

11 Giugno 2010

La triangolazione operatore sociale-famiglia-autorità giudiziaria

I RAPPORTI CON LA MAGISTRATURA

Maria Grazia Domanico

Sono stata giudice al Tribunale per i minorenni per 15 anni e questo lavoro ha lasciato un segno profondo nella mia professione, mi ha indotto a molte riflessioni e ho cercato di trarre frutti da questa esperienza. Soprattutto ho cercato di trarre frutto da quello che è il cuore della giustizia minorile e cioè i rapporti tra Autorità Giudiziaria e Pubblica Amministrazione.

E'interessante che il titolo dei tre seminari sia "I provvedimenti di affidamento all'Ente" perchè è il provvedimento di massima criticità e poi, tra i seminari specifici, oggi si parla di un tema apparentemente più generale, ovvero quello dei rapporti dei Servizi con la Magistratura e della "triangolazione operatore sociale, magistratura, famiglia". Il triangolo mi fa venire in mente una figura abbastanza semplice, ma non basterebbero neppure i lati di un trapezio perché non c'è mai un solo operatore sociale di riferimento, ma una coraltà e pluralità di servizi che intervengono nei casi in cui occorre tutelare il minore; basti pensare ai complessi rapporti che ci sono tra i servizi sociali e psicosociali e i servizi specialistici delle aziende ospedaliere; complessità che negli ultimi anni ha messo in evidenza la fragilità del servizio sociale; anche questo ha una spiegazione storica. Parlerò poi della comunicazione con l'Autorità Giudiziaria e delle forme, ovvero degli stili di comunicazione che sono molto mutati. Infine, la chiusura del provvedimento: come si conclude questo dialogo? A questo proposito ho portato alcuni casi concreti, conclusi tutti con "non luogo a provvedere" ma uno diverso dall'altro in quanto ciascuno presuppone ragioni diverse.

Non posso esimermi dal fare una breve introduzione generale perché i rapporti tra Autorità Giudiziaria e Pubblica Amministrazione sono sempre stati complessi, complessità data dall'incontro di saperi diversi che ha creato una trasformazione reciproca negli anni. Il linguaggio si è fuso, in una certa misura, e la specializzazione del magistrato -che cresce col tempo (il giudice non nasce con una formazione specifica)- è data sicuramente dalla presenza della componente onoraria che ha anche garantito che ci possa essere una reale comprensione dei linguaggi diversi. I rapporti di collaborazione sono inoltre difficili non solo tra voi operatori e i diversi organi giudiziari, ma anche tra Tribunale per i minorenni e il Tribunale ordinario che si occupa di minori (giudice tutelare e sezioni famiglia, ma anche procure e giudice penale), che tra l'altro non è specializzato.

A me pare che negli ultimi anni i servizi sociali stiano attraversando una sorta di sindrome d'abbandono da parte del giudice minorile. Sono nata come giudice di zona e ricordo gli incontri mensili con gli operatori per una periodica ricognizione dei casi; accadeva anche che mi recassi presso le loro sedi; avevo allora la competenza delle zone di Baggio e Quarto Oggiaro. Ora sono altri tempi, ma credo che i servizi debbano superare questo momento che li vede ripiegati su se stessi, con un timore di agire che talvolta li paralizza e ha fatto perdere il senso di appartenenza ad un sistema diverso ed autonomo.

I servizi non sono serventi rispetto all'Autorità Giudiziaria, non possono essere intesi come una sorta di longa manus della giustizia: recuperare il senso di appartenenza e del rapporto con l'Autorità Giudiziaria si può ed è necessario.

Sono accaduti tre importanti mutamenti legislativi che avrebbero dovuto indurre entrambi, Autorità Giudiziaria e Pubblica Amministrazione, a cambiare modalità di lavoro molto più rapidamente di quanto sia stato fatto, che si collocano tra il 2000 e il 2001.

Anzitutto la legge Costituzionale del novembre 1999 che ha modificato l'art. 111 della costituzione introducendo le regole del cosiddetto giusto processo, in particolare la salvaguardia del principio del contraddittorio e l'imparzialità, la terzietà del giudice e quindi

anche del giudice minorile. Deve essere superata la posizione che il giudice aveva in passato, quando era un referente diretto dei servizi sociali e interveniva d'ufficio. Il giudice non può essere interlocutore diretto dei servizi, ma semmai il Pubblico ministero nel momento iniziale della segnalazione e invece in corso di procedimento anche il servizio sociale deve inserirsi nelle regole del contraddittorio del procedimento, che non è solo regola formale, ma sostanziale; va anche considerato che solo nel 2007 (nonostante la legge sia del 2001) è stato introdotto l'obbligo della difesa tecnica nei procedimenti sulla potestà; da tempo è inoltre obbligatorio l'ascolto del minore, sancito dalle convenzioni internazionali e poi nel 2006 con la legge dell'affido condiviso. La valutazione in concreto della sussistenza di un conflitto di interessi con i rappresentanti legali ha introdotto, sempre più frequentemente, la figura del curatore speciale. Sono dunque molteplici i soggetti che interloquiscono nel processo minorile.

