

## La giurisdizione e i servizi: un rapporto problematico

di Valerio Pocar

In questo contributo mi propongo di svolgere alcune riflessioni sul tema del rapporto tra la giurisdizione e i servizi nel campo minorile. Si tratta di un tema cruciale per la comprensione della realtà dell'intervento delle istituzioni nella soluzione delle situazioni di difficoltà e di disagio dei minori e del controllo dei rischi di devianza minorile e credo che non sia azzardato affermare che proprio dal tipo e dalla qualità della relazione tra la giurisdizione e i servizi dipenda in larga misura l'efficacia della risposta alla sfida che alle pubbliche istituzioni viene rivolta dall'ottica puerocentrica che attualmente informa – o almeno si pretende che informi – la nostra società complessa (è ormai un luogo comune l'affermazione, infatti, che il concetto dell'interesse del minore rappresenta il criterio cardine di tutta la legislazione concernente i bambini e più in generale della legislazione concernente le relazioni familiari e di filiazione). Sulla relazione tra la giurisdizione e i servizi, del resto, s'incentra esplicitamente la regolazione giuridica concernente i minori tanto nel campo civile, come chiaramente si evince dalle disposizioni recate dalla legge sull'adozione, quanto nel campo penale, soprattutto dopo l'entrata in vigore delle nuove regole sul processo minorile.

Il rapporto tra la giurisdizione e i servizi è sinora stato esaminato procedendo dalla prima verso i secondi, quasi ad affermare una sorta di supremazia della giurisdizione ovvero forse una sorta di ancillarità dei servizi rispetto a quella. Tale ottica, a

\* *Presentato dall'Istituto di Sociologia.*

mio giudizio, è profondamente erronea e deve essere respinta e superata. Ritengo che la relazione tra la giurisdizione e i servizi, infatti, non possa essere improntata da rapporti di supremazia o peggio da rapporti gerarchici, ma debba fondarsi sulla collaborazione e sull'individuazione dei rispettivi campi operativi nonché sulla valorizzazione e sul riconoscimento delle rispettive competenze e delle rispettive premesse epistemologiche.

È vero però che tale ottica erronea riflette, almeno in parte, la realtà del rapporto oggi esistente tra la giurisdizione e i servizi, i quali ultimi sovente sembrano cercare, nel riferimento al giudice minorile, la certezza e l'autorità che loro non sono pienamente riconosciute dalle carenze della cultura dei servizi stessi. Non penso soltanto alla fragilità della cultura degli operatori, fragilità peraltro riscontrabile in molti casi per via di un'istituzionalizzazione recente e imperfetta e per via anche del fatto che i percorsi formativi specifici solo recentemente hanno subito certi necessari processi di adeguamento, pur restando lontani da una definizione pienamente soddisfacente, ma penso anche e piuttosto alla debolezza della cultura recata tanto dall'amministrazione – e in particolare dai responsabili degli enti dai quali i servizi dipendono e sono organizzati – quanto e soprattutto dagli utenti e dai destinatari dei servizi stessi, cultura esterna ben lungi dall'essere sviluppata e matura e comunque non tale da legittimare socialmente in modo pieno l'attività dei servizi. Le inefficienze e le carenze strutturali e di risorse aggravano naturalmente la situazione, così come l'aggrava la generalizzata crisi del sistema di *welfare*, ma appare comunque problematica proprio la percezione sociale della funzione dei servizi.

Il processo di piena legittimazione dei servizi e degli interventi da questi operati rappresenta dunque un problema reale che non può essere eluso. In generale, a questa carenza di legittimazione si è cercato di ovviare, appunto, ponendo l'attività dei servizi sotto l'egida, legittimata e legittimante, della giurisdizione. Si tratta però di una soluzione palliativa e fortemente problematica, non solamente perché tale soluzione viene fatalmente a rappresentare un freno e un ritardo per l'autonomo processo di autolegittimazione dell'attività dei servizi, ma soprattutto perché essa costituisce la fonte di serie difficoltà nel conseguimento dell'obiettivo sopra indicato e al tempo stesso determina contraddizioni difficili da sciogliere, se non forse insanabili.

