell'apertura, il risultato che emerge è riportato nella tabella 6.

⁸ I dati sulla cittadinanza non sono stati suddivisi in base al procedimento perché i minori italiani e stranieri sono omogeneamente suddivisi nelle due procedure.

Tabella 6. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi in base alla cittadinanza e all'età.

Fasce d'età	Minori stranieri	Minori italiani	Totale
0-2 anni	17%	20%	19%
3-5 anni	18%	17%	18%
6-10 anni	30%	30%	30%
11-13 anni	15%	15%	15%
14 e oltre	19%	18%	18%
Totali	100%	100%	100%
(N. minori)	(246)	(263)	(509)

Si può ritenere che la cittadinanza non vada ad incidere in modo particolare sull'età dei minori, infatti la differenza maggiore risulta essere di soli 3 punti in più per i minori italiani nella fascia 0-2 anni.

Passiamo ora a considerare le nazionalità dei minori stranieri, tenendo conto che nel caso in cui i genitori siano di nazionalità diverse sono state riportate entrambe. I dati così elaborati sono raccolti nella tabella 7.

Tabella 7. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori stranieri coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi in base alla cittadinanza.

Nazionalità	N minori stranieri	%
Marocchina	61	25%
Rumena	22	9%
Nigeriana	18	7%
Tunisina	18	7%
Albanese	14	5%
Serba	10	4%
Bengalese (Bangladesh)	9	4%
Pakistana	9	4%
Bosniaca	8	3%
Moldava	7	3%
Ucraina	7	3%
Ivoriana	6	2%
Ghanese	5	2%
Guinea	5	2%
Turca	5	2%
Senegalese	4	1%
Cinese	3	1%
Equadoregna	3	1%
Marocchina-Rumena	3	1%
Mauriziana	3	1%
Altre Nazionalità Con 2 Soli Minori	16	7%
Altre Nazionalità Con 1 Solo Minore	10	4%
Totale minori	246	100%

Le nazionalità rappresentate nei fascicoli risultano essere 37 e provengono da Europa, Africa, Asia, Americhe ed Oceania. Ben un bambino su 4 risulta marocchino, seguono a grande distanza la nazionalità rumena (9%) e i minori di origine nigeriana e tunisina (entrambi al 7%).

Possiamo sapere di più rispetto ai minori stranieri e alle loro famiglie andando a guardare la presenza o meno di fratelli e sorelle all'interno dello stesso procedimento e comparando questo dato con i numeri dei bambini italiani (tabella 8).

Tabella 8. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi in base alla cittadinanza e al numero di bambini per procedimento (non sono presenti fascicoli con sette minori).

	Minori stranieri	Minori italiani	Totale
Un minore	29%	36%	33%
Due minori	32%	32%	32%
Tre minori	18%	21%	19%
Quattro minori	8%	9%	9%
Cinque minori	4%	2%	3%
Sei minori	5%	-	2%
Otto minori	3%	-	2%
Totali	100%	100%	100%
(N. minori)	(263)	(246)	(509)

Il 32% dei minori stranieri, ossia la percentuale più alta di essi, è coinvolto assieme ad un fratello o ad una sorella nel procedimento, seguono a brevissima distanza i bambini o ragazzi coinvolti singolarmente (30%), mentre si distanziano i casi di tre fratelli (18%), quattro fratelli (8%) ed infine tra cinque e otto fratelli (complessivamente 12%).

Si può dire che le famiglie straniere coinvolte siano più numerose di quelle italiane, dal momento che il 20% di esse vede presenti dai 4 agli 8 fratelli e sorelle, dato che cala quasi della metà se si guarda ai minori italiani (11%); contemporaneamente i casi di minori singoli italiani è più alto di 6 punti rispetto agli stranieri.

Si prosegue l'analisi delle informazioni concernenti i minori stranieri considerando il dato rispetto alla convivenza all'apertura del procedimento (tabella 9):

Tabella 9. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi in base alla cittadinanza e alla convivenza all'apertura del procedimento.

	Percentuale sui minori stranieri	Percentuale sui minori italiani	Totale
Famiglia con entrambi i genitori	55%	41%	48%
Famiglia monogenitoriale	12%	35%	24%
In comunità con un genitore	15%	5%	10%
Solo con parenti	3%	7%	5%
In comunità residenziale	8%	2%	5%
Con un solo genitore e parenti	2%	5%	4%
Famiglia ricostituita (con un genitore ed il/la nuovo/a compagno/a)	3%	2%	3%
Famiglia affidataria residenziale	1%	2%	2%
Altra situazione	1%	1%	1%
In ospedale	-	-	-
Totali	100%	100%	100%
(N. casi)	(263)	(246)	(509)

La famiglia composta da entrambi i genitori supera il 55% dei 263 minori stranieri coinvolti, e se a questo dato aggiungiamo i minori che vivono con un solo genitore, con un genitore e parenti e in famiglia ricostruita con un genitore raggiungiamo il punteggio percentuale di 72, ossia più di 3 minori stranieri su 4, al momento dell'intervento dell'Autorità giudiziaria vivono in un contesto familiare con almeno un genitore.

I minori stranieri che all'apertura del procedimento vivono fuori dalla propria famiglia (comunità con o senza un genitore, famiglia affidataria) sono complessivamente il 24%. Confrontando questo dato con i minori italiani ci rendiamo conto che è molto più presente la

famiglia straniera con entrambi i genitori (14% in più) e che al contempo diminuiscono più che proporzionalmente i casi di famiglia straniera monogenitoriale (23% in meno).

Registrano un dato sensibilmente diverso anche le situazioni di collocamento di bambini e ragazzi stranieri in comunità genitore-bambino (più 10%) e senza il genitore (più 6%).

In chiusura di questo paragrafo dedicato alla cittadinanza della popolazione di minori coinvolti diamo alcune indicazioni relative alla residenza dei minori stranieri (tabella 9).

Tabella 9. Tribunale per i minorenni di Bologna. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi in base alla nazionalità e alla residenza.

Provincia	Minori stranieri	Minori italiani	Numero Minori
Bologna	28%	14%	21%
Modena	21%	18%	19%
Reggio Emilia	13%	18%	16%
Ravenna	10%	10%	10%
Ferrara	8%	10%	9%
Piacenza	6%	8%	7%
Forlì-Cesena	6%	8%	7%
Parma	4%	8%	6%
Rimini	4%	6%	5%
Totale	100%	100%	509

Come si può notare, i minori stranieri, rispetto a quelli italiani, risultano più concentrati a Bologna e a Modena.

3. I motivi d'intervento dell'Autorità giudiziaria

Nella scheda di rilevazione si è scelto di riportare le motivazioni principali che stanno alla base dell'apertura del procedimento pendente da parte dell'Autorità giudiziaria. Queste sono state suddivise in: motivazioni che riguardano il minore e motivazioni che riguardano la famiglia.

3.1. Motivi d'intervento dell'Autorità Giudiziaria rispetto ai minori

Per delineare le motivazioni rispetto al minore di età che hanno portato l'Autorità giudiziaria ad intervenire, si sono individuate 11 modalità riassuntive⁹ oltre, ovviamente, alla possibilità che non sia in capo al minore la motivazione alla base del procedimento.

Tali motivazioni rilevate possono riguardare un agito del minore, anche a fronte di genitori senza particolari problematiche, oppure-sintomo di sofferenza psico-fisica del minore, o ancora violenze subite dal minore. Si sono inseriti anche i casi in cui il pregiudizio o la situazione è solamente presunta e non ancora accertata.

Le motivazioni d'intervento dell'Autorità giudiziaria rispetto al minore sono state catalogate come segue:

- Nessuna specifica problematica: il minore non manifesta problematiche e quindi le motivazioni dell'intervento riguardano prevalentemente i genitori;
- Problematiche relazionali e comportamentali: si tratta di situazioni nelle quali il minore manifesta con il proprio comportamento una sofferenza per scarse o inadeguate cure genitoriali, oppure casi di problemi comportamentali, magari manifestati nel periodo adolescenziale, in parte o del tutto sconnesse da situazioni familiari non tutelanti. Tra gli altri rientrano in questa categoria: i minori seguiti dalla neuropsichiatra infantile come sostegno dopo la separazione dei genitori, i disturbi del linguaggio accompagnati da disturbo della sfera emotionale; il disturbo della condotta con crisi di collera e opposività, oppure ancora frequenti fughe di casa, il bullismo, una vita sessuale non adatta all'età del/della minore.
- Dipendenze: ossia l'uso continuativo con conseguente assuefazione di droghe, alcol, psicofarmaci e videogiochi;
- Problemi sanitari: il minore ha problemi di natura sanitaria che possono essere avulsi dallo stato di salute dei genitori (malattie genetiche, problemi psichiatrici, etc.) ma il cui comportamento d'incertezza o inadeguatezza ha richiesto l'intervento del Tribunale per i minorenni. Rientrano qui anche i problemi sanitari come conseguenza di maltrattamenti oppure legati allo stato di salute dei genitori stessi, come per esempio nei casi di minori nati con sindrome di astinenza.
- Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedo-pornografia: si tratta dei casi, anche non accertati, di violenza sessuale, di prostituzione minorile, tratta al fine dello sfruttamento sessuale o nei casi delle c.d. *spose bambine* vendute dai genitori,
- Altre forme di violenza o maltrattamento subite: rientrano in questo caso i maltrattamenti psico-fisici come metodi educativi o per qualsiasi altra motivazione, ma anche i casi di violenza assistita.
- Comportamenti di grave devianza: serie di comportamenti *boderline* rispetto al circuito penale:

⁹ Si deve tener presente che la decisione da parte dell'Autorità giudiziaria d'intervenire nei confronti di una situazione è molto spesso dovuta a diverse motivazioni, le quali risultano tra di loro concause più o meno gravi.

piccoli furti non perseguiti o non perseguibili perché il minore è infraquattordicenne, uso di sostanze non trasformatosi in dipendenza, frequentazione degli ambienti di spaccio, uso della violenza fisica nella risoluzione delle controversie tra pari o con gli adulti.

- Problemi di autonomia, disabilità: rientra in questa casistica la disabilità sia fisica che intellettuale e quindi, per esempio i ritardi cognitivi e i disturbi evolutivi. L'intervento dell'Autorità Giudiziaria in tali condizioni di disabilità è dovuto alla carenza o incapacità genitoriale nel rispondere adeguatamente alla particolare condizione del minore, per esempio non dando seguito ad una terapia prescritta.
- Coinvolgimento in procedure penali: il minore è già oggetto di una procedura penale e parallelamente si chiede l'apertura di un procedimento civile o amministrativo;
- Gestante/madre minorenne: nello specifico della-ricerca si tratta di minorenni che hanno compiuto gli anni 16 in quanto sono state escluse dalla ricerca le procedure di adattabilità aperte per madri infrasedicenni - art. 11, terzo comma L. 184/1983;
- Abbandono scolastico: il minore, per propria volontà, è a rischio bocciatura per le troppe assenze oppure decide di uscire del tutto dal percorso scolastico nell'ambito della scuola dell'obbligo.

La tabella 1 riporta i casi rientranti in ciascuna delle modalità presentate.

Tabella 1. Tribunale per i minorenni di Bologna. Motivazioni, rispetto al minore di età, all'intervento dell'Autorità giudiziaria nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali (risposte multiple).

Motivazioni	Risposte		
	N. motivazioni	Percentuale rispetto alle motivazioni	Percentuale rispetto ai minori
Nessuna specifica problematica	210	37%	41%
Problemi relazionali e comportamentali	138	24%	27%
Forme di violenza e maltrattamenti psico-fisici subiti, compresa la violenza assistita	127	23%	25%
Problemi sanitari	20	4%	4%
Comportamenti di grave devianza	16	3%	3%
Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta pedo-pornografia	11	2%	2%
Problemi di autonomia, disabilità	11	2%	2%
Abbandono scolastico	10	2%	2%
Coinvolto in procedure penali	1	-	-
Non conosciuto	19	3%	4%
Totale	563	100%	(509)

Per 4 minori su 10 la motivazione che ha portato all'intervento dell'Autorità giudiziaria non li riguarda direttamente, ma è da attribuire solamente alla condotta dei genitori.

A seguire incontriamo, con una valore percentuale tra loro simile, i problemi relazionali e comportamentali e la violenza psico-fisica comprensiva della violenza assistita (27% e 25% rispetto ai minori).

Dal momento che nella rilevazione era possibile fornire più di una risposta per ogni minore, si è notato come, per 29 minori su 30 per i quali sono state fornite almeno due motivazioni, erano presenti contemporaneamente le due motivazioni con la più alta frequenza, informandoci su un clima diffuso di violenza familiare dal quale possono discendere problemi nello sviluppo psico-evolutivo dei minori interessati.

Tutte le altre motivazioni riguardanti i minori si assestano sotto il 4% (ossia riguardano al massimo 20 minori su 509 coinvolti).

Possiamo avere delle informazioni maggiormente dettagliate collegando le motivazioni alle fasce d'età della popolazione minorile (tabella 2).

Tabella 2. Tribunale per i minorenni di Bologna. Motivazioni, rispetto al minore di età, all'intervento dell'Autorità giudiziaria nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali secondo la classe di età dei minori alla data di apertura dei fascicoli (risposte multiple).

	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-13 anni	14 anni e oltre	Totale %
Nessuna specifica problematica	58%	52%	40%	29%	27%	41%
Problemi relazionali e comportamentali	7%	25%	31%	34%	37%	27%
Forme di violenza e maltrattamenti psico-fisici subiti, compresa la violenza assistita	22%	24%	26%	25%	28%	25%
Problemi sanitari	14%	1%	1%	5%	-	4%
Comportamenti di grave devianza	-	-	2%	7%	9%	3%
Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta pedo-pornografia	-	2%	2%	4%	3%	2%
Problemi di autonomia, disabilità	3%	1%	2%	3%	2%	2%
Abbandono scolastico	-	-	1%	5%	5%	2%
Coinvolto in procedure penali	-	-	-	-	1%	-
Non conosciuto	-	2%	8%	3%	3%	4%
(N. minori)	(95)	(89)	(155)	(76)	(94)	(509)

L'assenza di motivazioni mostra un andamento decrescente all'aumentare dell'età dei minori: questa risulta il 58% per i piccolissimi e il 27% dei minori dai 14 anni in su. Tale dato lascia presumere che maggiore è l'età dei minori al momento dell'intervento dell'Autorità giudiziaria e più probabile è la possibilità che le motivazioni dell'intervento li riguardi direttamente.

Questa supposizione sembra confermata dal fatto che, proporzionalmente all'aumentare dell'età dei minori, aumentano anche le problematiche comportamentali e relazionali. Se per i piccolissimi tale motivazione è presente nel 7% dei casi, essa cresce al 25%, un minore su quattro, per i minori 3-5 anni e per i minori tra i 6 e i 17 anni riguarda una porzione compresa tra il 31 e il 37%.

La violenza psico-fisica sembra trasversale a tutte le fasce d'età, anche se riguarda maggiormente i minori in età adolescenziale (28%) rispetto ai piccolissimi (22%).

Sono i bambini tra 0 e 2 anni a mostrare con più frequenza problemi di natura sanitaria: 14%, mentre tale problematica riguarda meno del 6% di tutte le altre fasce d'età.

I problemi di devianza minorile, come anche l'abbandono scolastico, riguardano strettamente i minori adolescenti o preadolescenti, rimanendo però problematiche che riguardano meno di un ragazzo su 10.

La violenza sessuale, come i problemi di autonomia, oltre a riguardare complessivamente solo il 4% dei minori (20 minori su 509) non mostrano differenziazioni in base all'età.

Le motivazioni d'intervento rispetto ai minori assumono un taglio diverso se messe in relazione al tipo di procedimento a cui fanno riferimento (tabella 3)¹⁰.

La suddivisione delle motivazioni rispetto ai minori in procedure di decadenza e di limitazione mostra solo due aspetti rilevanti e tra di loro connessi:

- nei procedimenti di decadenza il 49% dei minori non mostra alcuna specifica problematica, percentuale che scende di 10 punti nei casi di limitazione;
- negli interventi per la limitazione il 30% dei minori mostra problemi relazionali e comportamentali, percentuale che scende a 18 punti per le procedure per la decadenza (variazione di 12 punti)

¹⁰ I 239 procedimenti d'intervento per la limitazione della potestà genitoriale sono stati aperti ex art. 333 c.c., mentre i procedimenti per la decadenza della potestà genitoriale sono stati aperti in 54 casi ex art. 330 c.c. e in 16 casi ex artt. 330-333 c.c. per un totale di 60 fascicoli.

Tabella 3. Tribunale per i minorenni di Bologna. Motivazioni, rispetto al minore di età, all'intervento dell'Autorità giudiziaria nei procedimenti pendenti al 31 dicembre e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali in relazione con il tipo di procedimento (risposte multiple).

	Decadenza potestà Art. 330*	Limitazione potestà Art. 333	Totale %
Nessuna specifica problematica	49%	39%	41%
Problemi relazionali e comportamentali	18%	30%	27%
Forme di violenza e maltrattamenti psico-fisici subiti, compresa la violenza assistita	29%	24%	25%
Problemi sanitari	7%	3%	4%
Comportamenti di grave devianza	3%	3%	3%
Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta pedo-pornografia	2%	2%	2%
Problemi di autonomia, disabilità	-	3%	2%
Abbandono scolastico	-	3%	2%
Coinvolto in procedure penali	-	(1)	-
Non conosciuto	-	5%	4%
(N. minori)	(119)	(390)	(509)

3.2. Motivi d'intervento dell'Autorità Giudiziaria rispetto alla famiglia

In questo paragrafo verranno analizzati i dati raccolti rispetto alle motivazioni riguardanti la famiglia e che hanno portato all'intervento dell'Autorità Giudiziaria, con la disposizione, in una determinata fase del percorso giudiziario, dell'affidamento del minore al Servizio sociale.

Ai fini della rilevazione, tali motivazioni sono state codificate in 12 possibili risposte, alle quali vanno aggiunte l'assenza di motivazioni e la possibilità che la motivazione non rientrasse fra quelle proposte. Le motivazioni raccolte sono state le seguenti:

- Fragilità/inadeguatezza genitoriale, problematiche socio-educative e relazionali: situazione familiare disfunzionale che non consente un sano sviluppo evolutivo del minore.
- Incuria, trascuratezza: vi rientrano situazioni in cui il genitore ostacola la frequenza scolastica del minore, non cura la sua alimentazione, la sua igiene, etc.
- Dipendenza: stato di dipendenza del genitore da sostanze psicotrope, alcool e gioco d'azzardo.
- Problematiche psichiatriche del genitore: rientrano qui situazioni patologiche e borderline rispetto alla malattia psichiatrica accertata.
- Altre problematiche sanitarie, ossia tutte le problematiche rispetto alla salute fisica che non rientrano né nelle patologie psichiatriche né nell'abuso e dipendenza da sostanze o altro, anche se possono essere presenti contemporaneamente alle dipendenze, come nei casi di sieropositività.
- Grave conflittualità familiare: situazione di conflittualità tra i genitori o con altri familiari che crea un ambiente familiare non idoneo alla corretta evoluzione psico-fisica del minore.
- Famiglia maltrattante: uso della violenza psico-fisica come mezzo di correzione o per qualsiasi altro motivo.
- Famiglia abusante: violenza sessuale subita da parte di un familiare o esposizione a situazioni sessuali non idonee.
- Problemi giudiziari: procedimenti penali in capo al genitore e/o genitore che sta scontando una pena di detenzione.
- Fallimento affido preadottivo nel I anno: fallimento dell'inserimento del minore presso la famiglia adottiva.
- Inadempienza obblighi sanitari: non adempimento alle vaccinazioni obbligatorie.
- Difficoltà economiche ed abitative: situazione di povertà che va a ad aggiungersi ad una situazione familiare inadeguata.

Prima di passare all'analisi e al commento dei dati, occorre precisare che la costruzione delle motivazioni appena riportate, riguardanti la famiglia del minore oggetto del

procedimento, è stata fatta basandosi sulla terminologia utilizzata dal Tribunale nella redazione del decreto. Si tratta quindi di una suddivisione che risente delle specifiche propensioni interpretative, oltre ad avere confini tra una motivazione e l'altra non sempre netti e certi, come del resto lo sono anche i problemi e le caratteristiche delle famiglie i cui figli sono stati affidati ai Servizi sociali.

Come si avrà modo di rilevare, infatti, sono diverse le motivazioni che contemporaneamente conducono all'intervento dell'Autorità giudiziaria. Si parla infatti di famiglie multiproblematiche. Rientrano in tali casi anche le situazioni familiari, per esempio, con problemi legati alla giustizia o interessate dalla tossicodipendenza, ma non come situazioni a sé stanti, bensì perché segnalate come situazioni d'incapacità o fragilità rispetto alla funzione genitoriale.

Come si può notare nella tabella 4, la fragilità o l'inadeguatezza genitoriale è la motivazione che si distacca nettamente dalle altre, andando a rappresentare il 65% delle famiglie. Si tratta di una dicitura che racchiude in sé moltissime situazioni. Infatti, per essere più precisi, occorre rilevare che tale motivazione viene utilizzata da sola per rappresentare una situazione di generica incapacità in 25 risposte su 195, un dato che sul totale delle risposte peserebbe meno del 4%.

Tabella 4. Tribunale per i minorenni di Bologna. Motivazioni, rispetto alla famiglia, all'intervento dell'Autorità giudiziaria nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali (risposte multiple).

Motivazioni	N. motivazioni	Percentuale rispetto alle motivazioni	Percentuale rispetto alle famiglie
Fragilità/inadeguatezza genitoriale, problematiche socio-educative e relazionali	195	28%	65%
Grave conflittualità familiare	126	18%	42%
Famiglia maltrattante	106	15%	35%
Difficoltà economiche, abitative	66	9%	22%
Dipendenza	62	9%	21%
Incuria, trascuratezza	60	9%	20%
Problemi giudiziari	36	5%	12%
Problematiche psichiatriche	30	4%	10%
Famiglia abusante	7	1%	2%
Altre problematiche sanitarie	6	1%	2%
Inadempienza obblighi sanitari	2	0%	1%
Nessuna specifica problematica	1	0%	-
Altro	3	1%	1%
Totali	700	100%	-

Trattandosi quindi di risposte multiple, per la maggior parte delle motivazioni la fragilità o incapacità si ritrova in una situazione familiare già problematica per altri motivi. Infatti, confrontando le risposte, è possibile vedere che l'incapacità si accompagna con una situazione di grave conflittualità familiare in 72 casi, ossia quasi in 3 occasioni su 10 in cui si è utilizzata tale motivazione.

La seconda motivazione utilizzata con più frequenza alla base dell'intervento dell'Autorità giudiziaria è la situazione di conflittualità in famiglia. Si tratta di situazioni nelle quali i problemi tra gli adulti (conflitti tra genitori o conflitti intergenerazionali) arrivano ad occupare completamente il pensiero di coloro che dovrebbero svolgere la funzione genitoriale. Tale conflittualità, che può sfociare in accesi diverbi anche con l'intervento delle forze dell'ordine e a casi di maltrattamenti psico-fisici tra adulti, in 65 casi arriva ad includere anche il maltrattamento fisico dei minori, motivazione che riguarda il 35% delle famiglie. Inoltre, la

conflittualità si accompagna anche a situazioni di dipendenza (26 casi) e a patologie psichiatriche (9 casi), complessivamente per il 12% delle famiglie.

Ci sono altre tre motivazioni che interessano il 20% delle famiglie: si tratta di aspetti legati a una difficile situazione economica, a casi di dipendenza e di trascuratezza.

I problemi economici concorrono all'intervento dell'Autorità giudiziaria laddove vanno a incidere su una famiglia già carente nello svolgimento della funzione genitoriale. Infatti, la motivazione economica si accompagna in 45 casi alla motivazione di fragilità o inadeguatezza genitoriale, in 21 casi è concausa di una situazione di conflittualità familiare e in 18 la famiglia in difficoltà economica è una famiglia trascurante.

Le dipendenze, ossia l'abuso da parte dei genitori di sostante psicotrope, alcool o gioco d'azzardo in 38 casi si accompagnano a situazioni di fragilità genitoriale e in 31 casi la famiglia con dipendenze è anche una famiglia maltrattante.

Le problematiche giudiziarie, situazioni in cui uno dei genitori è imputato o condannato a seguito di un processo penale, si accompagnano in 19 casi a situazioni di fragilità genitoriale e in 10 casi a situazioni di conflittualità tra gli adulti responsabili.

Queste informazioni ci parlano di situazioni familiari molto spesso multiproblematiche, ossia nelle quali la difficoltà familiare non è imputabile ad un solo fattore ma a problemi concatenati, per i quali è difficile trovare cause e conseguenze.

Ciò è confermato anche dal fatto che sono presenti 700 motivazioni per 299 casi analizzati, ossia più di due motivazioni per ciascuno di esso.

Le motivazioni rispetto alla famiglia possono dirci di più se suddivise in base al tipo di procedimento (tabella 5).

Tabella 5. Tribunale per i minorenni di Bologna. Motivazioni, rispetto alla famiglia, all'intervento dell'Autorità giudiziaria nei procedimenti-pendenti al 31 dicembre contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali secondo il tipo di procedimento(risposte multiple, percentuali sui casi).

Motivazioni	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale %
Fragilità/inadeguatezza genitoriale, problematiche socio-educative e relazionali	60%	67%	65%
Grave conflittualità familiare	37%	44%	42%
Famiglia maltrattante	45%	33%	35%
Difficoltà economiche, abitative	25%	21%	22%
Dipendenza	27%	19%	21%
Incuria, trascuratezza	22%	20%	20%
Problemi giudiziari	22%	10%	12%
Problematiche psichiatriche	12%	10%	10%
Famiglia abusante	5%	2%	2%
Altre problematiche sanitarie	5%	1%	2%
Inadempienza obblighi sanitari	2%	-	1%
Nessuna specifica problematica	-	(1)	(1)
Altro	-	1%	1%
Totali	(60)	(239)	(299)

Sette punti in più legati alla fragilità o inadeguatezza genitoriale distanziano i casi di limitazione (67%) da quelli di decadenza (60%).

La conflittualità familiare è maggiormente rappresentata negli interventi di limitazione della potestà genitoriale (44% rispetto al 37% delle procedure di decadenza).

La famiglia maltrattante è presente con 12 punti in più nei casi di decadenza, così come sono sensibilmente più presenti nei casi di decadenza le situazioni di dipendenza (8 punti in più) e le problematiche giudiziarie (12 punti in più).

Per tutte le rimanenti motivazioni le percentuali risultano molto simili tra un tipo di

procedimento e l'altro, trattandosi in entrambi i casi di situazioni pregiudizievoli per i minori in misura più o meno grave, ma non così grave da configurare un presunto stato di abbandono e la conseguente procedura per la dichiarazione dello status di adottabilità (l. 184/1983).

4. L'iter e i tempi dei procedimenti

4.1 L'iter dei procedimenti

Come già specificato, la procedura del Tribunale per i minorenni di Bologna interessata da questa ricerca è stata la procedura *de potestate* inerente la limitazione o la decadenza della potestà genitoriale (artt. 330 e 333 c.c.).

Il procedimento conseguente al ricorso viene assegnato ad un Giudice relatore, che avvia una prima fase istruttoria, durante la quale saranno sentiti i genitori, a volte il minore, parenti o altre persone informate sui fatti, oltre a chiedere un'eventuale indagine sociale da parte dei Servizi, con il fine di assumere tutte le informazioni necessarie ed utili alla decisione.

Al termine della fase istruttoria o anche nelle more della medesima, durante la quale è stato stabilito il contraddittorio delle parti¹¹, il Tribunale in formazione collegiale (due Giudici togati e due Giudici onorari) emette un provvedimento o decreto motivato, provvisorio o definitivo.

I provvedimenti temporanei, adottati nel corso del procedimento, anche con modalità di urgenza, secondo la prassi giurisprudenziale non sono appellabili, mentre quelli definitivi¹² sono appellabili con ricorso alla sezione minori della Corte d'Appello.

Nel caso di provvedimenti temporanei ed urgenti, ex art. 336 c.c., la *ratio* è quella di assicurare una protezione immediata al minore, che invece verrebbe meno se per decidere si aspettasse la conclusione dell'iter procedurale. Tali provvedimenti provvisori dovrebbero avere valore fino a loro conferma con un altro provvedimento provvisorio o definitivo. La normativa in questione non precisa una durata, decorsa la quale il provvedimento urgente ex art. 336 decadrebbe, anche se la Corte Costituzionale ha suggerito di considerare questi decreti all'interno della categoria dei provvedimenti cautelari, e quindi di fare riferimento a quanto stabilito dagli artt. 669-bis e ss. del Codice di Procedura Civile.¹³

Dati questi brevi accenni procedurali, si vuole precisare nuovamente che il campione di procedimenti raccolti ai fini di questa ricerca non contiene provvedimenti definitivi, in quanto i procedimenti interessati erano quelli che risultavano ancora pendenti al 31 dicembre 2012 e che erano stati aperti nel periodo da gennaio 2008 a dicembre 2012.

4.2 I tempi dei procedimenti

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di abbozzare un quadro rispetto all'iter e alle tempistiche delle procedure per le quali il Tribunale ha stabilito di affidare ai Servizi sociali i

¹¹ Il contraddittorio delle parti è stato introdotto nei procedimenti civili del Tribunale per i minorenni dalla legge 149 del 2001, entrata in vigore per la parte processuale nel 2007.

¹² Il concetto di definitività per i decreti è ambiguo, in quanto il Codice di Procedura Civile all'art. 742 ritiene che "i decreti possono essere in ogni tempo modificati o revocati" e non necessariamente in presenza di elementi nuovi.

¹³ Corte Cost., sentenza n.1/2002 dietro ricorsi dei Tribunali per i Minorenni di Genova e Torino. La sentenza non è una sentenza interpretativa di rigetto e quindi i Tribunali per i Minorenni non sono tenuti ad attenersi alla soluzione riportata (vedi commento alla sentenza di Giuseppe Pietrapiana su www.minoriefamiglia.it)

minori coinvolti.

Per prima cosa occorre quantificare quanti decreti, contenenti l'affidamento ai servizi, sono stati emessi all'interno dei 299 procedimenti. Si deve far presente che, avendo raccolto fascicoli ancora pendenti e aperti nel periodo 2008-2012, il numero di decreti potrebbe risentire del tempo trascorso dall'apertura del procedimento.¹⁴

Tabella 1. Tribunale per i minorenni di Bologna. Numero di decreti di Affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre suddivisi per anno di apertura del procedimento (percentuale calcolata sulla frequenza).

Frequenza decreti ASs	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
1 decreto ASs	89%	90%	86%	94%	93%	91%
2 decreti ASs	7%	9%	14%	6%	7%	8%
3 decreti ASs	4%	1%	-	-	-	1%
4 decreti ASs	-	-	-	-	-	-
Tot. %	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Tot. Procedimenti	55	70	51	48	75	299
<i>N. Decreti ASs</i>	(63)	(78)	(58)	(51)	(80)	(330)
<i>N. decreti complessivi</i>	(64)	(87)	(65)	(56)	(83)	(355)

Per il 2008 la percentuale di fascicoli con un solo decreto di Affido ai Servizi sociali (ASs) sfiora il 90% e vede contemporaneamente il 7% dei casi contenere due decreti. L'anno seguente, il 2009, la percentuale con un solo decreto rimane costante, invece crescono leggermente i casi con due decreti (9%) e diminuiscono quelli con tre (1%).

Il 2010 vede un incremento di 5 punti per i casi con due decreti di ASs (14%) e una contestuale diminuzione dei casi con un solo decreto (86%). Gli ultimi due anni presi in considerazione riportano percentuali molto simili, vedendo presenti soltanto uno o due decreti con percentuali di un solo decreto almeno di 93 punti.

Complessivamente vediamo presenti 330 decreti di ASs, con una percentuale di casi con un solo decreto pari al 91% e casi con due decreti all'8%. Considerando che le procedure raccolte sono abbastanza distribuite nei 5 anni di riferimento, vediamo un rapporto decreti/procedure costante sull'1,1 decreti ogni procedura.

È importante ricordare che non tutti i decreti complessivamente contenuti nei procedimenti analizzati sono decreti di affidamento ai Servizi sociali¹⁵; sono stati considerati decreti di affido al Servizio sociale i decreti che stabiliscono, confermano oppure modificano l'affidamento o aggiungono prescrizioni.

Quindi, rispetto ai 355 decreti complessivi, i decreti riguardanti l'affidamento al Servizio sociale sono 330, ossia il 93%.

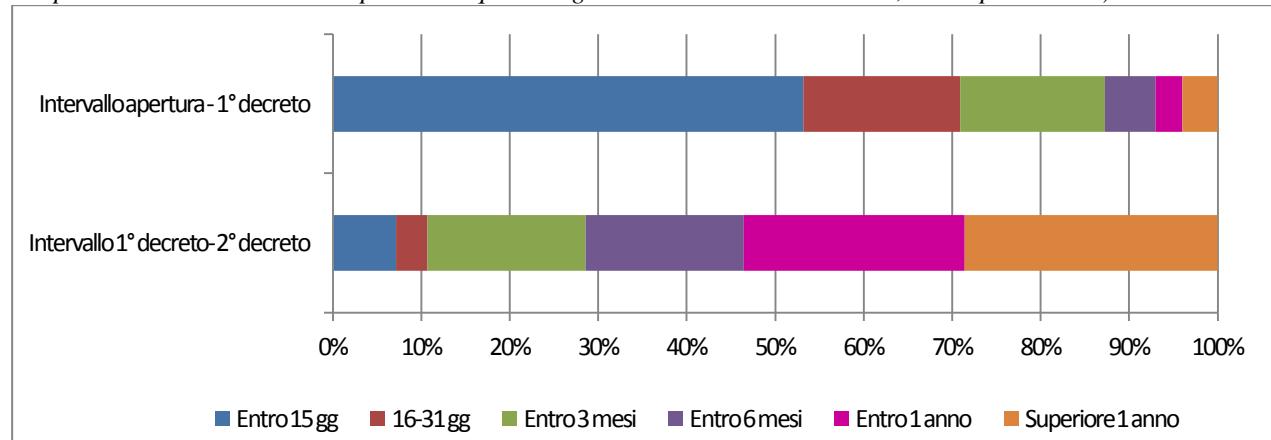
Il decreto che stabilisce l'affido ai Servizi sociali è nella quasi totalità dei casi (298 casi su 299) il primo decreto emesso all'interno del procedimento.

Passando ad analizzare quelle che sono le tempistiche dei 299 casi raccolti, il grafico seguente mostra l'intervallo di tempo trascorso dall'apertura del fascicolo al primo decreto di Affido ai Servizi sociali, e poi tra ogni decreto di affido e quello successivo.

¹⁴ Le procedure *de potestate* non sono state in questo caso distinte tra interventi per la decadenza e interventi di limitazione della potestà genitoriale perché non presenti sensibili differenze.

¹⁵ I decreti non riguardanti l'Affidamento ai Servizi sociali non sono stati oggetto della rilevazione.

Grafico 1. Tribunale per i minorenni di Bologna. Decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre suddivisi in base al tempo trascorso tra un provvedimento ed il successivo (l'intervallo 2-3 provvedimento non è stato riportato in quanto riguardante solamente 3 decreti, valori percentuali).



Dalla data di apertura del procedimento al primo decreto di Affido ai Servizi sociali si può notare che in poco più della metà dei casi l'emissione avviene entro 15 giorni, mentre il 18% dei decreti viene emesso in un periodo che va dai 16 ai 31 giorni dalla data di apertura, mostrando quindi che 7 decreti di affido su 10 vengono emessi entro il primo mese, un dato che testimonia la capacità e la necessità di reazione entro tempi brevi del Tribunale per i minorenni.

I rimanenti decreti vengono emessi nella maggior parte dei casi entro tre mesi (16%), mentre sono residuali i decreti emessi in intervalli di tempo maggiori.

Molto diverse sono le tempistiche rispetto al secondo decreto, il quale si distanzia temporalmente dal primo nel 54% dei casi tra i 7 mesi e oltre l'anno, mentre i secondi decreti emessi entro 3 mesi ed entro 6 si assestano in entrambi i casi sul 18%. Bassa la percentuale di casi di secondi decreti emessi entro un mese (11%).

4.3 L'utilizzo dei decreti d'urgenza

I decreti d'urgenza, quasi sempre emessi *inaudita altera parte*,¹⁶ consistono nell'immediata messa in sicurezza del minore nelle more del procedimento, ricorrendo per le procedure *de potestate* all'art. 336 ultimo comma del Codice Civile. In questo paragrafo si vuole mostrare la frequenza di tale prassi procedurale, la sua relazione con i decreti di Affido ai Servizi sociali, nonché le tempistiche di emissione e di eventuale conferma.

La tabella 2 mostra quanti sono i decreti d'urgenza sul totale dei decreti di affidamento. Su un totale di 330 decreti di Affido ai Servizi sociali contenuti in 299 fascicoli pendenti al 31 dicembre 2012, ben nel 94% dei casi si ricorre alla decretazione d'urgenza, mentre sono pochissimi i casi di decreti temporanei non urgenti e i decreti di conferma del decreto d'urgenza, per confermarne il contenuto in un altro decreto provvisorio, emesso probabilmente dopo aver convocato le parti (5%).

¹⁶ Prima di stabilire il contradditorio, ossia prima che i genitori ed il minore vengano sentiti dal Tribunale ed il Pmm emetta il suo parere.

Tabella 2. Tribunale per i minorenni di Bologna Decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base al tipo di decreto

Tipo decreto	Frequenza	Percentuale
Decreto ordinario	3	1%
Decreto d'urgenza	311	94%
Conferma decreto d'urgenza	16	5%
Totale decreti ASts	330	100%

Su 311 decreti d'urgenza, 296 coincidono con il primo decreto di affido ai servizi, il quale risulta essere il primo decreto emesso all'interno dei procedimenti in 298 casi su 299.

Inoltre, se il primo decreto è emesso d'urgenza significa che il 53% dei decreti d'Affido ai Servizi d'urgenza è emesso entro 15 giorni dalla data di apertura del procedimento, arrivando all'87% entro i primi tre mesi.

Soltanto 14 decreti d'urgenza sono emessi come secondo o terzo decreto all'interno del procedimento, facendo quindi supporre che il Tribunale abbia voluto aggiungere ulteriori prescrizioni utili alla tutela del minore, anche se nel frattempo non sono state sentite le parti.

Rispetto alle tempistiche, laddove si tratta del secondo o terzo decreto, per il 27% dei provvedimenti l'emissione avviene entro 3 mesi dal primo decreto, mentre i rimanenti 11 provvedimenti vengono emessi in un lasso di tempo che può superare l'anno.

Così come il decreto d'urgenza era quasi sempre il primo decreto di affido ai Servizi sociali, il decreto di conferma risulta il secondo decreto emesso.

4.4. Le comunicazioni del provvedimento all'ente pubblico

Il sistema dei servizi socio-sanitari per i minorenni della Regione risulta molto complesso, infatti i servizi responsabili fanno capo ad oltre 65 enti gestori (Comuni, Comuni associati, Aziende di Servizi alla Persona (ASP), Aziende di Servizi consortili (ASC), Aziende sanitarie locali). Quest'insieme di enti gestori copre 348 comuni e nove province.

In questo paragrafo si intende rilevare a quale ente pubblico viene comunicato il provvedimento, se si tratta del Comune di residenza oppure dell'Azienda sanitaria, ed in entrambi i casi se l'invio è avvenuto generalmente ai Servizi sociali oppure ad un servizio specifico.

Le categorie di classificazione sono state le seguenti:

1. Comune - Servizi sociali: i servizi del comune di residenza del minore, senza specificare quale settore;
2. Comune- Servizio sociale specifico: Servizi sociali del Comune dedicati all'infanzia e all'adolescenza, spesso denominati "Tutela minori". Si fanno rientrare in questa categoria anche le comunicazioni alle Aziende di diritto pubblico denominate ASP (Azienda di Servizi alla Persona);
3. Servizi sociosanitari dell'Azienda sanitaria;
4. Servizio specifico Asl (specificare).

Il Tribunale può ritenere utile l'invio a più enti pubblici oppure può scegliere di inviare solo al Servizio sociale referente, lasciando che sia poi questo a contattare gli altri enti coinvolti.

Nella prassi è possibile anche che non venga indicato a quale ente nello specifico inviare il

provvedimento, lasciando quindi al Cancelliere il compito d'individuare il corretto destinatario, in base ai dati anagrafici e alle relazioni dei Servizi presenti nel fascicolo del minore.

I dati così suddivisi sono riportati nella tabella 3.

Tabella 3. Tribunale per i minorenni di Bologna. Decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base al tipo ente pubblico al quale vengono comunicati.

Tipo di Ente pubblico	Frequenza	Percentuale
Comune -Servizi sociali	222	52%
Comune- servizio specifico	89	21%
Azienda sanitaria	17	4%
Azienda sanitaria - servizio specifico	98	23%
Totale	426	100%

Dal momento che nei procedimenti analizzati sono presenti 330 decreti di Affido ai Servizi sociali, si deduce dal totale degli enti pubblici a cui sono stati inviati i provvedimenti che ci sono stati casi di invio a due o più enti dello stesso decreto.

Più della metà delle comunicazioni è avvenuta al Servizio sociale del comune di residenza (52%). Questo dato può dipendere anche dal fatto che spesso i comuni più piccoli dal punto di vista demografico non hanno sottodivisioni dei Servizi sociali oppure unità distrettuali distribuite sul territorio. Di contro, le comunicazioni ad un servizio specifico del comune riguardano il 21% del totale. Rientrano in questo 52% anche 6 casi di comunicazione all'Azienda di Servizi per la Persona.

Per quanto riguarda l'Asl, sono molto più frequenti gli invii ad un servizio specifico riguardante gli interventi a favore dei minori (23%) rispetto a quelli effettuati generalmente ai servizi dell'Azienda (4%).

Per ogni decreto emesso si è rilevato anche se l'ente pubblico al quale veniva comunicato era uno solo oppure due. Su un totale di 426 comunicazioni sono 93 i decreti che vengono comunicati anche ad un secondo ente, coprendo una fetta pari al 23% delle comunicazioni. In particolare, il secondo ente a cui viene comunicato il decreto riguarda quasi esclusivamente un servizio specifico dell'Azienda Sanitaria Locale, dato che ci fa supporre anche il coinvolgimento di Servizi specialistici nella gestione della situazione personale e familiare dei minori.

5. Le prescrizioni dell'Autorità giudiziaria

5.1 Una tipologia delle prescrizioni

Le prescrizioni dell'Autorità Giudiziaria sono le direttive contenute nella parte decisionale del decreto: il Tribunale per i Minorenni indica ai Servizi sociali ed ai genitori gli interventi che dovranno essere attuati in favore del minore. I provvedimenti possono contenere inoltre indicazioni sulla limitazione o ablazione della potestà genitoriale ed il comportamento che devono o non devono tenere i genitori.

L'insieme delle indicazioni che si possono rinvenire nel provvedimento può riguardare diversi ambiti della vita del minore e può dipendere dagli orientamenti del Tribunale per i minorenni.

Le prescrizioni, così come il provvedimento in sé, sono giuridicamente vincolanti; ciò discende dal fatto di essere emanati nell'esercizio di un potere autoritativo e quindi a prescindere dal consenso delle parti.

In questa ricerca si è cercato di codificare l'insieme delle prescrizioni rinvenibili in un decreto contenente l'affidamento del minore al Servizio sociale, così come predisposte dal Tribunale per i Minorenni presso cui si è svolta la rilevazione.

Le prescrizioni individuate sono molte e per comodità sono state suddivise in macro categorie:

a) Prescrizioni generali

- Affido al Servizio sociale: prescrizione utilizzata laddove il Tribunale decida per l'affidamento al Servizio sociale ma non precisa null'altro intervento o controllo;
- Incarico di vigilanza e di sostegno: generica indicazione di affido al Servizio con fini di vigilanza e sostegno della situazione. Rientrano in questa voce anche i casi in cui il Tribunale si rivolge direttamente ai genitori prescrivendo, per esempio, di attenersi alle indicazioni dei Servizi oppure di evitare i luoghi dello spaccio, si è preferito quindi rilevare quale fosse il compito dei servizi, ossia vigilare sul comportamento dei genitori.
- Incarico di attuare, in concerto con l'Azienda sanitaria, tutti gli interventi ritenuti utili: indicazione rivolta ai Servizi sociali di coinvolgere anche i servizi sociosanitari o sanitari (servizi specialistici) nel sostegno al minore e alla sua famiglia.
- Formulazione del Progetto Quadro (o progetto di presa in carico): il Tribunale chiede ai Servizi sociali di predisporre un Progetto quadro, ossia di redigere un progetto contenente l'insieme coordinato ed integrato degli interventi sociali, sanitari ed educativi finalizzati al benessere del minore e a rimuovere la situazione di pregiudizio.
- Limitazione della potestà: il Tribunale, in attuazione dell'art. 333 codice civile, laddove il genitore viola i doveri connessi alla propria funzione con una condotta pregiudizievole per il minore, predispone misure limitative in relazione tanto all'attività educativa, quanto alla funzione di rappresentanza e amministrazione. Si tratta di un provvedimento funzionale alla realizzazione degli interventi, nei casi in cui i genitori non intendono collaborare o non hanno dato il consenso ad uno specifico tipo di intervento.
- Sospensione della potestà: nei casi più gravi, ossia che hanno arrecato pregiudizio al minore, il Tribunale sospende, nelle more del procedimento, la potestà dei genitori e di norma nomina un

tutore a cui compete la gestione delle responsabilità genitoriali. Anche in questo caso, incide sulla potestà genitoriale e permette ai servizi di attuare interventi che avrebbero potuto o hanno incontrato il diniego dei genitori.

- Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento: il Tribunale dà ai Servizi sociali la facoltà di ricorrere alla Forza pubblica o al Servizio psichiatrico nel momento in cui si teme una reazione violenta dei genitori o del minore, tale da rendere più difficoltoso e traumatico l'allontanamento del minore dalla casa familiare.
- Incarico di fornire sostegno economico, abitativo e lavorativo: interventi volti al sostegno di famiglie disagiate dal punto di vista economico-abitativo.

b) Prescrizioni riguardanti i minori

- Richiesta valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore: il Tribunale dà indicazione al Servizio di procedere alla valutazione, tramite servizi specialistici, della situazione psicoevolutiva del minore.
- Incarico di provvedere al sostegno psicoterapeutico del minore o al monitoraggio dello stesso: il Tribunale prescrive di sostenere la situazione psicoevolutiva del minore, o laddove il minore sia già seguito da un Servizio specialistico, di monitorare l'evoluzione del sostegno e di riportare miglioramenti o peggioramenti.
- Divieto di espatrio: nel caso di minori con genitori stranieri il Tribunale, affinché vengano portati avanti i necessari interventi e per evitare ulteriori situazioni di pregiudizio, comunica alla competente questura il divieto di espatrio per il minore. Tale prescrizione, in particolari casi, può interessare anche i bambini italiani.

c) Prescrizioni riguardanti i genitori

- Richiesta di valutazione delle competenze genitoriali o del rapporto genitori-figli: il Tribunale prescrive ai servizi di valutare la capacità genitoriale. Tale incarico prevede che i Servizi sociali lavorino in rete con gli altri servizi del territorio.
- Recupero delle competenze genitoriali (anche attraverso servizi specialistici): ritenuto che la funzione genitoriale non sia esercitata in modo appropriato ma che comunque sia recuperabile, il Tribunale prescrive al Servizio di riferimento di lavorare per il recupero della funzione, coinvolgendo anche Servizi specialistici. Il genitore è libero di non aderire all'intervento, anche se un rifiuto inciderà sulla decisione finale.
- Allontanamento di uno dei genitori dall'abitazione

d) Prescrizioni riguardanti i rapporti minore-genitore

- Incarico di monitorare i rapporti tra il minore e il genitore non collocatario: nel caso in cui il minore viva con un solo genitore, il Servizio sociale dovrà vigilare sul rapporto del bambino con il genitore con cui non vive.
- Mantenere, ripristinare, disciplinare la relazione tra il minore e i genitori in spazi protetti o spazi d'incontro: i Servizi sociali sono chiamati a gestire il rapporto con i genitori ed altri parenti. Rientrano in questi casi sia gli incontri in spazi protetti, ossia svolti all'interno di una struttura e sotto la supervisione di un operatore, sia gli incontri a casa di un genitore o in luogo pubblico, nonché altri tipi di contatto.
- Interrompere i rapporti con i familiari se disturbanti: il Tribunale dà la facoltà ai Servizi sociali di interrompere gli incontri e i rapporti se non giudicati nell'interesse del minore

e) Prescrizioni riguardanti il collocamento del minore

In questa categoria rientrano tutte le disposizioni relative alla tipologia di collocamento del minore, in relazione alla sua età e alle sue necessità:

- Disposizione di collocamento presso uno dei genitori;
- Incarico di provvedere a collocare il minore presso i parenti se idonei;
- Incarico di provvedere a collocare il minore presso una struttura genitore-bambino;
- Incarico di provvedere a inserire il minore presso una famiglia affidataria;
- Incarico di provvedere a collocare il minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente

f) Prescrizioni riguardanti il proseguo del collocamento del minore

Rientrano in questa categoria le indicazioni fornite successivamente ad una prima prescrizione riguardante il collocamento. Inoltre, vengono qui ricondotte le prescrizioni volte alla "convalida" degli allontanamenti di emergenza ex art. 403 c.c.. Gli allontanamenti così disposti sono uno strumento utilizzabile da parte dell'ente pubblico, con contestuale obbligo di segnalazione alla Procura per i Minorenni, nei casi in cui vi sia l'urgente necessità di collocare il minore in luogo protetto perché in situazione di grave pericolo. Sarà quindi la Procura per i Minorenni a presentare ricorso al Tribunale per i minorenni in cui si chiede la conferma del collocamento effettuato d'urgenza.

Rientrano quindi in questa categoria i seguenti incarichi:

- Incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori
- Incarico di proseguire il collocamento del minore presso i parenti se idonei
- Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino
- Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una famiglia affidataria
- Incarico di proseguire il collocamento del minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente
- Rientro del minore presso i familiari;
- Collocamento in idoneo ambiente o idonea struttura diverso dal precedente
- Collocamento in famiglia affidataria diversa dalla precedente.

Nel corso della rilevazione dei 299 procedimenti si è proceduto ad una trascrizione letterale della parte motivazionale del provvedimento o dei provvedimenti in esso contenuti, nonché ad una sua sintesi utilizzando le prescrizioni così codificate.

5.2 Le prescrizioni in base al tipo di procedura

Sono state raccolte, in base alla classificazione precedentemente illustrata, le prescrizioni contenute nei 330 decreti di affidamento al Servizio sociale dei 509 minori coinvolti nei 299 casi analizzati. Considerando che i provvedimenti di affido al Servizio sociale sono superiori al numero di procedure analizzate e che in ogni provvedimento è tendenzialmente presente più di una prescrizione, sono state individuate e categorizzate 1.450 prescrizioni.

Le prescrizioni suddivise in base alla due procedure *de potestate*, calcolando il dato percentuale rispetto ai procedimenti, sono illustrate nella tabella 1.

Si è scelto di riportare nella tabella la frequenza percentuale di tutte le prescrizioni, anche se si andrà ad illustrarle nel dettaglio suddivise per macro-categorie, in modo da fornire uno sguardo generale sulle prescrizioni più utilizzate nelle due procedure *de potestate* e poi globalmente.

Si può notare fin da subito che l'incarico di vigilanza e di sostegno, così come la valutazione delle capacità genitoriali sono prescrizioni che si incontrano in più di 7 procedure su 10. Molto rappresentata è anche la prescrizione inerente la gestione della relazione bambino-genitori, la quale supera il 55% per entrambe le procedure.

Nelle 299 procedure analizzate sono state rilevate 1.450 prescrizioni, pari a poco meno di 5 prescrizioni per ognuna di esse e quasi 3 per ogni minore.

Per facilitarne la lettura, i dati forniti nella precedente tabella vengono ora suddivisi in base alle macro-categorie precedentemente illustrate.

Tabella 1. Tribunale per i minorenni di Bologna. Tutte le prescrizioni contenute nei decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre suddivisi in base alle procedure (valori percentuali calcolati sui procedimenti, risposte multiple).

