

Ruolo dei servizi e processo:
tutela, responsabilità e difesa tecnica
Brescia ottobre 2008

di *Maria Grazia Domanico**

1. I complessi rapporti tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione nella tutela e protezione del minore

Durante i quasi 75 anni di vita del tribunale per i minorenni i rapporti tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione hanno subito molti cambiamenti, connessi alla evoluzione delle politiche sociali, dei costumi, della stessa giustizia minorile .

Sono stati rapporti complessi e di non semplice definizione¹, che peraltro si sono col tempo meglio delineati anche grazie alla presenza della componente onoraria nella magistratura minorile ed alla capacità dimostrata nella costruzione di un proficuo dialogo con i servizi del territorio, interazioni che hanno prodotto una reale integrazione di saperi ed una maggiore comprensione reciproca².

Oggi stiamo vivendo un momento di grandi cambiamenti sia sul fronte della giustizia minorile che delle nuove politiche del *welfare* a favore delle famiglie e dei minori.

Tutto sembra essere messo in discussione, a cominciare dalla efficacia del modello distrettuale del tribunale per i minorenni, alla diversa posizione delle parti nel processo, alla definizione stessa di parti processuali, al ruolo dei servizi sociali nel processo. Questi ultimi sembrano soffrire di una sorta di “sindrome da abbandono” ed attaccati - per lo più in modo ingiustificato - da più fronti (giornalistico, politico, degli avvocati), sembra che attraversino, nei rapporti con la Autorità Giudiziaria, un momento di ripiegamento e di timore di agire che, spesso, ha fatto loro perdere di

* Giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano

Il testo raccoglie e rielabora i contenuti del lavoro del gruppo dedicato ai servizi durante il convegno della Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia dal titolo “Ruolo dei servizi e processo: tutela, responsabilità e difesa tecnica” che si è svolto a Brescia nell’ottobre 2008. Il paragrafo 2 riprende in parte lo scritto di M.G. Domanico, “Gli interventi d’urgenza disposti dal tribunale per i minorenni e l’affido all’ente: questioni aperte e criticità”, in S. Galli e M. Tomè (a cura di), *La tutela del minore: dal diritto agli interventi. Verso una condivisione di esperienze e prassi tra magistratura ed enti locali*, FrancoAngeli, Milano 2008.

¹ Per una completa ed efficace disamina della evoluzione dei rapporti tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione, anche attraverso l’analisi delle fonti normative succedutesi nel tempo, v. G. Sergio “La giustizia minorile. Funzioni competenze struttura. Prospettive di riforma”, *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia a cura di L. Lenti* in *Trattato di diritto di famiglia diretto da Paolo Zatti*, vol. VI e vol. VII, Giuffrè, Milano 2002 e 2006.

È interessante, ancora oggi, richiamare i contenuti del fascicolo di *Minorigiustizia* n. 4/1999, che pone in primo piano *la collaborazione difficile dei magistrati con i servizi nei procedimenti giudiziari civili di famiglia e dei minori*, con scritti di P. Vercellone, “La collaborazione fra servizi e giudici nel processo civile di famiglia e dei minori”, p. 11 e ss.; F. Mazza Galanti, “Esperienze e prospettive di un lavoro integrato fra servizi e giustizia”, p. 35 ss; G. Garena, “Giudici e operatori sociosanitari tra competenze e limiti nell’intervento di protezione dei minori”, p. 49 ss.

² A proposito della evoluzione del modo di pensare dei giudici minorili, anche attraverso una analisi della evoluzione delle modalità espressive, v. l’interessante libro di A. Ceretti, *Come pensa il tribunale per i minorenni*, FrancoAngeli, Milano 1996.

vista il fatto di appartenere ad un sistema autonomo che si occupa della protezione e della tutela delle fasce deboli, e tra questi i minori, con ruolo e funzioni proprie, non serventi rispetto alla autorità giudiziaria né da questa dipendenti.

L'autorità giudiziaria minorile, da parte sua, fatica a recuperare una funzione pienamente giurisdizionale, abbandonando la funzione amministrativa che il modello processuale della volontaria giurisdizione le ha sino ad oggi consentito di seguire. Credo possa affermarsi che sia stata proprio l'introduzione, il 1° luglio 2007, della difesa obbligatoria delle parti nelle procedure minorili, a mettere davvero in crisi questo modello di processo civile, ovvero a rendere evidenti tutte le contraddizioni del sistema, ed anche a rendere palesi le disfunzioni del rapporto tra giurisdizione ed amministrazione.