Tutte queste modificazioni procedurali, nelle quali ora non mi addentro, hanno orientato l'attenzione dei giudici maggiormente nei confronti degli avvocati, rispetto ai servizi sociali.

Contemporaneamente c'è stata una riforma ben più importante, la legge quadro n. 328 del 2000 che ha riformato il sistema del welfare cui si è accompagnata l'altra legge costituzionale dell'ottobre 2001 che ha modificato, nel titolo V della Costituzione, l'art. 117 che ha attribuito alle Regioni la legislazione primaria in materia socio assistenziale, con il solo limite di rispettare la Costituzione e le convenzioni internazionali.

La protezione, la tutela del minore è un obiettivo primario della Pubblica Amministrazione che prescinde completamente dall'Autorità Giudiziaria. La Pubblica Amministrazione si è via via specializzata e dotata di strumenti in una visione d'integrazione dei servizi come previsto dalla legge Quadro; a tale proposito vi leggo la presentazione dell'allora Ministro della Solidarietà sociale:

“Partecipazione, coprogettazione, cooperazione, accordo di programma, rete, integrazione: ecco le parole chiave della nuova legge quadro, quelle che fondano una nuova cultura e una nuova pratica delle politiche sociali. Si tratta di realizzare un passaggio cruciale, dall'intervento sociale inteso come semplice riparazione del danno subito, intervento frammentato mirato a singole categorie, all'intervento sociale inteso come promozione del benessere, riferito alle persone ed alle famiglie. ...E' grazie a questa modalità operativa e all'azione convergente delle politiche e degli interventi sociali che si rende concreta la scelta di fondo della legge quadro: il Welfare delle responsabilità. ...le politiche sociali promuovono il diritto a star bene, a sviluppare e conservare le proprie capacità fisiche, a svolgere una soddisfacente vita di relazione, a riconoscere e coltivare le risorse personali, a essere membri attivi della società, ad affrontare positivamente le responsabilità quotidiane. È in questo “diritto a star bene” che trova fondamento il diritto alle prestazioni e ai servizi sociali, che devono essere offerti secondo gli standard e le modalità previste dalla legge. Il diritto a star bene, inoltre, definisce le politiche sociali come politiche universalistiche, rivolte alla generalità degli individui senza nessun vincolo di appartenenza. Esse mirano ad accompagnare gli individui e le famiglie lungo tutto l'arco della vita, in particolare a sostenere le fragilità, rispondendo ai bisogni che sorgono nei diversi momenti della esistenza (in relazione all'età, alla presenza di responsabilità familiari o all'esigenza di conciliare queste ultime con quelle lavorative) sostenendo e promovendo le capacità individuali e le reti familiari, favorendo la creazione di legami sociali e comunitari per arricchire la qualità delle relazioni umane”.

Questo comporta che l'attenzione verso le fragilità e verso le situazioni di danno per i minori che rendono necessaria una loro tutela si sono ampliate, con notevole autonomia di interventi da parte della Pubblica Amministrazione. Tutto ciò avrebbe dovuto far cambiare atteggiamento ai servizi sociali.

Nella realtà è invece accaduto che la Pubblica Amministrazione si sia rivolta all'Autorità Giudiziaria sempre di più e talvolta a sproposito, ciò sia per questo rapporto un po' dipendente dalla autorità giudiziaria, con mentalità servente, sia perché è stata richiesta supplenza all'Autorità Giudiziaria di fronte a carenze di risorse, con l'invenzione, tutta

Lombarda, di poter meglio intervenire a seguito di mandato coatto della Magistratura (che è in realtà una strategia di corto respiro). E' accaduto che l'operatore sociale quando ha difficoltà al proprio interno per le forti riduzioni delle risorse abbia richiesto l'intervento del tribunale per i minorenni, ben sapendo che solamente a seguito di un decreto le risorse vengono erogate ed il Tribunale, in modo devo dire superficiale, ha, soprattutto fino ad un recente passato, seguito questi orientamenti emettendo decreti diciamo così "a fini assistenziali". Questo modo di procedere ha comportato effetti negativi, e ora si stanno ripensando molte cose, anche grazie agli avvocati che hanno raccolto un disagio diffuso.

