

Deliberazione della Giunta Regionale 19 gennaio 2010, n. 30-13077

L.184/83. Approvazione di indicazioni operative per i servizi sociali e sanitari in materia di segnalazione di minori in presunto stato di abbandono.

A relazione degli Assessori Migliasso, Artesio:

Premesso che:

la legge 4 maggio 1983 n. 184 “Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori” e sue successive modifiche, prevede nella parte relativa alla dichiarazione di adottabilità dei minori in situazione di abbandono, (art. 9) che chiunque ha facoltà di segnalare alla autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età;

evidenziato che tra i soggetti tenuti a riferire al più presto all’Autorità giudiziaria minorile sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono, sono in primo luogo indicati i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti in servizio di pubblica necessità;

considerato che con l’entrata in vigore, nel luglio 2007, della normativa procedurale contenuta nella Legge 149/01 di modifica della legge 4 maggio 1983 n.184, normativa che applica le regole del giusto processo al procedimento di adottabilità, il tema della segnalazione della presunta situazione di abbandono ha acquisito particolare rilievo all’interno della complessiva procedura finalizzata alla dichiarazione dello stato di adottabilità;

dato atto delle richieste pervenute dagli operatori sociali e sanitari dei servizi territoriali impegnati nell’ambito della tutela dei minori in situazione di pregiudizio, finalizzate ad un confronto con l’Autorità Giudiziaria minorile sul tema della segnalazione, a motivo dell’accresciuta complessità all’interno delle abituali prassi operative dei servizi, conseguente all’entrata in vigore delle citate disposizioni processuali;

evidenziato che, a fronte della delicatezza del settore di intervento, si è ritenuto opportuno prevedere la stesura di un documento contenente indicazioni operative per i Servizi Sociali e Sanitari, allo scopo di:

- 1) rendere per quanto possibile omogenee le prassi operative adottate sul territorio;
- 2) individuare criteri comuni di valutazione;
- 3) definire strumenti di rilevazione delle situazioni che comportano la segnalazione all’Autorità giudiziaria;
- 4) predisporre una traccia di relazione condivisa per gli organi giudiziari, in una prospettiva il più possibile prognostica ed evolutiva;
- 5) dotare i servizi di strumenti conoscitivi e metodologici che tengano conto delle esigenze derivanti dalle mutate previsioni normative con particolare riferimento ai rapporti con le Autorità Giudiziarie Minorili, al fine di pervenire a provvedimenti protettivi efficaci.

Tutto ciò considerato;

dato atto che la bozza delle indicazioni operative in oggetto è stata predisposta sulla base di quanto emerso attraverso un approfondito confronto con i rappresentanti delle Autorità Giudiziarie Minorili (Procura presso il Tribunale per i Minorenni, Tribunale per i Minorenni di Torino, Sezione minori Corte d’Appello), dei Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali, delle ASL, del Settore Regionale Programmazione Sanitaria e delle Associazioni di volontariato impegnate nel settore degli affidamenti e delle adozioni;

si ritiene opportuno procedere all’approvazione delle indicazioni operative in materia di segnalazione di minori in presunto stato di abbandono, di cui all’Allegato 1, unitamente agli ulteriori allegati di seguito elencati, parte integrante della presente Deliberazione:

-Allegato 2: criteri ed indicatori prognostici per la valutazione delle capacità genitoriali;

-Allegato 3: orientamenti della giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di stato di adottabilità;

-Allegato 4: traccia per la segnalazione dei minori alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni.

Tutto ciò premesso;

vista la legge 4 maggio 1983 n. 184;

vista la legge 28 marzo 2001 n. 149;

vista la L.R. n. 1/2004;

vista la L.R. n.23 del 28 luglio 2008;

acquisito il parere della Consulta Regionale Adozioni e Affidamenti, espresso in data 1/12/2009;

la Giunta regionale, a voti unanimi, espressi nei modi di legge,

delibera

- di approvare, per le ragioni in premessa descritte, le Indicazioni operative in materia di segnalazione di minori in presunto stato di abbandono, di cui all'Allegato 1, parte integrante alla presente deliberazione;

- di approvare, altresì, gli ulteriori Allegati di seguito elencati, anch'essi parte integrante della presente Deliberazione:

-Allegato 2: criteri ed indicatori prognostici per la valutazione delle capacità genitoriali;

-Allegato 3: orientamenti della giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di stato di adottabilità;

-Allegato 4: traccia per la segnalazione dei minori alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni;

- di dare atto che dall'attuazione del presente provvedimento non deriva alcun onere di spesa a carico dell'Amministrazione Regionale.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 14 del D.P.G.R. n. 8/R/2002.

(omissis)

Allegato

Indicazioni operative in materia di segnalazione di minori in presunto stato di abbandono

Premessa

Il tema della segnalazione della presunta situazione di abbandono ¹ha acquisito particolare rilievo con l'entrata in vigore, nel luglio del 2007, della normativa procedurale contenuta nella Legge n.149/01, (applicazione delle regole del giusto processo al procedimento di adottabilità) che prevede, fra l'altro, che una procedura di adottabilità possa essere instaurata solo a richiesta del PM e non più d'ufficio da parte del TM.

L'Amministrazione Regionale, raccogliendo le sollecitazioni emerse in occasione del seminario sull'affidamento familiare del 27 novembre 2007, dell'incontro con i referenti delle Equipages Adozioni del marzo u.s. e le istanze delle associazioni di volontariato impegnate nel settore degli affidamenti e delle adozioni, ha ritenuto pertanto opportuno avviare un confronto con la Procura presso il Tribunale per i Minorenni, lo stesso Tribunale per i Minorenni, la Corte d'Appello ed i servizi socio-sanitari del territorio sul tema della segnalazione del minore in presunta situazione di abbandono (ai sensi dell'art.9 della L.184/83) e sul significato che assume il termine di "abbandono" nell'attuale momento storico, anche alla luce dell'entrata in vigore delle disposizioni processuali prima citate.

Obiettivo del gruppo di lavoro è la predisposizione di indicazioni operative in materia, in termini di metodo e contenuto, condivise da tutte le istituzioni ed i soggetti interessati.

In specifico, tali indicazioni operative si propongono:

- 1) di rendere per quanto possibile omogenee le prassi operative adottate sul territorio;
- 2) di individuare criteri comuni di valutazione;
- 3) di definire strumenti di rilevazione delle situazioni che comportano la segnalazione all'Autorità giudiziaria;
- 4) di predisporre una traccia di relazione condivisa per gli organi giudiziari, in una prospettiva il più possibile prognostica ed evolutiva;
- 5) di dotare i servizi di strumenti conoscitivi e metodologici che tengano conto delle esigenze derivanti dalle mutate previsioni normative con particolare riferimento ai rapporti con le Autorità Giudiziarie Minorili, al fine di pervenire a provvedimenti protettivi efficaci.

Le indicazioni operative allegate sono rivolte a tutti gli operatori di base e/o specialisti, chiamati ad intervenire per garantire risposte integrate ai minori in difficoltà.

¹ È attualmente in atto, nella coscienza sociale e nella cultura giuridica, una revisione critica del concetto di abbandono. Nel testo del presente documento tuttavia, continuerà ad essere utilizzato il termine "situazione di abbandono" in quanto previsto dal legislatore da intendersi, in riferimento al minore, come " privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi" (Art. 8, L.184/83)

Le presenti indicazioni operative, oltre ad esaminare i presupposti giuridici per accertare lo stato di adottabilità, intendono approfondire i seguenti temi:

- criteri per la valutazione sia della condizione di rischio e/o pregiudizio in cui si trova il minore, sia della recuperabilità delle capacità genitoriali, e conseguenti modalità di sostegno alla famiglia;
- modalità di collaborazione e raccordo tra servizi sociali e sanitari e buone prassi;
- schema di segnalazione alla Procura.

1. Criteri per la valutazione delle competenze genitoriali e modalità di sostegno alla famiglia

1. a) Criteri per la valutazione delle competenze genitoriali

Occorre preliminarmente considerare come il fattore tempo riferito sia alla tempestività della segnalazione che dei conseguenti provvedimenti assunti dalla Autorità Giudiziaria a tutela del minore, riveste una importanza fondamentale nello svolgimento della procedura volta all'eventuale dichiarazione dello stato di adottabilità.

Il fattore tempo incide in modo ancora più determinante nella fase che precede la segnalazione da parte dei servizi sociali e sanitari del territorio, quella riferita in specifico alla rilevazione della condizione di malessere e disagio dei bambini, alla valutazione delle capacità genitoriali ed ai relativi margini e tempi di recuperabilità delle medesime.

L'individuazione e la condivisione di criteri ed indicatori comuni in tale ambito, sia sul versante sociale che sanitario, e delle principali aree di indagine, rappresentano uno strumento molto utile per garantire omogeneità alle prassi operative ed una ragionevole scansione temporale nello svolgimento e nella conclusione della valutazione.