Si tratta dunque di ritrovare la giusta distanza, di riposizionare le rispettive competenze e di delimitare con maggiore chiarezza le rispettive responsabilità.

Questo con il convincimento che una piena tutela dei diritti dei minori potrà realizzarsi solo attraverso una interazione e collaborazione tra magistratura e servizi, giacché un potere officioso del giudice nell'acquisire elementi di valutazione si ritiene non debba mai venire meno in questa delicata materia che quindi non potrà mai essere, nella dialettica processuale, nella totale disponibilità delle parti. Inoltre solo una presenza dei servizi sociali nel processo che sia equilibrata e che si ponga nel pieno rispetto del principio del contraddittorio potrà contribuire a realizzare una giurisdizione mite, cioè ragionevole e adattabile al caso concreto, rispettosa delle istanze di tutte le parti, che sappia quindi ascoltare e dialogare alla ricerca di soluzioni il più possibile condivise e concordate. Infatti il difficile bilanciamento dei diritti e degli interessi contrapposti non può che realizzarsi attraverso la ricerca paziente di soluzioni che siano comprensibili e in larga parte accettabili e che abbiano come obiettivo la attenuazione dei danni ovvero il perseguimento del male minore, salvaguardando il più possibile le relazioni tra le persone. Chi, infatti, con retorica e forse troppa enfasi, pensa che la autorità giudiziaria minorile possa agire per perseguire benessere e felicità, in particolare dei minori, rischia a mio parere di provocare danni peggiori dei mali. E' capitato, infatti, che tribunali per i minorenni abbiano adottato soluzioni troppo dure o estreme, emettendo provvedimenti senza seguire i criteri della gradualità e della proporzionalità, ritenendo in tal modo di perseguire in modo più efficace e rapido l'interesse del minore.

L'agire secondo il principio di beneficenza appartiene alla pubblica amministrazione e non alla autorità giudiziaria così come l'agire in via preventiva, in questo caso preoccupandosi, perché no, anche della buona qualità della vita delle persone. Ma l'Autorità Giudiziaria interviene, in genere, quando il danno è già provocato e quando è necessario assumere decisioni a tutela di diritti ed interessi violati³.

³ Invita ad una riflessione sul significato delle parole per arrivare ad evidenziare la separazione che vi è tra la logica della mediazione e la logica del giudizio E. Resta, "Un giudice nuovo per i minori, famiglia e persona" in *Minorigiustizia* n. 1/2008 p. 154 e ss.. L'Autore auspica quindi un grande dibattito, affermando come occorra lasciare fuori dalla competenza del giudice quello che non può realizzare: "Bisogna ridare al giudice la funzione che deve avere, di giudice dei diritti, e non di chi deve perdere tempo a mediare, a conciliare. Sarebbe semplicemente antieconomico! ...Ma bisogna arrivare davanti a un giudice, con tutto quello che ciò comporta, per stabilire conciliazione?". Tali riflessioni sono certo stimolanti e in larga misura condivisibili; peraltro è noto come in Italia si sia molto indietro sul

Lo scenario del prossimo futuro si presenta in continuo divenire e sempre più il riferimento al contesto europeo, sia quanto alle fonti del diritto che alla interpretazione che di esse viene dato dalle Corti sovranazionali, diviene imprescindibile, anche per la crescente attenzione in ambito europeo a questa materia.

Dunque l'importanza di una specializzazione di tutti gli operatori che, a diverso titolo, si occupano di minori e famiglia e la necessità di una continua formazione comune tra magistrati e avvocati ma anche operatori della Pubblica Amministrazione, dovrebbero essere oggi dati acquisiti e da non porsi più in discussione bensì da pretendersi con forza.

In questa direzione costituisce un interessante esperimento il percorso di formazione e di ricerca, sviluppatosi, tra il 2006 e il 2008, tra magistrati del Tribunale per i minorenni di Milano, manager pubblici e professionisti del settore della tutela minorile che lavorano in Lombardia che si sono regolarmente incontrati ed interrogati nel tentativo di definire una relazione possibile tra giurisdizione ed amministrazione. A seguito del confronto tra le diverse professionalità e le diverse esperienze concrete è stato messo a punto un percorso di formazione sulla tutela dei minori destinato ai responsabili dei servizi sociali e alla persona e delle unità tutele minori dei Comuni della Provincia di Milano. Infine è stato curato un volume in cui sono raccolti i risultati parzialmente raggiunti e che, nell'intento degli autori, vuole rappresentare uno strumento di lavoro per proseguire ed approfondire le tematiche affrontate⁴.