È chiaro che, nella relazione tra la giurisdizione e i servizi nell'ambito minorile, la questione appare di speciale rilevanza con riferimento al campo civile e amministrativo e di una rilevanza forse più modesta con riferimento al campo penale, dove un certo sovraordinamento della prima rispetto ai secondi è tutto sommato inevitabile, anche se non necessariamente auspicabile. Senza trascurare il fatto, importante, che i servizi, per sé, rappresentano pur sempre un meccanismo volto sì all'integrazione sociale, ma dotato di un carattere non privo di una certa selettività, nel senso che gli interventi, al di fuori del circuito penale, cadono preferenzialmente su soggetti che hanno i mezzi per accostarsi o per essere accostati dai servizi e quindi già mostrano un sia pur minimo grado d'integrazione, mentre per i soggetti più emarginati, i quali dunque prioritariamente sarebbero i destinatari dell'intervento sociale, l'occasione perché l'attività dei servizi si espliciti richiede quasi necessariamente il passaggio attraverso il circuito penale o comunque un contatto con tale circuito.

Di seguito, cercherò di esaminare, senza un ordine preciso e senza la pretesa di svolgere una trattazione esauriente, alcune delle difficoltà alle quali la posizione di sottomissione dei servizi rispetto alla giurisdizione può dare luogo.

Anzitutto, occorre ricordare quanto sia importante, per il conseguimento degli obiettivi che l'intervento dei servizi si propone, la collaborazione della famiglia e in generale dell'ambiente nel quale il minore a rischio si trova. È banale osservare, ma non si può prescindere da questa osservazione, che, quando si opera in vista della tutela dell'interesse del minore, si opera soprattutto per il futuro e non solo e non tanto per il presente. Non si tratta cioè di giudicare una situazione con gli schemi tradizionali e propri della cultura giuridica, fondati sulle alternative giusto / ingiusto, legittimo / illegittimo, giuridico / antiggiuridico, bilanciando astrattamente il torto e la ragione in un momento dato, ma si tratta piuttosto di valutare una situazione e di progettare un trattamento secondo gli schemi propri della cultura amministrativa, fondati sulle alternative opportuno / inopportuno, utile / dannoso, bilanciando concretamente il pro e il contro degli interventi in funzione della soluzione del caso concreto e specifico. In questa prospettiva, ogni intervento sul mi-

nore e a favore del minore rappresenta una fase esecutiva di un progetto di trattamento che non si esaurisce in un punto, ma richiede continui aggiustamenti da parte degli operatori, così come richiede un progressivo rimodellamento della situazione.

Se siffatte considerazioni sono condivisibili, la partecipazione e la collaborazione dell'ambiente e della cerchia familiare del minore risultano non solo auspicabili, ma evidentemente necessarie, soprattutto se si ritiene, in accordo con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 e con la legge italiana del 1983 vigente in tema di adozione, che il minore abbia il diritto – e quindi in tal senso debba essere prioritariamente inteso anche il suo interesse – a crescere e ad essere educato nella sua famiglia d'origine. Il fatto che i servizi, agli occhi dei destinatari del loro intervento, si presentino nella veste di mandatari della giurisdizione – 'braccio armato' del giudice, come si è giunti a dire – non può che influenzare negativamente la disponibilità alla collaborazione da parte dei destinatari dell'intervento, vissuto più come un'intrusione e una forma di controllo che appunto come un servizio di sostegno al cittadino in difficoltà. Il quale cittadino sarà costretto a una collaborazione coatta sotto la minaccia della sanzione: una collaborazione non compresa e non convinta, facilmente destinata al fallimento e a recare l'intervento ad un esito infausto. L'esperienza dei collocamenti extrafamiliari temporanei (affidi familiari), situazioni che richiederebbero il massimo della disponibilità alla collaborazione da parte della famiglia d'origine del minore per raggiungere il suo recupero come luogo idoneo allo sviluppo del bambino, obiettivo che rappresenta il fine precipuo di questo istituto giuridico introdotto dalla vigente legislazione – tema sul quale peraltro mancano soddisfacenti conoscenze statistiche e di ricerca – potrebbe essere molto significativa al riguardo.