Si richiama dunque l'importanza, per le ragioni fin qui esposte, che gli operatori interessati facciano riferimento a quanto contenuto nello schema in allegato (**Allegato 2**) in particolare per quanto riguarda gli indicatori prognostici di trattabilità ed i relativi tempi di verifica.

Per valutazione genitoriale si intende quell'insieme di osservazioni descrittive e qualitative delle competenze dei genitori o delle figure di accudimento che, a partire dai bisogni e dal disagio del minore, portano alla valutazione delle possibilità di recupero e alla individuazione degli interventi di sostegno necessari.

Sempre in merito alla valutazione della qualità del legame esistente tra il minore ed i genitori, è opportuno porre l'attenzione al fatto che sono frequenti le situazioni di bambini grandicelli, con un legame con i genitori che, sia pure non del tutto adeguato, tuttavia non risulta neppure scindibile; situazioni che comunque comportano la necessità di assumere una decisione sul futuro del minore (sostegno psicologico e/o educativo al minore e al suo nucleo familiare, affidamento a parenti, familiare, ecc...).

Una questione piuttosto rilevante riguarda la collocazione del minore che si trova in situazione di possibile pregiudizio, nel periodo considerato utile per lo sviluppo degli indicatori di trattabilità (vedi Allegato 2).

Si ricorda, a tale proposito, che la normativa in materia individua nell'affidamento familiare l'intervento prioritario a favore di un minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, rispetto all'inserimento in comunità.

1.b) Modalità di sostegno alla famiglia

Si richiama a tale proposito quanto previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di affidamento ed adozione (L.184/83), che sancisce come prioritario il diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia e dispone a favore della famiglia, ed in particolare dei nuclei familiari a rischio, interventi di sostegno ed aiuto da attuarsi da parte dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

La Legge regionale n.1/2004, nella sezione relativa alle politiche per le famiglie, nel riconoscere la famiglia come soggetto fondamentale per la formazione e la cura delle persone, prevede nell'ambito delle politiche per l'infanzia e la genitorialità, attività di sostegno alla famiglia ed alla genitorialità in base al criterio della " ...riduzione e rimozione delle condizioni di disagio individuale, familiare e sociale" (Art.44)².

Vi è comunque la necessità che tutti gli Enti gestori recepiscano, con specifica delibera, i contenuti della legge della Regione Piemonte n. 1/2004, che riconosce a ciascun cittadino il diritto ad accedere ad alcuni interventi assistenziali definiti dalla stessa legge, precisando però che le modalità di accesso devono essere "previste dall'Ente gestore istituzionale".

Si richiamano di seguito le principali tipologie di interventi individuati, in tale materia, dalla Regione Piemonte:

- sostegno economico;
- interventi di sostegno per famiglie in situazioni problematiche con figli neonati;
- sostegno educativo, anche domiciliare;
- sostegno alla coppia e mediazione familiare;
- inserimento agevolato all'asilo nido o presso altri servizi socio-educativi della prima infanzia;
- progetti per l'inserimento lavorativo (borse lavoro, tirocini lavorativi...);

2. In particolare si sottolinea l'importanza degli articoli 22 e 23 in cui:

- a) viene identificato *«nel bisogno il criterio di accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali»;*
- b) è sancita la priorità di intervento a favore dei *«soggetti in condizione di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro»*, nonché dei *«soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendano necessari interventi assistenziali»* e dei *«minori, specie se in condizione di disagio familiare»;*
- c) è previsto che *«la valutazione del bisogno si conclude con la predisposizione di un progetto personalizzato, concordato con la persona e la sua famiglia, finalizzato ad indicare la natura del bisogno, la complessità e l'intensità dell'intervento, la sua durata e i relativi costi»;*
- d) è consentita ai cittadini la presentazione di ricorsi *«contro l'eventuale motivato diniego»* delle prestazioni richieste.

- Inserimento delle gestanti in comunità, in gruppi appartamento o in altre tipologie di strutture per l'autonomia (appartamenti, pensionati, eventualmente con il sostegno di personale educativo);
- inserimento delle madri con bambino in comunità mamma/bambino, in gruppi appartamento o in altre tipologie di strutture per l'autonomia (appartamenti, pensionati, eventualmente con il sostegno di personale educativo);
- affidamento familiare diurno o residenziale;
- eventuali altre forme di sostegno dei Servizi sanitari e sociali.

2 . Presupposti giuridici per accertare lo stato di adottabilità: definizione normativa ed orientamenti giurisprudenziali

E' utile richiamare, preliminarmente, quanto contenuto dall'**art. 8 L.184/83** che recita *"Sono dichiarati in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio.*

La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche quando i minori si trovino presso istituti di assistenza pubblici o privati o comunità di tipo familiare ovvero siano in affidamento familiare.

Non sussiste causa di forza maggiore quando i soggetti di cui al comma 1 rifiutano le misure di sostegno offerte dai servizi sociali locali e tale rifiuto viene ritenuto ingiustificato dal giudice".

La situazione di abbandono fa riferimento ad un concetto complesso, il cui nucleo essenziale è rappresentato da una privazione di cure e assistenza non transitoria e di livello tale da comportare una rilevante compromissione dello sviluppo normale del minore.

Un altro aspetto sul quale occorre fare chiarezza si riferisce al concetto di "pregiudizio" ed all'interpretazione che dello stesso ne viene data dalle sentenze della Corte di Cassazione, in base alle quali devono ricorrere alcune condizioni specifiche per poterlo definire tale.

La sussistenza o meno di un pregiudizio effettivo e grave rappresenta un fondamentale criterio decisionale per la Procura della Repubblica per i Minorenni, ad esempio nel caso di ricorso al Tribunale per i Minorenni per l'assunzione di provvedimenti a tutela del minore.

Qualora lo stato di adottabilità derivi dal mancato riconoscimento del minore al momento della nascita, si richiama quanto contenuto nelle Linee guida in materia di interventi a favore dei minori non riconosciuti, in particolare per quanto riguarda le indicazioni operative rivolte ai servizi (DGR n. 11-7983 del 7 gennaio 2008).

Per quanto riguarda gli orientamenti della giurisprudenza in materia, si richiama quanto contenuto in alcune sentenze della Corte di Cassazione riportate in allegato **(Allegato 3)**.

3) La segnalazione alla luce dell'entrata in vigore delle disposizioni processuali di cui alla L.149/01

La procedura ed i soggetti coinvolti.

In via preliminare, si specifica che la segnalazione è una comunicazione dei **servizi socio assistenziali e sanitari** competenti finalizzata ad informare l'Autorità Giudiziaria degli elementi che hanno rilevato dal punto di vista tecnico-professionale sul pregiudizio in cui si troverebbe il minore.

Tale segnalazione determina l'interessamento al caso da parte dell'Autorità Giudiziaria e implica l'avvio di una collaborazione: essa costituisce un momento fondamentale del percorso di sostegno e di tutela del minore.

Si richiama, inoltre, quanto previsto dall' art. 9 in materia di (L.184/83) *..”chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, debbono riferire al più presto”* al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova

Si ricorda che tali soggetti devono attivarsi direttamente senza necessariamente passare dai servizi.

L'eventuale violazione dell'obbligo per il pubblico ufficiale od incaricato di pubblico servizio può determinare responsabilità anche a livello penale.

Con l'entrata in vigore il 1°luglio 2007 delle nuove norme processuali previste dalla L. 149/01, (applicazione delle regole del giusto processo al procedimento di adottabilità) l'iniziativa dell'avvio della procedura di adottabilità spetta alla **Procura della Repubblica**, la quale ha il dovere/potere di decidere se ricorrere o meno al Tribunale per i Minorenni.

La Procura, ricevuta la segnalazione, apre un fascicolo denominato “affari civili” e può essa stessa assumere, senza formalità di procedura, ulteriori informazioni e/o interloquire con il Servizio segnalante (o con altri) per meglio valutare se ricorrere al Tribunale per i Minorenni (e con quale tipo di richiesta: apertura di procedura di adottabilità o di volontaria giurisdizione) o archiviare subito gli atti o, eventualmente, dopo un periodo di monitoraggio sull'evoluzione del caso.

Fermo restando che, ove il Servizio ritenesse di trovarsi di fronte ad una situazione di abbandono, ovvero di privazione di assistenza morale e materiale, è tenuto a segnalarlo come tale, trattandosi di un caso di segnalazione obbligatoria ex art.9 - co.1- L.184/83; in concreto dunque sarà il PM titolare (e responsabile) del fascicolo Affari Civili a compiere le valutazioni ed assumere le determinazioni di cui sopra.

E' opportuno ribadire che il fascicolo “affari civili” è anche uno strumento della Procura per interloquire con i Servizi: infatti, con l'entrata in vigore delle citate norme processuali, è auspicabile che le Procure Minorili ed i servizi territoriali perfezionino i meccanismi di comunicazione ed interazione (comunque già in atto da tempo: si richiama al riguardo quanto scritto dalla Procura Minorile di Torino in data 7.2.2009 in un'ampia comunicazione

inviata sia ai Servizi socio-assistenziali che a quelli sanitari del Piemonte), fermo restando che la Procura, in quanto parte e non giudice, non svolge alcuna formale "istruttoria".

Occorre ribadire altresì che la Procura non ha il potere decisorio per l'emissione di alcun provvedimento; il ricorso della Procura al TM viene notificato all'utente ed è motivato con l'utilizzo di termini che si cerca di far risultare il più possibile chiari e comprensibili per il destinatario.

Nel caso in cui la Procura non ritenga sussistenti al momento, pur a fronte di segnalazione di un presunto stato di abbandono, gli estremi per un ricorso in tal senso, può chiedere al TM l'assunzione, nell'ambito di una procedura di volontaria giurisdizione, di provvedimenti prescrittivi o comunque limitativi della potestà genitoriale ed un tempo limitato di verifica come procedura transitoria in vista, sempreché ne ricorrano i presupposti, dell'apertura della procedura di adottabilità.

Si richiama l'attenzione sul fatto che, a seguito delle citate disposizioni processuali, sono stati introdotti nuovi soggetti nel procedimento di adottabilità: per garantire, infatti, che esso si svolga fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore, è nominato dal Tribunale per i Minorenni un **curatore speciale**, preferibilmente nella persona di un avvocato esperto in diritto minorile che lo difenderà nel procedimento .

Parimenti l'assistenza legale deve essere garantita, fin dall'inizio, a favore dei genitori o degli altri parenti di cui al comma 2, art. 10 L. 149/01.

L'introduzione di questi nuovi soggetti, e più in generale le modifiche introdotte dalle nuove norme processuali, comporta di conseguenza, per i servizi di territorio, un cambiamento nelle modalità operative.

4. Caratteristiche e contenuti della segnalazione

Come già richiamato in precedenza, con l'entrata in vigore delle nuove norme processuali previste dalla L.149/01, l'iniziativa dell'apertura della procedura di adottabilità spetta alla Procura.

Da quanto fin qui detto, si deduce l'importanza fondamentale della qualità della segnalazione ai fini dello sviluppo della procedura, in modo che la Procura sia nella condizione di decidere in merito alla presentazione o meno del ricorso.

Oltre all'incidenza del fattore tempo, prima esaminata, si richiama l'attenzione all'importanza di un approccio prospettico e prognostico da parte del Servizio o Servizi che segnala/segnalano, approccio che comporta una capacità in qualche modo predittiva, che non si limita a fotografare il presente, ma è in grado di prefigurare quale potrà essere il futuro di quel bambino, alla luce degli elementi di realtà esistenti, delle risorse presenti o potenziabili, dei tempi di recupero della famiglia, degli interventi fino a quel momento posti in essere e, soprattutto, del loro esito per il recupero di un adeguato contesto di crescita per il minore.

Un simile approccio risulta essere fondamentale ai fini della tutela del minore, con particolare riferimento all'emergere, al di là della situazione di pregiudizio, di una vera e

propria privazione di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi.

Poiché alla Procura spetta, nella formulazione del ricorso al Tribunale per i Minorenni, un giudizio prognostico, ne consegue che la segnalazione dei servizi dovrà essere il più possibile circostanziata, argomentata, supportata da esemplificazioni e riferimenti concreti e, si auspica, il risultato di un lavoro integrato tra i diversi professionisti coinvolti sulla situazione.

Rispetto ai **contenuti della segnalazione**, si richiama l'attenzione ai seguenti criteri di carattere generale, quali indicazioni utili per orientare la lettura dello schema di segnalazione di cui all'**Allegato 4**.

Il Servizio segnalante deve dar conto di elementi il più possibile concreti e documentabili riferiti agli interventi fino a quel momento realizzati, con relative esemplificazioni, prevedendo, inoltre, qualora si proponga un progetto di affidamento familiare, il sostegno alla famiglia di origine.

Occorre citare sempre la fonte delle notizie raccolte ed eventuali recapiti della persona dichiarante, allo scopo di sostanziare i fatti.

Devono essere richiamati eventuali provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria già assunti, in passato, nei confronti dello stesso minore o di altri minori del medesimo nucleo familiare.

La segnalazione deve dar conto della qualità e consistenza degli interventi attuati per il recupero delle capacità genitoriali e, contestualmente, del grado di collaborazione dimostrato da parte del nucleo familiare beneficiario di tali interventi.

Nel caso in cui i genitori non rispondano alle convocazioni, è necessario che quegli elementi che non è stato possibile raccogliere attraverso i genitori, vengano acquisiti, nel limite del possibile, altrimenti.

Tali informazioni dovranno riguardare la situazione sanitaria e scolastica del minore ed ogni altro aspetto rilevante del suo contesto di vita.

E' importante che la segnalazione contenga, se possibile, già in questa fase, notizie circostanziate sui **parenti** che hanno mantenuto rapporti significativi con il minore.

La valutazione andrebbe anche estesa, più in generale, agli adulti che hanno un rapporto considerato significativo con il minore, che se ne occupano e svolgono nei suoi confronti una funzione vicariante quella genitoriale o hanno il minore in affidamento, ad esempio nel caso di affidamento del minore a parenti.

A tale proposito, considerato che spesso gli affidi a parenti non hanno di fatto un carattere di temporaneità, occorre che il servizio segnalante effettui una valutazione anche sulla prevedibile "tenuta nel tempo" (o meno) e sulle capacità educative ed affettive di questi parenti, per supportare il proprio giudizio sulla congruità o meno, sul piano dell'assistenza morale e materiale al minore, di una soluzione in termini di affidamento parentale più o meno prolungato nel tempo (sia che esso sia già in atto sia che appaia eventualmente praticabile se è già emersa l'esistenza e la disponibilità di prossimi congiunti) e, comunque, per far pervenire all'autorità giudiziaria minorile il maggior numero di elementi utili per le determinazioni di competenza di essa.

Più in generale, per quanto riguarda l'accertamento delle disponibilità dei parenti del minore, occorre tenere presente che i servizi, già in sede di segnalazione, qualora le informazioni relative siano già disponibili, sono tenuti a darne conto (specificando anche i termini concreti di essa: all'affidamento, per quanto tempo ed a quali condizioni; o all' "appoggio esterno" a chi – coppia genitoriale o singolo genitore – dovrebbe continuare a farsi carico del minore, ecc.....); salvaguardando, in ogni caso, il principio della tempestività della segnalazione, visto che si parla di segnalazione di uno "stato di abbandono".

Se le risorse/disponibilità in questione, pur conosciute, dovessero, invece, rimanere "in ombra" perchè subito "scartate" dagli stessi servizi (in quanto ritenute inadeguate, secondo la valutazione professionale effettuata e motivata sino a quel momento dagli operatori), vi è il rischio che la questione si ripresenti in una fase più avanzata della procedura e possa portare anche, se fondata, alla revoca, se già pronunciata, della dichiarazione di stato di adottabilità o, diversamente, ad approfondimenti d'indagine con il ricorso, in particolare, alla consulenza tecnica d'ufficio, strumento importante ma che comporta, spesso, il rischio di una visione sganciata dal rapporto dei parenti con il minore nella normalità, cioè nella quotidianità, delle relazioni familiari.

A tal proposito si ricorda che la Corte di Cassazione sembra nel periodo più recente maggiormente rigorosa nel verificare l'effettiva sussistenza di rapporti significativi con il minore, come previsto dalla normativa in materia dopo la riforma di cui alla Legge 149/01; inoltre la presenza dei legali in tutte le fasi della procedura, oltre che il prioritario interesse del minore, rende ormai imprescindibile questo approfondimento da parte dei servizi.

La relazione deve essere esplicita anche nelle conclusioni: nell'ambito delle proprie specifiche competenze, il servizio segnalante può formulare un progetto d'intervento e richiedere una presa di posizione da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Si segnala, infine, che con la normativa entrata in vigore l'1.7.2007 non vi è più possibilità di opposizione al Tribunale minorile avverso la dichiarazione di stato di adottabilità emessa dallo stesso. Ora il Tribunale provvede con sentenza (anziché con decreto) e la prima forma di gravame chiama direttamente in causa la Corte d'Appello. E' bene che di ciò si tenga conto per avere un quadro realistico dei passaggi procedurali e dei relativi tempi (ora, in sostanza, il Tribunale si pronuncia una volta sola e dovrà disporre di tutti gli elementi necessari per una pronuncia che, per quanto lo riguarda, è conclusiva, salva la possibilità di diverse decisioni, da parte di altre Autorità Giudiziarie, nei successivi gradi di giudizio).

5. Modalità di collaborazione e raccordo tra servizi sociali e sanitari e buone prassi

La legge 184/83 così come modificata dalla legge 149/2001, "Diritto del minore ad una famiglia", stabilisce all'art. 1 il diritto per lo stesso di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. Lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali devono sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nella propria famiglia.