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
Prescrizioni generiche			
Incarico di vigilanza e di sostegno	75%	79%	78%
Formulazione del Progetto Quadro (o progetto di presa in carico)	30%	23%	24%
Incarico di attuare, in concerto con l'Azienda, tutti gli interventi ritenuti utili	45%	11%	18%
Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento	10%	18%	17%
Sospensione potestà	7%	2%	3%
Affido al servizio (generico)	-	2%	2%
Limitazione potestà	-	1%	1%
Incarico di fornire sostegno economico, abitativo e lavorativo	-	(1)	(1)
Prescrizioni rispetto al minore			
Incarico di provvedere al sostegno psicoterapeutico del minore o al monitoraggio dello stesso	25%	44%	40%
Richiesta valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore	8%	29%	25%
Divieto di espatrio	-	3%	2%
Prescrizioni rispetto ai genitori			
Richiesta valutazione competenze genitoriali o del rapporto genitori-figli	72%	73%	73%
Recupero delle competenze genitoriali (anche attraverso servizi specialistici)	13%	9%	10%
Allontanamento di uno dei genitori dall'abitazione	8%	5%	6%
Prescrizioni rispetto al rapporto genitori-figli			
Mantenere, ripristinare, disciplinare la relazione tra il minore e i genitori in spazi protetti o spazi d'incontro	63%	56%	57%
Interrompere i rapporti con i familiari se disturbanti	38%	31%	33%
Incarico di monitorare i rapporti tra il minore e il genitore non collocatario	15%	6%	8%
Prescrizioni rispetto al collocamento del minore			
Incarico di provvedere a collocare il minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	13%	30%	27%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso una struttura genitore-bambino	12%	9%	10%
Incarico di provvedere a inserire il minore presso una famiglia affidataria	3%	6%	6%
Dispone collocamento presso uno dei genitori	2%	3%	3%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso i parenti se idonei	2%	3%	3%
Prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento			
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino	8%	13%	12%
Incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori	12%	10%	11%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	18%	5%	8%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso i parenti se idonei	7%	5%	5%
Rientro del minore presso i familiari	-	3%	3%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una famiglia affidataria	2%	3%	2%
Collocamento in idoneo ambiente o idonea struttura diverso dal precedente	-	(1)	(1)
Collocamento in famiglia affidataria diversa dalla precedente	-	-	-
Tot. Procedimenti	60	229	299
Tot. Prescrizioni	293	1157	1450
<i>N. Minori</i>	<i>119</i>	<i>(390)</i>	<i>(509)</i>

a) Prescrizioni generali

Tabella 2. Tribunale per i minorenni di Bologna. Prescrizioni generiche contenute nei decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base alle procedure (valori percentuali calcolati sui procedimenti, risposte multiple).

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
Prescrizioni generiche			
Incarico di vigilanza e di sostegno	75%	79%	78%
Formulazione del Progetto Quadro (o progetto di presa in carico)	30%	23%	24%
Incarico di attuare, in concerto con l’Azienda, tutti gli interventi ritenuti utili	45%	11%	18%
Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento	10%	18%	17%
Sospensione potestà	7%	2%	3%
Affido al servizio (generico)	-	2%	2%
Limitazione potestà	-	1%	1%
Incarico di fornire sostegno economico, abitativo e lavorativo	-	(1)	(1)
Tot. Procedimenti	60	229	299
Tot. Prescrizioni	293	1.157	1.450
<i>N. Minori</i>	119	(390)	(509)

Come precedentemente anticipato, l’incarico di vigilanza e sostegno è una voce rilevante tra le prescrizioni e non mostra sostanziali differenze tra le due procedure *de potestate*: 75 e 79%.

In 3 procedure di decadenza su 10 viene richiesta la formulazione di un progetto quadro o progetto di presa in carico, percentuale che scende di 7 punti per le procedure di limitazione della potestà.

Sensibile si mostra la differenza tra una procedura e l’altra per quanto riguarda l’incarico di attuare con l’Azienda sanitaria tutti gli interventi utili, prescrizione presente nel 45% delle procedure di decadenza mentre riguarda solamente l’11% degli interventi di limitazione della potestà.

L’ultima prescrizione che riguarda perlomeno il 10% dei fascicoli, è l’autorizzazione ai Servizi sociali di eseguire il collocamento ricorrendo alla forza pubblica o al servizio psichiatrico: presente nel 10% delle decadenze e in percentuale superiore di 8 punti nelle limitazioni di potestà (18%).

Rimane da segnalare il fatto che la potestà genitoriale viene sospesa nelle more dell’iter giudiziario nel 7% delle procedure di decadenza analizzate e con una percentuale ancora più bassa in quelle per la limitazione della potestà (2%), inoltre negli interventi di limitazione della potestà a seguito di una condotta pregiudizievole del genitore non vi è quasi mai un’esplicita indicazione di limitazione della potestà, anche se questa si può considerare limitata *de facto* nella predisposizione dei provvedimenti convenienti (art. 333¹⁷).

b) Prescrizioni riguardanti i minori

Come emerge dalla tabella 3, il Tribunale è più portato a chiedere direttamente l’intervento di sostegno psicoterapeutico per il minore, piuttosto che chiedere una precedente valutazione. Questo risulta particolarmente vero per le procedure di decadenza, laddove a fronte di un 8% di procedimenti per i quali è chiesta la valutazione del minore, in un fascicolo su quattro si chiede o direttamente o come conseguenza di una valutazione che lo ritiene necessario, un

17 Art. 333 codice civile: “Quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza prevista dall’art. 330, ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice, secondo le circostanze, può adottare i provvedimenti convenienti e può anche disporre l’allontanamento di lui dalla residenza familiare [...].”

intervento di sostegno (25%).

Le percentuali divergono dalle precedenti per le procedure di limitazione ex art. 333, per le quali è molto più frequente sia la richiesta di valutazione (29%) che quella d'intervento (44%).

Irrisori i casi di divieto d'espatrio per i minori.

Tabella 3. Tribunale per i minorenni di Bologna. Prescrizioni rispetto al minore contenute nei decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base alle procedure (valori percentuali calcolati sui procedimenti, risposte multiple)

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
Prescrizioni rispetto al minore			
Incarico di provvedere al sostegno psicoterapeutico del minore o al monitoraggio dello stesso	25%	44%	40%
Richiesta valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore	8%	29%	25%
Divieto di espatrio	-	3%	2%
Tot. Procedimenti	60	229	299
Tot. Prescrizioni	293	1157	1450
N. Minori	119	390	509

c) Prescrizioni riguardanti i genitori

In più di 7 procedimenti su 10, il Tribunale richiede una valutazione delle capacità genitoriali, anche se solo nel 9% dei casi di limitazione e nel 13% di quelli di decadenza è esplicitato d'intervenire per il recupero. Questo dato non deve essere frainteso: si tratta dell'indicazione esplicita, mentre anche conferendo altri incarichi, come l'intervento del servizio per le dipendenze, l'obiettivo perseguito rimane il recupero genitoriale.

L'allontanamento di un genitore dalla casa familiare è una prescrizione non molto utilizzata: essa riguarda complessivamente solo il 6% delle procedure.

Tabella 4. Tribunale per i minorenni di Bologna. Prescrizioni rispetto ai genitori contenute nei decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base alle procedure (valori percentuali calcolati sui procedimenti, risposte multiple).

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
Prescrizioni rispetto ai genitori			
Richiesta valutazione competenze genitoriali o del rapporto genitori-figli	72%	73%	73%
Recupero delle competenze genitoriali (anche attraverso servizi specialistici)	13%	9%	10%
Allontanamento di uno dei genitori dall'abitazione	8%	5%	6%
Tot. Procedimenti	60	229	299
Tot. Prescrizioni	293	1157	1450
N. Minori	(119)	(390)	(509)

d) Prescrizioni riguardanti i rapporti minore-genitori

L'incarico dato ai Servizi di gestire il rapporto bambino-genitori, attraverso incontri protetti oppure in maniera non protetta, riguarda il 56% delle procedure di limitazione e il 63% di quelle di decadenza. Rispetto al rapporto bambino-genitori, il Tribunale prescrive ai Servizi di interrompere i rapporti, sia gli incontri o i contatti telefonici o via internet, qualora fossero giudicati disturbanti nel 31% dei casi di limitazione e nel 38% di quelli di decadenza.

Viene richiesto di monitorare il rapporto con il genitore non collocatario nel 15% delle procedure per la decadenza, percentuale inferiore di 9 punti per quelle di limitazione.

Tabella 5. Tribunale per i minorenni di Bologna. Prescrizioni rispetto ai genitori contenute nei decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base alle procedure (valori percentuali calcolati sui procedimenti, risposte multiple)

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
Prescrizioni rispetto al rapporto genitori-figli			
Mantenere, ripristinare, disciplinare la relazione tra il minore e i genitori in spazi protetti o spazi d'incontro	63%	56%	57%
Interrompere i rapporti con i familiari se disturbanti	38%	31%	33%
Incarico di monitorare i rapporti tra il minore e il genitore non collocatario	15%	6%	8%
Tot. Procedimenti	60	229	299
Tot. Prescrizioni	293	1157	1450
N. Minori	119	390	509

e) Prescrizioni riguardanti il collocamento del minore

Piuttosto eterogeneo è il dato sulle prescrizioni concernenti il collocamento del minore in un ambiente diverso da quello in cui si trovava all'apertura del procedimento.

Rilevante il fatto che il collocamento del minore in idonea struttura riguarda il 30% delle procedure di limitazione della potestà, mentre i procedimenti di sospensione si attestano al 13%.

Risultano decisamente inferiori i casi di collocamento in struttura genitore-bambino, assentandosi sul 10% delle procedure complessive. Ancora inferiori i casi rientranti nelle altre tipologie di collocamento: presso famiglia affidataria (6% complessivo), presso uno dei genitori o presso parenti idonei (3% in entrambi i casi).

Tabella 6. Tribunale per i minorenni di Bologna. Prescrizioni rispetto al collocamento del minore contenute nei decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base alle procedure (valori percentuali calcolati sui procedimenti, risposte multiple).

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
Prescrizioni rispetto al collocamento del minore			
Incarico di provvedere a collocare il minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	13%	30%	27%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso una struttura genitore-bambino	12%	9%	10%
Incarico di provvedere a inserire il minore presso una famiglia affidataria	3%	6%	6%
Dispone collocamento presso uno dei genitori	2%	3%	3%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso i parenti se idonei	2%	3%	3%
Tot. Procedimenti	60	229	299
Tot. Prescrizioni	293	1157	1450
N. Minori	119	390	509

f) Prescrizioni riguardanti il proseguo del collocamento del minore

Le prescrizioni inerenti il proseguo del collocamento non sono molto frequenti, questo è sicuramente riconducibile anche al fatto che, come visto nel capitolo precedente, il 91% dei fascicoli analizzati conteneva soltanto un decreto.

Tuttavia, rientrano tra le prescrizioni di proseguo anche quelle riconducibili alla conferma del collocamento d'urgenza ex art. 403 c.c. e il proseguo del collocamento deciso con precedente procedura.

Da considerare inoltre che il proseguo può anche essere tacito: ossia il Tribunale, confermando quanto prescritto nel decreto precedente o non fornendo prescrizioni diverse per quanto riguarda il collocamento, in modo non esplicito conferma il collocamento già attuato.

Nel 13% delle procedure per la limitazione è richiesto di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino, dato che scende di 5 punti per le procedure di decadenza. Sono simili i valori tra le due procedure inerenti il proseguo del collocamento presso uno dei genitori: 12% per le decadenze e 10% per gli interventi per la limitazione della potestà.

Divergono invece i dati rispetto al proseguo del collocamento in idoneo ambiente. Se si considera che nel 13% delle decadenze è prescritto il collocamento in idonea struttura, le conferme sono addirittura superiori: 18%. Gli interventi di limitazione invece seguono un diverso trend: a fronte di una richiesta di collocamento pari al 30% delle procedure, viene chiesto un proseguo solo nel 5% dei casi.

Le rimanenti prescrizioni sono inferiori a 10 casi su 100. Da rilevare il fatto che complessivamente, nel 5% dei procedimenti è richiesto il proseguo del collocamento presso parenti.

Tabella 7. Tribunale per i minorenni di Bologna. Prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento del minore contenute nei decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base alle procedure (valori percentuali calcolati sui procedimenti, risposte multiple).

	Decadenza potestà Art. 330	Limitazione potestà Art. 333	Totale
Prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento			
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino	8%	13%	12%
Incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori	12%	10%	11%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	18%	5%	8%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso i parenti se idonei	7%	5%	5%
Rientro del minore presso i familiari	-	3%	3%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una famiglia affidataria	2%	3%	2%
Collocamento in idoneo ambiente o idonea struttura diverso dal precedente	-	(1)	(1)
Collocamento in famiglia affidataria diversa dalla precedente	-	-	-
Tot. Procedimenti	60	229	299
Tot. Prescrizioni	293	1157	1450
<i>N. Minori</i>	<i>119</i>	<i>390</i>	<i>509</i>

5.3 Le prescrizioni riguardanti i minori stranieri

Si intende ora osservare le 1.450 prescrizioni da un altro punto di vista, ossia rilevare la differenza, se ricorre, tra procedimenti riguardanti minori con uno o entrambi i genitori italiani e procedimenti riguardanti minori stranieri.

Le prescrizioni suddivise in base alla cittadinanza, calcolando il dato percentuale rispetto ai procedimenti, sono illustrate nella tabella 8.

Non sembra che il ricorso ad alcune prescrizioni si associa in modo sistematico ai bambini stranieri piuttosto che ai bambini italiani. Se si utilizza come “misura” di distinzione nella frequenza delle procedure messe in campo una variazione percentuale superiore a 10 punti, nessuna prescrizione vi rientra. Si possono evidenziare solamente due particolarità.

a) prescrizioni generiche. Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento: tale prescrizione viene impartita nel 20% dei fascicoli riguardanti bambini italiani e nel 12% di quelli inerenti stranieri, si tratta di uno scarto di 8 punti.

b) prescrizioni riguardanti il collocamento del minore. Incarico di provvedere a collocare il minore presso un’idonea struttura o un idoneo ambiente: si distacca con 8 punti percentuali in più la prescrizione di collocamento dei minori stranieri rispetto agli italiani: 31% e 23%.

Tabella 8. Tribunale per i minorenni di Bologna. Tutte le prescrizioni contenute nei decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2012 suddivisi in base alla cittadinanza (valori percentuali calcolati sui procedimenti, risposte multiple.).

	Italiani	Stranieri	Totale
Prescrizioni generiche			
Incarico di vigilanza e di sostegno	79%	77%	78%
Formulazione del Progetto Quadro (o progetto di presa in carico)	22%	27%	24%
Incarico di attuare, in concerto con l’Azienda sanitaria, tutti gli interventi ritenuti utili	20%	15%	18%
Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento	20%	12%	17%
Sospensione potestà	2%	4%	3%
Affido al servizio (generico)	2%	1%	2%
Limitazione potestà	1%	1%	1%
Incarico di fornire sostegno economico, abitativo e lavorativo	-	(1)	(1)
Prescrizioni rispetto al minore			
Incarico di provvedere al sostegno psicoterapeutico del minore o al monitoraggio dello stesso	41%	39%	40%
Richiesta valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore	25%	26%	25%
Divieto di espatrio	0%	4%	2%
Prescrizioni rispetto ai genitori			
Richiesta valutazione competenze genitoriali o del rapporto genitori-figli	73%	72%	73%
Recupero delle competenze genitoriali (anche attraverso servizi specialistici)	10%	10%	10%
Allontanamento di uno dei genitori dall’abitazione	4%	7%	6%
Prescrizioni rispetto al rapporto genitori-figli			
Mantenere, ripristinare, disciplinare la relazione tra il minore e i genitori in spazi protetti o spazi d’incontro	55%	60%	57%
Interrompere i rapporti con i familiari se disturbanti	34%	31%	33%
Incarico di monitorare i rapporti tra il minore e il genitore non collocatario	9%	7%	8%
Prescrizioni rispetto al collocamento del minore			
Incarico di provvedere a collocare il minore presso un’idonea struttura o un idoneo ambiente	23%	31%	27%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso una struttura genitore-bambino	7%	13%	10%
Incarico di provvedere a inserire il minore presso una famiglia affidataria	7%	4%	6%
Dispone collocamento presso uno dei genitori	5%	1%	3%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso i parenti se idonei	4%	1%	3%

Prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento			
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino	9%	15%	12%
Incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori	7%	4%	11%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	5%	11%	8%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso i parenti se idonei	7%	4%	5%
Rientro del minore presso i familiari	2%	3%	3%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una famiglia affidataria	2%	2%	2%
Collocamento in idoneo ambiente o idonea struttura diverso dal precedente	(1)	-	(1)
Collocamento in famiglia affidataria diversa dalla precedente	-	-	-
Tot. Procedimenti	162	137	299
Tot. Prescrizioni	787	663	1450
N. Minori	262	247	509

6. L'affido ai Servizi sociali nei Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia

6.1. La sua diffusione e declinazione

La realizzazione della ricerca nei Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia permette un'analisi comparativa dei dati raccolti che, seppur limitata al ristretto campo d'indagine prescelto, favorisce il consolidarsi di alcune riflessioni e allo stesso tempo propone nuovi interrogativi.

Va subito detto che tutti e tre i Tribunali ricorrono all'istituto dell'affido ai Servizi sociali. Lo fanno in modo tra loro differenziato sia per intensità dell'utilizzo che per tipologia dei procedimenti in cui questo viene utilizzato.

Un'analisi censuaria basata sulle liste dei procedimenti fornite dai singoli Tribunali¹⁸ ha fatto emergere come, nel periodo di riferimento di questa ricerca (2008-2012), si registri un utilizzo dell'istituto piuttosto consistente per Venezia (64% delle procedure *de potestate* e oltre l'80% per le adottabilità e gli amministrativi) e per Bologna (60% delle procedure *de potestate*) mentre per Roma questi risultati contenuto (13% dei procedimenti *de potestate*, di adottabilità e amministrativi).

Oltre ad una maggiore o minore propensione all'utilizzo dell'istituto, l'analisi dei fascicoli ha evidenziato come ognuno dei Tribunali ricorra o meno all'uso dell'istituto anche in base al tipo di procedura attivata:

1. Procedimenti *de potestate* (artt. 330-333 c.c.): l'istituto trova spazio in questa tipologia di procedure per tutti e tre i Tribunali per i Minorenni, mostrando però differenze – come si vedrà più avanti - rispetto alla scelta di prescrivere o meno la limitazione e la sospensione della potestà genitoriale nelle more del procedimento.

2. Procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità (l. 184/1983 e successive modifiche): si è rilevato come per i Tribunali di Bologna e Roma sia uso disporre la sospensione della potestà genitoriale, con la relativa nomina di tutore legale, nonché attribuire ai Servizi sociali incarichi di diverso tipo, ma non l'affidamento del minore. Questo non esclude che gli stessi minori, per i quali viene in questa sede richiesto l'accertamento dello stato di abbandono, non siano stati affidati ai Servizi sociali in una precedente procedura *de potestate*, anche se l'istituto non viene ripreso o confermato nel successivo procedimento di adottabilità. Il Tribunale di Venezia utilizza ampiamente l'istituto anche per tale procedimento, anche in concomitanza con la sospensione della potestà genitoriale e la nomina del tutore legale.

3. Procedimenti amministrativi (art. 25 R.D.L. n. 20 del 1934): è uso presso il Tribunale per i

¹⁸ Si tratta delle liste dei procedimenti *de potestate* pendenti al 31 dicembre 2012 per il Tribunale di Bologna, delle liste dei procedimenti di adottabilità, amministrativi e *de potestate* pendenti al 30 novembre per il Tribunale di Venezia, delle liste dei procedimenti di adottabilità, amministrativi e *de potestate* aperti tra il 01/01/2008 ed il 30/11/2012 e contenenti a livello informatizzato la dicitura “affidamento ai servizi sociali” per il Tribunale di Roma. Si veda in allegato la scheda di rilevazione censuaria utilizzata per Bologna e Venezia. Per il Tribunale di Roma si è proceduto in un altro modo, ossia incrociando la lista dei procedimenti contenenti la disposizione dell'istituto con il totale dei procedimenti complessivamente per il periodo di riferimento. Una descrizione dettagliata delle modalità di rilevazione si trova negli specifici report relativo a ognuno dei tre Tribunali.

minorenni di Bologna che venga emesso, una volta terminata l'istruttoria, un unico provvedimento definitivo a cui segue l'archiviazione del fascicolo, se non reclamato in Corte d'Appello. Ciò non toglie che nei fascicoli amministrativi possa essere disposto l'affidamento ai Servizi sociali, ma solo nell'unico decreto definitivo non oggetto di questa rilevazione, motivo per cui non si è in grado di fare una stima del ricorso in queste procedure per il Tribunale di Bologna. Venezia non solo ricorre ampiamente all'istituto per questa tipologia di procedimenti, ma lo fa tendenzialmente non archiviando il procedimento dopo aver stabilito l'affidamento ai Servizi sociali.

La ricerca svolta sui fascicoli pendenti contenenti almeno un decreto di disposizione dell'affido ai Servizi sociali, ha permesso di definire come viene declinato tale istituto, con quali prescrizioni viene strutturato e quali ambiti di vita dei minori e delle loro famiglie vengono toccati dalle scelte e prassi dell'Autorità giudiziaria minorile.

Inoltre, le informazioni non sensibili ricavabili dai fascicoli analizzati, se pur circoscritte e non esaurienti, hanno reso possibile tracciare un quadro dei bambini e ragazzi affidati ai servizi sociali, della loro condizione familiare, delle fasce d'età coinvolte, della loro cittadinanza e delle motivazioni alla base dell'intervento.

Come si è avuto modo di precisare nei singoli lavori di commento ai dati rilevati, per arrivare a tali esiti si sono analizzati complessivamente 708 procedimenti *ancora pendenti e aperti* tra il 2008 ed il 2012 (640 *de potestate*, 45 procedure di adottabilità, 23 procedure amministrative) e sono stati rilevati 1.028 decreti di affido ai Servizi sociali, vedendo coinvolti 1.136 minori.

In questa analisi si sono potute notare delle diverse peculiarità per quanto riguarda sia l'iter del procedimento che le prescrizioni che vanno a caratterizzare l'istituto.

Rispetto all'iter del procedimento, si è rilevato come vi sia un rapporto tra decreti di affido ai Servizi sociali emessi e procedimenti¹⁹ diverso per i tre Tribunali, passando da un minimo di 1 decreto per procedimento a Bologna, a 1,3 decreti per procedimento a Roma ed infine 1,9 decreti per procedimento a Venezia.

Questa differenziazione nell'emanazione dei provvedimenti, appare influire poco sulla quantità di tempo che trascorre tra l'emissione di un decreto di affido ai servizi sociali e l'altro. Per quanto riguarda l'emissione del primo decreto di affido ai Servizi sociali, che coincide spesso con il primo decreto emesso, si evidenzia come sia importante per i tre Tribunali fornire rapidamente prescrizioni e indicazioni ai Servizi: complessivamente il primo decreto viene emesso nel 65% dei casi entro un mese dall'apertura del procedimento (Venezia: 59%; Roma: 60%; Bologna: 71%).

Una differenza rilevata rispetto all'iter è il ricorso alla decretazione d'urgenza, laddove Bologna e Roma mostrano un utilizzo molto diffuso (attorno al 90% per entrambi). Tale utilizzo è dovuto anche al fatto che vengono emessi prevalentemente uno o due decreti per procedimento e quindi il primo risulta quasi sempre emesso prima di instaurare il confronto tra le parti. Invece il Tribunale per i Minorenni di Venezia ricorrere in maniera inferiore alla decretazione d'urgenza (40% sul totale dei decreti di affido), a fronte di un rapporto decreti/procedimento superiore rispetto agli altri due Tribunali.

Se si passa ad analizzare il contenuto prescrittivo che va a caratterizzare un decreto di affido ai servizi sociali, a fronte di un uso generalmente residuale dell'affido ai servizi sociali

¹⁹ Occorre ricordare che il dato riguarda procedimenti ancora pendenti al momento della rilevazione.

generico (ossia dell'emissione di un decreto in cui il Tribunale decide per l'affidamento al Servizio sociale ma non precisa null'altro intervento o controllo), si riscontrano differenze nel tipo di prescrizioni e nella modalità con cui si incide o meno sulla potestà genitoriale.

Per quanto riguarda proprio quest'ultimo punto, si riscontra come il Tribunale di Bologna scelga quasi sempre di non sospendere né limitare esplicitamente la potestà genitoriale in concomitanza con l'uso dell'istituto dell'affido al Servizio sociale. La sospensione e la limitazione della potestà genitoriale sono prescrizioni scarsamente utilizzate anche da Roma e Venezia, andando a riguardare mediamente 2 procedimenti ogni 10.

L'istituto dell'affido ai Servizi sociali sembra essere identificato dai tre Tribunali con il compito di vigilanza e sostegno, incarico che va a riguardare i diversi ambiti di vita del minore: dove vivere e con chi, quale rapporto intrattenere con i propri familiari, quali interventi specialistici devono essere apportati.

Le maggiori differenze riscontrate risiedono in una maggiore richiesta di interventi di sostegno psico-evolutivo per il minore e di valutazione delle capacità genitoriali da parte del Tribunale di Bologna (presenti rispettivamente nel 40% e 74% dei procedimenti), seguito a distanza da Venezia (15% e 49%) e Roma (10% e 26%).

Inoltre, sia Bologna che Venezia mostrano una forte propensione a incaricare i Servizi del disciplinamento del rapporto tra minori e genitori: prescrizione presente nel 81% dei procedimenti di Venezia e nel 57% di quelli di Bologna. Roma si distanzia da queste percentuali incaricando i Servizi sociali in tal senso nel 29% dei procedimenti.

Per quanto riguarda il collocamento del minore, i tre Tribunali per i Minorenni, in modo non dissimile, scelgono di collocare il minore fuori dalla propria cerchia familiare nelle more del procedimento in percentuali attorno al 40%, percentuale che aumenta se si aggiungono i collocamenti in struttura assieme ad un genitore.

Alle diversità procedurali e nelle prescrizioni presenti nei decreti di affido ai Servizi sociali rilevate presso i Tribunali per i Minorenni di Bologna, Roma e Venezia, non sembrano corrispondere particolari differenziazioni da Tribunale a Tribunale per quanto riguarda le caratteristiche dei minori affidati: età, nazionalità, condizione familiare, numero di fratelli, etc.

Rispetto alle motivazioni che portano all'intervento dell'Autorità Giudiziaria con riferimento ai minori, sono le forme di violenza psico-fisica subita o assistita assieme alle problematiche di natura relazionale le motivazioni più frequenti con percentuali complessive che si avvicinano al 30% dei minori, anche se con percentuali sensibilmente diverse per singolo Tribunale. Per un'altra importante percentuale di minori coinvolti presso i tre Tribunali non è loro riconducibile, attraverso la lettura dei fascicoli, nessuna specificazione della problematica (dato complessivo 36%).

Le motivazioni che riguardano invece le famiglie vedono frequenti situazioni familiari multiproblematiche caratterizzate da grave conflittualità e fragilità genitoriale (dato complessivo rispettivamente del 41% e 61%), anche se con alcune differenze percentuali tra i tre tribunali.

I paragrafi successivi offrono una comparazione più completa dei dati raccolti presso i tre Tribunali per i Minorenni rispetto ai diversi aspetti, procedurali e contenutistici, appena affrontati²⁰.

²⁰ Laddove nella comparazione dei dati la presenza delle procedure di adottabilità e di quelle amministrative ex art. 25 raccolte presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia incida in modo sensibile sulle percentuali riportate per questo Tribunale ne verrà fatta esplicita menzione nel testo oppure in nota a piè di pagina, con indicazione della percentuale per le sole procedure *de potestate*. Qualora invece questa variazione non risulti presente o rilevante verrà tacitata.

6.2 I dati relativi ai bambini e ragazzi affidati ai Servizi sociali

Sono stati coinvolti nelle tre rilevazioni 1.136 bambini e ragazzi, i cui dati non sensibili ricavati dal procedimento verranno qui brevemente comparati.

Per quanto concerne il numero di minori coinvolti per fascicolo possiamo notare come i dati dei tre Tribunali non si discostino particolarmente gli uni dagli altri, rilevando come più della metà dei procedimenti veda presente un solo minore, mentre circa un terzo dei procedimenti interessa due fratelli o sorelle. Bologna presenta meno casi con un solo minore coinvolto (56%) e contemporaneamente è l'unico tribunale che nel proprio campione di procedimenti vede presenti casi con 6 e 8 minori.

Venezia, con il 65% di procedimenti con un solo minore, sembra in parte risentire del fatto che i procedimenti ex articolo 25 legge minorile e le procedure di adottabilità (entrambe procedure che sono state rilevate solo in questo Tribunale) vedono presente un solo minore con maggiore frequenza rispetto a quelle *de potestate*²¹, laddove la percentuale solo per questi ultimi è del 59%, avvicinando quindi il dato veneto alla media totale.

Tabella 1. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Numero di minori coinvolti nei procedimenti pendenti e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali (valori percentuali sul totale dei minori).

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
1 minore	56%	61%	65%
2 minori	27%	25%	22%
3 minori	11%	9%	11%
4 minori	4%	4%	2%
5 minori	1%	(1)	(1)
6 minori	1%	-	-
7 minori	-	-	-
8 minori	(1)	-	-
Totali	100%	100%	100%
<i>(N. minori)</i>	<i>(509)</i>	<i>(172)</i>	<i>(455)</i>
<i>(Tot. Fascicoli)</i>	<i>(299)</i>	<i>(109)</i>	<i>(300)</i>

Se i minori interessati vengono suddivisi in base all'età al momento dell'apertura del procedimento, i dati dei tre tribunali saranno quelli della tabella 2. Anche in questo caso le distribuzioni dei dati rilevati presso i tre tribunali risultano tra loro abbastanza simili coinvolgendo tutte le fasce d'età.

Tabella 2. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali secondo l'età all'apertura del procedimento (valori percentuali).

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
0-2 anni	19%	21%	15%
3-5 anni	17%	16%	16%
6-10 anni	30%	26%	26%
11-13 anni	15%	18%	18%
14 e oltre	19%	19%	26%
Totali	100%	100%	100%
<i>(N. minori)</i>	<i>(509)</i>	<i>(172)</i>	<i>(455)</i>

²¹ I procedimenti ex art. 25 nel 96% vedono coinvolto un solo minore, mentre le procedure di adottabilità con un solo minore sono il 76%.

6.3 La situazione dei bambini e della loro famiglia all'apertura del procedimento

I dati presentati di seguito fanno riferimento al contesto familiare (con chi vive il minore?) in cui si trova il minore all'apertura del procedimento da parte dell'Autorità Giudiziaria. Nel confronto tra i tre Tribunali, si devono sottolineare le seguenti due particolarità:

- Minore in famiglia con entrambi i genitori: mentre i minori coinvolti a Bologna quasi nella metà dei casi vivono con entrambi i genitori, questo dato scende al 40% per i minori del Tribunale di Roma e addirittura al 24%, un minore su quattro, per il Tribunale di Venezia²².

- Minore in comunità residenziale: il Tribunale di Venezia con il 13% rileva una percentuale maggiore di minori che al momento dell'apertura del procedimento si trovavano già in comunità residenziale, mentre il dato si ferma all'8% a Roma e al 5% a Bologna.

Tabella 3. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali suddivisi per convivenza all'apertura del procedimento (valori percentuali rispetto ai minori).

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Famiglia con entrambi i genitori	48%	40%	24%
Famiglia monogenitoriale	24%	19%	22%
In comunità con un genitore	10%	8%	9%
In comunità residenziale	5%	8%	13%
Con un solo genitore e con parenti	4%	7%	9%
Solo con parenti	5%	8%	7%
Famiglia ricostituita (con un genitore ed il/la nuovo/a compagna/o)	3%	6%	5%
Famiglia affidataria residenziale	2%	2%	5%
In ospedale	-	2%	4%
Altro	1%	1%	3%
Totali	100%	100%	100%
(N. minori)	(509)	(172)	(455)

6.4 Cittadinanza dei bambini e dei ragazzi coinvolti

Nella scheda di rilevazione è stato riportato anche se il minore interessato dal provvedimento fosse (o meno) italiano, ossia se almeno uno dei suoi genitori fosse di nazionalità italiana. Per i minori stranieri, nel caso in cui le nazionalità dei genitori fossero differenti, sono state indicate entrambe.

La suddivisione dei minori in base alla loro cittadinanza mostra come gli italiani risultino nei tre Tribunali almeno il 50% dei minori coinvolti, anche se con una differenza significativa per il Tribunale di Roma, laddove gli italiani sono il 75%.

Il Tribunale per i Minorenni di Venezia ha come particolarità la presenza di un 14% di minori con un genitore italiano e uno straniero.

²² Il dato per il Tribunale per i Minorenni di Venezia dei bambini che vivono con entrambi i genitori al momento dell'apertura del procedimento è piuttosto diversificato per le tre procedure: 9% per le adottabilità, 54% per le procedure amministrative, 25% per i *de potestate*.

Tabella 4. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Minori coinvolti nei procedimenti pendenti e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali suddivisi per cittadinanza (valori percentuali rispetto ai minori)²³.

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Italiani	52%	75%	51%
Mista	-	-	14%
Stranieri	48%	25%	35%
Totale	100%	100%	100%
<i>N. Minori</i>	(509)	(171)	(455)

6.5 Le motivazioni rispetto ai minori e rispetto ai genitori

Per delineare le motivazioni rispetto al minore di età che hanno portato l'Autorità giudiziaria ad intervenire, si sono individuate 11 modalità riassuntive oltre, ovviamente, alla possibilità che non sia in capo al minore la motivazione alla base del procedimento. Nella tabella 5 si riportano i dati rispetto ai tre Tribunali per i Minorenni presi in esame.

Tabella 5. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Motivazioni rispetto ai minori coinvolti nei procedimenti pendenti e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali (valori percentuali rispetto ai minori, risposte multiple)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Nessuna specifica problematica	41%	39%	30%
Altre forme di violenza e maltrattamento subite (violenza assistita)	25%	21%	37%
Problemi relazionali e comportamentali	27%	19%	30%
Problemi sanitari	4%	12%	5%
Problemi di autonomia, disabilità	2%	7%	6%
Abbandono scolastico	2%	8%	4%
Comportamenti di grave devianza	3%	3%	2%
Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta pedo-pornografia	2%	4%	3%
Presunto stato di abbandono	-	-	4%
Coinvolto in procedure penali	-	1%	2%
Gestante/madre minorenne	-	3%	1%
Dipendenze	-	1%	1%
Altra motivazione	-	1%	-
Non conosciuto	4%	-	-
<i>N. Minori</i>	(509)	(172)	(455)

L'assenza di problematiche inerenti il minore per Bologna e Roma si aggira attorno al 40%, percentuale che scende al 29% per quanto riguarda Venezia.

Quest'ultimo è l'unico Tribunale presso il quale l'assenza di motivazioni in capo al minore non è la prima motivazione, superata dal 37% di minori che subiscono violenza psico-fisica e/o assistita²⁴. Il dato rispetto alla violenza subita o assistita nei Tribunali di Bologna e Roma risulta inferiore rispetto alla percentuale di Venezia, rispettivamente del 12 e 16%.

I problemi relazionali e comportamentali risultano simili per i Tribunali di Bologna (27%)

²³ Di un minore non era nota la cittadinanza. Rispetto al Tribunale per i Minorenni di Bologna, il dato sui minori con un genitore straniero ed uno italiano era inferiore all'1% ed è stato conteggiato tra i minori italiani.

²⁴ La percentuale della violenza psico-fisica per Venezia sale al 43% se si prendono in considerazione le sole procedure *de potestate*.

e Venezia (30%), mentre mostrano un dato inferiore per i Tribunale di Roma (19%).

Le rimanenti motivazioni risultano simili nei tre Tribunali, mostrando nettamente prevalenti le motivazioni legate alla violenza psico-fisica, ai problemi relazionali oppure all'assenza di motivazioni riguardanti i minori.

Le motivazioni riconducibili alla situazione dei genitori sono state invece raggruppate in 12 possibili modalità, alle quali vanno aggiunte l'assenza di motivazioni e la possibilità che la motivazione non rientrasse fra quelle proposte.

Nell'analisi dei dati dei tre Tribunali è emerso come si possa parlare di famiglie multiproblematiche, dal momento che spesso sono state fornite due o tre motivazioni per ogni singolo caso, mostrando situazioni nelle quali la difficoltà familiare non è imputabile ad un solo fattore ma a problemi tra loro concatenati.

La tabella 6 mostra il confronto tra i dati raccolti presso i tre Tribunali.

Tabella 6. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Motivazioni rispetto alle famiglie nei procedimenti pendenti e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali (valori percentuali sui casi, risposte multiple)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Fragilità/inadeguatezza genitoriale, problematiche socio-educative e relazionali	65%	45%	66%
Grave conflittualità familiare	42%	31%	44%
Famiglia maltrattante	35%	14%	16%
Incuria, trascuratezza	20%	31%	21%
Dipendenza	21%	19%	19%
Difficoltà economiche, abitative	22%	29%	14%
Problemi giudiziari	12%	12%	18%
Problematiche psichiatriche	10%	13%	17%
Altre problematiche sanitarie	2%	6%	3%
Famiglia abusante	2%	4%	1%
Nessuna Motivazione	-	-	2%
Inadempienza obblighi sanitari	1%	-	-
Fallimento affido preadottivo nel I anno		-	-
Altra motivazione	1%	2%	2%
N. procedimenti	299	109	300
N. minori	(509)	(172)	(455)

Le situazioni per le quali si è rilevata una fragilità o inadeguatezza nello svolgimento della funzione genitoriale mostrano percentuali quasi uguali per il Tribunale di Bologna e quello di Venezia (65% e 66%), mentre per Roma si arriva al 45% dei minori. Lo stesso andamento lo si ritrova per le situazioni di grave conflittualità familiare: percentuali che superano il 40% per Bologna e Venezia²⁵, mentre Roma si assesta al 31%.

Nel caso invece di famiglia maltrattante, Roma e Venezia risultano in modo simile sotto al 15%, mentre Bologna mostra un dato decisamente superiore: 35%.

La motivazione legata all'incuria e alla trascuratezza si attesta attorno al 20% per Bologna e Venezia, mentre nel caso di Roma è superiore di circa 10 punti percentuali.

Le difficoltà economiche e abitative come concausa dell'intervento dell'Autorità giudiziaria mostrano percentuali diverse per i tre Tribunali: Bologna 22%, Roma 29% e Venezia 14%.

²⁵ La percentuale della grave conflittualità familiare per Venezia sale al 53% se si prendono in considerazione le sole procedure *de potestate*.

Venezia mostra percentuali superiori rispetto a quelle complessive sia per le problematiche di natura giudiziaria (processi penali a carico dei genitori in corso o conclusi con condanna di reclusione) che per le problematiche psichiatriche, rispettivamente 18 e 17%, mentre il dato complessivo risulta 14 e 13%.

Le rimanenti motivazioni rispetto alla famiglia risultano residuali e inferiori ai 10 punti percentuali in tutti e tre i Tribunali.

6.6 Confronto dell'iter e delle tempistiche dei procedimenti

Rispetto all'iter dei procedimenti, pare interessante rilevare e comparare tra loro il numero di decreti di affido ai Servizi sociali che risulta contenuto nei fascicoli analizzati presso i tre Tribunali (tabella 7).

Si rileva da un lato il Tribunale di Bologna, per il quale 9 procedimenti su 10 contengono un solo decreto di Affido ai Servizi Sociali e dall'altro il Tribunale di Venezia, per il quale meno della metà dei procedimenti contiene un solo decreto di Affido ai servizi (44%) ed il 36% ne contiene due²⁶. Roma si assesta in una posizione intermedia: il 78% dei procedimenti contiene un solo decreto, mentre quasi 2 procedimenti su 10 ne contengono due.

Tabella 7. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Numero di decreti di affido al servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti (percentuale calcolata sulla frequenza).

Frequenza decreti di Affido ai servizi sociali	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
1 decreto ASs	91%	78%	44%
2 decreti ASs	8%	19%	36%
3 decreti ASs	1%	3%	15%
4 decreti ASs	-	-	4%
Fino a 8 decreti ASs	-	-	1%
Totale	100%	100%	100%
Tot. Procedimenti	(299)	(109)	(300)
Tot. Decreti ASs	(330)	(136)	(562)
Tot. Decreti complessivo	(355)	(166)	(641)

La diversa frequenza di decreti contenuti nei procedimenti mostra quindi il seguente rapporto tra decreti di affido ai Servizi sociali e procedimenti: un decreto per procedimento a Bologna (330/299), 1,3 per Roma (136/109) e 1,9 per Venezia (562/300).

Inoltre, si sottolinea come la maggior parte dei decreti contenuti nei procedimenti sia un decreto di affido al Servizio sociale o di disposizione di ulteriori prescrizioni. Infatti i decreti di affido rappresentano il 93% dei decreti complessivi per Bologna, 82% per Roma e l'88% per Venezia. Complessivamente i 1028 decreti di affido rilevati in 708 procedimenti sono l'88% dei decreti complessivamente contenuti.

È possibile comprendere di più rispetto alla frequenza comparando i dati dei tre Tribunali rispetto al tempo trascorso dall'apertura del procedimento all'emissione del primo decreto di affido ai Servizi sociali (tabella 8).

Appare molto importante per i tre Tribunali decidere con rapidità di fronte alle situazioni familiari dei minori che vengono affidati ai Servizi sociali.

Questo assunto traspare dal fatto che complessivamente in poco più della metà dei 708 procedimenti i Tribunali emettono il primo decreto entro 15 giorni dalla data di apertura. Considerando i primi tre mesi, sommando quindi le tempistiche intermedie, risulta che

²⁶ La percentuale dei procedimenti con un solo decreto di ASs sale al 48% se si prendono in considerazione le sole procedure *de potestate*, mentre i procedimenti con due decreti di ASs scendono al 34%.

Bologna emette l'87% dei decreti di affido, Roma il 74% e Venezia il 79%.

Tabella 8. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti suddivisi in base al tempo trascorso tra l'apertura del procedimento e l'emissione del primo decreto di Affido ai servizi sociali (valori percentuali)

Tempo trascorso Apertura – 1° decreto di Affido ai Servizi sociali	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Entro 15 giorni	53%	45%	55%
Tra 16 e 31 giorni	18%	14%	5%
Entro 3 mesi	16%	15%	19%
Entro 6 mesi	6%	11%	10%
Entro 1 anno	3%	6%	7%
Superiore 1 anno	4%	9%	4%
Totale	100%	100%	100%
<i>N. decreti</i>	(299)	(109)	(300)

Si deve tenere presente che questo dato non risente solo della capacità di rapida risposta dei Tribunali, ma anche della possibilità che il decreto di affido ai Servizi sociali non sia il primo decreto emesso all'interno del procedimento, e quindi che la scelta di affidare i minori ai Servizi sociali avvenga dopo l'emissione di altri decreti.

Comunque, risulta che il primo decreto di affido ai servizi sociali coincida quasi sempre con il primo decreto emesso all'interno del procedimento per 298 su 299 dei procedimenti raccolti presso il Tribunale di Bologna, per 98 procedimenti su 109 del Tribunale di Roma e infine per 291 su 300 casi rilevati presso quello di Venezia.

Passiamo ora a vedere l'anno di apertura dei procedimenti pendenti rilevati presso i tre Tribunali (tabella 9). Data la scelta metodologica di rilevare soltanto procedimenti pendenti, è ovviamente più facile incontrare procedimenti aperti in anni recenti, in quanto i procedimenti vengono progressivamente archiviati con il passare del tempo.

Se si guarda il singolo Tribunale, Bologna mostra una distribuzione omogenea di procedimenti nei 5 anni di ricerca, nonostante si rilevi un lieve aumento nei procedimenti rilevati aperti nel 2009 (23%) e nel 2012 (25%).

Il Tribunale di Roma mostra un dato altalenante con percentuali più basse per il 2008 (8%) e il 2010 (12%) e un dato maggiore per il 2012 (39%).

Il Tribunale di Venezia mostra un crescendo di procedimenti rilevati man mano che ci si avvicina al 2012 (40%), con percentuali al di sotto della media per il 2008 (1%) ed il 2009 (10%).

Considerando questi dati e il numero di decreti emessi, non si rileva un numero maggiore di decreti in presenza di fascicoli più *longevi*.

Tabella 9. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Procedimenti pendenti e contenenti almeno un decreto di affido ai Servizi sociali, suddivisi per anno di apertura (percentuali calcolate sui procedimenti).

Anno di apertura del procedimento	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
2008	19%	8%	1%
2009	23%	21%	10%
2010	17%	12%	16%
2011	16%	20%	33%
2012	25%	39%	40%
Tot.	100%	100%	100%
Tot. Procedimenti	(299)	(109)	(300)

Un'altra informazione che risulta utile comparare è il ricorso alla decretazione d'urgenza, ossia l'emissione del decreto, tendenzialmente prima di stabilire il contradditorio tra le parti, al fine dell'immediata messa in protezione del minore, ricorrendo all'art. 336 ultimo comma del Codice Civile, oppure l'art. 10 della legge 184/1983 nel caso delle procedure per l'adottabilità.

Tabella 10. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Decreti di affido al Servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti suddivisi in base al tipo di decreto

Tipo decreto	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Decreto ordinario	1%	5%	37%
Decreto d'urgenza	94%	90%	40%
Conferma decreto d'urgenza	5%	5%	24%
Totale	100%	100%	100%
Totale decreti ASSL	(330)	(136)	(562)

Per i Tribunali di Bologna e Roma la decretazione d'urgenza riguarda la quasi totalità dei provvedimenti emessi, rendendo quindi irrisori i decreti non d'urgenza e quelli di conferma.

Venezia sembra invece ricorrere in maniera differente alla decretazione d'urgenza, infatti i decreti d'urgenza sono 4 su 10 decreti di affido ai Servizi sociali, anche se le successive conferme quasi si dimezzano in percentuale (24%). Il minor utilizzo sembra legato anche al fatto che il Tribunale di Venezia, come precedentemente illustrato, emette un numero maggiore di decreti per procedimento (rapporto decreti/procedimenti 1,9) e i decreti provvisori emessi dopo aver sentito le parti non ricorrono più all'articolo 336 ultimo comma del codice civile.

6.7 Comparazione delle prescrizioni dell'Autorità giudiziaria

L'ultima comparazione riguarda le prescrizioni contenute nei 1.028 decreti di Affido ai Servizi sociali complessivamente analizzati presso i tre Tribunali per i Minorenni. Si tratta di 3.400 prescrizioni, pari a poco meno di 5 prescrizioni per procedimento e pari a 3 per ogni minore.

Si è scelto di riportare la tabella con la frequenza percentuale di tutte le prescrizioni, anche se si andrà ad illustrarle nel dettaglio suddivise per macro-categorie, in modo da fornire uno sguardo generale sulle prescrizioni più utilizzate nei tre tribunali e poi complessivamente.

Tabella 11. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Tutte le prescrizioni contenute nei decreti di affido al servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti (risposte multiple, valori percentuali calcolati sui procedimenti)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia ²⁷
Prescrizioni generiche			
Incarico di vigilanza e di sostegno	78%	57%	97%
Formulazione del Progetto Quadro (o progetto di presa in carico)	24%	18%	31%
Incarico di attuare, in concerto con Asl, tutti gli interventi ritenuti utili	18%	18%	24%
Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento	17%	3%	16%
Sospensione potestà	3%	28%	20%
Limitazione potestà	1%	12%	22%
Affido al servizio (generico)	2%	3%	6%
Incarico di fornire sostegno economico, abitativo e lavorativo	-	-	1%
Sospensione della procedura per un tot. di tempo	-	-	1%
Prescrizioni rispetto al minore			
Incarico di provvedere al sostegno psicoterapeutico del minore o al monitoraggio dello stesso	40%	10%	15%
Richiesta valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore	25%	7%	18%
Divieto di espatrio	2%	-	3%
Prescrizioni rispetto ai genitori			
Richiesta valutazione competenze genitoriali o del rapporto genitori-figli	74%	26%	49%
Recupero delle competenze genitoriali (anche attraverso servizi specialistici)	10%	13%	8%
Allontanamento di uno dei genitori dall'abitazione	6%	-	2%
Prescrizioni rispetto al rapporto genitori-figli			
Mantenere, ripristinare, disciplinare la relazione tra il minore e i genitori in spazi protetti o spazi d'incontro	57%	29%	81%
Interrompere i rapporti con i familiari se disturbanti	33%	0%	16%
Incarico di monitorare i rapporti tra il minore e il genitore non collocatario	8%	4%	2%
Prescrizioni rispetto al collocamento del minore			
Incarico di provvedere a collocare il minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	27%	36%	39%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso una struttura genitore-bambino	10%	9%	15%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso i parenti se idonei	3%	9%	8%
Incarico di provvedere a inserire il minore presso una famiglia affidataria	6%	1%	8%
Dispone collocamento presso uno dei genitori	3%	4%	8%
Prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento			
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	8%	10%	17%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino	12%	8%	6%
Incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori	11%	2%	3%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso i parenti se idonei	5%	6%	4%
Rientro del minore presso i familiari	3%	5%	6%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una famiglia affidataria	2%	-	6%
Collocamento in idoneo ambiente o idonea struttura diverso dal precedente	-	2%	1%
Collocamento in famiglia affidataria diversa dalla precedente	-	-	1%
Tot. Procedimenti	299	109	300
Tot. Prescrizioni	1454	348	1598
N. Minori	(509)	(172)	(455)

²⁷ Per la comparazione delle prescrizioni del Tribunale dei Minorenni di Venezia non si farà riferimento alla percentuale relativa ai *de potestate*, in quanto in nessun caso la differenza dal dato complessivo riferito alle tre tipologie di procedimenti si differenzia dal dato dei *de potestate* per un punteggio superiore al 5%.

a) Prescrizioni generali

Tra le prescrizioni generali la prima cosa da rilevare è l'ampio uso che i tre Tribunali fanno dell'incarico di vigilanza e sostegno. Il Tribunale di Venezia usa la prescrizione nella quasi totalità dei procedimenti (97%), uso che si riscontra piuttosto di frequente anche per il Tribunale di Bologna (78%) e che riguarda quasi il 60% dei procedimenti di Roma.

L'incarico di formulare un progetto quadro o un progetto di presa in carico del minore riguarda un procedimento su quattro. La prescrizione si incontra tra un massimo di 31 punti percentuali per Venezia e il minimo di Roma, che rimane sotto il 20%.

L'autorizzazione da parte del Tribunale di coinvolgere la forza pubblica o il servizio psichiatrico per eseguire il provvedimento si incontra con percentuali simili nei procedimenti di Bologna e Venezia (rispettivamente 17% e 16%), mentre per Roma si tratta di una prescrizione residuale (3%).

Gli interventi esplicativi di limitazione e sospensione della potestà genitoriale sono prescrizioni decisamente residuali per il Tribunale di Bologna, mentre si assestano entrambi attorno al 20% per il Tribunale di Venezia e riguardano rispettivamente il 28% (sospensione) ed il 12% (limitazione) dei procedimenti per il Tribunale di Roma.

L'affido generico al servizio sociale rimane una scelta residuale per i tre Tribunali, assestandosi complessivamente al 4% dei procedimenti.

Tabella 12. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Prescrizioni generali contenute nei decreti di affido al servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti (risposte multiple, valori percentuali calcolati sui procedimenti)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Prescrizioni generali			
Incarico di vigilanza e di sostegno	78%	57%	97%
Formulazione del Progetto Quadro (o progetto di presa in carico)	24%	18%	31%
Incarico di attuare, in concerto con Asl, tutti gli interventi ritenuti utili	18%	18%	24%
Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento	17%	3%	16%
Sospensione potestà	3%	28%	20%
Limitazione potestà	1%	12%	22%
Affido al servizio (generico)	2%	3%	6%
Incarico di fornire sostegno economico, abitativo e lavorativo	-	-	1%
Sospensione della procedura per un tot. di tempo	-	-	1%
Tot. Procedimenti	299	109	300
Tot. Prescrizioni	1454	348	1598
<i>N. Minori</i>	(509)	(172)	(455)

b) Prescrizioni rispetto al minore

Il Tribunale di Bologna mostra percentuali più alte per quanto riguarda sia l'incarico di valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore (25%), che l'incarico di provvedere al suo sostegno psicoterapeutico (40%).

La valutazione della situazione psicoevolutiva del minore si incontra nel 7% dei procedimenti di Roma e nel 18% di quelli di Venezia; mentre l'incarico di sostegno riguarda un procedimento su 10 del Tribunale di Roma ed il 15% delle procedure di Venezia.