2. Dal giudice amministratore al giudice garante dei diritti

Il rapporto tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione è dunque questione centrale per la tutela e la protezione del minore.

Negli anni si è venuta a creare una crescente sovrapposizione tra gli ambiti di intervento del giudice minorile e dell'Ente pubblico, spesso con conseguente confusione e difficoltà di definizione delle rispettive funzioni. Nell'ultimo decennio, in particolare, le cause che hanno contribuito a mantenere una non più sostenibile commistione di interventi della autorità giudiziaria e della pubblica amministrazione vanno individuate da una parte nel mancato adeguamento dei procedimenti minorili alle regole del giusto processo e alle direttive delle convenzioni internazionali in materia⁵, con la conseguenza che il passaggio dal *giudice amministratore* al *giudice*

terreno della risoluzione stragiudiziale delle controversie (c.d. sistemi di A.D.R., Alternative Dispute Resolution) e come pertanto sia inevitabile che tali richieste vengano riversate sulla magistratura che, quindi, è quanto mai opportuno che adotti il più possibile tecniche conciliative e di mediazione (sia pure utilizzando questi termini in modo improprio) che, infatti, danno ottimi risultati in termini di depotenziamento dei conflitti anche in sede giudiziaria. La pratica di una "giurisdizione mite", da anni auspicata dai giudici minorili più sensibili, si giustifica, a mio parere, anche per far fronte nel modo migliore alle disfunzioni del sistema.

⁴ V. S. Galli e Mauro Tomè, *La tutela del minore: dal diritto agli interventi. Verso una condivisione di esperienze e prassi tra magistratura ed enti locali* FrancoAngeli, Milano 2008.

⁵ In particolare la convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991 n. 176 e la convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli aperta alla firma a Strasburgo il 25 gennaio 1996 ed entrata in vigore in Italia l'1 novembre 2003 (L. 20.3.2003 n. 77)

garante è ben lontano dall'essersi completato⁶, e, dall'altra, nella carenze di risorse sul territorio e negli insufficienti investimenti da parte degli Enti Locali nelle politiche della prevenzione primaria con conseguente crescente richiesta di supplenza alla autorità giudiziaria rispetto ad ambiti viceversa di esclusiva pertinenza della pubblica amministrazione: basti solo pensare, quali fenomeni recenti, agli interventi socio-assistenziali per i nuclei familiari problematici degli immigrati, preceduti spesso da una segnalazione alla autorità giudiziaria minorile pur in mancanza di presupposti per interventi limitativi della potestà genitoriale, ovvero alle richieste di intervento, magari con il consenso dei genitori, in relazione ai gravi disagi degli adolescenti, dal fenomeno definito come bullismo, ai disturbi alimentari, all'autolesionismo, che sarebbero meglio trattati in appropriate sedi extragiudiziarie, ove si potrebbe raggiungere, magari a fatica e con il tempo, il consenso informato dei genitori sulla base di alleanze terapeutiche che più difficilmente potranno essere costruite attraverso interventi del tribunale per i minorenni. Viceversa, soprattutto nella realtà milanese, sempre più gli operatori socio-sanitari hanno erroneamente ritenuto di dover attivare il tribunale per i minorenni attraverso l'azione del pubblico ministero minorile (che per la verità, nel settore civile, si è complessivamente mostrato debole in quanto poco disponibile ad interrogarsi sulle rispettive competenze e responsabilità)⁷.

