

Deliberazione della Giunta Regionale 15 aprile 2014, n. 15-7432

**Approvazione di indicazioni operative per i servizi inerenti i luoghi per il diritto-dovere di visita e di relazione (cosidetti di luogo neutro).**

A relazione dell'Assessore Cavallera:

Premesso che:

la normativa di riferimento a livello nazionale ed internazionale in materia di salvaguardia e tutela dell'infanzia e dei minori, individua nella famiglia l'ambito privilegiato per la crescita educativa ed affettiva di un minore, prevedendo al contempo che vengano attuati, da parte dei competenti soggetti istituzionali, interventi di sostegno alla famiglia in quanto tale, ed in particolare alle famiglie in difficoltà, allo scopo di rendere effettivo il diritto del minore a permanere all'interno del proprio ambiente di vita scongiurandone, qualora possibile, l'allontanamento;

la legge 4 maggio 1983 n. 184 "Diritto del minore ad una famiglia" come modificata dalla L. 149/01, nello stabilire e rafforzare tale principio, prevede che i servizi debbano prioritariamente porre in essere tutti gli interventi di sostegno alla famiglia, perché questa riesca ad esprimere appieno le proprie risorse e potenzialità, assicurando un ambiente idoneo alla crescita dei propri figli;

nell'ambito di tali principi generali, l'art. 9 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo, siglata a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva in Italia con legge dello Stato n. 176/91 invita gli Stati a rispettare "il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente personali rapporti e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario al suo preminente interesse";

per quanto attiene l'ambito più specifico della salvaguardia dei legami familiari, la legge 8 febbraio 2006, n. 54 "Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli" stabilisce il diritto del minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascun genitore anche in caso di separazione e divorzio della coppia coniugata o di interruzione della convivenza della coppia di fatto, stabilendo inoltre la competenza dell'Autorità giudiziaria in materia di conflitto tra i genitori nelle situazioni di separazioni di fatto, legali e divorzio;

dato atto che, al fine di sostanziare tali previsioni normative, a partire dagli anni novanta, si è diffusa in Italia una rete di servizi per il diritto di visita e di relazione, più comunemente conosciuti e denominati come luoghi neutri, da intendersi come luoghi fisici e spazi specificamente dedicati, gestiti da personale educativo specializzato, finalizzati ad assicurare il mantenimento della relazione genitori-figli in un'ottica evolutiva della stessa, nei casi di separazione conflittuale e in tutti quei casi in cui il minore sia collocato fuori dalla propria famiglia d'origine;

considerato che, nel corso degli anni, gli interventi di luogo neutro si sono arricchiti di funzioni sempre più eterogenee ed articolate, rendendo quindi sempre più difficile e complessa la gestione e lo svolgimento degli stessi;

dato atto che, alla luce della rilevazione condotta dalla Regione Piemonte nell'anno 2011, risultavano esser attivi al 30 settembre 2011, interventi di luogo neutro per 1200 minori appartenenti a 1084 nuclei e che, sulla base di dati riferiti alla spesa sociale per l'anno 2011, risulta un totale di spesa sostenuta dagli Enti gestori, per la gestione dell'intervento di Luogo neutro, pari ad euro 2.465.446;

osservato inoltre che tali interventi sono, nella quasi totalità dei casi, disposti e prescritti dall'Autorità Giudiziaria, ed i relativi provvedimenti spesso riconducono, sotto la denominazione di luogo neutro, funzioni profondamente diverse tra loro, con conseguente difficoltà nella loro piena esecuzione da parte dei Servizi;

verificato che un aspetto aggiuntivo di criticità riguarda l'indeterminatezza temporale della durata di tale intervento, indeterminatezza che può provocare, nel tempo, una perdita di efficacia dello stesso;

constatato che, nonostante le citate previsioni normative ed affermazioni di principio, non è rintracciabile, all'interno del nostro ordinamento, alcuna norma giuridica che definisca in maniera esplicita gli interventi in luogo neutro o le pratiche di luogo neutro, con il conseguente rischio di modalità di intervento molto difformi sul territorio regionale;

valutato inoltre che, per le considerazioni fin qui richiamate, il luogo neutro in quanto tale è da considerarsi di per sé un intervento artificioso e che per tale ragione, debbano essere ricercati, laddove possibile, spazi per la sua realizzazione più vicini ai normali contesti di vita del minore oltre che contenuta, il più possibile, la durata;

evidenziato che, in base a quanto fin qui esposto, si è ritenuto opportuno prevedere la stesura di un documento contenente Indicazioni operative per i Servizi allo scopo di:

- ridefinire finalità e funzioni dell'intervento di luogo neutro;
- prevedere tempi definiti dell'intervento, in coerenza con altre previsioni normative regionali in materia;
- individuare interventi alternativi al luogo neutro ;
- delineare un'ipotesi organizzativa per gli Enti gestori, al fine di assicurare l'efficace espletamento degli interventi di luogo neutro;
- proporre alcuni criteri di massima, omogenei per tutto il territorio, per l'eventuale individuazione di una forma di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti, nell'ambito di un progetto di servizio;
- definire uno schema di relazione a cura dei servizi, sull'andamento degli incontri di luogo neutro, da trasmettere all'Autorità Giudiziaria;
- proporre un'ipotesi di fabbisogno orario per gli operatori articolato per funzioni e figure professionali.

Pertanto, la Direzione Regionale Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia ha attivato in data 17 maggio 2012 un tavolo di lavoro composto dai rappresentanti dei Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali e della Provincia di Torino. Quanto emerso dall'attività del tavolo, concluso a maggio 2013 è stato oggetto di successivo confronto, tra l'autunno 2013 ed i primi mesi del 2014, con le Autorità Giudiziarie Minorili ed il Tribunale Ordinario di Torino e di apposito tavolo tecnico della Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali, in occasione del quale sono state acquisite le osservazioni e proposte pervenute dall'UPP e dalla Città di Torino.

Viste, inoltre, le sollecitazioni degli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali e la specifica segnalazione della Città di Torino, volte ad evidenziare la gestione dei luoghi neutri stia diventando sempre più critica e complessa, in particolare in relazione all'aumento delle richieste provenienti dalle Autorità Giudiziarie, cui non corrispondono altrettante dimissioni, a causa della lunga durata dei progetti, ed alla diminuzione degli organici degli operatori preposti, fattori che concorrono a pregiudicare l'efficacia e la concreta praticabilità e continuità degli interventi di cui trattasi;

vista, pertanto, l'esigenza indifferibile ed urgente di garantire gli adempimenti disposti dai provvedimenti delle Autorità Giudiziarie a tutela dei minori, attraverso l'attivazione e la prosecuzione dei progetti ritenuti indispensabili, delimitando e circoscrivendo le funzioni fino ad oggi svolte dal luogo neutro, con apposite indicazioni a carattere regionale, volte altresì a migliorare la qualità del servizio stesso, con conseguenti positive ricadute nel superiore ed esclusivo interesse del minore.

Tutto ciò considerato, si ritiene opportuno procedere all'approvazione delle Indicazioni operative di cui all'Allegato 1) che costituisce parte integrante della presente deliberazione, quale documento elaborato in esito al citato percorso di confronto.

Tutto ciò premesso;

vista la legge 4 maggio 1983 n. 184;

vista la legge 28 marzo 2001, n.149;  
vista la L.R. 8 gennaio 2004, n.1;  
vista la legge 8 febbraio 2006, n. 54;  
vista la L.R. n. 23 del 28 luglio 2008;  
vista la D.G.R. n. 30-13077 del 19.1.2010;  
acquisito il parere della Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali, espresso in data 4 aprile 2014;  
la Giunta regionale, a voti unanimi, espressi nei modi di legge,

*delibera*

- di approvare, per le ragioni in premessa descritte, le indicazioni operative per i servizi inerenti i luoghi per il diritto-dovere di visita e di relazione (cosiddetti di luogo neutro), di cui all'Allegato 1, parte integrante della presente deliberazione;
- di dare atto che dall'attuazione del presente provvedimento non deriva alcun onere di spesa a carico dell'Amministrazione Regionale.

Contro la presente deliberazione è ammesso ricorso al T.A.R. entro 60 giorni, ovvero ricorso straordinario al Capo dello Stato entro 120 giorni dalla notificazione o dall'intervenuta piena conoscenza, ovvero l'azione innanzi al Giudice Ordinario, per tutelare un diritto soggettivo, entro il termine di prescrizione previsto dal Codice Civile.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul B.U. della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della L.R. 22/2010.