Tabella 13. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Prescrizioni rispetto al minore contenute nei decreti di affido al servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti (risposte multiple, valori percentuali calcolati sui procedimenti)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Prescrizioni rispetto al minore			
Incarico di provvedere al sostegno psicoterapeutico del minore o al monitoraggio dello stesso	40%	10%	15%
Richiesta valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore	25%	7%	18%
Divieto di espatrio	2%	-	3%
Tot. Procedimenti	299	109	300
Tot. Prescrizioni	1454	348	1598
<i>N. Minori</i>	(509)	(172)	(455)

c) Prescrizioni rispetto ai genitori

L’incarico dato ai Servizi si valutare le capacità genitoriali o il rapporto genitori-figli, se complessivamente supera la metà delle procedure, mostra percentuali molto diverse nei tre Tribunali, passando da un massimo di 74% per Bologna al minimo di Roma al 26%.

L’esplicito incarico di recupero delle competenze genitoriali, ricorrendo anche ai servizi specialistici non è una prescrizione molto usata e riguarda il 10% dei procedimenti di Bologna, il 13% di Roma ed infine l’8% di Venezia. Questo dato non deve essere frainteso: si tratta dell’indicazione esplicita fatta dal Tribunale, mentre anche conferendo altri incarichi, come l’intervento del servizio per le dipendenze, l’obiettivo perseguito rimane il recupero genitoriale.

Tabella 14. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Prescrizioni rispetto ai genitori contenute nei decreti di affido al servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti (risposte multiple, valori percentuali calcolati sui procedimenti)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Prescrizioni rispetto ai genitori			
Richiesta valutazione competenze genitoriali o del rapporto genitori-figli	74%	26%	49%
Recupero delle competenze genitoriali (anche attraverso servizi specialistici)	10%	13%	8%
Allontanamento di uno dei genitori dall’abitazione	6%	-	2%
Tot. Procedimenti	299	109	300
Tot. Prescrizioni	1454	348	1598
<i>N. Minori</i>	(509)	(172)	(455)

d) Prescrizioni rispetto al rapporto genitori-figli

L’incarico di disciplinare la relazione tra il minore ed i genitori è molto utilizzata dal Tribunale di Venezia (81%), piuttosto diffusa anche per Bologna (57%) e riguardante 3 procedimenti su 10 per Roma.

Incaricare i servizi sociali d’interrompere i rapporti con i familiari se considerati disturbanti è una prescrizione non utilizzata dal Tribunale di Roma, mentre non è molto frequente per Venezia (16%) e più utilizzata a Bologna (33%).

Tabella 15. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Prescrizioni rispetto al rapporto genitori-figli contenute nei decreti di affido al servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti (risposte multiple, valori percentuali calcolati sui procedimenti)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Prescrizioni rispetto al rapporto genitori-figli			
Mantenere, ripristinare, disciplinare la relazione tra il minore e i genitori in spazi protetti o spazi d'incontro	57%	29%	81%
Interrompere i rapporti con i familiari se disturbanti	33%	-	16%
Incarico di monitorare i rapporti tra il minore e il genitore non collocatario	8%	4%	2%
Tot. Procedimenti	299	109	300
Tot. Prescrizioni	1454	348	1598
<i>N. Minori</i>	(509)	(172)	(455)

e) Prescrizioni rispetto al collocamento del minore

L'incarico di collocare il minore presso idonea struttura complessivamente riguarda 3 procedimenti su 10. Se si guarda ai singoli Tribunali incontriamo il punteggio più alto a Venezia (39%), seguito a breve da Roma (36%), mentre si discosta leggermente Bologna con il suo 27%. L'incarico di collocare il minore presso una struttura assieme ad un genitore è leggermente più alto per Venezia (15%), mentre negli altri due tribunali si assesta attorno ad un fascicolo su 10.

L'incarico di collocare il minore presso parenti se idonei, pur riguardando per tutti i Tribunali meno del 10% dei procedimenti, risulta residuale per il Tribunale di Bologna (3%).

Tabella 16. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Prescrizioni rispetto al collocamento del minore contenute nei decreti di affido al servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti (risposte multiple, valori percentuali calcolati sui procedimenti)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Prescrizioni rispetto al collocamento del minore			
Incarico di provvedere a collocare il minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	27%	36%	39%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso una struttura genitore-bambino	10%	9%	15%
Incarico di provvedere a collocare il minore presso i parenti se idonei	3%	9%	8%
Incarico di provvedere a inserire il minore presso una famiglia affidataria	6%	1%	8%
Dispone il collocamento presso uno dei genitori	3%	4%	8%
Tot. Procedimenti	299	109	300
Tot. Prescrizioni	1454	348	1598
<i>N. Minori</i>	(509)	(172)	(455)

f) Prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento del minore

Le prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento sono prescrizioni o di un secondo decreto, volte a confermare un collocamento già disposto, oppure confermano un collocamento d'urgenza eseguito ex art. 403 del codice civile. Si tratta quindi di prescrizioni piuttosto residuali presso tutti e tre i Tribunali per i Minorenni, spesso riguardanti meno del 10% dei procedimenti.

Seppur con bassa frequenza, le prescrizioni più presenti sono il proseguo del collocamento in idonea struttura e presso struttura genitore-bambino. L'incarico di proseguo in idonea

struttura è più frequente per il Tribunale di Venezia (17%) mentre gli altri due seguono con valori tra loro simili: Bologna 8% e Roma 10%. Bologna utilizza con più frequenza l'incarico di proseguire il collocamento assieme ad un genitore (12%), leggermente più distanziati Roma (8%) e Venezia (6%).

L'incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori è residuale per Roma e Venezia, rivelandosi invece relativamente frequente per il Tribunale di Bologna (11%).

Tabella 17. Tribunali per i minorenni di Bologna, Roma e Venezia. Prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento del minore contenute nei decreti di affido al servizio sociale presenti nei procedimenti pendenti (risposte multiple, valori percentuali calcolati sui procedimenti)

	Tm Bologna	Tm Roma	Tm Venezia
Prescrizioni rispetto al proseguo del collocamento			
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente	8%	10%	17%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino	12%	8%	6%
Incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori	11%	2%	3%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso i parenti se idonei	5%	6%	4%
Rientro del minore presso i familiari	3%	5%	6%
Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una famiglia affidataria	2%	-	6%
Collocamento in idoneo ambiente o idonea struttura diverso dal precedente	-	2%	1%
Collocamento in famiglia affidataria diversa dalla precedente	-	-	1%
Tot. Procedimenti	299	109	300
Tot. Prescrizioni	1454	348	1598
N. Minori	(509)	(172)	(455)

PARTE II
L'ISTITUTO DELL'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE.
RAPPRESENTAZIONI E OPINIONI DEGLI ATTORI
IN EMILIA-ROMAGNA

Sommario

1. Obiettivi, popolazioni interessate e aspetti di metodo
 - 1.1. *Le interviste narrative ai testimoni privilegiati*
 - 1.2. *L'indagine campionaria rivolta agli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari pubblici*
2. Diffusione e caratteristiche dei decreti emessi dal Tribunale per i minorenni e dal Tribunale ordinario
 - 2.1. *Tribunale per i minorenni*
 - 2.2. *Tribunale ordinario*
 - 2.3. *I decreti di affidamento al Servizio sociale del Tribunale per i minorenni e del Tribunale ordinario*
3. Decreti dettagliati *vs* decreti generici
4. Finalità e significato dell'affidamento al Servizio sociale
5. La questione della limitazione della responsabilità genitoriale
6. La questione della responsabilità del Servizio affidatario
7. Quando l'affidamento al Servizio è disposto con provvedimento definitivo
8. Rapporti tra Servizio affidatario e altri soggetti
 - 8.1. *Servizio affidatario e Autorità giudiziaria*
 - 8.2. *Servizio affidatario e genitori*
 - 8.3. *Servizio affidatario e avvocati dei genitori*
 - 8.4. *Servizio affidatario e altri Servizi*
9. Utilità ed efficacia dell'affidamento al Servizio sociale
10. Per utilizzarlo al meglio: proposte e consigli

1. Obiettivi, popolazioni interessate e aspetti di metodo

I principali obiettivi della ricerca di cui questo Rapporto vuol rendere conto sono l'utilizzo e le interpretazioni che i diversi attori, coinvolti nella tutela di bambini e ragazzi in Emilia Romagna, danno dell'Istituto giuridico dell'Affidamento ai Servizi sociali²⁸.

Sono due le azioni di ricerca realizzate i cui risultati saranno qui presi in considerazione: un'analisi qualitativa di alcune interviste narrative svolte presso un campione ragionato di soggetti coinvolti nel sistema di protezione e tutela di bambini e ragazzi; un'indagine campionaria rivolta a un gruppo di operatori dei Servizi sociali e sociosanitari pubblici dedicati ai minori di età.

1.1. Le interviste narrative ai testimoni privilegiati

Questa parte della ricerca aveva l'obiettivo di raccogliere testimonianze significative e altamente qualificate presso i soggetti con maggiori responsabilità nel sistema dei Servizi. In particolare, si è considerata come popolazione di riferimento quella costituita dai soggetti che si occupano, a diverso titolo, di bambini e ragazzi interessati da un provvedimento di affidamento al Servizio sociale: responsabili e referenti di Servizi sociali e sociosanitari, giudici minorili togati e onorari, rappresentanti degli ordini professionali. Il campione ragionato di questa popolazione preso in considerazione è stato inizialmente costruito intorno a 35 soggetti, scelti in modo da diversificare le professionalità interessate (assistanti sociali, psicologi, neuropsichiatri infantili, educatori, magistrati e avvocati), la distribuzione territoriale della loro azione professionale svolta nei diversi ambiti dell'Emilia Romagna e la loro appartenenza istituzionale.

Sono state complessivamente realizzate interviste a 36 dei soggetti individuati; l'elenco dei soggetti intervistati è riportato in appendice. L'intervista si è basata su una traccia preventivamente definita, che voleva dare ampio spazio alle pratiche di protezione e tutela di cui i soggetti avevano esperienza, senza per questo rinunciare alla raccolta delle opinioni e delle osservazioni critiche avanzate dagli interlocutori. La traccia di intervista generale dalla quale si sono estratte le tracce specifiche adottate per ogni figura professionale è riportata nell'appendice.

Gli intervistati hanno un'età media di 50 anni, solo 6 intervistati hanno meno di quarant'anni ed, esclusi i pochi giovani, tutti hanno una notevole esperienza professionale maturata nel settore della protezione e della tutela dei minori. Si tratta in maggior parte di donne (31) più che di uomini (5).

Dal punto di vista della formazione professionale, vi è una prevalenza di soggetti con laurea in Servizio sociale (20), seguono le lauree in giurisprudenza (8), in scienze dell'educazione (4), in psicologia, (2), in lettere e filosofia (2).

Sotto il profilo dell'appartenenza istituzionale e del ruolo istituzionale: 12 intervistati sono referenti e operatori dei Comuni (tutti con la qualifica di assistenti sociali); 6 sono referenti e

²⁸ Per un approfondimento giuridico di questo istituto si rimanda a L. Fadiga, *L'affidamento al Servizio sociale*, nota interna al gruppo di ricerca, ottobre 2012. Per una riflessione attenta alle implicazioni per il lavoro sociale si veda Arnosti C., Dissegna A., "Rilevanza e criticità dell'istituto giuridico dell'Affidamento al Servizio sociale: considerazioni e iniziative dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto", in *Cittadini in Crescita*, in corso di pubblicazione. Uno specifico risultato di ricerca si trova in Lanza M., *Analisi dei decreti di affidamento al Servizio sociale emessi dal Tribunale per i minorenni di Roma*, rapporto interno al gruppo di ricerca, luglio 2013.

operatori delle Asp (in prevalenza assistenti sociali); 5 sono operatori Ausl (3 assistenti sociali e 2 psicologi); 4 sono referenti ed operatori del privato sociale, in prevalenza educator; 7 sono magistrati del Tribunale per i minorenni, della Procura presso il Tribunale per i minorenni, del Tribunale ordinario; 2 sono avvocati.

La distribuzione tra le diverse categorie professionali e istituzionali dipende solo in parte dalla volontà di tener conto del “peso” di alcune categorie professionali; hanno inciso anche la concreta possibilità di raggiungere i soggetti individuati come possibili testimoni privilegiati e la disponibilità da questi manifestata.

Differentemente dalla popolazione considerata nel Lazio e in Veneto, in Emilia Romagna si è ritenuto indispensabile intervistare anche alcuni rappresentanti del privato sociale coinvolti direttamente nella presa in carico dei minori seguiti dai Servizi sociali.

Una volta costruito il campione di indagine, i soggetti – dove possibile - sono stati contattati telefonicamente per una presentazione della ricerca nel suo complesso e una verifica dell’interesse e della disponibilità all’intervista. Successivamente, ogni intervistato ha ricevuto una lettera del Garante dell’infanzia e dell’adolescenza della Regione Emilia Romagna.

Le interviste sono state realizzate nelle sedi di lavoro degli intervistati e registrate con il loro consenso e la garanzia del rispetto dell’anonimato. In seguito, i file audio sono stati deregistrati per l’analisi e la classificazione dei materiali con l’utilizzo del programma specializzato Atlas.ti.

Poiché le interviste, come detto, si proponevano di raccogliere in primo luogo l’esperienza e le pratiche, si è scelto l’approccio narrativo, lasciando agli intervistati ampia autonomia nella scelta delle cose da dire, intervenendo solo se necessario con domande di rilancio per approfondire alcuni aspetti.

Si è cercato di aprire sempre l’intervista con la richiesta di raccontare una vicenda in cui era stato disposto l’affidamento al Servizio sociale, richiamando anche i contenuti del decreto.

1.2. L’indagine campionaria rivolta agli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari pubblici

Questa seconda azione di ricerca voleva “misurare il polso” a un campione ampio degli operatori sociali e sociosanitari dei Servizi pubblici dell’Emilia Romagna sull’utilizzo, le caratteristiche e l’utilità del ricorso da parte giudiziaria all’Istituto dell’affidamento al Servizio sociale.

In Emilia Romagna si hanno poche informazioni dettagliate e aggiornate riferite al numero e alla distribuzione degli operatori che si occupano di protezione e tutela dei bambini e dei ragazzi. Si tratta di una lacuna informativa che interessa pressoché tutte le Regioni del nostro Paese e che non ha permesso di costruire un solido campione statisticamente rappresentativo di questa particolare popolazione. Per questo si è adottato un piano di campionamento mirato basato sulla raccolta, in ciascuna delle articolazioni sociali e sociosanitarie dell’Emilia Romagna, di una rosa di soggetti intervistabili, in modo da formare una lista di riferimento costituita da almeno 150 nominativi. In effetti la composizione numerica di ciascun gruppo non poteva che variare in base alle dimensioni territoriali dell’ambito preso in considerazione che, in Emilia Romagna, sono molto diversificate. La raccolta dei nominativi è avvenuta attraverso una ricerca minuziosa presso i responsabili dei diversi Servizi sociali e sociosanitari realizzata dall’Ufficio regionale del Garante per l’infanzia e l’adolescenza.

In base alle risorse e alla stima della popolazione di riferimento, il campione di soggetti da intervistare è stato fissato inizialmente a quota 150. Le interviste sono state effettuate con il metodo Cati dalla Società Demetra di Venezia nel corso del mese di luglio e settembre 2013.

Il questionario standardizzato utilizzato nelle interviste telefoniche è stato costruito in base

alle prime risultanze ottenute nell'indagine qualitativa, attraverso quindi le prime interviste narrative. Questo era strutturato in otto diversi ambiti: valutazioni sulla diffusione dell'Istituto, opinioni sul carattere di limitazione della responsabilità genitoriale²⁹ o meno, caratteristiche dei decreti di affidamento ai Servizi di cui si ha esperienza, utilizzo dell'Istituto da parte del Tribunale ordinario, opinioni sull'utilità del ricorso ai decreti definitivi, esperienza dei rapporti con gli avvocati di parte, valutazioni generali sull'Istituto, opinioni sull'attività e sull'utilità dell'Ufficio del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Emilia Romagna. Una versione del questionario, con la distribuzione delle frequenze alle domande principali, si trova in appendice.

Va osservato che il livello di adesione degli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari è stato in parte problematico perché si tratta di una popolazione molto impegnata e mobile sul territorio di competenza, perché le riorganizzazioni dei Servizi sociali degli ultimi anni hanno portato grandi cambiamenti e hanno contribuito, come accade nel resto del Paese, alla cronica carenza di personale. Solo in virtù di un grande e oneroso impegno da parte dell'ufficio del Garante nel sollecitare la disponibilità all'intervista, si è potuto raggiungere un numero significativo di interviste pari a 123.

Le interviste telefoniche hanno avuto una durata media di 16 minuti e i dati raccolti sono stati sottoposti ad analisi statistica attraverso il programma Spss. La distribuzione dei risultati ai diversi quesiti ottenuti nell'indagine è riportata in modo dettagliato nell'appendice III.2.

La gran parte degli intervistati è alle dirette dipendenze dei Servizi comunali (49%); i restanti lavorano per le Aziende dei servizi alla persona (22%), le Aziende Usl (14%) e il privato sociale in convenzione con i Servizi pubblici (15%). Come stabilito inizialmente dal piano campionario, circa tre su quattro operatori (73%) rivestono un ruolo strettamente operativo all'interno dell'ente in cui lavorano, ovvero si occupano principalmente di seguire in prima persona i bambini sotto protezione e le loro famiglie. Il restante terzo riveste invece un ruolo di responsabilità e di coordinamento interno all'istituzione in cui lavora.

Il gruppo degli intervistati è composto pressoché da sole donne (95%), con un'età media di 41 anni e una età modale di 32 anni: una popolazione molto più giovane di quelle coinvolte in Veneto e nel Lazio. La grandissima parte di questi operatori possiede una laurea (89%), soprattutto in Servizio sociale (74%).

Va notato che la gran parte degli intervistati, precisamente l'83%, si occupa di bambini e ragazzi, il resto si occupa anche di altri soggetti in difficoltà, soprattutto di anziani, conflittualità tra coniugi, disabili e migranti. Questo a fronte del 55% di Servizi che si occupano generalmente di un'utenza più ampia di quella minorile. Gli intervistati si occupano mediamente di protezione e tutela dei bambini e dei ragazzi da circa 10 anni con una moda della distribuzione degli anni di servizio pari a 5 anni.

Il rapporto che segue è costruito ricorrendo ai risultati ottenuti sia nella parte più squisitamente qualitativa della ricerca, riportando – come si vedrà – estratti di alcune interviste, sia ricorrendo agli esiti dell'indagine campionaria che verranno presentati in forma di tabella.

²⁹ Il Decreto legislativo del 12 luglio 2013, "Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione" (art.2 della Legge n.219 del 10.12.12) ha modificato l'art. 316 del c.c., sostituendo il concetto di "potestà genitoriale" con quello di "responsabilità genitoriale. Nel presente Rapporto viene quindi utilizzata l'espressione "responsabilità genitoriale, esclusi i brani riportati delle interviste nei quali è stata lasciata la dicitura utilizzata dagli intervistati di "potestà genitoriale".

2. Diffusione e caratteristiche dei decreti

In questo paragrafo verranno riportate alcune considerazioni sulla *percezione della diffusione* di questo strumento e sulla *valutazione di appropriatezza del suo utilizzo*.

2.1. Tribunale per i minorenni

L'opinione generale raccolta nelle interviste qualitative è che il Tribunale per i minorenni di Bologna ricorra all'istituto dell'affidamento al Servizio sociale in modo diffuso e che questo sia utilizzato in modo per lo più appropriato e proporzionato alle esigenze. Una constatazione che interessa in modo trasversale le diverse categorie professionali coinvolte nell'indagine e che trova sicuramente riscontro anche nell'analisi dei fascicoli pendenti proposta nella prima parte di questo report di ricerca.

Va detto che alcuni magistrati intervistati propongono al riguardo una propria interpretazione legata soprattutto alla vertiginosa crescita, negli ultimi anni, delle situazioni prese in carico dal Tribunale specializzato. I diversi cambi di presidenza del Tribunale intervenuti in questi anni non sembrano invece, a parere di un testimone privilegiato, aver influito sulla maggiore o minore propensione a ricorrere a questo specifico strumento.

ER10

Sono cresciuti, naturalmente, ma sono cresciuti perché sono cresciuti i fascicoli. Da 4-5 anni si sono più che triplicati i numeri di apertura dei fascicoli civili rispetto appunto qualche anno fa. Questo chiaramente porta ovviamente anche a dover prendere delle decisioni e quindi all'aumento di decreti di affido.

ER12

Credo che siano molti, moltissimi! Credo che tutti i provvedimenti sulla potestà, quando non sono pronunce di decadenza, si concludono con un affidamento ai servizi.

ER15

Qui ci sono moltissimi decreti di affidamento. Credo che un po' sia lo stesso negli altri Tribunali. Sono moltissimi. Sono migliaia di casi, non centinaia.

ER01

Sono qui da molti anni, a parte un anno di pausa, e quindi sono una veterana. Ho cambiato uno... quattro presidenti, tra due presidenti e due facenti funzione, la linea non si è modificata. E quindi non posso dire che dipende dalla linea del presidente, perché comunque o è talmente consolidata che anche cambiare il presidente non ha comunque modificato l'assetto, perché magari i vecchi giudici che c'erano hanno in un certo senso portato avanti una prassi consolidata, però non ho visto dei cambiamenti.

ER30

Credo che nella loro prassi, è un mia impressione vaga... Venga spesso utilizzato. Perché appunto un po' una via di mezzo, quindi tutele molto poche, vigilanza meno, e l'affido vuole essere una compressione della potestà genitoriale. La mia impressione è che venga utilizzato anche per situazioni molto diverse, per criticità, insomma...

Non manca però una voce critica al riguardo che vuole mettere già a fuoco alcuni dei temi di analisi affrontati nelle pagine successive, in particolare la differenziazione di ruoli e di competenze tra il Tribunale e i Servizi. L'aumento delle situazioni portate

all'attenzione dei giudici sono, secondo un'intervistata, il diretto risultato di un processo progressivo di deresponsabilizzazione dei Servizi nei confronti dell'utenza e un improprio ricorso all'autorità giudiziaria per sostenere e/o legittimare l'intervento stesso del Servizio sociale. Come si vedrà, la situazione è variegata e complessa al riguardo, ma sembra comunque utile anticipare questa interpretazione dell'aumento del ricorso all'affidamento al Servizio.

ER15

Dicono che tante segnalazioni vengono archiviate, ma negli ultimi anni c'è stato un aumento. La lite in famiglia, il primo segnale della lite in famiglia, l'intervento della polizia municipale... subito ricorso al Tribunale, mi sembra che sia un po' eccessivo. Bisogna capire se è un caso isolato, sporadico, che situazione c'è. Questa è una cosa che il Servizio dovrebbe fare un'indagine per conto suo e segnalare laddove bisogna intervenire con un provvedimento che limita la potestà. C'è da dire che i servizi sono stati indotti a segnalare tutte le situazioni! Questo è il risultato. Hanno avuto questa indicazione che devono segnalare tutto e quindi viene meno quella funzione che il Servizio una volta svolgeva in piena autonomia, l'assistente sociale del paese, che conosceva i suoi paesani, sapeva convincere il genitore a mandare a scuola il bambino, in un certo modo a curarlo... Non aveva bisogno del giudice. Se ogni caso che può essere gestito a livello locale, viene segnalato, poi si innesca tutta una procedura... capite che non fa bene a nessuno, non fa bene alle famiglie che si vedono arrivare questi provvedimenti, ma soprattutto non fa bene a chi si deve poi occupare dei casi veramente gravi che vengono persi di vista: se si tratta tutto allo stesso modo... Tanti casi potrebbero essere gestiti diversamente. [...]. Il Tm dovrebbe disporre di meno. Il Tribunale di Bologna è investito di ricorsi che noi ovviamente dobbiamo decidere che arrivano dalla Procura e tanti ricorsi potrebbero essere istruiti meglio, nel senso che noi per ogni cosa dobbiamo fare riferimento al ricorso al Tribunale che poi interviene con il provvedimento. Si potrebbe mantenere con quell'attività di vigilanza che dicevo prima il Servizio ha... Che gli spetta per legge e segnalare al Tribunale solo i casi in cui veramente necessita l'intervento giudiziario. Fin dove il Servizio riesce a svolgere quella funzione di tutela, sarebbe il caso che lo facesse in autonomia, senza avere sempre... L'autorità giudiziaria interviene solo nei casi più gravi.

Non si ha la percezione se l'aumento del ricorso a questo istituto giuridico interessa solo l'Emilia Romagna oppure se sia una tendenza generalizzata nel Paese e che quindi coinvolga anche altri Tribunali per i minorenni.

ER01

Non so se si tratti di una tendenza generale, se sono molti o pochi. Non ne ho la minima idea, anche perché un Tribunale minorile è un'isola a sé, ma anche quando ci si incontra e si partecipa alla vita associativa della Associazione Nazionale Magistrati Minorili, ai convegni o a un momento abbastanza partecipato... Ma su questo argomento non avrei nulla da dire, non lo so.

Queste dichiarazioni sono ampiamente confermate dagli esiti dell'indagine campionaria svolta presso gli operatori sociali. La totalità degli intervistati afferma che i decreti di affidamento al Servizio sociale sono "molto" (45%) e "abbastanza" (50%) diffusi tra i provvedimenti riguardanti i minori di età presi in carico dai Servizi (tabella 1). Una quota che si abbassa, ma solo leggermente, se si chiede di far riferimento alla quotidianità del proprio lavoro, ma che non cambia la valutazione complessiva del fenomeno. Con riferimento alla variazione nel tempo del ricorso a questo Istituto, vi è equilibrio tra quanti ritengono che ci sia un aumento del suo utilizzo (40%) e quanti ritengono che ci sia una sostanziale continuità (43%), mentre solo per circa un 1 operatore su 10 è in calo (tabella 3).

Tabella 1. Indipendentemente dalla sua personale esperienza, quanto è diffuso l'affidamento al Servizio sociale emesso dal Tribunale per i minorenni di Bologna?

	<u>Totale</u>
- Per niente diffuso	0%
- Poco diffuso	5%
- Abbastanza diffuso	50%
- Molto diffuso	45%
(non saprei)	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Tabella 2. Tra i casi di tutela dei minori che ha seguito in questi ultimi anni, quanti sono interessati da un affidamento al Servizio sociale emesso dal Tribunale per i minorenni di Bologna?

	<u>Totale</u>
- Nessun caso	0%
- Pochi casi	23%
- Abbastanza casi	49%
- Tutti o quasi tutti i casi che seguono	28%
(non saprei)	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Tabella 3. Secondo lei il ricorso all'affidamento al Servizio sociale da parte del Tribunale per i minorenni negli ultimi anni è:

	<u>Totale</u>
- in aumento	40%
- stabile	43%
- in diminuzione	11%
(non saprei)	6%
Totale (n. casi=123)	100%

2.2. Tribunale ordinario

Il ricorso all'Istituto dell'affidamento al Servizio sociale appare più circoscritto da parte dei Tribunali ordinari anche se niente affatto residuale. Mentre, come si è appena visto, secondo i testimoni privilegiati, il Tribunale per i minorenni vi ricorre nella gran parte dei bambini e dei ragazzi coinvolti nel sistema della protezione e della tutela, il Tribunale ordinario vi ricorre “solo” nel 23% dei casi (tabella 4).

Tabella 4. Il Servizio presso il quale lavora riceve regolarmente decreti di affidamento al Servizio sociale emessi dal Tribunale ordinario?

	<u>Totale</u>
- per niente	25%
- raramente	50%
- a volte	18%
- spesso	5%
(non saprei)	2%
Totale (n. casi=123)	100%

Secondo i diversi testimoni privilegiati intervistati, il ricorso all'affidamento al Servizio sociale da parte del Tribunale ordinario è ancora molto limitato e sono diversi gli operatori sociali che non hanno esperienze da riportare al riguardo.

ER06

Di affidamenti, no. Che io sappia, i nostri Tribunali chiedono di monitorare, chiedono delle relazioni ogni due mesi, che sinceramente facciamo fatica a rispettare, perché ogni due mesi, una relazione su un caso, è praticamente impossibile, ma ci chiede di verificare la regolamentazione, però l'affidamento è un dispositivo che non è ancora avvenuto qui da noi.

ER27

Sa che mi sembra di no, che da parte del Tribunale ordinario non ci siano? Forse ci sono dei mandati molto molto consistenti, mandati diciamo valutativi anche molto articolati, al limite del consulente tecnico di parte. In genere finora il Tribunale ordinario si avvale di più della consulenza tecnica di parte che del Servizio. Con il Tribunale ordinario abbiamo sostanzialmente le separazioni conflittuali, quindi non esitano in affidamenti, perché poi quando la situazione veramente è tragica sul piano dell'esercizio della funzione genitoriale è il Tribunale stesso poi che trasmette il fascicolo al Tribunale per i minorenni.

ER32

Non ho mai avuto Tribunali Ordinari che mi abbiano affidato dei minori. Mi ha chiesto solamente recentemente il Tribunale Ordinario di gestire i rapporti padre-figlio, però di affido no. Non mi è mai capitato.

ER08

Con i Tribunali ordinari noi lavoriamo molto poco, nel senso che i Tribunali ordinari si avvalgono di esperti, periti di parte, consulente tecnico di ufficio, ctp, ct, tutto.. e raramente si rivolgono a noi. Noi abbiamo pochi Tribunali ordinari che richiedono, alcuni richiedono.. adesso mi è venuto in mente un caso del Tribunale ordinario di M. che ci ha chiesto in modo estremamente articolato ancora di più del Tribunale per i minorenni una valutazione anche lì di una separazione conflittuale, ma senza dare l'affido ai servizi.

ER18

Devi vigilare rispetto alla vita del bambino in famiglia, è un pochino più, dà dei compiti più piccoli, non un compito general generale. L'affidamento io personalmente non l'ho mai avuto nella mia esperienza e mi sembra anche a livello di servizi che le colleghe mi han detto "mi è arrivato un decreto di affidamento al Tribunale ordinario", no non mi risulta.

ER11

Io non ne ho visti dai Tribunali Ordinari

ER08

Il Tribunale ordinario? Non ho ricordi di affido ai servizi

ER35

Io non ho ricordo, però so, sono certa che ci sono stati provvedimenti di questo genere. Sì, sì. Però io casi particolari in testa, adesso non ne ho. Comunque misura veramente ridotta: molto molto pochi.

La sensazione è però che, a breve, anche i Tribunali ordinari, viste le nuove competenze loro assegnate in termini di conflittualità familiari e affidamento dei figli ai genitori non coniugati (Legge 219/2012), possano fare ricorso a questo particolare istituto fino ad ora utilizzato solo dal Tribunale per i minorenni.

ER07

In passato no, però di recente sta accadendo, decisamente sì. Sta accadendo rispetto al punto, laddove ci sono le coppie con figli che si stanno separando.

ER09

Però ultimamente secondo me... ancora a me non è successo di affidamento, però credo che arriveremo anche ad averne parecchi anche dal Tribunale Ordinario considerato le nuove

disposizioni che ci saranno, con le conflittualità che ci sono nelle separazioni in questo momento. A me non è successo.

2.3 I decreti di affidamento al Servizio del Tribunale ordinario e del Tribunale per minorenni

Sia nelle interviste telefoniche che in quelle qualitative è emersa la sostanziale diversità con cui viene utilizzato e interpretato l’istituto dell’affidamento da parte del Tribunale ordinario rispetto al Tribunale specializzato. Anche i risultati delle interviste telefoniche agli operatori dei Servizi confermano questa valutazione (tabella 5).

Tabella 5. (Se ha risposto di aver ricevuto nel tempo dei decreti di affidamento dal Tribunale ordinario) Secondo lei l’affidamento al Servizio sociale è interpretato nello stesso modo dal Tribunale per i minorenni e dal Tribunale ordinario?

	<u>Totale</u>
- sì, nello stesso modo	15%
- solo in parte	26%
- no, in modi differenti	39%
(non saprei)	20%
Totale (n. casi=28)	100%

3. Decreti dettagliati vs decreti generici

Come e quanto debba essere articolato il decreto, soprattutto con riferimento alla parte dispositiva, rappresenta da sempre una questione dibattuta tra gli operatori dei Servizi sociali³⁰. I risultati dell’indagine campionaria sembrano al proposito monolitici ovvero la stragrande maggioranza degli assistenti sociali, degli psicologi degli educatori intervistati (94%) propendono per ritenere più utili i decreti dettagliati (tabella 6). Solo una piccola parte associa il livello di dettaglio alle esigenze della situazione e al suo livello di complessità (5%).

Tabella 6. Lei ritiene che per il suo lavoro e per quello del suo Servizio sia più utile un decreto di affidamento al Servizio di tipo:

	<u>Totale</u>
- generico	1%
- dettagliato	94%
- dipende dai casi	5%
(non saprei)	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Un’esigenza degli operatori che in buona parte sembra essere accolta dal Tribunale per i minorenni visto che, sempre dal punto di vista del campione degli intervistati al telefono (tabella 7), sono abbastanza contenuti i decreti emessi in modo generico (15%). La gran parte o è dettagliata (47%) oppure, a seconda delle esigenze, sia dettagliata che generica (38%).

³⁰ Si veda al proposito quanto scriveva Biancon E., “La tutela dei diritti dei minori attraverso l’affidamento al Servizio sociale”, in *MinoriGiustizia*, 2006, n. 1, pp. 242-250.

Oltremodo divaricata la separazione tra preferenze espresse dagli intervistati e caratteristiche dei decreti emessi dai Tribunali ordinari: in questo caso, sempre secondo gli intervistati, i decreti generici arrivano a quota 45% , una pratica che non sembra sensibile al livello di complessità delle situazioni visto che “solo” il 20% afferma di vedersi assegnato sia decreti dettagliati che decreti generici.

Tabella 7. Nella sua esperienza e in quella del suo Servizio i decreti di affidamento al Servizio sociale disposti dal Tribunale per i minorenni di Bologna e dai Tribunali ordinari sono per lo più :

	<i>Tribunale ordinario</i>	<i>Tribunale per i minorenni</i>
Generico	45%	15%
Dettagliato	30%	38%
Sia generico che dettagliato	20%	47%
(non saprei)	5%	0%
Totale	100%	100%
(N. casi)	(28)	(123)

Su questa questione, cioè su come e quanto debba essere articolato il decreto, soprattutto con riferimento alla parte dispositiva, ci sono posizioni divergenti tra gli intervistati nella parte qualitativa della ricerca, anche se per la maggioranza dei professionisti dei Servizi e per gli avvocati è auspicabile che non ci sia solo una formula generica di “affidamento al Servizio sociale”, ma vengano anche espresse delle indicazioni più specifiche.

La richiesta di decreti dettagliati è però sostenuta da ragioni in parte differenti, anche se spesso complementari. Per alcuni la presenza di prescrizioni nel decreto tutela l’operatore perché definisce i confini del suo intervento e quindi le sue responsabilità. Questo è uno dei temi centrali dell’argomento di ricerca che verrà ripreso e approfondito nei paragrafi successivi.

ER23

Più è specifico, più ovviamente l’ambito è quello strettamente legato alle specificità che vengono indicate, più è generico più rappresenta tutto e non rappresenta niente. Per cui noi poi abbiamo, quando sono emessi provvedimenti appunto in termini generici, abbiamo nelle conseguenze pratiche due eccessi: abbiamo un eccesso di fare, di interventismo, anche andando molto al di là di quelle che sarebbero le intenzioni o le necessità oppure praticamente un sostanziale disimpegno. [...]. E’ necessaria appunto la massima specificità possibile che stabilisca i paletti e dica espressamente va bene, è affidato al Servizio sociale il quale dovrà, in presenza di comportamenti pregiudizievoli, intervenire sostituendosi ai genitori per garantire al bambino i suoi diritti. Va scritto, dovrebbe essere implicito ma siccome non è implicito non è pacifico per tutti, sarebbe opportuno che lui ce lo scrivesse nel provvedimento. In questo modo il Servizio che si vede affidato il bambino dice “ah, allora lo posso fare. Allora questo intervento lo posso, lo devo fare”.

ER02

Dà un generico attenersi dei genitori alle indicazioni degli assistenti sociali e basta. Per cui è molto vago e non rinforza molto i servizi, permette un’invadenza molto forte della famiglia. Non dà delle descrizioni sulle motivazioni, nella famiglia, nei servizi e allora, lasciati un po’ in questo vuoto, è un po’ un dilagare.

Quest’ultima posizione è in sintonia con quanto argomentano al riguardo due giudici del Tribunale per i minorenni. Più esplicitamente, si sostiene siano più opportuni decreti dettagliati, perché l’affidamento al Servizio sociale, allo stato attuale, è indefinito per natura e può acquistare significato ed efficacia solo se viene di volta in volta specificato rispetto alle singole situazioni.

ER10

Di fronte a un decreto generico qualche operatore è più contento per certi versi perché lo lascia un po' libero di fare quello che crede opportuno, ma secondo me, in realtà, ritorniamo al discorso precedente, è una delega che non è accettabile, non è giusta. Non è in questi termini che il legislatore ha immaginato il rapporto tra operatori e famiglie quando c'è un intervento giuridico del Tribunale per i minorenni col decreto di affido. Non la immagino e non c'è scritto così, che è una delega "adesso dovete fare quello che vi dice l'assistente sociale, non più quello che pensavate voi di fare, capito?" Non è così. Questo è il pericolo, quando non è definito precisamente.

ER31

Mi preme sottolineare che tutte le volte che disponiamo un affidamento non lo disponiamo in termini astratti, ma cerchiamo sempre di riempirlo di contenuti concreti. Sia perché in questo modo c'è più chiarezza, anche per il Servizio, circa gli ambiti di intervento in cui gli operatori devono intervenire. Sia anche per gli stessi genitori che sanno quali sono gli ambiti entro i quali possono muoversi autonomamente e quali invece sono demandati al Servizio. Per cui non diciamo mai "si affida tout-court", ma diciamo si affida con limitazioni all'esercizio della potestà per questo, questo, questi settori che possono essere quello scolastico, sanitario, educativo, psicologico o anche tutti insieme, qualora le carenze dei genitori siano molto forti...

Il dettaglio del decreto permette quindi una sorta sia di confine che di rafforzamento del Servizio nei confronti dei genitori e degli avvocati delle parti. Le prescrizioni aiutano, secondo alcuni intervistati, a comunicare alle famiglie gli interventi da attuare e a ottenere il consenso e la collaborazione perché richieste direttamente e in modo formale da una parte terza e non dal Servizio.

ER20

Se c'è un generico affido al Servizio, come la formuletta "per le competenze che lo riguardano" o una cosa del genere, è sicuramente più difficile, ma più difficile sempre nella trasmissione alle persone. Perché si parla di un potere molto molto vasto, molto generico e non si riesce a concretizzare. E ogni concretizzazione sembra nascere dal Servizio e non da quello che ti ha detto di fare il Tribunale e quindi questi sono quelli molto difficili da gestire. Quelli in cui ci sono delle prescrizioni molto precise ovviamente sono più condivisibili con le persone e diventano più facili, perché le leggiamo insieme e le riempiamo insieme di contenuto.

ER18

Secondo me se riuscissero a dettagliare meglio sarebbe più di aiuto, ma sarebbe più di aiuto anche perché il decreto fondamentalmente lo devono capire anche i Servizi, questo è vero ma lo deve capire soprattutto la famiglia, perché questa entità dell'assistente sociale che viene e può tutto non fa creare una situazione tanto di collaborazione. Se la famiglia è in grado di capire "siamo arrivati a questo decreto perché lei non portava i bambini a fare le cure mediche, perché lei non lo manda regolarmente a scuola, perché c'è quel dubbio signora che lei in alcune occasioni le abbia dato più di due sberle", cioè come dire dovrebbe essere più specifico. Sarebbe di aiuto al nostro lavoro perché ci permetterebbe un confronto più diretto e più alla pari con le famiglie, perché comunque c'è uno sbilanciamento.

ER08

Che sia un decreto che sulla base del problema, se è utile ovviamente, ti delinei molto specificatamente i passaggi, ecco. Perché questo, noi i passaggi li abbiamo lo stesso nella testa e li facciamo anche se non c'è scritto nel decreto, ma questo ti dà la possibilità di mostrare, evidenziare ai genitori, alle famiglie, ai nonni e a quelli che ti dicono "ma perché devi tormentare il mio bambino?"

ER32

Quando sono dei dispositivi generici! Che incaricano il Servizio di decidere il progetto da fare, allora in certe situazioni diventa molto difficile. Uno perché più sono chiari e più è facile anche per la famiglia capire cosa vuol dire affidamento e capire che cosa bisogna fare, perché a volte vengono lì e dicono "bene" ... con un dispositivo abbastanza generico che incarica noi che cosa fare nelle azioni specifiche lascia molto margine alla famiglia nel dire "ma a voi chi ve l'ha detto

di fare questa cosa?” “Veramente c’è scritto nel decreto.” “Si vabbè, però...” Quindi come dire dà luogo a delle discussioni. Più nel decreto ci sono proprio delle indicazioni sulle azioni da intraprendere, sia per noi, sia per la famiglia. Cioè, la famiglia deve attenersi a quello che dice il Servizio, ma nel frattempo dovrebbe fare questo, questo, questo... andare al SERT piuttosto che fare... cioè ci aiuta molto di più. È più comprensibile anche per loro.

ER09

Darci delle direttive, delle direzioni, in cui possiamo agire anche a livello di sostegno, ad esempio, è previsto un percorso con le psicologhe, con il SERT, con il CSM, è comunque importante che sia scritto perché ci dà l’opportunità con il genitore di mediare, di dire “guarda il decreto dice questo” e quindi in un certo qual modo è un obbligo, una prescrizione che fa il Tribunale, non sono io assistente sociale che dico “stamattina mi sono alzata così” perché magari poi il genitore ti dice “no, non lo faccio”. Quando c’è invece il decreto di un Tribunale che comunque lo chiede è diverso. Sicuramente ha molto più peso e il genitore di solito è più sensibile a questo. Magari ci vanno perché ci devono andare, però ci vanno, invece a volte non tutti ovviamente raccolgono i nostri inviti ad andare a fare un percorso di un certo tipo, quindi questo sicuramente, se c’è la necessità è molto importante.

ER26

Era così evidentemente condiviso tra Servizio e tribunali, penso che sia un aiuto perché le signore a volte fanno fatica a capire quello che è il linguaggio giuridico, i tipo di contesti, "ma perché il Tribunale, cosa c’entrate voi, però il Tribunale dice che ci pensate voi, siete poi voi che dovete fare, decidere tutto". Invece avere così nero su bianco questo aiuta secondo me la comprensione delle famiglie proprio.

ER27

Ci sono quindi dei decreti che sono come dire all’acqua di rose, cioè quei decreti in cui si presuppone da parte di chi li ha pensati una carta bianca al Servizio, quindi il Servizio faccia, si affida il minore perché come dire valuti la collocazione più opportuna e se idonea alla presente o diversamente e in ogni modo relazionando cioè proprio delle cose sfumatissime in cui sì, esercitiamo una funzione che però poi si sfrangia perché se non viene specificato anche, per esempio, che queste persone devono andare a farsi visitare per capire se hanno delle dipendenze per esempio dall’alcool o dalle sostanze, oppure se hanno delle patologie mentali, loro come dire, se non è scritto nero su bianco non lo fanno. Già non lo fanno neanche scrivendo questa cosa qui e quindi è molto dura.

Un’esigenza, quella del dettaglio, messa in evidenza anche dagli avvocati per evitare ambiguità, tracciare confini nei ruoli e nelle responsabilità dei soggetti.

ER06

La diversità delle disposizioni più generiche di collaborare con il Servizio sociale... di attenersi alle prescrizioni: quali? Rispetto a un provvedimento in cui dice: vengono collocati presso la madre, regola i rapporti con il padre, verifichi le condizioni del padre con i servizi, svolge indagini... e ne dettaglia uno per uno e qui ce ne saranno dieci, aiuta anche le persone a comprendere meglio il significato. Tanto più sono specifici tanto meno si lascia adito a strumentalizzazioni o a dubbi in situazioni poi difficili, impugnate dai legali.

ER03

L’operatore sociale deve avere dei limiti ed è il giudice che deve dare i limiti con delle prescrizioni specifiche. Perché diversamente adesso lo stesso Servizio sociale potrebbe trovarsi in difficoltà, su che direzione vado? Il massimo della bontà di un provvedimento del giudice, sarebbe un provvedimento molto specifico nelle prescrizioni, molto chiaro.

Gli operatori non esprimono solo l’esigenza di tutelarsi; prescrizioni più chiare sono anche un modo per rafforzare il mandato del Servizio affidatario rispetto alle possibili risorse da attivare presso altri Servizi sociali o socio sanitari del territorio. Questo rafforzamento risulta

necessario perché, senza un preciso riferimento nel decreto, a volte questi ultimi sfuggono e sono di difficile coinvolgimento, visti i diversi fronti e impegni a cui sono continuativamente chiamati a rispondere.

ER22

Noi abbiamo trovato un'utilità nell'avere un decreto dettagliato, alcuni degli ultimi sono addirittura con il classico elenco puntato, lista delle cose da fare. Sostanzialmente e lo abbiamo trovato utile e soprattutto, sono molto sincera su questo, perché con la penuria di risorse che abbiamo nel mondo dei servizi avere un decreto che lo richiede facilita anche nelle richieste rispetto all'azienda sanitaria locale per il fronte psicologico ad esempio o comunque nell'organizzazione delle risorse su questo progetto familiare: c'è un decreto che lo richiede quindi in qualche modo le risorse sono da far saltare fuori. Mentre invece su un decreto più ampio, più generico che chiede di fare un progetto rischiamo, andando a chiedere a servizi altri o insomma associazionismo piuttosto che cercando risorse altre, c'è più difficoltà a costruire un progetto insieme.

Il raggiungimento di questo diffuso consenso nei confronti del decreto dettagliato sembra il risultato di un percorso recente, visto che alcuni intervistati, sia tra gli operatori sociali e sociosanitari che tra i magistrati, raccontano che nel passato prevalevano decreti generici di affido per vigilanza e sostegno e sembrava anche meno ponderata la scelta di affidare o meno il minore ai servizi.

ER36

Secondo me in passato avveniva questa sorta di mandato al Servizio, incarico al Servizio di fare quello che riteneva di fare. Poi piano piano, insomma lavorando anche con i servizi, perché cioè io per esempio vengo dai servizi territoriali quindi ho fatto tutte e due le funzioni e quindi un mandato del Tribunale più preciso, più adeguato, più puntuale, più ragionato in merito ai singoli interventi da fare sicuramente aiuta il Servizio in una mappatura di quello che deve fare, diciamo che secondo me è molto utile. E' utile per tutti, è utile anche per poterli modificare se non vanno bene, cioè ritrarre, perché cioè parliamo dei decreti provvisori no?

ER16.

Adesso io noto molte più attenzioni perché comunque i decreti mi sembrano più dettagliati, più specifici. Mentre un tempo, non è che fossero chiaramente tutti uguali, però più o meno anche le frasi erano sempre un po' le stesse e quindi credo che ci sia un po' più attenzione effettivamente nel decidere se dare o no l'affidamento al Servizio sociale. Quindi direi che adesso è una situazione abbastanza equilibrata, però mi aspetterei come tendenza, che non vadano ad aumentare, perché andrebbero usati davvero dove non c'è assolutamente possibilità di avere un minimo di collaborazione consensuale con la famiglia. Io sono di questo avviso qui.

ER12

Anche il Tribunale Minorile mi pare sia cambiato. Era quello che si faceva parecchi anni fa; che era la cosa di affidamenti al Servizio a scopo di vigilanza e sostegno in modo generico, perché quello veniva interpretato nei modi più vaghi, e appunto - magari se c'erano dei genitori oppositivi - poteva essere troppo generico e comunque veniva interpretato in modi... Da alcuni Servizi in modo molto incisivo, da altri - se capitava di chiedere informazioni dopo anni, perché magari si era riaperta la procedura - si scopriva che non si erano neanche più interessati. Quella credo che sia la cosa meno efficace anche per loro.

A volte il livello di dettaglio o di genericità del decreto è posto dagli operatori dei Servizi in relazione al giudice che lo istruisce (giudice relatore) anche se, secondo la legge, in materia civile il Tribunale per i Minorenni non decide con giudice monocratico, ma nella composizione di quattro giudici, i quali vanno a formare la Camera di consiglio.

ER27

Devo dire che i decreti del Tribunale per i minorenni sono molti vari, non tanto nelle cose che prescrivono, quanto anche nelle cose che prescrivono perché noi.. Posso dirle che noi riconosciamo i giudici che hanno in capo il fascicolo da quello che c'è scritto.

ER06

E' vero che ognuno di noi lavora in modo soggettivo, però tentare di rendere più omogeneo possibile l'operato del Tribunale perché abbiamo dei decreti in un certo modo oppure no.

ER33

A seconda del tipo di giudice che c'è, è assolutamente ad personam, perché adesso io potrei dire da B. arrivano dei decreti stupendi e altri incredibili. Dipende dal giudice, quindi bisogna cambiare la qualità del pensiero del giudice.

ER05

E' questione di chi si riunisce all'interno di una camera di consiglio, da chi è composta e dall'intenzione di scrivere un decreto chiaro o meno...

Su cosa si intenda per decreto dettagliato sembra esserci un'omogeneità di interpretazione: sono ben viste prescrizioni che definiscono compiti o obiettivi nei diversi ambiti di vita del minore e della sua famiglia, senza entrare però nel dettaglio o nelle scelte più di carattere professionale, fatto vissuto come un'ingerenza del giudice nel lavoro dei Servizi territoriali.

ER09

Da una parte un decreto che è troppo preciso ti può anche vincolare molto, però forse secondo me ci deve dare delle prescrizioni rispetto all'ambito, che ne so, il luogo dove collocarlo, l'educazione, l'istruzione, il sostegno educativo, però poi magari, il come deve lasciarti lo spazio per deciderlo tu come Servizio, nel senso... Deve lasciare quella... Deve farci capire dove possiamo agire, ma forse non entrando troppo nel particolare, con comunque della libertà di agire.

Rispetto a questo aspetto anche i magistrati esprimono posizioni omogenee. Il livello di dettaglio del decreto e, quindi, la presenza o meno di prescrizioni è legata, per alcuni alla situazione specifica e alla gravità o complessità della situazione; altri richiamano la fase del procedimento e quindi la conoscenza più o meno approfondita della situazione; oppure, altri ancora mettono in evidenza la necessità di ridurre la discrezionalità degli operatori dei Servizi.

ER23

Purtroppo se il provvedimento è molto generico solitamente i Servizi tendono ad interpretarlo in modo diciamo sempre condizionato fortemente da quelle che sono le risorse a disposizione o la sensibilità individuale del singolo operatore. Quindi noi nei ricorsi ci sforziamo di non chiedere quasi mai affidamenti generici al Servizio sociale ma sempre affidamenti specifici con l'obbligo di riferire a termine sugli interventi effettuati e sulle risultanze di questi interventi effettuati o/e di intervenire anche in modo più diretto sulle situazioni nel momento in cui dovessero percepire che le situazioni appunto vanno precipitando. Quindi invitando il Servizio poi ad adottare anche provvedimenti, far adottare provvedimenti urgenti ai sensi dell'articolo 403 del codice civile in caso di necessità, quindi allontanamento del minore, poi successivamente segnalazione a noi per ulteriori provvedimenti limitativi della potestà.

ER10

Un affido che cosa vuol dire? O perlomeno che cosa ha in testa il giudice con quella parola per quella famiglia lì? Perché chiaramente ogni decreto viene studiato e fatto alla luce della situazione, è come un vestito che si cerca di costruire su quel minore o quei minori affinchè riescano a stare meglio e quindi a costruire con loro una relazione un po' migliore di quella che avevano prima nella loro famiglia. Quindi mettere un decreto troppo vago come ho detto anche

prima, è decisamente controproducente. Spesso sono decreti anche molto specifici e direttivi. Si cerca sempre di più di fare così, in modo da evitare quella troppa ambiguità che in passato veniva un po' effettivamente segnalata nei decreti che davano ampio margine ai Servizi di discriminazione, di scegliere un po' loro, che un po' va bene, i professionisti sono anche loro però è sempre meglio limitare il loro ruolo a quello che dice il giudice e non l'affidamento tout court troppo vago che vuol dire tutto e niente. E' meglio indicare all'interno dell'affido precisi compiti perché, su alcune parti che hanno bisogno di essere osservate, valutate della capacità genitoriali o della competenza per meglio dire genitoriali degli adulti, dei genitori, non così l'affido che è una, comunque è una responsabilità, sarebbe in ogni caso una responsabilità molto gravosa, molto grande, meglio specificarla. E' nell'interesse anche dell'assistente sociale o comunque dell'équipe sapere esattamente cosa vuol dire quell'affido per quel minore, in quella famiglia, per quanto tempo, eccetera. Quindi cerchiamo sempre di più da diversi anni ormai di indicare precisamente i termini dell'affido o della vigilanza o comunque dell'intervento del Servizio sociale. Precise disposizioni al Servizio di occuparsi per esempio degli incontri tra padre e figlio, vigilare che questi incontri avvengano secondo le modalità concordate e tutta una serie di altre indicazioni, prevedere che i genitori, insomma provare a far sì che i due genitori si parlino e instaurino un dialogo il più possibile non di insulti ma di confronto, no? Cioè, un lavoro di questo tipo e quello è scritto nel decreto effettivamente.