Un ambito in cui si è spesso evidenziato, in modo distorto, il delicato rapporto tra attività della autorità giudiziaria minorile e della pubblica amministrazione è quello dei provvedimenti che prevedono l'affidamento dei minori all'ente territoriale. Frequentemente nei decreti dei tribunali per i minorenni viene disposto l'*affidamento* del minore al Comune. Si tratta di un istituto di non semplice inquadramento giuridico e in relazione al quale vi è molta confusione con la conseguenza che talora se né è fatto un uso non corretto, ancora un volta con una indebita sovrapposizione dei piani di intervento della giurisdizione e della pubblica amministrazione. Ritengo che i tribunali per i minorenni non abbiano contribuito a fare chiarezza sul concetto di affido del minore al Comune anche perché talora è stato disposto in modo improprio, con una valenza, per così dire, assistenziale: si sono affidati minori al servizio sociale per dare a quest'ultimo maggiore forza di intervento, maggiore potere coercitivo nei confronti di genitori deboli, inadeguati o resisi responsabili di comportamenti rivelatisi dannosi per i figli, ma in realtà collaboranti ovvero che hanno accettato, magari con il tempo, i sostegni proposti. E' noto come l'affido al Comune da parte del tribunale abbia attivato maggiori e più rapide risorse sul territorio a favore delle famiglie bisognose. Gli effetti di questa impropria modalità di intervento, errata sul piano giuridico, oltre a sollevare molte giustificate critiche soprattutto nei confronti dei tribunali per i minorenni, ha avuto come effetto negativo

⁶ Per la necessità di un passaggio dal giudice amministratore al giudice garante v. G. Sergio, "Un'opinione dissenziente", in *Minorigiustizia*, 2002, n. 1-2, p. 178. Sulla necessità che non vi sia confusione di ruoli tra amministrazione e giurisdizione v. anche G. Sergio, "Trattamenti coatti per l'accertamento di abusi e maltrattamenti di bambini?" in *Questione Giustizia*, 1999, n. 5, e, più diffusamente, in *La giustizia minorile*, op. cit., p. 68 e seg.

⁷ Viceversa una interessante modalità di lavoro è quella che è stata adottata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia ove il ruolo della Procura è stato invece molto attivo, in particolare nel rapporto con i servizi. Sono stati messi a punto, anche con la collaborazione del Pubblico tutore, diversi protocolli di intervento.

il consolidarsi di una distorsione dei rapporti tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione; si sono inoltre favoriti: un incremento del ricorso al tribunale per attivare risorse altrimenti non erogabili; una deresponsabilizzazione degli operatori con riferimento agli interventi di prevenzione primaria; una gestione dei casi apparentemente più semplice ma di corto respiro. Si sono così confermate una confusione di ruoli e una sovrapposizione di interventi tra autorità giudiziaria e amministrativa⁸.

Vi sono stati tre importanti interventi legislativi, tra il 1999 e il 2001, che avrebbero invece dovuto orientare giudici e operatori nell'avviare con maggiore decisione un processo di cambiamento degli assetti consolidati dei rapporti tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione, pur in mancanza delle necessarie riforme della giustizia minorile: la legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999 che ha modificato l'articolo 111 della Costituzione introducendo le regole del cosiddetto *giusto processo*⁹; la legge quadro n. 328 dell' 8 novembre 2000 di riforma del sistema socio-assistenziale che detta i principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali; la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 che ha modificato il titolo V della Costituzione, ed in particolare l'articolo 117, attribuendo alle Regioni la potestà legislativa in relazione ad ogni materia che non sia espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Fra le materie riservate allo Stato (art. 117 c. 2 e 3) non si colloca quella socio-assistenziale rispetto alla quale le Regioni hanno quindi potestà legislativa primaria, ovvero limitata solo dal rispetto della Costituzione e dell'ordinamento comunitario europeo.

Dunque sia nell'ambito giudiziario che in quello delle pubbliche amministrazioni con riferimento alla gestione delle politiche del *welfare*, si sono determinati importanti cambiamenti che, per quanto riguarda i tribunali per i minorenni, hanno interessato soprattutto le prassi (essendo tra l'altro stata congelata l'entrata in vigore della legge n. 149/2001 fino al 2007), mentre per quanto riguarda la pubblica amministrazione, hanno determinato diversi interventi legislativi sia statali che regionali¹⁰.

⁸ Cfr. M.G. Domanico, "Gli interventi d'urgenza disposti dal tribunale per i minorenni e l'affido all'ente: questioni aperte e criticità", in S. Galli, M. Tomé. *La tutela del minore*, etc., cit., p. 60 e seg. cui si rimanda anche per un inquadramento generale dell'istituto dell'affidamento dei minori all'ente territoriale.

⁹ Secondo cui "ogni processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo ed imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.". Tale modifica dell'art. 111 Costituzione. ha di fatto posto in crisi gli "strumenti" con cui i tribunali per i minorenni lavorano poiché il rito camerale rischia di contrastare con il dettato costituzionale se si instaurano cattive prassi, cosa accaduta fino ad un recente passato e rischio non eliminato ancora oggi dal momento che le necessarie riforme processuali tardano ad arrivare.