La legittimazione sotto l'egida della giurisdizione, così, finisce spesso col determinare la conseguenza, solo apparentemente paradossale, che il destinatario dell'intervento scorga, a torto o a ragione, proprio nel giudice la figura capace di offrire garanzie contro l'arbitrio dei servizi. Si tratta, ben lo si vede, del mescolarsi di vecchi e nuovi pregiudizi, tanto sfavorevoli quanto favorevoli, nei confronti così della figura del giudice, immaginato come un autorevole dispensatore di giustizia, come della figura dell'operatore dei servizi. E si tratta, anche ben lo si vede,

di una comprensione alquanto distorta della realtà: ma proprio anche di tali distorcimenti occorre tener conto, quando l'obiettivo è la costruzione di un rapporto essenzialmente fondato sulla fiducia. A parere di chi scrive, dovrebbe essere e dovrebbe apparire ben chiara la distinzione tra i ruoli rispettivi dei servizi e della giurisdizione, la quale, lungi dal costituire il momento legittimante l'attività dei servizi, dovrebbe piuttosto veder contrarre, nella materia civile e amministrativa, la sua funzione a quella residuale di garanzia contro le scelte ritenute arbitrarie dei servizi stessi, fatta naturalmente salva la sua funzione tradizionale in tema di mutamenti relativi allo stato delle persone.

In secondo luogo, occorre considerare il rischio, implicito in questo appiattimento dei servizi rispetto alla giurisdizione, di una confusione di ruoli tra il giudice e l'operatore sociale. Più specificamente, l'appiattimento dei servizi nei confronti della giurisdizione può sovente condurre alla conseguenza che il giudice minorile non si limiti ad offrire ai servizi la legittimazione della quale essi sono carenti, ma si sostituisca a loro, individuando e imponendo scelte determinanti per il progetto di trattamento. Può insomma accadere, e accade, che i servizi vengano spogliati del compito, di loro precipua competenza, di valutare il caso e di individuare e costruire il progetto d'intervento che il giudice sarebbe chiamato ad approvare e a munire, ove occorra, dell'autorità derivante dalla funzione giurisdizionale, e che viceversa la valutazione del caso e la formulazione del progetto siano operate direttamente dal giudice, sulla base delle informazioni e dei rapporti dei quali il giudice stesso dà incarico ai servizi, e che di tali progetti l'esecuzione solamente sia demandata ai servizi, esecuzione che viene puntualmente seguita dal giudice stesso, sollecitando informative e relazioni sull'andamento del progetto, al fine di verificarla e controllarla. Può insomma accadere, e accade, che il giudice divenga il promotore e il controllore dell'attività e della puntualità dei servizi, intervenendo a modificare tale attività ogni qual volta lo ritenga opportuno proprio sulla base delle informazioni fornite dai servizi stessi. Il ruolo dell'operatore sociale rischia così di trasformarsi principalmente in quello di un collaboratore e di un informatore del giudice e di un esecutore delle decisioni di quest'ultimo, piuttosto che non quello di un creatore di servizi e di progetti. In sostanza, v'è il rischio, tutt'altro che ipotetico, che in tal modo

agli operatori vengano sottratti il dominio e la gestione tanto del come quanto del perché del loro lavoro.

La questione non avrebbe la rilevanza che in realtà essa ha, se la formazione del giudice fosse diversa da quella che spesso in concreto è assicurata. Anche se l'assegnazione alla funzione giurisdizionale nel campo minorile è nella gran parte dei casi il frutto di una scelta da parte del magistrato stesso e meno frequentemente esso è determinata dal caso o dalla necessità, tuttavia tale assegnazione prescinde da una formazione specialisticamente indirizzata alla funzione specifica (e, per le regole dell'ordinamento giudiziario, non potrebbe essere diversamente). La 'disponibilità' e l'interesse che tale scelta comporta sono certamente rilevanti, ma non impediscono il fenomeno del 'formarsi facendo'. Intendo dire che la preparazione della gran parte dei giudici che operano nel campo minorile si rivela sì, dopo alcun tempo, considerevole, ma si tratta pur sempre di una preparazione nata piuttosto dall'esperienza e quindi dalla generalizzazione dei casi concretamente affrontati. Tale processo formativo sicuramente evita i rischi dell'astrattezza, ma comporta in misura più o meno ampia l'inadeguatezza ad affrontare casi particolari e singolarmente difficili e in un certo senso una difficoltà a percepire la particolarità. Se è consentito, per paradosso la regola generale consente le eccezioni e le comprende, mentre la regola particolare le nega e le esclude. Questa semplice osservazione da un lato pone sul tappeto il problema di una sempre più ampia e specialistica formazione del personale togato che opera nel campo minorile, ma dall'altro lato conferma l'inopportunità se non anzi l'impossibilità di una sovrapposizione o peggio di una subordinazione del ruolo dei servizi.