Tra i magistrati intervistati emerge però anche una voce “fuori dal coro” che argomenta a favore della flessibilità che un decreto poco dettagliato può dare al Servizio e agli interventi sociali ed educativi, anche per rispetto delle reciproche competenze.

ER15

Alcuni decreti lasciano al Servizio... sono molto generici e lasciano la possibilità di manovra, nel senso che fanno quello che ritengono più opportuno, quando non ci sono casi particolarmente gravi. Quindi il Servizio, nell'ambito dei poteri che ha istituzionalmente, se formulato in maniera troppo generica, non sa cosa deve fare. Ma un Servizio che conosce i propri compiti dovrebbe sapere anche con una formulazione generica quello che può fare, che deve fare. Non è un organo puramente esecutivo il Servizio sociale. Dall'autorità giudiziaria ci è arrivato un ricorso quindi chiediamo il mandato di verificare ciò che sta succedendo. Poi se lo deve fare con una visita domiciliare, o andando dalla maestra, o interpellare questo lo dovrresti sapere tu che conosci il caso concreto e conosci la modalità più opportuna per darmi le informazioni che io ti chiedo. Inutile star lì ad elencare: visite domiciliari, colloqui... Sono cose che il Servizio dovrebbe sapere come fare, no? Io ti chiedo di fornirmi notizie su come vive quel minore, che condizioni di vita ha, se ci sono situazioni di pregiudizio che il Servizio deve conoscere. L'assistente sociale sa, come dovrebbe sapere come fare il proprio mestiere, senza che il giudice gli dica "chiama tizio, caio", credo...

Rimane comunque il fatto che il livello di dettaglio del decreto è strettamente connesso, non solo alla fase procedurale, ma soprattutto alla qualità delle informazioni che i Servizi sociali forniscono al giudice. Come si avrà modo di approfondire più avanti, il contenuto e il dettaglio delle relazioni sociali inviate al Tribunale, nonché la presenza di un “progetto” esercitano una discreta influenza sulla “qualità” e sull’adeguatezza del decreto.

ER19

Ultimamente i decreti sono molto dettagliati nella premessa e quindi ci sono proprio i richiami a dei passaggi che il giudice ha ritenuto veramente snodi importantissimi e sono estrapolati dalle indagini che ha condotto il Servizio sociale. Quindi vengono richiamati nella parte di premessa e sono quelli che poi vanno a sostenere la decisione finale del giudice che non solo in questa situazione qui affida il minore al Servizio, ma dava proprio delle prescrizioni precise e alla famiglia e al Servizio e però ripeto, ecco c'è questo aspetto per me importantissimo di qualità che c'è, la previsione di un mantenimento del minore in famiglia con delle attività istituzionali educative di supporto importanti insomma, quindi questa cosa mi piace.

ER28

Nella mia esperienza devo dire che il Tribunale generalmente è molto attento a quelli che sono i suggerimenti del Servizio, perché questo è un po' anche la linea che io cerco di dare agli operatori che lavorano con me, cioè là dove facciamo delle segnalazioni vediamo di essere abbastanza chiari e di dimostrare al Tribunale quello che è l'orientamento che vorremmo, perché facendo delle segnalazioni neutre si rischia poi che arrivi qualche cosa di neutro. Il nostro lavoro è quello soprattutto di fare delle valutazioni ed è vero che la decisione ultima è quella del Tribunale, però è vero che il Tribunale nella maggior parte dei casi conosce dopo questi genitori, per cui io penso che il lavoro del Servizio sia quello di mettere il Tribunale nelle migliori condizioni per poter assumere delle decisioni che generalmente sono molto in linea con quello che dice il Servizio, perché ripeto, è una delle fonti principali di notizie del Tribunale. Nella maggior parte dei casi direi che il Tribunale recepisce sempre molto quello che è il pensiero del Servizio.

ER01

L'operatore deve non soltanto segnalare, ma anche formulare un progetto credibile, fattibile e risolutivo, che abbia l'obiettivo del cambiamento, ma da lì a dire che poi il tribunale sia un esecutore delle proposte del Servizio, non è così. O il Servizio dimostra di essere competente, cioè deve darmi fiducia. Alle volte leggo delle relazioni che mi convincono, vincenti, io personalmente quando le leggo, quando discuto un fascicolo... e quindi è chiaro che se io, giudice, nel momento in cui l'operatore mi fa una relazione convincente e anche parlando con l'operatore mi sembra un operatore credibile, allora è chiaro che il decreto è anche coerente con quello che il Servizio ha presentato, ma se il Servizio non è sufficiente credibile, non è sufficientemente convincente, il tribunale ovviamente ha le sue logiche che sono quelle degli articoli, che è quello della legge.

Le indicazioni dei Servizi contenute nella relazione sono per i nostri intervistati quasi sempre prese in considerazione dal Tribunale per i minorenni, ma a volte questo non succede e ciò ingenera un senso di frustrazione e di mancato riconoscimento che mette a dura prova i rapporti con la magistratura. Viene riconosciuto, anche se non da tutti, che questo è il frutto di valutazioni fatte in base a informazioni diversificate e a diversi punti di vista raccolti nella fase istruttoria, oppure dalla diversa prospettiva di valutazione adottata dalla Camera di consiglio.

ER09

Quando magari arrivano dei decreti che non condividiamo, che non capiamo da dove siano usciti. Le relazioni magari non sono state capite, e quindi c'è un senso di frustrazione, oppure quando ti convocano i giudici e magari sembra che non abbiano letto neanche la tua relazione di fatto. Un momento un po' difficile, quello sicuramente. Son più i momenti in cui ti senti un po' frustrata piuttosto che quelli dove ti senti orgogliosa del lavoro che hai fatto, soprattutto nell'ambito dei minori.

ER35

Io mi sarei aspettata, con l'emissione di un ennesimo decreto, una situazione più precisa, più definitiva, cioè la tutela, perché dopo tre sicuri decreti di affidamento e dopo tutte le relazioni che il Servizio ti manda, dove tu capisci che dopo tutto questo tempo, parliamo di anni, non riusciamo ad andare da nessun' altra parte, tu me li affidi di nuovo.

ER11

Quando arrivano decreti completamente opposti a un'idea di lavoro che ci eravamo fatti... Quando non arrivano decreti e lì ti senti proprio inerme rispetto alle situazioni... Quando non c'è ascolto o c'è un ascolto eccessivo... Le relazioni dei Servizi, perché la responsabilità è sempre dei Servizi, vanno sempre molto calibrate, studiate bene. Io ho visto negli anni che più le nostre relazioni sono chiare, e anche a volte come dire ci esponiamo a richiedere qualcosa... poi ovviamente decide il giudice, a presupporre un progetto successivo, tanto più il giudice un po' ce lo avalla. Quanto più invece rimaniamo sul vago, tanto più ci arriva un decreto magari opposto, che avevamo ipotizzato ma non avevamo descritto.

La connessione tra livello di dettaglio e informazioni date dal Servizio al Tribunale emerge anche tra gli intervistati nell'indagine campionaria. Chiamati a esprimersi sui fattori che possono influenzare o meno il dettaglio dei decreti (tabella 8), questi affermano che ciò può dipendere nel 46% dei casi dallo stile del “giudice relatore”, nel 37% dei casi dall’esaustività delle informazioni inviate dal Servizio. Residuale appaiono invece le caratteristiche di complessità della situazione che si sta affrontando (11%) e la fase del procedimento (4%).

Tabella 8. Secondo lei il livello di dettaglio del decreto emesso dal Tribunale per i minorenni da quali tra questi fattori dipende in modo principale?

	<i>Totale</i>
<i>Dallo “stile del Giudice”</i>	46%
<i>Dall’esaustività delle informazioni inviate dal Servizio</i>	37%
<i>Dalle caratteristiche della situazione</i>	11%
<i>Dalla fase del procedimento</i>	4%
<i>(non saprei)</i>	2%
<i>Totale</i>	100%
<i>(N. casi)</i>	(123)

Come si era potuto vedere nella tabella 7, il Tribunale ordinario ricorre a decreti generici più di quanto faccia il Tribunale per i minorenni. Ciò emerge anche nelle interviste narrative realizzate con i testimoni privilegiati.

ER22

Nei casi in cui io ho l'affido e la vigilanza dichiarata dal Tribunale civile dentro magari alla sentenza di separazione fra i genitori la situazione si complica molto perché il decreto è molto meno dettagliato, le richieste sono molto meno specifiche e a noi viene dato un mandato che poi siamo molto più liberi diciamo di esercitare nei modi che riteniamo più opportuni e soprattutto quando c'è un'alta conflittualità tra i coniugi è molto difficile perché rischi che qualsiasi cosa, qualsiasi decisione tu prenda venga letta da uno o dall'altro come a favore dell'altra parte, quindi il ruolo di mediazione è molto difficile.

ER29

Le prescrizioni del Tribunale ordinario sono minime. Magari il Tribunale ordinario scende nei dettagli sui calendari. Qui c'è un mandato ampio. In questo caso forse una prescrizione più precisa sui calendari è utile perché almeno lascia fuori il Servizio dalla contrattazione con i genitori. Questo sì, in questo caso sarebbe stato più utile.

Nel dibattito sull'estensione e precisione o meno dei decreti ci sono anche posizioni che tendono a puntualizzare e a essere più dubiose sulla bontà dei dettagli. A volte un riferimento inesatto o poco chiaro “ingessa” involontariamente il percorso della presa in carico da parte dei Servizi. Altre volte non permette ai Servizi di operare con flessibilità.

ER33

A volte noi abbiamo dei decreti che sono molto aperti e danno margine a noi di inserire, sono i migliori, inserire noi quello che vogliamo fare.

ER29

Io credo che il contenuto del decreto sia in linea con tanti altri, non è nel dettaglio di quello che è il decreto, anzi... anzi più vincoli e prescrizioni ci fossero state, più sarebbe stato complicato gestirle con i genitori. Forse in questi casi, un mandato un po' più ampio ci permette di muoverci meglio, anche di definire come... nel contrattare con i genitori il contenuto e di lasciare a loro uno spazio di decisione e di responsabilità, quando c'è. Perché poi l'affido sappiamo non ha un contenuto in sé, nelle prescrizioni... ci lascia abbastanza liberi.

ER02

E' stato talmente dettagliato che è stato inesatto un particolare che la ragazza stessa aveva riportato. Questo ha scatenato... "no, non è vero che ho detto questo" ...

Oltre al rischio di paralisi, l'eccesso di dettaglio è visto in alcuni casi come ostacolo all'esercizio stesso dell'attività o, quanto meno, come elemento che può complicarla e allungarne i tempi. Emerge qui il tema della discrepanza tra i tempi della presa in carico e dei suoi effetti evolutivi sul minore e la sua famiglia e i tempi giudiziari. La presenza di prescrizioni molto dettagliate richiede che, al mutare della situazione, il Servizio affidatario chieda al Tribunale una modifica del decreto – come sollecita un giudice al riguardo - che, a volte, necessita di tempi molto lunghi e del tutto incompatibili con le esigenze del minore.

ER04

Il problema è che il decreto viene emesso e per quanto tempo vale? Quand'è che il giudice lo riguarda un decreto? Umh? Allora un decreto molto dettagliato mi favorirebbe all'inizio, però se dice "tu non puoi veder la mamma perché è meglio così" e dopo sei mesi, facciamo una visita vigilata e vediamo che le cose vanno avanti, prima che il giudice riveda il decreto e consenta che il ragazzo vada a casa a dormire il rischio è che passi un bel po' di tempo.

ER09

Il problema che ovviamente noi abbiamo scritto, ma non ci era arrivato nessun cambiamento del decreto, però eravamo comunque obbligati a fare questi incontri protetti, e quindi abbiamo dovuto continuare a fare incontri protetti anche se non ce n'era la necessità, questo a discapito del minore e anche del genitore. E noi che abbiamo sprecato una risorsa che di questi tempi...

ER14

Quelli che a me piacciono di meno, se posso esprimere un parere, sono quelli che danno a noi il mandato di regolamentare le visite con i genitori. Questa cosa è molto impegnativa per gli operatori; prima di tutto perché costringe per dei tempi indeterminati, infiniti le visite vigilate e invece queste dovrebbero avere un periodo strutturato che magari non superi i 2 anni perché senz'è diventa una storia infinita. E poi apre tutta una vertenza con i genitori che non va mai a finire, mentre se ci fosse una strutturazione da parte del Tribunale questa cosa certamente toglierebbe al territorio quell'interfaccia che crea il conflitto. I Tribunale, d'altro canto, dice "se io strutturo una cosa rigida poi non è facilmente modificabile e magari - io interpreto quello che pensa - e magari nel tempo l'efficacia di un intervento non è più quella che si voleva ottenere ma diventa - malamente interpretato - l'evolvere di una relazione tra genitori e figli".

ER16

Secondo me dovrebbe essere più dettagliato e meno flessibile sui tempi. Cioè, nel momento in cui viene data la disposizione, viene detto, viene chiesto al Servizio di svolgere un certo lavoro con la famiglia, non sarebbe male se il Tribunale già da subito definisse un pochino la tempistica entro cui questo tipo di lavoro deve essere svolto. Questo perché consentirebbe credo, dalla parte del Tribunale, ma anche tanto a noi, di essere molto più attenti, molto più sotto battuta rispetto alle cose da fare. Invece a volte ci sono decreti con disposizioni anche molto lunghe che non fissano nessun tempo entro cui devono essere svolte, per cui il rischio è che ci si perda un pochino o che si faccia un certo tipo di lavoro in un lasso di tempo molto ampio è molto forte insomma. Quindi forse questo aspetto qua vedo che potrebbe, da un certo punto di vista, essere utile soprattutto nei casi in cui, come dire, il lavoro, la disposizione che viene data dal Tribunale può essere letta come propedeutica poi in una decisione. Per esempio non so, ci sono decreti nei quali il Tribunale chiede al Servizio di fare tutta una serie di valutazioni perché poi si aspetta di fare.. di assumere una decisione, magari più definita, una volta che arrivano questi riscontri. Però se i riscontri ci mettono due anni ad arrivare... Non so, dice fate una valutazione della genitorialità, fate un po' di sostegno psicologico al bambino, fate un profilo di personalità. Quando avremo questo quadro prenderemo le decisioni in via definitiva. Però, se ci mettiamo due anni a fare questo lavoro qua! Invece se il Tribunale dettasse anche un po' la tempistica forse potrebbe essere utile a tutti. Per noi è un sovraccarico però porterebbe anche credo a dei risvolti positivi. Quindi il discorso del dettaglio e della tempistica direi.

ER31

Io credo che il Tribunale abbia proprio questa precisa responsabilità di individuare dei criteri che siano quanto più possibili precisi. Poi è chiaro che tutto non si può prevedere e comunque siamo sempre qui pronti ad integrare un provvedimento. Noi, se recepiamo un'esigenza che come dire è sopravvenuta e il Servizio ce lo comunica, si fa poi un provvedimento di integrazione.

4. Finalità e significato dell'affidamento al Servizio sociale

Un tema centrale nelle riflessioni degli intervistati è relativo al significato dell'affidamento al Servizio sociale: che cosa sia e in che cosa si concretizzi.

Quasi tutto il “corpo” delle interviste restituisce un’immagine abbastanza omogenea delle finalità e dei significati di tale misura: dagli assistenti sociali, ai magistrati, agli avvocati. Quello che viene riconosciuto è il fatto che l'affidamento, modificando il contesto di intervento con l'entrata in gioco dell'Autorità giudiziaria e il passaggio dall'ambito della beneficità a quello della legalità, conferisce una maggiore autorevolezza ai Servizi quando sono presenti delle difficoltà di relazione con la famiglia, per aiutare gli operatori e i genitori a fare un percorso finalizzato al recupero delle competenze genitoriali oppure una migliore protezione e tutela dei bambini. Per gli operatori è quindi necessario in situazioni in cui tra genitori e Servizi non ci sono legami fiduciari adeguati a sostenere un confronto proficuo mirato al benessere dei minori coinvolti.

ER35

E' sempre utile nel caso in cui abbiamo dei genitori che non sono pienamente collaboranti. Nel senso che, è un po' mi rendo conto anche un luogo comune del Servizio sociale minori, però nel momento in cui c'è una situazione di inadeguatezza che però ci sono margini per poterci lavorare, soprattutto il pregiudizio, diciamo, non è un pregiudizio grave da immaginare un allontanamento. L'affidamento a un Servizio serve appunto perché i genitori, intanto capiscano il valore vero di certi interventi, e soprattutto ci sia un avvallo quindi anche dell'autorità giudiziaria a quella che è la visione del Servizio.

ER33

Noi abbiamo bisogno di decreti che ci diano la possibilità di un intervento laddove la difficoltà dei genitori è una difficoltà di comprensione della gravità della situazione, perché allora loro non ragionano, però diciamo "il giudice ha deciso così, bisognerebbe vederci" e ci permettono di lavorare. In questo caso questo è un buon uso del decreto per cui, decreto di affidamento perché è chiaro che ci diano questo margine di poter, perché quando hai la vigilanza non hai praticamente niente, quindi lì non puoi. Perché con il decreto di affidamento ci permette, permette all'assistente sociale più che altro di fare tante cose e quindi questo ci permette di essere, anche noi psicologi, poi più attivi in un caso.

Un magistrato afferma che l’istituto dell’affidamento non può essere considerato dai Servizi e nemmeno dalla magistratura una scorciatoia che eviti i tentativi di mediazione dei conflitti in regime di beneficità.

ER23

Il provvedimento non deve essere utile al Servizio, il provvedimento è funzionale al benessere del minore e al recupero eventualmente della genitorialità che non è adeguata, quindi tenere un provvedimento in funzione di quello che vuole il Servizio significa un po' in qualche modo distorcere quelle che sono le finalità del provvedimento dell'autorità giudiziaria e in qualche

modo appiattirsi su quella che è la valutazione del Servizio, solo se il giudice firmasse una sorta di mandato in bianco sulla base di quello che il Servizio gli rappresenta. [...]. Le tipologie solitamente sono quando il pubblico ministero, in base all'articolo 333 del codice civile, ritenendo che ci siano dei comportamenti pregiudizievoli, solitamente sono comportamenti conflittuali fra coniugi o fra persone, fra genitori appunto non coniugati che appunto hanno una situazione di conflitto che può creare problemi anche per quanto riguarda poi il rispetto dei diritti dei figli minorenni. Ecco, in questo caso si promuove un ricorso al Tribunale con il quale appunto si chiede un affidamento al Servizio per attività di vigilanza, di mediazione, sempre associato però a richieste di prescrizioni di condotta ai genitori, al fine appunto di responsabilizzarli adeguatamente rispetto a quello che è il loro ruolo nei confronti dei figli. Diciamo che comunque ricorsi di questo tipo ne promuoviamo sempre meno, perché quando ci sono situazioni di conflittualità che pensiamo possano essere mediate in qualche modo a monte dai Servizi, preferiamo non proporre un ricorso ma restituire ai Servizi le segnalazioni o diciamo le notizie che ci pervengono, invitandoli appunto ad esercitare quel ruolo di mediazione che loro devono esercitare, indipendentemente da un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Quando invece risulta che certi tentativi sono già stati esperiti e purtroppo hanno trovato dei limiti o degli ostacoli, ecco che allora questo intervento viene rafforzato attraverso un ricorso e quindi un provvedimento successivo del Tribunale. Oggi siamo di fronte a una enfatizzazione di tante situazioni che potrebbero essere affrontate diciamo nella normalità, attraverso un'attività normale di mediazione sociale, attraverso interventi qualificati di indirizzo, di sostegno e invece praticamente spesso e volentieri ripeto si richiede un provvedimento all'autorità giudiziaria per poter fare quello che si dovrebbe poter fare nella normalità dei casi. Noi su questo filtriamo molto.

Pressoché tutti sono d'accordo che l'affidamento al Servizio possa essere utilizzato in situazioni tali da non consentire in forma consensuale la realizzazione di adeguati e specifici interventi a tutela dei diritti dei bambini. Sia quindi visto come uno strumento utile a evitare, seppur in situazioni critiche, la decadenza della responsabilità genitoriale a favore di una sua provvisoria limitazione, articolata in prescrizioni per i genitori e incarichi per i Servizi. Dopo questo primo chiarimento sulla cornice di senso generale, le differenziazioni tra attori emergono in modo più visibile e sensibile.

Per alcuni operatori della giustizia, l'alto livello di flessibilità offerto da questo istituto sembra uno degli aspetti alla base della sua diffusione, almeno all'interno del Tribunale dei minorenni di Bologna. La riconosciuta incertezza, se non vaghezza, della base giuridica su cui si fonda l'affidamento ai Servizi permette di plasmarlo in molti modi possibili e di finalizzarlo di volta in volta secondo gli obiettivi stabiliti: può essere utile sia nella fase perlustrativa dell'eventuale situazione di pregiudizio del minore che in quella più stabilizzata in cui si rende necessaria una "cornice giuridica per poter continuare nel tempo" gli interventi del Servizio già in essere; può risultare efficace per l'attuazione di specifiche prescrizioni riferite a comportamenti inadeguati dei genitori.

ER10

A volte può servire anche come sostegno di un percorso già avviato, cioè c'è già un lavoro, un'impostazione di un lavoro fatto abbastanza bene, che però ha necessità di avere una cornice giuridica per poter continuare nel tempo.

ER31

Spesso l'affido lo diamo in sede di provvisorietà, proprio perché c'è un bisogno che qualcuno vada ad esplorare per noi la situazione.

ER15

La normativa parla di poteri generali del giudice di limitare la potestà, in questo limitare la potestà sta di tutto, in casi di pregiudizio, come si limita la potestà? Devi conferire ad un altro un potere decisorio che di solito spetta al genitore, quindi noi usiamo questa formula di affidare al Servizio. Tante volte, solo per provvedere all'iscrizione scolastica... dai questo incarico al Servizio perché curi tutti gli aspetti... che ne so, il genitore che trascura la scuola, non fa le pratiche che servono per dare una certificazione al figlio perché si disinteressa, non lo porta dal

medico, non lo porta dal pediatra, si trasferisce al Servizio il potere di mantenere i rapporti con il sistema scolastico, le autorità sanitaria, quindi si affida il minore al Servizio perché lo rappresenti per esempio in questi... L'affidamento è una formula vaga.

ER36

Si è deciso di fare l'affidamento al Servizio della minore intanto per metterla in una sorta di sicurezza, perché in affidamento al Servizio consentiva al Servizio di valutare immediatamente l'idoneità del collocamento presso la sua famiglia, quindi valutare se era il caso di promuovere un allontanamento della ragazza dal suo nucleo familiare e contestualmente nello stesso provvedimento si è dato incarico ai Servizi una serie di approfondimenti sul contesto familiare di vita, sulla situazione del nucleo, l'osservazione della ragazza, l'osservazione e la valutazione delle capacità genitoriali e in quella stessa sede abbiamo dato incarico ai Servizi di mettere in atto se necessario progetti di tipo socio educativo di sostegno sia alla ragazza che alla famiglia.

Gli operatori sociali e sociosanitari esprimono a questo riguardo alcune perplessità, alcune incertezze che richiamano la necessità di una riflessione più ampia sulle caratteristiche di questo istituto, sul suo significato sia a livello più generale che particolare. La sua mancata definizione normativa non è affatto vista come un vantaggio, ma come un vuoto che non aiuta gli operatori a interpretare il senso da dare al suo ricorso.

ER18

L'aspetto più importante secondo me sarebbe quello di dedicare uno studio, una riflessione al declinare meglio, quindi non solo a livello della regione E.R., anche a livello nazionale: associazione magistrati, giudici, che cos'è, quali sono le caratteristiche di questo, che non è un istituto giuridico, comunque di questo affidamento al Servizio sociale perché ognuno, ogni Servizio, non ognuno, ogni persona. Noi poi, all'interno del Servizio ci confrontiamo su questo, ogni Servizio ci mette un po' del suo, secondo me. Sai dove non hai una cornice in qualche modo devi fare. [...]. Non è un istituto giuridico, perché nel codice civile non c'è l'affidamento al Servizio sociale no? Rientra un po' negli articoli 330 e 333 di limitazione della potestà genitoriale, ma poi neanche tanto, quindi il fatto che non si capisca bene il potere che uno può agire, no? Lo intendiamo sempre, come diciamo, come un potere di agire in continuità e attraverso un confronto a volte molto faticoso con le famiglie di origine. Faticoso ma doveroso, non è che perché è faticoso vorrei fare di testa mia.

Tra gli operatori c'è qualcuno che sostiene che questo istituto è compreso con difficoltà dai genitori ed è controproducente. Da parte degli operatori dei Servizi sociali, l'accento viene posto sul fatto che l'aspetto del sostegno, e quindi la valenza educativa dell'intervento con la famiglia, deve essere calibrato con l'altro aspetto complementare del controllo e che, nelle situazioni di maggior rischio per i bambini, debbano prestare attenzione anche all'aspetto della tutela. Così, nelle finalità generali sopra richiamate e riconosciute all'istituto dell'affidamento al Servizio sociale, si inseriscono i compiti specifici del Servizio: oltre alla valutazione, dove non ancora effettuata, le due funzioni principali sono il monitoraggio e l'azione di cura connessa a specifici interventi.

Non è semplice, secondo i nostri intervistati, coniugare le due funzioni di aiuto e di controllo. Poiché l'aiuto ai genitori passa necessariamente attraverso la creazione di un rapporto di fiducia e di collaborazione, il quale difficilmente può ingenerarsi laddove la relazione con i servizi è vissuta dai genitori come un controllo sul loro operato.

ER35

Il decreto di affidamento non è mai facile, andare a dire cosa vuol dire affidamento al Servizio... lì, ogni tanto, c'è della difficoltà, un po' perché hai davanti magari dei genitori che non sono subito pronti... bisogna fare attenzione al linguaggio che non può essere troppo tecnico, e poi è quella misura l'affidamento che per certi versi, quando glielo spieghi e li vuoi tranquillizzare, gli dice "voi siete sempre i genitori dei vostri bambini però ci siamo anche noi insieme a voi ad

occuparcene”, allora loro non riescono a capire, in questo caso qui invece quando gli si spiegava l'affidamento gli abbiamo detto, ma perché c'era una frase in un precedente decreto che ci aiutava, gli abbiamo detto che loro continuavano ad essere genitori, ma la loro potestà genitoriale, che poi molti non sanno neanche cosa voglia dire, era compressa perché veniva esplicitato che veniva compressa, e che quindi per tante cose, avremmo potuto decidere noi da soli, senza di loro, e comunque anche se loro non sono d'accordo... quindi è comunque fra la vigilanza e la tutela, è comunque quello per assurdo più complesso.

ER13

Il Tribunale che mi affidi questo bambino, che me lo affidi ripeto in alcuni casi per tutta la vita, almeno fino a quando non compie 18 anni, io faccio fatica a capire veramente qual è il mio ruolo nella vita di quel bambino. Faccio fatica, non riesco perché diversamente da altre cose, quando ti mettono dei decreti dove "affida il bambino al Servizio sociale con compiti di sorveglianza, osservazione, lavorare per il recupero delle risorse genitoriali, di formulare un progetto a sostegno.." allora lì tu fai concretamente tutta una serie di cose con questi genitori, però laddove ho un affido, mantenerlo collocato presso la madre, in caso di disaccordo regolamentare i rapporti, cioè non ho capito.. se in caso di disaccordo devo regolamentare i rapporti significa che se loro arrivano ad un accordo io non regolamento niente, quindi se arrivano ad un accordo mi fa pensare che se si accordano sulla regolamentazione si accorderanno anche sulla vita del bambino e quindi la mia funzione qual è? Sono contenta.. rimane un po' così, dico "beh, sono contenta", però mi sento anche la cosa di dire che non ho capito perché me l'hai affidato. Evidentemente non potevi affidarlo alla madre o al padre quindi hai scelto un Servizio, però capisci anche che mi stai mettendo in una situazione che per me non è molto.. cioè è difficile.

Inoltre, alcuni genitori lo confondono con una norma legata all'allontanamento del proprio figlio, e quindi quando non previsto faticano a comprenderne il significato giuridico.

ER17

Quando non c'è la decadenza, anche se sono affidati a noi, io personalmente, buona parte di responsabilità l'attribuisco anche ai genitori, perché ce l'hanno. Perché molte volte con il decreto di affido, c'è quello che dice "bene, ha l'affidamento! Faccia tutto lei!" o c'è quello che dice "cosa vuol dire affidamento al Servizio? Ce l'abbiamo noi a casa! Lei cosa vuole? Venire a comandare a casa nostra?" Capito? Molto confusivo il decreto di affidamento al Servizio sociale perché può determinare questi giochi.

ER30

Ci sono casi che durano anni, che è una pseudo-tutela ma non lo è, quindi la poca chiarezza di questo provvedimento... non c'è una prassi consolidata, mi vien da dire, per cui finisce per essere un po' aleatorio come viene applicato, come spiegarlo, quali sono i limiti, quali i confini da chiarire a noi stessi, ai genitori e anche nel rapporto con l'autorità giudiziaria, per cui i confini, questo fatto che i confini siano così labili, un po' tutti, al di là della buona volontà, della tempestività del Tribunale, li rende complessi da gestire, anche perché buona parte di quelli che io seguo sono in casa questi bimbi, con i genitori, e quindi è dare regole in casa altrui, applicarlo entrando nelle mura di casa. È chiaro che finché sei una comunità si ha un'autorevolezza e anche un ascolto diverso. Viceversa, farlo applicare con dei confini così poco chiari in casa altrui non è facile.

La difficoltà di coniugare cura, monitoraggio e valutazione riportata in alcuni dei brani appena proposti, porta alcuni operatori a porre il tema della diversificazione degli attori e dei Servizi in base alle “responsabilità” di ciascuno. In altre parole, poiché il sostegno e l’accompagnamento ai genitori non possono che concretizzarsi in un rapporto di fiducia e di collaborazione, questi dovrebbero, secondo alcuni, spettare a un soggetto diverso da quello che ha la funzione di protezione e tutela del bambino oppure che ha fatto la segnalazione all’Autorità giudiziaria. Quando ciò accade dà risultati positivi o comunque le responsabilità sono più precise, la situazione più definita.

ER01

Un vantaggio il Servizio sociale l'ha avuto e cioè di non essere il segnalante, perché alle volte succede che dei genitori, non tanto consapevoli delle loro difficoltà, qua in udienza dicano "siamo stati noi a rivolgerci ai Servizi perché eravamo in difficoltà, i Servizi invece di aiutarci ci hanno tolto i figli." In questo caso, il fatto che la segnalazione sia partita da un intervento che è stata la nonna e i carabinieri, tutto sommato ha messo i SS in una condizione migliore perché in questo caso non sono stati vissuti come coloro che hanno tradito.

ER23

L'affiancamento alla famiglia rispetto all'intervento sui minori dovrebbero essere garantiti da soggetti diversi perché non ci deve essere commistione, cioè nel momento in cui interviene il giudice, il Servizio, l'assistente sociale che si occupa del minore, quindi che deve garantire il minore, i diritti del minore nella procedura che lo riguarda, non può confondersi con il soggetto che invece è tenuto semmai a intervenire sulla famiglia a scopo assistenziale. I due soggetti devono camminare parallelamente, per cui se attraverso gli interventi assistenziali noi recuperiamo e siamo in grado chiaramente di rispettare i diritti del bambino, allora queste due cose coincideranno, ma se le due cose non dovessero coincidere io non sacrifico i tempi del bambino a quelli del genitore, perché io intanto porto avanti i diritti del bambino. E questa cosa ovviamente deve essere garantita da soggetti diversi, non può essere lo stesso soggetto che si occupa.. perché se no gli creo una situazione di, diciamo, contrasto ossia, o la famiglia non lo legittima oppure non si fida nel momento in cui lo vede come longa manus del Tribunale e quindi non accetta certe cose e quindi si pone in contrapposizione, oppure praticamente si sente, è l'opposto, è il bambino che viene sacrificato alle esigenze assistenziali della famiglia.

ER17

A volte sarebbe meglio non averli [i decreti di affidamento], perché l'effetto è quello di avere il nucleo contro. Tanto è vero che in queste situazioni, io l'ho sempre proposto, ma noi siamo pochi e rispetto alla mole di lavoro non riusciamo a farlo, di dividerci le due parti della situazione, cioè: chi fa il controllo e chi fa la promozione sociale di questo nucleo.

Sullo sfondo rimangono comunque le posizioni critiche già riportate anche in precedenza, rispetto all'utilizzo che il Tribunale ordinario fa di questo istituto giuridico.

ER29

Il Tribunale ordinario, siccome interviene per quello che abbiamo visto noi nelle separazioni di solito fa cadere il mandato di affido nel momento in cui c'è l'ultima decisione rispetto al divorzio o alla separazione, anche quando ci sono situazioni molto gravi. Cose che noi non ci capacitiamo, anche situazioni gravi dove noi segnaliamo gravi difficoltà genitoriali e il bisogno comunque di intervenire nella tutela dei minori, spesso in queste situazioni decade il mandato di affidamento.

ER22

La situazione è un po' diversa con l'Ordinario, anche quando viene richiesto un nostro intervento, viene richiesto in maniera molto più vaga.

5. La questione della limitazione della responsabilità genitoriale

Quando un minore è affidato al Servizio sociale la responsabilità dei genitori è limitata? E se c'è una limitazione, in che cosa si sostanzia? Quali responsabilità fa nascere in capo al Servizio affidatario?

Sono queste le domande risultate centrali per gli intervistati. In questo paragrafo si darà restituzione delle posizioni emerse, delle questioni poste e dei nodi percepiti come essenziali, cercando di dare rappresentazione del livello di complessità restituito dagli intervistati.

Va subito evidenziato che tutti i magistrati intervistati, come del resto si è potuto constatare anche in alcuni brani già proposti, danno per assodata una limitazione della responsabilità in presenza di un decreto di affidamento al Servizio sociale. Pur con alcune differenze nell'enfasi posta su uno o più aspetti di questa limitazione.

ER36

Inizialmente molti anni fa, uscivano dei provvedimenti con affido al Servizio, punto. Quindi mandato ampio al Servizio, scarsa comprensibilità di che cosa poi significava l'affidamento al Servizio perché è anche una figura giuridica poco delineata diciamo, no? Perché è vero che comunque rappresenta una limitazione delle potestà genitoriali, l'affidamento al Servizio rappresenta comunque una limitazione delle potestà. Citiamo il 333, il 336, quindi è una limitazione sicuramente delle potestà, però è abbastanza sfumato, nel senso che se non si riempie di contenuti anche i servizi hanno difficoltà poi a concretizzare le cose che vengono, il mandato che hanno. [...]. Decisioni che possono riguardare la scuola, che possono riguardare le attività educative, possono riguardare i supporti da dare ai bambini dal punto di vista psicologico, psicoterapico, possono essere i progetti di appoggio educativo-domiciliare, possono essere una serie di attività che vengono fatte per supportare e sostenere il nucleo e il minore. Quindi ci dovrebbe essere in questo caso un arretramento, un passo indietro. Dico sempre io con i genitori: "voi dovete fare un passo indietro", perché il passo avanti lo sta facendo il Servizio che lavora per voi, insieme a voi, per voi. Allora in questo caso le decisioni principali dovrebbero essere concordate per essere fatte bene. Quindi il Servizio propone e concorda con i genitori il da farsi, però se i genitori non ci stanno, secondo me, nel momento in cui c'è l'affidamento al Servizio, può decidere il Servizio senza il consenso dei genitori.

ER01

E' vero che c'è una limitazione della potestà con un decreto di affidamento, ma è pur vero che i tutori mantengono comunque dei diritti e quindi non sempre c'è questa linearità.

ER15

L'affidamento al Servizio sociale è un provvedimento di limitazione della potestà.

Gli operatori dei Servizi sono d'accordo sul fatto che si tratti di una limitazione della responsabilità genitoriale, ma richiedono che questa sia specificata in modo inequivocabile nel decreto per evitare conflitti interpretativi con i genitori e gli avvocati di parte.

ER19

Può essere interpretata come una forma di limitazione comunque della potestà genitoriale, nel senso che la famiglia è comunque sottoposta alla vigilanza, all'intervento del Servizio quindi è certamente molto importante.

ER14

E' un restringimento della potestà genitoriale che sicuramente è limitato.

ER09

L'affido ai Servizi limita in un qual modo una parte, cioè la potestà, però non è detto che ci sia sempre scritto, o comunque non è la stessa cosa. E questo secondo me crea un po' di confusione, sicuramente.

ER24

Quando arrivano questi provvedimenti di affido al Servizio sociale sono, a me piacerebbe che fosse più definito, più chiaro. Sono limitati i genitori in che cosa?

ER22

Limita la potestà dei genitori rispetto ai figli, ci dà la possibilità di orientare le scelte rispetto all'ambito educativo e sanitario, anche se comunque la potestà se non è sospesa rimane in capo a loro, quindi l'obiettivo è comunque di arrivare a concordare con i genitori la scelta per i minori,

però è ovvio che avendo noi l'affidamento abbiamo maggiore potere decisionale sulle scelte importanti e rilevanti per l'ambito dei vita dei minori. Ovviamente la potestà è ancora in capo ai genitori, quindi il nostro esercizio dell'affido non è totale, il nostro lavoro è un lavoro a fianco alle famiglie, quindi a meno che non ci sia una potestà completamente decaduta, il nostro obiettivo è quello di concordare con loro delle scelte.

Gli operatori dei Servizi in questa occasione sollevano un tema importante che ha a che vedere con i genitori e, più specificatamente, come questi vivono l'affidamento ai Servizi, o almeno quali sono in alcuni casi i suoi effetti sulle loro convinzioni e i loro comportamenti. Si è già rilevato che in alcuni casi un decreto poco chiaro e indefinito sulla presenza o meno di una limitazione della responsabilità genitoriale possa provocare acesi confronti tra le parti. In altre situazioni, quelle che coinvolgono famiglie più fragili nell'ambito più strettamente socio-assistenziale, portano a una condizione definita di "deresponsabilizzazione" dei genitori nei confronti degli interventi pensati per i propri figli.

ER08

L'affido ai Servizi non significa che noi ce lo portiamo a casa a dormire il bambino. Però malamente poi alcuni genitori incavolati te lo rivoltano in questo modo: "il bambino è affidato a te e quindi io sono legittimato a non occuparmene e ti denuncio perché lo lasci con la mamma che in questo momento è andata a ballare, torna alle 4 di notte..". Ecco, dopo succedono quelle cose che ti lasciano così, non sai cosa fare. Cioè, cosa fai? Nel senso che poi delegittimi davvero le famiglie dopo un po'. Dice: "è affidato a te? Portalo te a scuola, dammi te i soldi per dargli da mangiare, comprare i vestiti, è tuo".

I dati raccolti nell'indagine telefonica presso gli operatori dei Servizi permettono di "pesare" le diverse posizioni rispetto all'interpretazione del nesso tra Istituto e responsabilità genitoriale. Quelli che sostengono ci sia un'incidenza sulla responsabilità genitoriale negli affidamenti ai Servizi rappresentano una larga maggioranza (88%).

Tabella 9. Secondo il suo parere, l'affidamento al Servizio sociale incide sulla potestà genitoriale?

	Totale
Sì	88%
No	8%
(Dipende se c'è un esplicito riferimento nel decreto)	4%
(non saprei)	0%
Totale	100%
<i>(N. casi)</i>	<i>(123)</i>

6. La questione della responsabilità del Servizio affidatario

La limitazione della responsabilità genitoriale chiama direttamente in causa le responsabilità e i poteri trasferiti al Servizio affidatario. Un tema particolarmente sentito dai professionisti dei Servizi che lo vivono più direttamente, ma sottolineato anche dagli avvocati di parte.

La questione centrale è proprio la definizione del potere trasferito in capo al Servizio affidatario, dell'ambito del suo intervento, i cui confini sono percepiti come imprecisi e variabili. In assenza di indicazioni chiare e condivise, si affermano interpretazioni difformi, influenzate dalla formazione e dall'esperienza personali, nonché dal ruolo ricoperto nel contesto organizzativo di appartenenza.

Gli operatori dei Servizi restituiscono un vissuto di difficoltà e disagio, dovuto alla necessità di agire ruoli percepiti come di elevata responsabilità, in un contesto sempre più complesso, rivendicativo e conflittuale, in un difficile equilibrio tra il rischio di essere accusati di inadempienza e quello di agire oltre il mandato conferito.

Laddove la collaborazione dei genitori può essere assicurata, l'assunzione di responsabilità assume contorni ovviamente più chiari e più condivisibili con i genitori. Ma dove la situazione è conflittuale, tutte le decisioni diventano più difficili e il potere assegnato con il decreto diventa meno comprensibile e gestibile. Aspetti che meritano di essere esplorati con alcuni estratti d'intervista.

ER09

Quando sono sospesi in qualche modo è più semplice. Quando invece non sono sospesi diventa più difficile capire le nostre competenze. E' lì che deve essere ben specificato tutto in ogni punto, credo. Quando invece c'è un affido ai Servizi sociali, senza nessuna limitazione specifica della potestà, diventa sempre difficile. Noi stessi spesso ci chiediamo fino a dove possiamo arrivare, perché in alcune situazioni in cui si riesce a lavorare con i genitori non ti poni più di tanto questo limite. Magari ti accordi con i genitori di fare una determinata cosa, tipo l'iscrizione alla scuola superiore, e la fanno loro, però in alcuni casi, dove comunque non c'è questa collaborazione, o comunque ci sono delle difficoltà tecniche dei genitori, lì ti chiedi ad esempio, cosa puoi fare tu, cosa non puoi fare tu. Penso che siamo su un confine molto complicato per capire, e tuttora ci interroghiamo un po' tutte le colleghe che lavorano con me, perché non è facile capirlo quando non è specificato.

ER24

Utile, sai che hai l'affido e che ti devi occupare di quelle due cose. Però anche lì poi va definito avere l'affido in un ambito, in una situazione c'è sempre secondo me lo stesso problema: vuol dire che devi prendere le decisioni in tre? Con il papà, la mamma e tu? Vuol dire appunto che il Servizio sociale ha un ruolo alla fine se i genitori non sono in accordo oppure se prendono una decisione che non è secondo il Servizio nell'interesse del minore? Vuol dire che il Servizio può decidere in contrasto con i genitori? Perché poi magari anche rispetto alle scelte delle scuole, quando i ragazzini magari, abbiamo ragazzini più grandi adolescenti collocati in comunità, quando c'è il passaggio dalle medie alle superiori, la scelta della scuola.

Un disagio degli operatori messo in evidenza, seppur indirettamente, anche da questo brano d'intervista che evidenzia allo stesso tempo sia la fragilità che la forza dei rapporti diretti tra Magistratura e Servizi. Un tema che si avrà modo di riprendere approfonditamente in un successivo paragrafo.

ER17

Occorre un intervento di psicoterapia per riprendere una relazione adeguata con questa mamma da cui è stato allontanato... Loro non hanno ancora deciso, dopo un anno, da quale specialista portare questo figlio. Allora, io mi sono sempre domandata: "ma io posso decidere se non lo fanno loro, di decidere io? Di scegliere io?" C'ho ragionato su, mi sono informata, ho chiesto anche al giudice a un convegno, mi sono avvicinata e gli ho detto "ascolti, ma io posso, se il giudice non mi dice niente, decidere se..." E lui mi dice: "Se avesse una gamba rotta e i genitori non lo facessero curare, lei cosa farebbe?" "Lo porterei in ospedale. Chiamerei l'ortopedico." E dice: "così è la stessa cosa, devi fare..." E allora mi ci sono messa. Affinché fosse un nome accettato da tutti e due, ho scelto il massimo dei massimi.

La presenza degli avvocati di parte contribuisce a volte ad aumentare i livelli di incertezza degli operatori su cosa e come fare e non fare. Non vi è dubbio infatti che quest'ultimi reputano eccessivo il potere esercitato dai Servizi a fronte di un decreto di affidamento.

ER24

Un'utenza molto più problematica che ricorre in questi ultimi anni molto di più agli avvocati, per

cui insomma spesso capita che i legali pongano dei quesiti, vengano lì per chiedere a che titolo facciamo le cose e motivando anche che appunto il cliente, il genitore che seguono non è decaduto dalla potestà e quindi a che titolo facciamo le cose, che cosa vuol dire nostro affido, l'affido al Servizio di quel bambino. Molto spesso ci è capitato, sia a livello scritto, sennò dagli avvocati se anche quando ci si consulta telefonicamente. Quindi anch'io, io devo dire la verità mi trovo molto in difficoltà quando devo proprio definire quali sono i nostri ruoli e i nostri compiti rispetto all'affido, cioè che potere abbiamo, se è diverso, se è uguale ai genitori, se bisogna mettersi d'accordo anche rispetto alle vacanze. Sia quando ci sono appunto bambini in affido in comunità sia anche quando ci sono i genitori separati, se uno vuole portare il bambino là, l'altro genitore non è d'accordo. Il Servizio, la posizione del Servizio influisce nell'essere più d'accordo con un genitore o con l'altro? Cioè, bisogna far la maggioranza? Voglio dire, non è chiaro. Allora si cerca sempre con collaborazione, però non è facile, sono veramente tanti gli aspetti collegati.

ER03

Un potere molto ampio. Direi di vita e di morte: se mi vanno a raccattare un bambino a scuola o per strada, o in altri modo... militaresco oserei definirlo. La percezione che io come avvocato, così istintivamente, ma che poi le posso razionalmente confermare, è di un potere estremo. Il Servizio sociale alza il telefono e telefona al giudice, il Servizio sociale legge, fa, dispone. Ai genitori dice tu fai, tu entri, tu torni... Ha un ampio potere, secondo me eccessivo. E soprattutto non so se bisognerebbe dare un limite al Servizio o un limite al giudicante nell'utilizzare la relazione del Servizio. Io darei un limite al Servizio e gli prescriverei un raggio d'azione, una linea guida per comportarsi in un certo modo, ma la prima cosa è proprio la modalità di allontanamento dei minori, che è una cosa offensiva proprio nella tutela del minore che va tutelato. Veramente offensiva.

Non mancano operatori sicuri del mandato che può essere esercitato con in mano un decreto di affidamento al proprio Servizio. Comunque sia, gli operatori sostengono che ogni intervento non è affatto discrezionale, ma deriva da specifiche attività di valutazione attuate con esperienza e professionalità.

ER08

Se ho un affido ai Servizi vado a parlare con l'insegnante, vado a parlare con il pediatra, cioè faccio quello che mi pare. Ho una libertà di azione enorme e se mi serve la utilizzo, se invece io non ho l'affido ai Servizi io devo chiedere al genitore il permesso di andare a parlare con l'insegnante se non me lo chiede il Tribunale.

ER27

Io riconosco che c'è molto potere, non mi riconosco nella discrezionalità, cioè nelle accuse che vengono rivolte ai Servizi di essere discrezionali e di muoversi sull'onda di pregiudizi, perché in realtà quello che orienta i nostri interventi è una valutazione, quindi c'è sempre una valutazione che è un'azione professionale e che quindi gli interventi, qualunque essi siano, sono comunque collegati con una diagnosi sociale psicologica, quindi non sono campati in aria.

Al contrario, un operatore e un magistrato fanno presente che gli interventi dei Servizi imposti alle famiglie hanno il fiato corto e tendono a indebolire i legami fiduciari con i genitori. Così l'accento viene riposizionato, ancora una volta, sulla responsabilità dei Servizi di creare le condizioni della collaborazione anche all'interno dei contesti ormai non più caratterizzati dalla beneficità, ma anche sulla facoltà di decidere al posto dei genitori laddove ogni tentativo di accordo non ha funzionato.

ER29

Gli ambiti sono tanti, diciamo sulle scelte più importanti, noi ci sentiamo di poter avere un potere decisionale perché nell'affido, si sa, si lavora sempre per ottenere il consenso del genitore. Anche le scelte importanti, ovvio che il Servizio può essere forte nel fare una proposta, però poi... insomma, si sa, bisogna cercare di ottenere il consenso dei genitori. A meno che il decreto non sia molto prescrittivo. Ho in mente un decreto in cui addirittura, è l'unico che ho dove dice che il Servizio ha il potere di assumere le decisioni anche in ambito sanitario e sulle altre scelte relative

alla scuola e delle altre attività dei minori, è molto ampio, quindi praticamente noi... Però anche in questo caso noi chiediamo sempre il consenso dell’altro genitore. Quindi imporre a tutti costi una scelta a un genitore che non è consenziente, significa mettere il bambino in una situazione di grosso disagio.

Non mancano comunque i magistrati che tendono a fare distinzioni tra Servizio e Servizio, tra: Servizi maturi e capaci di rispondere al decreto di affidamento del Tribunale rispettando le competenze genitoriali e l’esercizio della loro responsabilità limitata, ma non decaduta, Servizi che tendono a sostituirsi ai genitori anche al di fuori delle prescrizioni elencate e Servizi meno attivi e più attendisti.

ER01

Posso dire che l’operatore più insicuro e quello che tende a... non dico malgrado il suo potere, ma insomma a considerare il decreto come un’occasione per esercitare, non dico un potere, ma insomma delle funzioni; sente di essere l’affidatario, il genitore, il tutore del minore. Ecco spesso non... l’operatore va un po’ al di là di quelli che sono i suoi poteri. Alle volte è anche in buona fede, per insicurezza, per paura di sbagliare, soprattutto quando la famiglia magari è in opposizione o quando la famiglia si affida a un legale abbastanza... tosto, aggressivo; allora l’operatore... non sempre gli operatori sanno interpretare il decreto, sanno interpretare le loro funzioni, nel senso che è vero che c’è una limitazione della potestà con un decreto di affidamento, ma è pur vero che i tutori mantengono comunque dei diritti e quindi non sempre c’è questa linearità. Ricordo alle volte delle mamme che dicevano che le assistenti sociali andavano a casa, senza avvertirle, insomma alle volte c’è un esercizio esagerato dei propri diciamo poteri, o impegni, insomma delle proprie funzioni.

ER10

Io penso che un decreto di affido, se ben scritto, non dovrebbe dare tanto potere al Servizio ma dovrebbe dargli quella giusta posizione di terzo appunto che interviene per tutelare o per provocare dei cambiamenti e far riflettere, anche eventualmente suggerire, proporre, mettere in gioco le proprie risorse affinché cambino determinati..., una situazione di pericolo o comunque di pregiudizio o di difficoltà del figlio. Quindi io sono un po’ preoccupato quando alle volte c’è troppo potere nel Servizio sociale di fronte ad un decreto di affido. In passato effettivamente la si vedeva un po’ in questi termini, no? Il Servizio sociale entrava in casa perché aveva questo potere che gli aveva dato il pezzo di carta, il giudice. Io la ridimensionerei molto questa impostazione, non la trovo corretta, perché il ruolo forte ce lo devono avere comunque i genitori, se non sono in grado allora bisogna intervenire, ma lì mettiamo in discussione la loro capacità fino in fondo genitoriale, ma finché non è provata questa loro incapacità genitoriale il ruolo rimane comunque a loro. A volte è necessario toglierne un pezzettino, piccole parti ma non necessariamente immediatamente sentirsi responsabili tout court della situazione in quella famiglia dei minori, come a volte il Servizio interpretava il decreto "adesso arriviamo noi, ci pensiamo noi e voi siete, voi dovete fare quello che diciamo noi".

In assenza di indicazioni precise e condivise che specifichino quali siano le responsabilità tolte ai genitori e conferite al Servizio affidatario con il provvedimento del Tribunale, sembra che di fatto il criterio maggiormente seguito dagli operatori dei Servizi sia quello del discriminio tra le scelte più importanti, che rimangono in capo ai genitori o che comunque richiedono il loro consenso, e quelle meno rilevanti, che possono essere adottate dal Servizio in autonomia. Alcuni parlano esplicitamente di distinzione tra “ordinaria” e “straordinaria” amministrazione, sottolineando però che il discriminio non è sempre facile e pone agli operatori frequenti dubbi interpretativi. In effetti la legge, ma non riferendosi in modo specifico all’istituto qui preso in considerazione, dà solo orientamenti generali, senza indicare nello specifico quali siano gli atti ordinari, ossia più legati alla quotidianità, e quelli straordinari, in quanto più rilevanti e incisivi nella vita del minore³¹.