Il tipo di decreto che viene adottato deve essere molto chiaro e il linguaggio dei giudici deve essere comprensibile. Non tutte le situazioni di pregiudizio, anche gravissimo, vanno segnalate. Il limite è quello del consenso informato. La forza delle vostre idee e capacità professionali e il tipo di rapporto instaurato con gli utenti può farvi decidere se segnalare o meno, con il limite, ovviamente, della commissione dei reati dove c'è l'obbligo della segnalazione. Ma c'è una serie infinita di casi in cui deve essere valutato il tipo di disagio e pregiudizio per i minori nonché le sue cause. Pensiamo, ad esempio, al tema dell'immigrazione, dove anche a causa dell'assenza di mediatori specializzati, i servizi sono orientati ad una ipersegnalazione, anche se non siamo in presenza di un rifiuto dei genitori rispetto agli interventi.

Ancora, i servizi sociali ricevono una segnalazione dalla scuola per molti tipi di situazioni, o dai genitori stessi, certo con alleanze terapeutiche difficili da stabilire, ma che vanno sempre reiteratamente tentate prima di segnalare. Pensate ad esempio ai casi di disturbi alimentari, in cui il genitore disperato non sa cosa fare e magari agisce anche in modo contraddittorio o dannoso per il figlio; si tratta di richieste di aiuto in cui la risposta dell'operatore incontra anche il rifiuto, ma bisogna lavorare perché le proposte di intervento trovino un consenso, anziché intraprendere la falsa scorciatoia della segnalazione; non possiamo portare con le catene in una comunità terapeutica un adolescente che non vuole andarci. Nel civile non possiamo pensare ad interventi coatti che portano a progetti di tutela di corto respiro.

La segnalazione scritta deve essere completa di dati (non è così scontato) e deve dare atto di ciò che si è fatto e del perché si sia arrivati a segnalare.

In tutto questo sta la debolezza dei servizi sociali, anche nella confusione sul proprio ruolo, ma va segnalata anche la debolezza della Procura Minorile che non ha saputo orientare i servizi sociali, di fatto demandando al tribunale ogni tipo di decisione e quindi aprendo sempre i procedimenti con il ricorso. I ricorsi al T.M. dovrebbero essere motivati dal P.M. che deve però trovare nella segnalazione dei servizi i motivi e gli operatori dovrebbero quindi spiegare perché e in che misura non hanno ottenuto il consenso ai loro interventi o proposte.

Nel corso del procedimento vero e proprio alcuni autorevoli autori, come Pazè, propongono di considerare i servizi sociali come parti processuali; io sono contraria perché mi sembra un affaticamento processuale, ma sono comunque interlocutori fondamentali nel processo e devono poter dire la loro su quel bambino, cosa sta accadendo e cosa si può fare, anche in contraddittorio con gli avvocati, anche se vi è il rischio di un affollamento di voci processuali, che parlano tutte in nome e per conto del minore, quando poi magari neppure si pratica l'ascolto; piuttosto, una volta che il procedimento sia avviato e sia noto agli operatori ciò che accade in Tribunale, è opportuno che possano in modi rapidi far pervenire le loro osservazioni prima che siano assunte decisioni.

I cosiddetti provvedimenti di controllo e sostegno non hanno alcun significato giuridico, la soglia minima di intervento del Tribunale, a fronte di un genitore riottoso e di un minore che necessita di interventi, è la prescrizione. Tutte le situazioni che sono in carico ai servizi e in cui bisogna continuare a controllare e riferire, su attività complesse messe in atto negli anni, in realtà rientrano in pieno nella competenza amministrativa autonoma dell'Ente locale, qualora vi sia un consenso agli interventi.

La carenza di risorse non può essere colmata per effetto dei decreti del Tribunale per i Minorenni.

E' utile fare alcuni esempi concreti relativi a diversi settori.

Il primo è un caso emblematico che si conclude con un non luogo a provvedere.

Nelle situazioni di separazione dei genitori si sono riscontrate le massime difficoltà degli operatori; di fronte a casi più drammatici di abbandono dove è più chiaro come lavorare, in questo settore i provvedimenti di affidamento all'Ente hanno creato problemi.

Il caso in esame è quello di conflitto molto elevato in una separazione legale tra genitori di due bambine preadolescenti; dopo un lungo lavoro del T.O. , si era arrivati ad un provvedimento di affidamento delle minori al Comune perché le mantenesse presso la madre, con chiare limitazioni che si riferivano alla problematica dei rapporti con il padre. La parola affidamento ha a che fare con l'esercizio della potestà, ossia le concrete decisioni che si assumono nell'interesse dei minori che riguardano il quotidiano (la cosiddetta ordinaria amministrazione), la fascia intermedia e cioè le scelte educative, la scuola le attività extrascolastiche e le decisioni straordinarie. Anche nell'affidamento dei minori all'Ente i decreti quindi devono essere chiari e dettagliati in modo che si definisca su cosa l'Ente ha il potere decisionale e in relazione a cosa le decisioni permangano invece in capo ai genitori o ad uno di essi. In questo modo i decreti sarebbero vissuti come meno invasivi e punitivi anche dai genitori stessi.