Si potrebbe, in replica e a confutazione, osservare che queste carenze potrebbero o dovrebbero essere superate dalla presenza, obbligatoriamente prevista nella composizione dell'organo giurisdizionale minorile, dei giudici laici esperti in materie sociopsicopedagogiche. Anche a prescindere dal fatto che per molto tempo e in molte situazioni l'effettiva qualità degli esperti è stata assai blandamente controllata (ma, va detto, si tratta di un fenomeno peraltro sempre più sottoposto ad attenzione e a verifica da parte dell'autorità competente per le nomine), quand'anche la competenza dei giudici esperti fosse adeguata e anche quando essa è adeguata, resta pur sempre il fatto che tali com-

ponenti laici sono pur sempre dei volontari. Mi azzardo a usare tale espressione perché certamente i compensi per l'opera prestata sono tali da richiedere ai giudici onorari lo spirito del volontario e non è mistero che in larga misura gli esperti si rendono disponibili alla funzione di giudice a motivo di personale interesse scientifico o professionale o appunto a motivo di spirito di socialità. Certamente essi non potrebbero vivere con gli emolumenti (inferiori su base oraria a quelli di una colf) che percepiscono per l'attività prestata presso i tribunali per i minorenni e del resto, per essere selezionati e nominati, devono aver dimostrato le proprie capacità e la propria preparazione nell'attività professionale. A prescindere dalle perplessità che suscita un'organizzazione della giustizia che, per un settore delicato come quello minorile, da un lato, con consapevole scrupolo, lo devolmente pretende la presenza di esperti di elevata qualificazione, e, dall'altro lato, riserva loro un trattamento francamente umiliante (fenomeno del volontariato coatto), contando, forse un po' cinicamente, proprio sullo spirito di servizio del volontario, resta il fatto che di necessità i giudici esperti, nella stragrande maggioranza delle situazioni, possono dedicare a tale funzione un tempo relativamente modesto e quindi, nella stragrande maggioranza delle situazioni, non possono seguire un caso con la necessaria continuità. Anzi, ben spesso, essi intervengono sul caso soltanto alla conclusione, quando, come componenti del collegio, sono chiamati a prendere la decisione definitiva sulle scelte (tanto nel campo penale quanto ancor più in quello civile) relativamente a vicende istruite dal giudice togato e da quest'ultimo gestite per quanto attiene agli atti provvisori (e non può sfuggire quanto, specialmente nel campo minorile, le decisioni interinali, proprio per le particolarità della materia, possano essere gravi e capaci di pregiudicare – non dico certo di recar pregiudizio! – la soluzione finale del caso e non è qui il luogo per ripercorrere tutto il dibattito in merito alla decretazione d'urgenza e ai rischi, peraltro spesso inevitabili, ad essa connessi) e comunque relativamente a vicende filtrate dal giudice togato.

Le conseguenze, che stimo negative, della sovrapposizione o peggio della confusione tra i ruoli, che ho sopra cercato di descrivere, sono ulteriormente aggravate da un fatto noto, fonte di ulteriori contraddizioni, che è stato ben messo a fuoco dalla riflessione soprattutto psicologica e sociologica, e cioè il fatto che