³¹ Tali orientamenti interpretativi si ritrovano:

- nell’art. 5 della legge 184/1983 – (...) L’affidatario deve accogliere presso di sé il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori per i quali non vi sia stata

ER16

Consentono al Servizio di poter entrare in merito di questioni che riguardano la vita dei bambini, rispetto ai quali appunto a volte siamo teoricamente un po' esclusi, soprattutto rispetto all'ambito delle scelte da compiere. Quindi scelta.. ma principalmente direi sugli aspetti più educativi che la famiglia dovrebbe, cioè diciamo su quella che è un po' la funzione educativa e di crescita dei figli che la famiglia ha e che chiaramente con l'affidamento al Servizio, cioè l'affidamento al Servizio consente al Servizio di avere voce in capitolo su questi ambiti che sarebbero in qualche modo più di, naturalmente sarebbero più di attinenza e di esclusivo esercizio da parte dei genitori. Quindi il potere che ne consegue è il fatto di avere voce in capitolo su scelte importanti della scuola, piuttosto che dell'organizzazione del tempo libero, piuttosto che di qualsiasi altra questione, insomma. Non quelle più intime, tipo la scelta in ambito medico per esempio, rispetto alle quali l'affidamento non è che ti dà ampio potere, direi più che altro riesci a incidere sull'organizzazione della vita, del tempo libero, sulle funzioni educative della famiglia sul bambino. Riesci a imporre, fra virgolette, dove è necessario, dove non si arriva con il consenso, determinate scelte.

ER26

Io credo che, ripeto, il decreto delinei un po' la cornice entro cui i Servizi sociali devono elaborare il progetto di aiuto, cioè i confini. Per cui l'ambito che delega il Servizio è proprio quello della progettazione sociale, socio-educativa.

ER24

Noi facciamo valere il provvedimento di affido e decidiamo noi anche contro il parere dei genitori. Capita spesso, però a livello formale, burocratico e giuridico è corretto? Questo ci stiamo interrogando anche noi, ne abbiamo parlato anche di recente nelle nostre riunioni, se è così. Che ruolo abbiamo? Abbiamo più potere dei genitori, decisionale, quando per esempio non sono in accordo i genitori, possiamo decidere noi? E poi anche rispetto anche a cose più burocratiche che ne derivano da questo affido, quando ci sono problemi di residenza, possiamo spostare noi la residenza solo con l'affido? Quando ci sono le deleghe scolastiche? In effetti si pongono tanti problemi poi con gli enti con cui dobbiamo lavorare, per esempio anche con le scuole, spesso capitano problemi di deleghe, chi va a prendere il bambino, chi ci può andare, chi non ci può andare in queste situazioni. Allora magari la collaborazione con la scuola, che se noi facciamo uno scritto e diciamo che sono delegati questo e questo ad andare a prenderlo, sono accettate, ma se anche un genitore la fa? Può farlo o non può farlo il genitore? Perché c'è il Servizio affidatario, un genitore è limitato? Sì, in parte è limitato, ma può fare, può prendere anche lui, in teoria sì perché non è sospeso.

ER11

Di fatto ci sono gli ambiti legati ai rapporti con la scuola, poter prendere i contatti anche senza consenso, solo con comunicazione con i pediatri, con le scuole, con le risorse del territorio, eccetera. Ci sono però dei casi dove le famiglie continuano a mantenere un'idea che il Servizio svolga soltanto un ruolo di vigilanza e non che abbia delle funzioni un po' più forti anche rispetto alle funzioni di tipo genitoriale, quindi poi di fatto alcuni sono molto soggettivi come possono essere utilizzati... Le singole situazioni... Sicuramente danno un margine di manovra, tra virgolette: brutta parola... molto più ampio rispetto a tutto quello che riguarda la crescita di quel minore lì. È chiaro che un decreto di sospensione te la dà completamente, è un po' una situazione di limbo, non so come dire... Non ovviamente nella quotidianità, nei fattori della vita...

Val la pena aggiungere che per alcuni degli intervistati al Servizio affidatario competono le scelte di ordinaria amministrazione, scelte che potrebbe adottare liberamente, anche senza il

pronuncia ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile, o del tutore, ed osservando le prescrizioni stabilite dall'autorità affidante. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 316 del codice civile. In ogni caso l'affidatario esercita i poteri connessi con la potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie. L'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato.

- nell'art. 155 del codice civile - (...) La potestà genitoriale è esercitata da entrambi i genitori. Le decisioni di maggiore interesse per i figli relative all'istruzione, all'educazione e alla salute sono assunte di comune accordo tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli. In caso di disaccordo la decisione è rimessa al giudice. Limitatamente alle decisioni su questioni di ordinaria amministrazione, il giudice può stabilire che i genitori esercitino la potestà separatamente.

consenso dei genitori, ma rispetto alle quali di solito interviene solo se i genitori sono effettivamente inadempienti o non collaboranti. Le scelte cosiddette di straordinaria amministrazione restano invece una responsabilità dei genitori, ma se questi risultano non tutelanti rispetto ai figli perché non assumono le decisioni dovute o perché, pur assumendole, non agiscono nell'interesse dei minori, la competenza passa al giudice. Ma come detto, non sempre la distinzione è chiara e definita tra intervistato e intervistato.

Un'incertezza che a volte, secondo alcuni intervistati, tra cui un avvocato, richiede al Servizio l'assunzione di ruoli non propri e in capo ad altri attori, come il tutore volontario del minore, mettendo così in evidenza la necessità che a livello più generale si vada verso una migliore, soprattutto condivisa, definizione delle specifiche responsabilità di ciascun attore in gioco. In questo senso viene sollecitata una maggiore diffusione e applicazione delle legge che prevede il ricorso al tutore volontario.

ER30

Rispetto al decreto ho fatto un aggiornamento con queste cose che ti dico e chiedendo anche l'individuazione della figura del tutore, perché non essendo stato esplicitato, come mi ha anche riconfermato il consulente legale, il tutore rimane la mamma, perché il papà non ha riconosciuto questa bimba, quindi la mamma è l'unica esercente la potestà genitoriale, però non essendoci lei... esempio, l'iscrizione al nido che ho consigliato ai nonni, i nonni non la possono fare e il decreto non dà a noi questa autorità. Quindi in teoria non lo può fare nessuno. In assenza della mamma, mi ha detto il consulente legale, i nonni lo possono fare, ma rimane questo vuoto. Per esempio è una bimba che ha una salute un pochino... per fortuna sta crescendo bene, ma ci dovesse essere bisogno di qualcosa, la firma del tutore non c'è. Questo è l'aspetto più critico...

ER34

Per questo io sono favorevole al tutore volontario per i minori perché toglierebbe intanto questa funzione che viene data ai Servizi che accentranano troppo potere perché il tutore diventerebbe un soggetto in più che prenderebbe poi le decisioni che adesso prendono i Servizi e che invece prenderebbe il tutore volontario che diventa il genitore di riferimento e i Servizi restano come supervisori o di sostegno, nel senso che danno un aiuto ma è il tutore che diventa il rappresentante del minore.

Sul punto si è soffermata anche l'indagine campionaria, raccogliendo gli esiti riportati in tabella 10. Come si può vedere, tra gli operatori sociali e sociosanitari intervistati, prevale l'idea che a fronte di un mancato consenso con i genitori debba prevalere nuovamente il coinvolgimento del Tribunale che ha emesso il decreto (72%), attraverso una richiesta di autorizzazione (15%) oppure una segnalazione alla Procura (6%). Quasi nessuno ritiene di poter agire in modo autonomo con il precedente decreto in mano (5%).

Tabella 10. Nel caso i genitori non consentano a uno specifico intervento (ad esempio, un intervento sanitario) oppure ad un'attività ritenuta necessaria per la tutela del minore, come si dovrebbe comportare il Servizio sociale affidatario?

	Totale
Fare una segnalazione al giudice che ha emesso il decreto	72%
Chiedere un'autorizzazione al Tribunale	15%
Fare una segnalazione alla Procura minorile	6%
Decidere al posto dei genitori	5%
Non è chiaro	1%
(non saprei)	1%
Totale	100%
<i>(N. casi)</i>	<i>(123)</i>

Altri hanno sostenuto l'opportunità che il decreto definisca, caso per caso, quali sono le aree compromesse della genitorialità e quindi gli ambiti nei quali il Servizio affidatario è autorizzato ad intervenire sostituendosi ai genitori, anche assumendo decisioni al loro posto, nell'interesse del bambino o del ragazzo. Le responsabilità del Servizio, dunque, non sarebbero definite in base alla rilevanza delle decisioni da assumere, ma andrebbero individuate solo per quegli ambiti in cui i genitori risultano effettivamente carenti e quindi inadeguati ad occuparsi dei figli.

Un intervistato inoltre richiama le difficoltà incontrate laddove l'Autorità giudiziaria lascia ai servizi la facoltà di scegliere in merito a decisioni importanti come la possibilità d'interrompere i rapporti tra minore e genitori se disturbanti, oppure ancora la facoltà di tenere incontri liberi o protetti. Si tratta di decisioni che secondo l'operatore intervistato non dovrebbero essere lasciate in capo al Servizio.

ER29

I decreti di affido... Non è mica facile... Ad esempio un'indicazione che ci mette sempre in difficoltà sono tutte quelle che riguardano gli incontri protetti. Ci mettono sempre in difficoltà perché lasciano al Servizio, intanto, l'incontro protetto è una situazione molto poco piacevole per i genitori e questo già crea un problema. Il fatto che sia indicato... dispone che il minore venga... incontri l'altro genitore, la mamma o il papà... se opportuno... se necessario in incontro protetto e... di valutare nel tempo se questo è ancora necessario... Ecco! Tutto quello che decide degli interventi così pesanti poi lascia al Servizio tutta la gestione del... ah dice oppure sospenderli, con la possibilità di sospenderli se non si ritiene necessario, di farli liberi se lo ritiene necessario... Tutto quello che lascia al Servizio la decisione, queste decisioni così importanti, per me veramente è molto difficoltoso, perché nel rapporto con il genitore, non siamo più quelli che sostengono e aiutano, siamo quelli che decidono, interrompono, giudichiamo come fossimo dei giudici. Questo veramente è pesantissimo. È un compito molto pesante, proprio pesante. È molto meglio se abbiamo un decreto molto pulito dove dice... se ci fosse la possibilità di una relazione con il Tribunale molto più veloce, in modo che noi aggiorniamo e cambia il mandato... Ecco! Questo si sarebbe molto efficace per noi, di liberarci da questo peso di prendere decisioni molto pesanti, di sostituirci al Tribunale.

Nell'indagine campionaria telefonica effettuata tra gli operatori dei Servizi è stato affrontato il tema del potere decisionale del Servizio, chiedendo una valutazione personale rispetto a singole situazioni.

Gli esiti disegnano una possibile gerarchia di comportamenti ammissibili e non ammissibili anche se, va osservato, nessun intervento proposto raccoglie un alto grado di adesione.

Tabella 11. Secondo il suo parere, un generico (senza specifiche prescrizioni) decreto di affidamento al Servizio sociale permette agli operatori del Servizio sociale di decidere autonomamente in merito a:

	<i>Sì</i>	<i>No</i>	<i>Dipende</i>	<i>Non so</i>	<i>Totale</i>
- sospensione dei rapporti tra minore e genitori	18%	65%	17%	0%	100%
- regolazione dei rapporti tra genitori e figli	40%	44%	15%	1%	100%
- ricovero del minore in ambiente protetto	29%	55%	16%	0%	100%
- questioni scolastiche: iscrizione, ritiro pagella, ...	34%	61%	5%	0%	100%
- cambio residenza	13%	78%	5%	4%	100%
- visita medica pediatrica di base	37%	52%	11%	0%	100%
- valutazione psicologica del minore	36%	59%	5%	1%	100%

(N. casi = 123)

Più di altri sembrano ammissibili la regolazione dei rapporti tra genitori e figli (40%), la visita pediatrica di base (37%), la valutazione psicologica del minore (36%) e gli adempimenti

scolastici (34%). Considerati niente affatto rientranti nell’ambito decisionale degli operatori sono: il cambio di residenza (13%), la sospensione dei rapporti tra genitori e figli (18%).

7. Quando l'affidamento al Servizio è disposto con provvedimento definitivo

Nel presente paragrafo verrà affrontato il tema dell’affidamento al Servizio sociale disposto dall’Autorità giudiziaria con provvedimento definitivo e quindi con conseguente chiusura del procedimento e del corrispondente fascicolo. Secondo gli intervistati dell’indagine campionaria si tratta di situazioni “abbastanza” frequenti (43% dei rispondenti), anche se non “molto” frequenti (16%).

Le principali questioni afferenti al tema riguardano: il significato dell’affidamento così disposto, la possibilità di concludere la presa in carico del minore da parte del Servizio affidatario e le responsabilità che competono al Servizio in tali situazioni.

Tra gli operatori dei Servizi intervistati come testimoni privilegiati si registra per lo più una posizione critica rispetto all’affidamento al Servizio disposto con provvedimento definitivo, per ragioni diverse.

Alcuni sottolineano come l’affidamento, per natura e finalità, dovrebbe avere una durata limitata nel tempo. Dovrebbe in sostanza essere una misura temporanea, finalizzata al raggiungimento di alcuni obiettivi o all’espletamento di alcune verifiche e valutazioni: un tempo di lavoro per gli operatori dei Servizi e per i genitori dei minori affidati, al termine del quale dovrebbero essere assunte decisioni da attuare con altri tipi di provvedimenti, definitive e risolutive di una situazione sospesa. Viene in sostanza richiamata la logica del lavorare per progetti, con obiettivi da raggiungere, tempi e verifiche. Per questo nelle interviste qualitative ad alcuni magistrati e agli operatori dei Servizi intervistati emerge abbastanza scetticismo sull’uso del decreto definitivo. La sensazione è che comunque si ricorra in modo residuale a questo tipo di decreti.

ER24

Che cosa vuol dire un decreto definitivo di affido? Proprio poi per quello che poi dicevo prima, vuol dire che siamo alla pari con i genitori, definitivo per tutto, finché non compie 18 anni. Il Servizio sociale deve mediare, definire i rapporti con la scuola, insomma mi sembra che sia un po' in contrasto un decreto definitivo di affido.

ER35

E' una responsabilità importante perché comunque ti dice che devi lavorare con questi genitori fino al compimento del diciottesimo anno di età, posto che invece il Servizio non faccia delle altre cose, perché è vero che è definitivo, però c'è poi la possibilità, tramite la procura, di riaprire la situazione. Detto questo, è una responsabilità... molto ampia e con dei compiti anche questi importanti, perché il tempo si protrae molto e quindi anche le azioni. Ma non ne abbiamo molti di questi... Penso si contino sulle dita di una mano.

Inoltre, sottolinea un magistrato, arrivare a un decreto definitivo significa a volte ammettere un fallimento del lavoro con la famiglia e un mancato riconoscimento delle capacità di questa famiglia a uscire dalla sua situazione di debolezza.

ER23

Un minore che viene affidato definitivamente al Servizio sociale è un sostanziale fallimento degli interventi che noi siamo chiamati ad affrontare, perché vuol dire sostanzialmente non siamo

capaci. La situazione non è superata perché se faccio l'affidamento vuol dire che la situazione è ancora negativa, ma io non sono stato capace di dare una risposta che sia una risposta più definitiva e più garantita anche nella prospettiva adulta per questo minore. [...]. Ci sono bambini affidati per una vita al Servizio sociale senza che i genitori abbiano mai subito limitazioni di potestà di altro tipo, quindi magari crescono in strutture o lontani dalla famiglia senza che si arrivi a mettere diciamo la parola fine a questa vicenda e questi procedimenti spesso e volentieri restano aperti per anni, fino a quando il bambino diventa maggiorenne. Ecco queste sono situazioni che vanno assolutamente evitate, cioè il provvedimento di affidamento ai Servizi sociali deve essere normalmente un provvedimento temporaneo, all'esito del quale o si chiude, quando non è più necessario, oppure si arriva ad un provvedimento ulteriore limitativo di potestà, quindi decadenza o dichiarazione di adottabilità. Quello è, diciamo dovrebbe, ma in tempi seri, contingentati e rispettosi dei tempi del bambino.

Le posizioni evidenziate, riguardanti le questioni legate al tempo, trovano grande conferma nei dati raccolti con l'indagine campionaria. Ben il 66% degli intervistati telefonicamente dichiara infatti di ritenere utile il decreto definitivo a condizione che l'affidamento abbia una propria definizione temporale (tabella 12). Senza questa precisazione, la quota di quanti ritengono poco utile, se non addirittura inutile, il carattere definitivo del decreto, interessa ben più di tre operatori su quattro (87%).

Tabella 12. Ritiene utile l'affidamento al Servizio sociale disposto con sentenza definitiva?

	Totale
Sì, senz'altro	21%
Sì, ma solo se è limitato nel tempo	66%
No, non è mai utile	13%
Totale	100%
(N. casi)	(123)

Qualcuno ritiene che, anche quando viene disposto con provvedimento definitivo, l'affidamento al Servizio dovrebbe essere utilizzato con maggior discriminazione rispetto alle situazioni e alla specificità delle problematiche che le contraddistinguono. Ad esempio, è poco comprensibile per gli operatori un decreto definitivo di affidamento per bambini molto piccoli che può durare fino alla loro maggiore età.

ER29

Se c'è un decreto definitivo che si presume stabile, il ruolo è quello di continuare ad accompagnare i genitori e sostenere con i nostri soliti interventi: di accompagnamento, però con la possibilità che ci possa essere anche un'evoluzione diversa, che si possa trasformare questi decreti! Decreti di bambini piccoli, definitivi di affido... è un po' impegnativo. È giusto avere la possibilità di potersi emancipare dal Servizio?

D'altro canto, sono diversi gli operatori che reputano utile il decreto definitivo solo per i casi ormai stabilizzati in cui occorra mettere in campo esclusivamente attività di vigilanza e di monitoraggio.

ER15

Anche il decreto definitivo di affidamento deve specificare cosa si attribuisce al Servizio. Non l'affidamento. Non è come avviene nelle separazioni che si dà l'affidamento alla madre o al padre. È una cosa diversa. Una limitazione della potestà che il Tribunale decide attribuendo determinate cose al Servizio, ti affido questo minore perché tu faccia questo e quest'altro. Deve indicare quali sono i limiti dell'affidamento. Ogni decreto deve specificare.

ER28

La responsabilità del Servizio continua ad essere sicuramente quella di una vigilanza e di

mantenere comunque i contatti con la famiglia, di capire comunque come vanno le cose, di mantenere i contatti con la scuola, cioè di continuare a fare un po' quella funzione di collettore nei confronti di tutti quei servizi o riferimenti istituzionali che ruotano intorno al bambino, quindi genitori, scuola, pediatra mi viene da dire, familiare comunque di riferimento, servizi che hanno in carico il bambino. Quindi è una funzione, come posso dire, minimo di vigilanza, perché comunque il decreto rimane, cioè quelle disposizioni continuano ad essere valide sempre, a meno che non succeda qualcosa di diverso, importante per cui bisogna riaprire, nel senso che il decreto definitivo in teoria, come posso dire, definisce un po', cioè il Tribunale dice "bene, è questo che bisogna continuare a fare". E' ovvio che non sempre le situazioni stanno in questo equilibrio, cioè ci possono essere degli scivoloni, altre situazioni in cui, facendo questa funzione di vigilanza, di collettore, la situazione continua a rimanere sufficientemente tutelante per il minore, altre volte invece noi abbiamo avuto anche dei decreti definitivi che abbiamo dovuto riaprire.

ER21

Nella maggior parte dei casi sono proprio un monitoraggio, per cui di fatto tu fai degli aggiornamenti semestrali non al Tribunale, all'equipe perché il Tribunale a volte non te li chiede e comunque tu fai comunque un monitoraggio. Si parla di ragazzini che diventano grandi, figli di tossicodipendenti, figli di alcolisti, per cui insomma comunque tu non riesci a lasciarli o comunque affidati magari con un affido al Servizio, però comunque collocati presso i nonni, quelli tu li continui a vedere fino alla maggiore età, non riesci a chiuderlo.

ER16

Più facile che i definitivi dispongano delle vigilanze. Sicuramente è un mandato forte perché vuol dire che, salvo novità abbastanza significative, l'affido è destinato a mantenersi fino al 18° anno, quindi diciamo tendenzialmente sono situazioni le quali davvero è inevitabile che vengano prese quelle decisioni.

Secondo alcuni degli intervistati, affidare al Servizio un bambino o un ragazzo con provvedimento definitivo finisce con il togliere significato e incisività allo strumento, perché si modificano significativamente gli equilibri con i due principali soggetti coinvolti: il Tribunale da un lato e i genitori dall'altro. Il Servizio, infatti, mantiene un mandato d'azione, stabilito con il decreto del Tribunale, poiché il minore rimane affidato ma, con la definitività del procedimento, viene meno la possibilità di comunicare con il giudice, al quale il Servizio – con il provvedimento provvisorio – era tenuto a riferire. Di fatto si viene a creare una situazione in cui il rapporto con l'Autorità giudiziaria viene allentato.

ER11

L'affido può essere in alcuni casi utile, ma in altri può imbrigliare delle situazioni che nel tempo hanno... ci possono essere qualsiasi tipo di evoluzioni. Per cui, a quel punto lì, noi operatori dovremmo riaprire tutto in Procura e non abbiamo più un operatore o collega con cui confrontarci direttamente sulla situazione; sia che cambi in positivo, sia che cambi in negativo e questi decreti di affido un po' sine die rispetto ai Servizi, li ho visti negli anni poco produttivi, nel senso che a volte è meglio mantenere un decreto temporaneo, ipotizzante delle modifiche nel tempo, nel corso del decreto stesso, ma modifiche che potrebbero anche portare a una chiusura dello stesso, nel caso in cui le condizioni cambino in modo positivo.

Uno degli aspetti più significativi emersi su questo punto dalle interviste ai testimoni privilegiati è quello delle responsabilità che ricadono sul Servizio affidatario. Gli operatori dei Servizi tendono a interpretare quest'ultimo in modo meno vincolante e impegnativo, quasi residuale. La chiusura del rapporto con il Tribunale “spegne i riflettori” e congela in qualche modo la situazione, alleggerendo la presenza del Servizio.

A volte questo è dovuto all'evolversi della situazione in senso migliorativo e quindi al venir meno delle ragioni che avevano determinato la presa in carico del minore. Il Servizio quindi agisce una funzione di monitoraggio, che sfuma di fatto nel tempo. Ma in molti casi, la “ritirata” del Servizio è dettata più dall'impossibilità di mantenere un ruolo attivo in

affidamenti lunghi per mancanza di risorse professionali, le quali devono essere necessariamente dirottate sui casi più urgenti.

ER26

Il mantenimento della vigilanza del monitoraggio della situazione penso che sia molto importante e non è così, a volte magari si lavora un po' per priorità sulle urgenze e quindi sul provvisorio si è anche più sollecitati perché ogni tanto il Tribunale chiede, fissa tempi, date. Invece quando diventa definitivo, queste scadenze non ci sono e allora lì secondo me diventa pericoloso, nel senso che c'è il rischio di adagiarsi o magari che un Servizio si dimentichi un po' la situazione, non lo tenga più sotto battuta come prima, allora questo forse è una mancanza. Se venisse comunque ogni tanto rifatto il punto della situazione si sollecita un po' i Servizi a tenere l'occhio sempre vigile.

ER01

Non cambia il fatto se provvisorio o definitivo, il comportamento del Servizio deve essere coerente con il contenuto del provvedimento. L'unica cosa è che quando delle volte i bambini sono piccoli, c'è un decreto definitivo di affidamento al Servizio, il Servizio si dimentica di essere affidatario (incomprensibile), ma quella è un'altra cosa... è il carico di lavoro rispetto al numero degli operatori del Servizio, al turnover... magari un caso che conosce bene un operatore, in cui magari ha investito anche tanto, cambia l'operatore, quello che viene dopo... Nuove situazioni...

Nella percezione degli operatori dei Servizi l'affidamento al Servizio disposto con provvedimento definitivo è vissuto per lo più come una situazione “sine die” che mette a volte in difficoltà gli operatori dei Servizi rispetto a situazioni in cui i rapporti con la famiglia si sono ormai stabilizzati e rasserenati. Proseguire nell'ambito della limitazione della responsabilità tende a non riconoscere i risultati conseguiti dalla famiglia e a squalificare i suoi progressi. In questi casi le attività di verifica svolte dai Servizi sono viste come invasive, anche dagli operatori stessi.

ER06

Non so come si potrebbe fare, poi in ogni caso ci sono questi decreti che vanno avanti per anni, quando magari la situazione... credo che anche la famiglia non voglia neanche più avere a che fare con i Servizi, perché la famiglia trova un equilibrio, una stabilità, una situazione di benessere, di tutela, che non ha neanche più senso che loro debbano avere a che fare sempre con l'assistente sociale.

ER16

A volte non è facilitante perché appunto viene vissuto dalla famiglia come un'ingiustizia, più che un'ingiustizia viene vissuta come una, un rimando negativo rispetto alla loro capacità di cambiamento, perché dicono "ok, se il Tribunale dice che mio figlio deve stare là da voi per altri 10 anni vuol dire che insomma, e lo decide in maniera definitiva, vuol dire che forse in me non ci crede", ma con delle ragioni. E' chiaro che dopo la famiglia spesso non è molto consapevole dei propri limiti, però insomma tendenzialmente è un po' questo direi.

ER30

Dove invece va bene e più o meno insomma i genitori son sistemati, diventa anche invasivo andare, continuare... perché un ritorno bisogna anche darlo alle famiglie: se si riescono ad accordare, se non ci sono più attriti, la presenza del Servizio ha senso perché deve anche dare un sostegno, un aiuto o un controllo nei casi più critici. Dove non c'è l'utilità e non si ravvisa la necessità di un monitoraggio così consistente diventa un po' fuori luogo.

E' la stessa sensazione che hanno alcuni giudici, anche se sottolineano come i decreti, benché “definitivi”, siano per loro natura sempre modificabili sul piano giuridico, al contrario delle sentenze che passano in giudicato. Nel seguente estratto un giudice qualifica il ricorso al decreto definitivo in base anche alle effettive risorse a disposizione del Tribunale: a volte

questo è il modo più diretto per “chiudere” un fascicolo pensando che comunque questo si possa riaprire in caso di fondati cambiamenti della situazione di pregiudizio.

ER13

Non puoi chiudere dicendomi "te lo do in affido" perché tu hai chiuso, io no. Questa è la cosa che manca, tu l'hai chiuso però a me il bambino è rimasto in affido e fino a quando ha 16 anni dico "vabbè fra due anni lo chiudo e bona", quando stiamo parlando di bambini di 4 anni, 5 anni, 7 anni tu dici "eh, sì cosa facciamo?". Questo è il neo del Tribunale di B. che io sinceramente non avevo conosciuto, anche l'affidamento sine die io non l'avevo conosciuto in S. , l'ho conosciuto qui a F. che è l'incertezza del Tribunale, perché se io devo collocare un bambino in un affidamento sine die a casa tua questo significa che quei genitori, seppur ci sono, non saranno mai capaci di prenderselo. Allora se non sono mai capaci di prenderselo non ho capito per salvaguardare che tipo di relazione, che una volta al mese lo vedono?

ER31

Però non riusciamo a trovare una formula diversa, perché se riuscissimo con molti meno casi o più organico a seguire queste situazioni dall'inizio alla fine, allora si potrebbe anche dire: diamo delle scadenze magari dopo un anno e vediamo come va. Ma noi non siamo in grado con il carico di lavoro che abbiamo di seguire questi singoli casi, quindi quando andiamo a pronunciare un decreto definitivo non possiamo fare una prognosi standard che sia uguale per tutti, perché ci sono delle situazioni che evolvono dopo qualche mese e situazioni che evolvono nel corso di anni, o situazioni che non evolvono mai fino alla maggiore età del ragazzo. Quindi questa diversificazione di storie e situazioni e prognosi non ci consente di definirne una in modo standardizzato. Allora abbiamo cercato di superare il problema, emanando questi decreti definitivi che non contengono una scadenza, ma non la contengono dal punto di vista formale, perché implicitamente comunque il Servizio, laddove cambiano le condizioni, ce lo comunica e noi modifichiamo il provvedimento.

Le criticità sembrano però derivare dalle concrete difficoltà di attivare la richiesta di chiusura dell'affidamento, imputabili a diverse ragioni. Innanzitutto è di ostacolo il fatto che la possibilità di richiedere la chiusura dell'affidamento è riconosciuta ai genitori, ma non al Servizio affidatario. Ma mentre il Servizio ha tutto l'interesse a chiudere situazioni che valuta concluse sotto il profilo della presa in carico, il genitore spesso decide di non intraprendere alcuna azione, per non dover sostenerne i costi economici (servirebbe comunque l'ausilio di un legale) e/o quelli psicologici.

ER21

Dopo lì come dicevamo bisognerebbe che le parti riaprissero, dopo il Tribunale non ci guarda più una volta che è definitivo, non è più tenuto a riguardarlo. Bisognerebbe che le parti riaprissero, quindi dei familiari riaprissero il fascicolo con la richiesta di archiviazione, ma non lo fanno mai.

La grande maggioranza degli operatori intervistati nell'indagine campionaria è dell'avviso che il Servizio sociale non possa decidere di concludere la presa in carico anche a fronte del miglioramento della precedente situazione di disagio del bambino e dei suoi genitori (tabella 13). Da notare che, diversamente da quanto succede in altre occasioni, gli operatori sociali dei Comuni appaiono più favorevole dei colleghi aziendali a pensare la possibile chiusura della presa in carico dei minori la cui situazione risulti nel tempo migliorata; ma si tratta, come detto, di differenziazioni limitate e comunque, in entrambe le categorie di operatori, la maggioranza indica l'impossibilità della chiusura autonoma dei progetti.

Tabella 13. In caso di decreto definitivo e qualora la situazione del minore migliori, il Servizio sociale può decidere di concludere la presa in carico?

	<u>Totale</u>
Sì	23%
No	77%
(N. casi)	(123)

Inoltre, persistono tra gli operatori sociali situazioni di dubbio su quale sia l'interlocutore da attivare per la richiesta di chiusura dell'affidamento - Tribunale per i minorenni o Procura minorile - e in quali situazioni si possa presentare la segnalazione. Anche questa appare un'assunzione di responsabilità che può mettere a disagio, anche se non ci si può esimere.

ER20

Ho segnalato delle modifiche o ho chiesto che venisse revocato l'affidamento al Servizio perché considerato assolutamente inutile, ho chiesto un anno, ho chiesto l'anno successivo in cui avevo relazionato e assolutamente nessuna risposta. Ecco questo mi sembra che non si possa fotografare la situazione di un minore in modo così... E per cambiarla dover fare ricorso a una nuova segnalazione è un po' una forzatura che non viene capita bene da parte delle famiglie. Si fa fatica: "ma come?", basta insomma.

Mentre è assodato che sia il genitore ad avere titolo a chiedere il reintegro della responsabilità genitoriale, con conseguente chiusura dell'affidamento, sembra emergere anche un “vuoto” in merito ai casi per i quali il Servizio può presentare segnalazione alla Procura per i minorenni. Secondo alcuni degli intervistati può avvenire solo se si riscontra un peggioramento delle condizioni di disagio della famiglia, mentre nei casi in cui si verifica un miglioramento non si ha la possibilità di agire per chiudere l'affido perché la Procura si dichiara, secondo gli intervistati, non competente.

ER27

Che venga mantenuto un decreto di affidamento quando ormai i nodi sono stati superati è contrario veramente all'interesse delle famiglie, perché vuol dire anche non riconoscere l'evoluzione che c'è stata in positivo e di queste noi, come dire, ne abbiamo non tantissime, ma ne abbiamo e siccome sono spesso dei decreti definitivi noi ci troviamo a dovere, come dire, a non sapere quale strada prendere perché il decreto definitivo è una scatola chiusa, quindi per riaprire un caso tu devi segnalare una situazione di pregiudizio e quindi devi passare dalla Procura minorile. Ma la Procura minorile è l'organo che raccoglie le segnalazioni di pregiudizio per il minore, non le segnalazioni che le cose vanno bene, quindi ce lo rimanda, si dichiara incompetente, la Procura. Se noi lo mandiamo al Tribunale per i minorenni, il fascicolo, essendo stato chiuso, non viene riaperto, quindi diciamo non si sa che fine faccia. Fatto sta che la risposta non arriva, la risposta attesa, cioè la revoca di quel decreto, allora noi per metterci dalla parte sicura, cioè poi ogni realtà credo che si organizzi come può, se proprio siamo convinti del fatto che non sia il caso, non sia opportuno continuare in questo tran tran anche in un monitoraggio blando, anche sì un.. Volendo restituire la dimensione del libero accesso alle persone dando loro atto che quella fase lì di prima è terminata, noi esplicitiamo alle persone che questo è per noi, che questa è la nostra valutazione e che comuniciamo al Tribunale dei minorenni, malgrado il decreto sia definitivo e quindi molto probabilmente nessuno lo leggerà, che noi riteniamo raggiunti gli obiettivi, come dire cessato il motivo da cui si era originato e che riteniamo sia contrario all'interesse del minore mantenere aperta la presa in carico, che d'ora in avanti intendiamo porre su una base di un libero accesso, punto.

ER14

Questo è un altro problema grosso, perché io devo magari mantenere in carico una situazione con un decreto che magari io non posso ottemperare, perché magari non ho i margini con i genitori, quello un po' che le dicevo prima, l'unica possibilità che mi resta è passare attraverso la Procura. Procura che di contro dice "io non procedo ma ti do l'obbligo di continuare a seguire il caso come da tue competenze", ma allora cosa devo fare? Perché io lavoro sul mandato dell'autorità

giudiziaria, ma tu l'hai chiuso. Allora cosa vuoi da me? Vuoi che ci lavori oppure mi vuoi dire come Pilato: decidi te, fai come ti pare? E qui lascio il punto interrogativo.

ER29

Se c'è un decreto definitivo che si presume stabile, il ruolo è quello di continuare ad accompagnare i genitori e sostenere con i nostri soliti interventi: di accompagnamento, però con la possibilità che ci possa essere anche un'evoluzione diversa, che si possa trasformare questi decreti! Decreti di bambini piccoli, definitivi di affido... è un po' impegnativo. È giusto avere la possibilità di potersi emancipare dal Servizio? Ci dovrebbe essere la possibilità di rivolgersi alla Procura per chiedere la modifica del decreto.

In questo contesto di impossibilità di azione da parte dei Servizi, è bene che ogni decreto definitivo preveda degli aggiornamenti periodici, delle modalità di verifica, pena il venir meno sostanziale nel tempo degli obblighi di sostegno, ma anche di monitoraggio, pur sentendo ancora in capo la responsabilità discendente dall'affidamento.

ER06

Ci sono situazioni che poi trovano una loro... un loro equilibrio e quindi sì... noi come operatori il carico di lavoro che abbiamo poi, tra virgolette, vediamo più tranquille, sono quelle su cui investiamo meno nel corso del tempo perché quelle nuove che nascono ti ci devi buttare con un impegno maggiore, quindi sì, queste cose quando ci penso... dico caspita! C'è questo provvedimento, è da un po' che non ci lavoro, non lo vedo, succede qualcosa, cosa mi può succedere? Io me la sento come responsabilità e spero a volte che davvero non succeda niente. Forse non so se è una cosa che in Tribunale potrebbero fare però, a distanza di anni, chiedere delle relazioni di aggiornamento.

ER17

Il punto che va posto è che sia da parte del Tribunale, che da parte degli operatori, e questa è una responsabilità, è quella di dare un termine alle prescrizioni, al decreto, anche se è definitivo, perché purtroppo, il decreto definitivo è definitivo per cui è messo lì... e spesso viene dimenticato dal Tribunale e anche dai Servizi. Se invece dà un termine, sicuramente, la pratica è che un termine ci vediamo la fine e ci adoperiamo per le conclusioni. Questo tempo indefinito a volte ce lo fa dimenticare.

I dati ottenuti nella campagna di interviste telefoniche (tabella 14) mostrano come la grande maggioranza (81%) degli operatori ritiene che in questi casi si debba inviare una nuova segnalazione alla Procura minorile, anche se non irrilevante appaiono al riguardo i margini di incertezza.

Tabella 14. In caso di sentenza definitiva, qualora la situazione del minore peggiori e siano necessari nuovi interventi in presenza di genitori non collaborativi, cosa può fare il Servizio sociale:

	<u>Totale</u>
Inviare una relazione di aggiornamento al Tribunale per i minorenni	17%
Inviare una segnalazione alla Procura minorile	81%
Decidere al posto dei genitori	0%
Non è chiaro o (non saprei)	2%
Totale	100%
(N. casi)	(123)

8. Rapporti tra Servizio affidatario e altri soggetti

Nei paragrafi successivi si darà conto delle relazioni esistenti tra il Servizio affidatario e i principali soggetti coinvolti, sulla base delle percezioni degli intervistati: l'Autorità giudiziaria, i genitori, gli altri Servizi territoriali e gli avvocati delle parti.

Le testimonianze raccolte richiamano giudizi di valore e criticità che esprimono tutta la complessità del contesto in cui si trova a operare il Servizio affidatario, un contesto che negli ultimi anni si è notevolmente modificato, non solo per effetto dell'applicazione alla volontaria giurisdizione delle regole del giusto processo e delle norme processuali della legge 149 del 2001, ma, secondo alcuni degli intervistati, anche per il generale aumento della conflittualità genitoriale e del livello di problematicità delle situazioni seguite dai Servizi.

8.1. Servizio affidatario e Autorità giudiziaria

Dalle interviste ai testimoni privilegiati, il tema delle relazioni tra gli operatori dei Servizi e l'Autorità giudiziaria tende a posizionarsi essenzialmente su due piani: il primo, quello che nei colloqui è emerso in modo predominante, riguarda il livello della collaborazione, del confronto e dello scambio; il secondo, in verità quasi residuale, riguarda la diversificazione dei ruoli e delle responsabilità.

Le posizioni espresse sul primo dei due aspetti, quelle della collaborazione e del confronto, risultano molto articolate. Sullo sfondo, anche se solo in pochi casi vi si fa riferimento, vi sono i cambiamenti radicali introdotti dalle disposizioni sul giusto processo³². Solo in parte infatti questi cambiamenti normativi sono collegati dai nostri intervistati alle minori o maggiori difficoltà incontrate nei rapporti tra i due attori. Quello che emerge in modo netto è la continua ricerca di equilibri e di punti di riferimento che permettano, da un lato di rispettare le nuove regole processuali, dall'altro di evitare un irrigidimento eccessivo, paralizzante dell'azione del Servizio affidatario e conseguentemente penalizzante per la tutela del minore. Ciò genera posizioni e convinzioni differenziate tra gli intervistati.

La prima è costituita da quanti considerano il confronto e lo scambio come momento necessario dell'implementazione del decreto a favore del benessere dei bambini e dei ragazzi coinvolti. Dopo l'emanazione del decreto, argomenta un magistrato, il giudice non può considerarsi più terza parte ma parte attiva nella ricerca delle condizioni migliori di attuazione delle prescrizioni indicate. In questo senso il confronto con i Servizi è ritenuto indispensabile anche da questi magistrati del Tribunale per i minorenni.

ER10

Il più possibile ci deve essere sempre un confronto tra, e non è facile perché qui appunto sono 6 giudici per tutta la regione, però davvero nel senso che gli operatori hanno bisogno del confronto. Adesso c'è anche lo strumento telematico, l'email è uno strumento che facilita il dialogo perché hanno proprio bisogno di un confronto. Pensando al giudice come una persona che ha un ruolo molto importante, di regia di una situazione ma nello stesso tempo anche di consigliere in qualche modo, usando un termine non giuridico, un consigliere, nel senso che succede questa cosa posso anche chiedere consiglio al giudice, perché altrimenti devo agire da solo. A volte questo manca un

³² Costituzione, art. 111, comma 1 e 2: "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata". Legge 184/83, art. 8, comma 4: "Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti, di cui al comma 2 dell'articolo 10" e art. 37, comma 3: "Per i provvedimenti di cui ai commi precedenti, i genitori e il minore sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge".

po', questo confronto tra il giudice e gli operatori manca perché uno si pensa come dire un po' fuori, no? Un po' terzo, un giudice interviene sempre dopo. Io penso invece che nel momento in cui emetti un decreto non sei più terzo, sei protagonista nell'interesse del minore, è chiaro che siamo tutti, ognuno la propria parte, però se c'è bisogno di un confronto l'assistente sociale ha diritto di averlo con il giudice o con chi il giudice delega che ci debba essere il confronto. Ci sono apposta i giudici onorari da questo punto di vista. Non toglie nulla al potere e al ruolo del giudice che poi decide, ma semplicemente facilita il confronto, facilita la comunicazione, facilita anche eventualmente un far cambiare idea al giudice. Sulla carta il giudice si è fatta una certa idea oppure ha visto due persone in un certo modo, l'assistente sociale ti fa capire che sono cambiate certe cose, c'è la necessità di rivedere un decreto, ma si può mettere sulla carta ed è bene farlo perché a voce poi può non capirsi, però bisogna anche parlarsi.

ER36

Io devo dire che, avendo vissuto metà della mia vita dentro ai Servizi, so che è molto utile il contatto diretto. Io per esempio sono abituata a telefonare molto ai Servizi, quindi ci sentiamo telefonicamente sulle procedure, ci diciamo a che punto siamo, li sollecito se vedo che manca qualcosa, loro mi chiamano molto spesso per sentire a che punto siamo noi, se sta uscendo, se non sta uscendo il provvedimento, quel che stanno facendo e li convoco anche molto spesso.

Gli scambi non devono sempre necessariamente essere solo tra magistrati e operatori dei Servizi, anche la convocazione di tutte le parti appena emesso il decreto, rappresenta una pratica che permette il superamento di incomprensioni, che legittima e chiarisce la cornice entro cui i provvedimenti hanno preso corpo e in cui devono essere implementati.

ER21

Il fatto che ogni volta che c'è un nuovo decreto il giudice onorario convochi tutte le parti, compreso l'assistente sociale, per me è importante perché in quegli incontri lì si amplia moltissimo il quadro: ci si guarda in faccia, ci si capisce e per me è fondamentale essere convocati all'emissione di un decreto.

ER35

Il fatto che alcuni decreti ci chiedano di accompagnare la minore e poi veniamo sentite... è interessante. Ci dà modo di... sarà perché io ho un'indole che preferisco la relazione diretta piuttosto che telefonica, piuttosto che per mail, o per scritto. Capisco anche che però è difficile anche questa da realizzare. Insomma i numeri sono cospicui.

Alcuni intervistati, in verità un numero ridottissimo, fanno riferimento ai cambiamenti introdotti dalla normativa del giusto processo, ma questa non può essere intrepretata come un impedimento monolitico alla realizzazione di scambi e confronti, da farsi nei tempi e nei modi rispettosi delle modifiche introdotte e senza rimpiangere un passato ormai non più rinvenibile.

ER05

Sono d'accordo che il giudice debba avere la giusta distanza nei confronti dei Servizi. Deve avere la giusta distanza, ma non possiamo anche non pensare ad avere dei momenti di scambio.

ER29

Si deve avere la possibilità, nei rapporti con l'autorità giudiziaria, di poter avere un contatto sulle questioni che si possono definire insieme. Nel senso che nessun tipo di rapporto significa anche non avere fiducia nella possibilità che un Servizio possa rappresentare delle questioni importanti. Chiudi completamente in modo tale che tu non lo ritieni neanche in grado di uno scambio su qualche area. Invece secondo me ci sono, ci possono essere dei punti di contatto, senza in questo modo, senza lo stesso violare il principio del contraddittorio. Va benissimo, siamo tutti d'accordo, però ci possono essere dei punti di contatto. [...]. Noi crediamo nel rispetto del ruolo degli avvocati. Anche noi stiamo imparando a muoverci bene nel rispetto del contraddittorio.

Esistono al riguardo anche le voci critiche che lamentano un'assenza di contatti e di confronto anche a fronte di situazioni urgenti e problematiche. Situazioni differenziate anche perché sensibili rispetto alla disponibilità di questo o quel giudice: un “disordine” che crea disagio, incomprensioni sulle regole e gli standard della comunicazione istituzionale e professionale.

ER07

Alla fine, io ho scritto alla giudice una mail disperata perché, nonostante comunque noi facessimo tutta una serie di aggiornamenti al Tribunale per i Minorenni, non hanno mai emesso un altro tipo di decreto, quindi è rimasto il primo dove ci chiedevano, quando lei aveva 8 anni, la collocazione in struttura della minore con una difficoltà estrema a lavorare anche sulla coppia genitoriale.

ER08

Se fosse possibile che il Servizio sociale potesse molto più liberamente e facilmente contattare un giudice questo consentirebbe così, di sentirsi intanto più tutelati nel lavoro, più conformati nelle scelte. Che ci potesse essere una comunicazione che non è solamente quella attraverso provvedimenti e relazioni, che quella è ovvio che è la più importante, però delle comunicazioni all'interno anche più agevoli, più immediate che raramente si possono fare. Adesso noi ad esempio abbiamo un giudice che dà la sua disponibilità ad essere chiamato, ci dà il cellulare, ecco ma è assolutamente eccezionale, perché per il Servizio sociale parlar coi giudici è diventata una cosa pazzesca. Mentre, visto che alla fine ci sono costantemente urgenze, decisioni importanti da prendere che burocraticamente non si può.

ER31

Gli operatori sanno che possono telefonarmi, certo, con tutte le difficoltà che ho a rispondere, questo lo capisco, perché non è che uno mi telefona e mi trova: o sono in camera di consiglio, o faccio udienza, o sono impegnata con gli altri colleghi, eccetera. Capisco che non è facilissimo, però mi è capitato in diverse occasioni di avere richieste che più di chiarimento, sono richieste di conferma di un'interpretazione che loro possono aver dato, ma rispetto alla quale magari c'è una divergenza interna al Servizio, per cui, la dirigente magari interpreta in un modo, l'assistente sociale in un altro e allora diventa dirimente risalire alla fonte e quindi chiedere un'interpretazione che sia proprio quella autentica.

In questa ricerca del confronto gli unici ostacoli che sembrano frapporsi alla sua realizzazione sono le carenze organizzative e di organico che interessano sia il mondo dei Servizi che quello della magistratura. Queste non permettono sempre un fluire costante e adeguato delle informazioni e dei contatti, ma ciò è comprensibile e compreso da questi intervistati.

Un altro elemento di difficoltà è riconducibile ai diversi caratteri della personalità coinvolte, alla qualità delle esperienze costruite nel corso del tempo, ai pregiudizi che ora l'uno o l'altro hanno nei confronti delle istituzioni e delle persone: precedenti esperienze conflittuali pregiudicano spesso il buon andamento di quelle a venire, mentre precedenti esperienze positive portano all'apertura e alla ricerca di confronto, anche per dissipare dubbi interpretativi, anche nel presente.

ER10

Allora, se c'è una buona relazione al di là del decreto definitivo si va dal Servizio, si bussa alla porta e si dice "senta purtroppo noi stiamo ritornando a vivere una situazione di difficoltà". Se invece si è vissuto sempre e solo l'esperienza col Servizio come un'esperienza di invasione, ci si guarderà bene dall'andare a parlare con l'assistente sociale per paura che poi riparta tutto un meccanismo di intervento del giudice, di un decreto capito? E' questo che è importante nel rapporto che poi deve esserci col Servizio sociale successivo al decreto. Non te lo dà il decreto, te lo dà la relazione professionale che riesci ad instaurare con queste persone.

ER15

Tante volte l'assistente sociale chiama per segnalare un caso particolarmente urgente, particolarmente grave... Avete fatto il decreto, ma il decreto... c'è questa possibilità. Non tutti

rispondono alle telefonate, ma c'è. Per quanto mi riguarda, io poi parlo per me. Non è che il Tribunale sono io. Io sono una, un giudice, e rispondo quando sono in ufficio, quando sono in udienza è difficile trovarmi. Come è difficile trovare l'assistente sociale, quando la cerchiamo al telefono, che non è sempre al suo posto. La situazione è reciproca. I decreti cerchiamo di scriverli nella maniera più semplice possibile perché devono essere interpretati e letti non da giuristi ma da operatori e quindi se hanno dei dubbi... Poi i servizi ci chiamano continuamente. Ogni dubbio sull'interpretazione ha questa possibilità, questa prassi, che poi c'è da decenni, che l'assistente sociale spesso chiama il giudice di riferimento quando ha dei dubbi.

ER21

Ci si spiega meglio, ci si conosce e poi ci si anche chiama al telefono, perché per esempio il giudice onorario è raggiungibile, non facilissimamente, però comunque se uno ha bisogno nel giro di 3-4 giorni lo trova, perché poi sono sempre in udienza, eccetera, però la loro disponibilità vedo che c'è da parte delle persone che io ho incontrato. Dopo siamo tutte persone, per cui ognuno di noi è più o meno rigido, più o meno disponibile.

ER13

Io alcune volte sento il bisogno di dover parlare al telefono con un giudice. Non è facile, non è facile. Sono in camera di consiglio, non ci sono, alle 9 del mattino ancora non sono arrivati, alle 11 sono già in camera di consiglio e quindi diventa faticoso, li chiavi entro le 13. Non puoi inseguire un giudice, gli mandi delle mail, devo dire ti rispondono. Hai questo contatto con le mail che ho scoperto con qualche giudice che funziona, qualche volta sono disponibili anche al telefono. Forse proprio questo bisogno veramente di confrontarci, proprio di avere tutti in mente chiaro il bambino, quindi anche davanti all'avvocato feroce, al ricorso, guardare al bambino, punto. Le conseguenze vabbè, faranno i loro ricorsi, però intanto noi abbiamo fatto quello che secondo noi era nell'interesse del bambino.

Così, per alcuni, le difficoltà non vengono ricondotte ai cambiamenti intervenuti a livello normativo, alla ridefinizione del ruolo del giudice come terza parte, ma solo a nuove difficoltà organizzative e alla scarsità di risorse.

ER35

C'era diversi anni fa questa possibilità di parlare più direttamente con i giudici, poi credo proprio per motivi di numeri di carico di lavoro e anche di contesto in cui siamo tutti, che questa cosa sia andata sempre di più diminuendo.

ER17

I giudici sono introvabili! Difficilmente si può avere un confronto con loro, che a volte potrebbe servire per procedere in una certa situazione. Basterebbe un confronto... Che io capisco, quando mi capita di andare al Tribunale, avverto che non è più il Tribunale di una volta, che il lavoro è enorme, eccetera... Però noi dobbiamo comunque dire quello che a volte non riesce a valorizzare le nostre professioni. Ci sembra veramente di lavorare moltissimo e a volte, per una cosina così. Quello che valorizza è che comunque io ritengo sempre che comunque il giudice nei nostri confronti abbiano comunque estrema fiducia, nel senso che io credo... questo l'ho visto: i primi interlocutori siamo sempre e comunque noi, nell'emissione dei decreti... quando andiamo in udienze, purtroppo è sempre raro, le convocazioni sono sempre più rare e secondo me per economizzare il tempo.

Un altro gruppo di intervistati presenta invece posizioni abbastanza critiche sullo stato delle relazioni e delle comunicazioni tra le diverse parti. Gli operatori sociali che esprimono questo disagio parlano di poco rispetto nei confronti del lavoro sociale e del proprio ruolo. Mancate comunicazioni, scarsa valorizzazione delle competenze, giudizi severi sulla preparazione professionale degli assistenti sociali espressi alla presenza dei genitori sono elementi che pregiudicano la qualità dei rapporti tra le parti e la qualità dell'intervento sociale presso le famiglie e i bambini.

ER24

Il provvedimento di solito, in linea di massima lo riceviamo prima dei genitori comunque e in

questa situazione l'avevano ricevuto loro tramite notifica, appunto a casa. Il decreto in realtà riportava anche una data, era di agosto del 2012, quindi la famiglia l'aveva ricevuto a metà settembre, era comunque passato già un mese da quando era stato emanato e noi non l'avevamo avuto come Servizio. Sono andata in udienza a metà novembre e in udienza ho detto comunque al giudice che non l'avevamo ricevuto, non si è per niente problematizzato rispetto a questa cosa, mi ha detto "beh, vabbè allora sulla copia che ha che le ha dato la signora", io avevo la mia copia, ho fatto firmare alla signora che mi aveva consegnata a mano e l'avevo fatta protocollare e sulla quella copia lì con scritto consegnata a mano dalla madre il giudice mi ha detto "notificata in data dell'udienza all'assistente sociale" su quella fotocopia lì. Quando ho detto "però insomma", ho cercato un attimo di problematizzare sul fatto che va bene si risolveva così in due minuti in udienza, che però si era creata comunque una situazione anche critica rispetto alla mancata notifica. Non sapeva perché non ci era stata notificata, non ha approfondito, verificato il perché e quindi si è conclusa così, senza nessun problema da parte del Tribunale.