(omissis)

Allegato

## **ALLEGATO 1**

### **INDICAZIONI OPERATIVE PER I SERVIZI INERENTI I LUOGHI PER IL DIRITTO-DOVERE DI VISITA E DI RELAZIONE (COSIDDETTI DI LUOGO NEUTRO) NELLA REGIONE PIEMONTE.**

#### **INDICE**

##### **PREMESSA**

- 1 Considerazioni generali
- 2 Presupposti teorici e cornice normativa
- 3 La rilevazione condotta dalla Regione Piemonte nell'anno 2011
- 4 Lo scenario attuale
- 5 Ridefinizione di luogo neutro
  - 5a) I tempi dell'intervento
  - 5b) La rete dei servizi
- 6 Le funzioni prevalenti del luogo neutro
  - 6 a) La funzione facilitante
  - 6 b) La funzione protettiva
- 7 Interventi alternativi al luogo neutro
- 8 Proposte operative
  - 8a) ipotesi organizzativa
  - 8b) ipotesi metodologica: la realizzazione dell'intervento
- 9 Rapporti con le Autorità Giudiziarie
- 10 Ruolo dell'educatore
- 11 Ipotesi di compartecipazione alla spesa
- 12 Ipotesi di fabbisogno orario
- 13 Schema di relazione intermedia e finale

## **Premessa**

La Direzione Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia ha avviato, nel novembre del 2011, un'indagine conoscitiva presso gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, sull'attività svolta dai luoghi per il diritto-dovere di visita e di relazione (cosiddetti di Luogo Neutro) presenti sul territorio regionale, riferita all'anno 2011.

Attraverso tale ricognizione, la Regione si proponeva di acquisire elementi di conoscenza aggiornati sul funzionamento dei luoghi neutri e sulle eventuali, relative criticità derivanti sul piano operativo, al fine di procedere successivamente alla definizione di indicazioni in materia, estese a tutto il territorio regionale.

Nonostante la storia relativamente recente dello sviluppo dei luoghi per il diritto-dovere di visita e di relazione (che si colloca alla fine degli anni novanta, primo decennio del duemila), essi hanno assunto, nel corso degli anni, un'incidenza consistente all'interno delle attività dei Servizi territoriali e, più in generale, degli interventi a protezione e tutela del bambino, per la cura e salvaguardia dei suoi legami familiari.

Tale incidenza non si riferisce solamente alla quantità dei casi in carico, (al 30 settembre 2011 risultavano essere attivi interventi di luogo neutro per 1200 minori) ed alle conseguenti implicazioni di carattere organizzativo, ma alla complessità intrinseca a questo specifico tipo di attività nonché agli oneri economici che ne derivano per gli enti gestori.

A tale proposito, sulla base di dati riferiti alla rilevazione ISTAT della spesa sociale per l'anno 2011, risulta un totale di spesa sostenuta dagli Enti gestori per la gestione dell'intervento di Luogo neutro, pari ad € 2.465.446.

All'esito della citata ricognizione, i cui risultati sono ampiamente descritti e commentati nel presente allegato (cap.3), emergeva la necessità avviare un confronto ed un approfondimento con i servizi territoriali attraverso la costituzione di un tavolo di lavoro, finalizzato sia ad acquisire maggiori informazioni su alcuni aspetti di evidente criticità, sia ad avviare un ragionamento più complessivo sullo scenario attuale, in una prospettiva finalizzata alla costruzione condivisa di buone pratiche che rappresentino per i servizi territoriali un valido riferimento ed un utile supporto nella gestione della propria quotidianità operativa.

Gli Enti Gestori che vi hanno partecipato sono stati individuati in base ai seguenti criteri: il numero di casi in carico, la durata dei progetti e la rappresentatività territoriale.

Il tavolo ha visto, fin dall'inizio, la presenza dei rappresentanti di tali Enti, nella figura dall'assistente sociale e in molti casi anche dell'educatore di riferimento per la gestione del luogo neutro, nonché dei responsabili territoriali di tale attività.

Si è inoltre valutato importante prevedere la partecipazione della Provincia di Torino, la quale ha maturato negli anni una lunga e significativa esperienza nell'ambito dell'attività dei Luoghi neutri e della mediazione familiare, attraverso la costituzione di un tavolo di coordinamento interprovinciale e la realizzazione di percorsi di ricerca ed approfondimento i cui esiti sono peraltro citati in alcuni passaggi del presente allegato.

Quanto contenuto nel presente documento, è dunque l'esito di quanto emerso dal confronto tra i partecipanti al tavolo di lavoro, ma soprattutto degli approfondimenti che ciascun componente ha svolto presso il proprio ente gestore di appartenenza su alcune aree individuate dal gruppo come particolarmente critiche.

## 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

La nascita spontanea di forme d'intervento sociale rivolte ai minori di età per garantire la continuità dei legami origina in Francia e risale ai primi anni ottanta, con un anticipo di quasi un ventennio rispetto all'Italia<sup>1</sup>.

Nel nostro Paese, tra la fine degli anni novanta ed il primo decennio del duemila, si è assistito ad un incremento di Servizi di Luogo Neutro. Le città che hanno contribuito a promuovere e diffondere questa metodologia di intervento sono state principalmente Milano, Torino e Palermo<sup>2</sup>.

In generale nella realtà territoriale, l'impulso all'avvio traeva origine dalla necessità di organizzare dei luoghi specifici intesi come spazi accoglienti per affrancare i minori dalle distruttività relazionali e consentire ai genitori di sperimentarsi in una dimensione, seppur artificiosa, il più possibile vicina alla quotidianità, nell'ambito di incontri vigilati, su mandato dell'autorità giudiziaria .

Accanto alla precipua ed originaria funzione di tale tipo di intervento (luogo per il diritto-dovere di visita e di relazione), nel corso degli anni se ne sono aggiunte e sovrapposte altre, che hanno reso progressivamente più complessa e variegata la fisionomia del luogo neutro, ed anche più onerosa, da parte degli operatori, e dei servizi la gestione dello stesso sia sul piano organizzativo che su quello economico.

Nel corso del tempo, infatti, gli interventi di Luogo Neutro si sono arricchiti di contenuti e finalità diversificate, messe in atto quotidianamente dagli operatori psicosociali, a fronte di nodi critici e questioni controverse, nell'incontro tra provvedimenti giudiziari e metodologie operative.

---

<sup>1</sup> La **Francia**, con i "Points de Rencontre" è stata il primo Paese ad affrontare la questione dei Luoghi Neutri, assumendo un ruolo di modello per l'esperienza italiana. Parallelamente all'esperienza francese, in Gran Bretagna si sono affermati i "Child Contact Centres" quali luoghi d'incontro e di sostegno per genitori e bambini. Nel panorama internazionale, altre esperienze meritevoli d'interesse sono state quelle dei "Supervised Visitation" statunitensi e quella dei "Supervised Access Program" canadesi.

<sup>2</sup> La necessità di dare una forma strutturata e regolata agli incontri che già da tempo i Servizi Sociali organizzavano a **Torino** su richiesta/disposizione delle Autorità Giudiziarie minorili, e in particolare dal Tribunale Ordinario nelle cause di separazione e divorzio, ha trovato una concreta realizzazione attraverso l'utilizzo del 1° Piano Territoriale e dei finanziamenti previsti dalla Legge 285/97. Nel dicembre 1999 l'Amministrazione comunale istituiva così le équipes di Luogo Neutro a gestione diretta, di concerto con le ASL cittadine attraverso specifiche convenzioni. Successivi provvedimenti, a partire dal 2001, hanno permesso l'attivazione sistematica e stabile di luoghi neutri, individuando locali, assegnando i fondi per le attrezzature, ed attivando le iniziative di formazione, supervisione e ricerca. Si è arrivati così, nel maggio 2002 ad una specifica determinazione del Direttore della Divisione Servizi Sociali con cui venivano approvati l'assetto organizzativo e le procedure per le attività di 5 équipes di Luogo Neutro, con dimensione sovra circoscrizionale. Nell'avvio dell'attività gli operatori sono stati accompagnati da un importante e continuativo percorso di formazione, caratterizzato da una ricerca-azione, seminari di studio, percorsi di supervisione, l'organizzazione di un Convegno Internazionale svoltosi nel 2004 e dalla pubblicazione di due volumi sull'esperienza "La Terra di Mezzo" nel 2003 (Ed. Armando) e "I Colori del Neutro" nel 2008 (Franco Angeli).

Rispetto all'origine della pratiche di Luogo Neutro è interessante segnalare che inizialmente le visite in Luogo Neutro in Piemonte, venivano disposte dalla Magistratura (Piemonte e Valle d'Aosta) allo scopo di mantenere la relazione genitori-figli nei casi in cui la scissione della coppia era connotata da alta conflittualità.<sup>3</sup>

Nella sua originaria accezione il Luogo Neutro era quindi un luogo fisico utilizzato anche per la consegna del bambino da un genitore ad un altro in caso di alta conflittualità o per l'incontro tra il minore collocato in affidamento eterofamiliare e la sua famiglia d'origine per evitare la reciproca conoscenza tra le due famiglie.

Questo luogo fisico, quindi, poteva anche essere individuato in una ludoteca, un oratorio, un centro di volontariato.

Tale luogo si è trasformato nel tempo in un servizio, che attraverso le disposizioni della magistratura si è riempito di contenuti sempre più eterogenei e complessi come verrà meglio detto in seguito, accrescendo di conseguenza la complessità dell'intervento stesso.