i diversi attori del complesso iter giudiziario che coinvolge i minori (giudici togati, giudici esperti, operatori dei servizi e, non li si dimentichino, anche gli avvocati, tanto in veste di curatori dei minori quanto in veste di difensori dei minori stessi o delle parti adulte) sono portatori di culture diverse tra loro riguardo alla funzione del processo minorile e al concetto stesso dell'interesse e dei diritti dei minori, a cagione della diversa formazione e anche appunto della diversa funzione che sarebbe loro assegnata. Secondo tali rilievi le diverse componenti sarebbero portatrici di culture minorili ispirate a differenti 'codici affettivi': i giudici togati di una cultura ispirata a un codice di tipo 'paterno' mirante a tutelare il bambino in situazione di disagio o di abbandono sanzionando l'incapacità dei genitori naturali; i giudici onorari di una cultura ispirata a un codice di tipo 'materno', mirante piuttosto a garantire il legame del bambino coi genitori naturali; gli operatori dei servizi, e gli avvocati stessi quando agiscono come curatori del minore, di una cultura ispirata a un codice di tipo 'infantile' attento esclusivamente ai bisogni del bambino col quale questi operatori s'identificano; gli avvocati, in quanto difensori degli adulti, di una cultura ispirata a un codice di tipo 'garantista', mirante alla tutela dei diritti anche formali dei genitori. È chiaro che la semplice presenza di tali differenziate culture minorili può di per sé rendere problematico l'intervento istituzionale nel campo minorile, per via dei conflitti che ne possono derivare e conseguentemente della difficoltà d'identificare comuni strumenti di comunicazione e comuni orientamenti di valutazione dei casi concreti, ma è anche chiaro che la confusione dei ruoli tra i due attori sicuramente i principali del processo – i giudici e gli operatori dei servizi – rischia di rendere la differenza, che potrebbe altrimenti anche valutarsi come un fecondo ed equilibrante confronto e scambio di saperi, una fonte di disorientamento e di casualità delle scelte e, in definitiva, un rischio di illegittimità e di arbitrarietà. E, ancora, un rischio di ambiguità delle scelte operative.

L'ambiguità delle scelte sottende dunque un'ambiguità dei ruoli, che pone il rischio di ulteriori e diverse conflittualità e difficoltà operative. Alla deresponsabilizzazione degli operatori dei servizi non può che seguire un calo di fantasia e di creatività – in un ruolo che tali qualità richiede in sommo grado – nell'individuazione delle soluzioni le più adatte al caso particolare e al



tempo stesso tale deresponsabilizzazione, accanto e unitamente alle ovvie frustrazioni, determina, là dove sorga un conflitto tra la giurisdizione e i servizi in merito alle scelte relative al caso specifico, la resistenza degli operatori, resistenza naturalmente passiva, stante appunto l'asimmetria del rapporto tra la giurisdizione e i servizi stessi.

Al rischio di giurisdizionalizzazione dei servizi, che ho sinora esaminato, fa da contrappeso il rischio – speculare – di amministrativizzazione della giurisdizione. Anche sotto questo profilo si pone – non è tema da poter essere esaurientemente trattato in questa sede e molto in argomento è stato scritto nell'ultimo decennio – la questione della 'terzietà' (insisto nel porre tra virgolette questo termine, invalso sì nell'uso, ma tuttavia molto brutto) e proprio sotto questo profilo il problema che ci occupa risulta singolarmente aggravato, nel senso che là dove i servizi si appiattiscono sul ruolo del giudice e a questo si subordinano, il giudice stesso non potrebbe, neppure volendolo, essere terzo e non parte, e tale spesso diviene. L'espressione 'sindrome d'onnipotenza', espressione malevola e solo molto raramente giustificata, con la quale si è voluto bollare il protagonismo e l'interventismo della giurisdizione minorile, diviene più comprensibile e, almeno potenzialmente, si pone come un rischio reale o un'ipotesi non facilmente eludibile. Ma al tempo stesso, l'amministrativizzazione della giustizia minorile, processo per qualche misura anche fisiologico e imprescindibile, date le finalità e le modalità che la legge stessa prescrive, finisce a fare sì che i giudici, i quali, nonostante tutto, non sempre e forse raramente conoscono o possono conoscere *de visu* la situazione specifica dei singoli minori, finiscono a dover utilizzare, nelle loro valutazioni e nelle loro scelte, concezioni stereotipate di bambino e di famiglia, con riferimento alla valutazione tanto della normalità quanto della anormalità. Da tutte queste considerazioni discende l'ultimo – *last but not least* – nodo problematico del quale intendo occuparmi.