ER32

Non siamo molto supportati dal Tribunale. Cioè per quanto siamo gli unici soggetti che devono mettere in pratica quello che loro ci dicono, a volte ho la sensazione di non essere... Che il nostro lavoro non venga molto valorizzato, poi dipende magari anche lì da giudice a giudice, però di aspetti proprio positivissimi io... Lo dico proprio molto tranquillamente: di aspetti positivi io non ne vedo. Io credo che già se fossimo coinvolti un pochino di più, a volte magari, cioè le nostre relazioni vengono stravolte. Cioè non stravolte, ma vengono prese decisioni che non sono congruenti con quello che noi diciamo. E' come se non venissimo, è come se la nostra valutazione venisse messa un po' in discussione, quando in realtà sei tu che ci chiedi, che ci reputi un professionista, è chiaro che ti avvali della nostra valutazione perché siamo sul campo noi.

ER24

L'ultima volta che sono andata in udienza ero veramente molto in tensione. Spesso si viene accusati di non far le cose o non vengono tenute in considerazioni le relazioni o le cose dette con alcuni giudici in particolare, che è stato stravolto tutto rispetto a quello che è stato detto è stato stravolto tutto il progetto in sede di udienza, che magari anche quando si vedono i genitori o i genitori sono pressanti e cercano di fare valere le loro idee, insomma. In sede di udienza alcune volte è stato stravolto tutto, pensando anche, dopo un po' mi hanno fatto riflettere, non è capitato solo a me che è importante l'udienza anche per i genitore perché è giusto che li conosca, però non è che un unico colloquio che il giudice fa può essere indicativo magari di tutta una storia che c'è alle spalle, che è seguita dai Servizi e che credo sia riconosciuta anche dal Tribunale. Non è che il giudice deve fare quello che diciamo noi, però tenere conto degli elementi che mettiamo nelle relazioni, che non sono cose inventate o cose sul teorico, cioè prima di fare una relazione si raccolgono tanti elementi, si vedono le persone, insomma se vengono scritte delle cose sono quelle, poi concordo che ci può essere una visione diversa anche da parte del giudice che può non concordare, però proprio non tenere in conto, come se non ci fosse la relazione o come se quello che fosse scritto fosse irrilevante o alcuni giudici che hanno detto "non mi interessa quello che avete scritto, io faccio così, ho deciso così". Ecco, questo anche davanti alle persone non è che poi aiuta ad essere tutti uniti nell'interesse del bambino, anche appunto come dico i genitori e gli avvocati ci marciano sopra queste cose: se vedono che magari il Tribunale va in una direzione, il Servizio va in un'altra, il Servizio non viene ascoltato dal Tribunale...

ER06

Nel momento in cui... una relazione tu me la chiedi, mi dici quello che vuoi e sei più chiaro in quello che è la richiesta e il contenuto del nostro lavoro, mi posso sentire valorizzata. Se tu mi chiedi una serie di aggiornamenti, io ti scrivo quello che credo in quel momento possa essere utile. La mancanza di comunicazione, la mancanza di obbiettivo... cioè, l'obbiettivo dovrebbe essere quello della tutela del minore, però poi ognuno di noi la interpreta in modo diverso perché svolgiamo professioni diverse. Però sicuramente nel momento in cui loro sono comunque più alleati rispetto a noi con l'utenza. Perché non ci siamo, come non c'eravamo prima, nelle udienze con i nostri utenti, però nel momento in cui tu parli male o critichi il lavoro dei Servizi all'utenza, hai già demolito il nostro lavoro. Quindi il nostro ruolo è assolutamente non riconosciuto. Spesso arrivano... "guarda che il giudice ha detto che la relazione è scritta così, oppure che non è vero che lei può fare..." queste sono cose gravi secondo me. Perché forse denotano una scarsa capacità... i giudici ordinari non conoscono il nostro lavoro probabilmente, io la voglio pensare così, perché se siamo lì per fare... dobbiamo cercare di comprenderci, di venirci incontro l'un

l'altro, indipendentemente dalla differenza di ruolo che abbiamo: tu giudice, io operatore sociale che vivo qui sul territorio, che mi rendo conto di come vive questo bambino.

Quando invece c'è ascolto e rispetto dei ruoli e delle reciproche competenze, i confronti sono ovviamente più fluidi, le disponibilità più aperte.

ER08

Trovo una grossa soddisfazione quando c'è un'udienza e si riesce a fare un confronto costruttivo con il giudice.

ER25

L'altra cosa che a me dà particolare soddisfazione è quando veniamo convocati anche noi, veniamo ascoltati con grande attenzione e c'è un dialogo anche molto costruttivo e collaborativo. Questo mi restituisce una grande soddisfazione.

In questa ricerca di nuovi equilibri, si percepisce in alcuni operatori dei Servizi la difficoltà ad assorbire il cambiamento di prospettiva voluto dalle riforme e il conseguente riposizionamento nei rapporti con l'Autorità giudiziaria. Così, a volte, si propone la ricerca non solo del contatto diretto, ma anche del confronto, perché alcune situazioni sono urgenti e la comprensione della complessità di alcuni casi non è, a detta degli operatori sociali, ben compresa dal Tribunale. Qualcuno si spinge oltre, auspicando un ritorno a un confronto operatore/giudice per valutare le singole situazioni, per costruire un "progetto" e delle soluzioni. Come, si sostiene con nostalgia, si faceva "un tempo".

ER17

Io ho lavorato in un periodo in cui c'erano tutti questi famosi giudici che adesso sono alcuni miei coetanei, altri che già allora avevano 10, 15 anni più di me, con i quali noi, loro mi chiamavano e mi dicevano "ascolti, abbiamo queste tre pratiche da guardare. Cosa dice, ci vediamo il tal giorno? Viene?" Oppure magari venivano qua a fare un seminario e dicevano "Ah, sono lì, cosa dice? Ci possiamo vedere per studiare la soluzione?" Era questo il rapporto con il Tribunale. E' anche vero che è diventato molto più difficoltoso perché su ogni situazione, ci sono due, tre, quattro avvocati, ricorsi, contro ricorsi, Corte d'Appello... Sono casi infiniti, tanto che ad esempio ci sono dei bambini che potrebbero essere in adozione da due o tre anni e magari sono ancora lì, in una struttura, in una famiglia affidataria, perché il Tribunale non decide, gli avvocati stanno addosso ed è diventato molto, molto complesso e te lo dico io che ho vissuto tutte le fasi del Tribunale dei Minorenni, che fra l'altro è stato istituito da non molto. Sicuramente allora si interveniva in altro modo. Il giudice: "vuole un decreto di allontanamento?" "Sì, ok". Dopo tre giorni arriva un decreto con i bambini che non si accorgevano... Prima lo fai, meglio è l'intervento chirurgico. Adesso li tieni in ballo, i genitori li condizionano.

ER05

Ho tanta nostalgia di quello che si faceva una volta. Una volta all'anno, due volte l'anno, i nostri responsabili fissavano degli incontri, ma molto informali, con i giudici per guardarci anche in faccia, per conoscerci, e mi ricordo che erano molto utili per confrontarsi, loro dal loro punto di vista che è giusto che sia il loro, assolutamente, e il nostro. Io mi ricordo la disponibilità per esempio della presidente del Tribunale per i Minorenni che c'è stata anni fa, sui casi... la condivisione! Sono cose grosse! Fare un allontanamento di un bambino da una famiglia... Hanno delle risonanze enormi! Per cui è importante per chi lavora, per chi è in contatto diretto con queste tematiche, che sono delle tombe... Poder parlare con un giudice, poter condividere... Adesso è un po' difficile.

ER08

Ma adesso non c'è una grossa relazione con i giudici nel senso che io lavoro da molti anni. Quando tantissimi anni fa c'era un rapporto molto di reale collaborazione, si discuteva insieme sù... cioè era bello! Tu ti sentivi in qualche modo di collaborare con questa entità. Oggi no!

ER24

Non ci sono contatti se non via, per via delle relazioni. Con il Tribunale è difficile, in passato era più possibile, c'erano più contatti telefonici, colloqui telefonici anche. C'era più un, mi sembra, uno spirito di collaborazione di "insieme lavoriamo per un progetto, per l'interesse di questo bambino". Adesso sinceramente no, sento di dovermi proteggere anche dal Tribunale io, come operatore, di dover fra virgolette parare alcune situazioni, perché non sento più quel rapporto, questo parlo anche a livello condiviso, ecco con il Servizio con gli altri colleghi: non c'è più quel rapporto di condivisione, di collaborazione sul lavorare, andare in una certa direzione insieme nell'interesse di un minore.

Alcuni intervistati narrano di difficoltà di comunicazione con la Procura presso il Tribunale per i minorenni. Esperienze di mancato ascolto e richieste non prese in considerazione senza apparente motivo che creano frustrazione e disagio nei Servizi.

ER06

Attualmente sono state chiuse molte situazioni che un tempo sarebbero passate al Tribunale per i Minori in Procura. Molte situazioni si sono fermate in Procura; noi con la Procura non abbiamo nessun tipo... Zero comunicazioni, proprio assolutamente per chiedere che fine ha fatto la mia relazione o che fine ha fatto la mia richiesta di sollecito non ho avuto risposta, quindi le situazioni che un tempo avrebbero suscitato un provvedimento di affido oggi vengono chiuse e archiviate in Procura.

ER29

Se io ho bisogno di sapere se un procedimento davanti alla Procura, se il Procuratore ha fatto ricorso o no, non possiamo metterci a scrivere delle lettere per sapere... Per poi non avere neanche una risposta. Non è valorizzante e soprattutto noi possiamo dare vari significati a questa chiusura, diverso è vabbè lo sappiamo, con il Tribunale Minorile, con cui insomma è molto diverso, però il problema è con la Procura. Con il Tribunale Ordinario ultimamente va un po' meglio.

ER11

Il problema ultimamente è più legato alla Procura che al Tribunale. Molte segnalazioni che noi facciamo di situazioni pesanti, rimangono a volte ferme a lungo in Procura e non arrivano in Tribunale. Non so se qualcuno l'ha detto però ho delle segnalazioni di situazioni che, per me, sono pesanti, che da tempo, mesi e mesi, a volte anche anni, sono ferme in Procura senza che noi riusciamo di fatto ad avere qualcosa che ci permetta di portare avanti dei progetti in maniera un po' più forte con quelle famiglie lì. Quindi la carenza, in questa fase qui, se la devo vedere è più riferita alla Procura che quando risponde il Tribunale. Per lo meno secondo la mia esperienza.

ER30

Con la Procura è durissimo relazionarsi! Anche solo per spedire un 403 abbiamo dovuto litigare con il loro centralino. Con il Tribunale... Con l'Ordinario ho lavorato poco, con il Tribunale dei Minorenni, in alcune situazioni, in particolare, facendo le udienze con i giudici onorari il poter relazionarsi e anche la capacità di rendersi conto... devo dire che in alcune occasioni è stata notevole.

Di una certa problematicità risultano per diversi interlocutori, le comunicazioni e i contatti con il Tribunale ordinario. Qui la mancanza di precedenti esperienze collaborative tra le parti, i nuovi compiti assegnati a questo Tribunale, a cui è fondamentalmente sconosciuto il mondo dei Servizi e quindi l'estranchezza tra i ruoli e nelle relazioni sfociano spesso nella cristallizzazione di un radicato e reciproco pregiudizio.

ER07

Quello che viene a mancare secondo me è un canale di interscambio, di comunicazione, di relazione, di azioni comuni, di procedure. Loro secondo me non conoscono neanche quali sono le nostre procedure, qual è la nostra organizzazione.

ER11

Con il Tribunale Ordinario facciamo fatica a lavorare qui! Solo ultimamente abbiamo iniziato a conoscere dei giudici che hanno dato anche una certa responsabilità, ma anche dei giudici che... assolutamente!

ER05

Ma adesso secondo me si apre un capitolo, il lavoro, con il Tribunale Ordinario, dove veramente tagliano tutto con l'accetta, eh? Sono abbastanza preoccupata per questa situazione che sta venendo avanti. Mi sono accorta di situazioni che non si può come dire... non tenere conto... "Fate degli incontri vigilati!"... Ordine di protezione, il padre viene allontanato dall'abitazione, dopo di che: "Fate degli incontri vigilati tra il padre e i figli..." Cioè... I legami sono i legami! Se una famiglia scoppia: una parte va da una parte... Io su questa cosa degli incontri vigilati di un bambino che passa di qua e di là... Bisogna stare attenti! Sarebbe meglio che dicessero "lavorate con i genitori!" Poi quando i genitori son pronti, allora, eventualmente vediamo se è possibile fare degli incontri vigilati.

ER23

Però loro hanno meno del giudice minorile l'esperienza del rapporto con i Servizi perché noi, al di là di tutto, abbiamo i rapporti con i Servizi e con le amministrazioni locali, quotidiani, quindi sappiamo come sono organizzati i Servizi, sappiamo le amministrazioni locali come li organizzano, sappiamo quali sono i problemi all'interno dei comuni nell'operatività dei Servizi, quanto sono condizionati dalle risorse, dalle scelte politiche, dalle scelte amministrative, quindi siamo abituati a questo tipo di dialogo perché diamo anche delle indicazioni, facciamo anche quel tipo di formazione. Il giudice ordinario questo tipo di esperienza ce l'ha meno, non ce l'ha; chiaro non si rapporta con il territorio, con i Servizi, con l'organizzazione dei Servizi, normalmente non lo fa e quindi ovviamente gli manca questa capacità critica di saper leggere un po' anche fra le righe rispetto agli apporti che gli arrivano e questo può essere ripetuto, in un certo senso, un po' fuori, un po' oltre.

L'estratto seguente solleva un tema rilevante nei rapporti dei Servizi con l'Autorità giudiziaria, quello dei tempi giudicati troppo lunghi e quindi spesso incompatibili con i tempi della presa in carico e con la necessità di adeguare gli interventi all'evolversi della situazione e delle esigenze del minore. E ciò a volte sembra dipendere da giudice a giudice, aggiungono gli operatori.

ER16

Quando ci sono situazioni molto difficili e complesse rispetto alle quali vanno assunte le decisioni e in un qualche modo l'intervento del Servizio dipende dal fatto che appunto, non avendo la collaborazione della famiglia, dipende dal fatto che il Tribunale dia o meno determinate disposizioni e queste non arrivano. Passano mesi, passano anni, passa soprattutto il momento buono per poter magari riuscire ad agganciare la famiglia e fare un certo tipo di lavoro insomma, soprattutto con i ragazzi. Con il Tribunale minori è un po' meno frequente, anche se a volte la tempistica non aiuta sicuramente, però c'è qualche margine in più anche per noi per interagire cioè non so, se non è una situazione nuova che io so che quel determinato caso è seguito da quel giudice, insomma se vedo che non mi risponde io poi lo chiamo spesso, per telefono si riesce anche a capire che fine hanno fatto le cose e quando verranno assunte le decisioni.

ER29

Situazioni dove noi pensiamo che non ci sia più bisogno di un affido, tu aggiorni e non arriva una risposta: questi sono i problemi, non c'è la possibilità di riconoscere al genitore un cambiamento in positivo... Negativo è più facile, ma in positivo senza che questo corrisponda a un cambiamento del nostro mandato e della sua limitazione della potestà. Questa è la cosa che ci crea molte difficoltà.

Le aspettative di ricerca di un confronto personale possono essere viste come la spia di tutte le difficoltà dei Servizi a “staccare la spina” del rapporto diretto con il giudice, anche in

memoria di quanto si poteva agire nel recente passato. Tra gli operatori è diffusa la convinzione che, seppur entro certi limiti rispettosi delle regole del giusto processo, Servizi e giudici lavorino in forme collaborative. E' una zona grigia nella quale si percepisce la necessità di trovare modalità rispettose delle regole processuali ma, al tempo stesso, più dialoganti.

Gli operatori sono perfettamente consapevoli del ruolo centrale assunto dalla relazione e dai progetti di presa in carico, in generale dalle comunicazioni inviate ai Tribunali e alla Procura per i minorenni. Per questo c'è la consapevolezza che occorra decisamente puntare a una migliore qualità delle relazioni inviate dai Servizi all'Autorità giudiziaria. In tal senso è stato visto con favore l'iniziativa del Garante regionale che ha definito delle Linee guida per la stesura di queste specifiche comunicazioni.

ER16

Secondo me eravamo abbastanza in difetto su come venivano preparate le relazioni e tutto quanto.

A parte che come Servizio non avevamo una linea comune, una traccia da poter seguire che in un qualche modo rendesse le relazioni un pochino più uniformi l'una con l'altra. Per cui non so, c'è la collega che è brava a scrivere che fa le relazioni di un certo tipo di 5 pagine, la collega che invece sulla stessa situazione la farebbe di una e magari con dei contenuti un po' diversi. Quindi su questo credo che abbiamo migliorato abbastanza, grazie soprattutto a cose come questa che stiamo utilizzando, è una cosa che ha fatto il Faro di B. [mi mostra un libretto dal titolo "valutazione delle cure parentali"] oppure soprattutto alla traccia che ha fatto il Garante per le relazioni che adesso noi stiamo utilizzando, che sicuramente ci aiutano perché consentono di mettere, di focalizzare velocemente le aree da esplorare e soprattutto dà un ordine logico alle informazioni che talvolta magari cioè dipendono troppo altrimenti dalla capacità di scrittura di ognuno. Invece adesso, avendo una traccia, bene o male i contenuti sono quelli e ognuna deve in qualche modo.. per cui la traccia del Garante e questa cosa qua del Faro e un po' un'autoriflessione che abbiamo fatto al nostro interno sicuramente ci hanno aiutato.

ER24

Adesso che tramite il Garante abbiamo anche questa relazione che facciamo in modo più dettagliato, diviso per punti per cui cioè alla fine le valutazioni, le proposte che fa il Servizio, in linea di massima i decreti arrivano abbastanza in modo conforme ecco alle proposte che vengono fatte dall'assistente sociale nella relazione.

Ricercare oppure partecipare attivamente alle udienze, preparare relazioni e progetti adeguati al caso, come richiede il Tribunale, si scontra spesso con la penuria di personale che in questi anni ha interessato la pubblica amministrazione e i Servizi sociali. Come diceva in precedenza un giudice, questo naturalmente affatica i rapporti tra gli attori. Mancanza di personale e riorganizzazione dei Servizi provocano vuoti di comunicazione e di collaborazione, rimediabili solo con reciproci e continui aggiustamenti che, solo dopo molto tempo, possono arrivare a creare le condizioni ottimali di un'efficace collaborazione.

La collaborazione non può avvenire solo sui singoli casi, avverte un referente di Servizio; occorre lavorare anche sul terreno della comunicazione più generale cercando, se non di omogeneizzare i riferimenti culturali, almeno stabilire delle linee guida, delle intese di massima tra istituzioni che rendano possibile una migliore definizione delle pratiche di comunicazione e di collaborazione. Per arrivare a questo, secondo un'intervistata, occorrono la creazione di tavoli istituzionali rivolti al confronto tra attori diversi e attività formativa.

ER18

Ci sono dei giudici con cui si collabora molto bene, ci sono dei giudici con cui collaborare è abbastanza ostico. Ci sono dei giudici che sono anche rintracciabili telefonicamente, quindi un dubbio che a uno viene lo può confrontare; ci sono dei giudici assolutamente no, questo non è possibile. Quindi sicuramente secondo me, come dire, dalla mia impressione è che ci sia proprio.. manchi un po' un lavoro di cornice, cioè di insieme il Tribunale per i minorenni, anche un lavoro

di cornice su tematiche che andrebbero comunque approfondite. Noi ogni tanto chiediamo, proviamo a riflettere insieme che cos'è lo stato di abbandono, in modo che noi sappiamo cosa intende il Tribunale per stato di abbandono, noi diciamo comunque la nostra idea e il Tribunale dovrebbe avere una linea un po' più, almeno dal mio punto di vista, omogenea. A noi a volte sembra che, a parità di situazioni, le scelte siano totalmente diverse a seconda del collegio giudicante.

ER07

Quello purtroppo che, mi spiace dirlo, non c'è è un coordinamento centrale. Quindi il coordinamento centrale che tiene un po' le fila di tutto, che cominci ad affidare dei canali di comunicazione con l'autorità giudiziaria, cominci ad imbastire delle relazioni... una sorta d'intesa rispetto alle loro procedure, alle nostre, per migliorare il lavoro comune.

E' a questo livello generale di programmazione che, secondo alcuni operatori, possono superarsi vecchi e nuovi pregiudizi, incomprensioni che influenzano in modo sensibile la qualità del lavoro e la capacità di mettere in campo opportune e concrete opportunità di miglioramento del benessere dei bambini coinvolti. Attività di confronto che possono sfociare in raccomandazioni, orientamenti, indicazioni di indirizzo da parte della Direzione regionale dei servizi sociali oppure da parte del Garante e anche in nuove e adeguate attività formative.

ER07

Rispetto all'autorità giudiziaria e la Procura, non siamo assolutamente valorizzati, neanche un po'. Secondo me, la Procura Minori non ha assolutamente fiducia nel Servizio sociale territoriale; ne ha veramente poca e questo lo posso dire rispetto tutte le istanze che fa il Procuratore alle quali dobbiamo rispondere costantemente, te lo assicuro e non sono piacevoli perché dobbiamo andare alla polizia giudiziaria, presso l'ufficio minori della questura e siamo veramente interrogati, soprattutto noi responsabili, quindi secondo me c'è molta sfiducia da parte della Procura, è proprio questo che manca: il fatto che ci sia poi un coordinamento che possa capire quali sono le mancanze che vive l'autorità giudiziaria da parte nostra e viceversa per arrivare poi a un punto comune e superare queste problematiche.

Il cambiamento dello scenario e delle regole si traduce in una ricerca di maggior definizione delle specificità dei singoli soggetti, in termini di ruoli e di competenze, richiamando in causa il rischio di ingerenza nell'ambito altrui. Così, come si è visto, la gran parte degli operatori richiede un maggiore dettaglio dei decreti di affidamento, ma questo non può spingersi oltre un limite senza che si confondano i ruoli e non si riconoscano le altrui specificità. Così alcuni operatori sociali:

ER25

C'erano dei decreti che dicevano agli assistenti sociali quanti incontri protetti fare... Questo non lo può stabilire un Tribunale, lo deve stabilire un Servizio sociale che ha in carico il progetto, le risorse e la capacità di fare delle valutazioni. Il Tribunale deve dare un quadro di riferimento utile giuridicamente, forte rispetto ad attivare magari servizi che fanno fatica ad attivarsi da soli, tipo il SERT, la psichiatria, la neuro-psichiatria... Deve essere una cornice attivatore di presa in carico di situazioni, ma non può scendere nel dettaglio di quello che deve fare.

ER33

Il giudice secondo me dovrebbe pensare che ha una parte giuridica da fare ma la parte tecnica lui non può deciderla. Allora se la decide è perché legge molto bene le relazioni e cita e allora, però va dietro a quello che dicono i tecnici, altrimenti cosa ci stiamo a fare noi? Cioè che non è che dici noi decidiamo al posto del giudice, no! E' la parte tecnica che decidiamo, non la parte giuridica. Sta al giudice decidere se è talmente grave la cosa da dover per esempio allontanare o dover affidare ad un Servizio, però noi ti diciamo come, cioè il come noi dobbiamo lavorare in quella situazione lo sanno i tecnici. [...]. I giudici non sanno qual è il lavoro psicologico, quindi dicono delle "strafalcionate" perché non puoi tu, la psicoterapia non è il sale che tu metti nella

minestra, cioè tu devi fare prima una diagnosi, fare una prognosi e vedere innanzitutto se è il caso di fare una psicoterapia o se fare magari una psicoeducazione, oppure ci vuole semplicemente in questo momento un controllo perché altro non si può fare. Se un giudice entra troppo in una partita che è tecnica, qui sbaglia, magari il giudice pensa di essere iper-preciso ma nell'essere iper-preciso blocca delle strade e quindi diventa confusivo per noi.

ER27

E' un'attività questa in cui bisogna tenere molto in equilibrio tutte le proprie parti. E' un lavoro molto, molto complicato, molto bello ma, come dire, in cui c'è davvero bisogno di avere dritta diciamo la barra dell'equilibrio e della propria professione: di non andare i giudici a voler fare gli psicologici e gli psicologici a voler fare i giudici o gli assistenti sociali a voler fare i giudici, cioè ciascuno deve essere rispettoso della funzione dell'altro e anche noi come Servizio, noi ci dobbiamo mettere anche in una dimensione autocritica, nel senso che noi siamo, come dire, con le mani in pasta, quindi per noi il rischio di entrare in dinamiche un po' più invischiata, di perdere un po' la distanza e il quadro di insieme c'è. Il Tribunale ce l'ha di meno questo rischio quindi a condizione che legga e valuti bene le cose che diciamo e che portiamo poi, a volte se trae delle conclusioni possiamo dire che a volte le trae con la distanza migliore o ottimale.

ER08

D'altra parte noi stessi vediamo un cambiamento abbastanza frequente di giudici onorari che lasciano un po' a volte il tempo che trovano, un po' improvvisati oppure che vogliono fare gli operatori, che pensano in mezz'ora di fare la valutazione che hai fatto te. E anche qui, anche questo lascia un po' il tempo che trova, perché queste persone in generale sono persone spesso disturbate, spesso seduttive, spesso fortemente manipolatorie, capaci di farti vedere delle facce. Allora in una seduta fai fatica a capire; quando il territorio ti fa una valutazione di 2 mesi, 3 mesi e ti vede più volte le persone te le mette insieme, riesce ad avere un'idea un po' diversa, quindi non puoi in mezz'ora.

Non solo occorre approfondire i confini tra richieste legittime e ingerenza, ma anche gli aspetti legati alla pertinenza delle attività richieste. Chiedere che il Servizio notifichi il decreto ai genitori crea confusione di ruoli e appiattisce quello del Servizio alla funzione di controllo, rendendo più problematico l'espletamento della funzione di sostegno.

ER22

Perché in alcuni casi ultimamente succede che, contestualmente al decreto, si chiede al Servizio sociale affidatario di notificare ai genitori il decreto e può creare, può creare una situazione difficile. Delle volte cioè se il decreto viene notificato dalle forze dell'ordine e poi con noi c'è un lavoro di rilettura, comprensione, eccetera serve un pochino a tenere distanti i due ruoli, perché spesso le nostre famiglie per quello che sono le loro caratteristiche, anche le loro fragilità tendono un po' a identificare il decreto come responsabilità del Servizio sociale, no? Che in parte può anche essere vero, perché comunque un qualche ruolo ce l'abbiamo, però non totalmente e quindi con questi nuclei, se sono proprio questi quelli a cui devi notificarlo tu direttamente, non gli arriva neanche la copia a casa, si complica un po' la situazione.

Il rispetto dei ruoli e delle consegne riguarda tutti, afferma un magistrato e per poter esercitare al meglio il proprio mandato i Servizi sociali devono mettere in condizione il giudice di poter arrivare a una decisione, che non necessariamente può sempre coincidere con quella proposta dai Servizi, visto che anche altri attori sono ascoltati nel processo di definizione dei provvedimenti. Pena il venir meno dei rispettivi ruoli.

Un richiamo che un altro magistrato sposta sull'attività di segnalazione dei Servizi all'Autorità giudiziaria, intensificatasi, a suo parere in modo abnorme, proprio in virtù di un venir meno dell'esercizio di responsabilità da parte degli operatori sociali, dell'affrontare e risolvere nell'area della beneficità le problematiche riguardanti i minori e le loro famiglie in gravi situazioni di disagio.

ER23

Il giudice deve fare una valutazione che tiene conto ovviamente di quello che il Servizio gli rappresenta ma deve tener conto di tante altre valutazioni e di tanti altri apporti, ossia il soggetto che decide se è necessario o non è necessario intervenire e in che termini, che va a limitare comunque la libertà delle persone, è il giudice. Se un giudice si limita a recepire soltanto quello che gli indica il Servizio sociale è come se in qualche modo demandasse ad altro il proprio ruolo, quindi il Servizio sociale segnala determinate cose e spesso noi lamentiamo che le segnalazioni sono generiche e valutative più che, diciamo, una reale rappresentazione dei fatti che invece sono la cosa fondamentale per un magistrato per poter decidere, cioè si decide in base ai fatti, le motivazioni si fanno in base ai fatti, non in base alle percezioni individuali. Quindi se un assistente sociale dice "il minore vive una situazione di grave disagio" è un apporto assolutamente incoerente dal punto di vista giuridico perché è una valutazione; dal punto di vista giuridico io devo poter dire "vive il disagio per effetto di questi fatti, questi comportamenti e queste azioni". Se questo non viene rappresentato e spesso ripetuto non vengono rappresentati i fatti, il giudice, il magistrato si trova in grandissima difficoltà. Quindi se recepisce questa situazione di disagio così generica corre il rischio di emettere un provvedimento che poi non regge al vaglio e quindi, dei successivi gradi di giudizio, perché giustamente poi ad altri livelli si pretende di voler sapere quali sono i fatti in base ai quali questo giudizio è stato, questa valutazione è stata espressa e in ogni caso praticamente non consente poi di dare una risposta che sia adeguatamente specifica.

8.2. Servizio affidatario e genitori

Nelle testimonianze degli intervistati rispetto al tema del rapporto esistente tra i Servizi affidatari e i genitori si ritrova tutta la complessità che caratterizza l'istituto dell'affidamento: la fragilità di equilibri difficili da costruire e alimentare, i limiti incerti nell'esercizio delle responsabilità, ma anche la flessibilità rispetto a situazioni che possono essere tanto diverse, la coesistenza di dimensioni conflittuali come quelle dell'aiuto e della protezione del minore. La relazione tra il Servizio e i genitori è una dimensione centrale, alla quale è spesso esplicitamente connessa l'efficacia stessa dell'affidamento. Risulta fondamentale riuscire a costruire fiducia con i genitori, arrivare con loro a un rapporto collaborativo che consenta l'esercizio delle responsabilità genitoriali, che almeno in parte devono essere condivise, e la costruzione e realizzazione del progetto di tutela per il minore.

ER14

Cerchiamo di lavorare sempre nella collaborazione con i genitori perché io sono dell'idea che, insomma sempre di più le persone devono farsi convinte che il nostro debba essere e sia un intervento di tutela dei loro figli e anche di aiuto a loro, non solamente di controllo, perché se non lavoriamo su questo l'effetto che otteniamo è solamente quello di far da cassa di risonanza a qualche talk show pomeridiano piuttosto che a qualche quotidiano che riporta notizie anche false, tendenziose che però poi ci espone. Però, insomma è ovvio che non è così semplice poi gestire questa partita per i Servizi.

ER29

Noi siamo riusciti con questi genitori a collaborare efficacemente, per cui tutti gli interventi sono stati fatti con il loro consenso. Ho delle situazioni in cui questo non succede, dobbiamo ricorrere al giudice tutelare un giorno sì, un giorno no. In questa situazione no, non è stato necessario. [...]. Decidere o no, chiedere il consenso dei genitori prima di attuare un intervento è una cosa che non ha apparentemente una conseguenza di tipo giuridico, ma ce l'ha poi comunque perché il genitore, tramite l'avvocato, può comunque far valere l'istanza di questo genitore davanti al Tribunale, il quale non ha poi... sappiamo già che ci sono tutta una serie di conseguenze. Si cerca di lavorare in questo modo. È chiaro che se ci sono delle questioni che sono vitali per il bambino, ci si sente autorizzati a superare il consenso del genitore.

L'emanazione del decreto e i suoi contenuti influenzano, naturalmente, i rapporti tra operatori dei Servizi e i genitori. Non sempre allo stesso modo. Si è già visto in precedenza come a

volte il decreto di affidamento ai Servizi venga confuso dai genitori con l'affidamento familiare e quindi con l'allontanamento dei figli dalla loro famiglia. A volte invece il decreto sortisce effetti diversi, rafforzando il ruolo dei Servizi e attivando relazioni più collaborative.

ER01

I genitori, quando arriva il decreto, un decreto che prevede che i figli siano affidati al Servizio sociale, immediatamente nella loro testa scatta "mi portano via il bambino", è proprio un'associazione. Allora, su questo, siccome l'emotività è molto alta, è difficile introdurre un dato di realtà dove non c'è scritto che il bambino viene allontanato, ma questa è la fantasia che scatta, e quindi per evitare che il bambino sia allontanato, qual è l'atteggiamento? Quello di nascondere il più possibile la situazione.

ER11

Fino al momento della convocazione in Tribunale la famiglia era assolutamente oppositiva nei confronti del Servizio con colloqui lunghissimi che non portavano in realtà a nulla se non a tipi di rivendicazioni, atteggiamenti un po' anche paranoici della signora nei confronti dei Servizi e della scuola. Di fatto, dopo l'incontro in Tribunale, anche consultandosi con un avvocato, la famiglia ha iniziato, non con piena volontà, a collaborare.

ER22

Anche proprio quando noi abbiamo l'abitudine di fare questa restituzione e utilizzare il decreto anche un po' per indirizzare gli interventi, fare il punto su ciò che è stato fatto, cosa risponde a quanto richiesto dal decreto, cosa ci può stare dentro, cosa no, su cosa correggere il tiro e c'è stata una chiusura forte soprattutto dal papà che ha appunto verbalizzato di dare la colpa a me come operatore di questa situazione. D'altronde gli avevo allontanato la prima figlia, quindi due allontanamenti fatti dallo stesso operatore in effetti creano un buon precedente per avere qualche pregiudizio. Per un periodo lui in effetti ha fatto fatica ad aderire al percorso al quale, devo dire la verità, che in fase iniziale pre decreto aveva aderito, era venuto.. poi sempre esplicitando che lui voleva dimostrarci di essere in grado quindi di poter riavere suo figlio, però comunque c'era stato. Invece subito dopo il decreto c'è stata una chiusura forte da parte del papà che per un po' non si è presentato, ha dato buca a qualche appuntamento, ha verbalizzato il suo stato d'animo e poi però devo dire che abbastanza velocemente ha ripreso a venire e sta portando avanti il progetto.

ER29

Perché l'obiettivo comune dei genitori era uscire dal Servizio. Si sono coalizzati, alleati su quello e questo li ha aiutati molto a trovare... a fare uno sforzo nella direzione che noi cercavamo di dare, in modo da potere pian piano superare un po' più di fiducia e superare quei 2, 3 anni che una separazione un po' più difficile porta nella vita delle famiglie.

Le possibilità di collaborazione sono naturalmente influenzate anche dai contenuti dei decreti. Nei casi in cui si siano condivise tra operatori e genitori alcune valutazioni sulla situazione di pregiudizio del minore e il decreto di affidamento non ne tenga, secondo alcuni intervistati, debito conto, si generano momenti molto critici in cui i rapporti fiduciari si incrinano o si interrompono. Significativa al riguardo, la situazione presentata in questo estratto di un'intervista realizzata con un operatore dei Servizi.

ER18

Qui eravamo di fronte ad una madre molto collaborante, è lei che ha denunciato il marito per i maltrattamenti in famiglia. Quindi è una mamma che, essendo collaborante, essendo consapevole di aver svolto un'azione forte a tutela e protezione dei suoi bambini, poi quando è arrivato il decreto e diceva che i bambini erano affidati a noi si è spaventata perché ha detto "ma come, io ho fatto tutto questo, cosa vuol dire che sono affidati a voi? Adesso mi togliete i miei bambini". Peraltra una mamma non italiana, quindi dove poi spiegare le cose diventa anche un pochino più complesso. Quindi in una prima fase sicuramente non l'ha agevolato, perché la mamma si è molto irrigidita con questa dizione. E' stato necessario portare avanti un percorso di costruzione di

fiducia rispetto all'operato dei nostri Servizi e a che cosa era un affidamento al Servizio sociale, anche dargli un rimando, perché comunque noi avevamo una buona opinione tra virgolette di lei come mamma. Quindi questa è stata una fase, ci abbiamo dovuto lavorare, però è una signora che spesso quando la incontro dice "io vorrei poi capire allora questo decreto quando si può chiudere, avete visto che io sono brava, perché i bambini devono stare affidati a voi?".

La possibilità di costruire un rapporto collaborativo dipende da molti fattori: la gravità della situazione, le risorse personali e professionali dei soggetti coinvolti, nonché la disponibilità nel territorio di risorse compensative, il livello di fiducia, le motivazioni, etc.

Qualcuno sottolinea anche come il contesto storico-culturale e organizzativo svolga un ruolo significativo. Oggi, come si è già potuto evidenziare in precedenza, secondo gli intervistati le situazioni sono caratterizzate da una maggiore conflittualità rispetto al passato, dal prevalere delle dimensioni dello scontro e della rivendicazione, che sicuramente vengono accentuate dagli aspetti processuali e giudiziari; inoltre non facilita certo le cose l'attuale clima generale del rapporto tra istituzioni e cittadinanza.

Gli operatori dei Servizi con i loro racconti tracciano il profilo dei genitori con i quali si sono confrontati nella loro esperienza professionale: in alcuni casi il genitore è collaborativo, capace di riconoscere i propri limiti e di accettare l'aiuto che il Servizio gli offre, vivendo la dimensione dell'affidamento come un'occasione per affrontare e risolvere le proprie difficoltà. In altri casi prevale la dimensione del conflitto e il Servizio è percepito come l'inquisitore e il controllore; l'operatore si deve relazionare con genitori arrabbiati, a volte sostenuti dagli avvocati.

ER11

La signora proprio ieri raccontava, diceva a seguito delle proposte per l'estate che in parte l'hanno soddisfatta, diceva: "ah ma io non pensavo che i servizi sociale, e il Tribunale, potessero avere delle robe anche belle da proporre (ride) pensavo questo... pensavo che solo allontanaste i bambini." Quindi ho visto in questo caso assolutamente la positività del decreto che cercherò di mantenere il più possibile, al di là dell'evoluzione della situazione.

ER07

Non siamo riusciti ad ottemperare in pieno il decreto, le prescrizioni, in quanto il papà ha messo in atto dei comportamenti fortemente anti-sociali, del tipo che ha minacciato pesantemente gli operatori, in questo caso specifico c'è stato un turn-over grossissimo degli operatori, ma è stato anche un volere del Servizio, una volontà nostra perché lui si accaniva sull'operatore e lo tediava e minacciava a tal punto che l'operatore non riusciva assolutamente più sul caso; lo minacciava addirittura di morte. Arrivava qui e apriva le porte dell'ufficio con degli impropri molto pesanti, delle minacce molto grosse.. Ci siamo avvalsi anche della polizia giudiziaria, delle forze dell'ordine, anche segnalando le nostre difficoltà.

Il lavoro dell'operatore è difficile soprattutto quando i genitori, tra loro molto conflittuali, tentano di manipolare il ruolo dei Servizi a proprio favore.

ER07

Nei casi di forte conflittualità è impossibile lavorarci, veramente diventa... è impossibile iniziare un approccio con loro.

ER29

Il Servizio ha il mandato di regolamentare i rapporti con il padre e quindi abbiamo veramente delle grossissime difficoltà a... a ottenere dai genitori, da uno in particolare, la comprensione del mandato come un aiuto, a scostare il focus dal loro conflitto a quello dei bisogni dei figli, come succede purtroppo in molte situazioni. Quindi la gestione di questo mandato è difficilissima, anche perché nel momento in cui i genitori non sono d'accordo, uno in particolare non riconosce autorevolezza al Servizio, per cui si rivolge agli avvocati. Ovviamente questi genitori sono seguiti

da una marea di avvocati, si rivolge agli avvocati, direttamente al giudice, si rivolge al giudice tutelare quando non riusciamo ad aiutarli a trovare un accordo, per cui è veramente complicatissima la gestione di questo mandato.

ER01

Il turn over non aiuta e non aiuta nemmeno la famiglia che è costretta a raccontarsi e a raccontare la propria storia tutte le volte a persone diverse con famiglie che tendenzialmente tendono con l'operatore nuovo a presentarsi in modo positivo e a cercare di sedurre l'operatore nuovo e l'operatore nuovo ci casca facilmente perché per aver dei giudizi positivi, mettono in atto dei comportamenti estremamente seduttivi e squalificanti nei confronti dell'operatore precedente.

In questo contesto difficile, le modalità operative del Servizio giocano un ruolo decisivo e quindi risultano molto rilevanti la competenza professionale e l'esperienza dell'operatore. Essenziale nel rapporto con i genitori è il gioco a carte scoperte, ossia la trasparenza rispetto a valutazioni e azioni. Leggere le relazioni inviate all'Autorità giudiziaria, leggere insieme i decreti del Giudice sono pratiche che, non certo semplici, aiutano a fare chiarezza anche se a volte, nell'immediato, generano reazioni anche rischiose da parte dei genitori.

ER22

Noi di solito facciamo una rilettura con i genitori, una rilettura ragionata in cui alle volte riprendiamo proprio frasi del decreto e chiediamo loro se c'è qualcosa che non gli è chiaro di chiederci e di solito, sempre comunque, anche se non leggiamo il decreto passo passo, però a seguito del decreto facciamo un momento di incontro con i genitori in cui definiamo il progetto alla luce del decreto che è arrivato.

ER33

Relazioni che noi sempre leggiamo prima di mandare, che questo non è un dovere, però questo io lo facevo, io credo di essere stata la prima qui dentro a farlo perché io non posso, questo è uno stile mio, io non posso lavorare con delle persone, scrivere delle cose senza dirglièle. Se io ho qui un padre e una madre anche se io devo scrivere al Tribunale, tranne i casi tremendi, no? Dove è chiaro che c'è, che so io, un abuso, cose di questo genere, si chiude qui. Ma dove io invece penso di avere qualche possibilità di lavoro e sono quasi tutte le situazioni, io non posso mandare una carta al Tribunale dove c'è scritto esattamente quello che penso dopo che ho lavorato con i genitori, dopo perché ho fatto una valutazione di personalità, sulla genitorialità, una valutazione sul danno, dopo aver fatto queste tre valutazioni o perlomeno sicuramente due, quella sul danno e quella sulla genitorialità, io non posso dire "arrivederci signora, adesso io spedisco tutto al Tribunale, poi il Tribunale decide" perché c'è una parte giuridica che fa il Tribunale e loro sanno, ma anch'io, e allora però il Tribunale è sopra loro e me, però nel rapporto io devo essere, loro sono stati con me. Io una restituzione la faccio e dico sempre "la relazione io ve la leggo, non è cambiabile. Non è cambiabile, io ve la leggo stampata e firmata, ve la leggo, è quella. Però io vi dico prima cosa invio, dopo ne discutiamo".

ER07

Il papà comunque non capiva questo tipo di decisione, le prescrizioni che in quel momento stavamo dettando a lui e alla signora, era infuriato a dei livelli veramente esagerati con delle minacce che non le racconto e ribadisco: è stato difficilissimo.

ER13

Quando arriva un decreto convoco i genitori e leggiamo insieme il provvedimento, a meno che non gli arrivi a casa prima che arrivi a me.

La lettura e il sostegno alla lettura in alcuni casi di genitori stranieri che non comprendono molto bene la lingua, appaiono ai più indispensabili. A volte però non è semplice anche solo arrivare a un incontro con questi genitori. Ciò richiama anche la necessità degli operatori di acquisire ulteriori competenze nella gestione di queste nuove situazioni.

ER17

Adesso poi con i nuclei stranieri è molto difficile per me far capire che cosa vuol dire... Anche proprio dal punto di vista letterale, abbiamo bisogno di un terzo, e a volte per leggere un decreto così ci mettiamo due o tre giorni.

ER20

Poi c'è la difficoltà delle culture diverse, perché effettivamente già è difficile condividere l'interesse del minore per la cultura italiana, per la cultura filippina, per la cultura ghanese... Già questo è difficile, il riconoscimento delle diverse funzioni, per professione e per genere, perché anche questo ha un'incidenza particolare... se ci sono delle prescrizioni... è difficile qualche volta da spiegare se ci sono delle prescrizioni. "Perché io devo essere obbligato a portare mio figlio alla neuro-psichiatria infantile solo... perché non ha il problema che voi mi dite che ha?" Per esempio con alcune culture è difficilissimo: la cultura della disabilità non c'è assolutamente, così diventa molto difficile: è sempre una questione di mondi diversi che si incontrano più spesso.

ER05

Noi lavoriamo con persone che vengono da tutte le parti del mondo... A seconda della situazione, ci dobbiamo calare in quella realtà, quindi son tutte storie pesantissime. Pesantissime: traumi legati a delle storie di immigrazione pesantissime, instabilità proprio delle persone perché evidentemente c'è una mutazione genetica? Io che ne so cosa c'è? Ma veramente lo si nota dagli appuntamenti: nessuno riesce più a rispettare l'orario di un appuntamento! Chiaramente sto generalizzando, però il lavoro è diventato molto più faticoso perché bisogna corrergli dietro: gli si dà un appuntamento, non si presentano e c'è un mandato da ottemperare. È chiaro che se ti do l'appuntamento è perché ci dobbiamo vedere, dobbiamo ragionare insieme su cosa fare. Non ti presenti, io ti devo cercare telefonicamente. Convocare con il telegramma... E' diffusa, molto più diffusa di un tempo questa cosa, questa modalità.

Come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, la relazione tra Servizio e genitore dipende molto anche dalla presenza o meno degli avvocati di parte e da come questi agiscono il proprio ruolo.

8.3. Servizio affidatario e avvocati dei genitori

L'entrata in scena degli avvocati nei procedimenti civili minorili è ancora piuttosto recente e si percepisce dalle testimonianze raccolte. Ancora in fieri sono la costruzione della relazione tra Servizi e legali, la ricerca delle più corrette modalità di interazione, la definizione dei ruoli e dei confini. Così permangono atteggiamenti e consapevolezze nuove accanto a precedenti preclusioni e a convinzioni non aggiornate rispetto ai cambiamenti intercorsi in questo ultimo quindicennio.

ER32

Anche l'ultima volta che si è presentata con l'avvocato io l'ho fatto restare fuori dalla porta. "Non mi avete detto che venivate insieme e io l'appuntamento l'ho preso con la mamma..." e si presenta l'avvocato? Si presenta cinque minuti dopo? A che gioco stiamo giocando? Non è che siamo qui a contrattare scatolette di tonno, stiamo parlando di un bambino, dobbiamo lavorare tutti nella stessa direzione. È un avvocato non troppo significativo in questo caso, ma diciamo che non ha giocato proprio benissimo le carte che poteva avere.

ER22

Alle volte il rapporto con gli avvocati è facilitante, nel senso che se l'avvocato non è assolutamente sul piede di guerra con l'idea di fare la guerra al Servizio ingiusto che sta martoriando questi poveri genitori, ma è quanto meno nella situazione di dire cerchiamo di capire il punto di vista del Servizio, di mettere insieme questi due punti di vista e di vedere se si può fare qualcosa insieme può essere facilitante perché comunque è l'avvocato di fiducia della famiglia, se

lo sono scelti come appunto qualcuno di cui si fidano e quindi spesso..

Il motivo spesso ricorrente da parte degli operatori sociali è che l'avvocato tende sempre a fare gli interessi del genitore e non avrebbe chiaro che l'obiettivo dell'intervento è soprattutto il miglioramento del benessere del bambino.

ER35

Non devono partire prevenuti nei confronti del Servizio sociale, invece questo succede. Dovrebbero cercare sì di difendere i loro clienti, ma ricordandosi che parliamo di bambini e quindi non stare troppo dalla parte degli adulti perché invece questo è entrare anche qui in un dialogo... So che posso sembrare un po' aliena, non so se altri servizi sociali l'hanno detto o lo diranno, però io penso che sia più utile entrare in un dialogo costruttivo piuttosto che lasciarli fuori.

ER07

Io ritengo che in alcune situazioni l'avvocato possa essere assolutamente utile e in altri sarebbe meglio se non ci fosse perché l'avvocato fa soltanto gli interessi del proprio assistito e meno quello del minore.

Poiché si tratta di storia recente, dove le strade non sono ben segnate ma spesso solo sperimentate, la competenza e l'esperienza dei singoli hanno molta rilevanza. E' significativo che l'unico tema sul quale gli operatori intervistati hanno espresso opinioni del tutto omogenee è proprio quello del rapporto con gli avvocati. Se sollecitati con la domanda "che valutazione darebbe del rapporto con i legali delle parti?", la risposta è immancabilmente: "dipende dall'avvocato!".

Il discriminio, nella visione degli operatori, è dato proprio dall'atteggiamento dell'avvocato, dal suo modo di interpretare il Servizio e il suo intervento, da come agisce il proprio ruolo di avvocato di parte posto di fronte ad un Servizio che ha come obiettivo la tutela del minore, obiettivo che non sempre riesce a essere coincidente con l'interesse del suo assistito.

ER11

Le relazioni in generale con gli avvocati sono diverse... A seconda dell'avvocato che ti trovi davanti! A seconda del suo tipo di specializzazione o di affinità rispetto alle problematiche che affrontiamo.

ER20

Quindi gli avvocati hanno avuto una posizione molto molto attiva nei confronti del Tribunale. Nel momento in cui è stata fatta l'udienza, è stata decretata la revoca dell'allontanamento, emanato il decreto, i due avvocati l'hanno avuto immediatamente, hanno immediatamente convocato i due clienti per dire "bene: tornate a casa" senza assolutamente contattare noi. Mentre all'inizio di tutta la vicenda, avevano richiesto un incontro con noi. Quindi all'inizio c'era stata una disponibilità a collaborare. E anche un paio di volte ci siamo sentiti nel tempo... noi non sollecitiamo, perché non è compito del Servizio sollecitare il Tribunale, ha i propri tempi, farà le proprie valutazioni... Alla fine loro si sono mossi in questo modo con due posizioni diverse. Ho presente altre situazioni in cui invece gli avvocati hanno davvero aiutato le persone, essendo i loro rappresentanti, a mediare il linguaggio dei Servizi e il linguaggio del Tribunale: quelli li hanno credo fatto un buon servizio ai loro clienti. Invece quando vanno ad alimentare un conflitto, una frattura è molto più difficile, è molto più complesso.

ER25

Sinceramente io ho avuto sempre esperienze positive, nel senso che ho trovato sempre avvocati che giustamente difendevano i diritti dei genitori ad una buona valutazione, ma non ho mai percepito la difesa del genitore... come dire... ad oltranza, semplicemente rispetto al ruolo che hanno. Quindi ho trovato delle persone abbastanza coerenti e consapevoli del delicato ambito in cui operavano. Però io ho sempre avuto a che fare con avvocati a gratuito patrocinio. Nelle

situazioni in cui si hanno avvocati, e questo capita soprattutto nelle situazioni più facoltose, li invece ho assistito più a bagarre, a volte veramente con poco al centro il benessere di quel bambino.

ER13

Dipende molto dall'avvocato, nel senso che alcuni sono molto collaboranti ecco, nel senso che si mettono nell'ottica di dire "vabbè, cerchiamo di trovare la soluzione migliore, c'è il bambino, dobbiamo tutelare il bambino", altri ti riempiono di fax a tutte le ore del giorno e della notte, alcune volte arrivo alle 7.30 del mattino, ci sono dei fax mandati la sera prima dove ti informano, cioè partecipano, soprattutto se c'è una situazione di conflittualità, al conflitto nel senso che "il signore ha riportato il bambino 10 minuti prima, questo ha infastidito la mia cliente che invece doveva andare a cena", invece di dire "vabbé 10 minuti insomma non cambiano la vita di nessuno". No, no sono molto.. alcuni sì, altri no. Devo dire che ho anche avvocati con cui lavoro, collaborano, che ti lasciano anche fare il tuo lavoro, ecco senza essere troppo presenti, cioè loro facilitano anzi il rapporto tra te e l'utente, nel senso che dicono "il Servizio dice questo, dovete attenervi a quanto, alle indicazioni date dai Servizi", cioè hanno ben chiaro qual è il tuo mandato, quindi in un qualche modo lo fanno anche rispettare. Forse qualcuno lo fa anche perché se fai il bravo davanti gli occhi dell'assistente sociale almeno passi per collaborante ecco. Qualche volta questa percezione ce l'ho. Dopo un colloquio magari telefonico con un avvocato ti chiama il papà o la mamma che son degli angeli, dici "madonna mia come è cambiato rispetto a due giorni prima". Sì, qualcuno sì, però quando si parla di tutela, di minori, è ovvio adesso tutti i genitori devono avere un legale per essere, quando si apre un procedimento è obbligatoria la figura di un'assistenza legale, quindi sai quasi tutti ce l'hanno, quindi quasi tutti ti chiamano, ti cercano, è difficile che un avvocato stia un po' più defilato. Dipende dalle situazioni ecco, dipende dalle situazioni, però quasi tutti ti chiamano, vogliono un appuntamento, qualcuno viene ai colloqui con gli avvocati perché non si fida, quindi c'è sempre questa figura.

Si tratta di rappresentazioni e posizioni che vengono confermate in modo netto dagli esiti dell'indagine campionaria rivolta agli operatori dei Servizi. Chiamati a dare una valutazione sulla relazione che hanno personalmente sperimentato con gli avvocati, il 70% degli intervistati non esprime un giudizio netto, ma lo mette in relazione alle specifiche situazioni, ossia alla personalità dei diversi avvocati incontrati. Infatti per l'80% degli operatori il rapporto è condizionato principalmente dalla sensibilità e dalla formazione dell'avvocato.