¹⁰ In particolare la Regione Lombardia con legge 12 marzo 2008 n. 3 ha abrogato la legge regionale del 7 gennaio 1986 n. 1 (a sua volta modificata dalle leggi regionali. 26 aprile 1990 n. 25, 24 luglio 1993 n. 22, 12 agosto 1999 n. 15 e 5 gennaio 2000 n. 1 che aveva completato l'integrazione istituzionale con riferimento ai ruoli e le competenze delle ASL e dei Comuni), richiamandosi espressamente, in ogni caso, ai principi enunciati dalla legge 328/2000

La Legge Regione Lombardia n. 3/2008 all'art. 1 enuncia le finalità della legge medesima che sono quelle di "promuovere condizioni di benessere e inclusione sociale della persona, della famiglia e della comunità e di prevenire, rimuovere o ridurre situazioni di disagio dovute a condizioni economiche, psicofisiche o sociali" disciplinando "la rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, nel rispetto dei principi e dei valori della Costituzione, della Carta dei diritti Fondamentali della Unione Europea, dello Statuto regionale, nonché nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in armonia con i principi enunciati dalla legge 8 novembre 2000 n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e con le leggi regionali di settore.

Per quanto riguarda la protezione dei soggetti deboli e, tra questi, i minori, il sistema si è dunque sempre più venuto delineando con la previsione di interventi mirati e molto diversificati da parte della pubblica amministrazione, interventi tutti che, ove vi sia il consenso informato dell'esercente la potestà genitoriale, non necessitano dell'intervento della autorità giudiziaria. La conseguenza è che non tutte le situazioni di pregiudizio, anche grave, in cui si trovino i minori devono essere segnalate alla autorità giudiziaria - a parte gli obblighi di denuncia per pubblici ufficiali ed incaricati di pubblici servizi in relazione alla commissione di reati a danno di minori - ma l'intervento del giudice minorile si rende necessario in via residuale quando siano falliti tutti i tentativi diretti ad ottenere dai genitori una collaborazione per la rimozione delle cause che comportino una situazione di potenziale danno psico-fisico per il minore. Solo l'autorità giudiziaria, infatti, può limitare i diritti della persona e di relazione, a seguito di prudente bilanciamento dei diritti ed interessi contrapposti e avendo comunque sempre come riferimento l'interesse preminente del minore. Il giudice interverrà quindi, incidendo sulla potestà genitoriale e orientando i genitori rispetto alle loro responsabilità, con interventi che devono comunque essere sempre ispirati ai principi della gradualità e della proporzione e ricercando il più possibile in consenso delle parti perché obiettivo prioritario dei procedimenti deve essere sempre quello della ricostruzione dei legami.

Ciò è vero a maggior ragione se si pensa alla enorme portata innovativa che ha avuto la riforma del sistema integrato dei servizi sociali, attuata con la legge quadro n. 328/2000 a cui, comunque, tutte le successive leggi regionali si ispirano. Una riforma di ampio respiro che ha radicalmente mutato il profilo del *welfare* italiano. Nella presentazione della legge-quadro l'allora Ministro per la solidarietà sociale, Livia Turco, così si esprimeva: "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,

Al contempo sottolinea che il diritto alla esigibilità delle prestazioni sociali e sociosanitarie è garantito dalla rete di unità di offerta.

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"¹¹.

Principi ispiratori della riforma del *welfare* che ci avvicinano dunque un po' di più all'Europa quanto ai rapporti tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione - giacché in molti Paesi europei le responsabilità e i campi di azione della Pubblica Amministrazione sono ben più ampi e incisivi rispetto all'Italia - e che dovrebbero aiutarci a superare quel "paternalismo giudiziario" che, per storia e cultura, sembra voler resistere nonostante gli evidenti cambiamenti sociali¹².

Quanto sin qui detto, dunque, non può non spostare l'asse della relazione tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione e, soprattutto, impone alla autorità giudiziaria minorile di fare un passo indietro rispetto a tutti gli ambiti di intervento a protezione dei minori che sono propri della pubblica amministrazione, nel senso che la morte del giudice-amministratore deve essere definitivamente sancita. I provvedimenti diretti alla pubblica amministrazione contenenti unicamente un mandato per un "controllo e sostegno" non hanno ragione di essere, non avendo alcun fondamento giuridico in presenza di una sia pur difficile collaborazione da parte dei genitori e delle persone coinvolte nei procedimenti. Il provvedimento deve essere unicamente diretto a regolare le responsabilità genitoriali e, quale soglia minima di intervento, a prescrivere determinati comportamenti ai genitori per ripristinare i diritti violati dei minori.