Se anche l'appiattimento dei servizi sulla giurisdizione offre ai primi l'autorità alla quale essi difficilmente – almeno allo stato delle cose, come ho detto – potrebbero aspirare e offre tuttavia, tramite una non auspicabile sovrapposizione o confusione dei ruoli, almeno una certezza dell'intervento dei servizi stessi, resta però il fatto che proprio tale sovrapposizione finisce per

ridurre considerevolmente la qualità delle garanzie tanto formali quanto sostanziali dell'intervento stesso. È ragionevole ipotizzare, infatti, che il carattere autoritativo che è peculiare e intrinseco all'azione giurisdizionale, ma che, per quanto attiene alla giurisdizione, è temperato dalle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico, in particolare sotto il profilo delle procedure, si traduce, nell'azione dei servizi, dove non sono previste garanzie né di tipo sostanziale né tantomeno di tipo procedurale, in una spinta all'autoritarismo, sotto forma di un paternalismo – ma sarebbe forse meglio dire, in considerazione dei fini e delle modalità che ispirano tale azione, di un 'maternalismo' – tale da accentuarne la natura di mezzo del controllo sociale, natura, com'è ben noto, del resto in qualche misura insita nell'azione dei servizi, in particolare tramite l'assunzione di preconcetti in merito a ciò che rappresenterebbe il metro della normalità e a ciò che rappresenterebbe il metro dell'anormalità. Senza entrare qui nell'approfondimento di questa tematica, estremamente delicata e complessa e tale da prestarsi a plurime considerazioni per quanto attiene ai giudizi di valore, non si può tuttavia trascurare di sottolineare che la mancanza di garanzie nell'azione dei servizi risulta particolarmente rischiosa in una materia come quella minorile, che per le sue peculiari caratteristiche non consente – o solo raramente e difficoltosamente consente – recuperi o rimedi nel caso di violazione dei diritti e degli interessi.

In particolare, autoritarismo e paternalismo possono condurre ad adottare, negli interventi concreti, una percezione e una valutazione stereotipate dell'interesse del minore, proprio quando non è dubbio che la tutela dell'interesse del minore impone la più accurata attenzione alla specificità del caso. Ora, mentre una valutazione in qualche misura stereotipata potrebbe anche considerarsi propria – in un certo senso inevitabilmente e si potrebbe anzi dire fisiologicamente – dell'azione giurisdizionale, siffatto atteggiamento appare inconciliabile con la funzione stessa dell'azione dei servizi. Ma è appunto ragionevole ipotizzare che la confusione dei ruoli favorisca tale tendenza degenerativa. E non è poi neppure il caso di ricordare che la carenza di garanzie, e la tendenza degenerativa verso l'autoritarismo e il paternalismo che ne potrebbe derivare, incidono duramente nella tutela della famiglia del minore, tutela che l'ottica che ispira la vigente legge sull'adozione e la stessa convenzione delle

Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia intendono proporre e salvaguardare.

Ho così indicato solo alcuni dei problemi che possono sorgere da una non corretta interrelazione dell'attività della giurisdizione e dei servizi e sono consapevole di averli, senza recare alcun contributo alla loro soluzione, appunto solamente indicati. Si tratta del resto di problemi che presentano variegata sfaccettature secondo la grande variabilità delle situazioni concrete, tanto per ciò che attiene alle particolari culture giudiziali dei diversi Tribunali per i Minorenni (non è particolarmente originale osservare che il nostro paese – e non penso solamente alla giurisdizione minorile – rappresenta una costellazione di repubbliche giudiziarie autonome) quanto per ciò che attiene alle particolari culture e strutturazioni delle singole organizzazioni dei servizi, con l'ulteriore contraddizione rappresentata dal fatto che proprio là dove gli organi giurisdizionali appaiono più capaci di evitare la confusione dei ruoli e la 'colonizzazione' dei servizi, questi ultimi appaiono più insufficienti sotto il profilo delle risorse e degli interventi e forse anche sotto il profilo dell'elaborazione e dell'acquisizione di un'autonoma cultura minorile.