Tabella 15. Nella sua esperienza, che giudizio darebbe del rapporto con gli avvocati delle parti?

	Totale
Quasi sempre positivo	12%
Quasi sempre negativo	15%
Dipende dai casi	70%
(non saprei)	3%
Totale	100%
<i>(N. casi)</i>	<i>(123)</i>

Tabella 16. Quali elementi a suo avviso condizionano principalmente il rapporto tra il Servizio e l'avvocato?

	Totale
La formazione e sensibilità dell'avvocato	80%
L'atteggiamento del genitore suo cliente	7%
La formazione e sensibilità del Servizio	7%
(non saprei)	6%
Totale	100%
<i>(N. casi)</i>	<i>(123)</i>

Pur riconoscendo che l'avvocato è parte in causa e ha titolo a partecipare con il giusto compito e il giusto ruolo, permane a volte un atteggiamento di allerta. Di fronte a un legale che si pone in contrapposizione, il Servizio batte in ritirata e cade qualsiasi atteggiamento di apertura e di collaborazione, perché l'imperativo diventa la difesa dell'operatore. In un contesto come quello dell'affidamento al Servizio sociale che, come si è visto, è indefinito soprattutto sotto il profilo delle responsabilità, i Servizi si sentono molto esposti e molto fragili.

ER05

Di avvocati ce n'erano due da parte del padre, è stato molto pesante, tant'è che io da quando ho iniziato a lavorare a questa situazione, ho sempre lavorato sotto minaccia e mi son beccata anche io una denuncia penale per abuso d'ufficio, che è molto pesante da gestire. Faccio questa premessa: questo è un nucleo familiare con un certo patrimonio economico, immobiliare e quant'altro, per cui si sono avvalse di avvocati, per cui c'è stato il ricorso alla Corte d'Appello, c'è stato il ricorso alla Corte d'Appello, oltre a questo avvocato... no, adesso, vorrei che lei vedesse con i suoi occhi... perché certe cose bisogna toccarle con mano, solo di attività giudiziaria, avvocati e quant'altro io ho questo faldone (mostra "carpetta" di 60, 70 cm di spessore) e solo di attività giudiziaria, relazioni e quant'altro. Io tutte le volte che facevo una cosa, quest'avvocato scriveva al sindaco, all'assessore, minacciando delle cose nei miei confronti su ogni... Bisogna vederle le cose per rendersi conto anche del carico emotivo. Perché adesso, non è che io sono immune da tutta una serie di attacchi anche sul piano professionale che mi vengono fatti. Sono situazioni che richiedono una certa energia.

ER09

Certe volte, soprattutto quando ci sono delle separazioni, diventa un braccio di ferro, sembra quasi che vogliono squalificarci, in realtà penso che in quel modo si danneggi solo il minore, perché così facendo non si ottiene niente.

ER30

Purtroppo, spesso capita, sarà anche questo quartiere, la presenza massiccia in questo quartiere, di molti avvocati, molto bravi, competenti, che usano anche modalità molto aggressive con gli assistenti sociali e quindi anche intimidatorie. Molto difficile relazionarsi, molto invasivi. Il benessere del minore non è certo prioritario.

Nonostante questa prudenza, si riconosce che in diversi casi la collaborazione funziona: l'avvocato – in forza del rapporto che ha con il suo cliente – può diventare una valida risorsa per il lavoro del Servizio. Se il legale riconosce e rafforza la funzione d'aiuto offerta dal Servizio, ridimensionando quella del controllo, la conflittualità viene contenuta e si possono innescare virtuose collaborazioni.

ER24

Io vedo che nelle situazioni che sono state positive gli avvocati veramente sono stati molto disposti anche nei confronti dei Servizi, dell'altro avvocato di parte, dello psicologo a confrontarsi, anche a raccogliere gli elementi reali che ci sono. Poi dopo certo che il ruolo dell'avvocato è diverso dal nostro, però insomma aiuta a fare anche un esame di realtà nell'interesse del bambino.

ER29

Dovrebbero veramente tutti formarsi perché alcuni cominciano ad essere abbastanza preparati e quelli li avverte immediatamente... Si riescono a creare dei buoni rapporti di collaborazione, molto efficace. Io credo che sia molto in certe situazioni... molto positivo l'intervento dell'avvocato, il sostegno dell'avvocato, quando hanno chiaro cosa si intende per... Riescono a mettere al centro... Aiutano a loro volta i genitori a mettere al centro i bisogni dei figli. Quando riescono ad aver centrato, ad avere un'idea di quello che significa, allora cominciamo a poter fare un buon lavoro. Io ho avuto ottime esperienze... Delle esperienze veramente positive con gli avvocati: sia in situazioni di separazione conflittuale che anche in altre... Diventano un sostegno, anzi... Una figura di fiducia scelta dalla persona quindi in questo senso, l'aiuto può essere

davvero efficace perché sono persone scelte dal genitore che utilizzano delle modalità che sono loro e che però riescono a capire, a concordare, ad avere chiaro qual è la direzione in cui andare. Poi possono essere più o meno d'accordo, però si riesce ad utilizzare un linguaggio comune.

D'altro canto, un avvocato intervistato chiarisce che la collaborazione con i Servizi è funzionale al raggiungimento anche degli interessi dell'assistito ed è utile ad evitare contrapposizioni pregiudiziali.

ER34

E' meglio collaborare - io lo dico sempre - con i Servizi piuttosto che mettergli il bastone fra le ruote, perché se si crea contrasto è finita per i genitori. Ottengono di più a collaborare quel po' che possono che opporsi. Primo perché il Tribunale dei minori è lentissimo nel decidere, se io faccio un'istanza di opposizione adesso o di modifica può essere che fra un anno non abbia ancora deciso. Nel frattempo è passato un anno, mio figlio è cresciuto di un anno. Quella cosa fra un anno non ha più interesse perché se io chiedo e mi oppongo alla decisione, volevo chiedere se me lo davano una settimana per passarla in vacanza e mi dicono di no e mi decidono fra un anno io intanto la vacanza l'ho già, capisce?

Le difficoltà sembrano maggiori nelle situazioni che coinvolgono il Tribunale ordinario, dove spesso ci sono avvocati che non hanno esperienza nell'ambito della tutela dei minori. Da tutti è infatti sottolineata l'importanza di avere una formazione specifica, oltre a una personale sensibilità.

ER25

Uno dei problemi maggiormente emergenti e dibattuti e che stanno riempiendo gli assistenti sociali dei tribunali, sono le separazioni conflittuali. Tutta questa partita qua, che è seguita e sostenuta, giustamente, dagli avvocati, sta creando degli schieramenti, delle fazioni, della conflittualità aggiuntiva che non aiuta minimamente una coppia che si separa e ha già un livello di conflittualità enorme, non aiuta a trovare un equilibrio e una mediazione, per cui gli educatori fanno quintali di incontri protetti in situazioni in cui i genitori non riescono a dialogare e confrontarsi, si mettono gli uni contro gli altri, utilizzando il bambino... Queste sono situazioni che, oltre ad essere sulla cronaca, per cui anche con un livello mediatico che non aiuta la riflessione, perché sono situazioni delicatissime, in queste situazioni in particolare, gli avvocati stanno facendo fatica a fare un lavoro secondo me qualitativamente di tutela dei minori.

ER06

Ehhh, gli avvocati è una bella partita! Gli avvocati sono... Io l'anno scorso ho vissuto una situazione con il Tribunale Ordinario, con questi avvocati che me ne hanno fatto di tutti i colori. Ci hanno messi in difficoltà con le CTU, proprio dal punto di vista personale, di fronte a un convegno che c'era il giudice a P. mi hanno detto peste e corna, non dicendo il nome, però era riferito al caso che gestivo io... Ci sono degli avvocati impreparati nel diritto di famiglia, non che noi pretendiamo di essere sapienti, però bisogna che prima di fare delle cose ci si confronti. [...]. A parte 4, 5 legali che sono preparati, che si confrontano anche con la controparte con cui non si è magari in linea, poi si rischia di trovare... Quindi le persone che riescono a mediare, che conoscono il nostro lavoro, che hanno capacità di mediazione e sono preparati sul diritto di famiglia, con loro riesci a far andare bene le situazioni. Altri invece sono assolutamente, spingono le persone alla conflittualità e creano delle grosse difficoltà, poi sono molto invadenti. Un decreto di affidamento che ci impone di monitorare la situazione, di incontrare i genitori, con dei legali che impongono ai genitori di non presentarsi al Servizio sociale, vietano agli utenti di presentarsi, cosa spiego al Tribunale se l'utente non viene? Oppure che vengono e prendono appunti e che suggeriscono che cosa deve dire o non dire.

Alcuni operatori riferiscono prassi o modalità operative che hanno sperimentato, sia personalmente sia come Servizio, e che hanno dato buoni esiti. Così alcuni riportano la

consuetudine di ricevere l'avvocato, insieme al genitore, in un primo colloquio interlocutorio, per chiarire la posizione del Servizio rispetto al mandato del Tribunale e le sue responsabilità. Come per la relazione tra il Servizio e il genitore, diversi operatori riconoscono l'importanza di essere trasparenti, sia rispetto alle intenzioni che alla documentazione, nei limiti di quello che la legge consente.

ER11

Nel momento in cui c'è un decreto, una convocazione, gli avvocati ci chiamano a fronte di una coppia genitoriale unita, noi li incontriamo anche con un certo piacere, perché ci vogliamo far conoscere, per far conoscere la situazione.

8.4. Servizio affidatario e altri Servizi

Un altro tema molto sentito dagli operatori dei Servizi affidatari è quello del rapporto con gli altri Servizi sociosanitari o sanitari, che possono essere chiamati in causa nella presa in carico del bambino e nel lavoro con la famiglia con compiti di valutazione o di terapia, oppure che hanno già in carico uno o entrambi i genitori. Possono essere Servizi specialistici per i minori, come ad esempio la Neuropsichiatria infantile, o per gli adulti, come il Consultorio, il Sert, la Psichiatria.

Diversi operatori intervistati riferiscono la loro personale esperienza di collaborazioni difficili, di una resistenza degli altri Servizi a fornire le prestazioni o le consulenze richieste, in particolare quando riguardano i genitori, che spesso sono loro utenti.

Ma sembra che la difficoltà sia maggiormente imputabile all'idea diffusa che la tutela del minore sia di competenza del Servizio sociale e, più spesso, dell'assistente sociale. Non è percepita come una responsabilità collettiva rispetto alla quale i diversi Servizi, nell'interesse prioritario del minore affidato, dovrebbero poter essere ingaggiati, a diverso titolo e in base alla loro specializzazione. Spesso i dinieghi alla collaborazione sono dettati anche dalla disponibilità delle risorse sempre più scarse e quelle esistenti vengono dirette solo verso le situazioni d'emergenza e "obbligate", appunto, da un decreto.

ER07

Loro non hanno risorse e ce lo dicono, per cui in alcune situazioni abbiamo lavorato da soli, laddove c'era bisogno di una valutazione sulla genitorialità, oppure di un sostegno psicologico anche al minore. E allora il sostegno psicologico loro non lo fanno, quindi ci siamo avvalsi della collaborazione del privato, pagando noi.

Secondo diversi operatori che lavorano presso i Servizi affidatari non sempre è stato così. Alcuni sostengono che le difficoltà sono cresciute in modo vertiginoso con la separazione delle competenze sociali da quelle sociosanitarie e sanitarie. La separatezza formale ha contribuito a generare obiettivi e metodi di lavoro diversi, tra loro sempre meno congruenti.

ER17

Io che sono tanti anni che lavoro ho visto un'evoluzione negativa nei rapporti tra il nostro Servizio e i servizi specialistici, perché chi è sopra di noi ha comandato delle cose che secondo noi l'integrazione non l'hanno favorita. Se tu pensi che ho cominciato nel 77... noi eravamo tutti insieme, insieme a lavorare: Sert, minori, neuro-psichiatria infantile, psicologia: tutti nello stesso luogo. Su un quartiere c'erano degli uffici in cui eravamo dentro tutti, per cui c'era una comunicazione... Eravamo tutti azienda... Poi hanno ritirato le deleghe, noi ci siamo ritirati nelle nostre stanze e il sanitario nelle sue stanze, per cui andiamo avanti a protocolli... Ma i protocolli sono tutti limiti.

ER04

La separazione di tutti i servizi, diciamo così, dalla parte medico sanitaria ha creato un problema notevole per cui quando io ho bisogno di una valutazione psicologica devo transitare attraverso il Servizio sanitario per arrivare alla salute mentale, riabilitazione, infanzia, adolescenza. La salute mentale riabilitazione infanzia adolescenza ha tutti i suoi ritmi per cui in alcune situazioni ci si mettono mesi ad avviare certi itinerari, il che con i ritmi critici di sviluppo di un ragazzo..

Per superare queste difficoltà, alcuni degli intervistati ritengono utile che il Tribunale, nel disposto del decreto, chiami in causa esplicitamente gli altri Servizi, possibilmente specificando anche la loro parte di responsabilità e l'obbligo d'intervenire.

ER07

Probabilmente lì ci voleva anche un decreto dove ci chiedevano anche la collaborazione con l'azienda USL. Collaborazione con l'azienda USL non si può ottenere se non c'è un decreto, perché già facciamo fatica ad ottenerla se c'è un decreto, figuriamoci senza.

ER32

Qui l'esperienza non è molto positiva per le prescrizioni, nel senso che è una madre alla quale bisognava sicuramente, sarebbe stato molto utile che all'interno del decreto ci fosse stato scritto di coinvolgere il SERT, perché il SERT se non lo coinvolge un decreto è difficilissimo... Loro dicono "è la persona che deve venire da noi, non possiamo obbligarla, se non viene, io non ci posso far niente." Se ci fosse stato un decreto in questo caso che metteva delle prescrizioni che erano quelle di collocare il minore insieme alla madre e valutare la famiglia allargata, se c'è la possibilità di fare in modo che questo bambino e questa mamma potessero essere collocati, non da soli ma insieme a dei parenti... Cosa che lei aveva già risolto da sola perché noi siamo arrivati che era già lì, quindi valutare se questa famiglia poteva essere una famiglia adeguata, ma abbastanza generico, voglio dire, se ti nasce un bambino in crisi di astinenza e tu ci vieni solamente a dire... Sì ce lo affidi, ma non... Per persone per esempio di questo tipo, legate alla tossicodipendenza occorre che, siccome sono molto sfuggenti, occorre che sia un mandato molto preciso ma con delle tempistiche anche molto precise.

ER17

Noi lavoriamo in équipe e un aspetto che a volte il Tribunale dove è meno chiaro, quando ad esempio non dà la prescrizione allo psicologo. Dice genericamente "l'affidamento ai servizi sociali che vigilano sulla situazione." Di per sé questo è poco chiaro. Allora lo psicologo che insieme a noi riceve il decreto dice; "ah bene, ok, io qua non ci sono dentro. Il Tribunale ha tenuto... e me ne sto fuori." Secondo me sono proprio quelli dove non c'è la chiarezza... anche delimitato nel tempo, cosa fa uno, cosa fa l'altro. Poi è chiaro che lavoriamo genericamente. Noi assistenti sociali abbiamo un po' la regia della situazione, nel senso che il decreto ce l'abbiamo noi, però se noi... il regista sa anche che quell'attore deve fare quella cosa, e quell'attore deve fare quell'altra. Se io non c'ho scritto che il giudice vuole una valutazione psicologica, io non posso farla, non posso farla fare.

ER20

Quando vengono emanate delle prescrizioni molto chiare, molto precise, il coinvolgimento di altri servizi, penso al Servizio di Salute Mentale, la Neuro-psichiatria Infantile o quello delle tossicodipendenze vengono prese in causa, chiamate in causa dal decreto stesso, l'invio è molto diretto, oltre che prescritto, molto chiaro. In questo si è facilitati, poi è complesso il lavoro di raccordo, però credo che sia utile ed è sempre più utile che venga citato in modo diretto all'interno del decreto: questo ha sicuramente aiutato.

Il livello di collaborazione tra Servizi appare in Emilia Romagna comunque differenziato tra i diversi ambiti territoriali. Ma anche all'interno dello stesso ambito l'intesa può cambiare da Servizio a Servizio. Esistono quindi le buone esperienze di collaborazione e di integrazione sociale e sanitaria, ma non appaiono la regola; queste vanno cercate e ricercate, favorite e

stimolate, perché dal punto di vista organizzativo l'integrazione non è ancora perseguita in modo adeguato.

ER11

Il giovedì è il giorno fisso in cui si incontra la nostra équipe di P. Però una volta al mese, vengono pure gli psicologi insieme al loro coordinatore responsabile. E in quell'occasione lì, noi assistenti sociali raccontiamo le situazioni che ci arrivano dal Tribunale, con il decreto, a volte anche quelle senza decreto, in cui noi chiediamo la presenza dello psicologo, poi già in quella sede lì si decide chi sarà lo psicologo che lavorerà con noi sulla situazione e si decide un po' il percorso iniziale. Poi ci sono le verifiche che vengono fatte a livello di operatori. Questo ha facilitato una conoscenza, che la conoscenza facilita poi la relazione, a differenza di prima dove c'era una distanza anche fisica rispetto agli operatori, quindi era come andare ad elemosinare una consulenza psicologica, mentre oggi è entrato proprio nella routine del pensiero che ognuno fa il suo pezzo e ognuno collabora rispetto alla cosa. In questa situazione se si chiede a qualunque assistente sociale qui del Comune, come è cambiata la situazione negli anni, quelle vecchie perché le nuove non hanno un ricordo, si vedrà che c'è stata un'evoluzione molto positiva, soprattutto per quanto riguarda la psicologia clinica, mentre con gli altri è ancora in fase di costruzione, come il Sert, che è molto faticoso, è partito adesso l'accordo di programma, ma è molto faticoso anche perché hanno un'azione legata al singolo individuo invece che a un concetto di rete.

Arrivare su questo fronte alla stipula di protocolli d'intesa tra Municipalità a Asl sembra dare buoni frutti. Ben visti, ad esempio, sono la realizzazione di percorsi formativi integrati, utili a consolidare modalità collaborative più efficaci.

9. Utilità ed efficacia dell'affidamento al Servizio sociale

Nonostante le diverse criticità emerse e ripercorse fino ad ora nei confronti dell'istituto dell'affidamento al Servizio sociale, gli operatori dei Servizi sociali e sociosanitari coinvolti nell'indagine campionaria non hanno dubbi: si tratta di uno strumento utile (tabella 17) ed efficace (tabella 18) nel sistema di protezione e tutela dei bambini e dei ragazzi. La quota dei perplessi riguardo all'utilità è davvero contenuta e riguarda solo l'8% degli intervistati, mentre quella riguardante la sua efficacia sale sensibilmente al 26%. Va notato che nessuno degli intervistati lo dichiara "completamente" inutile e completamente "inefficace". Dati che, nel loro complesso, non sembrano particolarmente influenzati dall'appartenenza istituzionale degli operatori.

Tabella 17. Secondo lei, per il suo lavoro l'affidamento al Servizio sociale è uno strumento:

	Totale
Molto utile	29%
Abbastanza utile	63%
Poco utile	8%
Per niente utile	0%
Totali	100%
<i>(N. casi)</i>	<i>(123)</i>

Tabella 18. Secondo lei, per il suo lavoro l'affidamento al Servizio sociale è uno strumento:

	Totale
Molto efficace	10%
Abbastanza efficace	64%
Poco efficace	25%
Per niente efficace	1%
Totali	100%
<i>(N. casi)</i>	<i>(123)</i>

Il ricorso all'analisi delle interviste qualitative permette di qualificare e approfondire, ma anche diversificare, i risultati qualitativi or ora proposti.

L'individuazione degli aspetti ritenuti positivi di questo particolare istituto sono diversi e in parte già rintracciabili nelle considerazioni e nei brani d'intervista già proposti in precedenza. Val la pena anticipare un'riflessione generale sull'utilità dell'istituto che deve necessariamente essere pensato non in modo generale come *passepartout* per le situazioni di confine tra situazioni diverse o incomprensibili nel breve tempo a disposizione, ma come uno strumento la cui adeguatezza va di volta in volta modellata a seconda delle situazioni presentate.

ER31

Di usarlo sempre, mi verrebbe da dire, con grano salis. È sì una misura, però sia per non appesantire troppo la situazione familiare, sia per non appesantire troppo il Servizio anche lì, appunto, darei come unico consiglio quello di dire differenziare sempre le situazioni, non pensare di affrontarle genericamente con protocolli validi più o meno per tutti, ma andare veramente a fondo, ecco perché è così importante poi avere un'istruttoria che sia quanto più possibile completa sul fronte familiare, sul fronte parentale, sul fronte scolastico, sul fronte sanitario, sul fronte lavorativo dei genitori... cioè in modo da avere il quadro completo della situazione. E poi rendersi conto che è uno strumento estremamente delicato ed estremamente impegnativo e quindi non da usare anche come dire... per liberarsi un po' la coscienza. Non si può usare l'affidamento per dire "Beh, visto che poi qui la situazione è un po' così, intanto facciamo poi si vedrà." No, l'affidamento deve avere un obiettivo preciso e deve portare a delle soluzioni che siano le più tutelanti e le più protettive per il bambino. Però mi raccomanderei soprattutto di differenziare: non esiste l'affidamento tout-court. Esiste l'affidamento di quel bambino, in quella determinata situazione, in quel determinato contesto e così via.

Un altro aspetto ha a che fare con le necessità del Servizio di avere un attore terzo che in situazioni di mancata collaborazione della famiglia, imponga ai genitori, spesso in forte conflitto tra loro, dei determinati interventi e la presa in considerazione dei Servizi come interlocutori adeguati.

ER05

E' uno strumento utile! Su questo proprio... Adesso, per i casi che ci sono, per la tipologia dei casi che trattiamo, non è possibile non lavorare senza... Non tutti eh? Non tutti sono così, perché ci sono delle persone che vengono al Servizio, si affidano e riesci a fare un percorso. [...]. Un decreto di affidamento ai Servizi è utile quando non si riesce a creare un'alleanza di lavoro con le persone che hanno bisogno dell'autorità giudiziaria, del terzo che dica "o così o così". è quasi impensabile, su certe situazioni, non avere il decreto dell'autorità giudiziaria.

ER09

Sicuramente è utile in quelle situazioni dove non c'è una collaborazione dei genitori, nel senso che ci sono delle situazioni in cui magari il genitore ascolta i tuoi consigli, se c'è da fare un percorso, si fa prendere... In quel caso non è necessario. Quando invece non c'è la sospensione della potestà perché comunque non siamo arrivati a questi livelli altissimi di problematicità, però il genitore, tutti e due in questo caso, non ti ascolta, quindi tu non hai modo di agire sulla situazione, non hai modo di aiutare il minore, di tutelare in certi casi.

ER18

E' utile nei casi in cui non si parte da una collaborazione tra genitori e servizi e dove i genitori non riconoscono le loro criticità e le loro fragilità. Quindi non riconoscendolo non mettono in atto nessuna strategia anche se suggerita proprio perché non c'è un riconoscimento. In genere ahimè, l'intervento dell'autorità giudiziaria fa un pochino fare dei ripensamenti anche ai genitori, dire "beh, insomma adesso abbiamo anche il Tribunale dovremmo cercare di far qualcosa" e dà anche titolarità ai Servizi ad intervenire con più forza. Nel senso che se io ho un minore che è affidato a me e decido di andare a parlare con una scuola, potrò avvertire, anzi noi per principio avvertiamo sempre la famiglia "guardi che vado a parlare con l'insegnante di suo figlio", l'avvertiamo non

perché la famiglia ci dica "no, vada, no non vada" perché noi andiamo. Se non abbiamo un decreto e una famiglia ti dice "no, io per la privacy non voglio proprio che lei vada da nessuna parte" noi siamo molto più legati ecco. Quindi in queste situazioni secondo me è utile, dà un mandato forte, un mandato che ci viene riconosciuto e non si confonde più con l'idea "ma cosa vuole l'assistente sociale mettere il naso nelle mie cose" così insomma, c'è anche un Tribunale che dice che è necessario fare questo ecco.

ER29

Nella maggior parte della situazioni è utile nel senso che ci permette... Dopo un primo periodo in cui le famiglie non riescono a sperimentare il fatto che questo diventi un aiuto. Temono il controllo, non riescono, non hanno ancora un rapporto di fiducia... Poi nel tempo, quando si riesce a costruire un rapporto di fiducia, questo diventa un'esperienza con le famiglie, davvero di aiuto. Poi magari con più o meno risultati positivi, però, insomma questo sicuramente. Dal punto di vista del Servizio in questo senso è positivo: anche nelle situazioni più gravi, dove si fa fatica a far in modo che ci siano dei cambiamenti in positivo, però almeno ci permette di tutelare i minori, ci permette a volte di riflettere anche con genitori che hanno delle gravissime problematiche psichiatriche, di poter comunque riflettere su che tipo di interventi... E poi eventualmente anche chiedere dei mandati più forti, insomma di poter... trovare un modo per poter attivare degli interventi.

ER07

Secondo me il decreto è utilissimo perché senza di quello non si riesce assolutamente a lavorare in alcune situazioni. C'è bisogno del decreto per dire alla famiglia "non siamo noi a decidere, è il giudice".

Un aspetto positivo viene visto nella possibilità che il decreto dà nel poter valutare la situazione anche attraverso la prospettiva di altri attori esterni alla famiglia in cui il bambino può anche passare buona parte del tempo. Questa possibilità di verifica incrociata delle diverse posizioni arricchisce il patrimonio di conoscenze dell'operatore sociale e gli permette una valutazione più informata e accorta.

ER06

Ci permette di approfondire la situazione del minore come non si potrebbe fare in un'altra situazione perché ci permette di... ci autorizza ad andare a parlare con i soggetti che si occupano dell'educazione di questo bambino, possono essere gli asili nido, le strutture scolastiche di vario ordine e grado, sacerdoti, catechisti, allenatori di calcio, tutte le persone che si occupano di questo bambino e questo per noi è di grosso aiuto, senza avere assenso della famiglia, quindi rispetto agli ambiti e al contesto allargato, la famiglia eccetera. Ci permette di uscire dall'ambito strettamente familiare in cui puoi avere delle informazioni frammentarie e non veritieri.

Anche nelle interviste ai giudici si riscontrano valutazioni positive.

ER15

Risulta utile sempre perché quando c'è una situazione di pregiudizio di minori, il Servizio deve intervenire come dicevo prima sia per tutelare, sia per valutare.

ER12

E' utile quando ci sono indicazioni più specifiche sui campi in cui operare, perché probabilmente è più facile per i Servizi lavorare, quando si rapportano con i genitori.

Alcuni commenti d'intervista orientati a considerare gli aspetti positivi sono però vincolati alla presenza di determinate condizioni, le quali sono ritenute necessarie affinché il decreto possa poi essere implementato.

Una delle prime condizioni è legata, come già visto in precedenza, all'esistenza di precisi mandati da parte dell'autorità giudiziaria, alla presenza di un decreto dettagliato che metta il

Servizio in grado di svolgere il proprio lavoro, qui spesso inteso come attività di vigilanza e di monitoraggio. Quindi alla necessità che siano chiare le responsabilità del Servizio affidatario e i suoi poteri decisionali. Su questo sono d'accordo anche i giudici del Tribunale per i minorenni intervistati.

ER30

Può essere il provvedimento giusto! Per alcune situazioni ci dà una certa autorevolezza: andrebbe definito meglio e allora non sarebbe troppo. Perché la tutela diventa veramente molto forte, la vigilanza è molto più blanda, quindi può essere quello corretto, però va curato, disciplinato, vanno stabilite le prassi e i limiti.

Un'altra condizione per l'utilità e l'efficacia di questo istituto è riferita all'esistenza di genitori con apprezzabili capacità genitoriali, seppur non collaborativi, e quindi a situazioni che non potrebbero essere trattate nel regime della beneficità, ma che non sono tanto pregiudizievoli da richiedere interventi più gravi e definitivi, come la decadenza della responsabilità genitoriale.

ER14

L'affidamento è utile quando secondo me c'è un minimo di consapevolezza da parte dei genitori che fa comprendere loro che esiste una fatica nel fare i genitori e che noi possiamo essere, oltre che un controllo, anche una risorsa.

Interessante la posizione di chi ritiene che l'affidamento, in alcuni casi, sia uno strumento utile perché propedeutico per i genitori a una presa di coscienza delle proprie responsabilità verso i figli.

ER26

Io credo che sia, e lo presento sempre così anche alle signore, come uno strumento di aiuto proprio per tutte quelle situazioni dove ci sono dei genitori molto confusi, nel senso che hanno molti problemi e a volte fanno fatica a pensare ai loro figli, proprio ad averli in mente. Per cui il decreto diventa uno strumento per me ma nel senso come ricaduta, proprio per i genitori per ricordarti che c'è qualcuno proprio che ti ricorda "guarda che i bambini sono al primo posto e che tu per i bambini devi fare questo e quest'altro". Quindi io credo che in situazioni multiproblematiche assolutamente il decreto sia indispensabile ma perché non lo penso punitivo, no. E' vero c'è questo limite, ma è un limite che permette a una persona adulta, confusa o pressata da varie problematiche, di avere questo aiuto di qualcuno che ti ricorda "guarda prima di tutto questo e che la tua vita deve orientarsi al bene dei bambini". Quindi sulle situazioni che generalmente ci stanno arrivando, situazioni particolari delle donne italiane che hanno delle situazioni veramente gravose oltreché gravi, il decreto penso cioè aver definito una cornice che è questo, bisogna muoversi in questo ambito, penso che sia veramente utile.

ER01

Il decreto serve ed è utile quando aiuta i genitori a prendere atto delle proprie difficoltà e a cambiare, anche attraverso un rapporto di fiducia con il Servizio.

Tra i testimoni privilegiati emergono anche delle argomentazioni critiche sia sull'utilità che sull'efficacia dell'istituto dell'affidamento al Servizio.

Sono diversi i motivi portati a sostegno di questa "voce" critica. Alcuni sono già stati visti nel corso dei precedenti capitoli, ma le domande finali dell'intervistatore che invitavano gli intervistati a fare un bilancio della loro esperienza in merito permettono di precisarli.

La prima motivazione richiama gli effettivi poteri in capo al Servizio, in presenza di compiti che, se anche chiari, sono molto limitati, contribuendo a creare situazioni poco gestibili in cui gli operatori faticano ad adeguare gli interventi secondo le esigenze che via via emergono nel

rappporto con i genitori e il bambino.

ER14

Il Tribunale escogita la “volpata” di darla in affido a noi ma darla in affido a noi ha semplicemente fatto sì che noi diventassimo attori protagonisti di un triangolo per cui tutti e due i genitori convergevano l’aggressività prima tra loro e poi la rimettevano a noi. Nel momento in cui la rimettevano a noi, noi avevamo solo l’affidamento, per cui nella gestione della quotidianità della bambina io non sapevo dire se era meglio che andasse a pianoforte oppure se andasse col babbo alla festa del minatore, no? Allora cercavamo una mediazione, una ragionevolezza ma la ragionevolezza non c’era, perché sono quei legami disperanti che hanno a volte gli adulti per cui c’è una frattura franca ma non riesci ad abbandonare l’altro, per cui continuai a litigare, a buttare legna fai il fuoco, piuttosto che niente meglio il fuoco.. e la bambina era nel fuoco. Per cui abbiamo ricominciato a scrivere al Tribunale che l’affido aveva fatto altro che peggiorare ulteriormente le cose.

ER06

L’affidamento è utile quando arriva in tempo e quando anche l’utente... Quando ha dei dispositivi più chiari viene compreso dall’utente, e l’utente è contornato da persone che lo sostengono, da dei legali preparati che capiscono la situazione.

Altri sostengono che la misura dell’affidamento è poco utile in situazioni che vedono l’allontanamento dalla propria famiglia del bambino. In questi casi gli operatori sociali si chiedono come mai non vengono attivate altre procedure più pertinenti senza ricorrere alla formula dell’affidamento che molte volte ha l’effetto di lasciare i Servizi da soli in una “missione impossibile”, perché senza poteri, a sbrogliare una matassa che non si è avuto il coraggio o la possibilità di approfondire, di verificare, cui trovare soluzione con altri strumenti.

ER25

Quando un bambino per x motivi viene allontanato, il decreto di affido ai Servizi non è compatibile con la nuova realtà, perché se un bambino è in affido o in comunità occorre velocemente valutare se è in stato di abbandono e... questo è il tipo di considerazione: per i bambini che sono fuori dalla famiglia, dovrebbe emettere più velocemente decreti di tutela.

Un’altra motivazione critica è legata agli affidamenti che non hanno più un tempo di chiusura e di verifica. Il pericolo intravisto in questi casi è quello della cronicizzazione delle situazioni e quindi dell’impossibilità di compiere ulteriori passi in avanti.

ER08

Un decreto di affido ai Servizi che dura anni e anni è una cronicizzazione e come sappiamo tutte le cronicizzazioni non portano ad un successo. Quindi già sono situazioni difficilissime e i provvedimenti aiutano molto a delineare una prognosi positiva.

ER16

Io continuo a battere su questa cosa qua della tempistica perché secondo me la tempistica come dire, tecnica, del tecnico sociale dipende tanto dalla o potrebbe dipendere tanto dalla tempistica che ha il giudice rispetto alle decisioni che deve assumere. Io trovo che questi due aspetti sono oggi molto slegati l’uno dall’altro ma potrebbero invece essere molto più legati. Quindi credo che insomma un decreto di affido non possa essere, non possa durare 10 anni, perché se dura 10 anni vuol dire che quella famiglia non ha recuperato, quindi o il Servizio non ha svolto il mandato come doveva oppure quella famiglia non è recuperabile e si assume una decisione diversa. Però tenerla nel limbo, nell’indefinitezza per 10 anni una famiglia, un Servizio ma anche un Tribunale stesso credo che sia una cosa poco sensata. Così come le vigilanze, 15 anni di vigilanza cosa vuoi vigilare, cioè quello che dovevo vedere l’ho visto quindi o chiudi, si chiude oppure andiamo avanti, però insieme alla vigilanza qualcos’altro.

ER32

Può essere utile se viene rispettata una tempistica accettabile, nel senso che può capitare che noi scriviamo, segnaliamo o aggiorniamo una situazione per avere in risposta un decreto che ci indichi cosa fare, e passa un lasso di tempo che è incredibile. Nel senso che poi, in quei mesi, possono capitare tantissime cose, ma soprattutto considerato che noi ti stiamo segnalando una situazione che è nel limite del pregiudizio, se non in fase di pregiudizio conclamata, mi lasci da sola a dover gestire un'altissima conflittualità, dove ci sono dei minori sballottati, con scene non piacevoli in famiglia, piuttosto che non... Se riesco ad avere una risposta, non dico immediata che lo capisco che è impossibile, perché deve essere tutto valutato, non credo ci siamo solo noi, purtroppo sappiamo anche le problematiche che ci sono in Tribunale, di carenza del personale, però se le tempistiche fossero un pochino... e se potessimo anche confrontarci con i giudici rispetto anche a situazioni che ci mettono in difficoltà, in cui non sappiamo bene... non c'è ancora un decreto? Bene quindi noi cosa dobbiamo fare? Come ci comportiamo? Ecco sarebbe molto utile.

Tempi lunghi che investono anche le decisioni della magistratura nella formulazione del decreto e dei provvedimenti. Ma ciò nasce dalla penuria delle risorse, argomenta amaramente un giudice al riguardo.

ER31

Di questo noi ci rammarichiamo molto perché capiamo benissimo che nel rispetto del tempo dei minori, della loro crescita, della loro evoluzione, dovremmo essere tempestivi, rapidi, decidere quasi in tempo reale rispetto alle esigenze che viene manifestata... Purtroppo stando qui con le carte che ci sommergono non è che questo si possa realizzare. Diciamo dal punto di vista realistico... è irrealizzabile e allora ci è capitato qualche volta che gli operatori ci telefonino "ma il provvedimento, sì l'abbiamo letto, ma l'abbiamo tenuto in un cassetto perché pensiamo che poteva andare bene, magari, 20 giorni fa, però poi adesso intravediamo una luce diversa, uno sviluppo, quindi preferiamo tenerlo lì. È chiaro che questo ci dà sempre un po' di frustrazione, ma non perché il Servizio non esegue il nostro provvedimento. Non è una frustrazione legata a questo. È legata al fatto che non siamo arrivati in tempo. Non riusciamo ad arrivare in tempo sulle situazioni. È capitato raramente, per carità, però quando succede è un segnale di come noi, effettivamente, non siamo in grado il più delle volte di cogliere le esigenze in tempo reale. E di dare una risposta tempestiva.

Un'ulteriore motivazione la si ritrova tra quanti sostengono che le attività invasive previste in un decreto di semplice limitazione della responsabilità genitoriale non siano un presupposto adeguato per mantenere o favorire la creazione di legami fiduciari necessari all'attuazione degli interventi di accompagnamento delle funzioni genitoriali. In altri termini, una ripresa della necessità di evitare sovrapposizioni tra Servizi che controllano e Servizi che sostengono.

ER36

Casi in cui non è utile direi che insomma molto, molto banalmente potrebbe essere quando già sta facendo un percorso morbido con la famiglia e noi arriviamo con la mano pesante e che un po' li spiazza perché il Servizio sta cercando di recuperare una relazione di collaborazione faticosamente con un nucleo. Noi arriviamo con il guanto di ferro e a quel punto guastano un po' le relazioni fra il Servizio e il nucleo perché il nucleo sicuramente sospetta che siano stati i Servizi a dire a noi cosa dovevamo fare. Quindi li potrebbe un po' rompergli le uova nel panierino, però insomma in genere non mi è capitato, in genere questo insomma direi di massima che è capitato molto raramente.

ER21

Se tu riesci a lavorare sulla collaborazione, se c'è un rapporto di fiducia, se ci si crede, se ci si fida reciprocamente, si fanno i passi insieme allora lì un decreto è meglio non averlo. E' un po' come dire, il decreto è come ci sia, è come un vincolo legale, l'obbligo a collaborare mentre se si riesce a collaborare senza l'obbligo si è costruito un po' di più. Non ce lo possiamo tanto permettere sempre.

ER17

A volte sarebbe meglio non averli, perché l'effetto è quello di avere il nucleo contro. Tanto è vero che in queste situazioni, io l'ho sempre proposto, ma noi siamo pochi e rispetto alla mole di lavoro non riusciamo a farlo, di dividerci le due parti della situazione, cioè: chi fa il controllo e chi fa la promozione sociale di questo nucleo.

Un'altra motivazione è legata al già valutato effetto di deresponsabilizzazione dei genitori a seguito di un decreto di affidamento ai Servizi.

ER18

Non è utile quando diventa squalificante per le famiglie di origine, non è utile per quelle famiglie che tendono già di loro a delegare ad altri i problemi dei loro figli: "è affidato a lei", ruba, fa il bullo.." è affidato a lei". Quindi è un equilibrio molto fragile, ecco devo dire che però noi, situazioni che proprio non c'è stato utile, che avremmo fatto meglio senza decreto, io non ne ho presenti. No, che ho detto: "ma cosa mi hanno mandato che andava così bene senza". Nella mia esperienza questo non c'è, ecco.

Si aggiungono delle perplessità quando l'affidamento riguarda degli adolescenti. In questi casi si ritengono più pertinenti altri strumenti e modalità d'intervento perché si ha a che fare con soggetti che hanno ormai una propria libertà d'azione e un livello di consapevolezza maggiore rispetto anche alla situazione dei propri genitori.

ER13

Ci sono forse appunto con gli adolescenti, quando siamo già intorno ai 16-17 anni, emettere un provvedimento di affido è un po', ormai l'adolescente ha fatto anche i suoi percorsi, cioè fai fatica ecco.

ER07

Nonostante l'emissione del decreto, nonostante l'affido al Servizio sociale, ci possono essere comunque dei progetti che non vanno a buon fine. Mi riferisco soprattutto, in maniera particolare, ai casi di adolescenti. Lì la problematicità è un po' più evidente perché sono in un'età un po' critica, per cui diventa comunque difficile che l'adolescente stia alle indicazioni del decreto, abbia tenuta all'interno di una comunità educativa, quindi a quel punto, nonostante l'emissione del decreto, purtroppo, le situazioni precipitano.

ER10

Secondo me non è utile per esempio con gli adolescenti, quindi con i ragazzi più grandi, secondo me parlare di affido al Servizio, quindi il decreto di affido secondo me lascia il tempo che trova. Bisogna cercare piuttosto all'interno di un rapporto di fiducia con magari anche solo una figura del Servizio, non necessariamente tutta l'equipe, magari basta uno psicologo, basta un educatore, qualcuno che riesce a entrare un po' in sintonia con il minore che è adolescente, quindi in contrasto, in conflitto con la propria famiglia e lavorare su questi aspetti di relazione quindi senza bisogno che sia sempre il giudice a dire, il Tribunale che bisogna fare così. Per quel tipo di situazione di conflitti generazionali, conflitti adolescenziali, quindi minori tipicamente ribelli, un po' irrequieti come diceva il nostro Presidente, che scalpitano e hanno difficoltà a stare nella loro famiglia, è mancata prima magari quella capacità di autorevolezza del genitore per far sì che si riconoscesse il ruolo importante di un padre e di una madre, allora a quel punto c'è bisogno di un sostegno. Sull'affido tipico del 303, 333 io trovo che forse in questo caso non sia necessario.

ER09

L'affidamento al Servizio penso sia una grossa responsabilità, come assistente sociale, che abbiamo e ci siamo chieste più volte, se sia anche nostra responsabilità quando un ragazzo scappa o non riusciamo ad applicare un decreto di questo tipo, che magari non riusciamo

neanche a collocarlo fisicamente. Perché magari non riusciamo a trovarlo, si sposta continuamente. Questa penso che sia una grossa difficoltà, un grosso limite dell'affidamento in quanto con i ragazzi adolescenti è molto molto difficile.

Infine, un'ultima motivazione è legata alla sua attuabilità, ossia a fattori “esterni” all'affido, teoricamente validi per tutti gli interventi svolti dai Servizi. Tra questi vengono principalmente richiamati la disponibilità di risorse, l'eccessivo turn-over e la preparazione professionale degli operatori.

ER19

Quando si ha un affidamento, occorre tenere conto delle risorse perché a volte alcuni provvedimenti rimandano alla messa in campo di risorse che un Servizio non ha subito oppure lo dovrebbe chiedere ad un Servizio sanitario che non risponde sempre proprio per assenza o impoverimento delle risorse, non sempre si riesce a rispondere nei tempi indicati.

ER07

Secondo me non c'è poca chiarezza nel decreto. Io mi sento di dirlo, io sono dell'idea che la chiarezza c'è, quello che manca purtroppo sono le risorse.

ER20

C'è un problema di risorse nostre, del Servizio, che a fronte di una diminuzione delle risorse facciamo più fatica a trovare delle risposte che possano aiutare i bambini, il sostegno psicologico alle coppie... sono sempre più difficili da attivare per questa carenza di risorse e quindi diventano ancora più situazioni che si prolungano nei tempi e i fascicoli diventano... Il turnover dei giudici all'interno del Tribunale è un altro problema! Il nostro turnover perché siamo operatori che cambiano... Io sono vecchia e sono qua da una vita, però c'è un continuo ricambio di operatori e il gestire situazioni complesse, il trovarsi a gestire una situazione complessa che fino a pochi giorni prima era gestita da un altro collega è assolutamente molto molto difficile perché quando si tratta di situazioni di questo tipo, la storia è molto importante, l'esserci stato fin dall'inizio è stato molto importante. Il cambio di operatori significa quanto meno cercare di ripartire da zero. La stessa cosa è per giudici, che cambiano e rivedono le situazioni in modo diverso, stessa cosa per i colleghi degli altri servizi. Lo psicologo della tutela minore che cambia e che ha magari un'impostazione diversa, quindi occorre rivedere veramente il tutto. Sono situazioni in continuo movimento e questo fa sì che l'interesse dei bambini, essendo visto, rivisto, valutato e rivalutato, si diluisca terribilmente nel tempo.

Si tratta di valutazioni condivise tra i giudici che mettono in evidenza, al pari di quanto fanno gli operatori dei Servizi, la scarsità di risorse con cui è costretta a misurarsi la stessa organizzazione giudiziaria a fronte di un aumento delle situazioni da prendere in esame.

ER01

Se i fascicoli fossero proporzionati al numero dei giudici, si potrebbe davvero seguire in itinere tutta la situazione e modificare, modulare i decreti a seconda della situazione. Il problema è che quando ci sono quattro giudici in tutta l'Emilia Romagna, cinque giudici, con una quantità di fascicoli ingestibile, travolgente, il seguire il singolo caso diventa...

ER31

Il problema nostro grosso, grossissimo è che siamo in pochi per una competenza distrettuale che copre appunto tutta la regione con problematiche veramente molto particolari, perché la regione è ricca e quindi, per lo meno lo era, adesso sempre meno, ma comunque c'è una condizione di benessere che fa affluire tante realtà, sia dall'estero, sia da altre parti di Italia, e la complessità dei casi è notevole, anche per rispetto a questo.

10. Per utilizzarlo al meglio: proposte e consigli

Il materiale molto ricco e articolato fin qui presentato ha messo in evidenza, in quantità e qualità la complessità intrinseca all’istituto dell’affidamento al Servizio sociale, delineando una netta prevalenza degli aspetti di positività su quelli di criticità legati al suo utilizzo. Un utilizzo abbastanza diffuso da parte del Tribunale per i minorenni di Bologna e un utilizzo in fase di avvio per i vari Tribunali ordinari presenti nell’Emilia Romagna, in risposta alle nuove competenze a loro assegnate in termini di separazione conflittuale delle coppie genitoriali non coniugate.

Nelle figure 1e 2 sono riportate in forma sintetica le principali osservazioni emerse fino ad ora dando peso agli aspetti di criticità onde introdurre questo paragrafo conclusivo.

In questo paragrafo finale si cercherà, utilizzando sempre il punto di vista dei nostri interlocutori, di riassumere tutti gli aspetti che sono via via emersi dall’analisi, aggiungendo le considerazioni finali che gli intervistati hanno proposto in ordine ai possibili correttivi da introdurre perché questo istituto funzioni meglio, e per adeguarlo alle nuove necessità delle famiglie che hanno bisogno di accompagnamento e sostegno nell’esercizio delle loro responsabilità genitoriali.

Nell’indagine campionaria si è chiesto agli intervistati il loro livello di accordo rispetto ad alcuni aspetti rivolti a un possibile miglioramento dell’Istituto dell’affidamento al Servizio. I risultati riportati nella tabella 19 sono inequivocabili e riprendono alcuni aspetti già esaminati in precedenza.

Tabella 19. A suo avviso, cosa potrebbe maggiormente contribuire a migliorare l’efficacia dell’affidamento al Servizio sociale?

	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	(non saprei)	Totale
Avere in canale diretto con AG	89%	10%	1%	1%	0%	100%
Maggiore dettaglio decreti rispetto ambiti decisionali	63%	30%	6%	1%	0%	100%
Un utilizzo più mirato alle situazioni	51%	42%	7%	0%	0%	100%
Stabilire la durata del decreto d affidamento	46%	36%	10%	5%	3%	100%
Introdurre un intervento normativo nazionale	30%	52%	12%	0%	6%	100%

(N. casi = 123)

Tutti gli intervistati invocano un rapporto più diretto di quanto sia possibile oggi con l’Autorità giudiziaria (“contribuirebbe molto”: 89%). Si tratta di una richiesta che, come già visto, appare in contrasto con le norme oggi vigenti. Si pensa tuttavia che questa non vada sottovalutata, non tanto nella direzione di un superamento delle condizioni normative in cui si sviluppa oggi il rapporto tra Servizi sociali e Autorità giudiziaria, quanto in quella di un maggiore sostegno e accompagnamento degli operatori alle esigenze imposte dalle nuove normative. Al riguardo il 97% degli operatori intervistati riterrebbe utile un percorso formativo regionale mirato.

La seconda richiesta che riscuote il maggior consenso (contribuirebbe “molto”: 63%) è relativa al livello di dettaglio che devono contenere i decreti in riferimento agli ambiti di responsabilità dei Servizi e dei genitori, cercando di ridurre l’incertezza della sfera delle decisioni ammissibili e non ammissibili.

Anche un utilizzo dello strumento più mirato alle situazioni è indicato dalla larga maggioranza (contribuirebbe “molto”: 51%), come una via di miglioramento dell’Istituto come lo è anche la definizione della sua durata (contribuirebbe “molto”: 46%). Riscuote invece un minor consenso (contribuirebbe “molto”: 30%), in termini relativi se ad esempio si guarda anche alla quota riservata all’opzione “contribuirebbe abbastanza”, l’ipotesi di un intervento a livello normativo.