L'approfondita ricerca condotta dalla Provincia di Torino, nel territorio della provincia, sulle pratiche per il diritto di visita e di relazione,<sup>4</sup> ha messo in evidenza i seguenti principali aspetti di criticità inerenti l'intervento, confermati anche dalla rilevazione condotta dalla Regione Piemonte e dall'attività del gruppo di lavoro costituito a livello regionale:

- *Diffusa percezione tra i servizi di un forte sbilanciamento delle funzione protettiva rispetto a quella della facilitazione della relazione ;*

- Prevalenza di interventi di Luogo Neutro attivati su provvedimento delle Autorità Giudiziarie: la quasi totalità degli interventi è prescritta in ambito giudiziario.

Risulta residuale l'attivazione dell'intervento di Luogo Neutro su invio del Servizio Sociale e quasi inesistente l'incidenza della richiesta diretta da parte dell'utente;

- Lunga durata dell'intervento: l'esperienza dimostra come nei casi in cui l'intervento si protragga per anni, senza segnali di cambiamento e di evoluzione, si assiste ad un mero perpetuarsi di ritualità, ad una stagnazione dell'intervento stesso che porta ad una sorta di "paralisi" della situazione oltre che ad uno stato di sofferenza e disagio visibili sia dei bambini che degli adulti<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Graziana Calcagno " Il punto di vista dei giudici" in La terra di mezzo a cura di Anna Rosa Favretto- Ed.Armando 2003

<sup>4</sup> Percorso di ricerca sulle pratiche per il diritto –dovere di visita e di relazione (cd Luoghi neutri) nel territorio della Provincia di Torino- Servizio Politiche Sociali e di Parità Provincia di Torino, dicembre 2012.

<sup>5</sup> "...l'esperienza ha permesso infatti di mettere in evidenza che un prolungarsi degli incontri in regime di Luogo Neutro rischia una perdita di efficacia dal punto di vista educativo, con possibili ripercussioni negative sul minor, oltre ad essere significativamente costosa". (Comune del Torino – "L'esperienza dei Luoghi Neutri")



Questo insieme di criticità incide anche fortemente sulla definizione del ruolo e della funzione degli operatori che presiedono agli incontri di Luogo neutro che assumono contorni e valenze variegata (quali ad esempio funzione di osservazione, valutazione, facilitazione, protezione, controllo).

Infine, ma certamente non meno importante, vi è l'aspetto dei costi per l'attivazione e la gestione di tale servizio e la loro incidenza sul bilancio degli Enti Gestori.

## **2. PRESUPPOSTI TEORICI E CORNICE NORMATIVA**

Ai fini del presente provvedimento e degli obiettivi che lo stesso si propone è importante ricordare quale sia il presupposto dell'intervento del Luogo Neutro, il quale :*"... si fonda sul principio del valore intrinseco dei legami e sulla protezione dei bambini da adulti conflittuali. Nasce a salvaguardia e cura dei legami oggi quanto mai fragili ,vulnerabili,instabili a rischio di sfilacciarsi e smarrirsi.*<sup>6</sup>

Parimenti è opportuno delineare la cornice normativa di riferimento che contiene i principi generali ispiratori che costituiscono il presupposto dell'intervento in luogo neutro: il diritto di visita e di relazione del minore

### **A LIVELLO INTERNAZIONALE**

**La Convenzione sui Diritti del Fanciullo**, siglata a New York il 20 novembre 1989 e la **Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli**, siglata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, sono entrambe state e rese esecutive in Italia con legge dello Stato (rispettivamente L.176/91 e L.77/03).

L'art. 3 della **Convenzione sui Diritti del Fanciullo** sancisce che "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente".

Il successivo art. 9 invita gli stati a rispettare "il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente personali rapporti e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario al suo preminente interesse".

L'art 3 della **Convenzione Europea** stabilisce il diritto del fanciullo ad essere informato e il diritto di esprimere la propria opinione, che deve essere tenuta in debita considerazione, nelle procedure dinanzi ad un'autorità giudiziaria che lo riguardano, ivi comprese quelle in materia familiare, in particolare relative

---

<sup>6</sup> Percorso di ricerca sulle pratiche per il diritto –dovere di visita e di relazione (cd Luoghi neutri) nel territorio della Provincia di Torino- Servizio Politiche Sociali e di Parità Provincia di Torino dicembre 2012

all'esercizio delle responsabilità del genitore, soprattutto per quanto riguarda la residenza ed il diritto di visita.

La Commissione europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo in una pronuncia del 21 ottobre 1998 ha affermato che il diritto-dovere di visita del genitore: *" può essere sospeso anche a tempo indeterminato qualora la prole, a prescindere dai meriti o dai demeriti del genitore non affidatario manifesti nei confronti di quest'ultimo,....radicati, costanti sentimenti di rifiuto e di ripulsa "*<sup>7</sup>

## **A LIVELLO NAZIONALE**

Le funzioni del Luogo Neutro si richiamano ad alcuni diritti fondamentali del bambino sanciti dal nostro ordinamento:

La **L.184/83**, modificata successivamente dalla L.149/01 stabilisce il diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia; prevede che le istituzioni (Stato, regione,enti locali) sostengano i nuclei familiari a rischio nell'ambito delle proprie competenze.

La **L.n.54/06** "Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli" stabilisce il diritto del minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascun genitore anche in caso di separazione e divorzio della coppia coniugata o di interruzione della convivenza della coppia di fatto.

Tale norma stabilisce altresì la competenza dell'Autorità giudiziaria in materia di conflitto tra i genitori nelle situazioni di separazioni di fatto, legali e divorzio.

**Art. 30 della Costituzione- L.184/83 (artt. 1, 8 e 9):** si riconosce il diritto ad una famiglia sostitutiva nel caso di genitori temporaneamente o definitivamente incapaci di esercitare i doveri e i diritti connessi alla potestà.

Per completezza espositiva, si ricorda inoltre che in data 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la **L.219/12** in materia di riconoscimento dei figli naturali, che prevede che le richieste di affidamento dei figli naturali a seguito di scioglimento delle coppie di fatto passino sotto la competenza dei Tribunali Ordinari equiparandole alle separazioni dei coniugi.

Si fa infine presente che in data 7 febbraio 2014 è entrato in vigore il Decreto legislativo n.154 del 28.12.2013 inerente disposizioni in materia di filiazione. (" Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, ai sensi dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012,n.219")

Le nuove norme diventano riferimento generale per le controversie genitoriali, che si tratti di separazione, divorzio o interruzione di convivenza tra persone non unite da matrimonio.

La potestà genitoriale viene ridefinita responsabilità genitoriale

---

<sup>7</sup> Pubblicata sulla Rivista Il diritto di famiglia e delle persone, anno 1999.

E' importante in ogni caso tenere presente quanto opportunamente evidenziato riguardo al Luogo Neutro: "*Nessuna norma giuridica dell'ordinamento menziona le visite in Luogo Neutro o le pratiche in Luogo Neutro; denominazione e percorsi sono stati creati dalla giurisprudenza.....Nel nostro ordinamento non esiste neppure una nozione codificata del diritto di visita*"<sup>8</sup>

### **3. LA RILEVAZIONE CONDOTTA DALLA REGIONE PIEMONTE NELL'ANNO 2011** (periodo di riferimento 1° gennaio - 30 settembre 2011.)

La Regione Piemonte ha avviato nel novembre 2011 una ricognizione a livello regionale sull'attività e l'organizzazione dei Luoghi Neutri, allo scopo di procedere ad un approfondimento sulle pratiche dei Servizi in tale ambito, delinearne un primo profilo e comprendere entro quale perimetro circoscrivere le ulteriori, eventuali analisi.

Più in specifico, da tale rilevazione è emerso quanto segue :

- soggetto che dispone l'intervento di luogo neutro: come già specificato in precedenza, la maggioranza degli interventi di Luogo Neutro sono disposti dall'Autorità giudiziaria
- numero di minori interessati: al 30.09.2011 risultavano essere attivi interventi di Luogo Neutro per 1200 minori appartenenti a 1084 nuclei
- età dei minori : il 39% dei minori seguiti al 30.09.2011, rientra nella fascia d'età 6-10 anni
- figure professionali : le figure professionali maggiormente coinvolte, risultano essere gli educatori in numero di 340 con un impegno totale di 1758 ore settimanali dedicate, seguiti dagli assistenti sociali ,in numero di 171 per 300 ore settimanali impegnate seguiti, infine, dagli psicologi e dagli OSS/Adest
- modalità di gestione: il 43% degli Enti Gestori risulta avvalersi di una gestione mista (sia diretta che in convenzione-appalto)
- tempi di durata del progetto :la durata media regionale è stimata in 22 mesi; 25 Enti Gestori segnalano progetti con durata media superiore alla media regionale (16 Enti Gestori con interventi di durata tra 4 e 5 anni; 5 Enti Gestori con durata superiore ai 10 anni).

In riferimento alle cause prevalenti della durata prolungata degli interventi di Luogo Neutro, esse possono essere ricondotte alle seguenti principali aree:

#### **Area inerente le Autorità Giudiziarie:**

- affidamenti giudiziali che non prevedono una data di conclusione
- tempi prolungati dei procedimenti giudiziari
- provvedimenti dell' Autorità Giudiziaria che dispongono la prosecuzione degli interventi in Luogo Neutro senza prevedere limiti temporali.