Un giudice minorile che sia prima di tutto garante dei diritti, ed in particolare dei diritti fondamentali della persona, comporta anche che la autorità giudiziaria dovrà verificare e controllare che nel suo agire la pubblica amministrazione abbia rispettato i principi ispiratori delle leggi che si è data, che non siano stati calpestati dagli stessi servizi sociali i diritti delle persone e dei minori coinvolti nei procedimenti e che, infine, i provvedimenti adottati dal giudice siano stati correttamente eseguiti ed attuati dalla pubblica amministrazione stessa, secondo le indicazioni più volte fornite dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

3. Ruolo dei servizi sociali nel processo minorile

¹¹ L. Turco, Introduzione, in *Una riforma in cammino. La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e i principali atti applicativi*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari sociali, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2001.

¹² Di estremo interesse, con riferimento agli interventi diversificati della pubblica amministrazione a beneficio delle persone, è stata la decima Conferenza Internazionale Eusarf, che si è svolta a Padova dal 26 al 29 marzo 2008 che, indirettamente, ha offerto numerosi spunti di riflessione rispetto al rapporto tra P.A. e interventi giudiziari e i cui contributi sono raccolti in C. Canali, T. Vecchiato, J.K. Whittaker (a cura di), *Conoscere i bisogni e valutare l'efficacia degli interventi per bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà*, Fondazione Emanuela Zancan, Padova 2008.

Per una sintetica analisi dei rapporti tra autorità giudiziaria e pubblica amministrazione in altri Paesi europei – ed in particolare Austria, Francia, Belgio, Svizzera e Spagna – cfr. la parte quarta del volume n. 1/2008 di *Minorigiustizia*, con scritti di J. Moyersoen, B. Matschnig, B. Chapaux, A. Bruel, M. Lachat, L.F. Peris Cancio.

In questo nuovo scenario che si va profilando quale deve essere il ruolo dei servizi sociali nel processo e come deve essere esercitato? Non è mancato chi ha prospettato anche una qualificazione del servizio stesso come *parte* del procedimento, a voler sottolineare la importanza di un suo potere di iniziativa e di intervento, anche autonomo, nell'interesse del minore, interloquendo a pieno titolo con le altre parti processuali¹³.

La questione non è di poco conto. Ma viene da chiedersi se il prezzo da pagare per il recupero di una piena terzietà da parte del giudice minorile debba essere necessariamente un sovraffollamento delle parti ed una moltiplicazione delle “voci” che interloquiscono nel procedimento (genitori, difensori dei genitori, minore, curatore del minore, difensore del minore, parenti, servizi sociali, pubblico ministero...) e se non vi siano piuttosto anche dei risvolti negativi di questo sovraffollamento che rischia, contrariamente alle intenzioni, di ingessare o formalizzare eccessivamente, in qualche modo, la dialettica processuale, con la conseguenza che la voce che deve essere ascoltata più di ogni altra, in quanto flebile e di non facile interpretazione, ovvero quella del minore, si perda nel coro di voci che parlano in suo nome.

Non c'è dubbio che, a partire dalla convenzione di New York dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, vi sia stata una progressiva e sempre crescente affermazione dei diritti dei minori, anche con riferimento alla loro partecipazione ai procedimenti che li riguardano. Oggi il minore è un soggetto portatore di diritti propri che pertanto deve entrare a pieno titolo nel processo; deve essere obbligatoriamente ascoltato¹⁴ e deve poter essere anche assistito e rappresentato¹⁵.

Peraltro ad una sempre maggiore espansione dei diritti del minore non ha corrisposto la definizione dello strumento processuale attraverso il quale far valere tali diritti avanti al giudice minorile. L'entrata in vigore, il 1° luglio 2007, anche per gli aspetti processuali, della legge n. 149 del 2001, che tra l'altro prevede l'obbligo della difesa tecnica per i genitori nei procedimenti *de potestate* e l'assistenza legale del minore, nonché la difesa di ufficio per i genitori nelle procedure di adottabilità, rende oggi evidente come il processo civile minorile si stia radicalmente trasformando e come il rito puro della volontaria giurisdizione non sia idoneo a garantire la tutela dei diritti fondamentali della persona e a regolare le responsabilità genitoriali. Pertanto è presumibile che le procedure civili avanti al tribunale per i

¹³ Così P. Pazé, in questo stesso fascicolo.