Figura 1. Le principali dimensioni emerse dalle rappresentazioni degli intervistati

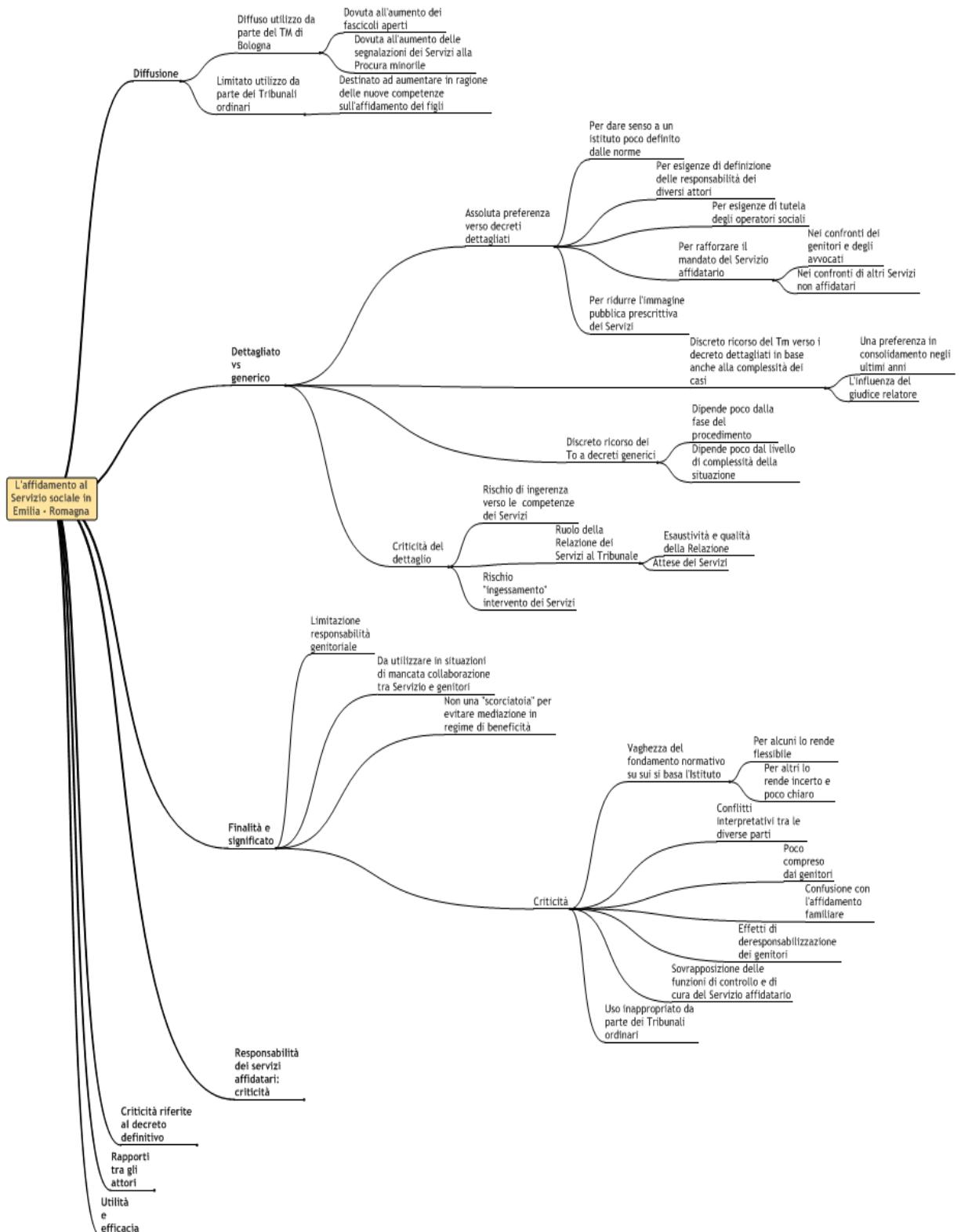
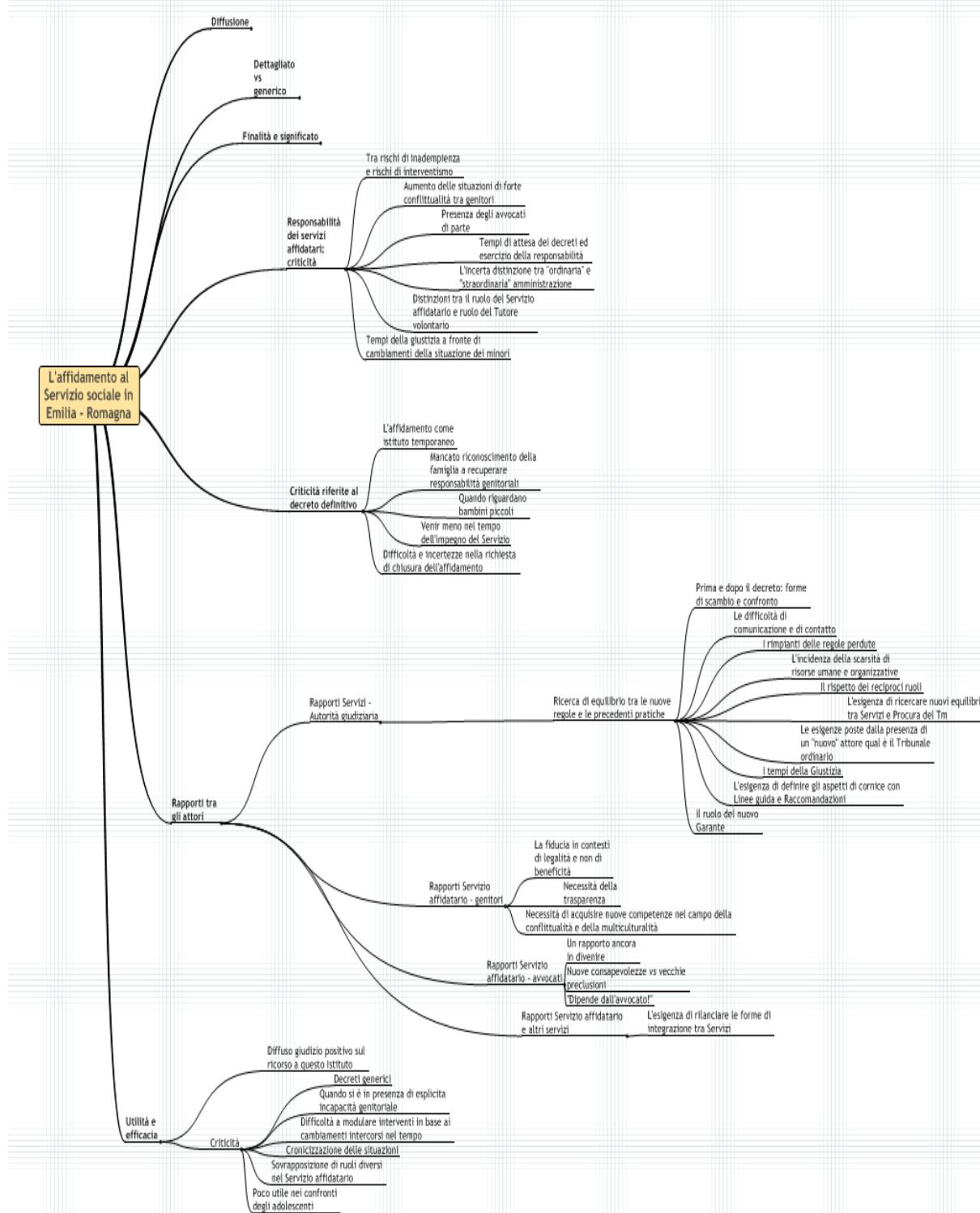


Figura 2. Le principali dimensioni emerse dalle rappresentazioni degli intervistati



Partiamo proprio da quest'ultimo punto, la criticità della norma, per analizzare i contenuti emersi nell'analisi delle interviste rivolte ai testimoni privilegiati. Nonostante questo istituto abbia un fondamento sia nel codice che nella giurisprudenza, come ricorda un giudice, vi è una diffusa consapevolezza dell'esistenza di un vuoto normativo specifico su questo tema.

ER23

Ci dovrebbe essere dciamento anche una chiara specificazione normativa di questo provvedimento che ormai è diventato uno dei più diffusi, perché in tantissimi casi si chiudono i procedimenti con questi affidamenti ai Servizi sociali. Quindi bisognerebbe dargli un attimo una tipizzazione maggiore sotto il profilo di spiegare in che termini questo affidamento limita la potestà dei genitori perché si parla, si usa il termine affidamento ma in effetti il minore spesso e volentieri resta presso il genitore o i genitori.

ER15

Servirebbero chiarimenti normativi su tutta la procedura. L'affidamento non è previsto in nessuna norma di legge. E' un linguaggio che si è adottato nella pratica. Nessuna legge parla di affidamento al Servizio sociale. In nessun testo normativo troviamo questa dicitura. Si parla di affidamento a famiglie, comunità... Ma l'affidamento inteso come limitazione della potestà è una cosa che viene... è una formula che viene adottata nella pratica.

ER10

Gli articoli 330, i tre articoli fondamentalmente, un po' diversi l'uno dall'altro andrebbero migliorati, andrebbero... Poi ci sono, è vero, c'è la convenzione, ci sono altre.. dispositivi legislativi, non ci sono solo quelli ma se uno guarda solo a quelli del codice civile italiano secondo me siamo un po' scarni come spiegazioni di come si riempie l'affido. Io farei un lavoro, migliorerei molto questo aspetto legislativo, darei proprio meno discriminazione, darei meno possibilità.

ER32

Forse non sarebbe male un intervento normativo, nel senso che si uniformerebbe un pochino di più l'interpretazione dei decreti, perché poi ognuno li interpreta - non dico a modo proprio, ma quasi.

ER29

Sarebbe utile un intervento normativo: cos'è l'affido al Servizio? Abbiamo avuto delle consulenze di avvocati per il Servizio. Che cos'è la straordinaria amministrazione, quando non c'è una prescrizione per l'intervento dei sanitari, chi è che decide sugli interventi sanitari?

Si mette in evidenza la necessità di un intervento del legislatore che consenta un'interpretazione più omogenea dello strumento a livello nazionale e un suo utilizzo più efficace. L'esigenza percepita è quella di un chiarimento di fondo sul significato dell'affidamento al Servizio (quando e perché utilizzarlo), ma soprattutto viene richiamato il nodo centrale, la questione della limitazione della responsabilità genitoriale: quali sono concretamente le responsabilità e i poteri che vengono tolti al genitore e affidati al Servizio?

ER14

Nella direzione di capire che cosa si intende giuridicamente il magistrato quando indica l'affido e quali sono i termini legislativi di restringimento della potestà sui genitori. Non pretendo che mi diano una percentuale ma che mi diano un orientamento più appoggiato alla normativa sì, magari; perché poi nelle situazioni in cui i genitori sono meno collaboranti può essere utile.

Al contempo, alcuni dei magistrati che si sono dichiarati favorevoli a un intervento normativo, mettono in guardia sulle possibili conseguenze che questo potrebbe generare. Vi è anche la consapevolezza dell'impossibilità di un chiarimento esaustivo da attuare in sede normativa, data la complessità delle situazioni reali. Alcuni ritengono anche auspicabile che rimanga un

certo livello di genericità, a tutela della necessaria flessibilità dello strumento e dell'autonomia del giudice e del Servizio.

ER12

In questo campo, è più facile essere dannosi che efficaci. Non credo che sarebbe... Sarebbe piuttosto più urgente regolare meglio la questione del contraddittorio ed assicurare nei procedimenti davanti al Tribunale minorenni e risolvere le questioni processuali che si sono adesso create davanti al Tribunale Ordinario dopo la riforma, quella recentissima di dicembre, ma non vedrei una specificazione.

ER31

In una materia così magmatica come questa, la definizione, la precisazione rischia addirittura di essere controproducente perché vincola poi il giudice a dei meccanismi che magari vanno bene per dieci situazioni ma non per l'undicesima.

La modifica normativa non è comunque la strada che più interessa. Sono diversi a invocare Protocolli operativi o Linee guida sia a livello nazionale, ma soprattutto a livello locale: sono più fattibili, più facili e rapidi da realizzare rispetto all'iter per l'elaborazione e approvazione di una norma nazionale, la quale necessariamente resterebbe più astratta e quindi non sarebbe risolutiva.

ER30

Per me sarebbe indispensabile stabilire delle prassi condivise, chiare, scritte con il Tribunale. Ci dovrebbe essere la possibilità di una condivisione, di dire il protocollo diventa troppo schematico, ma proprio di indicazione anche pratica, essenziale, magari però di prassi, come per esempio esiste il protocollo nei rapporti con il SERT, con il Servizio sanitario del consultorio... Un'indicazione di passi, di modalità che poi volta per volta possono essere anche un attimo condivise, però definite

ER31

Più che un intervento di carattere normativo, che appunto deve avere per forza le caratteristiche che si diceva prima della generalità e dell'astrattezza perché sennò non sarebbe legge ovviamente, vedrei bene una sorta di protocollo che è quello che in parte stiamo cercando di fare già con il Garante per l'infanzia in modo da creare una maggiore comunicazione fra i vari enti.

ER06

Forse qualcosa che dettagliasse un po' di più come devono essere estesi i decreti e come dovrebbero essere gestiti, potrebbe aiutarci.

Quindi i testimoni privilegiati intervistati tendono a mettere in evidenza la realizzazione di un percorso congiunto tra attori che, rispettoso dei diversi ruoli, possa mettere a fuoco le diverse problematiche e possa costruire un insieme di raccomandazioni utile a superare le criticità viste in precedenza e utile anche a programmare attività formative diffuse sul territorio.

ER22

Chiarimento normativo in se secondo me no, potrebbe secondo me essere molto utile fare delle formazioni magari congiunte: avvocati, giudici onorari, operatori dei servizi qualche momento di incontro non guasterebbe.

ER20

Un lavoro che potremmo fare prima è secondo me un... è bruttissima la parola, ma non me ne viene un'altra: i tavoli di confronto, sti benedetti tavoli di pensiero, di riflessione, dovrebbero essere incentivati rispetto a quello che è il mio vedere e il mio lavorare nella quotidianità e quello che è del giudice. Quindi una questione di pensiero e poi di formazione continua, perché c'è un'evoluzione veramente... così non ci stiamo dietro.

ER17

Una formazione insieme ai giudici. 3 o 4 giornate in un anno, a tu per tu con loro. Perché questa è una cosa che non abbiamo mai avuto. Una formazione comune in modo che... Il consiglio che io do è di lavorare un po' con i servizi sulla formazione.

ER03

Incontri periodici proprio di cultura fra noi avvocati, giudici e operatori dei Servizi. Al di là dei convegni di tutto questo tipo di aggiornamento che quello segue per le professioni, ma proprio di confrontarci tra noi.

ER04

Non ci sono quasi mai e potrebbero essere molto utili dei momenti formativi comuni. Sto pensando due volte all'anno una mattinata, una giornata di condivisione tra i giudici, coordinatori delle comunità educative, gli educatori

ER18

Un altro aspetto è quello di potersi incontrare non io col singolo giudice ma tra istituzioni per capire un po', per confrontarci sulle premesse di entrambi. Quindi un po' anche sulla filosofia anche del Tribunale dei minorenni, al di là delle cose generali che si sanno che si dicono. Il Tribunale dei minorenni in generale, quel presidente che impostazione dà?

Si è visto come il fluire delle comunicazioni tra attori, in particolare tra gli operatori dei Servizi e della Giustizia, sia uno degli snodi che avvicina la risoluzione dei punti più complessi e spinosi, come allo stesso tempo permette la riduzione degli atteggiamenti pregiudiziali. Basta ricordare per questo i dati presentati nell'ultima tabella. Le possibilità di confronto istituzionale sulle questioni più generali devono accompagnarsi a quelle più specifiche sui singoli casi, pur all'interno dei nuovi dettami previsti dalla legge in ordine al giusto processo. Accanto agli aspetti già visti in precedenza, secondo un giudice onorario, bastano anche "piccole" cose per costruire le opportunità di questo fluire; cambiamenti che però richiedono risorse, anche se non proprio esose.

ER10

A me piacerebbe per esempio è un mio pallino, come giudice onorario ne ho anche parlato, che si costruisse all'interno di questo Tribunale un punto informativo cioè un punto dove arrivano le persone, trovano qualcuno competente che ti sa dire più o meno quella carta sia che cosa devo fare cioè dia delle istruzioni e può rispondere al telefono quando magari i giudici non ci sono perché per esempio adesso è un orario pomeridiano, non so quanti giudici togati sono in Servizio ma so perfettamente quante assistenti sociali oggi a quest'ora stanno lavorando e hanno bisogno magari, in tempi brevi di avere un confronto perché è cambiato qualcosa nel decreto e vorrebbero dirlo subito al giudice, no? E' difficile, mi rendo conto che forse è un fantasticare vista la mole di lavoro che c'è qui e il numero di fascicoli che devono seguire i singoli magistrati, però sarebbe davvero il modo più efficace anche per affrontare dei problemi e per risolverli nell'arco di breve tempo se necessariamente poi farli incaricare o farli diventare più gravi di quello che sono. Non serve molto, degli strumenti informatici potrebbero già aiutarci, un punto informativo come ho detto prima potrebbe essere veramente già un modo per risolvere determinate situazioni in tempi brevi. Se una persona deve aspettare ore prima di poter solo sapere in cancelleria, a che punto è il suo fascicolo, che cosa si sono detti i giudici o i servizi hanno scritto al giudice allora.. invece se tu hai modo o attraverso un sito del Tribunale o in un punto informativo che ti dice "guarda è arrivata una relazione del Servizio, non te la posso dire ma c'è", allora uno arriva sa già c'è qualcosa che deve cercare di nuovo e non perde tempo

Si è più volte detto che un decreto generico non aiuta i Servizi nella sua implementazione. Le osservazioni migliorative non possono quindi che riandare a questo argomento, ma non solo sul versante dell'attività di formulazione del decreto da parte del Giudice, ma anche sulla formulazione della relazione e del progetto da parte del Servizio. I due versanti risultano strettamente connessi, se non si vuole che l'affidamento al Servizio si riduca a una mera

attività di monitoraggio non adeguata rispetto alla messa in campo di un tal decreto. Se non si vuole che il ruolo del Servizio sociale sia schiacciato sull’attività di controllo e non principalmente su quello di sostegno e di aiuto.

ER24

Secondo me da parte dei servizi ci sarebbe un po' bisogno di confrontarsi, di capire. Non tanto sul caso concreto che quello non avrebbe senso però anche su alcune prassi, come in alcune situazioni ci si può muovere ecco. Per esempio alcune novità, alcuni cambiamenti che sono avvenuti anche le cose che giustamente il Tribunale vuole rispetto a per esempio a come si fa il 403, che lo vuole se si fa se capita una situazione di emergenza e bisogna fare un 403 e lo vuole ricevere entro 48 quel provvedimento. Allora sono tutte informazioni che passano per scritto, tramite lettere, insomma non c'è mai un momento di confronto anche per dire "guardate dirsi questa cosa poi dal prossimo anno la cambiamo. Le relazioni adesso non le vorremmo più così ma le vorremmo in un certo modo". Secondo me anche questa cosa che ha proposto il Garante per esempio delle relazioni, è molto dettagliata, divisa per punti. All'inizio eravamo un po' così, insomma è un cambiamento comunque è un po' faticoso ecco, anche impostare il pensiero mentale quando fai una relazione. In realtà si sta rivelando molto utile e molto proficua secondo me anche a livello così, di come forse arriva al Tribunale.

Un intervento di dettaglio anche in riferimento a più Servizi e non sono al Servizio affidatario, che in alcuni casi viene richiesto al Tribunale per favorire l’integrazione tra Servizi di diversa natura. Ma non è certamente questa la strada per imporre o favorire l’integrazione tra Servizi e il lavoro di rete.

ER07

I decreti dovrebbero essere un po' più incisivi rispetto alla collaborazione con l’azienda USL, perché se non c’è quella, guarda che ti assicuro che il progetto è solo a metà! E molto spesso non c’è. Noi ce le vediamo le situazioni, e laddove ci sarebbe bisogno di una valutazione di un certo tipo che richiede comunque una professionalità specifica, noi non ce l’abbiamo e chiaramente il progetto è a metà, quindi forse... però capisco che non ha neanche senso se poi l’azienda USL ti dice che non ha le risorse, però loro devono essere poi coscienti e consapevoli che il progetto è a metà.

La definizione o quanto meno la prefigurazione dei tempi delle varie fasi procedurali, della durata del decreto, delle indagini sono l’altro aspetto che ricorre con maggiore insistenza e che si chiede siano parte integrante del decreto, per evitare affidamenti sine die, laddove i servizi, oberati di altri casi più urgenti, perderanno di vista la situazione.

ER16

Io credo che noi dobbiamo assolutamente essere al corrente non tanto dei contenuti delle indagini quanto della tempistica perché se io ho una bambina abusata devo sapere che per il prossimo anno non la posso nemmeno ascoltare su quelle cose che sono successe perché ci sono indagini in corso e devo sapere quando le indagini si chiudono. Anche questo caso qui è più un problema dell’ordinario credo però da questo punto di vista noi dobbiamo assolutamente essere maggiormente coinvolti così come dobbiamo sapere tutte le decisioni che il giudice assume su un caso di separazione conflittuale. Non posso sapere 3 mesi dopo perché la signora mi porta la fotocopia del dispositivo su situazioni dove magari noi siamo già coinvolti perché il Tribunale ci ha chiesto delle cose quindi loro sanno che noi ci siamo però spesso non ci comunicano. Adesso qualche pubblico ministero vedo che proprio faxa la sentenza a volte insomma quindi. Però su quello sicuramente dobbiamo assolutamente migliorare così come credo che il giudice possa ogni tanto alzare la cornetta e chiederci conto al volo di quello che stiamo facendo su un determinato caso perché poi ci perdiamo anche noi, non è che solo il Tribunale si perde quindi

ER25

Quindi dei tempi congrui, però con un certo ritmo rispetto ai bisogni evolutivi dei bambini: questa

è sicuramente la richiesta principale.

C'è un altro aspetto che alcuni intervistati hanno posto in evidenza e che si pensa vada collocato in questo contesto cioè l'attività di ascolto dei bambini e dei ragazzi coinvolti. Nelle testimonianze raccolte lo spazio dato ai bambini è risultato pressoché assente. Nel focus della narrazione e dell'intervista vi sono sempre stati i genitori, ma come si sottolinea nei seguenti brani, gli esiti di una presa in carico sono in relazione anche alle pratiche di ascolto "attivo" dei bambini coinvolti. Anche da parte del giudice.

ER20

I bambini sono ascoltabili, al di là di quello che ci dice la legge che sono 12 anni, anche più piccoli se ritenuti... dai giudici quando sono grandi. 12 anni può essere una buona età. Prima devono essere ascoltati da noi, ma devono essere ascoltati per davvero, perché tante volte rischiamo di non ascoltarli e quindi di muoverci più sulla base di quanto ci raccontano gli adulti, parlo dei genitori, della scuola, parlo di chi può parlare in vece dei bambini e non ascoltare la voce dei bambini invece. I bambini sono da ascoltare sempre! Il bimbo di due anni ti dice comunque delle cose, te le dice sempre, quindi sono assolutamente da ascoltare.

ER11

Un po' più dettagliato lo vorrei, qualcosa un po' più di specifico rispetto ai minori. Perché tantissime volte, soprattutto per la psicologia clinica, se ci si soffrema soltanto sulla valutazione delle capacità genitoriali, i minori quasi non vengono conosciuti dagli psicologi, per cui questa parte che affrontiamo molto a livello sociale ed educativo, di fatto, a livello psicologico i minori non hanno valutazione. E anche la valutazione del rapporto genitori figli.

ER07

Ci devono essere più udienze: loro devono organizzare più udienze, e con i minori ovviamente di una certa età, e anche con la famiglia d'origine. Perché è giusto anche a un certo punto, con la collaborazione del giudice onorario perché no, che verifichino con la famiglia d'origine le problematiche che ci sono e con loro facciano un po' il punto della situazione. Questo mi sento dirlo perché è una cosa che viene molto, molto disattesa.

Infine, la costruzione di condizioni formali e sostanziali utili a sostenere e a implementare nel miglior modo possibile il lavoro sociale con i bambini e le loro famiglie, non può prescindere dall'attuale situazione di criticità che negli ultimi anni ha investito l'organizzazione dei Servizi sociali su base territoriale, ma anche dal cronico sottodimensionamento del personale giudiziario.

**Parte III
ALLEGATI**

Sommario

III. 1

Scheda di rilevazione dei fascicoli presso il Tribunale dei minorenni
27 febbraio 2013

III.2

B. L'indagine campionaria: *La distribuzione dei dati raccolti*

III. 3

Le interviste qualitative ai testimoni privilegiati: *L'Elenco degli intervistati*

III. 4

Traccia per le interviste ai testimoni privilegiati

III. 1
Scheda di rilevazione dei fascicoli presso il Tribunale dei minorenni
27 febbraio 2013

Quesito	Num. caratt.	Natura dato	Modalità risposta	Note, osservazioni
1a. Numero progressivo fascicolo	3	numerico		Numero stabilito dal rilevatore
1b. Data apertura fascicolo	10	stringa	gg/mm/aaaa	Solo i fascicoli aperti tra il 2008-2012
1c. Natura fascicolo	1	numerico	1. aperto 2. in fase di archiviazione	Non si considerano i fascicolo archiviati
1d. Fascicolo unito al precedente o al successivo?	1	numerico	0. no 1. sì	Si compila una scheda quanti sono i fascicoli <u>aperti</u>
2. Ricorrente	1	numerico	1. pm 2. parte	
3a. Articolo 1 apertura fascicolo	3	numerico	330 333 9 25	Arts. 330, 333 c.c; art. 9 L. 184/83; art. 25 R.D.L.
3b. Articolo 2 apertura fascicolo	3	numerico	330 333 9 25	Arts. 330, 333 c.c; art. 9 L. 184/83; art. 25 R.D.L.
3c. Articolo 3 apertura fascicolo	3	numerico	330 333 9 25	Arts. 330, 333 c.c; art. 9 L. 184/83; art. 25 R.D.L.
3d. Articolo 1 apertura fascicolo	3	numerico	330 333 9 25	Arts. 330, 333 c.c; art. 9 L. 184/83; art. 25 R.D.L.
4. Numero bambini coinvolti nel fascicolo	2	numerico		
5a. Anno nascita bambino 1	4	numerico	Aaaa	
5b. Anno nascita bambino 2	4	numerico	Aaaa	
5c. Anno nascita bambino 3	4	numerico	Aaaa	
5d. Anno nascita bambino 4	4	numerico	Aaaa	
6a. Residenza bambino 1	5	Stringa	Aslxx oppure codice provincia	Per Lazio e Veneto: aslxx; Per ER: prov. Si intende la residenza <u>all'apertura</u> del fascicolo.
6b. Residenza bambino 2	5	Stringa	Aslxx oppure codice provincia	Id
6c. Residenza bambino 3	5	Stringa	Aslxx oppure codice provincia	Id
6d. Residenza bambino 4	5	Stringa	Aslxx oppure codice provincia	Id
7a. Cittadinanza bambino 1	10	Stringa	Per esteso	
7b. Cittadinanza bambino 2	10	Stringa	Per esteso	
7c. Cittadinanza bambino 3	10	Stringa	Per esteso	
7d. Cittadinanza bambino 4	10	Stringa	Per esteso	
8a. Convivenza bambino1	2	numerico	1. con entrambi i genitori 2. con un solo genitore 3. con un solo genitore e con parenti 4. in famiglia ricostituita (con un genitore e un nuovo compagna/o del genitore) 5. solo con parenti 6. in affido familiare residenziale 7. in comunità residenziale 8. in comunità con un genitore 9. in ospedale 10. altro	Si intende la convivenza del bambino <u>all'apertura</u> del fascicolo
8a.1 In caso di sintesi 10 (altro)		stringa	Per esteso	Indicare la convivenza del convivenza del minore
8b. Convivenza bambino2	2	numerico	Id.	Id.
8b.1 In caso di sintesi 10		stringa	Per esteso	Indicare la convivenza del

(altro)				convivenza del minore
8c. Convivenza bambino3	2	numerico	Id.	Id.
8d. Convivenza bambino4	2	Numerico	Id	Id.
9a1. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore1	2	Numerico	1. Nessuna specifica problematica 2. Problemi relazionali e comportamentali 3. Dipendenze 4. Presunto stato di abbandono 5. Problemi sanitari 6. Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedo-pornografia 7. Altre forme di violenza e maltrattamento subite (violenza assistita) 8. Comportamenti di grave devianza 9. Problemi di autonomia, disabilità 10. Coinvolto in procedure penali 11. Gestante/madre minorenne 12. Abbandono scolastico 19. altro (specificare) 20. Non conosciuto	Le modalità di risposta sono da intendere anche nei casi di sospetto. Attenzione sono motivazioni riferite al minore! Non c'è ordine gerarchico nelle tre possibilità di risposta
9b1. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore1	2	Numerico	Id.	Id.
9c1. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore1	2	Numerico	Id.	Id.
9a2. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore2	2	Numerico	Id.	Id.
9b2. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore2	2	Numerico	Id.	Id.
9c2. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore2	2	Numerico	Id.	Id.
9a3. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore3	2	Numerico	Id.	Id.
9b3. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore3	2	Numerico	Id.	Id.
9c3. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore3	2	Numerico	Id.	Id.
9a4. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore4	2	Numerico	Id.	Id.
9b4. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore4	2	Numerico	Id.	Id.
9c4. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto al minore4	2	Numerico	Id.	Id.
10a. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto alla famiglia	2	Numerico	1. Nessuna specifica problematica 2. Fragilità/inadeguatezza genitoriale, problematiche socio-educative e relazionali 3. Incuria, trascuratezza 4. Dipendenza 5. Problematiche psichiatriche 6. Altre problematiche sanitarie 7. Grave conflittualità familiare 8. Famiglia maltrattante 9. Famiglia abusante 10. Problemi giudiziari 11. Fallimento affido preadottivo nel I	Le modalità di risposta sono da intendere anche nei casi di sospetto. Attenzione sono motivazioni riferite alla famiglia! Non c'è ordine gerarchico nelle tre possibilità di risposta

			anno 12. Inadempienza obblighi sanitari 13. Difficoltà economiche, abitativa 19. altro (specificare) 20. Non conosciuto	
10b. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto alla famiglia	2	Numerico	Id	Id.
10c. Principali motivazioni richiesta intervento AG rispetto alla famiglia	2	Numerico	Id	Id.
10d. In caso di sintesi 19 (altro)		stringa	Per esteso	Indicare la motivazione rispetto alla famiglia
11. Numero di decreti presenti nel fascicolo	2	Numerico		Tutti i decreti, non solo i decreti di affido
12. Data ultimo decreto	10	Stringa	gg/mm/aaaa	Non necessariamente il decreto di affido
13a. Data primo decreto affido ai servizi	10	Stringa	gg/mm/aaaa	
13b. Numero ordine primo decreto a.s.	2	Numerico		Numero dell'ordine temporale di questo decreto nel complesso dei decreti
13c. Numero ordine bambino interessato dal primo decreto	1	Numerico		Riferito al numero d'ordine del bambino riportato nel quesito 5
13d. Numero ordine bambino interessato dal primo decreto	1	Numerico		Id
13e. Numero ordine bambino interessato dal primo decreto	1	Numerico		Id
13f. Numero ordine bambino interessato dal primo decreto	1	Numerico		Id
13g. Ente pubblico 01 a cui viene comunicato il decreto	1	Numerico	1. comune 2. servizio specifico comune 3. ente delegato (Ulss, azienda servizi, ..) 4. servizio specifico ente delegato	Nel caso il decreto non indichi il destinatario, si deve far riferimento all'invio da parte della cancelleria
13h. Ente pubblico 02 a cui viene comunicato il decreto	1	Numerico	Id.	
13i. Carattere del decreto	1	numerico	1. definitivo 2. provvisorio (non definitivo) 3. sentenza	Sentenza in caso di fascicolo in corso di archiviazione oppure art.9 adottabilità
13l. In caso di sentenza	1	numerico	1. adottabilità 2. non luogo a procedere	
13m. Decreto d'urgenza?	1	numerico	0. non specificato 1. d'urgenza 2. di conferma di precedente decreto d'urgenza	
13n. Trascrizione completa delle prescrizioni	libero	Stringa		Il testo va trascritto in modo completo. I nomi di persona e di luogo vanno sostituiti con X
13o. Sintesi dispositivi del decreto 01	2	Numerico	(di carattere generale) 1. Affido al servizio (generico) 2. Incarico di vigilanza e di sostegno 3. Incarico di attuare, in concerto con Asl, tutti gli interventi ritenuti utili 4. Formulazione del Progetto Quadro (o progetto di presa in carico) 5. Limitazione potestà 6. Sospensione potestà 7. Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento 8.... 9. Incarico di fornire sostegno economico, abitativo e lavorativo	

			<p><i>(Riguardanti il bambino)</i></p> <p>10. Richiesta valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore</p> <p>11. Incarico di provvedere al sostegno psicoterapeutico del minore o al monitoraggio dello stesso</p> <p>12. Divieto di espatio</p> <p><i>(Riguardanti i genitori)</i></p> <p>13. Richiesta valutazione competenze genitoriali o del rapporto genitori-figli</p> <p>14. Recupero delle competenze genitoriali (anche attraverso servizi specialistici)</p> <p>15. Allontanamento di uno dei genitori dall'abitazione</p> <p><i>(Riguardanti i rapporti bambino-genitori)</i></p> <p>16. Incarico di monitorare i rapporti tra il minore e il genitore non collocatario</p> <p>17. Mantenere, ripristinare, disciplinare la relazione tra il minore e i genitori in spazi protetti o spazi d'incontro</p> <p>18. Interrompere i rapporti con i familiari se disturbanti</p> <p><i>(riguardanti il collocamento del minore)</i></p> <p>20. Dispone collocamento presso uno dei genitori</p> <p>21. Incarico di provvedere a collocare il minore presso i parenti se idonei</p> <p>22. Incarico di provvedere a collocare il minore presso una struttura genitore-bambino</p> <p>23. Incarico di provvedere a inserire il minore presso una famiglia affidataria</p> <p>24. Incarico di provvedere a collocare il minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente</p> <p>25. Rientro del minore presso i familiari</p> <p>26. Collocamento in idoneo ambiente o idonea struttura diverso dal precedente</p> <p>27. Collocamento in famiglia affidataria diversa dalla precedente</p> <p><i>(riguardanti il mantenimento del collocamento del minore)</i></p> <p>30. Incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori</p> <p>31. Incarico di proseguire il collocamento del minore presso i parenti se idonei</p> <p>32. Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino</p> <p>33. Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una famiglia affidataria</p> <p>34. Incarico di proseguire il collocamento del minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente</p> <p>40. sospensione della procedura per un periodo di 6 mesi/un anno</p>
13p. Sintesi dispositivi 02	2	Numerico	Id.
13q. Sintesi dispositivi 03	2	Numerico	Id.
14a. Data secondo decreto affido ai servizi	10	Stringa	gg/mm/aaaa
14b. Numero ordine secondo decreto a.s.	2	Numerico	Numero dell'ordine di questo decreto nel complesso dei decreti
14c. Numero ordine bambino interessato dal secondo decreto	1	Numerico	Riportare numero dell'ordine del bambino riportato nel quesito 5
14d. Numero ordine bambino interessato dal secondo decreto	1	Numerico	Id
14e. Numero ordine bambino interessato dal secondo decreto	1	Numerico	Id
14f. Numero ordine bambino interessato dal secondo decreto	1	Numerico	Id
14g. Ente pubblico 01 a cui viene comunicato il decreto	1	Numerico	1. comune 2. servizio specifico comune 3. ente delegato (Ulss, azienda servizi, ..) 4. servizio specifico ente delegato 5. privato sociale (Roma)
14h. Ente pubblico 02 a cui viene comunicato il decreto	1	Numerico	Id.
14i. Carattere del decreto	1	numerico	1. definitivo
			Sentenza in caso di fascicolo in

			2. provvisorio 3. sentenza	corso di archiviazione oppure art.9 adottabilità
14l. In caso di sentenza	1	numerico	1. adottabilità 2. non luogo a procedere	
14m. decreto d'urgenza?	1	numerico	0. non specificato 1. d'urgenza 2. di conferma di precedente decreto d'urgenza	
14n. Trascrizione completa delle prescrizioni	Libero	Stringa		Il testo va trascritto in modo completo. I nomi di persona e di luogo vanno sostituiti con X
14o. Sintesi dispositivi 01	2	Numerico	<p><i>(di carattere generale)</i></p> <p>1. Affido al servizio (generico) 2. Incarico di vigilanza e di sostegno 3. Incarico di attuare, in concerto con Asl, tutti gli interventi ritenuti utili 4. Formulazione del Progetto Quadro (o progetto di presa in carico) 5. Limitazione potestà 6. Sospensione potestà 7. Autorizzazione forza pubblica o servizio psichiatrico per eseguire collocamento 8.... 9....</p> <p><i>(Riguardanti il bambino)</i></p> <p>10. Richiesta valutazione psicologica e psicoevolutiva del minore 11. Incarico di provvedere al sostegno psicoterapeutico del minore o al monitoraggio dello stesso 12. Divieto di espatrio</p> <p><i>(Riguardanti i genitori)</i></p> <p>13. Richiesta valutazione competenze genitoriali o del rapporto genitori-figli 14. Recupero delle competenze genitoriali (anche attraverso servizi specialistici) 15. Allontanamento di uno dei genitori dall'abitazione</p> <p><i>(Riguardanti i rapporti bambino-genitori)</i></p> <p>16. Incarico di monitorare i rapporti tra il minore e il genitore non collocatario 17. Mantenere, ripristinare, disciplinare la relazione tra il minore e i genitori in spazi protetti o spazi d'incontro 18....</p> <p><i>(riguardanti il collocamento del minore)</i></p> <p>20. Dispone collocamento presso uno dei genitori 21. Incarico di provvedere a collocare il minore presso i parenti se idonei 22. Incarico di provvedere a collocare il minore presso una struttura genitore- bambino 23. Incarico di provvedere a inserire il minore presso una famiglia affidataria 24. Incarico di provvedere a collocare il minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente 25....</p> <p><i>(riguardanti il mantenimento del collocamento del minore)</i></p> <p>30. Incarico di proseguire il collocamento presso uno dei genitori 31. Incarico di proseguire il collocamento del minore presso i parenti se idonei 32. Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una struttura genitore-bambino 33. Incarico di proseguire il collocamento del minore presso una famiglia affidataria 34. Incarico di proseguire il collocamento del minore presso un'idonea struttura o un idoneo ambiente</p>	
14p. Sintesi dispositivi 02	2	Numerico	Id.	
14q. Sintesi dispositivi 03	2	Numerico	Id.	

III. 2 L'affidamento al servizio sociale - Indagine campionaria telefonica, Emilia Romagna luglio-settembre 2013

Intervistato

Qual è il suo ente di appartenenza? (si intende l'ente con cui ha un contratto di lavoro; scrivere per esteso)

- Comune	49%
- Asp	22%
- Azienda Usl	14%
- Privato sociale	15%
Totale (n. casi=123)	100%

Che ruolo ricopre all'interno dell'organizzazione?

- ruolo operativo	73%
- responsabilità di coordinamento	19%
- responsabilità di ufficio	1%
- responsabile di servizio	6%
- dirigente	1%
Totale (n. casi=123)	100%

Da quanti anni lavora in questo servizio?

- fino a 5 anni	41%
- da 6 a 15 anni	34%
- oltre 15 anni	25%
Totale (n. casi=123)	100%

Da quanti anni lavora nell'ambito della protezione e tutela dei minori?

- fino a 5 anni	40%
- da 6 a 15 anni	40%
- oltre 15 anni	20%
Totale (n. casi=123)	100%

L'ufficio o il servizio in cui lavora si occupa di minori per funzione propria o delegata?

- funzione propria	55%
- delegata	45%
Totale (n. casi=123)	100%

L'ufficio o il servizio in cui lavora si occupa in modo esclusivo di tutela dei minori oppure anche di altre funzioni?

- sì, solo di minori	45%
- no, anche di altri soggetti	55%
Totale (n. casi=123)	100%

Lei personalmente si occupa in modo esclusivo di minori?

- sì, solo di minori	83%
- no, anche di altri soggetti	17%
Totale (n. casi=123)	100%

Mi può dire la sua età?

- fino a 35 anni	40%
- da 36 a 50 anni	38%
- oltre 50 anni	22%
Totale (n. casi=123)	100%

Il suo titolo di studio più elevato?

- scuola di servizio sociale (senza laurea)	9%
- corsi regionali abilitanti (senza laurea)	2%
- laurea servizio sociale	74%
- laurea in psicologia	4%
- laurea in scienze educative	11%
Totale (n. casi=123)	100%

Genere

- uomo	5%
- donna	95%
Totale (n. casi=123)	100%

Diffusione Affidamento al Servizio sociale

Tra i casi di tutela dei minori che ha seguito in questi ultimi anni, quanti sono interessati da un affidamento al Servizio sociale emesso dal Tribunale per i minorenni di Bologna?

- Nessun caso	0%
- Pochi casi	23%
- Abbastanza casi	49%
- Tutti o quasi tutti i casi che seguono (non saprei)	28%
Totale (n. casi=123)	100%

Indipendentemente dalla sua personale esperienza, quanto è diffuso l'affidamento al servizio sociale emesso dal Tribunale per i minorenni di Bologna?

- Per niente diffuso	0%
- Poco diffuso	5%
- Abbastanza diffuso	50%
- Molto diffuso	45%
(non saprei)	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Secondo lei il ricorso all'affidamento al Servizio sociale da parte del Tribunale per i minorenni negli ultimi anni è:

- in aumento	40%
- stabile	43%
- in diminuzione	11%
(non saprei)	6%
Totale (n. casi=123)	100%

Limitazione o non limitazione

Secondo il suo parere, l'affido al Servizio sociale incide sulla potestà genitoriale?

- sì	88%
- no	8%
- (non leggere) dipende se c'è un esplicito riferimento nel decreto	4%
(non saprei)	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Se sì,

A suo avviso questo cosa comporta?

- un affievolimento della potestà genitoriale	94%
- rappresenta una sorta di decadenza della potestà genitoriale	5%
- una sostituzione della potestà genitoriale	1%
(non saprei)	0%
Totale (n. casi=101)	100%

Secondo il suo parere, un generico (senza specifiche prescrizioni) decreto di affidamento al Servizio sociale permette agli operatori del Servizio sociale di decidere autonomamente in merito a:

	<i>Sì</i>	<i>No</i>	<i>Dipende</i>	<i>Non so</i>	<i>Totale</i>
- sospensione dei rapporti tra minore e genitori	18%	65%	17%	0%	100%
- regolazione dei rapporti tra genitori e figli	40%	44%	15%	1%	100%
- ricovero del minore in ambiente protetto	29%	55%	16%	0%	100%
- questioni scolastiche: iscrizione, ritiro pagella, ...	34%	61%	5%	0%	100%
- cambio residenza	13%	78%	5%	4%	100%
- visita medica pediatrica di base	37%	52%	11%	0%	100%
- valutazione psicologica del minore	36%	59%	5%	1%	100%

Nel caso i genitori non consentano ad uno specifico intervento (ad esempio, un intervento sanitario) oppure ad un'attività ritenuta necessaria per la tutela del minore, come si dovrebbe comportare il Servizio sociale affidatario?

- fare una segnalazione alla procura minorile	6%
- fare una segnalazione al giudice che ha emesso il decreto	72%
- chiedere un'autorizzazione al giudice	15%
- decidere al posto dei genitori	5%
- non è chiaro	1%
(non saprei)	1%
Totale (n. casi=123)	100%

Caratteristiche affido al Servizio sociale

Nella sua esperienza e in quella del suo Servizio i decreti di affido al Servizio sociale disposti dal Tribunale per i minorenni di Bologna sono per lo più

- generici	15%
- dettagliati	38%
- sia generici che dettagliati	47%
(non saprei)	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Lei ritiene che per il suo lavoro e per quello del suo servizio sia più utile un decreto di affidamento al Servizio di tipo:

- generico	1%
- dettagliato	94%
- dipende dai casi	5%
(non saprei)	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Secondo lei il livello di dettaglio del decreto da quali tra questi fattori dipende in modo principale?

- dallo stile del giudice	46%
- dall'esaustività delle informazioni inviate dal servizio	37%
- dalle caratteristiche del caso	11%
- dalla fase del procedimento giudiziario	4%
(non saprei)	2%
Totale (n. casi=123)	100%

Quali sono secondo lei gli ambiti in cui si collocano le norme a cui fanno riferimento i giudici del Tribunale per i minorenni nel disporre l'affidamento al Servizio sociale?

	<i>Sì</i>	<i>No</i>	<i>Non saprei</i>	<i>Totale</i>
- ambito amministrativo/rieducativo (art. 25 legge minorile)	22%	73%	5%	100%
- ambito civile (330, 333 codice civile)	97%	3%	0%	100%
Totale (n. casi=123)				

Decreti di affidamento al Servizio sociale da parte del Tribunale ordinario

Il servizio presso il quale lavora riceve regolarmente decreti di affidamento al Servizio sociale emessi dal Tribunale ordinario (attenzione, non da quello per i minorenni)?

- per niente	25%
- raramente	50%
- a volte	18%
- spesso	5%
(non saprei)	2%
Totale (n. casi=123)	100%

(Se ha risposto sì) In questi casi i decreti emessi dal Tribunale ordinario sono:

- generici	45%
- dettagliati	30%
- sia generici che dettagliati	20%
(non saprei)	5%
Totale (n. casi=28)	100%

(Se ha risposto sì) Secondo lei l'affidamento al servizio sociale è interpretato nello stesso modo dai giudici del Tribunale per i minorenni e dai giudici del Tribunale ordinario?

- sì, nello stesso modo	15%
- solo in parte	26%
- no, in modi differenti	39%
(non saprei)	20%
Totale (n. casi=28)	100%

(Se ha risposto "solo in parte" oppure "no") Secondo lei questa differenza a che cosa è principalmente imputabile?

- a una diversa conoscenza/interpretazione dello strumento	45%
- a una diversa conoscenza del mondo dei servizi	41%
- alla diversa tipologia delle situazioni trattate	12%
(non saprei)	2%
Totale (n. casi=42)	100%

Quali sono secondo lei gli ambiti in cui si collocano le norme a cui fanno riferimento i giudici dei Tribunali ordinari nel disporre l'affidamento al Servizio sociale?

	<i>Sì</i>	<i>No</i>	<i>Non saprei</i>	<i>Totale</i>
- ambito amministrativo/rieducativo (art. 25 legge minorile)	90%	4%	6%	100%
- ambito civile (330, 333 codice civile)	13%	79%	8%	100%
Totale (n. casi=123)				

Decreti/sentenze definitivi

Nella sua esperienza e in quella del suo Servizio, esclusi i casi di dichiarazione di adottabilità, l'affidamento al servizio sociale disposto con decreto o sentenza definitiva è frequente?

- Molto frequente	16%
- Abbastanza	43%
- Poco	36%
- Per niente frequente	2%
(non saprei)	3%
Totale (n. casi=123)	100%

Ritiene utile l'affidamento al servizio sociale disposto con sentenza definitiva?

- Sì, senz'altro	21%
- Sì, ma solo se è limitato nel tempo	66%
- No, non è mai utile	13%
Totale (n. casi=123)	100%

(Se risponde "no") Perché non lo ritiene utile?

	<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>
- perché di fatto il servizio rischia di non monitorare la situazione, assorbito dalle situazioni nuove e urgenti	50%	50%	100%
- perché quando il caso è chiuso, mutano gli equilibri tra il servizio e i genitori	21%	78%	100%
- perché di fronte a nuovi sviluppi o fatti nuovi non si sa che fare	64%	36%	100%
Totale (n. casi=123)			

In caso di sentenza definitiva, qualora la situazione del minore peggiori e siano necessari nuovi interventi in presenza di genitori non collaborativi, cosa può fare il Servizio sociale:

- inviare una relazione di aggiornamento al Tribunale minorile	17%
- inviare una segnalazione alla Procura minorile	81%
- decidere al posto dei genitori	0%
- Non è chiaro	1%
(non saprei)	1%
Totale (n. casi=123)	100%

In caso di decreto definitivo e qualora la situazione del minore migliori, il Servizio sociale può decidere di concludere la presa in carico?

- sì	23%
- no	77%
Totale (n. casi=123)	100%

Rapporti con gli avvocati di parte

Nella sua esperienza, che giudizio darebbe del rapporto con gli avvocati delle parti?

- quasi sempre positivo	12%
- quasi sempre negativo	15%
- dipende dai casi	70%
(non saprei)	3%
Totale (n. casi=123)	100%

Quali elementi a suo avviso condizionano principalmente il rapporto tra il servizio e l'avvocato?

- la formazione e sensibilità dell'avvocato	80%
- l'atteggiamento del genitore suo cliente	7%
- la formazione e sensibilità del servizio	7%
(non saprei)	6%
Totale (n. casi=123)	100%

Valutazioni generali

Secondo il suo parere l'affidamento al Servizio sociale è una responsabilità affidata:

- all'operatore che ha la presa in carico	30%
- all'équipe di operatori che ha in carico il caso	27%
- al responsabile del Servizio da cui dipende l'operatore	7%
- all'ente o all'amministrazione che ha la competenza	34%
(non saprei)	2%
Totale (n. casi=123)	100%

Secondo lei, per il suo lavoro l'affidamento al servizio sociale è uno strumento:

- molto utile	29%
- abbastanza utile	63%
- poco utile	8%
- per niente utile	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Secondo lei, per il suo lavoro l'affidamento al servizio sociale è uno strumento:

- molto efficace	10%
- abbastanza efficace	64%
- poco efficace	25%
- per niente efficace	1%
Totale (n. casi=123)	100%

A suo avviso, cosa potrebbe maggiormente contribuire a migliorare l'efficacia dell'affidamento al servizio sociale?

	<i>Molto</i>	<i>Abbast</i>	<i>Poco</i>	<i>Niente</i>	<i>Non so</i>	<i>Totale</i>
- un intervento normativo nazionale	30%	52%	12%	0%	6%	100%
- un utilizzo più mirato rispetto alle situazioni	51%	42%	7%	0%	0%	100%
- maggiore precisione su ambiti decisionali servizio e genitori	63%	30%	6%	1%	0%	100%
- stabilire la durata del decreto di affidamento	46%	36%	10%	5%	3%	100%
- avere un canale diretto di comunicazione con AG	89%	10%	1%	0%	0%	100%
Totale (n. casi=123)						

Ha mai partecipato ad attività formative riguardanti l'istituto dell'affido al Servizio sociale?

- sì	35%
- no	65%
Totale (n. casi=123)	100%

Riterrebbe utile partecipare ad attività formative riguardanti l'istituto dell'affido al Servizio sociale?

- sì	97%
- no	3%
Totale (n. casi=123)	100%

Domande generali sull'Ufficio di Garanzia

E' a conoscenza che in Emilia Romagna esiste (istituita per legge regionale) l'Autorità regionale di garanzia per la tutela dei diritti dell'infanzia (riprendere la specifica denominazione)

- Sì	100%
- Sì, mi pare	0%
- No	0%
Totale (n. casi=123)	100%

Secondo Lei, nell'attuale sistema dei servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza presenti in Emilia Romagna, la figura del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza ha un ruolo specifico, significativo e utile?

- Per nulla	3%
- Poco	22%
- Abbastanza	43%
- Molto	28%
(non saprei)	4%
Totale (n. casi=123)	100%

Sa chi è l'attuale Garante? (non leggere)

- giusto	85%
- non ricordo il nome	12%
- non so	3%
- altro nome	0%
Totale (n. casi=123)	100%

III. 3 Le interviste qualitative ai testimoni privilegiati: *le sigle degli intervistati*

ER01	Autorità giudiziaria
ER02	Operatore/referente del privato sociale
ER03	Avvocato
ER04	Operatore/referente del privato sociale
ER05	Operatore/Referente Servizi sociali
ER06	Operatore/Referente Servizi sociali
ER07	Operatore/Referente Servizi sociali
ER08	Operatore/Referente Servizi socio-sanitari
ER09	Operatore/Referente Servizi sociali
ER10	Autorità giudiziaria
ER11	Operatore/Referente Servizi sociali
ER12	Tribunale di Bologna
ER13	Operatore/Referente Servizi sociali
ER14	Autorità giudiziaria
ER15	Autorità giudiziaria
ER16	Operatore/Referente Servizi sociali
ER17	Operatore/Referente Servizi sociali
ER18	Operatore/Referente Servizi sociali
ER19	Operatore/Referente Servizi sociali
ER20	Operatore/Referente Servizi sociali
ER21	Operatore/Referente Servizi sociali
ER22	Operatore/Referente Servizi sociali
ER23	Autorità giudiziaria
ER24	Operatore/Referente Servizi sociali
ER25	Operatore/referente del privato sociale
ER26	Operatore/referente del privato sociale
ER27	Operatore/Referente Servizi sociali
ER28	Operatore/Referente Servizi sociali
ER29	Operatore/Referente Servizi sociali
ER30	Operatore/Referente Servizi sociali
ER31	Autorità giudiziaria
ER32	Operatore/Referente Servizi sociali
ER33	Operatore/Referente Servizi sociali
ER34	Avvocato
ER35	Operatore/Referente Servizi sociali
ER36	Autorità giudiziaria

III. 4 Traccia per le interviste ai testimoni privilegiati

I primi quesiti generativi

“Potrebbe per favore far mente locale all’ultimo decreto di affidamento al Servizio sociale in cui è stato/a coinvolto/a. Di che caso si trattava e a cosa faceva riferimento il decreto?”

“Potrebbe ora fare riferimento a una situazione in cui il decreto di affidamento al Servizio sociale ha sortito esiti diversi in termini di utilità nella presa della situazione?”

“In generale, le situazioni originate da un decreto di affidamento al Servizio sono più simili a quelle da lei descritte nel primo oppure nel secondo caso?”

I quesiti d’opinione e di valutazione

“In base all’esperienza da lei maturata, in quali casi un decreto di affidamento al Servizio sociale è utile al Servizio per affrontare al meglio la presa in carico delle situazioni?”

“In base all’esperienza da lei maturata, in quali casi un decreto di affidamento al Servizio sociale non è utile al Servizio per affrontare al meglio la presa in carico delle situazioni?”

“Quali sono secondo lei gli ambiti e l’estensione del potere che un provvedimento di affidamento al Servizio sociale conferisce agli operatori?”

“Secondo lei, quali sono solitamente dispositivi gli aspetti del decreto di affidamento meno chiari, che lasciano incertezze e dubbi nell’operatore sociale? Quali sono invece quelli più definiti che non lasciano spazio a notevoli incertezze?”

“Nella sua esperienza anche i Tribunali ordinari emanano provvedimenti di affidamento ai Servizi sociali?”

“Secondo lei il Tribunale per i minorenni e quello Ordinario dovrebbero aumentare, diminuire oppure proseguire come già fanno nel ricorso al decreto di affidamento al Servizio sociale?”.

“Secondo lei cosa dovrebbe contenere un decreto “ideale” di affidamento al Servizio sociale?”

Secondo lei, nel rapporto tra Servizi e Autorità giudiziaria (Tribunale per i minorenni, Procura minorile, Tribunale ordinario), quali sono le procedure e le prassi che valorizzano la professionalità degli operatori? Può fare un esempio?

“E quelle che, secondo lei, tendono a non valorizzarla? Può fare un esempio?”

“Quali sono secondo lei i compiti e le responsabilità del Servizio nel caso di un decreto definitivo del Tribunale per i minorenni con mantenimento dell’affidamento al Servizio sociale?”

“Potrebbe individuare dei consigli oppure delle raccomandazioni da dare a un suo collega da poco assunto in riferimento a come interpretare al meglio i dispositivi di un decreto di affidamento ai Servizi sociali?”

“E dei consigli oppure delle raccomandazioni al giudice del Tribunale per i minorenni, del Tribunale ordinario E della Corte d’Appello?

“Nella sua esperienza, come valuta il rapporto tra il Servizio affidatario e gli avvocati? Quali sono le procedure e le prassi che valorizzano le rispettive professionalità? Può fare un esempio?

“A suo parere servirebbe un chiarimento normativo sull’utilizzo del decreto di affidamento al Servizio sociale?”

“Ci sono altri aspetti (normativi, organizzativi, culturali, procedurali, ...) che secondo lei potrebbero migliorare i rapporti tra Servizio sociale e AG favorendo anche l’applicabilità dei decreti di AS?”