---

<sup>8</sup> Graziana Calcagno " Il punto di vista dei giudici" in La terra di mezzo a cura di Anna Rosa Favretto- Ed.Armando 2003

### **Area inerente le esigenze di protezione:**

- permanere di situazioni altamente conflittuali tra i genitori tali da non rendere praticabile una liberalizzazione degli incontri
- permanere di carenze ed inadeguatezze del/dei genitori tali da non rendere praticabile una liberalizzazione degli incontri per ragioni di protezione del minore
- permanere di situazioni pregiudizievoli per il minore nell'ambito della famiglia d'origine senza prospettive evolutive.

Infine, ma si tratta di casi residuali, vi sono situazioni in cui il minore stesso (collocato fuori dalla famiglia) chiede di poter continuare ad incontrare nel tempo un genitore/parente in una situazione protetta.

## **4. LO SCENARIO**

- a) Le funzioni prevalenti attualmente svolte dal Luogo Neutro

Nell'ambito della rilevazione effettuata e del gruppo di lavoro è emerso come nelle prassi, la funzione prevalente dei Luoghi Neutri sia da ricondursi a vigilanza/controllo e protezione. Pur in presenza di un insieme di altre, variegata e disomogenee funzioni, è innegabile che la funzione di controllo, protezione, vigilanza sia prevalente su quella della costruzione, facilitazione, mantenimento, ricostruzione del legame.

- b) I rapporti tra i Servizi e il sistema dell'Autorità Giudiziaria

Oltre alle criticità già in precedenza segnalate, è opportuno focalizzare un'area particolarmente critica evidenziata sia dalla ricerca realizzata dalla Provincia di Torino sia dalla rilevazione condotta dalla Regione, sia infine dalle prassi dei servizi, quella inerente i rapporti dei Servizi con le Autorità Giudiziarie (Tribunale per i Minorenni, Tribunali Ordinari, Procura presso il Tribunale per i Minorenni, Corte d'Appello, Sezioni penali del Tribunale Ordinario, Giudice Tutelare) in quanto, a seconda del caso, il progetto può essere ancorato al mandato di una o più Autorità Giudiziarie, in particolare per quanto riguarda:

- le funzioni attribuite all'intervento di Luogo Neutro e le difficoltà di realizzare il mandato
- l'indeterminatezza temporale, cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente.

In riferimento a tale area, è emerso che i provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria spesso conducono, sotto la denominazione di luogo neutro, funzioni profondamente diverse tra loro (es. funzioni diagnostiche, valutative, di controllo, di sostegno) con conseguente difficoltà nell'esecuzione del mandato da parte del Servizio incaricato.

Alla luce di quanto fin qui emerso, in riferimento alla realtà esistente ed alle criticità connesse, è utile una ridefinizione dei contorni e delle caratteristiche che connotano l'intervento di Luogo Neutro, al fine di valorizzarne la specificità, di recuperarne la vocazione originaria e di circoscriverne l'ambito di competenza, soprattutto nella direzione di individuare le tipologie di bisogno ascrivibili a tale servizio/intervento, indirizzando verso altre risposte quelle necessità che meglio possono essere assolte in ambiti più confacenti ai bisogni dei bambini e più leggeri.

## 5. RIDEFINIZIONE DI LUOGO NEUTRO

Il luogo neutro potrebbe quindi essere definito come:

“uno spazio predisposto ed un tempo dedicato a consentire e agevolare il mantenimento di legami familiari interrotti a seguito di eventi che hanno causato una frattura nelle relazioni familiari, con il conseguente allontanamento del minore predisposto dall'Autorità Giudiziaria.

L'obiettivo dell'intervento di Luogo neutro è finalizzato a mantenere e monitorare, anche in termini evolutivi, le competenze genitoriali in un tempo circoscritto e all'interno di un progetto definito.

Il Luogo Neutro, quindi, è da intendersi come un luogo deputato alla crescita della relazione con i genitori o altri adulti significativi e strumento attraverso cui sviluppare il diritto di relazione, nell'ottica di promozione del benessere del bambino.

Per il bambino il Luogo Neutro deve rispondere al profondo bisogno evolutivo di radici e appartenenze; permettere di dare significato alle proprie origini, alla propria storia, alla propria identità; deve cercare di arginare frammentazioni e scissioni nella storia delle sue relazioni familiari, senza che tale intervento comunque artefatto e innaturale possa produrre ulteriore disagio e sofferenza. Per il genitore corrisponde alla possibilità di mantenere/ ripristinare la relazione, esercitando e consolidando i diritti ed i doveri connessi ad una responsabilità genitoriale<sup>9</sup> piena o limitata dall'Autorità Giudiziaria.

Nei casi di situazioni di separazione coniugale ovvero di cessazione di convivenza ad alto tasso di conflittualità, l'intervento di Luogo neutro, in analogia agli altri interventi messi atto dai servizi, dovrebbe favorire un cambiamento ed un miglioramento delle modalità relazionali intrafamiliari.

---

<sup>9</sup> La dizione “responsabilità genitoriale” al posto di “potestà genitoriale” è stata recentemente introdotta dal Dlgs attuativo della legge 219/2012, approvato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2013.

Nei casi di situazioni riferite a carenze e limiti nell'esercizio della genitorialità, l'intervento di Luogo Neutro dovrebbe favorire una crescita ed uno sviluppo delle risorse e delle potenzialità presenti.

Qualora i presupposti dell'intervento siano la presenza di una prognosi positiva di recuperabilità delle competenze genitoriali e la presenza di una situazione in evoluzione, in base ai criteri temporali di seguito indicati, la denominazione di Luogo Neutro dovrà essere sostituita con quella di "servizio per il diritto di visita e di relazione".

#### a) I tempi dell'intervento

Fatta salva la considerazione che la durata dell'intervento di Luogo Neutro è nella maggior parte dei casi condizionata dalle decisioni dell'Autorità Giudiziaria, come in precedenza scritto, tuttavia è opportuno introdurre dei criteri rispetto alla sua durata individuando anche i tempi per la sua conclusione.

Si ritiene, infatti, che la presenza di una previsione temporale rivesta un'importante funzione di effettiva tutela del minore, in particolare per quanto riguarda la funzione protettiva del Luogo Neutro e dove la gestione degli incontri risulta complessa, tenuto anche conto dell'insieme di accorgimenti e precauzioni che sovente i servizi sono costretti a porre in atto per la salvaguardia dell'incontro e la protezione del minore.

Il presupposto di una prognosi positiva di recuperabilità delle competenze genitoriali e della presenza di una situazione in evoluzione deve essere verificato a seguito di una **prima** fase di osservazione secondo un approccio multidisciplinare e sinergico-della durata massima di 6 mesi - della relazione e delle competenze genitoriali, che metta in evidenza non solo le carenze ma anche le potenzialità genitoriali così da lavorare per il loro supporto in direzione di un progressivo miglioramento della situazione .

Per quanto riguarda la valutazione delle capacità genitoriali, e dei relativi indicatori di trattabilità, si rinvia alla DGR n. 30-13077 del 19.1.2010, riferita alla segnalazione di minori in presunto stato di abbandono, in base alla quale **tali indicatori** dovrebbero svilupparsi nell'arco di 8/12 mesi, trascorsi i quali la prognosi di trattabilità deve ritenersi negativa.

Tutto ciò considerato, quindi, la durata complessiva dell'intervento di Luogo Neutro deve collocarsi entro un massimo di 24 mesi dal suo avvio.

Nel caso dunque la prognosi della recuperabilità delle competenze genitoriali sia valutata positivamente dai servizi di competenza, ed affermata in un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, l'intervento di Luogo neutro potrà svilupparsi ed evolvere fino ad una graduale liberalizzazione degli incontri e/o all'eventuale rientro del minore presso la famiglia di origine, anche in relazione ai motivi per cui era stato avviato, in base alle disposizioni e secondo le modalità contenute nel provvedimento stesso (cfr. nota 11).

In caso di prognosi negativa, l'intervento dovrà essere modificato e rivisto, in base ai conseguenti provvedimenti che verranno assunti dalla competente Autorità Giudiziaria.

Si richiama in ogni caso l'attenzione degli operatori sociali e sanitari agli adempimenti derivanti dagli obblighi previsti dall'art. 9 della L.184/83 in merito alla segnalazione di minori in presunto stato di abbandono qualora dall'osservazione preliminare all'avvio dell'intervento o nelle fasi successive di gestione dello stesso emergessero elementi di pregiudizio tali da rendere necessari interventi più incisivi a protezione del minore e la relazione con la famiglia d'origine risultasse contraria al preminente interesse del minore.