Il caso che presento dimostra un ottimo lavoro fatto dai servizi sociali e anche la qualità della relazione finale trasmessa al Tribunale per i minorenni lo dimostra, relazione in cui si ricostruisce quanto accaduto: il T.O. ha affidato le minori al Comune, quindi è stato fatto tutto il lavoro secondo quanto disposto; la madre ha collaborato; le ragazze anche, nonostante una crescente fatica; il padre non molto, costretto alle visite in situazione di spazio neutro che ha logorato anche le figlie. La relazione col padre si è interrotta perché le bambine erano esasperate dalle incapacità del padre di entrare in relazione con loro ma anche dal controllo costante di operatori e dalla situazione di stallo; il servizio ha accolto la loro richiesta, sospendendo i rapporti e segnalando però al Tribunale per i minorenni la situazione. Il Pubblico ministero ha aperto un procedimento ai sensi dell'art. c.c.330. La decisione di archiviazione è stata assunta con una motivazione che dà forza al servizio, riconosce il lavoro fatto e il potere di valutare il benessere/malessere delle minori e le scelte conseguenti rispetto agli incontri col padre, nulla potendo statuire ulteriormente il tribunale per i minorenni. Il servizio, infatti, segnala su pressione del padre che chiede di incontrare le figlie, nonostante il loro netto rifiuto e a fronte dell'impossibilità accertata di una sua collaborazione per costruire un dialogo anche con la madre delle figlie.

Questa una parte della motivazione: *“ ritenuto che non vi siano i presupposti per intervenire ai sensi del 330 c.c. sulla potestà genitoriale, da un lato non essendo stata segnalata una situazione di pregiudizio delle minori tale da portare l'adozione di provvedimenti di decadenza di potestà di uno o entrambi i genitori, dall'altro perché la situazione personale e familiare, per quanto complessa e preoccupante, non sembra richiedere modificazioni al regime giuridico dell'affidamento e degli incarichi conferiti all'Ente, stabiliti con l'articolata sentenza del giudice funzionalmente competente, non impugnata dai genitori e che neppure hanno successivamente richiesto modifiche delle condizioni. Le attuali condizioni di sofferenza psicologica delle minori e dei genitori stessi, possono e devono essere affrontate, seguendo le indicazioni del Tribunale, dall'Ente affidatario che ha pieni poteri in relazione alle modalità dei rapporti padre e minori, essendo limitato l'esercizio della potestà dei genitori sul punto.*

La relazione degli operatori appare esaustiva e dà ampiamente conto di tutti gli interventi effettuati, in ottemperanza a quanto disposto dal giudice della separazione, i genitori dal canto loro non hanno impedito l'intervento degli operatori e hanno sostanzialmente collaborato, anche per questo non si comprende quale potrebbe essere l'ulteriore intervento dell'Autorità Giudiziaria.

Vero è che, soprattutto per quanto riguarda il padre, la collaborazione è stata insufficiente e anche per questo la relazione tra padre e figlie si è deteriorata, certamente percorsi terapeutici e di mediazione familiare non possono essere non solo prescritti, ma possono rivelarsi fallimentari quando non siano stati accettati o compresi. C'è da augurarsi, come auspicano gli operatori, che con il tempo e con l'intervento degli specialisti e con le modalità ritenute più opportune, anche con fasi di sospensione, come nel momento attuale, tenuto conto dell'età delle minori e delle loro richieste, le minori stesse siano guidate a recuperare i rapporti con il padre. E' vero però che la maggiore responsabilità di un recupero dei rapporti incomba sul padre che non sembra aver seguito tutte le indicazioni....

Non si ritiene peraltro che il padre debba per ciò stesso essere ulteriormente penalizzato e dichiarando la sua decadenza o sospensione dei rapporti...".

Questo è un esempio di dialogo e chiarificazione; le risposte potevano essere diverse, ma il compito del Tribunale non è fare la voce sempre più grossa, quando parliamo di diritto mite significa che ci vuole proporzionalità e gradualità negli interventi, ciascuno nel rispetto delle reciproche competenze.

Oggi si tratta di riposizionare le rispettive responsabilità di autorità giudiziaria e pubblica amministrazione, in futuro si andrà verso una struttura sempre più formale dei procedimenti e occorre che ci sia un recupero pieno e forte da parte dei servizi sociali della loro primaria competenza.

1.26