¹⁴ L' art. 12 della convenzione di New York stabilisce che “*Gli Stati Parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione, su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.*” Cfr inoltre P. Martinelli – Mazza Galanti, “L' ascolto del minore”, in M. Dogliotti (a cura di), *L' affidamento condiviso - commento alla l. n. 54/2006*, 2007, anche per gli ampi riferimenti bibliografici in tema di ascolto del minore ivi contenuti. Il Gruppo Famiglia e Minori dell' Osservatorio per la giustizia civile presso il Tribunale di Milano ha elaborato, nel corso del 2006, un interessante Protocollo sull' interpretazione ed applicazione della legge n. 54/2006 in tema di ascolto del minore, consultabile sui siti www.minoriefamiglia.it, www.aiaf-avvocati.it, www.ordineavvocati-milano.it.

¹⁵ V. Convenzione Strasburgo sull' esercizio dei diritti del fanciullo del 1996, cit., ed in particolare gli artt. 4, 5 e 9 nonché la legge n. 149/2001, entrata integralmente in vigore il 1° luglio 2007.

minorenni saranno prima o poi riformate, anche perché la legge n. 149/2001 possa essere applicata con efficacia, con rispetto integrale dei principi del contraddittorio e della terzietà del giudice, cosicché i rapporti con la pubblica amministrazione verranno necessariamente ulteriormente definiti.

Tutto questo ha anche una incidenza sugli stili di comunicazione tra magistratura e servizi che necessariamente, e già da oggi, hanno subito e sempre più subiranno una radicale trasformazione. Ciò a partire dalla segnalazione, che dovrà fornire alla autorità giudiziaria completi elementi di valutazione, dando anche conto di tutta la attività svolta dai servizi sociali e specialistici per ottenere il consenso ad interventi a favore dei minori e dei nuclei familiari in difficoltà da parte delle persone coinvolte, poiché la segnalazione si giustifica ove sia stato negato tale consenso. Nel corso del procedimento i servizi sociali riceveranno per lo più le richieste e le indicazioni da parte della autorità giudiziaria con provvedimenti redatti nei verbali di udienza, nel contraddittorio delle parti, verbali che saranno trasmessi a cura della cancelleria ai destinatari, come già oggi avviene nelle cause di separazione e divorzio. I servizi sociali dovranno quindi essere puntuali nell'ottemperare a quanto indicato, rispettando, in particolare, i tempi delle udienze. In definitiva, il rispetto del principio del contraddittorio richiede che la scansione processuale e i provvedimenti, anche di carattere istruttorio, siano sempre noti a tutte le parti ma anche ai servizi sociali che, se già coinvolti in un progetto, ritengo debbano essere informati anche quando il procedimento sia maturo per una decisione definitiva, proprio per poter anch'essi interloquire, aggiornando rispetto alla evoluzione del caso.

Poiché la vita scorre molto più velocemente rispetto alla durata dei procedimenti ed anche in modo imprevedibile, per evitare che le decisioni, di qualsiasi tipo, anche di carattere istruttorio, assunte nell'ambito del procedimento non siano aderenti alla realtà o non tengano conto di fatti sopravvenuti, appare necessario che chi lavora sul territorio e mantiene i contatti con i minori e le famiglie dia conto al tribunale di quanto accade e della evoluzione dei progetti in atto. Lo stile di comunicazione con la magistratura dovrà pertanto mutare, poiché sempre più si renderanno necessarie brevi (e magari anche frequenti) relazioni su nuove circostanze di fatto anche se non richieste espressamente; in tal senso una auspicabile scansione procedimentale attraverso udienze fissate dal giudice nel contraddittorio delle parti aiuterebbe anche il servizio sociale nella individuazione del momento in cui interloquire e dei tempi per la definizione di progetti a favore dei minori.

In tal modo anche i rapporti tra i servizi sociali e i difensori, oggi vissuti ancora in modo problematico da parte di entrambi, saranno più chiari e trasparenti perché riportati nell'ambito di una corretta dialettica processuale.