#### **b) La rete dei servizi**

L'intervento di Luogo neutro si colloca, in analogia ad altri tipi di interventi finalizzati in termini generali al sostegno della genitorialità, nell'ambito più complessivo degli interventi a tutela del minore. E' indispensabile, quindi, "fare rete" e connettersi con i servizi sanitari afferenti all'area della tutela materno infantile e con i servizi preposti alla cura dell'adulto in difficoltà, quali Sert ed i Servizi per la Salute Mentale, creando sinergie e superando, per quanto possibile, le diverse prospettive ai fini della costruzione di sistemi di cura per i minori e per le loro famiglie.

Ne consegue che il luogo neutro non può "stare da solo", non può cioè essere l'unico intervento previsto, ma dev'essere inserito all'interno di un progetto che preveda un sistema di interventi che condividono un medesimo fine attraverso l'apporto delle singole specificità professionali .

Nei casi di separazione o cessazione di convivenza conflittuale, l'intervento di Luogo Neutro/per il diritto di visita e di relazione (cfr. par.

5, pag. 11) dovrebbe essere quanto più possibile limitato, a favore di altri interventi alternativi e/o complementari, laddove praticabili, e maggiormente rispondenti al benessere del bambino, a specifico sostegno della relazione, quali la mediazione e la consulenza familiare, i gruppi di sostegno per genitori o i gruppi di parola per i bambini, con figli di genitori separati. Una nuova prassi operativa per fronteggiare la complessità delle famiglie in separazione, favorire l'ascolto di bambini e adolescenti che vivono situazioni di rottura di legami, subiscono elevate conflittualità, assistono a violenze nelle relazioni familiari, incontrano un genitore in Luogo Neutro.

Tale intervento, però, non può supplire alla mancata attivazione di altri interventi quali ad esempio la valutazione delle capacità genitoriali, o la presa in carico dell'adulto in difficoltà.

## **6) LE FUNZIONI PREVALENTI DEL LUOGO NEUTRO**

Ad oggi le funzioni prevalenti svolte dall'intervento di Luogo Neutro, possono essere ricondotte alle seguenti due principali tipologie: la funzione facilitante e la funzione protettiva,<sup>10</sup> fermo restando che la funzione facilitante dovrebbe essere prestata solo in casi particolari, in ottica evolutiva ed in attesa di individuare altri interventi più adeguati, come già richiamato al paragrafo precedente.

Se ne analizzeranno qui finalità e contenuti, allo scopo di delineare una cornice di riferimento sia pure con i dovuti margini di flessibilità fermo restando che, come già scritto in precedenza, tali funzioni molto spesso non risultano così nettamente distinte e distinguibili tra loro e sovente, coesistono, soprattutto nella prima fase dell'intervento.

---

<sup>10</sup> "Gli incontri in luogo neutro possono essere avviati per diverse ragioni, sommariamente riconducibili alle seguenti finalità:

- › Favorire la ripresa di visite interrotte in caso di conflittualità tra i genitori;
- › Osservare direttamente e facilitare il rapporto genitore/figli e/o adulto incontrante/minore;
- › Proteggere i minori laddove emergano elementi di rischio che rendano necessarie particolari attenzioni e cautele nel mantenimento/ripristino di relazioni con le figure genitoriali o con altri adulti significativi.

Nelle prime due ipotesi l'obiettivo dell'intervento diviene il suo stesso superamento, al fine di consentire la ripresa di modalità di incontro più spontanee e naturali, mentre nell'ultima è necessario che le visite si caratterizzino con la modalità dell'incontro protetto. Dunque, a seconda della cornice che viene definita dai provvedimenti dell'A.G., l'intervento dei Servizi di Luogo Neutro si declina lungo un continuum di differenti gradazioni di intervento, che va dalla protezione alla facilitazione, la cui demarcazione può risultare sfumata e suscettibile di evolvere nel corso del tempo".

"L'attività si realizza attraverso **incontri facilitanti la relazione**, a sostegno della bigenitorialità nelle situazioni di bambini con genitori in intensa e deleteria discordia tra loro (separazioni o divorzi particolarmente conflittuali), ovvero programmando **incontri protetti** a tutela del minore, laddove esperienze sfavorevoli infantili richiedano particolari attenzioni e cautele nel mantenimento/ripristino di relazioni con le figure genitoriali o con altri adulti significativi."

Tratto dal Percorso di ricerca sulle pratiche per il diritto –dovere di visita e di relazione (cd Luoghi neutri) nel territorio della Provincia di Torino- Servizio Politiche Sociali e di Parità Provincia di Torino dicembre 2012.



E' comunque possibile connotare la funzione prevalente dell'intervento di Luogo neutro, sia in base al provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che lo ha disposto, sia in base al problema prevalente presente all'avvio dell'intervento, sia soprattutto in funzione dell'obiettivo dell'intervento stesso.

Va tenuto ben presente che, intrinseca alla realizzazione dell'intervento di Luogo neutro, vi è comunque sempre una funzione di controllo e verifica di come la genitorialità o la relazione con altri adulti significativi viene esercitata, controllo che può variare di gradazione in base alla specifica situazione ed ai tempi dell'intervento stesso.

#### **a) Funzione facilitante:**

Questa funzione, prevedibile all'interno del Luogo Neutro, comprende, in riferimento alla definizione ed ai principi in precedenza enunciati, attività ed interventi prevalentemente finalizzati al sostegno, mantenimento, ricostruzione della relazione ed è orientata all'attivazione dei necessari sostegni per il rafforzamento delle capacità positive genitoriali e per una tempestiva liberalizzazione degli incontri, compatibilmente con il benessere del minore.

In tale ambito rientrano le seguenti principali tipologie di situazioni:

- conflitti tra coniugi o tra ex conviventi a seguito di separazioni conflittuali
- conflitti intrafamiliari all'interno della famiglia allargata difficoltà del/dei genitori non affidatari ad esercitare pienamente la sua/loro funzione/i

Il minore può trovarsi:

- collocato presso uno dei genitori (ad es. in caso di separazione o cessazione della convivenza)
- collocato in affidamento a parenti
- collocato fuori dalla famiglia d'origine a causa delle difficoltà dei genitori ad esercitare la funzione genitoriale

L'attenzione è focalizzata sulla relazione tra genitore/i e figlio e sul recupero della stessa; l'obiettivo dell'intervento è quello di lavorare nella direzione di un recupero di tale relazione in una prospettiva evolutiva, in base ai criteri temporali in precedenza richiamati. Possono essere ricondotte a questa fattispecie anche le situazioni che prevedono il riavvicinamento graduale di un minore collocato fuori dalla sua famiglia di origine (es. rientro da affidamento familiare, o da affidamento a rischio giuridico o da comunità) o situazioni riferite al ripristino di una relazione interrotta da tempo.

Si richiama a tal proposito quanto previsto al Paragrafo 5, laddove si prevede la sostituzione della denominazione di Luogo Neutro con quella di "Servizio per il diritto di visita e di relazione", qualora i presupposti dell'intervento siano la presenza di una prognosi positiva sulle competenze genitoriali e la presenza di una situazione in evoluzione, entro i criteri temporali definiti.

Nell'ambito delle situazioni riconducibili alla funzione facilitante, di cui qui si tratta, riferite principalmente ai casi di separazione o di cessazione di convivenza conflittuali, dove il conflitto rappresenta il principale ostacolo alla continuità della relazione, il Servizio, oltre ad avvalersi degli strumenti di intervento specifici quali quelli citati al paragrafo 5b) (mediazione, consulenza familiare, gruppi di sostegno per genitori o i gruppi di parola per i bambini), dovrà individuare, qualora ne sussistano le condizioni, in sostituzione del Luogo neutro, altri luoghi (quali ludoteche, centri gioco, centri diurni) al fine di rendere il più possibile naturale e rispondente al benessere del minore, l'ambito di svolgimento dell'intervento.

Inoltre, come richiamato al successivo paragrafo 7, il Servizio potrà avvalersi di attività educative di sostegno alla relazione ed alla genitorialità, anche di tipo domiciliare, qualora praticabili.

Al fine di superare l' "innaturalità" tipica dell'intervento di Luogo Neutro, nell'ambito della funzione facilitante, si raccomanda di realizzare l'intervento, in base alla valutazione del servizio ed allo specifico progetto, in un ambito e con modalità più vicine al normale contesto di vita del minore, e più rispondenti al suo benessere, individuando a tal fine altri luoghi (quali ludoteche, centri gioco, centri diurni) e altre modalità, che rendano il più possibile naturale la funzione di avvicinamento.

Si richiama, inoltre, l'obbligo per i servizi di ricercare e valutare con attenzione le risorse eventualmente presenti nell'ambito dei parenti che abbiano dato la propria disponibilità ad accogliere il minore.

Un ambiente più familiare per il minore, in termini di luogo conosciuto e di clima, quale quello che potrebbero offrire i parenti, se valutati idonei, può rappresentare una valida risorsa, in alternativa al tradizionale intervento di Luogo Neutro ed in aggiunta alle ipotesi in precedenza elencate.

## **b) Funzione di protezione**

Questa funzione è finalizzata a tutelare il minore da comportamenti che potrebbero risultare per lui dannosi sia sul piano psicologico sia su quello

fisico, ponendo quindi l'attenzione principalmente sull'aspetto del rischio e del pregiudizio.