Sulla base del dettato normativo, il sostegno alle famiglie può prevedere un'attivazione di diverse tipologie di interventi e risorse (servizi primari quali asilo nido, scuole dell'infanzia e dell'obbligo, casa, trasporti, assistenza economica, aiuto nella gestione della vita quotidiana e sostegno educativo per l'inserimento sociale) finalizzati alla soddisfazione delle esigenze per le persone in difficoltà, evitando ogni forma di segregazione ed emarginazione, consentendo alle stesse la permanenza nel proprio nucleo, nella propria abitazione o comunque nel contesto sociale di appartenenza.

Per quanto riguarda gli interventi dei servizi sociali, si possono attivare, in base alla gravità della situazione, forme di sostegno finalizzate a sostenere la permanenza del minore presso la propria famiglia, oppure, ove esse non risultino risolutive o fin dall'inizio non percorribili, si dovrà ricorrere ad interventi più drastici quali l'allontanamento dalla famiglia.

Per quanto riguarda l'attività dei Servizi Sanitari, le principali forme di intervento che possono essere attivate sono:

- Consulenze ai Servizi Sociali, educativi e scolastici.
- Consulenze alle famiglie che ne facciano richiesta.
- Presa in carico psicologica e/o psicoterapeutica ai minori e alle famiglie su esplicita richiesta e consenso dell'esercente la potestà parentale.
- Valutazione delle capacità genitoriali e formulazione di un progetto di intervento su esplicito mandato dell'Autorità Giudiziaria.

Il Dipartimento Materno-Infantile è l'ambito organizzativo di riferimento per le politiche sanitarie locali: ad esso vanno ricondotte le forme di intervento sopra elencate che necessitano peraltro di essere condotte in integrazione con altri Servizi Sanitari e Sociali.

Tutte le iniziative ed interventi di cui sopra, se rivolti a situazioni che per la loro complessità richiedono un approccio multi professionale, devono essere attivati a seguito di percorsi di concertazione tra i Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali e le AA.SS.LL., che si auspica siano sanciti attraverso convenzioni e protocolli d'intesa, non solo per la progettazione e programmazione comune, ma anche rispetto alla compartecipazione gestionale, sia a livello tecnico-professionale che finanziario. Si veda al riguardo quanto richiamato a pag 4 in merito alla legge della Regione Piemonte num. 1/2004 e suo recepimento.

In particolare, si segnala l'opportunità di una presa in carico diretta da parte dei servizi di NPI o di Psicologia a seguito di segnalazione del Servizio sociale, senza che debba intervenire un esplicito incarico da parte del Tribunale.

A questo proposito, si possono citare buone prassi consolidate all'interno del territorio regionale, relativamente alle convenzioni per i minori disabili, con disturbi relazionali e rischio psicoevolutivo, le équipes sovrazionali adozioni, le équipes multidisciplinari per la segnalazione e la presa in carico dei minori vittime di abusi e maltrattamenti, gli affidamenti, nelle diverse fasi dalla promozione alla presa in carico, i progetti ex legge 285/97.

Allorché sono stati attuati i sostegni al fine di favorire la permanenza del minore presso il proprio nucleo familiare, ma questi non sono risultati utili o sufficienti per prevenire l'allontanamento del minore, i servizi sociali insieme ai servizi di Psicologia e NPI ed alle

altre professionalità coinvolte sono chiamati ad un'ulteriore verifica delle capacità genitoriali e della qualità della relazione esistente tra genitori e figli.

In specifico, la valutazione delle competenze genitoriali comporta la rilevazione degli aspetti psicologici, sociali e sanitari che sottende un lavoro integrato di diverse figure professionali. Agli psicologi del Servizio di NPI e del Servizio di Psicologia dell'Età Evolutiva spetta l'analisi del profilo evolutivo del minore e l'osservazione della relazione genitore/bambino. L'Assistente sociale, da parte sua, fornisce gli elementi di conoscenza del contesto ambientale, familiare, relazionale e lavorativo del nucleo e del minore.

Come si evince dall'**Allegato 2**, tale valutazione è complessa ed implica l'approfondimento di elementi sia sociali che psicologici, per cui è necessario che i Servizi Sanitari (NPI, Servizi di Psicologia e di Psichiatria, Ser.T.) ed i Servizi Sociali collaborino, anche attraverso specifici accordi definiti in sede locale.

L'obiettivo di tale collaborazione è la costruzione di una metodologia comune e condivisa, che diventi patrimonio dei diversi servizi e degli operatori dei comparti Sanitario e Socio assistenziale, nella presa in carico e nell'attuazione di progetti che affrontino situazioni familiari dove sono presenti e coinvolti soggetti in età evolutiva, potenzialmente "fragili", tutto ciò al fine di garantire interventi precoci e coordinati nelle situazioni a rischio, prima che queste causino danni irreversibili al minore.

Nell'ottica di cultura della tutela dell'infanzia, a tutti gli operatori che intervengono nel processo compete la valutazione della responsabilità genitoriale dell'adulto. In questi casi, tuttavia, è importante definire i ruoli e le funzioni dei servizi coinvolti e quali tipi di comunicazioni dare al minore, attraverso l'intervento dei Servizi Sociali e Sanitari.

Tali interventi e collaborazioni necessitano di continuità e funzionalità che possono essere assicurate attraverso specifiche formalizzazioni, concertate tra servizi sociali e sanitari, da attuarsi con accordi specifici quali protocolli d'intesa o convenzioni che, con riferimento alla procedura specifica individuata nel presente atto, individuino:

- le modalità di attivazione e coinvolgimento di tutti i servizi interessati;
- le modalità e le procedure per effettuare, laddove è necessario e possibile, una prima valutazione congiunta al fine di verificare l'eventuale situazione di pregiudizio ai fini della segnalazione all'Autorità Giudiziaria;
- il percorso per la definizione di una progettualità condivisa e l'eventuale accertamento delle carenze affettive-educative e per la valutazione delle capacità genitoriali, con rilevazione delle potenzialità e le eventuali risorse della famiglia allargata.

Si ritiene che l'ambito territoriale ottimale per l'adozione dei suddetti accordi coincida con il territorio di riferimento delle Aziende Sanitarie Locali.

6. Proposte formative

Per promuovere l'attuazione delle presenti indicazioni operative la Regione Piemonte si impegna ad organizzare attività di informazione destinate agli Operatori dei Servizi socio-assistenziali e sanitari territoriali.

Obiettivi principali delle attività formative saranno i seguenti:

- diffondere la conoscenza del provvedimento regionale;
- assicurare un'omogenea interpretazione ed applicazione del medesimo su tutto il territorio regionale;
- rafforzare ulteriormente le modalità di collaborazione già attive tra i diversi Servizi e tra i Servizi e le Autorità Giudiziarie per la tutela dei minori.

Criteria ed indicatori prognostici per la valutazione delle capacità genitoriali

Valutazione delle capacità genitoriali in ambito sociale

Ricordando che l'individuazione di criteri e indicatori è un mezzo e non uno scopo, la raccolta di queste informazioni permette di identificare su quali aree di pregiudizio si orientano le preoccupazioni per i bambini, mettendo in connessione le due dimensioni: una relativa alla gravità del danno/disagio di cui soffre il minore e l'altra relativa al grado di riconoscimento e disponibilità dei genitori a trattare il tema delle loro responsabilità. E' importante tenere conto della storia della famiglia e della durata dei sintomi di malessere.

Aree da sondare

1. Contesto Sociale
2. Come sta il bambino, storia del bambino, come stanno fratelli e sorelle
3. Rapporti tra genitori e bambino e gli altri fratelli/sorelle, rapporti nonni, genitori e nipoti
4. Storia individuale dei genitori e della coppia, famiglia nucleare e famiglia allargata
5. Relazione famiglia/servizi

In queste aree VA SEGNALATO IL TEMPO e la durata dei sintomi segnali di benessere /malessere

Per ognuna delle aree vanno presi in considerazione:

- I fattori di rischio
- I fattori di protezione
- I segnali di malessere/maltrattamento
- I segnali di benessere

1. Contesto sociale

- Fattori di rischio: Isolamento situazione abitativa, assenza e/o lavoro precario di uno o più componenti, eccessiva dipendenza dai servizi
- Fattori protettivi: Presenza di rete sociale, lavoro stabile, casa adeguata, reddito sufficiente
- Segnali malessere: Relazioni conflittuali nel contesto, mancata frequenza scolastica, frequentazioni inadeguate
- Segnali di benessere: Buon inserimento a scuola, relazioni amicali soddisfacenti

2. Come sta il bambino, come stanno fratelli e sorelle

- Fattori di rischio: Stato di salute precario, inserimento scolastico problematico, irregolarità dei ritmi di vita, trascuratezza generale del bambino, assenza di presa in carico sanitaria
- Fattori protettivi: Buono stato di salute, buon inserimento scolastico, regolarità nei ritmi di vita, cura nella persona, presa in carico sanitaria, utilizzo di diversi servizi per l'infanzia (inserimento del minore in attività sportive e/o ricreative)
- Segnali di malessere
 - Segni fisici: contusioni, lesioni, cicatrici, vestiti inadeguati, scarsa igiene, distorsione delle abitudini alimentari – denutrizione, ipernutrizione – disturbi organici non adeguatamente curati dai genitori, rallentamento nella crescita, ingestione di sostanze tossiche.
 - Segnali emotivi: tristezza, mancanza di fiducia in sé e nell'altro, stanchezza cronica, attenzione labile e scostante, stato d'ansia da eccessiva responsabilità, bisogno di contatto corporeo, contenimento, difficoltà di relazione.
 - Segni comportamentali: prolungate assenze e/o frequenza scolastica discontinua, scarso rendimento scolastico, difficoltà di apprendimento, iperattività e disturbo dell'attenzione, infortuni domestici frequenti, ritardo del linguaggio e/o psicomotorio, astenia, stanchezza, svogliatezza, ricerca di attenzioni, cibo o oggetti, atteggiamento incongruo nelle relazioni affettive, alternanza di comportamenti contrapposti, ritiro dalle relazioni, scarso interesse alle attività
- Segnali di benessere: Sviluppo psico fisico adeguato all'età, fiducia in sé e nell'altro, come segni comportamentali la frequenza scolastica regolare, il rendimento scolastico positivo, l'interesse per le attività e buone capacità relazionali

3. Rapporti tra genitori e bambino, fratelli e sorelle, nonni

- Fattori di rischio: Debole o assente capacità d'assunzione di responsabilità come genitore, scarsa capacità di anticipare i bisogni del bambino e prevenirlo dai pericoli, differenze valoriali e/o culturali tra

partner, dinamiche familiari complesse, disturbate, patologiche, complessi intrecci di alleanze, coalizioni nelle tre generazioni, percezioni e aspettative distorte del genitore nei confronti del minore e degli altri figli, omissioni nella cura dei figli quando le loro esigenze vanno interpretate e intuite, obiettive difficoltà organizzative nella cura e nell'investimento affettivo sui figli, relazioni qualitativamente carenti con le famiglie d'origine, assenza/carenza di riferimenti affettivi e di supporto per sé e nella cura dei figli, stile educativo anaffettivo insensibile, ostile, scarsa attitudine alla protezione dai pericoli fisici, ambientali e psicologici.

- Fattori protettivi: Stili educativi e concezioni condivise sulle modalità di allevamento e educazione dei figli, articolazione dei ruoli dei genitori nell'accudimento dei bambini in termini di impegno quotidiano, rete di supporti obiettivi e concreti provenienti dalle famiglie estese e/o amici, positiva qualità della vita di coppia e del clima familiare, capacità ad affrontare le novità, le tensioni, i problemi, consapevolezza dei bisogni dei figli in relazione alla propria età, propensione a sentirsi parte di un nucleo con obiettivi comuni.
- Segnali di malessere: Rapporto tra genitori e nonni caratterizzato da asprezze o incomprensioni, critica costante della nonna sull'operato della mamma anche in presenza dei nipoti, conflitto di coppia caratterizzato da disistima, disprezzo ed emarginazione reciproca, potere e sopraffazione di un partner sull'altro, interazioni distaccate, coercitive, trascuranti, ambiente familiare caratterizzato da mancanza di prevedibilità e caoticità, rifiuto del bisogno d'affetto del bambino, ridicolarizzazione della sua richiesta d'aiuto, scarse conoscenze e disinteresse per lo sviluppo del figlio, incompetenza nel riconoscere il significato del pianto e dell'umore, non conoscere cosa il figlio fa a scuola, quali amici frequenta,...relazioni difficili o caratterizzate da indifferenza o da disparità di trattamento, eccessiva gelosia fra fratelli, eccessiva dipendenza tra figli e genitori.
- Segnali di benessere: Capacità di giudicare e raccontare gli eventi passati e la relazione con i propri genitori, riconoscimento nel partner di competenze genitoriali, genitori o parenti che riescono a tutelare i bambini in difficoltà operando la difficile scelta di segnalare un congiunto o un partner, presenza di persone che svolgono un ruolo di supporto, buona autonomia.

4. Storia individuale dei genitori e della coppia

- Fattori di rischio: Povertà cronica, carenza di relazioni interpersonali, famiglie monoparentali, esperienza di rifiuto, violenza e abuso in infanzia, psicopatologia o devianza sociale, gravidanze non desiderate, relazioni difficili e conflittuali con la propria famiglia di origine, "sindrome di risarcimento"

- Fattori protettivi: Capacità di assumersi responsabilità, desiderio di migliorare e cambiare, rielaborazione della violenza subita nell'infanzia, autonomia personale, la relazione soddisfacente con almeno uno dei componenti della famiglia, capacità di gestire i conflitti, sentimenti di inadeguatezza per la dipendenza dai servizi
- Segnali di malessere: Dipendenza da sostanze stupefacenti e/o alcol, malattie psichiatriche, disinteresse per lo sviluppo del bambino, impulsività e perdita di controllo, conflitti tra la coppia e/o con la famiglia allargata, violenza domestica
- Segnali di benessere: Relazioni chiare e trasparenti nella coppia e con la famiglia, rete di supporto positiva, disponibilità al confronto, progetto di vita soddisfacente, facile temperamento dei bambini

5. Relazione famiglia/servizi

- Fattori di rischio: Atteggiamento assistenzialistico, atteggiamento di fuga dai servizi, atteggiamento di colpevolizzazione all'“esterno” rispetto agli avvenimenti (colpa degli operatori, famigliari, ecc), storia dei rapporti con servizi sociali e sanitari, incapacità di elaborazione degli avvenimenti , incapacità di assunzione di responsabilità, incapacità ad utilizzare gli aiuti concreti forniti dai servizi, comprovate esperienze negative precedenti: durata degli aiuti/problemi nel corso degli anni (fattore temporale) e ripetitività delle problematiche (fattore frequenza).
- Fattori protettivi: Capacità di rispettare gli impegni assunti in fase progettuale, comprovate esperienze positive precedenti: capacità di utilizzare gli aiuti forniti, condivisione del progetto con impegni ed assunzione di responsabilità, mantenimento nel tempo di rapporti significativi con i servizi, capacità di riconoscimento dei problemi presenti, capacità di elaborazione degli avvenimenti, capacità di assunzione di responsabilità con gli operatori dei servizi.
- Segnali di malessere: Quantità e durata nel tempo di interventi assistenziali/educativi, non rispetto degli appuntamenti fissati e/o di quanto previsto nei progetti, plurimi cambiamenti di servizio/residenza, richiesta ripetuta di cambio di operatori, numero di servizi conosciuti nel corso degli anni, numero di progetti falliti o con risultati negativi, richieste di aiuto non pertinenti rispetto alla situazione, adesione solo formale al progetto ed agli interventi proposti, non accettazione di interventi diagnostici e terapeutici (per coppia, singoli genitori, figli), messa in atto di meccanismi di difesa dai servizi e negazione di fatti concreti, utilizzo dei minori per ottenere servizi/prestazioni, ripetitività di comportamenti, minimizzazione dei problemi specifici rilevati dai servizi.
- Segnali di benessere: Impegni rispettati come previsto nel progetto condiviso (numero di compiti portati a termine nei tempi previsti), richieste

pertinenti e tempestive di aiuto ai servizi, utilizzo congruo degli aiuti forniti, accettazione di interventi diagnostici e terapeutici (per coppia, singoli genitori, figli).

La diagnosi sociale consiste in una sintesi degli elementi raccolti e la conseguente formulazione della condizione di benessere/rischio/danno in cui si trova il bambino.

Valutazione delle capacità genitoriali in ambito psicologico

AREE DI INDAGINE:

1. INDIVIDUALE

Indicatori prognostici

- Tipo di CONSAPEVOLEZZA/PERCEZIONE del problema e aderenza alla realtà da parte dei genitori
- Capacità di mettersi in discussione e chiedere aiuto
- Modalità di funzionamento della personalità (livello di controllo degli impulsi, capacità di tollerare le frustrazioni e modulare le relazioni affettive)
- Presenza di una psicopatologia o devianza
- Modelli operativi interni (stile di attaccamento proposto al bambino e trasmissione transgenerazionale)
- Capacità di riconoscere e rispondere ai bisogni del bambino e identificarne anche gli stati mentali
- Capacità di dare significato all'esperienza e condividere col figlio le implicazioni affettive ed emotive

Indicatori di trattabilità

- Presenza di un sufficiente livello di mobilità del funzionamento mentale pur in presenza di psicopatologia o devianza
- Riduzione dei meccanismi difensivi di negazione
- Comprensione della sofferenza del bambino
- Consapevolezza del danno arrecato al bambino attraverso la rilettura dei significati individuali e relazionali dei comportamenti pregiudizievoli
- Assunzione di responsabilità e assunzione di comportamenti riparativi
- Adesione al progetto proposto dagli operatori

Qualora tali indicatori non si sviluppino nell'arco di 8/12 mesi, la prognosi di trattabilità deve ritenersi negativa

2. COPPIA:

Indicatori prognostici

- Qualità della relazione di coppia e clima familiare (matrimonio, numero di figli, separazioni, aree di conflittualità, violenza domestica, ecc.)
- Qualità della funzione genitoriale condivisa (condivisione dello stile educativo e concezioni sull'allevamento dei figli)
- Qualità del MODELLO EDUCATIVO ANTROPOLOGICO CULTURALE anche in riferimento alla cultura di appartenenza
- Qualità della relazione con la propria famiglia di origine e/o con quella del partner
- Affidabilità e continuità nel ruolo genitoriale e di accudimento

Indicatori di trattabilità

- Capacità di gestire la conflittualità e di mantenere coesione interna
- Individuazione nella coppia di risorse attivabili per un cambiamento evolutivo
- Capacità da parte della coppia di utilizzare gli stimoli ricevuti ed individuare autonomamente delle strategie di cambiamento

3. CONTESTO FAMILIARE E SOCIALE

Indicatori prognostici

- Capacità di raccontare e riconoscere le principali criticità della propria storia di figlio all'interno delle relazioni familiari
- Presenza e qualità di eventuali legami irrisolti (non raggiungimento di una autonomia o della capacità di separazione/individuazione)
- Capacità di costruire e mantenere una rete di relazioni sociali (integrazione/isolamento sociale, reti familiari/amicali di supporto)

Indicatori di trattabilità

- Individuazione della famiglia allargata quale valida risorsa di sostegno
- Capacità di adattamento all'ambiente di vita e all'esperienza (utilizzo positivo di strumenti compensativi)

4. BAMBINO:

Indicatori prognostici

- Bisogni individuali e/o specifici in funzione della sua fase evolutiva
- Resilienza (intesa come soddisfacente proporzione tra la capacità di adattamento e il mantenimento di una propria integrità/benessere mentale ed emotivo)
- Livello di pervasività del danno
- Capacità di attivare l'Altro nella sua funzione genitoriale (affiliabilità..)
- Capacità di utilizzare attaccamenti multipli

Indicatori di gravità

- Significatività del danno psico-fisico evidenziato
- Precarietà delle condizioni evolutive e grave stato di sofferenza mentale a rischio di scompenso
- Qualità dell'attaccamento (di tipo disorganizzato-indifferenziato, distorto)
- Forte contrasto tra i bisogni particolari del bambino e la possibilità della famiglia di farsene carico in modo adeguato (attraverso cure sanitarie ecc.)

Qualora il danno psico-fisico sia in netta relazione con l'incapacità/inadeguatezza genitoriale, deve ritenersi prioritario l'intervento di tutela del minore e tale elemento va preso in attenta considerazione in merito alla pronuncia di un suo stato di abbandono, poiché è indice di una importante difficoltà a prendersi cura del figlio.

Orientamenti della giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di stato di adottabilità.

1. Il Concetto di stato di abbandono in generale. Si tratta di un concetto complesso, il cui nucleo essenziale è rappresentato da una carenza di cure e assistenza non transitoria e di livello tale da compromettere uno sviluppo normale del minore.

Cass. Sez. I, Sentenza 12/05/2006 n. 11019 (Rv. 591653)
Presidente: Luccioli MG. Estensore: Bonomo M.

In tema di adozione, l'art. 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (nel testo sostituito dalla legge 28 marzo 2001, n. 149) sancisce il diritto del minore di crescere e di essere educato nell'ambito della propria famiglia naturale, e mira a rendere effettivo questo diritto attraverso la predisposizione di interventi solidaristici di sostegno in caso di difficoltà della famiglia di origine, onde rimuovere le cause, di ordine economico o sociale, che possano precludere, in essa, una crescita serena del bambino. In questo contesto - di valorizzazione e di recupero, finché possibile, del legame di sangue, ed anche dei vincoli, come quelli con i nonni, che affondano le loro radici nella tradizione familiare, la quale trova il suo riconoscimento nella Costituzione (art. 29) - si rende necessario un particolare rigore, da parte del giudice del merito, nella valutazione della situazione di abbandono del minore quale presupposto per la dichiarazione dello stato di adottabilità, ad essa potendosi ricorrere solo in presenza di una situazione di carenza di cure materiali e morali, da parte dei genitori e degli stretti congiunti (ed a prescindere dalla imputabilità a costoro di detta situazione), tale da pregiudicare, in modo grave e non transeunte, lo sviluppo e l'equilibrio psico-fisico del minore stesso, e sempre che detta situazione sia accertata in concreto sulla base di riscontri obiettivi, non potendo la verifica dello stato di abbandono del minore essere rimessa ad una valutazione astratta, compiuta "ex ante", alla stregua di un giudizio prognostico fondato su indizi privi di valenza assoluta. (Nella specie, la Corte ha confermato la decisione di merito che aveva respinto l'appello della nonna materna di una minore nei confronti del rigetto della opposizione al decreto che aveva dichiarato lo stato di adottabilità della minore stessa, ritenendo l'appellante inadeguata al compito di allevare la bambina, che, qualora affidata a lei, secondo la valutazione del giudice di secondo grado - fondata su di una serie di elementi - si sarebbe trovata in un ambiente destabilizzante per il suo equilibrio).

2. Tenuto conto che la L. 184/83, modif. L. 149/01 sancisce in modo molto chiaro il diritto del minore a crescere nella propria famiglia, i servizi debbono in primo luogo attuare **interventi a sostegno** di tale nucleo.

Cass. Sez. I, Sentenza del 28/06/2006 n. 15011 (Rv. 589907)
Presidente: Luccioli MG. Estensore: Giusti A.

L'art. 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (nel testo novellato dalla legge 28 marzo 2001, n. 149) attribuisce al diritto del minore di crescere nell'ambito della propria famiglia un carattere prioritario, di talché nelle situazioni di difficoltà e di emarginazione della famiglia di origine, il recupero di questa, considerata come ambiente naturale, costituisce il mezzo preferenziale per garantire la crescita del bambino, ed impone ai Servizi sociali di non limitarsi a registrare passivamente le insufficienze della situazione in atto, ma di costruire, con gli opportuni strumenti di aiuto e di sostegno, nella famiglia del sangue, relazioni umane significative ed idonee al benessere del bambino. La richiamata valorizzazione del legame naturale - e, insieme, la logica di gradualità e di sussidiarietà degli interventi che ispira la legge novellata, in una prospettiva che assegna all'istituto dell'adozione il carattere di estremo rimedio - rende necessario un particolare rigore nella valutazione della situazione di abbandono, quale presupposto per la dichiarazione dello stato di adottabilità, che non può discendere da un mero apprezzamento circa la inidoneità dei genitori del minore cui non si accompagni l'ulteriore, positivo accertamento che tale inidoneità abbia provocato, o possa provocare, danni gravi ed irreversibili alla equilibrata crescita dell'interessato. (Enunciando il principio di cui in massima, la Corte ha confermato la sentenza di merito che aveva dichiarato lo stato di abbandono in un caso nel quale era stato accertato, all'esito di una rigorosa analisi istruttoria, che i genitori, dai quali erano già stati allontanati i primi quattro figli, vivevano in una situazione di assoluto degrado e si erano dimostrati assolutamente carenti sul piano psicologico e pedagogico, e quindi incapaci, pur con il sostegno dei Servizi, di offrire quel minimo di cure e di attenzioni indispensabile per non compromettere in modo grave e permanente lo sviluppo psicofisico del minore).

3. L'abbandono nei casi in cui i **genitori presentano una patologia**. L'accertamento di una patologia (disturbo mentale, tossicodipendenza o altre forme di patologia) non è di per sé sufficiente, dovendosi valutare gli effetti di essa rispetto al compito di crescita e educazione dei figli, nonché le possibili ricadute sul loro normale sviluppo.

Cass. Sez. I, Sentenza del 12/04/2006 n. 8527 (Rv. 588171)
Presidente: Luccioli MG. Estensore: Panzani L.

Perché si realizzi lo stato di abbandono che giustifica la dichiarazione di adottabilità di un minore, devono risultare, all'esito di un rigoroso accertamento, carenze materiali ed affettive di tale rilevanza da integrare, di per sé, una situazione di pregiudizio per il minore, tenuto anche conto dell'esigenza primaria che questi cresca nella famiglia di origine, esigenza che non può essere sacrificata per la semplice inadeguatezza dell'assistenza o degli atteggiamenti psicologici e/o educativi dei genitori, con la conseguenza che, ai fini della dichiarazione di adottabilità, non basta che risultino insufficienze o malattie mentali dei genitori, anche a carattere permanente, essendo in ogni caso necessario accertare se, in ragione di tali patologie, il genitore sia realmente inidoneo ad assumere e conservare piena consapevolezza dei propri compiti e delle proprie

responsabilità e ad offrire al minore quel minimo di cure materiali, calore affettivo e aiuto psicologico indispensabili per un'equilibrata e sana crescita psico-fisica. (Nell'enunciare il principio di cui in massima, la Corte ha confermato la decisione del giudice di merito, il quale, nel dichiarare lo stato di abbandono, aveva accertato, per un verso, che il disagio ambientale subito dal minore gli aveva procurato danni verosimilmente irreversibili, tanto che egli, presentando tutte le caratteristiche del bambino istituzionalizzato, si dimostrava incapace di instaurare rapporti significativi con l'adulto, non avendo mai avuto un rapporto con la madre; per l'altro verso, che anche la prognosi per il futuro era negativa, perché entrambi i genitori presentavano patologie che richiedevano terapie di lunga durata e di esito incerto).

4. La prognosi circa la recuperabilità del ruolo genitoriale deve essere effettuata attenendosi a criteri certi e realistici: i trattamenti eventualmente intrapresi debbono dar luogo ad una prognosi di riuscita, in tempi compatibili con le esigenze del minore.

Cass. Sez. I, Sentenza 28.10.2005 n. 21100

Presidente: Vitrone U. Estensore: Graziadei G.

Il terzo motivo del ricorso, con la deduzione d'inosservanza dell'art. 15 della legge n. 184 del 1983, è rivolto a sostenere l'assenza dei presupposti per la dichiarazione dello stato d'adottabilità, sul rilievo che A. non è mai rimasto privo di assistenza morale e materiale, che una sua condizione di abbandono non era ravvisabile per mere inadeguatezze o limitazioni della madre, e che in ogni caso non poteva essere trascurata l'ampia disponibilità della stessa madre e della nonna per un miglioramento della situazione.

Il motivo è infondato.

La ricorrente muove da corrette premesse, circa la non decisività ai fini in esame di semplici carenze caratteriali dei genitori e circa l'influenza dei loro atteggiamenti in atto e dei loro progetti per il futuro, ma non tiene conto che si va al di là della mera insufficienza dell'apporto dei genitori stessi, quando i loro contegni compromettano o determinino grave pericolo di compromissione per la salute e le possibilità di armonico sviluppo fisico e psichico del minore, e che inoltre quei successivi atteggiamenti e progetti devono essere, oltre che seri, oggettivamente idonei al recupero della situazione. A detti criteri si è attenuta la Corte d'appello, la quale ha confermato la dichiarazione d'adottabilità in esito all'accertamento che A. aveva ricevuto grave nocimento dalla convivenza fino all'età di quattro anni con la madre.

5. La giurisprudenza si è occupata anche dei rapporti tra **affidamento familiare** e dichiarazione dello stato di adottabilità, misure fondate su presupposti differenti.

Cass. Sez. I, Sentenza del 09/06/2005 n. 12168 (Rv. 584083)

Presidente: Saggio A. Estensore: Giuliani P.

In tema di adozione di minore, la situazione che giustifica l'affidamento eterofamiliare, a norma degli artt. 2 e segg. della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituiti dai corrispondenti articoli della legge 28 marzo 2001, n. 149, e

quella che conduce alla pronuncia di adottabilità si differenziano, in quanto la mancanza di "un ambiente familiare idoneo" è considerata, nel primo caso, temporanea e superabile con il detto affidamento, mentre, nel secondo caso, si ritiene che essa sia insuperabile e che non vi si possa ovviare se non per il tramite della dichiarazione di adottabilità. Ne consegue che legittimamente il giudice del merito, accertata l'insufficienza dell'assistenza morale e materiale dei genitori, non dipendente da causa di forza maggiore di carattere transitorio, dichiara il minore in stato di adottabilità, ove pure, per il passato, in analoga situazione, si sia provveduto con l'affidamento etero-familiare - che si sia rivelato inadatto a risolvere la condizione del minore -, il quale, di per sé, non è di impedimento alla dichiarazione anzidetta, in forza dell'espressa previsione dell'art. 8, secondo comma, della citata legge n. 184 del 1983 (non sostanzialmente modificato dall'art. 8 della legge n. 149 del 2001), atteso che anche la bontà dell'inserimento del minore presso gli affidatari, se, per un verso, è influente ai fini della successiva trasformazione dell'affidamento provvisorio in affidamento definitivo, non lo è affatto, per altro verso, ai fini del riscontro della sussistenza dello stato di abbandono.

6. La valutazione della **disponibilità dei parenti** che presentano istanza di affidamento del minore: condizione fondamentale per poter prendere in considerazione tale disponibilità è che tra i parenti e il minore esistano "**rapporti significativi**" (si vedano gli artt. 12 e 15 L. 184/83, modif. L. 149/01).

Cass. Sez. I, Sentenza del 10/08/2006 n. 18113 (Rv. 591546)
Presidente: Luccioli MG. Estensore: Giuliani P.

Il principio ispiratore della disciplina dell'adozione, secondo cui il minore ha diritto ad essere educato nella propria famiglia di origine, incontra i suoi limiti là dove questa non sia in grado di prestare, in via non transitoria, le cure necessarie, né di assicurare l'obbligo di mantenere, educare ed istruire la prole, con conseguente configurabilità dello stato di abbandono, il quale non viene meno per il solo fatto che al minore siano prestate le cure materiali essenziali da parte dei genitori o di taluno dei parenti entro il quarto grado, risultando necessario, in tal caso, accertare che l'ambiente domestico sia in grado di garantire un equilibrato ed armonioso sviluppo della personalità del minore, senza che, in particolare, la valutazione di idoneità dei medesimi parenti alla di lui assistenza possa prescindere dalla considerazione della pregressa condotta degli uni in relazione all'altro, come evidenziato dall'art. 12 della legge 4 maggio 1983, n. 184, che espressamente richiede il mantenimento di rapporti significativi con il minore. (Enunciando il principio di cui in massima, la Corte ha confermato la sentenza impugnata, la quale aveva dichiarato lo stato di adottabilità in un caso in cui il padre - ristretto in carcere - e la madre naturali della bambina erano stati giudicati gravemente ed irrimediabilmente inadeguati alla funzione genitoriale e i nonni materni, attraverso la loro presa di posizione "espulsiva" nei confronti della figlia, avevano trascurato l'esistenza della bambina, e quindi non avevano instaurato con la stessa alcun rapporto significativo, tenendo un comportamento rinunciatario e remissivo).

Cass. Sez. I, Sentenza del 9.7.2004 n. 12662
Presidente: Olla G. , Estensore: Giancola M.C.

La sentenza impugnata nel confermare lo stato di adottabilità della minore, sul presupposto della persistenza della sua situazione di abbandono, nonostante la sopravvenuta disponibilità all'assistenza morale e materiale manifestata dagli zii materni, appare avere pienamente rispettato ed applicato le regole di diritto ed i principi affermati da questa Suprema Corte, in base ai quali in primo luogo (tra le altre, Cass. Sez. I, 28/03/2002 n. 4503) « Il principio ispiratore della disciplina dell'adozione dei minori, secondo il quale il minore ha diritto ad essere educato nella propria famiglia di origine, incontra i suoi limiti laddove questa non sia in grado di prestare - in via non transitoria - le cure necessarie, né di assicurare l'adempimento dell'obbligo di mantenere, educare ed istruire la prole, la quale viene, pertanto, a trovarsi in stato di abbandono. Questo non viene meno per il solo fatto che al minore vengano prestate le cure materiali essenziali da parte dei genitori o di taluno dei parenti entro il quarto grado, essendo necessario, in tal caso accertare che l'ambiente familiare sia in grado di garantire un equilibrato ed armonioso sviluppo della personalità del minore». D'altra parte la valutazione di idoneità o meno dei parenti all'assistenza del minore non può prescindere dalla valutazione anche della pregressa condotta dei primi in rapporto al minore stesso, come anche evidenziato dall'art. 12 della legge 184 del 1983, che espressamente richiede il mantenimento di rapporti parentali significativi. Nella specie il giudice di merito, presa in considerazione anche, ma correttamente non solo, la disponibilità della zia materna e del rispettivo coniuge, peraltro solo sopravvenuta e, quindi, per tale aspetto negativamente apprezzata nello specifico contesto anche di acquisita consapevolezza da parte dei parenti della condizione della minore, ha ritenuto che le peculiarità dei caratteri e delle personalità dei coniugi P. - P., ormai evidentemente strutturate e, quindi, non riconducibili a situazioni contingenti e, comunque, superabili in tempi accettabili, fossero gravemente inadeguate rispetto alla situazione di fatto della nipote ed alle specifiche esigenze della stessa di sano ed equilibrato sviluppo psicofisico.

7. La **disponibilità all'accoglienza** dei parenti deve essere inoltre credibile (desumibile da comportamenti concreti, al di là di intenzioni o propositi generici) e idoneo ad ovviare allo stato di abbandono, nel senso di poter, se del caso, proteggere il minore dai comportamenti pregiudizievoli dei genitori.

Cass. Sez I, Sentenza del 8.8.2002 n. 11993
Presidente: Olla G. Estensore: Luccioli M.G.

Secondo il consolidato orientamento di questa Suprema Corte per "rapporti significativi " vanno intesi quei rapporti idonei a denotare un legame affettivo forte e duraturo, che trovi espressione in manifestazioni di interesse e di assistenza effettiva, nonché ad esprimere la potenziale disponibilità ed attitudine dei parenti in discorso a sopperire alle carenze dei genitori. Si è al riguardo precisato che detti rapporti devono essere attuali, attesa da un lato l'inequivoca indicazione espressa dalla norma con la formula "abbiano

mantenuto", considerata d'altro lato la richiamata ragione del coinvolgimento di tale categoria di persone. Essi inoltre devono essere connotati da reciprocità, essendo evidente che le relazioni psicologiche ed affettive in cui si sostanziano non possono non coinvolgere la sfera psicologica ed affettiva del minore, ed anzi imponendo il criterio fondamentale dell'interesse del minore una adeguata valutazione dei rapporti stessi nella prospettiva del bambino.

Ciò vale a dire che l'individuazione dei parenti che abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore va effettuata in termini di attualità, e quindi prescindendo da relazioni pregresse e successivamente interrottesi, e con riferimento a quei legami affettivi che si profilino intensi e perduranti nel tempo, con caratteri di reciprocità e con manifestazioni di interesse, coinvolgimento ed assistenza concreta, adatte ad esprimere non solo o non tanto la disponibilità e capacità dei parenti stessi di sopperire all'assenza o alle carenze dei genitori, ma la loro idoneità a sviluppare un rapporto già in atto in un ruolo più forte e coinvolgente sul piano della cura, dell'educazione e degli affetti.

La sentenza impugnata ha ravvisato la significatività del rapporto tra la R. e la minore sulla base di contatti risalenti ai primi anni di vita della bambina, riguardanti il periodo in cui ella viveva con i genitori in Germania e dei quali verosimilmente non conserva più alcun ricordo, e successivamente, dopo il suo rientro in Italia, di sporadiche visite e manifestazioni di interessamento, attraverso il telefono, circa la sua crescita, nonché, dopo l'inizio della procedura per l'adottabilità, del proposito dichiarato al giudice delegato all'istruttoria di prendersi cura della nipote, ed infine delle iniziative assunte in sede processuale attraverso l'opposizione al decreto di adottabilità, la proposizione dell'appello avverso la sentenza del primo giudice e la presentazione al Collegio per ribadire il proprio intendimento.

La Corte territoriale ha così recepito una nozione di " rapporti significativi" svincolata dal dato fattuale ed ancorata piuttosto a propositi ed intendimenti, valorizzando un atteggiamento psicologico che non ha trovato sbocco in alcun rapporto concreto ed attuale.

Cass. Sez. I, Sentenza 17.6.1998 n. 6035

Presidente: Corda M. Estensore: Graziadei G.

Quando il minore, nel rapporto con il genitore, non solo riceva prestazioni qualitativamente e quantitativamente insufficienti rispetto alle proprie irrinunciabili necessità psichiche e fisiche, ma subisca anche una condizione di pericolo, per la rilevante probabilità che il comportamento del genitore medesimo comprometta le sue possibilità di sviluppo sano ed equilibrato, l'esclusione dello stato d'abbandono, secondo le previsioni degli artt. 8 e 15 della legge n. 184 del 1983, non può discendere dalla mera presenza di un parente pronto ad offrire un contributo di tipo complementare ed integrativo, come invece nel caso di semplici lacune od inadeguatezze del genitore.

Nella delineata ipotesi, infatti, la scelta del mantenimento nell'ambito della famiglia "di sangue", secondo il criterio correttamente indicato dalla ricorrenti come prioritario per la difesa dell'interesse del minore, postula il reperimento di un parente, oltre che disposto ed in grado di erogare affetto e sostentamento, anche atto a dare un apporto più forte e consistente, per eliminare quella situazione a rischio ovvero

per creare protezione da essa, cioè idoneo a rimuovere o neutralizzare i contegni del genitore. In esito ad una penetrante e coordinata analisi dei numerosi elementi acquisiti nel corso del procedimento, la Corte d'appello ha espresso un argomentato convincimento circa la riconducibilità della fattispecie nella suddetta ipotesi. La dichiarazione dello stato d'adottabilità, in relazione alle circostanze fattuali acclerate, si conforma quindi ai menzionati principi, in quanto basata sul riscontro sia della negatività dei contegni della madre, implicanti una prognosi di radicale compromissione delle esigenze del minore nell'eventualità di un suo stabile inserimento o reinserimento nel relativo ambiente di vita, sia dell'incapacità della nonna (ancorché affettuosamente e lodevolmente disponibile) ad assumere funzioni sostitutive piene, svolgendo una supplenza integrale e protettiva.

TRACCIA PER LA SEGNALAZIONE DEL MINORE ALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI per eventuali provvedimenti ex artt. 330-333 c.c e legge 184/83 art. 9

FRONTESPIZIO

Servizio e operatore segnalanti

Eventuali altri destinatari della segnalazione ¹

Dati relativi al minore

Nome e Cognome

M F

Luogo e data di nascita

Residenza: Comune/Via

Cittadinanza

Scuola frequentata (precisare classe)

Eventuale occupazione lavorativa

¹ Si chiarisce che la segnalazione va indirizzata anche alla Procura presso il Tribunale Ordinario solo nei casi in cui si profilino ipotesi di reato a carico di adulti e non necessariamente negli stessi termini di cui alla segnalazione all'AG minorile, tenendosi conto della diversa finalità dei due invii. Quanto al Tribunale Civile, la segnalazione ad esso è necessaria ove risulti pendente causa di separazione o divorzio tra i genitori del minore, ovvero sia aperta, presso l'ufficio del Giudice Tutelare, tutela relativa al minore in questione.

RELAZIONE

Dati relativi ai genitori

- nome e cognome
- data di nascita
- luogo e residenza del/i genitore/i
- eventuali figli oltre quello segnalato con relativa data di nascita conviventi con il nucleo o collocati in altra sistemazione (specificare)
- eventuali altre segnalazioni pregresse e fascicoli esistenti presso il Tribunale per i Minorenni
- interventi attuati a sostegno del nucleo attuali e pregressi
- riferire qualora vi sia una sospensione della potestà genitoriale

INFORMAZIONI SUL NUCLEO FAMILIARE D'ORIGINE

- padre, madre, fratelli, sorelle, ed altri parenti conviventi, (es. zii, nonni) conviventi dei genitori e loro eventuali figli, altre persone conviventi;
- altri componenti familiari non conviventi

Per ognuna delle persone indicate:

- parentela con il minore
- cognome, nome, luogo e data di nascita, residenza e/o domicilio
- se straniero indicare permesso di soggiorno
- se deceduto, data e motivo di decesso

Con riferimento alla situazione del minore oggetto della relazione indicare quali siano i rapporti con il minore e le capacità di sopperire alle carenze dei genitori

- condizione economica
- condizione lavorativa
- condizione abitativa

-stato di salute (indicare l'eventuale presa in carico da parte del Sert o del Servizio di Salute Mentale)

- riferire eventuali provvedimenti già assunti dall'AG e, ove note, eventuali pendenze o condanne penali

STORIA E INFORMAZIONI SUL MINORE

(si ricorda di indicare sempre le fonti delle informazioni)

L'obiettivo è principalmente quello di mettere chi deve decidere (l'Autorità giudiziaria) nelle condizioni di assumere nel più breve tempo possibile la decisione più idonea per l'esclusivo interesse del minore.

In riferimento alla storia del minore possono, pertanto, essere presi in considerazione, in base all'età del minore ed alle caratteristiche del caso, gli elementi di seguito elencati:

- situazione familiare, socio economica, affettiva e relazionale in cui il bambino è venuto al mondo ed è cresciuto.

- dati anamnestici relativi alla storia del minore, con particolare attenzione all'aspetto sanitario (eventuali disabilità, sieropositività) e psicologico (eventuali ritardi e disturbi del comportamento);

- collocazione attuale del minore,

-eventuali precedenti collocazioni eterofamiliari del minore, motivazioni ed esito (per esempio progetto neonati, inserimento in comunità madre/bambino, affido a parenti)

- Interventi già effettuati dai Servizi socio assistenziali e sanitari e loro efficacia

- tempi e modalità di realizzazione e valutazione degli stessi

- altri servizi o agenzie educative coinvolti/e (ad es. insegnanti, operatori servizi educativi ecc) e loro valutazioni riferite agli esiti

- situazione attuale del minore sul piano sanitario, psicologico, ambientale (esempio, ricoveri ospedalieri, frequenti e prolungati, disturbi psicologici, conflitti e violenze interfamiliari)

-indicatori dello stato di pregiudizio in cui versa il minore

- inserimento scolastico ed eventuale affiancamento dell'insegnante di sostegno

- partecipazione ad attività extra scolastiche , ricreative , sportive

VALUTAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

- Motivo della segnalazione (descrizione dell'eventuale episodio acuto o delle ragioni complessive che giustificano la segnalazione)

- Diagnosi sociale e/o psicologica

- Proposta progettuale