L'attenzione è focalizzata sulla salvaguardia del minore, collocato al di fuori della sua famiglia d'origine, da possibili atti dannosi e lesivi dell'adulto, allo scopo di prevenirli e contenerli .

In tale ambito possono rientrare le seguenti principali tipologie:

- presenza di uno o entrambi i genitori portatori di patologie (es. disturbi psichici, malattie mentali ,dipendenza da sostanze ecc.)
- presenza di un genitore maltrattante
- presenza di un genitore presunto abusante

In tale contesto anche se l'attenzione prevalente è posta sulla protezione del bambino, non deve essere trascurata un'azione di sostegno e di accompagnamento all'emergere di risorse positive residue.

Nell' ambito delle funzioni attribuite dai provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria all'intervento di Luogo Neutro è prevista di regola anche una **funzione valutativa** delle competenze genitoriali.

A tale proposito è importante precisare che tale funzione compete prevalentemente alle figure professionali specificamente preposte, in coerenza con quanto scritto rispetto alla funzione del Luogo Neutro ed al suo essere "neutro".

L'osservazione e l'intervento educativo svolti dall'educatore o dall'operatore che gestisce l'intervento, danno certamente sostanza e completezza alla valutazione apportando importanti elementi dal punto di vista educativo, ma non sostituiscono né tantomeno esauriscono la funzione valutativa che spetta anche ad altre figure professionali e deve essere esercitata nelle apposite sedi.

Inoltre anche **la sede** del luogo neutro, in coerenza con quanto in precedenza scritto, deve essere preservata da attività diagnostico-valutative (quali ad es. la CTU e la CTP).

Allo scopo di preservare la funzione propria del Luogo Neutro quale luogo "dedicato" ad una precipua funzione e distinto da altri servizi, interventi e funzioni, in caso di espletamento di ctu/ctp, la sede del Luogo neutro non deve essere usata dai periti per lo svolgimento del loro incarico.

## 7. PROPOSTE DI INTERVENTI ALTERNATIVI AL LUOGO NEUTRO

In coerenza con quanto in precedenza esposto, rispetto alla finalità dell'intervento di Luogo Neutro ed alle funzioni dallo stesso svolte, occorre considerare che questo deve essere prioritariamente rivolto alla gestione di situazioni in cui non siano praticabili interventi alternativi, quali principalmente i casi rientranti sotto la funzione di protezione o i casi in cui sia a rischio l'incolumità fisica e psichica del bambino.

Circoscrivere l'ambito di intervento del Luogo Neutro, consente un più appropriato e mirato utilizzo delle professionalità in esso impegnate oltre che un contenimento delle relative spese di gestione.

A tal fine è importante richiamare l'attenzione al fatto che con una certa frequenza vengono denominati come interventi di "Luogo Neutro" funzioni molto eterogenee ed il più delle volte estranee alle finalità ed ai principi in precedenza descritti.

A titolo esemplificativo, si fa qui riferimento all'utilizzo del Luogo Neutro come semplice luogo fisico di "scambio"/passaggio del minore tra due genitori in conflitto, o alla funzione di accompagnamento del minore da parte dell'educatore, a visite in carcere di un genitore, o, ancora all'intervento svolto dall'educatore a domicilio nella fase di rientro del minore presso la famiglia d'origine nell'ambito del sostegno ed accompagnamento delle funzioni genitoriali.

In particolare rispetto alla funzione di mero scambio/passaggio del minore fra due genitori in conflitto, si evidenzia l'opportunità di individuare risorse alternative e più pertinenti allo scopo.

Risulta evidente come tali interventi possano più propriamente rientrare nella tipologia degli interventi educativi di sostegno alla relazione ed alla genitorialità, (come richiamato al paragrafo 6 a) che per essere più efficaci potrebbero eventualmente essere affiancati o sostituiti da altri interventi aventi la medesima finalità quali gruppi di genitori e bambini ed interventi di consulenza familiare.

L'Ente gestore, nell'ambito della propria autonomia gestionale ed organizzativa, delle risorse disponibili e dello specifico progetto, fatta salva diversa decisione dell'Autorità Giudiziaria, individua al proprio interno gli interventi alternativi più appropriati e maggiormente rispondenti alle esigenze del minore per la realizzazione del progetto, quali ad esempio l'educativa territoriale, l'affidamento diurno o residenziale ed altre azioni finalizzate al supporto delle funzioni genitoriali in stretta integrazione sinergica, qualora il progetto lo preveda, con i servizi dell'ASL.

## 8. PROPOSTE OPERATIVE

Per assicurare l'efficace espletamento degli interventi di Luogo Neutro, indipendentemente dalle modalità organizzative prescelte, l'Ente gestore delle funzioni socio-assistenziali è tenuto a:

- definire, all'interno di un proprio regolamento, gli obiettivi generali, le procedure, i percorsi operativi, gli accordi e le intese con la rete dei Servizi sanitari dell'ASL di competenza territoriale (NPI, SerT, DSM), compartecipazione alla spesa;
- assicurare, qualora necessario, ad esempio nei casi in cui la finalità prevalente sia quella della protezione, tutti gli accorgimenti utili a garantire che l'intervento di luogo neutro avvenga in condizioni di sicurezza sia per il minore che per gli operatori stessi, evitando, ad esempio che si svolga in una sede isolata o con un singolo operatore,
- assicurare le precauzioni opportune nei casi in cui sia necessario mantenere segreta la collocazione del minore e si debba evitare che gli affidatari vengano individuati dalla famiglia d'origine (ad esempio nei casi di affidamenti giudiziali o affidamenti a rischio giuridico),
- individuare un referente titolare del progetto complessivo, con funzioni di coordinamento degli interventi, che dovrà assicurare un passaggio costante delle informazioni e delle comunicazioni tra i vari soggetti coinvolti nella gestione del caso.
- individuare buone prassi e modalità di rapporto e di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria,
- assicurare, compatibilmente alle risorse disponibili, la supervisione periodica degli operatori e prevedere appositi percorsi formativi.

### a) Ipotesi organizzativa: l'Unità operativa

Gli enti gestori, sulla base dell'incidenza dei casi in carico in questo ambito specifico di intervento e della rispettiva dimensione organizzativa e territoriale, valutano in piena autonomia, se attivare una specifica Unità operativa, oppure se assicurare un efficace espletamento delle funzioni di cui sopra attraverso propri modelli organizzativi differenti, già rivelatisi efficaci.

In ogni caso, le proposte operative e metodologiche e le relative raccomandazioni individuate nei paragrafi che seguono sono considerarsi applicabili indipendentemente dalla modalità organizzativa individuata dai rispettivi Enti gestori.

L'Ente Gestore si fa garante del rispetto del regolamento e del corretto svolgimento delle procedure anche nel caso di gestione delle attività affidate a Cooperative o altri Soggetti, prevedendo un monitoraggio

sull'andamento della domanda ed una verifica periodica su questa area di intervento.

L'unità operativa è composta da operatori dedicati anche se non in modo esclusivo (Educatori Professionali) per svolgere le attività previste dal regolamento approvato dall'Ente. Il monte ore del personale dedicato è individuato sulla base dell'incidenza del numero dei casi in carico e del fabbisogno orario individuato in calce al presente documento.

Le prassi costruite negli anni, indicano infatti nella figura dell'educatore professionale l'operatore preposto alla gestione dell'incontro e dell'intervento di Luogo Neutro.

Al fine di perseguire gli obiettivi individuati di "cura e salvaguardia dei legami familiari" e compatibilmente con le risorse a disposizione e con la propria organizzazione, dovrà essere prevista la presenza/collaborazione con professionisti esperti e formati nella valutazione delle capacità genitoriali, nella cura dei legami familiari in regime di separazione e divorzio, quali Mediatori e Consulenti familiari, Conduttori di Gruppi di Parola con figli di genitori separati, Conduttori di Gruppi di genitori, Consulenti educativi .

In coerenza con quanto fin qui esposto, l'operatore preposto alla gestione dell'incontro il Luogo neutro, deve avere un ruolo diverso da quello dell'assistente sociale referente del caso ed una funzione sua propria che salvaguardi quel principio di *neutralità* prima richiamato e di seguito meglio esplicitato.

Considerata la complessità di tale intervento, l'educatore preposto deve aver maturato almeno tre anni di esperienza in servizi socio-educativi.

Si consiglia di collocare lo spazio dedicato all' intervento di Luogo neutro all'esterno delle sedi di Servizio Sociale, allo scopo di connotare in modo prevalente la funzione di facilitazione delle relazioni in un'ottica evolutiva del progetto, conferendo al luogo neutro una funzione propria, distinta da quella degli altri Servizi coinvolti nella gestione del caso.

#### b) ipotesi metodologica

Si prende qui in considerazione la fattispecie dell'attivazione dell'intervento di Luogo Neutro a seguito di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, che, come già indicato in precedenza, risulta essere la

situazione prevalente nei Servizi e quella che comporta le maggiori criticità gestionali.

Prima di entrare nel merito della descrizione del percorso, si ritiene importante soffermarsi brevemente sul concetto di neutro e neutralità.

Il termine "neutro" riferito al luogo, richiama il suo non appartenere all'una o all'altra parte in contesa o in conflitto, poiché significa letteralmente, "né con l'uno né con l'altro".

Per quanto riguarda l'operatore che gestisce l'intervento e gli incontri, il suo essere neutrale fa riferimento al non schierarsi con l'una o l'altra parte in contesa (ad esempio rispetto alle situazioni di separazione conflittuale) agendo con un atteggiamento il più possibile scevro da pregiudizi (ad esempio rispetto alle situazioni di genitorialità carente).

La sua è tuttavia una neutralità attiva e partecipe, che comporta interventi anche incisivi, come di seguito descritto, e non significa affatto astenersi dall'azione, fatta salva diversa decisione dell'Autorità Giudiziaria.

## **La realizzazione dell'intervento**

### I) Fase iniziale: l'avvio dell'intervento

L'intervento viene attivato su incarico dell' Autorità Giudiziaria attraverso provvedimento trasmesso e notificato al Servizio Sociale di competenza. Tale intervento si colloca all'interno di un progetto più complessivo riferito al nucleo familiare e che coinvolge la rete dei servizi.

Occorre tenere presente, inoltre, che il provvedimento di attivazione del Luogo neutro può seguire ad altri precedenti provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria di carattere prescrittivo.

Qualora il caso non sia ancora conosciuto, il Servizio Sociale di riferimento procederà nella presa in carico e nel coinvolgimento della rete dei servizi incaricati dal provvedimento dell'Autorità Giudiziaria.

Come ampiamente richiamato in precedenza, è importante che tale intervento si collochi all'interno di un lavoro progettuale e multi professionale.

Si richiama l'attenzione sul fatto che, qualora il caso non sia in carico né noto ai servizi, l'articolazione temporale delle prime 3 fasi del percorso potrà estendersi fino alla fine del secondo mese. Qualora, invece, il caso sia già noto, come nella maggior parte delle situazioni, l'articolazione temporale delle prime 3 fasi dovrà essere contenuta entro il primo mese dalla richiesta dell'Autorità Giudiziaria, come specificato al Paragrafo 11.

L'assistente sociale referente del caso:

-procede alla richiesta di presa in carico da parte degli operatori del servizio di Luogo Neutro.

-presenta il caso all'operatore individuato quale referente del progetto per il minore e i suoi legami familiari.

Educatore e assistente sociale definiscono il progetto di intervento, stabilendo le modalità e i tempi di avvio.

In generale, rispetto al mandato dei Servizi Sociali di organizzare gli incontri di Luogo Neutro, i provvedimenti possono prevedere o meno il coinvolgimento dei servizi specialistici per gli adulti e per i minori prima dell'attivazione e/o durante il percorso degli incontri.

Quando il decreto prevede il coinvolgimento di altri servizi, l'assistente sociale li contatta per venire a conoscenza del lavoro che si sta svolgendo



o che si andrà a svolgere, costruisce un raccordo iniziale tra tutti gli operatori e definisce tempi e modi di attuazione.

Negli incontri con la rete dovrà essere anche presente l'educatore per collocare l'intervento educativo del luogo neutro all'interno di un progetto multi professionale .

## II) I colloqui di conoscenza iniziale

La conoscenza degli/dell'adulto incontrante (che può essere fatta congiuntamente dall'educatore e dall'assistente sociale di riferimento) è finalizzata a comprendere le sue reali motivazioni, le aspettative, nei confronti del ripristino dei contatti con il minore ed anche il suo punto di vista sulle vicende che hanno determinato tale intervento  
L'intervento di Luogo neutro andrà ricondotto nell'ambito del provvedimento, che dovrà essere spiegato e commentato.

Anche nell'incontro con gli/l'adulto che vive con il minore, il colloquio manterrà come cornice di riferimento il provvedimento ed i diritti del minore.

La fase di conoscenza avviene quindi attraverso una serie di colloqui con gli/l'adulto incontrante e con l' accompagnante finalizzati alla:

- lettura e spiegazione del provvedimento
- presentazione dell'Educatore referente del caso
- spiegazione delle modalità di funzionamento dello Luogo Neutro
- esplicitazione degli obiettivi
- sottoscrizione del regolamento
- costruzione del contratto.

Colloquio con il minore: finalizzato a presentare l'educatore, spiegare i motivi e le finalità di questi incontri, le modalità con cui si svolgeranno , e far conoscere il luogo fisico in cui avverranno .

Il regolamento adottato dall'Ente Gestore (cfr. Paragrafo 8.) deve essere impostato in modo tale da consentire una facile comprensione ed esplicitare tutte le regole necessarie per favorire un proficuo andamento degli incontri, nonché le conseguenze del mancato rispetto delle stesse.

### III) La preparazione agli incontri

Questa fase può prevedere due momenti:

- colloqui con gli/l'adulto coinvolto, ponendo particolare attenzione ai vissuti relativi alla situazione che stanno vivendo, alle aspettative, alla motivazione, alle preoccupazioni.
- ambientamento : prevede uno o più incontri con il bambino (a seconda dell'età, delle caratteristiche, delle esigenze specifiche) mirati a farlo familiarizzare con l'ambiente ed alla creazione di un'alleanza educativa.

Questo dovrebbe consentire di entrare in contatto con il bambino, con il suo mondo, il suo stato d'animo e il suo vissuto rispetto alla vicenda in cui è coinvolto.

A conclusione di questa fase si può procedere alla stesura e firma del contratto con entrambi i genitori.

Nel caso di rifiuto di firmare il contratto da parte di uno o entrambi i genitori, si raccomanda la stesura di un verbale che dia atto dell'avvenuta comunicazione e del conseguente rifiuto, da consegnare agli interessati unitamente al calendario degli incontri ed al regolamento del Luogo Neutro.

### IV) Gestione dell'intervento

- Rilevazione o Fase di avvio dell'intervento: i primi incontri rappresentano un'importante occasione per conoscersi, riconoscersi, stare insieme così da poter poi iniziare ad osservare le dinamiche relazionali attraverso un'osservazione mirata, partecipata, dinamica e non giudicante.
- Fase di realizzazione Monitoraggio e verifica  
Si ritiene opportuno che nel corso dell'intervento l'èquipe organizzi colloqui periodici di restituzione con gli/l'incontrante, il genitore collocatario/affidatario ed il bambino per momenti di confronto scambio e verifica del percorso.

L'Educatore offre gli strumenti per "stare meglio insieme", rileva i fattori di rischio, di protezione e resilienza, nonché la capacità dell'adulto di cogliere i bisogni del minore, e di apportare cambiamenti ai propri comportamenti. Questa fase prevede una frequente ri-progettazione e ri-definizione dei tempi e delle modalità d'incontro e un costante confronto con il comparto sociale e la rete dei servizi specialistici di riferimento sul caso (NPI, Salute Mentale, SerT, etc.).

## V) Restituzione all'autorità giudiziaria

Rientra tra i doveri del servizio quello di restituire, periodicamente, e comunque secondo quanto indicato dal provvedimento dell'Autorità Giudiziaria (se il provvedimento è provvisorio l'Autorità Giudiziaria è il Tribunale, mentre se il provvedimento è definitivo l'Autorità Giudiziaria è la Procura della Repubblica presso il T.M.), elementi relativi all'andamento degli incontri all'autorità giudiziaria, per tramite del Servizio Sociale inviante. Tale restituzione è fondamentale perché può contribuire allo sviluppo dell'istruttoria e comporta la stesura di una relazione scritta da parte degli operatori referenti del progetto, nonché di coloro che seguono e presiedono gli incontri in Luogo Neutro.

Le eventuali variazioni del percorso e del progetto, i momenti di interruzione o interventi di sospensione, devono essere in ogni caso tempestivamente comunicati all'Autorità Giudiziaria per tramite del Servizio Sociale inviante (se il provvedimento è provvisorio l'Autorità Giudiziaria è il Tribunale, mentre se il provvedimento è definitivo l'Autorità Giudiziaria è la Procura della Repubblica presso il T.M.) con le relative motivazioni, nel corso dell'intervento stesso.

In riferimento alla conclusione dell'intervento, si richiama a quanto in precedenza scritto sulla durata dello stesso e sugli indicatori di trattabilità riferiti alle capacità genitoriali (par.5 a). Rientra tra i doveri del servizio l'invio di una relazione conclusiva per tramite del Servizio Sociale inviante sull'esito del percorso all'Autorità Giudiziaria (Tribunale per i Minorenni o Procura presso il TM, come sopra specificato).

L'esito può considerarsi positivo, negativo od anche parzialmente conseguito, in relazione agli obiettivi del progetto ed al mandato contenuto nel provvedimento dell'Autorità Giudiziaria.

Qualora l'esito sia valutato come positivo, si potrà procedere ad una graduale liberalizzazione degli incontri e all'attivazione dei relativi interventi (se previsto dal provvedimento definitivo, in caso diverso, l'esito positivo dovrà essere segnalato alla Procura della Repubblica c/o il T.M. perché possa presentare un ricorso al T.M. affinché autorizzi la liberalizzazione).

Negli altri casi, si dovrà riprogettare l'intervento anche in base al conseguente provvedimento che verrà assunto dall'Autorità Giudiziaria.

## 9. RAPPORTI CON LE AUTORITA' GIUDIZIARIE

Fatto salvo quanto già indicato al Punto 8.V., è riconosciuta all'operatore la facoltà di interrompere in qualsiasi momento l'incontro, qualora si evidenzia una situazione pregiudizievole per il minore (atteggiamenti aggressivi dell'adulto

incontrante, stato di alterazione, minacce...). Tale facoltà del resto è spesso anche espressamente riconosciuta nei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria. L'interruzione va comunicata immediatamente all'Autorità Giudiziaria.

Più in generale, qualora il servizio di riferimento valuti che il proseguimento dell'intervento di Luogo neutro o la sua cadenza temporale, siano di pregiudizio per il bambino, dovrà informare, con circostanziata relazione, il Tribunale per i Minorenni o la Procura della Repubblica presso il T.M. nel caso in cui non sia più pendente alcuna procedura di V.G., ed attendere l'autorizzazione all'interruzione o ad una diversa modulazione degli incontri.

Qualora, al contrario, si ravvisino elementi di evoluzione positiva della situazione, tali da giustificare una graduale liberalizzazione degli incontri, trova applicazione la medesima procedura.

## **10. RUOLO DELL'EDUCATORE**

L'educatore professionale ha un ruolo caratterizzato da una forte vicinanza nella relazione interpersonale tra il bambino ed il genitore incontrante, e da una accoglienza empatica anche con il genitore/adulto accompagnante, affinché possa sostenere il lavoro fatto con il bambino.

All'interno dell'incontro tra il minore e l'adulto, è l'educatore ad avere il compito di tutelare il minore attraverso un lavoro di **osservazione, sostegno e protezione**.

**L'osservazione** della qualità dei legami del bambino con tutti gli attori coinvolti negli incontri, riguarda la comunicazione verbale e non verbale, l'empatia, il disagio del minore, le risposte dell'adulto, etc. ed è attenta sia ai momenti positivi che a quelli critici.

**Il sostegno**, rivolto alla relazione, comporta il non giudizio ed un'attenzione centrata sui bisogni e le difficoltà del minore sostenendo la funzione genitoriale degli adulti e aiutandoli a comprendere la situazione e a leggere, decifrare e gestire gli eventuali segnali di malessere.

**La protezione** del minore avviene attraverso la garanzia che tutte le cose dette o fatte possano essere ascoltate e viste dall'educatore e dal contenere e possibilmente prevenire atteggiamenti e comportamenti inadeguati da parte dell'adulto, anche con la sospensione dell'incontro stesso qualora si riveli dannoso per il bambino.

All'esterno dell'incontro devono essere assicurati una modalità di comunicazione costante tra gli operatori coinvolti nel progetto sull'andamento degli incontri nonché un lavoro integrato con gli altri operatori che hanno in carico il minore e gli adulti.

## 11. IPOTESI DI COMPARTECIPAZIONE ALLA SPESA

Si ritiene opportuno proporre alcuni criteri per l'eventuale definizione di una compartecipazione alla spesa per gli interventi di luogo neutro da parte degli utenti che ne usufruiscono.

Sulla scorta di esperienze analoghe, tale previsione può avere una funzione educativa nei confronti del fruitore del servizio che può sentirsi, in questo modo, maggiormente riconosciuto nella sua funzione di genitore responsabile e collaborante nel far evolvere la situazione, contenendo i tempi di durata dell'intervento.

Ai sensi dell'Art.40, comma 5 della L.1/2004, gli enti gestori dei servizi socio-assistenziali possono definire con proprio regolamento le modalità di compartecipazione alla spesa da richiedersi ai genitori/ai fruitori (entrambi i genitori o altri parenti coinvolti) quando sussistano tutte le seguenti condizioni:

- la tipologia di situazione familiare: da parte dei genitori del minore deve esserci il pieno esercizio della potestà genitoriale e non sussistono quindi provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o sospensivi della stessa.  
Quindi i motivi che hanno portato all'attivazione del luogo neutro devono rientrare in una sfera ascrivibile piuttosto alle conflittualità che comportano la rottura e l'indebolimento dei legami familiari, che non ad una situazione di pregiudizio del minore (quale ad es. maltrattamento ed abuso).
- la finalità dell'intervento: la funzione dell'intervento deve essere di tipo facilitante, di cura e ripristino del legame familiare.
- la durata dell'intervento di Luogo neutro superiore ai sei mesi, dopo la preliminare fase osservativa.

I criteri per l'individuazione della quota di partecipazione dovranno tenere nella dovuta considerazione, oltre agli elementi di cui sopra, da analizzare nell'ambito del progetto complessivo di intervento, anche la situazione reddituale dei genitori/fruitori (entrambi i genitori o altri parenti coinvolti).

## 12. IPOTESI DI FABBISOGNO ORARIO

Luogo neutro attivato su richiesta dell'autorità giudiziaria-durata massima 24 mesi

FASI	FABBISOGNO ORARIO INDICATIVO		ARTICOLAZIONE TEMPORALE FASI
	ASSISTENTE SOCIALE	EDUCATORE	
<b>I. FASE INIZIALE: AVVIO DELL'INTERVENTO</b>  -Richiesta presa in carico -Presentazione caso al referente -Contatto con altri servizi  -Definizione progetto, tempi e modalità, incontri con NPI	Fino ad un massimo di  3 ore  2 ore	Fino ad un massimo di  2 ore  3 ore  Tot 5 ore	Primo mese
<b>II. CONOSCENZA INIZIALE</b>  -Colloqui di conoscenza con adulto/i incontrante  -Conoscenza con il bambino  -Conoscenza con l'adulto/i accompagnante	3 ore  3 ore  3 ore	3 ore  3 ore  3 ore  Tot. 9 ore	Primo mese
<b>III. PREPARAZIONE INCONTRI</b>  -Incontro con adulti di riferimento (incontrante ed affidatario)  -Ambientamento: uno o più incontri con il bambino  -Stesura e firma del contratto	2 ore	4 ore  4 ore  2 ore  Tot. 10 ore	Primo mese (*)

FASI	FABBISOGNO ORARIO INDICATIVO		ARTICOLAZIONE TEMPORALE FASI
	ASSISTENTE SOCIALE	EDUCATORE	
<b>IV. GESTIONE DELL'INTERVENTO</b>  -Primi incontri di avvio  -Realizzazione: incontri successivi  -Colloqui di restituzione con gli adulti (incontrante, col locatario) e minore  -Monitoraggio e verifica andamento progetto, registrazione del diario degli incontri, colloqui periodici con altri servizi coinvolti	Fino ad un massimo di    3 ore al mese   2 ore	Fino ad un massimo di  Massimo 10 ore  6 ore al mese (per casi con previsione frequenza settimanale)  3 ore al mese  3 ore	Dal secondo al diciottesimo/ventiquattresimo mese
<b>V. RESTITUZIONE INTERMEDIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA ED EVENTUALE RIPROGETTAZIONE</b>  -Stesura relazione intermedia  -Eventuale riprogettazione	3 ore  3 ore	3 ore  3 ore	Indicativamente il sesto mese
<b>VI. CONCLUSIONE</b>  -Colloqui conclusivi con adulti e minore  -Stesura relazione conclusiva	3 ore  3 ore	3 ore  3 ore	Diciottesimo/ventiquattresimo mese

(\*) L'articolazione temporale delle prime 3 fasi può estendersi anche fino alla fine del secondo mese, qualora il caso non sia già noto e preso in carico dai servizi.

### **13. SCHEMA DI RELAZIONE INTERMEDIA (indicativamente dopo 6 mesi dall'avvio) E FINALE**

#### **FRONTESPIZIO**

##### **Servizio di riferimento**

##### **Operatore che gestisce gli incontri in Luogo neutro**

##### **Dati relativi al minore**

Nome e Cognome

M  F

Luogo e data di nascita

Residenza: Comune/Via

##### **Modalità degli incontri come previsti nel provvedimento**

##### **Riferimenti degli adulti incontranti**

#### **AREE DA SVILUPPARE**

1. Partecipazione degli incontranti
  - puntualità
  - condizioni appropriate.
2. Rispetto degli impegni assunti in occasione della firma del contratto: a titolo esemplificativo:
  - presenza regolare a tutti gli incontri
  - in caso di assenza: preavviso o meno e motivazioni
  - grado di comprensione delle indicazioni dell'educatore per il buon andamento dell'incontro e aderenza alle stesse
  - livello di collaborazione
  - qualità delle comunicazioni tra adulto e bambino.
3. Descrizione dello svolgimento dell'incontro.
4. Interventi dell'educatore a sostegno del buon andamento degli incontri/a tutela del minore.
5. Reazioni e comportamento del bambino (per esempio in fase di saluto e commiato)
6. Altri interventi attuati dai servizi a sostegno del nucleo e loro andamento.

#### **VALUTAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE**