

OMAGGIO

**IL SERVIZIO SOCIALE  
PER MINORENNI**

**con manifestazioni antisociali**

Sussidi tecnici per i servizi sociali

*Fascicolo N. 21*

IL SERVIZIO SOCIALE  
PER MINORENNI  
con manifestazioni antisociali

Roma - 1972

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Nessuna parte di questo libro  
può essere riprodotta senza citare la fonte

Il presente lavoro è stato elaborato dall'Assistente Sociale Ernesto Passante Spaccapietra. Hanno collaborato: la Dr. Fabiola Alhaique Vaccari, la Dr. Edda de Denaro e il Dr. Celso Coppola, che ha altresì curato il coordinamento con gli altri studi sui servizi per minori disadattati.

L'Autore ringrazia l'Assistente Sociale Maria Luisa Di Febio e il Dr. Elio Ruocco per la consulenza offerta sugli aspetti generali del servizio.

## I N D I C E

PREMESSA . . . . .	Pag.	5
Cap. 1° - <i>Il Servizio Sociale Minorenni</i> . . . . .	»	7
Cap. 2° - <i>Gli utenti del Servizio Sociale Minorenni</i> . . . . .	»	15
1. Connotazioni giuridico-comportamentali . . . . .	»	15
2. Valutazione discrezionale del Giudice . . . . .	»	15
3. Soggetti che rientrano nella competenza penale . . . . .	»	17
4. Soggetti che rientrano nella competenza amministrativa (La segnalazione) - Il gruppo di utenti - Struttura familiare e classe di appartenenza - Ambiente sociale) . . . . .	»	20
Cap. 3° - <i>L'organizzazione del Servizio Sociale Minorenni</i> . . . . .	»	29
1. Premessa . . . . .	»	29
2. Linee prospettive di organizzazione e sviluppo del Servizio Sociale Minorenni . . . . .	»	32
2.1. L'Ufficio distrettuale (o regionale) - Funzioni e caratteristiche: <i>Programmazione dell'attività - Coordinamento - Amministrazione del personale - Attività di studio - Rapporti con le sedi di formazione al Servizio Sociale - Collegamenti con il Ministero di Grazia e Giustizia (Ufficio IV) - Collegamenti con il Centro Rieducazione Minorenni (Collegamenti con le strutture rieducative a livello orizzontale) - Collegamenti con la Magistratura Minorile</i> . . . . .	»	32
2.2. La Sezione distaccata dell'Ufficio - Funzioni e caratteristiche: <i>Documentazione e programmazione dell'attività - Verifica dell'inserimento nelle strutture locali - Collegamenti con l'Autorità Giudiziaria - Consulenza specialistica - (Rapporti con strutture rieducative) - Collegamenti con l'Ufficio distrettuale - Segreteria - Problemi aperti</i> . . . . .	»	43

Cap. 4° - <i>La metodologia degli interventi del Servizio Sociale</i> . . . . .	Pag. 55
1. Aspetti generali . . . . .	» 55
2. Documentazione sull'ambiente . . . . .	» 61
3. Rapporti con i minori: <i>Situazione dei minori segnalati - Incontro con i minori (Affidamento al Servizio Sociale)</i> . . . . .	» 63
4. Rapporti con l'ambiente . . . . .	» 69
5. Collaborazione con enti e servizi . . . . .	» 74
6. Rapporti con colleghi assistenti sociali, con consulenti psicologi e psichiatri . . . . .	» 78
7. Formazione professionale . . . . .	» 80
8. Prospettive . . . . .	» 81
Cap. 5° - <i>Personale - Attrezzature - Costi</i> . . . . .	» 85
1. La Sezione distaccata . . . . .	» 87
2. L'Ufficio distrettuale di Servizio Sociale Minorenni . . . . .	» 88
3. Attrezzatura . . . . .	» 90
4. Costi . . . . .	» 90
Appendice - <i>Origini del Servizio Sociale Minorenni e sua integrazione nelle strutture rieducative</i> . . . . .	» 97
1. Origini e prima fase di sperimentazione . . . . .	» 97
2. Integrazione del Servizio Sociale nelle strutture rieducative: <i>Dipendenza dal Ministero di Grazia e Giustizia - Servizio facente parte del Centro Rieducazione Minorenni (C.R.M.) - Rapporti con istituti e servizi del C.R.M. - Collegamento con il Tribunale per i Minorenni e l'Autorità giudiziaria in genere</i> . . . . .	» 102

## PREMESSA

*Nell'introdurre il fascicolo n. 11 di questa serie, dedicato ai « servizi per disadattati in età evolutiva con manifestazioni antisociali », dicevamo che quello studio voleva « essere una premessa ed un quadro di riferimento generale per la successiva elaborazione di singoli standards per i vari servizi sociali di prevenzione e di rieducazione » dei soggetti considerati. Aggiungevamo che con lo studio il discorso si avviava e non si esauriva certamente, sia sul piano del dibattito generale (e negli ultimi tre anni molti elementi nuovi, e discordanti anche, sono emersi), sia per i singoli standards che potranno meglio illuminare lo stesso discorso generale. Si informava infatti che era stato già predisposto un documento sulla « Casa di rieducazione » (uscito infatti nel 12 della collana editoriale) e si era in fase avanzata di definizione dello schema di un analogo studio sul « trattamento in libertà », con il servizio sociale professionale e le strutture ausiliarie per un'assistenza di tipo aperto. Ora anche questo secondo impegno è stato assolto, mentre è in fase conclusiva il sussidio sul « Focolare » ed in avanzata predisposizione quello sull'« Affidamento familiare ».*

*Il discorso però diventa ancora più stimolante qualora si voglia porre l'accento su alcune prospettive che il « sussidio » che presentiamo qua e là decisamente afferma: la collocazione cioè del « servizio sociale per minorenni con manifestazioni antisociali » nell'area della comunità locale, della sua politica di sicurezza sociale e di organizzazione dei servizi sociali per tutta la popolazione (ivi inclusi i cosiddetti irregolari, i disturbati, gli emarginati).*

*In tale direzione ci sono alcune coraggiose esperienze di affidamento, di focolari, che ricordano lo spirito dei primi tempi postbellici (qui ricordato nell'allegato « storico ») in cui pionieristicamente questo « servizio sociale minorenni » si sperimentava. Però le ini-*

ziative sono ancora poche, vanno confrontate e verificate, vanno effettivamente poste nel contesto di una politica locale dei servizi sociali.

Gli interlocutori allora diventano molteplici (enti locali, associazionismo, volontariato) ed investono anzi tutte le strutture locali formali ed informali, sollecitando l'emersione ed il coagulo di quelle « risorse » che sole possono dare un volto nuovo ai servizi sociali, ovviamente liberatisi di un sistema assistenziale ormai superato.

Non si tratta più — allora — di un ruolo nuovo del « servizio sociale » come professione adeguata alle aspettative personali ed alle situazioni sociali, ma di un ruolo nuovo di diversi professionisti e soprattutto delle « risorse » anche non tecniche localmente presenti.

Un'occasione questa per dare un afflato innovatore al discorso sull'Unità locale dei servizi: termine questo che si potrebbe avere la tentazione di usare, per una parvenza nominalistica di innovazione, conservando invece la preesistente concezione culturale e la organizzazione dell'intervento sociale.

Per questo riteniamo che il « sussidio » interessi tutti e non solo gli « addetti ai lavori »: coloro che sono attenti non tanto a « bollare » le irregolarità del comportamento, ma a capirne le cause, contribuire a modificare le situazioni sociali che le originano, aiutare fattivamente queste persone a superare le loro reali manifestazioni antisociali, non per la preoccupazione di garantire una fittizia « pace sociale », ma per offrire reali occasioni di « crescita sociale » assieme.

## CAPITOLO PRIMO

### IL SERVIZIO SOCIALE MINORENNI

La Legge 16.7.1962, n. 1085, sull'ordinamento degli Uffici di Servizio Sociale e l'istituzione dei ruoli del personale, segna il termine del processo di istituzionalizzazione del Servizio Sociale (\*) e riconosce, dopo molti anni, l'esistenza dell'assistente sociale come « nuovo » operatore sociale della rieducazione, nonostante sia stato uno dei protagonisti di quel tanto che s'è rinnovato nel sistema rieducativo italiano.

Questa legge fissa l'organizzazione, i compiti, la competenza territoriale dell'Ufficio, che viene ad avere natura di organo dell'amministrazione diretta dallo Stato, quale Servizio del Centro Rieducazione Minorenni dipendente dal Ministero di Grazia e Giustizia.

L'ambito territoriale in cui l'Ufficio è chiamato ad operare è il « Distretto di Corte d'Appello, o di Sezione di Corte d'Appello » nel cui « capoluogo gli uffici sono costituiti » (art. 1 L. 1085).

Il territorio corrisponde in linea di massima a quello delle regioni, salvo eccezioni in cui l'ambito territoriale di una regione è suddiviso in più distretti corrispondenti a Sezioni di Corte d'Appello (ad es. Lombardia, Sicilia, Calabria, Campania, ecc.).

L'Ufficio può però « essere ripartito in sezioni funzionanti in altri comuni del medesimo distretto » (art. 1 L. 1085). Questa possibilità di decentrare la propria organizzazione a livello

(\*) Si veda in appendice la « ricostruzione storica » delle varie fasi ed esperienze.



di zona è importante, perché offre già oggi gli strumenti giuridici che rendono attuabile (come già avvenuto in modo molto limitato) un ampio decentramento del servizio, con la costituzione di sezioni in ogni provincia ed in zone e aree più ristrette, in modo da permettere all'unità operativa decentrata non solo una presenza qualificata ma anche l'inserimento nelle realtà socio-istituzionali locali, che comporta l'istaurare di una serie di rapporti con enti e servizi a vari livelli.

L'ufficio è composto da un numero variabile di assistenti sociali, legati da un rapporto organico, quali impiegati dello Stato, con l'Amministrazione penitenziaria (artt. 3 e 4 L. 1085).

È diretto da un dirigente di servizio sociale o da un assistente sociale all'uopo designato, come stabilisce l'art. 46 della legge citata e che assicura comunque alla struttura una direzione tecnica.

Il dirigente « organizza e coordina l'attività ed esercita tutte le attribuzioni a lui demandate dalla legge e dai regolamenti » (art. 10 L. 1085). Egli dipende gerarchicamente dal direttore del Centro Rieducazione Minorenni ».

La successiva regolamentazione (1) conferma al personale di servizio sociale un'autonomia tecnica negli interventi, e assicura un'organizzazione interna rispondente alle esigenze tecnico-professionali tali da favorire l'auto-organizzazione e la responsabilizzazione dell'assistente sociale nella propria attività (2).

Anche la documentazione amministrativa e professionale sono predisposte secondo questa linea, in modo da attuare anche il « controllo tecnico » da parte del dirigente nell'ambito professionale. Vengono riconosciute come « normali » le riunioni periodiche degli operatori sociali, come momento di scambio, di informazione, di approfondimento.

(1) Circolare n. 1412/3070 del 2.4.1964, *Istruzioni sull'organizzazione degli Uffici di Servizio Sociale*.

(2) Mario Cocchi, *Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Servizio Sociale*. « Esperienze di Rieducazione », N. 4, 1964.

L'Ufficio di Servizio Sociale è una unità operativa, con una propria autonomia amministrativa (ha un proprio bilancio, provvede a quanto necessario per il proprio funzionamento (\*) ed una propria autonomia tecnica. Attua un insieme di interventi specifici nell'ambito del sistema rieducativo diretti « alla rieducazione dei minorenni irregolari per condotta e per carattere e al trattamento della delinquenza minorile » (art. 1 L.M.).

Nello stabilire le attribuzioni dell'ufficio e del personale del servizio sociale, la legge istitutiva sancisce: « Gli uffici di servizio sociale svolgono, nell'ambito dei Centri di Rieducazione per Minorenni e in relazione a provvedimenti penali, civili e amministrativi dell'Autorità Giudiziaria, inchieste e trattamenti psicologico-sociali ed ogni altra attività diagnostica e rieducativa, concorrendo, ove occorra, con i competenti organi del Ministero dell'Interno o di altre Amministrazioni ed Enti.

Gli Uffici di Servizio Sociale possono altresì essere incaricati di studi e di inchieste sociologiche aventi attinenza con la prevenzione della delinquenza minorile » (art. 2). « Il personale di concetto di servizio sociale espleta, secondo le modalità proprie del servizio sociale, inchieste e trattamenti psicologico-sociali ed ogni altra attività diagnostica o rieducativa nei confronti dei minori e in dipendenza di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria » (art. 13).

Viene quindi riconosciuta l'autonomia tecnico-professionale della struttura e dell'operatore sociale e ribadito che qualsiasi intervento dell'ufficio non può che essere attuato « secondo le modalità proprie del servizio sociale ». Condizione questa che ha rilevanza sul modo di porsi non solo nei confronti della Autorità Giudiziaria o delle strutture rieducative che chiedono l'intervento, ma anche nel modo di porsi nei confronti dell'utente.

(\*) Art. 5 D.P.R. citato: « Il capo di ogni servizio facente parte del Centro provvede entro i limiti delle somme accreditate: a) alle spese per il funzionamento del servizio; b) alle spese d'ufficio; c) a quanto necessario per l'educazione, istruzione, la ricreazione e l'assistenza dei minori ».

L'apporto del Servizio Sociale, sia come contenuto che come modalità di attuazione, presuppone quindi il riconoscimento di un modo di operare proprio determinato dal quadro di riferimento che il servizio sociale ha assunto in un dato paese.

Questo non significa però che l'ufficio, come unità operativa, non debba finalizzare la propria attività al specifico settore in cui opera, e quindi rispondere a precise richieste dettate dalla legge che il Giudice è chiamato ad interpretare e applicare.

Qualsiasi intervento di servizio sociale non può escludere il coinvolgimento delle persone implicate nel problema (oltre al minore e genitori, insegnanti, operatori assistenziali, ecc.), al fine sì di renderli consapevoli ma anche di mobilitare le riserve dell'ambiente per aiutare il minore.

Questa specifica componente si evidenzia meglio nell'affidamento dove la finalità è logicamente quella di provocare o favorire delle modificazioni nella situazione relazionale e sociale del minore. La stessa L.M. (all'art. 27) infatti prescrive che « l'ufficio di servizio sociale minorile, aiuta il minore a superare le difficoltà in ordine a una normale vita sociale, anche mettendosi all'uopo in relazione con la sua famiglia e con gli altri ambienti di vita ».

Se si vuole inquadrare queste direttive nell'ordinamento giuridico, non si può che riferirsi primariamente alla Carta Costituzionale, che enuncia all'art. 3 un principio fondamentale: « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza del cittadino, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana ».

Questo dettato costituzionale riassume in sé finalità operative (rimuovere) e scopo generale (pieno sviluppo della persona umana) del servizio sociale minorenni e del servizio sociale italiano in generale.

Da quanto premesso è chiaro che qualsiasi intervento non può assumere un aspetto inquisitivo; come è da escludersi una interpretazione dell'operare del servizio sociale come uso del-

l'autorità-potere » in senso intimidatorio (secondo una logica di premio e castigo) ove l'assistente sociale diventa l'agente « delegato » di tale potestà punitiva e quindi l'arbitro più o meno importante della permanenza o meno del minore in libertà, a seconda di un suo giudizio di corretto comportamento.

Molto discusso e contestato (oggi) il carattere impositivo dell'intervento (che è tale per qualsiasi servizio sociale) e la delega a « controllare » la condotta dei minori. Questo perché non si vuole che i servizi rieducativi siano strumenti repressivi e punitivi, che non favoriscono il processo di maturazione e di liberazione essenziale in una azione rieducativa (3).

Le norme su riportate sulle « attribuzioni » dell'Ufficio di Servizio Sociale codificano interventi tecnico-professionali (già attuati nel passato) che privilegiano l'attività imperniata sul lavoro del caso (inchieste e trattamenti psicologico-sociali), come viene ripreso dalla successiva regolamentazione. Questo in un contesto socio-politico-economico, caratterizzato da drastici e profondi cambiamenti, che investono non solo l'assetto urbanistico-economico, ma anche quello sociale-culturale.

Queste trasformazioni hanno un'incidenza anche su fenomeni specifici, come la delinquenza minorile, che presenta un aumento ai livelli che corrispondono ai periodi perturbati da cause belliche e evidenzia un cambiamento qualitativo delle manifestazioni antisociali (4).

Si ha una presa progressiva di coscienza da parte degli operatori dell'incidenza dei fenomeni sociali generali nella determinazione del « disadattamento minorile »; presa di coscienza che mette in crisi i modelli di intervento basati precipuamente su presupposti psico-patologici e centrati sul singolo caso.

(3) *Il ruolo dei servizi rieducativi e degli operatori minorili*. Quaderno N. 8, « La rivista di Servizio Sociale », citato.

(4) Senato della Repubblica — Ufficio Studi Legislativi *Elementi di documentazione sul disadattamento e la delinquenza minorile*, a cura del CENSIS e *Fenomenologia della delinquenza e strutture rieducative in Italia*. Centro Studi Investimenti Sociali, 28.9.1970, pagg. 24 (Sarà citato, *Elementi di documentazione sul disadattamento minorile*, a cura del CENSIS).

Il Servizio Sociale riscopre il lavoro di comunità, la validità dell'intervento in zone limitate, per riuscire a comprendere i meccanismi sociali che sono alla base del disadattamento.

È il momento in cui vengono programmati verifiche, studi e sperimentazioni, collegati agli aspetti operativi del servizio (5).

Questo mettere in atto interventi più generali che superino il momento « caso individuale » (pur partendo da questo), per tentare di coinvolgere nell'azione altri operatori e strutture delle comunità locali, è già previsto nelle « attribuzioni » dell'ufficio, che deve svolgere « ogni altra attività diagnostica e rieducativa, concorrendo ove occorra con i competenti organi del Ministero dell'Interno e di altre amministrazioni ed enti »; e può « essere incaricato di studi e di inchieste sociologiche, aventi attinenza con la prevenzione della delinquenza minorile ».

La disposizione legislativa su richiamata prospetta forme di collaborazione istituzionale, che il Servizio Sociale può attuare a vari livelli: regionale, provinciale, e comunale (e in un futuro a livello di unità locale dei servizi sociali o di comprensorio).

Permette inoltre una azione professionale che tenda a coinvolgere le varie comunità di base a prendere coscienza del problema disadattamento, ad assumersi responsabilità nel trattamento, a sviluppare forme e modi di presenza degli utenti e/o di gruppi impegnati in problemi della emarginazione.

Questo modo di operare è chiaramente delineato in alcune disposizioni Ministeriali; è previsto nel disegno di legge n. 284 (6) in cui si parla di « trattamento ambientale » (art. 1), di « sviluppo di rapporti con la comunità di provenienza del minore » (art. 4), in cui si prevede nell'intervento l'inserimento di gruppi giovanili e/o volontari (art. 6), in cui viene esplicitata la possibilità di decentramento dell'Ufficio di Servizio Sociale Mino-

(5) Elio Ruocco, *Il Servizio Sociale nel 1964, aumento di attività e nuove iniziative*. « Esperienze di Rieducazione », N. 9, 1965.

(6) Disegno di legge n. 284 (Gonella), *Portezione dei minorenni, prevenzione e trattamento della delinquenza minorile*, (28.10.1968 Senato).

renni, che può essere « ripartito in sezioni provinciali, intercomunali, di zona, di quartiere ».

La caratterizzazione dell'intervento diretto ad un singolo minore, rimane comunque valida essendo essa funzionale all'operare della magistratura, che è chiamata a conoscere e trattare il singolo caso del minore in termini di garanzia giurisdizionale dei di lui diritti. Questa motiva appunto la dizione della legge stessa: « ...in dipendenza di provvedimenti amministrativi, civili e penali dell'Autorità giudiziaria » (non solo quindi del Tribunale per i Minorenni).

I rapporti quindi tra Servizio Sociale e Tribunale per i Minorenni, si svolgono in un quadro di reciproca collaborazione nel riconoscimento della propria funzione e autonomia.

Questa è sempre più riconoscibile a mano mano che anche l'intervento tecnico sul minore viene integrato e assunto da componenti o nuove strutture della « comunità di base », e dove l'azione professionale tende appunto a coinvolgere queste forze nell'affrontare il problema del disadattamento in generale ed in particolare quello dei ragazzi in difficoltà di quella zona.

## CAPITOLO SECONDO

### GLI UTENTI DEL SERVIZIO SOCIALE MINORENNI

#### 1. CONNOTAZIONI GIURIDICO-COMPORTAMENTALI

I potenziali utenti del Servizio Sociale possono essere, per le disposizioni legislative in atto:

*a)* minori degli anni 18 denunciati per reato, prosciolti, già condannati o sottoposti a misura di sicurezza;

*b)* minori degli anni 18, che hanno dato « manifeste prove di irregolarità della condotta e del carattere », cioè minori che hanno comportamenti in contrasto con modelli socio-culturali condivisi dalla comunità e dalle istituzioni di appartenenza, quando questi comportamenti suscitano conflitti tali che non sono risolti nelle abituali sedi istituzionali (famiglia, scuola, enti assistenziali, ecc.), per cui provocano il ricorso alla autorità giudiziaria minorile.

#### 2. VALUTAZIONE DISCREZIONALE DEL GIUDICE

Si è parlato di potenziali utenti in ambedue le situazioni suaccennate, relativi ai punti *a)* e *b)*, in quanto sin dalla prima fase, all'atto della segnalazione, è prevalente e determinante la valutazione che il Giudice minorile (e ordinario), interpretando il suo mandato, dà alle manifestazioni irregolari del minore.

Qualora queste manifestazioni si configurino in ipotesi di reato, il giudice è obbligato dalla legge ad inserire il minore nel sistema giudiziario.

Mentre nell'ambito della competenza amministrativa (riedu-

cativa) la valutazione è più discrezionale e dipende dal giudizio che il Tribunale per i Minorenni dà a determinate manifestazioni.

Il Giudice, con ampia discrezionalità, può chiedere sin dalla prima fase di segnalazione l'intervento dell'organo tecnico (come l'Ufficio di Servizio Sociale Minorenni).

Il criterio fondamentale resta comunque quello del tipo e gravità del comportamento che ha rilevanza anche nella seconda fase, quella dell'assunzione del minore nel sistema giudiziario.

Altri fattori, oltre alla valutazione del Giudice, in pratica condizionano indirettamente questa prima fase di segnalazione. Si possono citare, ad esempio, le condizioni sociali ed economiche della famiglia del minore, nonché la strutturazione del nucleo; il modo di operare delle varie forme di pubblica sicurezza; il grado di tolleranza e la capacità operativa delle istituzioni locali (dalla scuola, agli enti assistenziali, ecc.); l'esistenza in loco di risorse come consultori medico-psico-pedagogici, di istituti specializzati; il modo di operare dei servizi psichiatrici; ecc..

La successiva maggior conoscenza della personalità e dell'ambiente del minore assume rilevanza nella seconda fase, quella dell'assunzione del caso, in quanto tende a presentare al Giudice un quadro della situazione del minore e del suo modo di agire interpretato secondo teorie scientifiche derivate dalle scienze sociali, ma non riesce tuttavia a prevalere sul parametro fondamentale della selezione dei casi che è il comportamento.

Si mantiene la distinzione fra competenza penale e competenza amministrativa, cioè fra minori con comportamenti delittuosi e minori con comportamenti « irregolari », sia per le diverse conseguenze sul piano giuridico di tali azioni, sia per i diversi compiti affidati al servizio sociale nelle due competenze.

Tuttavia in pratica un insieme di fattori sociali determinano una selezione, per cui il gruppo di soggetti trattati nelle



due competenze non si differenziano molto, nè come tipo di comportamento, nè come situazione sociale.

Risulta in tal modo alquanto artificiosa la distinzione fra i due settori, e l'attribuzione di funzioni diverse alla competenza amministrativa e a quella penale.

### 3. SOGGETTI CHE RIENTRANO NELLA COMPETENZA PENALE

In questo settore sono da considerare i minori dai 14 ai 18 anni denunciati per delitti e contravvenzioni, prosciolti, condannati o sottoposti a misura di sicurezza.

Su questo gruppo di minori, molti studi e ricerche sono state effettuate, sulla base dei dati istituzionali forniti dall'ISTAT (\*). Essi danno un quadro dei singoli comportamenti delittuosi o contravvenzionali e loro variazioni negli anni. Non si crede qui opportuno riportare i dati conoscitivi sul fenomeno, in quanto ampiamente noti (1).

Un recente studio del CENSIS dà una valutazione che è

(\*) Dall'ultima pubblicazione dell'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT), *Annuario di Statistiche Giudiziarie*, vol. XVII, anno 1967 (Roma 1969), si desume che i minorenni denunciati per reato sono stati 23.851.

Come dato conoscitivo, dalla stessa fonte, si ha che la gran parte dei minori sono denunciati per delitti contro il patrimonio (66,3%) in particolare per furto (63,9%), con la presenza di rapine, estorsioni, ecc. che rivestono però un peso molto limitato (1,2%).

Per importanza seguono i minori denunciati per delitti contro la persona (18%), con prevalenza di denunce per lesioni colpose (dato questo di difficile valutazione in quanto colposo: esse si trovano spesso unite con contravvenzioni alle norme di circolazione e con il furto) e per lesioni dolose (6,9%).

Anche se limitati possono avere un certo significato i delitti contro la moralità e il buon costume (violenza carnale, atti libidine, atti osceni): 3,3%.

Tutti gli altri delitti nel complesso, compresi i delitti contro la pubblica amministrazione (1,2%), hanno un peso percentuale limitato (12,4%).

(1) Gino Faustini, *Aumento o trasformazione della delinquenza minorile?*. Quaderno N. 1 di « Esperienze di Rieducazione », 1960; *La delinquenza minorile nella società Italiana (in trasformazione)*. Quaderno N. 2 di « Esperienze di Rieducazione », 1960.

interessante, perché tende ad individuare aspetti qualitativi della delinquenza minorile negli ultimi anni. « Le indicazioni più specifiche, infine, della evoluzione qualitativa della delinquenza minorile negli anni '60, riguardano il tipo di reato più frequentemente commesso.

Così come l'età di maggiore delinquenza si abbassa nel 1966 intorno ai 17 anni (contro i 20 anni dei periodi precedenti), a somiglianza di quanto avvenuto nei periodi di influenza immediata della guerra; allo stesso modo sembra esservi nel periodo 1963-1966 un nuovo aumento dei delitti contro il patrimonio.

L'incremento (del 100%) è tuttavia tanto rilevante rispetto alle dimensioni del 1951-54 e del 1955-57, da far presumere che lo stesso significato sociale di questi delitti abbia assunto nuovi connotati » (2).

Per una conoscenza specialmente qualitativa del fenomeno dell'antisocialità minorile, sono poco significativi i dati disponibili, perché considerano singole manifestazioni senza che sia possibile, con una certa attendibilità, correlare con i soggetti e/o con l'ambiente socio-culturale in cui esse si manifestano.

Le stesse esigenze conoscitive sono evidenziate nello studio su citato del CENSIS, partendo dall'analisi e confronto dei dati istituzionali.

Alcune variazioni infatti non possono essere comprese se non ipotizzando « un corrispondente cambiamento nelle caratteristiche socio-culturali dei soggetti devianti » (3).

Questa carenza nei dati istituzionali è all'origine dei vari tentativi di correlare i dati quantitativi con altri fenomeni sociali, quali l'immigrazione o emigrazione, quali lo sviluppo dell'industrializzazione, ecc..

Risulta da alcuni primi raffronti che la distribuzione geografica dei minori denunciati, tende ad interessare zone più vaste

(2) *Elementi di documentazione sul disadattamento minorile, ecc.*, a cura del CENSIS, pag. 24.

(3) *Idem*, come sopra, pag. 24.

del territorio di una regione, in rapporto sia all'espandersi della industrializzazione sia alla presenza di aree di intensa « fuga » (4).

È possibile inoltre formulare delle ipotesi di comportamento antisociale diverse, a seconda del tipo di struttura industriale-urbana presente nelle varie zone, in termini sia di aumento di minori denunciati, sia di presenza di determinate manifestazioni « irregolari ».

La constatazione più generale è che il fenomeno sta cambiando « la gravità dei fenomeni delinquenziali in atto dai primi anni del sessanta che non è data dalle dimensioni quantitative dei fatti, ma invece dalla trasformazione qualitativa del modello di delittuosità, il quale sfugge quindi in parte alla valutazione tradizionale e ai criteri di conoscenza che non utilizzino ipotesi interpretative diverse » (5).

Queste sono indispensabili se si vuole predisporre una organizzazione di servizi specifici, capace di dare una risposta a fenomeni così complessi come l'antisocialità minorile.

In questa prospettiva sarà forse necessario riesaminare anche la funzione penale demandata dall'Autorità Giudiziaria nei riguardi del minore, proponendo forme più o meno larghe di depenalizzazione, sostituite da altri metodi di intervento.

L'attuale sistema giudiziario presenta delle incogruenze; esso privilegia infatti il momento penale rispetto a quello amministrativo-rieducativo, per cui il sopraggiungere di una misura penale interrompe quella rieducativa, anche se l'intervento risulta positivo per il minore, o peggio se la misura rieducativa è cessata avendo il minore conseguito un suo adattamento, socialmente accettato.

(4) Ernesto Passante, *Aspetti generali del disadattamento nelle Tre Venezie negli anni 1965-1966* in Atti 2° Incontro Triveneto su « Caratteristiche del disadattamento sociale minorile e specializzazione delle strutture rieducative nelle Tre Venezie. Treviso, 31 maggio — 1 giugno 1968 (ciclostilato). Anche: *2° Incontro Triveneto degli Operatori Minorili*, in « Esperienze di Rieducazione », N. 6, 1970, pag. 70, (sarà citato come 2° Incontro Triveneto).

(5) *Elementi di documentazione sul disadattamento minorile, ecc.*, a cura del CENSIS, pagg. 52.

Inoltre nell'ambito penale, mentre si considera il minore « non capace » perché soggetto in età evolutiva, dall'altra si pongono in atto procedure e misure penali non dissimili da quelle degli adulti, anche se accompagnate da una serie di benefici, e se a giudicare (per la maggior parte dei casi) sia un organo specializzato (Tribunale per i Minorenni).

Il disagio del Giudice anche di fronte a manifestazioni antisociali diverse dal passato si può desumere dai dati che seguono: aumento delle denunce penali e incremento del numero dei minori giudicati (rispettivamente 5% e 15% alla metà degli anni '60, rispetto agli anni '50); di contro alla diminuzione dei condannati (8,9%) e ad una percentuale costante del numero dei minori prosciolti ed assolti (6).

#### 4. SOGGETTI CHE RIENTRANO NELLA COMPETENZA AMMINISTRATIVA

##### *La segnalazione*

Nell'ambito della competenza amministrativa sono compresi: « i minori degli anni 18 che hanno dato manifeste prove di irregolarità della condotta e del carattere ».

Questa dizione « irregolarità della condotta e del carattere » è quanto mai larga ed astratta; può comprendere quindi qualsiasi soggetto in età evolutiva dai 0 ai 18 anni, che anche episodicamente abbia manifestazioni giudicate non normali.

È sempre più difficile oggi identificare modelli di comportamento accettati, condivisi e costanti, in una situazione sociale caratterizzata da enormi trasformazioni e che non solo investono l'assetto economico e occupazionale, ma incidono su ogni aspetto del sociale: da quello individuale, a quello familiare, a quello dei valori e della cultura. Trasformazioni che producono squilibri e che quindi generano conflitti sociali a tutti i livelli.

Per il settore che interessa, cioè quello giovanile, non si può ignorare la forte spinta contestatrice ed anticonformista dei

(6) *Idem*, come sopra, pag. 24.

giovani, che tenta il recupero di valori autentici, contrapponendosi al mondo degli adulti e rifiutando un sistema sociale disumanizzante.

Queste situazioni, appena accennate, cariche di contraddizioni e di conflittualità, costituiscono il quadro sociale entro cui processi sociali selettivi identificano i cosiddetti disadattati di oggi e dei prossimi anni (7).

Alla base della definizione di « minore irregolare » si riscontrano, oltre a fatti delittuosi e spesso uniti a questi, comportamenti giudicati non-normali rispetto a modelli socio-culturali presenti in una data comunità e non tollerati dalle istituzioni presenti nella zona (famiglia, scuola, enti locali, enti assistenziali, ecc.).

Si tratta, oltre che di reati, di forme di aggressività familiari, di fughe da casa e di vagabondaggio, non accettazione della « norma di vita familiare », di non applicazione allo studio o al lavoro, di non adeguamento alla disciplina scolastica, di comportamenti sessuali non approvati, di promiscuità, di prostituzione, di abbandono, ecc..

L'esperienza insegna che tali comportamenti sono strettamente legati alla cultura di una zona e variano da zona a zona e nel tempo, a seconda anche delle trasformazioni socio-culturali ed economiche che investono le varie aree considerate.

La segnalazione è il primo momento di questo processo selettivo, che determina il gruppo di utenti dei servizi rieducativi.

La competenza rieducativa è strettamente connessa con quella penale, per cui i minori che siano stati denunciati, prosciolti o condannati, ecc., devono essere segnalati per eventuale adozione di provvedimenti rieducativi (8). Non tutti i minori implicati in fatti penali sono presi in esame dal Tribunale per

(7) M. Carboni, *Per una diversa concezione del disadattamento sociale*.

G. Gozzer, *Una società disadattante*, in « *Formazione e Lavoro* » N. 45, 1970 (« giovani e disadattamento sociale », parte I<sup>a</sup>).

(8) Art. 26 Legge 20.7.1934 n. 1404, già citata.

i Minorenni; certo una gran parte di ragazzi trattati nella competenza amministrativa, sono implicati in fatti penali.

Questo indice varia da regione a regione, ma come linea di tendenza sta diventando una caratterizzazione del gruppo (cioè i minori sono sempre più denunciati per reati) (9) (10).

Fra i proponenti l'azione, sempre per fatti penali, uniti ad altri comportamenti giudicati negativi, vi sono la Pubblica Sicurezza e i Carabinieri. Sono presenti inoltre nelle segnalazioni in misura diversa gli Enti assistenziali a carattere nazionale (ONMI, ENAOLI, ecc.), gli Enti locali (Provincia o I.P.M.I., Comune), la Scuola ed infine la famiglia.

La presenza di quest'ultima non solo è sintomatica, ma varia da zona a zona e per alcune regioni essa diminuisce come promotrice della azione rieducativa (11) (12).

### *Il gruppo di utenti*

Il criterio che porta a identificare il gruppo di « disadattati sociali » si basa sulla tollerabilità o meno delle « manifestazioni irregolari » da parte delle istituzioni (13).

Questo fa sì che i minori del gruppo hanno caratteristiche *psicologiche di personalità* le più diverse: dai soggetti normali

(9) Ernesto Passante, relazione citata, 2° Incontro Triveneto, anche in « Esperienze di Rieducazione », N. 6, 1970, p. 71.

(10) Fabiola Alhaique Vaccari, *Caratteristiche psico-sociali dei soggetti presi in esame dai Tribunali per i Minorenni negli anni 1965-1966. Aspetti sociali*. 2° Incontro Triveneto, ecc., anche in « Esperienze di Rieducazione », N. 6, 1970, pag. 76.

(11) *Idem*, come sopra, pag. 76.

(12) *Primo incontro regionale degli operatori minorili della Calabria*. « Esperienze di Rieducazione » N. 3, 1970 (sarà citato: *Primo incontro operatori Calabria*), pag. 109.

(13) N.B.: per il 1970 si hanno circa 1670 minori ricoverati in C.R.; 2300 in affidamento al servizio sociale (con un movimento annuo di circa 100 soggetti) 1800 minori circa sono in libertà assistita per licenza di esperimento (movimento annuo: 100 soggetti).

in crisi evolutiva, ai deboli, ai nevrotici, ai caratteropatici, ecc. (14) 15).

Senza sottovalutare l'apporto scientifico e tecnico che studi tendenti a identificare le strutture di personalità dei minori antisociali (16) hanno dato alla comprensione del problema e soprattutto alla comprensione del minore e delle dinamiche delle sue manifestazioni, il criterio o classificazione in termini di personalità non è però esaustivo delle caratteristiche del gruppo, nè è determinante per le possibilità di trattamento che « derivano non tanto e non solo dalle caratteristiche della personalità, quanto dall'interazione personalità-ambiente familiare-comunità, dipende cioè dal modo in cui si pongono in reciproca relazione disturbi di comportamento-famiglia-struttura della società (17).

Da una impostazione che ha privilegiato nell'interpretazione del fenomeno, il momento individuale, ricercando nel soggetto le « cause dell'irregolarità », si è passati a riconsiderare l'insieme di processi sociali che, escludendo progressivamente il minore da un insieme di rapporti sociali significativi, lo hanno non solo emarginato, ma lo hanno « stigmatizzato » cioè hanno interiorizzato nel soggetto il « suo disturbo ».

Relativamente *all'età* possiamo affermare che la maggioranza si colloca fra i 14 e i 17 anni, con una prevalenza degli ultimi

(14) Paolo Banissoni, *Caratteristiche psico-sociali dei soggetti presi in esame dai Tribunali per i Minorenni nel biennio 1965-1966*. 2° Incontro Triveneto, anche in « Esperienze di Rieducazione », N. 6, 1970.

Soggetti normali in crisi evolutiva 2%; Soggetti mentalmente deboli: 18%; Soggetti nevrotici: 25%; Soggetti caratteropatici: 48%; Soggetti psicopatici: 2%; Soggetti oligofrenici: 5%.

(15) Luigi Varisco, *Risultati di una ricerca su 50 casi di minori affidati al Servizio Sociale Minorenni*. « Esperienze di Rieducazione », N. 11, 1961.

(16) Si potrebbero citare molte opere sull'argomento. Si riportano solo alcune di autori italiani: Canestrari-Battacchi, *Strutture e dinamiche della personalità nell'antisocialità minorile*. Ed. Malipiero, 1963; Bollea, *Anormali e disadattati*. Bari, Laterza, 1964; Vergani, *Ragazzi antisociali*. La Scuola, Brescia, 1953.

(17) F. Alhaique Vaccari. Relazione citata, 2° Incontro Triveneto, pag. 14.

anni cioè 16-17 nel Nord (18) (19), mentre nel Sud non solo il limite si abbassa ma comprende anche ragazzi di 12-13 anni (20).

L'includere fanciulli fra i « disadattati » può dipendere sì da una maturazione « anticipata » da esperienze di vita precoce (ad es. lavoro), ma anche da un contesto di assoluta carenza di ogni risorsa, nemmeno assistenziale, e/o da una situazione sociale caratterizzata da emigrazione massiccia, ove rimangono al paese bambini e vecchi.

È in questo contesto che la famiglia è più presente fra i promotori di una azione rieducativa, nella quale è evidente un ruolo vicario di servizi rieducativi assolutamente non accettabile.

In relazione allo *stato civile* è presente nel gruppo un maggior numero di illegittimi, rispetto alle medie regionali e nazionali.

Così nel processo di socializzazione, il gruppo degli utenti del servizio presenta difficoltà e carenze.

La *frequenza della scuola d'obbligo* non è quasi mai regolare; vi sono ripetenze continue, con il successivo abbandono o allontanamento dalla scuola; non viene che raramente raggiunta la licenza in età normale (21) (22) (23).

Così sul *piano lavorativo* (in conseguenza dell'esperienza scolastica negativa) si evidenzia non solo instabilità, ma anche occupazioni generiche e poco qualificate (24).

Più rilevante e più incidente sul piano personale sono le nu-

(18) E. Passante, Relazione citata, Atti 2° Incontro Triveneto, Tavola allegata.

(19) O. Cavallaro, *Studio preliminare sul disadattamento minorile in Liguria*, in « Esperienze di Rieducazione », N. 12, 1967.

(20) *Primo Incontro Operatori Calabria*, in « Esperienze di Rieducazione », N. 3, 1970, pagg. 94 e 106.

(21) F. Alhaique Vaccari. Relazione citata, 2° Incontro Triveneto, Atti pag. 6, « Esperienze di Rieducazione » pag. 76.

(22) *Primo incontro operatori Calabria*, citato, pag. 106-107-108.

(23) I. Bruno-E. Fatarella-E. Lombardi-M. Pittaluga-E. Rogers, *Analisi comperativa di due gruppi di minori in affidamento al Servizio Sociale di Roma*, in « Esperienze di Rieducazione », N. 3, 1969, pagg. 82 e 84 (sarà citato come « analisi comparativa »).

(24) O. Cavallaro, *Studio Preliminare*, art. citato, pag. 22.



merose esperienze di ricovero in istituti assistenziali, con medie che si aggirano su valori del 40-50%.

### *Struttura familiare e classe di appartenenza*

In prevalenza i minori, utenti dei servizi rieducativi, vivono in famiglie a struttura completa; hanno rilevanza però i ragazzi o le ragazze che non vivono con ambedue i genitori. Frequenti sono le separazioni dal padre e dalla madre, con prevalenza nei primi anni di vita con sistemazione extrafamiliare (per lo più in istituto), con le conseguenze ben note sullo sviluppo.

Il clima familiare è caratterizzato da relazioni interpersonali di tensioni ed ostilità, anche in relazione alla non integrazione dei rapporti fra coniugi, con notevole instabilità e insicurezza di vita per i figli.

Rilevante la contraddittorietà negli atteggiamenti parentali, in rapporto ai singoli atteggiamenti educativi, permissivi o discontinui che siano; scarsa la validità sociale della figura paterna come modello di identificazione.

Questo dato è da mettere in relazione con l'attività lavorativa del padre, che determina in gran parte la classe di appartenenza dello stesso. È noto che i capi-famiglia sono operai più o meno qualificati, ma molti (rispetto anche alla media nazionale) sono manovali o braccianti. Cioè svolgono attività, più di altre, soggette a periodi di disoccupazione; più di altre poco qualificanti su un piano personale (25).

Di conseguenza anche il reddito familiare è fra i più modesti; le condizioni economiche sono spesso insufficienti o raggiungono il livello di sopravvivenza (26).

Conferma di questa situazione di appartenenza delle famiglie degli utenti dei servizi rieducativi alle classi meno privilegiate, è data dal tipo di abitazione che risulta inadeguata nella maggior parte dei casi o molto modesta.

(25) *Primo incontro operatori Calabria*, citato, pag. 122.

(26) I. Bruno e altri, *Analisi comparativa*, citato, pagg. 85 e 86.

Anche la presenza del fatto che diverse madri (che sono in maggioranza casalinghe) siano costrette a svolgere una attività lavorativa saltuaria (di solito prestazione di servizi a ore) fuori casa, conferma le difficoltà economiche dei nuclei familiari a cui appartengono i minori (27).

Al reddito sono legate nella nostra società tutto un insieme di opportunità sociali, che sono negate ai ragazzi ai quali i servizi rieducativi si rivolgono.

Quante delle difficoltà familiari (rapporti fra genitori, non integrazione, ecc.) non possono essere conseguenti alle carenze di mezzi? di abitazioni adeguate? all'attività scarsamente qualificata e instabile del capo-famiglia? all'emarginazione della stessa famiglia confinata in rioni « depressi » o in « rioni-ghetto »?

### *Ambiente sociale*

I dati su riportati risentono dell'impostazione data sinora ai servizi per i cosiddetti disadattati sociali e al tipo di interpretazione del fenomeno.

Il tentare una tipologia dell'ambiente sociale, da cui provengono i minori utenti del servizio, può essere utile per predisporre in futuro una diversa documentazione e un diverso approccio al problema.

Schematicamente si possono avere:

a) Aree-problema in città (di medie e grandi dimensioni) situate o nella parte storica, o in zone di più o meno recente insediamento. Aree-problema che sono la conseguenza di una errata politica della casa, che ha dato alloggio a nuclei non regolarmente costituiti, a bassissimo reddito, i cui componenti sono occupati irregolarmente, o assistiti più o meno periodicamente da enti, o sono ex detenuti, o persone che esercitano la prostituzione.

Si crea così, in stabili di proprietà pubblica, una specie di « ghetto » caratterizzato negativamente, con modi di vita,

(27) *Idem*, come sopra, pag. 85.

valori, comportamenti del tutto diversi dal contesto sociale circostante.

b) Quartieri urbani di edilizia pubblica, caratterizzati da assenza di servizi, da lontananza dal centro, da eterogeneità della popolazione di recente immigrazione in città di medie e grandi dimensioni.

c) Zone di rapida trasformazione economica e sociale, comprendenti un insieme di piccoli o medi comuni, facenti parte di quella fascia di territorio per ciascuna regione, investita da una più o meno marcata industrializzazione, sia a carattere manifatturiero che turistico; sono caratterizzate da lacerazioni dell'assetto socio-culturale, da assenza o quasi di servizi.

d) Aree depresse e/o di fuga, con intensissima emigrazione, con prevalenza nella popolazione di persone anziane e di bambini, con carenze di servizi e di opportunità scolastiche e sociali (il circuito che si evidenzia è: povertà, scarsa istruzione e analfabetismo, rassegnazione).

c) Zone con presenza abituale di attività delittuose considerate « normali » dai residenti (ad es. contrabbando); o aree interessate da fenomeni molto più complessi e più marcatamente antisociali (ad es. mafia)(28).

Questo tentativo di una tipologia ambientale, che per essere rappresentativa dovrebbe includere caratterizzazioni di aree inserite nelle grandi metropoli (come Roma, Milano, ecc.), può risultare utile in termini operativi in quanto ci aiuta a qualificare il fenomeno, per predisporre una articolazione dei servizi il più possibile decentrati, capaci cioè di essere presenti nell'ambiente.

Si sono riportati in maniera schematica alcuni dati relativi a come si è venuto a configurare il gruppo degli utenti del servizio negli ultimi anni.

(28) *Primo incontro operatori Calabria*, citato, pag. 94 (documento finale).

Generalizzando si può dire che essi appartengono per la massima parte alle classi sociali più deboli, per mancanza di risorse economiche adeguate, per carenza di opportunità sociali, per scarsa possibilità di farsi valere, cioè di un minimo di potere.

Essi minori presentano un insieme di carenze; infatti il circuito che li porta a diventare utenti dei servizi rieducativi è caratterizzato da un insieme di esperienze esistenziali di rifiuto dalla famiglia, alla scuola, all'attività lavorativa, alla comunità, a qualsiasi forma di partecipazione (associazioni giovanili e sportive, ecc.), a ricovero in istituti, ecc.

Che vi sia stato un cambiamento nello stesso gruppo nell'arco degli ultimi dieci anni, è evidente a chi lavora nel campo.

Ma qualsiasi giudizio od opinione in merito non sono generalizzabili; risentono infatti delle realtà socio-culturali di ciascuna regione, così come sono andate mutando negli ultimi tempi.

Restano però da approfondire alcune osservazioni e constatazioni comuni a molti operatori sociali, cioè che un cambiamento qualitativo è avvenuto nel gruppo di utenti, che è meno un « prodotto » di una situazione generale di depressione, e meno integrato in modelli di una società statica, e più capace di esprimersi, più reattivo, più proteso verso certi simboli consumistici.

In contrapposto, quanto sono cambiati i servizi rieducativi?

## CAPITOLO TERZO

### L'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO SOCIALE MINORENNI

#### 1. PREMESSA

Le linee attuali di organizzazione dell'ufficio risentono delle varie epoche e fasi dell'inserimento del servizio sociale nelle strutture rieducative e penitenziarie: il punto di arrivo di questo processo presenta aspetti problematici che qui di seguito, sommariamente, si cercherà di individuare.

L'articolazione dell'ufficio è tendenzialmente verticistica ed accentrata; prevede una direzione e una responsabilità centrata sul dirigente (secondo l'organizzazione dell'amministrazione dello Stato): presenza di tutte le funzioni più importanti, specie di indirizzo, nell'ufficio distrettuale (regionale) e al livello ministeriale.

Tali presupposti non favoriscono certo forme di decentramento, come possono essere la costituzione delle sezioni distaccate che, a tutt'oggi sono molto poche (nove in tutta l'Italia); la successiva regolamentazione anzi ne limita l'autonomia, tanto da non avere nemmeno una propria segreteria, o una documentazione propria; il tipo di intervento previsto istituzionalmente è essenzialmente basato sul singolo caso, da trattare in una struttura specializzata, scarsamente permeabile alle istanze delle realtà socio-culturali.

Questo modo di operare ha privilegiato il momento diagnostico, staccandolo dall'intervento; la comprensione del caso in sé, staccandolo dalla sua realtà sociale e culturale, dove l'ambiente (famiglia, gruppi, strutture) viene inserito come elemento di « spiegazione » del « disturbo »; ambiente da cui il

minore deve essere allontanato o « difeso » per l'insieme di pressioni e condizionamenti che esso determina. L'alternativa è collocarlo in un altro ambiente di vita che è l'istituto, che presenta a sua volta più condizionamenti del primo.

La normativa attuale (segreteria, incarichi agli assistenti sociali, tipo di lavoro da svolgere) è basata su tale impostazione tutta centrata sul lavoro del caso. Di qui la unilaterale attribuzione degli incarichi, e conseguentemente una rigida divisione del lavoro, ove l'utente-oggetto non ha possibilità di scelta. Non vi è inoltre una verifica dell'attività da parte di altri operatori.

È chiaro che in una siffatta organizzazione del servizio il « lavoro di zona » (in cui si tenta di coinvolgere nell'intervento la comunità di base) ha scarsa possibilità di incidenza e può venire impostato o compreso solo in termini strumentali o al più manipolatori rispetto al singolo caso.

Nonostante la centralizzazione e conseguente regolamentazione uniforme, ciascun ufficio presenta delle differenze conseguenti alle peculiari caratteristiche della regione in cui opera.

È da tener presente che ogni unità operativa è sorta in epoche differenti, s'è modificata per spinte diverse; ha così oggi una sua fisionomia, legata sì alle persone che la compongono o a chi l'ha diretta (e spesso fondata), ma anche profondamente permeata dalla realtà socio-culturale dell'area regionale in cui è chiamata ad operare.

Così si hanno problematiche diverse e conseguenti modi di operare, attività specifiche presenti in un ufficio e non in un altro.

Queste caratteristiche peculiari di ogni ufficio, da regione e regione, sono positive; e per il loro significato di effettiva « autonomia », sono state sostenute dal gruppo di assistenti sociali sin dall'inizio.

Elemento importante di questa organizzazione, resta la direzione tecnica. Infatti la dirigenza degli uffici è sempre stata affidata ad un assistente sociale, che ha avuto (molto spesso) un'esperienza di lavoro diretto più o meno lungo.

La condivisione della stessa cultura professionale con il personale operante e gli stessi atteggiamenti rispetto al problema, ha sottratto il dirigente a quel processo di assimilazione di modelli direttivi presente nell'amministrazione pubblica: inoltre lo ha impegnato in una continua azione di mediazione fra le richieste della struttura e le esigenze di « autonomia » tecnico-professionali presenti nella professione.

Altro aspetto positivo dell'attuale organizzazione è un « certo » riconoscimento della natura professionale (intesa in termini di assunzione di responsabilità diretta nel proprio lavoro) dell'attività dell'operatore sociale, la normativa infatti prevede un orario di lavoro gestito in gran parte dall'assistente sociale, la possibilità di auto-organizzazione del lavoro e dei modi di intervento.

Agli aspetti strutturali su delineati (organizzazione accentrata specializzata, con tipo di intervento centrato sul caso, ecc.) che rappresentano gli elementi frenanti ad un evolversi del servizio, si contrappongono alcuni elementi positivi, come una certa « autonomia » sia come ufficio sia come operatore sociale. Sono proprio questi ultimi che hanno permesso qua e là la sperimentazione di orme diverse di interventi, ed hanno contrastato il processo di adeguamento e di routinizzazione.

Le sperimentazioni tendenti ad innovare sono state negli anni diverse: dalla creazione di sezioni staccate, alla articolazione diversa del territorio servito, ai tentativi di lavoro di zona (o di comunità) alla promozione di focolari o altre strutture simili, alla utilizzazione di volontari, ai collocamenti familiari, ecc. (1).

Si sono fatte, in ciascuno di questi settori esperienze sufficienti e significative, tali da permettere una attuazione estesa e generalizzata delle stesse.

L'ostacolo è sempre stato lo stesso: la cronica carenza

(1) E. Ruocco, *L'utilizzazione dei volontari nella misura dell'affidamento al Servizio Sociale*. « Esperienze di Rieducazione », N. 10, 1963.

di mezzi e di personale. Il ruolo di servizio sociale, già insufficiente all'atto della costituzione, è stato ampliato solo pochi mesi addietro (da 230 a 390). La conseguente immissione del nuovo personale richiede tempi certamente non brevi, data anche la complessa modalità di assunzione.

A questo punto c'è da domandarsi se esiste veramente una volontà effettiva a tradurre in atto quella che è la ragione stessa della presenza di un servizio sociale nelle strutture rieducative, cioè una imposizione tecnico-organizzativa che privilegia il momento « intervento in libertà », con la creazione di tutto quell'insieme di strutture e con la disponibilità di mezzi e di strumenti che permettano al minore di restare nel proprio ambiente e comunque di continuare a vivere in un « regime di libertà » (\*).

Come esempio è significativa anche l'utilizzazione dei focolari (rimasti pochi e sparuti) trattati alla stessa stregua e con gli stessi criteri degli istituti convenzionali; è significativa inoltre la non attuazione di « ricreatori speciali », di « pensionati », ecc. previsti dalla legge del 1956.

## 2. LINEE PROSPETTICHE DI ORGANIZZAZIONE E SVILUPPO DEL SERVIZIO SOCIALE MINORENNI.

### 2.1. *L'Ufficio distrettuale (o regionale): funzioni e caratteristiche*

Si cerca di delineare qui di seguito un modello di organizzazione dell'ufficio di servizio sociale, probabilmente non completo, ma che tenga presente quelle linee di tendenza già presenti in alcuni aspetti dell'attività e già realizzati in piccola parte qua e là.

Il modello si sviluppa naturalmente nell'attuale quadro istituzionale.

(\*) Su queste strutture nuove si veda anche il §2.2 del 3° cap. (« Rapporti con strutture rieducative »).



È attraverso la sperimentazione di varie forme di presenza in loco (divisione del lavoro in zone, sedi-recapito permanenti, sezioni distaccate), che si è evidenziata la necessità di un decentramento del servizio, che permetta non solo una reale presenza in loco, ma che possa operare assieme ad altre strutture e gruppi della zona servita, fino a coinvolgere la comunità stessa sì da renderla in prospettiva in grado di « registrare » i propri problemi, anche quello del « disadattamento minorile ». Questo viene sempre collegato ed interpretato quale prodotto di processi sociali, che trovano la loro sede elettiva proprio nelle comunità locali, come conseguenza di un assetto economico-socio-politico di una determinata società.

Emerge quindi l'esigenza di prevedere un tipo di organizzazione che, al massimo di decentramento, unisca una reale autonomia, che renda possibile un continuo adeguamento degli interventi alle situazioni locali.

Questa autonomia postula un modo di gestione, ove sia prevista una reale partecipazione di tutti gli operatori dell'unità, specie nella formazione dei momenti qualificanti dell'attività, oltre che di verifica dell'operato dell'ufficio; e dove la funzione direttiva è essenzialmente quella di coordinamento e di attuazione di indirizzi comuni.

Preso come base il territorio, l'ufficio, per svolgere correttamente le sue funzioni, deve prevedere un tipo di organizzazione a due livelli: uno distrettuale (regionale) con sede nel capoluogo di Corte d'Appello e uno alla periferia — sezione distaccata — con sede provinciale (come minimo) o comprensoriale, alla quale sono attribuite un insieme di funzioni e compiti operativi (come descritto più avanti: « sezione distaccata »).

Al centro, cioè al livello distrettuale (regionale) — nella sede di Corte d'Appello — sono previste le seguenti funzioni:

- a) programmazione attività globale
- b) coordinamento generale
- c) amministrazione e valutazione del personale
- d) aggiornamento personale

- e) rapporti con sedi di ricerca e di formazione del Servizio Sociale (Scuole o Università)
- f) documentazione e ricerca
- g) collegamenti con il Ministero
- h) collegamenti con il Centro Rieducazione Minorenni
- i) collegamenti e coordinamento con le altre strutture rieducative
- l) collegamenti con la Magistratura Minorile.

### *Programmazione dell'attività*

Nello schema di organizzazione suaccennato si hanno quindi un insieme di funzioni attribuite all'ufficio regionale, prima fra queste la programmazione dell'attività globalmente svolta nel distretto secondo uno schema che stabilisce obiettivi, metodi e mezzi a breve e a lungo termine.

La scelta e la definizione degli obiettivi è fatta in base alle esigenze, ai problemi, alle situazioni emergenti dalla documentazione che ciascuna sezione predisporrà a periodi fissi. Comunque essa documentazione deve prevedere (2):

a) una valutazione globale del fenomeno disadattamento minorile in termini qualitativi e quantitativi, in rapporto alla situazione socio-economica-culturale del distretto;

b) una valutazione delle risposte che le strutture sia rieducative che assistenziali o locali sono in grado di dare.

Una documentazione, anche schematica, basata su pochi dati, ma significativi, è necessaria sia per predisporre un insieme di attività all'interno dell'ufficio, sia per permettere al servizio sociale di dare un contributo qualificato all'esterno:

a) nell'ambito dell'équipe distrettuale del Centro Rieducazione Minorenni, al fine di raggiungere un'unità di indirizzo e il necessario coordinamento dei servizi rieducativi;

(2) Celso Coppola, *Documentazione e ricerca nella programmazione assistenziale*. « Rivista di Servizio Sociale », N. 4, 1967.

b) nell'ambito della programmazione regionale, per inserirvi il discorso del « disadattamento minorile » come problema da affrontare.

Questo rapporto di scambio a livello regionale è utilissimo, specie se si assumerà una linea operativa che tenda a stimolare e valorizzare tutte le iniziative e risorse locali. Si raggiungeranno così due scopi: cioè quello di non differenziare in modo esclusivo alcuni interventi per i minori della « giustizia », da quello per altri minori o meglio per tutti i giovani; e quello di coinvolgere e responsabilizzare le istituzioni locali ai problemi dal trattamento del cosiddetto disadattamento, stimolando un'azione al livello di base che sola può risultare preventiva.

La documentazione è indispensabile inoltre per una azione di pubblicizzazione, tesa ad una sempre più ampia presa di coscienza del fenomeno, con tutte le sue implicazioni sociali e culturali.

La programmazione globale dell'attività si concretizza con:

a) una relazione sull'attività svolta, collegata con gli aspetti generali del problema, a sua volta inserito nel contesto socio-culturale-economico in cui esso si manifesta;

b) definizione di un programma annuale con la necessaria strumentazione interna per realizzarlo (incarichi, tempi ecc.);

c) ricerche su specifici aspetti ed argomenti.

La programmazione è impostata con la partecipazione di tutti gli assistenti sociali ed operatori sociali dell'ufficio, in modo che sia utilizzato al massimo il contributo di tutti.

### *Coordinamento*

Seconda funzione essenziale dell'ufficio regionale è quella del coordinamento, che deve tendere a realizzare l'unità di indirizzo nell'ambito della massima autonomia operativa delle sezioni distaccate e degli operatori.

Già il coinvolgere tutti gli operatori nel predisporre il

programma generale è momento essenziale per l'impostazione unitaria, grazie alla qualità delle comunicazioni e grazie ai comuni indirizzi elaborati dal gruppo.

In questo ambito (programmazione e coordinamento) si qualifica anche l'attività specifica del dirigente, come l'azione di indirizzo, di stimolo, di verifica al livello del singolo o del gruppo di assistenti sociali ai quali è attribuito un incarico; al livello di zona o di sezioni staccate, in sede regionale, ecc.

Assumono così un preciso significato l'insieme di strumenti messi in atto: dalla consulenza individuale o di gruppo, alle riunioni di tutti o parte degli operatori sociali impegnati; alla presenza del dirigente in loco; ai contatti con strutture formali o informali di ciascuna provincia, o al livello regionale.

### *Amministrazione del personale*

Sempre a livello regionale è prevista una attività di amministrazione e valutazione del personale che si realizza attraverso l'attribuzione di incarichi specifici a gruppi o a singoli assistenti sociali, contemperando attitudini, preparazione, anzianità di servizio e interessi individuali. Sono da tener presenti sempre le indicazioni del gruppo degli operatori sociali nell'attribuzione di incarichi o compiti ad uno o più assistenti sociali.

### *Attività di studio*

Non si crede sia da spendere molte parole per sostenere che un'attività di studio e di aggiornamento debba essere prevista come attività « normale » in ogni servizio.

Essa tende infatti a contrastare quel normale processo di routinizzazione che nel tempo rende sempre più l'intervento slegato dalle ragioni stesse per cui esso è stato pensato e attuato. Inoltre detta attività permette una costante acquisizione e traduzione in termini operativi sia dei nuovi apporti scientifici, sia del-

le istanze e conoscenze della realtà sociale in cui si è inseriti.

Questa attività di studio e approfondimento sembra siano più incidenti, se basate preminentemente sull'analisi di problemi o di tecniche che vengono via via riscontrati o verificati nella realtà operativa; cioè si vuole affermare che una qualsiasi attività di aggiornamento deve essere collegata all'esperienza lavorativa, per non diventare una cosa astratta. La forma migliore si è dimostrata il lavoro in piccoli gruppi, al quale associare anche operatori diversi dagli assistenti sociali (3).

Da non trascurare la predisposizione di ricerche specifiche su particolari argomenti, o la sperimentazione in determinate « aree problema » che devono scaturire dalle stesse esigenze operative.

### *Rapporti con le sedi di formazione al Servizio Sociale*

La collaborazione con le sedi di formazione professionale (Scuole di Servizio Sociale, Università, Istituti di ricerca, ecc.) è da sviluppare e collegare con l'attività di studio e di sperimentazione suaccennata.

Si possono prevedere: lavori di ricerca condotti assieme; lo scambio della documentazione sia sulla realtà sociale interessata all'intervento, sia sulla metodologia specie nei suoi aspetti innovativi; i tirocini degli studenti (che comunque dovrebbero essere implicati in aree di sperimentazione e di ricerca); ecc. (4).

Questo sarà un contributo che il servizio darà ad una preparazione sempre attenta alla realtà operativa dei futuri assistenti sociali; in tal modo indirettamente o direttamente potrà influire sul cambiamento degli altri servizi sociali operanti nella stessa comunità.

(3) Anche: Edda de Denaro, *Problemi e prospettive della supervisione*. « Esperienze di Rieducazione », N. 6, 1964.

(4) Circolare 1776 del 6.11.1968, *Rapporti tra Ufficio di Servizio Sociale e Scuole di Servizio Sociale*.

Al servizio, questa collaborazione, darà la possibilità di acquisire un quadro anche teorico di riferimento, sia come esperienza sia come metodi, più ampio del solo settore in cui opera.

*Collegamenti con il Ministero di Grazia e Giustizia (ufficio IV)*

L'ufficio come unità operativa pone in atto una serie di rapporti verticali e orizzontali di cui si deve tener conto, dato il condizionamento che scelte fatte in altre sedi possono avere nell'operare.

Tenendo presente la linea di dipendenza diretta, è da rilevare l'importanza di rapporti con la Direzione Generale Istituti Prevenzione e Pena, in specie con l'Ufficio IV (Ufficio Rieducazione Minorenni); e nell'ambito di quest'ultimo, con il settore servizio sociale.

A questo Ufficio è demandato il compito di predisporre le linee generali di impostazioni dei servizi rieducativi e quindi del servizio sociale.

È inoltre sede di verifica di tutta l'attività svolta in campo nazionale: rappresenta ciò un momento di sintesi.

Di qui l'esigenza di un tipo diverso di rapporto fra Ministero ed Ufficio periferico, caratterizzato da un continuo scambio e comunicazioni nei due sensi.

Le caratteristiche di questo rapporto, sono:

- a) massimo decentramento di funzioni (5);
- b) preminente azione di coordinamento generale, che deve essere naturalmente svolta da una struttura centrale per la qualità e quantità di informazioni che pervengono al centro;

(5) V. art. 3. Legge 8.10.1970 n. 775, recenti modifiche ed integrazioni alla Legge 18.3.1968 n. 249. Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti Statali.

c) partecipazione diretta (o disponibilità) di operatori sociale del Ministero ad alcuni momenti significativi dell'attività delle strutture regionali (esperienza già attuata, anche in passato, e senz'altro proficua);

d) compartecipazione degli operatori locali alla determinazione delle linee generali dei servizi rieducativi, attraverso forme di rappresentanza istituzionalizzata, fuori dell'attuale linea gerarchica. Si pensa a forme quali un « consiglio nazionale » in cui siano rappresentati sia la magistratura minorile, sia gli operatori sociali, sia amministratori regionali, sia associazioni di cittadini interessati al problema.

In prospettiva, nell'attuale quadro istituzionale, è da affrontare il problema dell'autonomia del settore minorile da quello penitenziario, per l'incidenza che questo ultimo ha sul modo di definire, di intervenire e quindi di « gestire » la rieducazione. Essa autonomia scaturisce dalla evidente constatazione che il minore « disadattato » deve essere prima di tutto considerato un soggetto in età evolutiva.

Qualsiasi soluzione organizzativo-amministrativa deve tendere ad assicurare al settore minorile, quindi, una struttura che possa affrontare il problema in modo globale.

### *Collegamenti con il Centro Rieducativo Minorenni*

Si crede che particolare attenzione — in una visione prospettica — debba essere data a questa struttura decentrata(\*) in quanto sede preferenziale di coordinamento e di programmazione degli interventi rieducativi secondo una linea operativa comune a tutti i servizi e istituti rieducativi, in rapporto alle esigenze di ciascun distretto.

Per la sua collocazione regionale (o interregionale) il Centro Rieducazione Minorenni deve inoltre inserirsi nella realtà

(\*) Si veda al § 2° del cap. 1° l'illustrazione delle origini e delle funzioni del Centro Rieducazione Minorenni (C.R.M.).

regionale, specie stabilendo forme di collaborazione e integrazione con la Regione, ente a cui dovranno (o potranno) essere demandati precisi compiti legislativi e rilevanti funzioni nell'ambito dei servizi sociali (assistenza inclusa).

Si crede che per attuare quanto suaccennato il Centro Rieducazione Minorenni deve essere nel suo complesso ristrutturato secondo le seguenti linee:

a) attuazione di un effettivo decentramento, che assicuri reale autonomia nelle funzioni attribuite e di un nuovo modo di amministrare, inteso come attuazione di decisioni comuni e di compiti di coordinamento;

b) istituzione di organi collegiali a livello distrettuale in cui siano presenti i responsabili dei servizi, rappresentanze di tutti gli operatori impegnati (assistenti sociali, educatori, psicologi, aiutanti, ecc.), di amministratori regionali e comunali, oltre a rappresentanze di associazioni di persone interessate al problema « disadattamento » e/o di utenti;

c) costante programmazione delle attività basate su documentazione delle realtà locali del distretto, che sia strettamente collegata o meglio inserita nell'ambito degli interventi attuati dalla regione, su una prospettiva che tenda ad incentivare e utilizzare le iniziative e le risorse locali.

« I principali strumenti — dice Coppola — per questo rinnovamento possono essere indicati nel sistema di documentazione, nella conoscenza dell'ambiente (con conseguente articolazione territoriale degli interventi e con aperture verso gli enti e le comunità locali), nella divisione dei compiti all'interno del C.R.M. e nel loro coordinamento (con conseguente responsabilizzazione ai vari livelli e partecipazione degli operatori allo sviluppo dei servizi) e nella programmazione distrettuale (6).

Nella divisione di compiti tra i vari servizi e istituti del C.R.M. (oltre al loro specifico intervento nel settore di pro-

(6) A cura di C. Coppola, *I servizi per disadattati in età evolutiva con manifestazioni antisociali*. A.A.I. « Servizi tecnici per i servizi sociali », n. 11, Roma, 1969.



pria specializzazione) al servizio sociale spetta quello di documentare il fenomeno « disadattamento » con i collegamenti e condizionamenti che questo ha nella realtà sociale e culturale di ciascuna zona (ove il servizio sociale è o dovrebbe essere presente). Questa documentazione costituisce la prima fase di quel processo di confronto messo in atto dall'apporto e dall'esperienza di tutti gli operatori della rieducazione, diretto alla formulazione di un programma globale degli interventi, differenziati provincia per provincia (almeno), differenziati per i singoli istituti e servizi, in un quadro unitario di indirizzo.

### *Collegamenti con le strutture rieducative a livello orizzontale*

Nel discorso prospettico che si va sviluppando, basato su un intervento rieducativo che tenda prima di tutto a coinvolgere la comunità di base e gli enti locali, che dà preminenza ad un'azione che contrasti i processi sociali di discriminazione, e vuole porre l'accento su un modo di « rieducare » in libertà, utilizzando reali rapporti sociali, non hanno più senso gli istituti di grosse dimensioni, spesso non felicemente ubicati, che hanno bisogno di una complessa organizzazione e della presenza quindi di molti ragazzi.

Un modello diverso di struttura è da elaborare e con essa un diverso ruolo dell'educatore. L'orientamento è la creazione di piccole strutture a diversa funzionalità (case ospitalità — focolari — pensionati — centri di servizi o di osservazione) presenti nelle varie zone del distretto, dirette da un gruppo di educatori, attivamente impegnati non solo all'interno, ma anche all'esterno.

Questa necessaria presenza nella comunità, le dimensioni limitate con la conseguente possibilità di continui adattamenti al gruppo di giovani ospiti, o in relazione alle esigenze locali, farà sì che non sarà più necessaria una rigida divisione di ruoli fra educatore e assistente sociale, psicologo, ecc..

Interventi simili possono essere attuati a seconda delle

necessità di ogni singolo caso dai diversi operatori della rieducazione.

Più che su una divisione rigida di competenze, il discorso dovrà puntare sulla impostazione di fondo dell'intervento, nei riguardi sia del singolo caso (con possibilità quindi anche di valutazioni diverse) sia dell'ambiente comunità.

La presenza di ciascun operatore sarà quindi logicamente complementare a quella che si vuole raggiungere.

Una esplicazione di forme di collaborazione nel trattamento si ha in proseguo nella parte relativa alla « sezione staccata », anche perché appare più logico collocarla colà.

Sono da prevedere, al livello regionale, dei rapporti fra strutture rieducative e servizio sociale, oltre al momento « programmazione » in sede Centro Rieducazione Minorenni. Si vedono necessari degli incontri per aspetti generali, quali: puntualizzazione e verifica di esperienze attuate da uno o l'altro servizio, precisazione delle linee generali di collaborazione e di impostazione rispetto ad altre strutture, ecc..

Il riunirsi e il dibattere assieme ha come conseguenza l'assunzione di linee operative comuni da parte di tutti gli operatori sociali della rieducazione.

Certo non si sottovalutano le difficoltà di un tale obiettivo per le differenti mentalità, le motivazioni, i tipi di preparazione, per la diversità di atteggiamenti e di definizioni del problema del « disadattamento », dei modi di attuare il trattamento.

### *Collegamenti con la Magistratura Minorile*

Nella linea di prospettiva che si viene sviluppando, l'Ufficio di Servizio Sociale è organizzato in unità decentrata ed opera a livello orizzontale, assieme ai servizi, gruppi e comunità locali.

Si ha in tal modo una diversa « gestione del problema disadattamento minorile », con corresponsabilità delle varie componenti implicate, che impone un diverso rapporto fra Ser-

vizio Sociale Minorenni e strutture e popolazione locale: rapporto che non può essere che di parità.

Questo modo di operare porta a riconsiderare il collegamento fra Autorità Giudiziaria Minorile e Ufficio di Servizio Sociale Minorenni, quale organo tecnico destinato ad attuare degli interventi decisi dal Tribunale per i Minorenni.

Fermi restando gli aspetti propri inerenti alla garanzia giurisdizionale per ciascun minore, che spetta all'organo giudiziario, il Servizio Sociale Minorenni potrà sì tentare una mediazione fra incarico dall'A.G. e intervento gestito localmente, ma dovrà agire solo con la necessaria autonomia tecnico-organizzativa nell'attuare i compiti affidati, per poter a sua volta rispettare la priorità delle soluzioni e degli interventi proposti e decisi dalle organizzazioni locali.

## 2.2. *La Sezione distaccata dell'Ufficio: funzioni e caratteristiche*

Una prima suddivisione del distretto, cioè del territorio in cui l'ufficio opera, è stata dettata da ragioni pratiche; far sì cioè che l'assistente sociale non sia costretto a spostamenti continui in varie località della regione, per effettuare degli interventi. È stata l'esperienza e la successiva concreta riscoperta della incidenza dei fattori ambientali sul disadattamento minorile, che ha indotto il servizio a prevedere ed attuare forme organizzative decentrate: funzionali prima ed istituzionali poi. Si passa così dal lavoro di zona, alla sede recapito, alla sezione distaccata (7).

Queste forme hanno ragione di essere in quanto permettono:

a) una maggiore conoscenza dell'ambiente socio-culturale in cui si opera;

b) una maggiore possibilità di collegamento e/o di coordinamento con le strutture e le risorse che la zona offre;

(7) C. Coppola-A. Martinolli, *L'inserimento del Servizio Sociale nell'ambiente in cui opera*. « Esperienze di Rieducazione », nn. 7-8, 1963.

c) un inserimento del servizio sociale minorenni nell'ambiente a livello orizzontale, cioè come servizio della zona-comunità.

Questo modo di porsi permette sia una azione di interpretazione del fenomeno disadattamento a vari livelli, sia una azione di modifica di atteggiamenti e processi sociali tendenti al rifiuto o alla esclusione del « disadattato ».

Solo la presenza istituzionale in loco dà la possibilità all'ufficio di contribuire al cambiamento di piani assistenziali, di valorizzare o creare risorse per affrontare i problemi relativi ai ragazzi « difficili », evitando per quanto possibile l'allontanamento degli stessi. Interventi questi che portano concretamente la comunità (sia essa quartiere o piccolo centro) a riconoscere il « disadattamento » come suo problema ed a mettere in atto alcune forme concrete di aiuto.

Certo, la ricerca e la realizzazione di risorse diverse dalle attuali, il cambiamento della politica assistenziale (ad es. collocamento familiare) diventano momenti del « lavoro di zona » ed hanno significato comunitario se e quando coinvolgono elementi significativi (strutture, gruppi di base, leadership) della comunità.

Tutte le esperienze fatte come lavoro di zona, o presso una sede recapito, o nelle sezioni distaccate, sono utilizzabili per prospettare l'impostazione a grandi linee della sezione distaccata, che nella organizzazione dell'ufficio di servizio sociale dovrà assumere il maggior peso operativo.

L'ufficio distrettuale dovrebbe quindi essere necessariamente suddiviso in sezioni distaccate, da costituirsi almeno in ogni provincia del distretto (la dimensione provinciale è quanto di meglio offre oggi la struttura amministrativa).

In una diversa suddivisione del territorio (auspicabile) in comprensori più omogenei, raffigurabili come raggruppamento di più « unità locali dei servizi sociali » (8) più funzionale ri-

(8) C. Trevisan, *L'unità locale dei servizi*, parte I<sup>a</sup>. Quaderno n. 8. Fondazione « Zancan », Padova.

sulta la collocazione della sezione distaccata a livello comprensoriale.

Si deve comunque tener presente un indice ricavato dal rapporto popolazione-territorio; così sia la grande città che la metropoli saranno a loro volta suddivise in più sezioni distaccate, prevedendo però delle forme di coordinamento a livello cittadino.

Il modello di organizzazione che si verrà sviluppando farà riferimento alla « sezione distaccata » collocata in ogni capoluogo di provincia, il cui territorio sarà a sua volta diviso in zone con eventuali sedi-recapito permanenti.

La zona rappresenta una parte di territorio (potrebbe essere l'unità locale dei servizi), assegnata ad uno o più assistenti sociali che saranno « incaricati » di svolgere gli interventi a livello di strutture, di gruppi o associazioni e a livello di singoli casi nelle diverse fasi. Essa zona ha una « sede recapito », che significa la presenza periodica presso un ufficio (ospiti di una struttura giudiziaria, o di un comune, o meglio presso qualche centro di servizi sociali). Il che permette di essere reperibili in alcuni giorni della settimana sia da parte degli utenti, sia da parte di altri operatori sociali, sia da parte di associazioni o gruppi interessati al problema; permette inoltre di inserirsi in iniziative locali e partecipare a riunioni su problemi assistenziali, educativi, ecc..

Si preferisce la collocazione provinciale, anziché a livelli più ridotti (ad es. comunali), in quanto si ritiene (come l'esperienza insegna) che la possibilità, per più assistenti sociali, di riunirsi e lavorare in gruppo è condizione indispensabile per approfondire, rendere meno routinizzante l'attività, attraverso la continua puntualizzazione e verifica. Il gruppo rende possibile una maturazione ed una continua verifica, col porre in discussione l'attività globale svolta e/o i singoli interventi.

Le funzioni demandate alle sezioni distaccate possono essere:

a) documentazione e programmazione attività specifiche a livello provinciale o di zona;

b) verifica dell'inserimento nelle realtà sociali locali,

attraverso rapporti con strutture e istituzioni locali (assistenziali, scolastiche, ricreative) e contatti con associazioni, gruppi, ecc.;

c) collegamenti con altre strutture rieducative presenti in loco;

d) rapporti con l'Autorità giudiziaria ordinaria;

e) organizzazione della consulenza specialistica;

f) funzionamento di una attività di segreteria.

### *Documentazione e programmazione dell'attività*

La sezione, come unità operativa, imposta la sua attività su una conoscenza e interpretazione del disadattamento basata su dati relativi al fenomeno sia in termini quantitativi che qualitativi, uniti ad ipotesi sui fattori (sociali, economici, culturali, urbanistici, ecc.) che si ritiene incidano sul manifestarsi del fenomeno in quella particolare zona.

Da questa « diagnosi globale », aggiornata di anno in anno, deve poi scaturire il programma d'attività per la sezione (o provincia) sia a breve termine (cioè annuale) sia a lungo termine.

Esso deve comprendere:

a) interventi di comunità (organizzazione di comunità) in termini di coinvolgimento di persone e/o strutture per la comprensione del problema, o per creazione di strutture, o per modifiche di politiche assistenziali, o per modifica di atteggiamenti;

b) interventi a livello di gruppo: lavoro con operatori sociali, con gruppi volontari, con associazioni, con genitori, ecc.;

c) interventi per minori: nella prima fase e in quella di trattamento, con possibili collaborazioni, ecc.

La formulazione della « diagnosi » e quindi del « piano di intervento », pur essendo predisposto dalla sezione, con eventuali specificazioni per le zone, deve essere discusso (e quindi modificato) con gli altri operatori della rieducazione (educatori, psichiatri o psicologi consulenti) e con altre persone, siano esse assistenti sociali di altri servizi, o gruppi interessati al

problema, siano esse rappresentanze di utenti (ad es. familiari) che siano venuti organizzandosi. Potrebbe essere utilmente presentato ai magistrati che localmente sono più interessati al problema.

Nell'ambito di questa programmazione possono venire, ad es., indicate le necessità di nuove strutture « rieducative », o la riutilizzazione di quelle esistenti, o l'appoggio a strutture già progettate da enti locali.

Possono venire indicati gli aspetti specifici del « disadattamento » o dell'intervento che si vuole approfondire e con quale metodo; possono essere indicate le necessità di forme di collaborazione con gli altri servizi e a che livello e per quali scopi.

Il programma deve contenere l'indicazione sia sulla utilizzazione del personale tecnico, sia sulle spese prevedibili per l'attuazione delle iniziative, oltre che per il funzionamento del servizio.

### *Verifica dell'inserimento nelle strutture locali*

La sezione è tale solo se è collegata con la realtà sociale, sia essa istituzionale (enti e servizi), che informale (gruppi o persone). L'inserimento quindi diventa un processo e una funzione permanente, che deve riuscire a far sì che il servizio, nei suoi diversi interventi, costituisca una reale risorsa alle esigenze locali (cioè la comunità deve riuscire a modificare anche aspetti operativi).

Le modalità attraverso cui vi è questo scambio sono tutte da sperimentare, ma già l'aprire una comunicazione con le diverse strutture e gruppi di comunità, può costituire un primo ed importante passo.

Il collegamento con enti e servizi permette:

- a) una conoscenza reale delle risorse (come opera un ente, per quali situazioni può essere utilizzato, ecc.);
- b) una segnalazione più responsabile di casi;
- c) di aprire fra operatori discorsi di carattere generale

sulla situazione e sulla prassi (come ad es.; inadeguatezza dell'attuale risposta assistenziale con il ricovero);

d) di assumersi impegni per portare avanti all'interno dell'ente linee innovative, e all'esterno col proporre a gruppi e associazioni possibili linee alternative per affrontare problemi di assistenza, di « disadattamento », della casa, ecc.

L'inserimento deve portare in prospettiva un maggior sforzo di presenza e di documentazione nelle varie sedi (dibattiti, stampa, gruppi, ecc.), al fine di stimolare una presa di coscienza del problema « disadattamento » e delle sue implicazioni con l'assetto socio-economico-culturale.

Nell'ambito delle realizzazioni di programmi comuni, o di predisposizione di risposte (diverse dalle attuali), si deve qualificare la collaborazione fra i servizi con la comunità stessa.

Dai dati di esperienza acquisiti sino ad oggi, il collocamento familiare (come alternativa al ricovero in istituto, sia esso assistenziale o rieducativo) può realizzarsi:

a) solo se tale risposta è assunta dalla maggior parte dei servizi operanti nell'ambito provinciale;

b) se oltre al necessario appoggio finanziario e psico-pedagogico, viene assicurata alla famiglia la compartecipazione di altre famiglie, di persone e gruppi della zona. Cioè, è necessario inserire la famiglia in un più ampio contesto sociale, in modo da romperne l'isolamento.

È quindi sempre da prevedere azioni a livello sia delle strutture, sia delle comunità di base. Direi che solo la presenza di quest'ultima può qualificare e rendere possibile certe iniziative.

### *Collegamenti con l'Autorità Giudiziaria*

Data la caratterizzazione del servizio, quale consulente tecnico della Magistratura, la sezione potrà proporre al giudice ordinario del luogo (Giudice Tutelare, Pretore, Tribunale civile e penale, Corte d'Assise, ecc.) i possibili interventi dell'unità operativa nel settore. Ciò significa trovare forme di collegamento



con l'autorità giudiziaria in loco, che assicuri uno scambio non solo in termini di richiesta di intervento e di risposta, ma di interpretazione dell'attività svolta, di collaborazione per aspetti attinenti a manifestazioni delittuose di minori.

Sono anche utili i contatti con Polizia Femminile o Stazioni dei Carabinieri o Commissariati di P.S. in particolare per gruppi di minori di una zona, o per la presenza di strutture rieducative, ecc., finalizzati alla comprensione dell'intervento del servizio, nella chiara consapevolezza della diversità di funzione.

### *Consulenza specialistica*

È ormai acquisita la complessità del fenomeno « disadattamento » e quindi la necessità di un approccio interdisciplinare integrato, ove è previsto l'apporto dello psicologo, del neuropsichiatra infantile, dell'educatore e dell'assistente sociale.

Allo stato attuale questi specialisti (psichiatri e psicologi) operano come consulenti in prevalenza nella fase iniziale; è necessario che gli stessi (compreso l'educatore) siano coinvolti nella situazione ogni qual volta se ne riconosca la necessità o l'opportunità in una qualsiasi fase dell'intervento, sia individuale che di gruppo o comunitario (9). La partecipazione quindi alla programmazione della attività globale della sezione risulta indispensabile.

Importante è trovare i modi e le forme di integrazione nel lavoro assieme ed un impegno comune, in modo da arrivare a degli orientamenti condivisi rispetto al problema « disadattamento ».

### *Rapporti con strutture rieducative*

Altro aspetto da considerare nella organizzazione della sezione, è il modo di collaborare della stessa con strutture rieducative presenti nella provincia.

(9) Lettera circolare del 29.7.1967, *Consulenza specialistica presso istituti e servizi rieducativi*.

Qui si vuole riprendere il discorso sul collegamento con le strutture che attuano interventi in libertà (focolari, ricreatori speciali, ecc.)(10); fra queste, in prospettiva, è auspicabile che per ogni provincia sorga una casa dell'ospitalità o un centro di servizi (sia esso gestito direttamente dal Ministero di Grazia e Giustizia o meglio da enti locali, o dall'Associazione Nazionale Focolari) in cui i minori possono trovare temporaneamente un aiuto, un tetto, per situazioni di crisi con la famiglia, con lo istituto ospitante, ecc. Centro di servizi a disposizione di qualsiasi ragazzo e di qualsiasi ente.

Con questo primo tipo di strutture, attraverso le quali è possibile realizzare un trattamento in libertà, le forme ed i modi di collaborazione possono essere diversi: piani di lavoro formulati assieme per ogni singolo minore, con assunzione di diverse responsabilità da parte della struttura e da parte del servizio sociale. Ad es., la necessità di una modifica della famiglia nel periodo in cui il minore è presso un focolare, può essere affrontata con incontri periodici fra genitore-minore-educatore del focolare-assistente sociale; si può prevedere un certo intervento sulla famiglia da parte dell'assistente sociale, che rimane però in contatto con il focolare e il minore, tramite riunioni periodiche a livello direzione-servizio sociale.

Importante è il coinvolgimento di tutti gli operatori, in modo da avere una linea di intervento coerente, in cui il minore non è oggetto ma costantemente partecipe in modo diretto.

Questo comporta che il servizio sociale sia più o meno presente a seconda della modalità « terapeutica » della istituzione che in questa gamma di servizi è sempre per definizione aperta; dove il compito di questa istituzione è, ad es., quello di ospitare temporaneamente, allora dovrebbe essere maggiormente impegnato l'assistente sociale a fare programmi con il minore, ecc.

(10) G. Spadetto, *Il Focolare: una comunità aperta* in la « Rivista di Servizio Sociale », N. 1, 1970. Di prossima pubblicazione, nella stessa serie dell'A.A.I. « Servizi tecnici per i servizi sociali di uno standard », *il Focolare*.

Questa collaborazione si estende anche ad aspetti generali, come il modo di porsi rispetto alla comunità di queste strutture, che comunque vengono implicate nella realtà.

Anche in questo caso è necessario una attenta valutazione da farsi assieme fra educatori e assistenti sociali. In questo ambito è da prevedere interventi diretti della struttura, a vari livelli, ed in varie occasioni; cioè l'educatore è chiamato ad inserirsi e a dare un suo contributo nell'azione comunitaria, anche per finalità che possono a prima vista essere lontane dalla immediata operatività o utilità.

Qualsiasi struttura rieducativa (sia essa focolare, « casa dell'ospitalità », ricreatorio, laboratorio speciale, ecc.), sia essa gestita direttamente dal Ministero o dall'Ente locale, non può che tendere a trasformarsi in un servizio della comunità-zona in cui essa opera, ed in quanto tale deve partecipare alle iniziative riguardanti i problemi della comunità in generale e della gioventù in particolare, che si sviluppano sotto varie forme (incontri formali o meno di gruppi o associazioni, sindacati o partiti, ecc.) nell'ambito locale, non solo con l'intervento o la presenza del responsabile, ma anche dagli stessi ragazzi.

Il quadro organizzativo si fonda su alcuni presupposti:

a) che la rieducazione debba realizzarsi in esternato, in quanto il più delle volte il disadattamento proviene dal contesto sociale in cui il ragazzo vive;

b) che la rieducazione non può ridursi ad un intervento su un singolo ragazzo, ma deve coinvolgere tutta la realtà sociale; in essa il minore può fare molteplici esperienze che gli permettono di sperimentare forme di rapporti sociali, immediatamente verificabili nella realtà e che gli diano modelli diversi di identificazione.

### *Collegamenti con l'ufficio distrettuale*

La sezione deve essere collegata con l'ufficio regionale che ha sede appunto nel capoluogo del distretto (o regione), ove

opera il Tribunale per i Minorenni e la Direzione dei Centri di Rieducazione per i Minorenni.

Oltre all'assetto istituzionale (sancito dall'attuale legislazione) vi sono vari motivi che giustificano e convalidano l'esistenza di una sede distrettuale con ben precise funzioni, come su delineato.

Fra queste la realtà Regione, con compiti di programmazione globale (e speriamo anche nell'ambito assistenziale o dei servizi sociali) su tutto il territorio; la necessità di una valutazione del fenomeno « disadattamento » al livello distrettuale (o meglio regionale); la opportunità di una linea operativa comune, pur nelle diverse realtà, la necessità di risposte differenziate sia riguardo alle situazioni locali, ma anche rispetto al singolo soggetto, riscontrabili o istituibili solo in un'area regionale; necessità poi di coordinamento con tutti gli altri servizi rieducativi; e infine opportunità di un continuo aggiornamento ed approfondimento, realizzabile solo ad un livello regionale per la presenza di esperienze diverse di più operatori, di una sede di rielaborazione.

Il collegamento fra sezione e sede principale, è realizzato attraverso:

a) incontri periodici di assistenti sociali delle sezioni nella sede principale nei vari momenti suaccennati per: 1) programmazione globale; 2) esame singole esperienze; 3) incontri di studio; 4) rapporti con l'Autorità Giudiziaria Minorile;

b) presenze nelle varie sezioni del dirigente e di altri operatori della sede, al fine di favorire il coordinamento, la programmazione dell'attività, l'impostazione di sperimentazioni, ecc.

### *Segreteria*

Per ogni sezione deve essere prevista una segreteria, che possa svolgere i seguenti compiti: catalogazione e conservazione della documentazione (relazioni, studi, ecc.); registrazione e conservazione delle pratiche dei minori; inoltre della

corrispondenza; tenuta dei registri relativi alla contabilità e documentazione amministrativa; predisposizione e inoltro delle fatture, delle missioni, delle ricevute di somme concesse a minori; dovrebbe poi organizzare modi rapidi di comunicazione fra gli operatori e fra le sezioni e la sede centrale dell'ufficio. Tutto il materiale deve essere poi dattiloscritto.

### *Problemi aperti*

La sezione come unità operativa autonoma, così come viene qui delineata, ci sembra essere la struttura organizzativa più funzionale in una situazione istituzionale quale è quella odierna.

Con la creazione in un futuro (che si spera sempre prossimo) delle unità locali dei servizi, si può prevedere sin da ora, come prima fase, la presenza in loco di assistenti sociali dei servizi rieducativi che si inseriscano per problemi specifici di disadattamento nell'ambito dello stesso territorio e in stretta collaborazione con gli altri operatori sociali (11).

La delimitazione territoriale dell'unità locale dei servizi corrisponderà praticamente alla « zona » in cui si è suddivisa la provincia.

Nell'ipotesi di un modello di riorganizzazione dei servizi sociali che configuri l'unità locale dei servizi, come livello di base, e il comprensorio come secondo livello, con la presenza di una serie di servizi utilizzabili da più unità locali, si potrebbe ipotizzare la creazione per ogni comprensorio di una sezione dell'ufficio, in una prima fase.

Sarà però la qualificazione e l'organizzazione dei servizi sociali di base, nonché il loro rapporto con la popolazione residente in termini decisionali, che permetterà di ipotizzare la migliore collocazione dei servizi rieducativi sia in termini isti-

(11) A cura di Farrace: *Gli enti nazionali e la promozione di sperimentazione di unità locali* in: « L'unità locale dei servizi ». Quaderno n. 8. Fondazione « Zancan », Padova, pag. 323.

tuzionali che operativi, ed anche evidenziare la necessità che buona parte o tutta l'attuale area di intervento del servizio sociale minorenni passi al comprensorio o alla unità locale dei servizi nell'ambito regionale (12).

(12) *Contributo del Ministero di Grazia e Giustizia alla programmazione dei servizi per i disadattati sociali nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige* (Ufficio Servizio Sociale Minorenni di Trento), da l'« Assistenza ai disadattati della Regione Trentino-Alto Adige », a cura del Centro Regionale di Servizio Sociale. Atti « Conferenza Regionale dell'Assistenza ». Bolzano, Marzo 1968.

## CAPITOLO QUARTO

# LA METODOLOGIA DEGLI INTERVENTI DEL SERVIZIO SOCIALE

### 1. ASPETTI GENERALI

Da quanto esposto sulla collocazione istituzionale e sulla organizzazione del servizio sociale per i minorenni, si evidenzia come gli interventi di servizio sociale siano condizionati da vari fattori. Le pressioni sono di natura diversa e tendono ad obiettivi diversi. Basta pensare ad alcuni dei fattori più rilevanti:

— l'incarico dell'Autorità Giudiziaria per i singoli casi, con richieste di indagine e/o di controllo;

— i bisogni del singolo minore, di ordine pratico, sociale, psicologico;

— l'insieme di conoscenze disponibili e usate dal singolo assistente sociale, tratte dalle scienze sociali e dalla analisi attuale del particolare ambiente sociale in cui opera.

L'intervento del singolo assistente sociale si realizza dunque in pratica in una area di tensioni e di pressioni contrastanti, la cui comprensione e valutazione è necessaria per poter orientare correttamente l'azione professionale.

L'impostazione fondamentale del servizio è quella di considerare il minore nell'ambiente e di attuare gli interventi a vari livelli (lavoro del caso, lavoro di zona, lavoro organizzativo, ecc.) in senso « comunitario », cioè coinvolgendo nell'azione l'ambiente. Si tende perciò a mantenere i minori nel loro ambiente di vita, evitando i collocamenti in istituti, lavorando con i servizi sociali di base, stimolando attraverso l'informazione e la partecipazione l'interesse della gente della comunità.

Questa impostazione richiede però, per poter essere attuata concretamente, che si realizzino certe condizioni. Essenziale è che il servizio sia decentrato (come esposto a proposito dell'organizzazione) e che le delimitazioni territoriali in cui si muovono le singole unità operative, siano abbastanza ristrette. La corrispondenza della zona operativa ad una zona territoriale limitata è molto importante, non solo per una migliore funzionalità, ma per qualificare il lavoro in senso « comunitario », tenendo presente l'obiettivo che i problemi sociali siano in futuro gestiti dai servizi sociali di base controllati dalla gente della zona.

Nel momento attuale, in cui il servizio sociale minorenni opera in una organizzazione istituzionale settoriale e specializzata, si può mettere in discussione le settorialità e la specializzazione solamente lavorando in una zona specifica e stabilendo molti collegamenti a livello orizzontale.

Questo indirizzo è frutto di un processo di analisi e di verifica di esperienze precedenti. Si è constatato che una gestione settoriale e specializzata del problema « disadattamento minore », rafforza il processo sociale in atto che tende all'esclusione sociale dei minori, in quanto dà per scontata la loro « diversità » e si assume in modo aproblematico la funzione di controllare questa diversità in un settore chiuso dell'organizzazione.

I miglioramenti apportati agli interventi tecnici su un piano esclusivamente settoriale e di specializzazione hanno portato difatti ad aumentare il numero dei ragazzi esclusi, perché non mettono in discussione i meccanismi sociali che sono alla base dei processi di segnalazione e di definizione del minore « irregolare » (\*).

(\*) L'affidamento al servizio sociale, ad es., introdotto nella legislazione italiana come misura rieducativa nel 1956, è stato applicato all'origine — nel periodo sperimentale, prima di venire codificato — come « prova » con la minaccia di un ricovero, in caso di non conformità alle aspettative dell'ambiente familiare di cui l'assistente sociale si faceva mediatore; dopo la sua istituzionalizzazione è stato applicato come trattamento rieducativo differenziale, presupponente una scelta



È chiaro che una gestione del problema a livello di base non è possibile nell'attuale assetto istituzionale. L'impegno professionale è nella dimensione comunitaria, che tende a negare nella pratica la settorialità del problema; e nell'intenzionalità di contrastare quei meccanismi sociali che portano all'esclusione, attraverso collegamenti con le forze che agiscono in tale senso.

Questa impostazione del servizio sociale per i minorenni si traduce nella pratica nell'uso di metodologie diverse, dato che è necessario operare in situazioni diverse, con individui, con gruppi, con istituzioni, ecc..

Le situazioni individuali vengono portate all'attenzione del servizio attraverso i canali istituzionalizzati (Autorità Giudiziaria, Istituti di Osservazione e di Rieducazione, ecc.), attraverso segnalazioni di altri enti, attraverso richieste di genitori e di minori. Il punto di partenza operativo è perciò il caso individuale.

L'esperienza del lavoro nelle varie zone ha portato a verificare in concreto il peso dell'ambiente e delle dinamiche sociali nel processo di segnalazione e di definizione del problema individuale.

L'acquisizione di questi contenuti è rimasta limitata alla diagnosi e utilizzata come fonte di conoscenza della situazione individuale, fino a che l'intervento è stato attuato esclusivamente in termini del caso.

Il lavoro di zona ha richiesto e richiede l'uso di strumenti di tipo diverso: oltre a contatti individuali, collaborazione con gruppi spontanei, formazione di comitati, informazione dell'opinione pubblica, ecc..

Il lavoro di zona si presenta così come un insieme di attività che sono svolte in connessione col lavoro dei casi e che hanno come contenuto essenziale:

— lavorare ad un livello di generalizzazione del problema;

ancorata a valutazioni cliniche di disturbi personali. In tutti e due i casi, ma particolarmente nel secondo, questa misura veniva ad allargare l'area di intervento dell'Autorità Giudiziaria e a deresponsabilizzare strutture e servizi sociali di base.

— mettere in atto processi che coinvolgano la comunità che è all'origine del problema (o della segnalazione) in una presa di coscienza ed in una prassi di intervento.

Si lavora in pratica per preparare delle soluzioni adatte non al caso singolo, ma ad un insieme di casi, con l'obiettivo di modificare gli atteggiamenti sociali ed i meccanismi in atto per emarginare i ragazzi che sono identificati come « irregolari ».

Le attività possono comprendere: lo studio dell'ambiente, ricerche operative per problemi specifici, coordinamento con strutture assistenziali e servizi sociali di base, collegamento con gruppi locali, promozione di risorse, ecc..

Nella fase iniziale del lavoro — come si è detto — l'assistente sociale viene a contatto con le situazioni individuali attraverso i canali istituzionalizzati (Autorità Giudiziaria, Istituti di Osservazione, Istituti di Rieducazione, ecc.); attraverso segnalazioni da parte di enti di assistenza, istituti per l'infanzia, autorità locali; attraverso richieste fatte direttamente dai genitori e dai minori. Le segnalazioni prevalgono quantitativamente sulle richieste fatte direttamente dagli interessati.

Comunemente perciò l'assistente sociale si trova di fronte a ragazzi e ragazze che sono stati introdotti nel sistema dell'amministrazione della giustizia, principalmente per individuazione della P.S., attraverso procedure penali o amministrative e che sono oggetto di indagine in vista di ulteriori provvedimenti.

La fase iniziale del lavoro per i casi è importante, perché da questa dipenderà il permanere o meno del minore nel sistema rieducativo.

L'assistente sociale si pone direttamente in rapporto con gli interessati, dà tutte le informazioni di cui dispone, verifica con il minore e la famiglia — nell'ambiente — i momenti della segnalazione e li pone in discussione, mobilita attorno ad una analisi e valutazione del problema le possibilità individuali, di gruppo e comunitarie. La diagnosi è attuata — quando necessario — con la collaborazione di medici, psicologi, o altri consulenti del servizio.

Un primo intervento si propone quindi di dare al minore una risposta alle sue esigenze immediate, mobilitando quelle che possiamo chiamare le « risorse naturali » del suo ambiente, affinché affrontino assieme il problema.

Si opera in modo da riproporre il maggior numero di situazioni-problema alle istituzioni ed ai servizi sociali di base (famiglie, scuola, assistenza all'infanzia, enti locali, ecc.), coinvolgendoli attivamente nella definizione del problema e responsabilizzandoli nella ricerca di risorse.

Sono casi che si chiudono formalmente con l'inchiesta, per i quali il Servizio Sociale propone all'Autorità Giudiziaria di non prendere provvedimenti.

Vi è perciò una forte contrazione fra casi segnalati e casi trattati formalmente con provvedimenti rieducativi.

Nel determinare il gruppo di casi con provvedimento rieducativo prevalgono i fattori negativi, emergenti dall'interazione dei parametri (ambienti-famiglia-minore) che determinano la situazione oggettiva e soggettiva del ragazzo. Saranno fattori quali: il marcato rifiuto dell'ambiente e/o delle istituzioni scuola, istituti, famiglia, ecc.; quali: mancanza di un minimo di sistemazione, e/o inaccettazione del comportamento o le gravi contingenze della « carriera » penale del minore, che fanno sì che questi ragazzi siano assunti nel sistema rieducativo.

Il gruppo degli utenti del servizio sociale minorenni — i ragazzi cioè che sono affidati al servizio sociale minorenni come misura di controllo e aiuto sociale — sono quindi ragazzi fortemente discriminati ed emarginati, penalmente compromessi, che hanno fatto di solito precedenti esperienze di istituzionalizzazione, e non hanno la possibilità concreta di rivolgersi ad altri servizi.

A questi ragazzi l'affidamento al servizio sociale deve offrire spesso interventi concreti immediati, perché non hanno un minimo di ambiente fisico e relazionale, ricercare una serie di punti di appoggio, ricostruire giorno per giorno delle possibilità di esperienze non frustranti, aiutare a prendere coscienza

dei conflitti obiettivi e soggettivi ed a fare delle scelte consapevoli.

Nella prassi rieducativa attuale, l'affidamento al servizio sociale è spesso solo occasione di soluzioni privilegiate per qualche singolo caso, e non modifica per nulla gli atteggiamenti della comunità e delle strutture istituzionali.

Qui si prospetta una attuazione dell'affidamento al servizio sociale, che qualifichi in modo diverso l'intervento del servizio sociale e dell'operatore assistenziale sociale, perché collocato nell'ambiente visto come origine del disadattamento e produttore delle segnalazioni.

Sin dal primo approccio, la prospettiva dell'operatore tiene presente sia il livello comunitario-ambientale, che quello individuale-personale del minore, non in maniera separata ma in un continuum.

Dall'inizio si lavora con le persone, al momento, più motivate ad utilizzare l'assistente sociale, o altri operatori (psicologo, psichiatra), cercando di coinvolgere gradualmente gli altri: familiari, ambiente, volontari, rappresentanti di enti, gruppi spontanei, ecc..

Il che richiede una modifica di atteggiamenti, tecniche (\*) e finalità, non solo nel lavoro individuale, ma anche in quello di comunità.

In quest'ultimo settore l'azione di coinvolgere strutture ed operatori per provocare cambiamenti nei modi e nei contenuti delle risposte sociali, va accompagnata dalla ricerca di collegamenti con le forze che rappresentano gli interessi obiettivi delle classi sociali degli utenti o raggruppamenti di base culturale disponibili.

Attuare degli interventi in libertà, come su prospettati, ri-

(\*) Dal rifiuto del ricovero come soluzione, alla negazione della funzione di controllo, alla accettazione del comportamento del minore e soprattutto delle sue scelte; accentuazione dell'intervento tendente alla presa di coscienza da parte dell'utente della realtà sociale in cui vive, piuttosto di quello di sostegno; l'azione non finalizzata ad ottenere consenso o adesione, ma conoscenza dei propri diritti, ecc..

chiede una diversa organizzazione dell'ufficio, ma anche precise condizioni di lavoro in cui siano previsti tempo e mezzi necessari per far fronte ad un impegno che è di per sè molto gravoso, anche su un piano strettamente personale.

Soprattutto è necessario ed urgente costituire le sezioni ed almeno per ogni sezione « strutture di appoggio » (quali « case della ospitalità », centri di servizi, focolari, ecc.) che possano accogliere con urgenza e per brevi periodi un ragazzo o una ragazza.

Dovrà essere sviluppata una rete di collocamenti familiari, collegata alle strutture appoggio, ma soprattutto sostenuti da forze presenti nella stessa zona.

Non è questo un quadro futuribile, ma concretamente realizzabile, qualora vi sia una chiara scelta sostenuta a tutti i livelli.

Sono prospettive che in parte e in qualche zona sono già sperimentate per l'impegno e la « buona volontà » di qualche operatore.

È da tener presente che l'impegno per il lavoro comunitario dovrebbe nei tempi lunghi portare a un miglioramento degli interventi dei servizi sociali di base; promuovere un interessamento delle persone; creare delle risorse volontarie.

Azione questa che può essere realmente qualificata come prevenzione, in quanto tende ad agire là dove il fenomeno disadattamento si crea, mentre è chiaro che la prevenzione intesa come intervento precoce porta solamente ad un allargamento dell'area di intervento dell'istituzione ed alla produzione di disadattati.

## 2. DOCUMENTAZIONE SULL'AMBIENTE

Nel lavoro di zona è necessario partire da una documentazione sull'ambiente, nel quale il gruppo di assistenti sociali operano e che conoscono direttamente.

Questo lavoro di organizzazione della documentazione non può essere standardizzato, nè attuato su una base di divisione di

compiti, perché non deve costituire una attività di studio staccata dalla pratica operativa.

Solo chi lavora in una zona può valutare il significato di molti dati, e con il lavoro dei casi, e con i contatti e altri rapporti che instaura, può continuamente verificarli e aggiornarli.

Si tratta quindi di un processo dinamico che si definisce nella pratica professionale, che può essere solo in modo generale orientato al fine della raccolta, selezione, e utilizzazione di dati.

La stessa impostazione e le stesse preoccupazioni devono essere tenute presenti nel momento di formulare un quadro « significativo » di più zone al livello di ciascuna sezione, che non può essere che formulato dal gruppo nel suo insieme, dove l'eventuale assistente sociale incaricato non ha che una funzione di raccogliere l'insieme di dati e informazioni e riordinarli per il gruppo.

Dati generali e di settore possono essere disponibili nelle pubblicazioni correnti (ad es.: caratteristiche demografiche, migratorie, economiche, socio-culturali, assistenziali, ecc. della zona) (1).

Altri dati possono essere ricevuti dall'esame della documentazione dell'ufficio: sia amministrativa (relazioni annue, schede di casi, ecc.); sia di studio (studi fatti sul fenomeno generale, ricerche su problemi particolari, ecc.). L'osservazione e l'esperienza diretta costituiscono poi una fonte continua di dati e informazioni.

Il materiale raccolto deve essere selezionato ed organizzato attorno ad una ipotesi di valutazione del disadattamento minorile nella zona, formulata dagli assistenti sociali che vi operano.

Sulla base di questa documentazione vengono preparati programmi di attività per le singole zone e per tutta la sezione distaccata.

Ciò permetterà di fissare annualmente un progetto esplicito

(1) Lettera circolare del 5.7.1966, *Documentazione d'ambiente e lavoro di zona*.

di attività globale di tutto l'ufficio nell'ambito regionale, su cui impostare l'azione di coordinamento generale.

Un lavoro così complesso e in sé gravoso per ogni struttura, non può esaurire la sua validità nel momento programmatico. Esso deve assumere un preciso peso operativo verso l'esterno sia nei riguardi delle strutture « ufficiali » locali e regionali, sia nei riguardi di associazioni, gruppi formali o spontanei presenti ed attivi o organizzati dagli stessi assistenti sociali nella zona, nella provincia e nella regione.

La pubblicizzazione a vari livelli delle informazioni di cui gli assistenti sociali dispongono, delle valutazioni che guidano la loro attività, è parte essenziale del lavoro con l'ambiente (che è o dovrebbe essere una delle caratteristiche più qualificanti del servizio).

La pubblicizzazione non è fine a se stessa, ma tende a provocare l'impegno di quelle forze, gruppi, persone che hanno interesse a modificare quei processi sociali che sono alla base dell'emarginazione e del sorgere quindi del disadattamento.

### 3. RAPPORTI CON I MINORI

#### *Situazione dei minori segnalati*

Comunemente l'assistente sociale prende contatto con i minori in relazione ad una richiesta dell'Autorità Giudiziaria. Meno frequentemente si tratta di richieste presentate al servizio sociale direttamente dai genitori, parenti, rappresentanti di enti di assistenza, o da altre persone che hanno comunque una posizione di autorità nei confronti di minori.

La richiesta dell'A.G. può essere parte di un procedimento penale o amministrativo, e si configura come « inchiesta sociale ».

Alla differenziazione formale fra procedimento penale e procedimento amministrativo corrisponde una diversa esperienza: i minorenni che sono introdotti nel sistema della giustizia penale sono individuati attraverso una serie di meccanismi so-

ciali di controllo (fermo, interrogatori di pubblica sicurezza, arresto, processi istruttori, ecc.) in cui si riflettono anche i pregiudizi della società e gli atteggiamenti culturali ed individuali verso il problema.

Questo tipo di processi sociali risulta difatti selettivo, in quanto porta alla formazione di un gruppo costituito principalmente da minorenni di sesso maschile, appartenenti alle classi sociali con reddito molto basso, con scarso livello di istruzione e scarse opportunità sociali.

I minori che hanno in corso un procedimento amministrativo sono derivati dal gruppo precedente in quanto, di solito, si tratta di ragazzi che sono stati denunciati ma che sono anche ritenuti dalla P.S., dai Carabinieri, o dall'ambiente familiare o dall'istituto educativo-assistenziale come non controllabili nel loro comportamento, per cui c'è il ricorso all'A.G. vista come istanza punitiva più che rieducativa, che può sanzionare, con l'invio in istituto chiuso, il rifiuto dell'ambiente.

I processi sociali che influiscono sulle segnalazioni alla A.G., riflettono inoltre gli aspetti culturali specifici dell'ambiente.

La situazione comune a tutti i minori che pervengono al servizio sociale attraverso le vie istituzionali, è quella di essere oggetto di indagine o di provvedimenti giudiziari.

Nella situazione di indagine i minori presentano in primo luogo i problemi conseguenti alla denuncia penale, oppure alla richiesta di un provvedimento amministrativo.

Nel primo caso mancano di informazioni sui procedimenti e sui diritti relativi alla difesa, spesso mancano di opportunità concrete di essere difesi; hanno problemi relativi alle conseguenze sociali ed alle reazioni dell'ambiente familiare alla denuncia, problemi di inferiorità sociale e di ansietà personale per l'esperienza, a volte problemi individuali di conflitti familiari riaccesi dalla situazione; eventuali esperienze di detenzione preventiva che determina una disorganizzazione nella vita personale e sociale.

Quando è stato richiesto un provvedimento rieducativo (di



solito è richiesto il ricovero) le situazioni sono diverse a seconda che il minore sia in famiglia, in istituto di osservazione, in istituto educativo-assistenziale.

Nel primo caso i problemi più frequenti riguardano l'integrazione familiare, conflitti socio-culturali, o difficoltà personali nell'assumersi i ruoli socialmente richiesti nella scuola, nel lavoro, nelle relazioni sociali.

Nel secondo caso i problemi correnti sono l'allontanamento dall'ambiente di provenienza, la disorganizzazione della vita personale e l'insicurezza che ne deriva.

Nel terzo caso il problema riguarda l'intolleranza alla vita di istituto dopo molti anni di istituzionalizzazione, disposti dalla assistenza pubblica e la mancanza di alternative concrete.

I minorenni, soggetti di un provvedimento rieducativo, sono quelli per i quali il Tribunale Minorenni ha disposto l'affidamento al servizio sociale, o che sono stati dimessi dalle case di rieducazione.

Nella prima situazione hanno frequentemente problemi di rifiuto da parte dell'ambiente, spesso mancanza di un ambiente materiale, rapporti familiari conflittuali, difficoltà personali.

I minorenni che sono dimessi dalle case di rieducazione sono considerati riadattati, oppure sono in situazione di rottura con l'istituto; devono affrontare il ritorno nell'ambiente originario dopo un più o meno lungo periodo di assenza, oppure trovare un ambiente dove vivere ed avere appoggio.

### *Incontro con i minori*

Il punto di partenza del lavoro con i casi è l'incontro con il minore. Questo incontro è centrato sulla situazione corrente, sull'esame fatto in comune dei conflitti obiettivi e dell'esperienza individuale, in relazione alla necessità ed alla possibilità di interventi futuri.

Nella fase di « inchiesta », l'assistente sociale è fonte di conoscenza sulla situazione concreta nei suoi riflessi giuridici,

sociali, psicologici, e stimolo ad impegnarsi in un esame dei problemi e delle possibili alternative.

Si tratta di verificare col minore i momenti che sono alla base della segnalazione ed i processi sociali che hanno portato alla situazione presente, non solo per una presa di coscienza dei termini del conflitto sociale e delle motivazioni personali, ma per un aiuto concreto ad uscire dal sistema giudiziario ed a mantenere od acquistare un posto nella comunità.

Il rapporto con i minori è contraddittorio, perché sull'assistente sociale convergono le pressioni familiari, ambientali ed istituzionali tendenti ad emarginare il ragazzo « irregolare »; e questo ruolo attribuito socialmente all'assistente sociale è percepito dai minori nei suoi termini reali, con reazioni individuali di adattamento (evitare il rapporto, provocare intenzionalmente il rifiuto, assume su di sé il giudizio dell'ambiente, ecc.).

Connessi agli aspetti di ruolo, socialmente ed istituzionalmente determinato, ci sono gli aspetti culturali (2) che condizionano l'assistente sociale, specialmente per la sua appartenenza nella maggior parte dei casi alla classe media, con valori quindi diversi da quelli dei minori che sono oggetto di intervento dell'A.G., e con l'esperienza personale di poter accedere alle opportunità sociali che sono conformi ai valori sostenuti.

Il singolo assistente sociale ha possibilità, comunque, anche nella situazione contraddittoria che si è vista, di costruire un rapporto significativo col minore, attraverso la partecipazione emotiva, la disponibilità personale e la comprensione delle dinamiche psicologiche individuali.

L'uso del rapporto, però, se visto come a sé stante ed esclusivamente in termini di interazione fra due personalità, desunto da un modello astratto di assistente sociale-terapista (terapista in senso lato), costringe i ragazzi a confrontarsi con le richieste di ruolo presentate dall'assistente sociale (collaborazione alla discussione, impegnarsi nell'analisi delle dinamiche del proprio

(2) Anche: C. Coppola, *Prevenzione della delinquenza minorile e antropologia culturale*, « La Rivista di Servizio Sociale », n. 2, 1965.

comportamento, ecc.), richieste che sono lontane dalla sua realtà di ragazzo socialmente discriminato e messo in crisi.

L'uso del rapporto — visto a sè stante — rischia di diventare un mezzo per realizzare a livello tecnico le pressioni punitive e correttive che la famiglia e l'ambiente sociale tendono a delegare all'Autorità Giudiziaria.

Un rapporto di « sostegno psicologico » inteso in questi termini inoltre, diminuendo l'ansietà e gratificando esigenze emotive di dipendenza, diminuisce la possibilità di critica e di opposizione, quando all'esperienza soggettiva di sentirsi accettato, non condannato, e perciò in un certo senso « psicologicamente libero », non corrisponda una uguale possibilità di scelte concrete e di azioni alternative.

Per questi motivi il rapporto con il minore può essere utile solo se è riconosciuto e messo in discussione nella sua totalità (posizione e collocazione nella struttura, nella società; relazioni con l'ambiente), se l'impegno dell'assistente sociale a contrastare il processo sociale di emarginazione viene non solo esplicitato, ma concretato in alternative e scelte concrete mobilitate nel lavoro con l'ambiente, con delle strutture di appoggio, con gruppi che nella comunità portano avanti un movimento di questo tipo.

### *Affidamento al Servizio Sociale*

Al criterio operativo di cui si è parlato, di limitare nel tempo e nella qualità la permanenza dei minori nel sistema giudiziario, corrisponde l'impegno concreto di riproporre le situazioni problema che sono state presentate al servizio sociale giudiziario, alle istituzioni ed ai servizi sociali di base (famiglia, scuola, enti locali, ecc.), coinvolgendoli nelle soluzioni dei problemi individuali ed in un graduale cambiamento nei modi di affrontare il problema.

Ne consegue che l'affidamento al servizio sociale è diretto a quei ragazzi che sono fortemente discriminati ed emarginati

penalmente compromessi senza possibilità di aiuto da parte di altri servizi.

Questi ragazzi, oltre a essere oggetto di rifiuti e di istanze punitive da parte della comunità, mancano molto spesso di un ambiente fisico dove poter vivere (v. tutti quei minori che hanno fatto una trafila di istituti e che vengono rifiutati dalla assistenza all'infanzia per i loro comportamenti di ribellione e di ricerca di autonomia).

L'azione dell'assistente sociale è diretta in questi casi alla ricerca di sistemazioni extrafamiliari alternative al ricovero, che è stato richiesto all'A.G. o che è in atto come ricovero in istituto osservazione, istituto educativo-assistenziale, istituto rieducativo.

Questo servizio implica ovviamente un lavoro fatto con il minore, tentativi di coinvolgimento della sua cerchia familiare e sociale; azioni di modifica degli atteggiamenti e comportamenti di rifiuto da parte del suo ambiente sociale, attraverso contatti individuali con la famiglia, enti di assistenza, autorità locali, per mettere in discussione attivamente le posizioni prese da enti e da autorità in quanto fattori disadattanti.

Questo lavoro implica una comprensione delle dinamiche che sono in gioco, sia a livello interpersonale che istituzionale.

La presenza dell'assistente sociale nella situazione di affidamento ha molti limiti in termini di spazio e di tempo; è chiaro che entro questi limiti può rispondere a qualche esigenza personale profonda del minore e costituire una occasione « liberante » delle capacità e motivazioni del ragazzo; ma questa risposta non è sufficiente ad un ragazzo che si trova di fronte a situazioni molto problematiche, mancanza di opportunità sociali essenziali, pressioni sociali dirette all'emarginazione.

L'assistente sociale, nel singolo caso, deve essere in grado di mettere a disposizione del ragazzo delle alternative concrete per tutte le situazioni problema, alternative che costituiscono per lui dei reali punti di appoggio. Questi punti di appoggio hanno un significato reale se si tratta di genuine situazioni sociali maturate nel lavoro costante con l'ambiente, de-

rivate dai collegamenti con quei gruppi e quelle forze sociali che per scelta culturale o per interesse obiettivo possono stare dalla parte dei ragazzi disadattati.

Questa direzione di lavoro nell'ambiente risulta più produttiva e più realistica della azione, che viene spesso fatta, di manipolazione dell'ambiente in senso « protettivo », in cui viene dato molto peso all'interpretazione clinico-diagnostica dei bisogni del minore ai fini di controllare le pressioni negative che agiscono su di lui.

In questo caso il tipo di informazioni date dall'assistente sociale — o dal gruppo di tecnici — è caratterizzato in senso psicologico e diretto a motivare l'ambiente in senso terapeutico.

#### 4. RAPPORTI CON L'AMBIENTE

È stato detto che l'impostazione di base, quella che orienta i criteri di valutazione dei problemi e le scelte operative, è di considerare il minore nell'ambiente (3) e di attuare gli interventi in senso tendenzialmente comunitario, coinvolgendo cioè nell'azione l'ambiente.

L'esperienza di lavoro in zone delimitate, dove esiste una organizzazione decentrata, ha permesso di verificare in concreto:

a) il peso dell'ambiente e delle dinamiche sociali nel processo di segnalazione e di definizione del problema individuale;

b) il costante ripetersi delle stesse dinamiche nei vari casi;

c) le difficoltà per il singolo minore di riaffrontare l'ambiente di provenienza, anche dopo che sia stato considerato « rieducato » ed abbia raggiunto personalmente una maturazione psicologica.

Perciò ci si è resi conto della opportunità di attuare, nel lavoro con i ragazzi che vengono segnalati come disadattati, dei

(3) Anche: Dora Migliore Carazzolo, *Lo studio dell'ambiente nella inchiesta sociale*, « Esperienze di Rieducazione », N. 9, 1964.

rapporti con l'ambiente diversi da quelli tradizionali (\*), rapporti che mettono in discussione i processi sociali di emarginazione che colpiscono a vari livelli i ragazzi che appartengono alle classi sociali a più basso reddito che non si conformano a norme prefissate di comportamento.

Per mettere in discussione questi processi è necessario una azione come minimo a due livelli:

1) a livello di struttura e/o enti e servizi operanti in un settore (4);

2) a livello di comunità, fuori quindi dal mondo assistenziale, collegandosi con le forze disponibili: organizzazioni sindacali o politiche; gruppi organizzati o spontanei, associazioni operanti nel settore; ecc..

Orientamento generale in tutta questa azione è inserire i problemi « assistenziali » o di « disadattamento » nel quadro delle riforme più generali dei servizi sociali, in modo che, per quanto possibile, anche i casi assistenziali o di minori in difficoltà possono usufruire delle risorse destinate a tutti i giovani (ad es.: pensionati per giovani lavoratori).

Diverse sono state le sperimentazioni di lavoro con l'ambiente nella direzione su indicata, cioè in una linea che tenda a coinvolgere la comunità o zona nel problema « disadattamento ».

Per esemplificare, si presentano situazioni di lavoro con strutture assistenziali, con volontari, con gruppi organizzati o spontanei.

Situazioni formali di collegamento fra operatori sociali costituite per settore (es.: assistenza minori) o per problemi (es.: comitati per l'attuazione dell'adozione speciale), sono una

(\*) Per tradizionali si intende: dati dall'ambiente assunti come elementi finalizzati alla diagnosi di personalità; interventi nell'ambiente immediato per adattare il minore all'ambiente o per modificare l'ambiente in senso terapeutico; interventi per allontanare il minore dall'ambiente ed escluderlo.

(4) Marisa Bernardi Cocco, *Attività di prevenzione e metodologie operative*, « Esperienze di Rieducazione », N. 11, 1965.

sede di incontro per iniziare una azione di cambiamento negli interventi assistenziali e di collegamento con le forze locali.

Lo scopo è di mettere in discussione l'indiscriminato uso del ricovero dei minori, mettere in chiaro la problematica e le possibili scelte alternative e portare questa problematica al di fuori delle strutture assistenziali.

È indispensabile che le modifiche negli interventi assistenziali siano esaminate e sostenute da gruppi esterni operanti in una determinata zona, gruppi che fanno azione di denuncia o di pressione e che lavorano per una partecipazione e controllo della base.

Si deve dire che le collaborazioni con le istituzioni assistenziali è una necessità concreta che sorge dal lavoro dei casi, ma viene spesso limitata allo scambio di informazioni ed alla divisione delle rispettive competenze.

Questo tipo di collaborazione lascia in realtà immutata la situazione, perché segue, restando all'interno delle strutture assistenziali, la logica delle istituzioni, lasciando da parte, come un dato non modificabile, i meccanismi sociali che portano alla segnalazione dei casi di minori ed alla delega alle istituzioni stesse a controllarli nel settore assistenziale.

Nel lavoro con gruppi spontanei si parte da situazioni concrete relative ad uno o più casi; ci si mette in contatto con gruppi che già si sono interessati al caso, o che operano nella zona per problemi specifici o generali.

L'apporto del gruppo può essere indispensabile:

a) per la ricerca di soluzioni alternative all'allontanamento del minore dalla zona;

b) per contrastare la pratica di espellere il minore con difficoltà di comportamento dalla comunità, coinvolgendo la scuola, la parrocchia, la famiglia. Il gruppo può trovare in questa azione la possibilità di utilizzare la sua disponibilità ad un impegno sociale qualificato e di sviluppare nell'azione che sta già svolgendo una più precisa presa di coscienza delle cause del problema.

Il lavoro con i volontari riguarda la collaborazione con

persone che si impegnano in attività pratiche con i minori segnalati al servizio (5).

Si tratta di un tipo di volontario diverso da quello tradizionale (agganciato alla beneficenza delle classi privilegiate, oppure sostitutivo non pagato di operatori sociali). Viene individuato dalla comunità stessa e risulta essere un leader formale o informale in una zona, perciò coinvolge gradualmente altre persone e gruppi della comunità modificando atteggiamenti verso il problema e promuovendo risposte locali non solo per casi particolari (ragazzi disadattati) ma per la generalità dei ragazzi o gruppi di essi, tenendo conto delle forze locali disponibili.

Nel lavoro con l'ambiente vengono riconosciuti i bisogni e costituiti quei punti di appoggio, di cui si è parlato a proposito degli affidamenti al servizio sociale.

Questi punti di appoggio possono rivestire caratteristiche diverse. Focolari, pensionati, collocamenti familiari, che sono le risorse che attualmente si cerca di costituire; non rappresentano modelli rigidi, nè sono da sviluppare in un ambito settoriale o di specializzazione, ma possono essere visti come strutture organizzative transitorie che permettono l'impegno comunitario.

L'iniziativa per costituire delle « strutture di appoggio » è stata presa recentemente dal servizio sociale per « focolari » e per « collocamenti familiari ».

Per quanto riguarda la costituzione di focolari, e importante il fatto che si sia arrivati a crearne localmente, attraverso la formazione di comitati rappresentativi di più enti ed organizzazioni locali. Questa azione dovrebbe garantire un primo passo verso l'apertura della istituzione « focolare » cioè la sua destinazione non settoriale, ma estesa a ragazzi assistiti da altri enti, in rapporto ai bisogni dei ragazzi di una data zona e non più in rapporto alle esigenze di un dato ente. Il fatto più importante però è che questa stessa struttura si impegni in un lavoro co-

(5) Celso Coppola: *Collaborazione con volontari nella prevenzione della delinquenza minorile*, (ricerca effettuata nel Veneto), « Esperienze di Rieducazione », N. 5, 1966.



munitario, secondo le linee che abbiamo detto, lavorando cioè in modo da negare nella pratica la settorialità del problema e collegandosi con le forze locali.

L'uso dei « collocamenti familiari » fa parte di questa azione nell'ambiente e ne costituisce un aspetto rilevante.

A questo proposito va chiarito che il termine « collocamento familiare » è qui usato nella sua accezione più ampia, cioè comprende tutte le possibilità pratiche di sistemazione extrafamiliari che l'unità operativa di servizio sociale riesce a gestire in una zona (come modalità della misura di affidamento al servizio sociale) (6).

Si tratta perciò di situazioni concrete anche molto diverse (vita in piccole comunità, in famiglie a struttura aperta, in famiglie e struttura chiusa, con un solo adulto, ecc.), che offrono diversi tipi di appoggio ai ragazzi (dal condividere tutti gli aspetti della vita quotidiana, all'assumersi responsabilità solamente per qualche parte della vita del ragazzo).

Queste situazioni diverse hanno però in comune il fatto di essere parte di un processo di impegno della comunità, situazioni sociali maturate nel lavoro costante di informazione e di collegamento in una data zona.

Non si tratta quindi di una selezione di famiglie che presentino determinati requisiti in relazione a bisogni individuali diagnosticati e gestiti a livello di tecnici, ma di una forma di appoggio (tecnico ed economico) che attualmente il servizio può dare per sostenere una organizzazione di tipo comunitario di risposte ai bisogni di ragazzi che si trovano in difficoltà.

Ogni azione dell'operatore sociale della zona deve quindi tendere a promuovere un processo che tenda a coinvolgere le forze disponibili attraverso:

— l'informazione data a tutti i livelli;

(6) Lettera circolare, Coll. SS/C del 9.12.1968, *Collocamento di minori a cura del Servizio Sociale presso famiglie o presso istituti non convenzionati.*

— il collegamento e l'aiuto ad organizzarsi per obiettivi comuni;

— la ricerca in comune di una pratica di intervento o di forme organizzative che tendono allo sviluppo di servizi di base ed a forme di controllo da parte del cittadino.

## 5. COLLABORAZIONE CON ENTI E SERVIZI

Questo argomento viene qui ripreso in modo più specifico sia perché ha sempre costituito un impegno notevole per il S. S.M. sia perché, come si è già cercato di chiarire, il contenuto e la finalizzazione dei rapporti con enti di assistenza all'infanzia e con servizi sociali sono qualificanti per il ruolo che il S.S.M. svolge in una data comunità.

Questo argomento può inoltre essere esaminato anche in relazione ad una ipotesi di cambiamento nella struttura assistenziale quale: soppressione di enti nazionali e locali di assistenza con sviluppo di unità locali strutturate nell'ambito di uno o più comuni.

Il primo punto da considerare è la segnalazione. Se si intende come segnalazione l'inizio del processo sociale che porta il minore all'attenzione dell'Autorità Giudiziaria, si rileva che la maggior parte delle segnalazioni provengono da Enti di assistenza all'infanzia. Si tratta cioè di ragazzi che sono assistiti dai vari enti a carattere nazionale (O.N.M.I. - E.N.A.O.L.I. - ecc.) e dagli enti locali, in quanto intervengono settorialmente nell'assistenza ai minori (Province per i ragazzi di filiazione illegittima, Comuni per i minori privi di sussistenza, etc.). Sono ragazzi assistenti con ricovero prolungato in istituto educativo-assistenziale o psicopedagogico, che, giunti all'adolescenza, si ribellano alla vita d'istituto e vengono proposti come « irregolari del comportamento »; oppure ragazzi che dopo un lungo periodo di vita in istituto e di separazione dalla famiglia, sono stati restituiti alla stessa e sono rifiutati.

Sembra così che il passaggio dal circuito assistenziale a

quello rieducativo sia uno sviluppo dell'impostazione delle strutture assistenziali, date le prestazioni tipiche di ricovero in istituto e le competenze per categorie e per età, per i ragazzi e le ragazze che non possono contare su un « minimo » di famiglia.

Questa logica delle istituzioni non ha alcun riscontro con i bisogni reali dei ragazzi, che dovrebbero usufruire sin dall'inizio di assistenza in famiglia, di servizi « aperti », di servizi di base assieme agli altri compagni.

I tentativi che sono stati fatti di stabilire collaborazioni operative con enti di assistenza e servizi sociali, se centrati sulla divisione di compiti e sulle trasmissioni funzionali dei casi dall'uno all'altro degli enti, hanno messo in evidenza detta fruttura fra la logica delle istituzioni ed i bisogni reali dei minori. Per esempio un ragazzo di 16 anni che è stato assistito dalla Provincia fino ai 15 e successivamente « trasmesso » all'O.N.M.I., viene « trasmesso » al M.G.G. perché ha commesso un furto.

Altre esperienze sono state fatte, centrando la collaborazione sulla raccolta in comune di conoscenze generali sulla zona e di informazioni su risorse disponibili; questo tipo di collaborazione ha portato in certe zone ad una maggiore economia di tempo e ad un uso più accorto delle risorse.

Per il Servizio Sociale Minorenni si è risolta spesso in una diminuzione di segnalazioni dirette all'Autorità Giudiziarie, perché ogni ente nell'ambito della sua competenza riesce a elevare la soglia di tolleranza per comportamenti difficili, perché dispone di risorse più varie e più numerose.

Anche in questi tipi di rapporti tra servizi sociali permane il meccanismo di scarico nel sistema rieducativo di problemi non risolti dal sistema assistenziale.

Ci sembra perciò che siano da mettere in discussione tutti i tipi di collaborazione che si basano sulla trasmissione di casi, convalidando in tal modo la categorizzazione amministrativa e la stratificazione a più livelli dei meccanismi di controllo sociale.

Il punto di partenza di un lavoro di collaborazione con gli altri enti e operatori sociali è dato dalla verifica del legame tra sistema assistenziale e sistema rieducativo, verifica fatta in concreto, con azioni comuni fatte per singoli casi, o per stabilire rapporti con l'ambiente; gli operatori di più servizi, — dell'ente che ha segnalato, — dell'U.S.S.M. — di altro ente che paga il ricovero dei fratellini del minore, fanno insieme l'« inchiesta » per verificare la situazione sociale, i momenti e le responsabilità del processo sociale che ha portato alla progressiva emarginazione del minore e si impegnano nello ambiente per proteggere il minore e la sua famiglia e per trovare alternative concrete.

In tal senso l'aiuto al caso si trasforma innanzitutto nell'aiuto alla famiglia (i cui membri spesso sono assistiti da più enti), che per rientrare nel circuito sociale può e dovrebbe essere sostenuta da forze locali (sia in termini di ente: Comune, Eca, servizi decentrati comunali, etc.), sia in termini di gruppi (da quelli spontanei a quelli organizzati). L'azione per questa ricostruzione di una solidarietà sociale attraverso le sue forze, non può che essere favorito da tutti gli operatori sociali dei vari enti, dopo che gli stessi hanno più o meno messo in discussione la logica della competenza.

La collaborazione fra i servizi e enti si amplia, in quanto l'operatore sociale è impegnato nello stesso lavoro di zona a ricercare forme alternative alla pratica assistenziale del ricovero indifferenziato.

I contenuti quindi della collaborazione con gli altri servizi sociali sono spostati di più sull'azione in comune; ne deriva che viene superata la divisione per enti, la trasmissione di informazione sui casi, la programmazione di compiti ben diversificati nel lavoro con più minori dello stesso nucleo.

Questa esperienza in comune costituisce la base per una collaborazione sistematica di « azione sociale » che tenda a coinvolgere gradualmente le strutture in cambiamenti di program-

mi, e la comunità in un processo di verifica e corresponsabilizzazione.

Ad esempio la funzione di informare la comunità sui problemi dei minori è assunta dal gruppo di operatori di più enti, con una valutazione e un'indicazione comune di problematiche e di tendenze di cambiamento: questo può essere realizzato in situazioni locali ben definite, per esempio piccoli comuni dove si presentano nel momento situazioni di intervento assistenziale e dove è possibile promuovere riunioni allargate; zone circoscritte della città dove è possibile inserire il discorso in gruppi già funzionanti o nell'ambito di organismi decentrati (Consigli di Quartiere).

Attraverso una collaborazione di questo tipo sorge naturalmente una funzione reciproca di consulenza e di intercambiabilità nell'azione; ad esempio l'assistente sociale dell'Ufficio di servizio sociale minorenni mette a disposizione dell'assistente sociale del l'O.N.M.I. e indirettamente dell'utente le conoscenze specifiche che ha maturato nella sua esperienza e viceversa; l'assistente sociale del Comune X, comune poco accessibile ai servizi accentrati nelle sedi provinciali, svolge mansioni di « corrispondente » per un'azione specifica, essendo collegata all'azione generale.

La finalità di questi rapporti non sta più nel coordinamento in termini di competenze, ma nell'operare assieme per restituire alle comunità di base il problema sociale, nel favorire la presa di coscienza, nell'aiutare i vari gruppi ad organizzarsi, nel dare, come tecnici, tutte le informazioni, nel mettere a disposizione abilità e capacità, in modo che la stessa comunità sia in grado nel lungo periodo, di gestire i propri problemi assistenziali e sociali, e di sviluppare capacità di organizzazione in modo da riuscire a costituire forme di controllo, nel quadro di una riforma dei servizi sociali.

Nell'ipotesi che avvenga una modificazione strutturale dell'organizzazione assistenziale e che sia realizzata la soppressione degli enti nazionali di assistenza all'infanzia con il passaggio di tutte le competenze assistenziali all'ente regio-

ne ed il graduale sviluppo di unità locali di servizi, il problema della collaborazione del S.S.M. con queste strutture andrà analizzato e risolto in base agli stessi presupposti.

È presumibile che i servizi sociali di base (scuole materne, campi gioco, scuole a tempo pieno, pensionati etc.), tenderanno a risolvere i problemi interni segnalando i « casi difficili » all'assistente sociale delle unità locali, e gli operatori sociali di quest'ultime tenderanno a mantenere o costituire strutture di servizi specializzati.

L'impegno di operatori che dispongono di conoscenze ed esperienze specifiche, quali quelle maturate nel servizio sociale minorenni, dovrebbe essere invece finalizzato a contrastare questa strutturazione a vari livelli, ricercando l'affiancamento e l'integrazione nei servizi locali unitari.

#### 6. RAPPORTI CON COLLEGHI ASSISTENTI SOCIALI, CON CONSULENTI PSICOLOGI E PSICHIATRI

Nell'attuale organizzazione la divisione del lavoro è rigida ed i contatti con i colleghi ed i consulenti sono determinati dalle esigenze del singolo caso (al collega si rivolgono più frequentemente le richieste di informazioni su risorse conosciute e sperimentate dall'altro; al consulente psicologo e psichiatra si rivolgono le richieste di diagnosi clinica, seguendo i procedimenti amministrativi prescritti a tale scopo).

I programmi di lavoro nelle diverse zone sono impostati e discussi col dirigente.

Il luogo formale di incontro con i colleghi è costituito dalle riunioni di gruppi, che sono finalizzate allo scambio di informazioni, all'organizzazione dell'attività, alla discussione dei programmi e delle scelte operative generali e alla puntualizzazione dell'attività globale.

I momenti di gruppo, nelle riunioni periodiche, servono perciò per organizzare gli impegni formali all'interno dell'ente, che hanno scadenza prefissate. Sono utilizzate inoltre dal singolo

assistente sociale per avere informazioni generali, per avere orientamenti generali, per proporre e confrontare le conoscenze e le opinioni personali sul disadattamento o per discutere le diverse posizioni.

La finalità di verifica del proprio lavoro è ricercata nelle riunioni che sono dette di studio, che coinvolgono un numero più ristretto di operatori su temi più delimitati.

In tal situazione è più facile trovare disponibilità e spazio per analizzare documentazione specifica di lavoro, confrontare le esperienze concrete e verificare la validità.

L'attività di sede distaccata si potrà prestare pure ad una interazione di gruppo, che funzioni da consulenza e controllo.

Essa interessa un numero più limitato di operatori, che inoltre agiscono in situazioni socio-culturali affini ed hanno più occasioni di trovarsi assieme nei contatti con gli utenti e con l'ambiente, specie se coinvolti in processi di intervento comunitario.

Anche per questo aspetto perciò è da riaffermare la necessità di una organizzazione decentrata, che facilita la reciproca verifica del lavoro, che dà maggiori possibilità di trovarsi assieme in situazioni operative concrete (nel fare assieme certi interventi, nel trovarsi assieme e discutere con gli utenti, ecc.), e confrontarsi nella prassi invece che discutere in astratto esperienze portate avanti individualmente e separatamente.

Si ritiene che sia importante lo sviluppo da parte dell'operatore sociale di una consapevolezza dei propri modi di interagire con gli altri, degli aspetti psicologici delle relazioni che imposta, dei valori culturali che lo condizionano, del modo di percepire il proprio ruolo nell'istituzione.

Per tale finalità è necessario che vi sia la possibilità di un confronto continuo con valutazioni e reazioni dell'ambiente, cioè vedere come colleghi, altri operatori, utenti, vivono in concreto la stessa situazione (ciò a prescindere da quelli che sono gli strumenti formali istituzionalizzati per facilitare una analisi del proprio lavoro, anche in termini di autoconoscenza).

I rapporti all'interno del gruppo con operatori di altre professioni, riguardano la collaborazione nel lavoro dei casi: consulenza diagnostica per la conoscenza della personalità dei minori, finalizzata ad indirizzare gli interventi in senso corretto dal punto di vista psicodinamico.

Si deve precisare che all'interno dei servizi rieducativi sono state fatte molte esperienze di lavoro interdisciplinare, sufficienti per puntualizzare le diverse competenze ed i tipi di compiti da attribuire alle varie professioni.

## 7. FORMAZIONE PROFESSIONALE

La formazione in corso di lavoro (\*) è curata dalla Amministrazione della Giustizia con strumenti interni di vario tipo: stages centralizzati, supervisioni ai nuovi assunti, consulenza professionale, attività programmate di studio a livello di gruppi di singoli uffici e di gruppi interdistrettuali.

Nuove modalità di formazione all'atto dell'inserimento del neo-assunto nel servizio sono state attuate negli ultimi anni, che presentano aspetti molto interessanti, pur essendo ancora in fase sperimentale e di verifica (7).

Si tende a lasciare all'assistente sociale molta disponibilità nel programmare il suo inserimento offrendo un quadro di riferimento di persone e occasioni da utilizzare, sia per l'approfondimento culturale-tecnico, sia per sperimentazioni operative.

Ha la possibilità di utilizzare le persone che rivestono i singoli ruoli (dirigente, supervisore, assistente sociale, ecc.) a

(\*) Gli assistenti sociali che operano nei servizi sociali minorili del Ministero di Grazia e Giustizia, sono diplomati in scuole di servizio sociale. Le attuali strutture formative al servizio sociale non prevedono una formazione specializzata per questo specifico settore.

(7) Lettera circolare del 12.3.1970, *Documento riassuntivo degli incontri di Bologna e Napoli, relativi ai nuovi criteri di formazione degli assistenti sociali nuovi assunti.*



fine di consulenza, o il gruppo-ufficio, non solo per avere risposte a quesiti, ma anche per provocare discussioni. Letture di documentazione, partecipazione e équipes interdisciplinari, a piccoli gruppi di studio; visite a sezioni o a strutture rieducative; partecipazione a riunioni di gruppi spontanei, ecc., sono offerte come occasioni. L'orientamento è verso l'impegno a considerare il problema in modo globale.

La posizione del Ministero di Grazia e Giustizia, in relazione alla formazione degli assistenti sociali, è caratterizzata inoltre da un ruolo formale di compartecipazione alla formazione di base, attuata con tirocini di studenti di servizio sociale.

Nell'attività di formazione, in corso di lavoro, hanno importanza sia l'aggiornamento tecnico, sia la verifica delle prassi operative.

Per un programma valido di formazione del personale dovrebbero essere modificati i sistemi rigidi e centralizzati di reclutamento, sviluppate le opportunità di discussione interdisciplinare a livello locale, di collegamento con dipartimenti di università e con centri di ricerca.

Gli incontri interprofessionali dovrebbero superare la dimensione tecnica e organizzativa, per affrontare il problema di fondo della posizione del professionista di fronte al disadattamento giovanile.

## 8. PROSPETTIVE

Considerando lo stato istituzionale attuale dei servizi rieducativi, degli enti e servizi assistenziali nazionali e locali, caratterizzati da divisioni per categorie, sovrapposizioni di competenze, ecc., si è prospettato nelle pagine precedenti un orientamento che tenda a modificare di fatto le prassi operative valorizzando i servizi sociali presenti nelle varie zone, promuovendo e organizzando gruppi e forze locali affinché sviluppino forme di assunzione di impegni diretti, e/o forme di controllo sull'attività dei servizi sociali.

In prospettiva questo modo di procedere dovrebbe costituire una spinta e il terreno per una riforma del sistema assistenziale che tenda alla costituzione dei servizi sociali locali, sul modello dell'unità locale dei servizi.

L'attuazione di dette unità dipenderà da molti fattori, quali: tipo di strutture previste in loco, tipo di gestione delle stesse, tipo di realtà socio-economica delle zone, modi di riutilizzazione del personale e dei servizi già esistenti.

In una prima fase di transizione, si possono ipotizzare alcune linee di collaborazione e rapporti fra servizi sociali di base e servizi « specializzati » onde contrastare la funzione di selezione e depistage dei primi, con conseguente delega ai secondi ed espulsione dell'utente del suo « naturale » ambiente di vita.

Il servizio che si è chiamato specializzato, in quanto impiega operatori sociali che hanno un insieme di informazioni e conoscenze in un settore specifico, potrebbe piuttosto intervenire:

— dando consulenza agli operatori sociali di base; — lavorando assieme per verificare la globalità dei rapporti con l'utente (per il minore, ad esempio, rapporti all'interno della famiglia, delle strutture scolastiche, di tempo libero, di vicinato, ecc.) onde contrastare processi di emarginazione, attraverso una più chiara comprensione degli stessi, e l'assunzione da parte di tutti di un impegno diverso; — assumendo in modo parziale la situazione problematica, che per alcuni aspetti è già affrontata dai servizi di base (ad es. il minore con un comportamento difficile dovrebbe continuare a frequentare la scuola o vivere in un pensionato, mentre potrebbe essere compito dell'operatore « specializzato » proporre esperienze di rapporti sociali diverse).

L'attribuzione della completa competenza del settore assistenziale e dei servizi alla regione; la ristrutturazione del territorio, e la creazione di unità locali dei servizi; le modifiche di competenza agli enti locali; e per il settore specifico del « disadattamento » l'eventuale depenalizzazione e passaggio del

settore alla regione ecc. porranno un insieme di problemi. Fra questi anche l'opportunità o meno di servizi specializzati, la loro collocazione nell'ambito regionale, l'area e le modalità d'intervento.

Sembra che allo stato attuale, e secondo l'orientamento sin qui espresso, momento qualificante nell'attuazione delle unità locali dei servizi sarà non solo il modo di gestione, in rapporto alla popolazione servita, ma anche l'attribuzione a questa struttura dell'assoluta prevalenza degli interventi nell'ambito locale, con la relativa assunzione dell'onere finanziario.

come conseguenza una massiccia presenza del Servizio Sociale Giudiziario, che tenderebbe ad allargare l'area di suo intervento, sostituendosi così ai servizi locali, deresponsabilizzandoli.

Inoltre vi sarebbe la tentazione di trovare la soluzione al problema nell'ambito della istituzione specializzata, staccandola dall'ambiente ove nascono i problemi (questa logica è di tutti i servizi specializzati, ad es. come i psichiatrici, i giudiziari, ecc.)(1)(2).

L'attuazione di una diversa suddivisione del territorio e di una diversa collocazione e strutturazione dei servizi sociali (come la creazione di unità locali dei servizi), impone un limite al potenziamento dei servizi specializzati e nello stesso momento una ricerca di collaborazione al fine di lasciare ai servizi locali il massimo di operatività, attuando ampie « deleghe ».

Nel quadro organizzativo, su accennato (\*), sono previste due strutture: a) l'ufficio distrettuale di servizio sociale minorenni con sede nel capoluogo di C. di A. con funzioni eminentemente di coordinamento e programmazione; b) la sezione distaccata dell'ufficio con funzioni preminentemente operative, quindi di intervento diretto con sede in ogni provincia, con suddivisione in zone corrispondenti possibilmente alle delimitazioni del territorio già definite per altre strutture di servizi (unità locali di servizi sociali, ecc.). In ciascuna di esse zone è prevista una sede-recapito, cioè una sede con presenza fissa.

Nel discorso fin qui sviluppato, la sezione staccata rappresenta una unità operativa presente in ogni provincia quale « osservatorio » e quale risposta specifica al problema del cosiddetto disadattamento minorile, da attuarsi assieme ai servizi locali.

Per l'ufficio distrettuale di servizio sociale minorenni sito nel capoluogo di C. di A. in una città di medie dimensioni (sino

(1) Celso Coppola, *Riforma dei servizi per disadattati e riforma dei servizi sociali*. « Assistenza d'Oggi », N. 3, 1970.

(2) Celso Coppola, *L'assistente ai disadattati in età evolutiva*, « La Rivista di Servizio Sociale », N. 1, 1967.

(\*) Si veda paragrafi 2.1 e 2.2 del cap. 3°.

a 350.000 abitanti) la sezione si identifica con l'ufficio, pur attuando una sua suddivisione in zone.

Per la metropoli o la grande città, le soluzioni possono essere diverse: si ipotizza l'istituzione di sezioni distaccate autonome a livello non più provinciale, ma di uno o due quartieri, prevedendo poi dei frequenti momenti di incontro e coordinamento a livello cittadino. Il discorso comunque è da approfondire.

## 1. LA SEZIONE DISTACCATA

La *sezione distaccata « tipo »* sarà costituita: da due a dieci assistenti sociali, di cui uno con funzione di responsabile della sezione; da un segretario-dattilografo (archivista - carriera esecutiva) a cui sono demandati compiti quali: conservazione della documentazione, registrazione e archiviazione pratiche relative ai minori, protocollo ed invio corrispondenza, battitura a macchina della documentazione, ecc. È da prevedere anche un autista, con compiti vari oltre alla guida dell'auto-mezzo (a meno che nuove disposizioni legislative non permettano l'uso della propria macchina con rimborso completo delle spese).

Il responsabile di sezione viene designato dal dirigente, che terrà conto dell'esperienza acquisita nel servizio, delle attitudini, delle indicazioni del gruppo.

L'assunzione di tali compiti e funzioni di coordinamento e di programmazione attraverso una sezione di stimolo, di finalizzazione della attività della sezione, non dovrebbe essere permanente, nè legata esclusivamente alla qualifica raggiunta (anche se questa è un elemento da tenere in considerazione). Possibilmente questa funzione non dovrebbe essere svolta a tempo pieno, permettendo così all'assistente sociale di continuare ad operare nella sua zona.

Nello svolgimento delle varie attività della sezione, responsabilità precise per alcuni compiti possono essere demandate ad uno o più assistenti sociali.

I compiti però possono essere solo strumentali, perché ogni attività deve essere assunta da tutti gli operatori sociali come parte integrale della loro attività.

Ogni sezione è comunque composta da *almeno due assistenti sociali*, per dare un minimo di continuità all'attività; e da un segretario-dattilografo.

Il numero di assistenti sociali (da due a dieci) sarà in rapporto a due indici: ampiezza e conformazione del territorio servito — popolazione residente (ad es. un assistente sociale ogni « tot » abitanti).

## 2. L'UFFICIO DISTRETTUALE DI SERVIZIO SOCIALE PER I MINORENNI

Per le funzioni demandate all'*ufficio di servizio sociale minorenni con sede nel capoluogo di C. di A.* di medie dimensioni è previsto il seguente personale: *un dirigente* e, come minimo, quattro assistenti sociali (anziché due come le sezioni) che sono impegnati in attività operative dirette, pur dovendo assumere responsabilità precise in qualche settore (ad es. rapporti con l'Autorità Giudiziaria Minorile) a tempo parziale, o assumere compiti precisi nell'ambito del processo di programmazione, compiti sempre strumentali, non permanenti, indicati e precisati all'atto della formulazione del piano annuale dell'attività.

Il numero di assistenti sociali varierà da 4 a 10 a seconda degli indici su indicati.

Il dirigente ha essenzialmente funzioni di coordinamento, nell'ambito di un processo di amministrazione dei servizi, che lo vede impegnato nella predisposizione di mezzi, strumenti e momenti sia nella programmazione globale dell'attività, sia nella fase di verifica.

Nell'ambito di questo processo ha la responsabilità dell'impostazione e attuazione sia dei rapporti con l'Autorità Giudiziaria, in specie minorile, sia dei rapporti con la Direzione dei Centri di Rieducazione Minorenni.

Per gli aspetti sempre generali attua forme di collegamento

e di collaborazione con i servizi rieducativi del distretto, con le strutture regionali, e quando occorre interviene anche al livello di enti provinciali o comunali o di zona.

Si sottolinea anche in questa parte la necessità che il dirigente abbia una qualificata e sufficiente esperienza di lavoro diretto, prima di assumere funzioni dirigenziali. Ciò gli dà modo di acquisire un insieme di conoscenze di situazioni operative, indispensabili per svolgere le funzioni di coordinamento attribuitegli, inserendosi e coinvolgendo nella sua azione tutti gli operatori impegnati.

Per questo in prospettiva sarebbe utile modificare le modalità di assunzione attuale prevedendo forme di passaggio alla funzione direttiva simile a quella dei direttori didattici, i quali — come è noto — provengono dalle funzioni di base.

Oltre al personale di servizio sociale, nell'ufficio distrettuale (o regionale) operano:

un *segretario* (impiegato di concetto) a cui possono essere demandati i seguenti compiti, quali: l'organizzazione della segreteria nella sede principale e nelle sezioni; la corrispondenza; la registrazione e conservazione di registri e la documentazione relativa all'attività, al personale, ecc.;

un *aiuto segretaria* (impiegato d'ordine) a cui è demandato di aiutare il segretario nelle sue funzioni;

un *contabile* (impiegato carriera esecutiva) a cui possono essere demandate tutte le operazioni contabili su i fondi assegnati all'ufficio, la tenuta dei registri, la liquidazione delle spese, la compilazione delle missioni, ecc., sia della sede principale che delle sezioni staccate;

due *stenodattilografe* per battitura a macchina di relazioni, documenti, studi. ecc.;

un *autista* addetto alla guida dell'automezzo assegnato (sino a quando la legislazione in materia non verrà modificata).

### 3. ATTREZZATURE

Ogni *sezione distaccata e ufficio distaccato di Servizio Sociale* devono disporre:

di un ufficio, composto da varie stanze (a seconda della consistenza del personale) nel capoluogo della provincia o di Corte d'Appello, oltre alla possibilità di affittare un qualche locale nelle zone per sede-recapito; arredamento completo di detti uffici, con installazione del telefono, con macchine da scrivere, registratore, fotocopie, schedari e contenitori metallici, ecc.; un automezzo di servizio; appalto per pulizia dei locali.

### 4. COSTI

Si precisa che le spese previste qui di seguito saranno calcolate per approssimazione e si riferiranno essenzialmente al momento di gestione e non di impianto del servizio. La spesa del personale, che è distribuito nelle varie qualifiche e classi di stipendio dei rispettivi ruoli, sarà calcolata in base allo stipendio corrispondente alla posizione media nel ruolo di prima classe di stipendio.

Una sezione distaccata « tipo », che può contare su due o dieci assistenti sociali in relazione a determinati indici, sarà calcolata come composta da cinque assistenti sociali, così le spese di gestione terranno conto di questo numero.

Un ufficio distrettuale (o regionale) medio, per il quale si è previsto da un minimo di quattro a un massimo di dieci assistenti sociali, sarà calcolato come composto da sette assistenti sociali più il dirigente, con le relative spese di gestione.

Il totale del personale previsto corrisponderà al numero di sezioni corrispondenti a quante sono le provincie italiane, meno il numero di Uffici di Servizio Sociale siti nei capoluoghi di Corti d'Appello o Sezioni di Corti d'Appello.

Per le grandi città metropoli sarà previsto un numero proporzionale di sezioni distaccate corrispondenti a uno o più quartieri.



SEZIONE DISTACCATA « TIPO »  
DELL'UFFICIO SERVIZIO SOCIALE MINORENNI IN OGNI PROVINCIA

A). *Personale*

*N° 5 Assistenti Sociali*

— Assistente Sociale Principale — carriera concetto — par. 255 prima classe stipendio — iniziale		
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	1.874.250
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 660.000) . . . . .	L.	952.800
	<u>L.</u>	<u>2.827.050</u>
L. 2.827.050 × 5 = . . . . .		L. 14.135.250

*N° 1 Segretario-Dattilografo*

— Aiutante Principale — carriera esecutiva — par. 183 prima classe stipendio — iniziale		
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	1.345.050
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 595.200) . . . . .	L.	888.000
	<u>L.</u>	<u>2.233.050</u>
		L. 2.233.050

*N° 1 Autista*

— Capo autorimessa — carriera ausiliaria — par. 143 prima classe stipendio — iniziale		
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	1.051.050
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 396.000) . . . . .	L.	688.800
	<u>L.</u>	<u>1.739.850</u>
		L. 1.739.850
— Indennità di missione per servizi fuori sede — annua lorda (su base media complessiva di L. 20.000 mensili a persona)		
L. 20.000 × 11 × 6 = . . . . .		L. 1.320.000
— Indennità per lavoro straordinario — annua lorda (su base 15 ore men-		

sili a persona, a L. 680 media oraria)	
L. $680 \times 15 \times 11 \times 7 =$ . . . . .	L. 785.400
<hr/>	
Totale « costo » personale . . . . .	L. 20.213.550

B). *Spese per ufficio*

— affitto locali (su base 50.000 lire mensili — 3-4 stanze più servizi . . . . .	L. 600.000
— cancelleria, spese postali, libri, spese di rappresentanza .	L. 100.000
— manutenzione mobili, macchine . . . . .	L. 50.000
— provvista attrezzature . . . . .	L. 150.000
— pulizia locali (appalto: su base di 30 mila lire mensili) e materiale igienico-sanitario . . . . .	L. 390.000
— illuminazione e acqua (consumo e manutenzione impianti)	L. 50.000
— riscaldamento (combustibile e manutenzione impianti) .	L. 200.000
— telefono (canoni e conversazioni urbane e interurbane) .	L. 250.000
<hr/>	
Totale spese Ufficio . . . . .	L. 1.790.000

C. *Servizio tecnico*

— consulenza specialistica (su base media di 10 sedute mensili a L. 7.500 a seduta)	
L. $7.500 \times 10 \times 11 =$ . . . . .	L. 825.000

D. *Spese per assistenza minori*

— assistenza minori (in media: per 10 minori a L. 10.000 annue per ogni minore) . . . . .	L. 100.000
— collocamenti familiari (in media: per 5 minori a L. 2.500 al giorno)	
L. $2.500 \times 30 \times 12 \times 5 =$ . . . . .	L. 4.500.000
<hr/>	
Totale spese assistenza minori . . . . .	L. 4.600.000

N. B.: Le spese previste per ufficio, servizio tecnico e per assistenza minori, sono state calcolate sulla media degli ultimi tre anni, aumentate in proporzione al personale indicato (superiore a quello attuale).

Le spese relative per gli stipendi e indennità varie al personale, sono state calcolate senza conteggiare le eventuali quote di aggiunta famiglia.

SEZIONE DISTACCATA « TIPO »  
DELL'UFFICIO SERVIZIO SOCIALE MINORENNI IN OGNI PROVINCIA

*Spesa consuntiva annuale*

A) *Personale* (7 persone: 5 assistenti sociali; 1 segretario dattilografo; 1 uscere autista. Stipendi e indennità varie

comprese quelle relative alle missioni per servizi fuori sede e al lavoro straordinario) . . . . .	L.	20.213.550
B) Ufficio (affitto, cancelleria, libri, manutenzione, attrezzatura, pulizia, riscaldamento, illuminazione acqua, telefono . . . . .	L.	1.790.000
C) Servizio tecnico (consulenza specialistica) . . . . .	L.	825.000
D) Assistenza minori e collocamenti familiari . . . . .	L.	4.600.000
		<hr/>
Totale generale . . . . .	L.	27.428.550

UFFICIO DISTRETTUALE SERVIZIO SOCIALE MINORENNI « MEDIO »

A) Personale

N° 1 Dirigente di Servizio Sociale

— Direttore di Sezione — carriera direttiva — par. 307 unica classe di stipendio — iniziale		
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	2.256.450
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 831.600) . . . . .	L.	1.124.400
		<hr/>
	L.	3.380.850
	L.	3.380.850

N° 7 Assistenti Sociali

— Assistente Sociale Principale — carriera concetto — par. 255 prima classe stipendio — iniziale		
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	1.874.250
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 660.000) . . . . .	L.	952.800
		<hr/>
	L.	2.827.050
L. 2.827.050 × 7 = . . . . .		L. 19.789.350

N° 1 Segretario

— Segretario Principale — carriera concetto — par. 255 prima classe stipendio — iniziale		
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	1.874.250
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 660.000) . . . . .	L.	952.800
		<hr/>
	L.	2.827.050
	L.	2.827.050
Totale a riportare . . . . .	L.	25.996.400

*N° 1 Aiuto Segretario*

— Aiutante Principale — carriera esecutiva — par. 183 prima classe stipendio — iniziale			
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	1.345.050	
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 595.200) . . . . .	L.	888.000	
		L. 2.233.050	L. 2.233.050

*N° 1 Contabile*

— Aiutante Principale — carriera esecutiva — par. 183 prima classe stipendio — iniziale			
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	1.345.050	
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 595.200) . . . . .	L.	888.000	
		L. 2.233.050	L. 2.233.050

*N° 2 Dattilografe*

— Aiutante — carriera esecutiva — par. 133 seconda classe stipendio — iniziale			
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	977.550	
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 360.000) . . . . .	L.	652.800	
		L. 1.630.350	
L. 1.630.350 × 2 = . . . . .			L. 3.260.700

*N° 1 Autista*

— Capo autorimessa — carriera ausiliaria — par. 143 prima classe stipendio — iniziale			
— stipendio annuo lordo . . . . .	L.	1.051.050	
— indennità integrativa speciale e di servizio, annue lorde: (292.800 + 396.000) . . . . .	L.	688.900	
		L. 1.739.850	L. 1.739.850
— Indennità di missione per servizi fuori sede — annua lorda (su base media complessiva di L. 20.000 mensili a persona) L. 20.000 × 11 × 9 = . . . . .			L. 1.980.000

— Indennità per lavoro straordinario - annua lorda (su base 15 ore mensili a persona, a L. 700 media oraria) L. $700 \times 15 \times 11 \times 14 =$ . . . . .	L. 1.617.000
<hr/>	
Totale « costo » personale . . . . .	L. 39.060.050

#### B) Spese per Ufficio

— affitto locali (su base 150.000 mensili — 7-8 stanze più servizi) . . . . .	L. 1.800.000
— cancelleria, spese postali, libri, spese di rappresentanza .	L. 200.000
— manutenzione mobili, macchine . . . . .	L. 100.000
— provvista attrezzature . . . . .	L. 300.000
— pulizia locali (appalto: su base 90.000 lire mensili) e ma- teriale igienico-sanitario . . . . .	L. 1.180.000
— illuminazione e acqua (consumo e manutenzione impianti)	L. 100.000
— riscaldamento (combustibile e manutenzione impianti) .	L. 400.000
— telefono (canoni e conversazioni urbane e interurbane .	L. 500.000
<hr/>	
Totale spese Ufficio . . . . .	L. 4.580.000

#### C) Servizio tecnico

— consulenza specialistica (su base media di 14 sedute men- sili a L. 7.500 a seduta) L. $7.500 \times 14 \times 11 =$ . . . . .	L. 1.155.000
--	--------------

#### D) Spese per assistenza minori

— assistenza minori (in media: per 12 minori, a L. 10.000 annue per ogni minore) . . . . .	L. 120.000
— collocamenti familiari (in media: per 6 minori a L. 2.500 al giorno) L. $2.500 \times 30 \times 12 \times 6 =$ . . . . .	L. 5.420.000
<hr/>	
Totale spese assistenza minori . . . . .	L. 5.520.000

N. B.: Le spese previste per ufficio, servizio tecnico e per assistenza minori, sono state calcolate sulla media degli ultimi tre anni, aumentata in proporzione al personale indicato (superiore a quello attuale).

Le spese per gli stipendi e indennità varie al personale, sono state calcolate senza conteggiare le eventuali quote di aggiunta famiglia.

*Spesa consuntiva annuale*

A) <i>Personale</i> (14 persone: 1 dirigente; 7 assistenti sociali; 1 segretario; 1 aiuto segretario; 1 contabile; 2 dattilografe; 1 uscere autista. Stipendi e indennità varie, comprese quelle relative alle missioni per servizi fuori sede e al lavoro straord.)	L.	39.060.900
B) Ufficio (affitto; cancelleria; libri; manutenzione; attrezzatura; pulizia; riscaldamento; illuminazione; acqua telefono)	L.	4.580.000
C) <i>Servizio tecnico</i> (consulenza specialistica)	L.	1.155.000
D) <i>Assistenza minori e collocamenti familiari</i>	L.	5.520.000
		<hr/>
Totale generale	L.	50.315.900

## APPENDICE

### ORIGINI DEL SERVIZIO SOCIALE MINORENNI E SUA INTEGRAZIONE NELLE STRUTTURE RIEDUCATIVE

#### 1. ORIGINI E PRIMA FASE DI SPERIMENTAZIONE

Le prime esperienze di un Servizio Sociale Minorenni nel settore giudiziario-rieducativo si possono collocare attorno agli anni 1946-1949.

Giustamente il Cocchi le inquadra in un particolare contesto « sociale e politico di rinnovamento », in cui gruppi e persone — che si collegavano ai valori e alle motivazioni della Resistenza — si muovevano nella prospettiva di un sostanziale cambiamento delle strutture anche nel settore dell'assistenza sociale (1).

Da questa spinta innovatrice nasce il progetto di utilizzare assistenti sociali nel settore giudiziario minorile.

Si inizia, con una attività di studio sul problema del disadattamento minorile, una ricerca delle risposte che i servizi esistenti erano in grado di assicurare.

In questa fase si predispongono incontri fra i vari Ministeri (Giustizia — Interno — Pubblica Istruzione — Lavoro) e fra i vertici degli enti interessati al problema. Si propone e si tenta un coordinamento permanente di tutte le strutture interessate.

L'esperienza operativa del Servizio Sociale Minorenni è

(1) Mario Cocchi, *Origini e sviluppo del Servizio Sociale Minorenni*, in « La Rivista di Servizio Sociale », N. 3, 1967.

stata sin dall'inizio quindi collegata ad una costante attenzione al problema generale del disadattamento. Caratteristica che accompagnerà sempre lo svilupparsi dell'iniziativa, unita ad una attenzione e ad un collegamento con quanto si andava sperimentando in altri settori assistenziali e sociali.

Il Servizio Sociale Minorenni ha iniziato ad operare « fuori » della legge istitutiva del Tribunale per i Minorenni (2) che sottintendeva un intervento ed una concezione della delinquenza e disadattamento minorile essenzialmente moralistico (« travia-mento ») e paternalistico: come fenomeni abbisognevole di un severo intervento correzionale, temperato da una possibilità di « perdono » e di sospensione della misura punitiva, nei casi in cui il minore fosse suscettibile di ravvedersi, di modificare (con atto di volontà) il suo comportamento, di essere buono per l'avvenire » (3).

Il Servizio s'è inserito utilizzando le norme esistenti, forzandone l'interpretazione rispetto alla concezione originaria. Ad esempio nell'ambito della competenza penale, che non è stata modificata, un intervento diagnostico può essere richiesto dal Giudice procedente penalmente, che per il disposto dell'art. 11 L.M. (4) deve svolgere « speciali ricerche » atte a « determinare la personalità del minore e le cause della sua irregolare condotta »; così pure l'assistente sociale del « Centro » può essere presente all'udienza penale in base all'art. 16 L.M. (4).

Così il « Centro di Servizio Sociale (oggi Ufficio) veniva incluso « nell'elenco delle persone e degli istituti di assistenza sociale disposti a provvedere all'educazione e alla assistenza dei minori sottoposti a libertà vigilata » (art. 23 L.M.).

Nell'ambito amministrativo (le cui norme sono state successivamente ampliate e modificate) il Servizio Sociale ha potuto sperimentare i primi trattamenti in libertà in quanto l'art. 25

(2) R.D.L. 20.7.1934 N. 1404, modificato dalla Legge di conversione 27.5.1935 N. 835 e dal R.D.L. 15.11.1938 N. 1802.

(3) Mario Cocchi, art. cit., pag. 45.

(4) R.D.L. 20.7.1934, citato.



dava facoltà al Tribunale « prima dell'assegnazione ad una casa di rieducazione » (riformatorio) di « affidare il minore ad una delle persone o istituti di assistenza sociale » (come su riportato).

La fase operativa (sempre sperimentale) inizia ufficialmente con la C.M. 3935/2405 dell'1.2.1951 — Ministero Grazia Giustizia — Direzione Generale Istituti Prevenzione e Pena — « Istituzione di uno speciale servizio destinato alle indagini sulla personalità sociale ed altri compiti relativi alla assistenza e alla rieducazione dei minorenni ». La stessa circolare dice testualmente: « Questo Ministero ha determinato di istituire . . . . . un servizio destinato a coadiuvare gli organi giudiziari e rieducativi, sia raccogliendo elementi sulla personalità sociale dei minori, e sulle caratteristiche del loro ambiente familiare, sia prendendo cura di coloro che sembrano recuperabili senza necessità di internamento ».

Con queste prime disposizioni viene attribuito e quindi riconosciuto al Centro di Servizio Sociale il compito di attuare una forma di « rieducazione » in libertà, cioè mantenendo il minore nel suo ambiente (famiglia e quartiere)(5). Questa forma di trattamento è stata particolarmente significativa e ha avuto senz'altro valore innovativo, in quanto propose metodi di intervento in netto contrasto con la pratica e l'impostazione della rieducazione basata esclusivamente sul ricovero coatto in una struttura a regime chiuso e disciplinare in modo prevalentemente rigido e paternalistico (vedi Regolamento delle Case di Rieducazione, ancora oggi in vigore).

Questo intervento in libertà era allora possibile grazie al disposto dell'ultima parte dell'art. 25 L.M. che sospendeva l'assegnazione ad un riformatorio (casa di rieducazione). Aveva quindi più carattere di « probation » che di misura autonoma, come verrà in seguito recepita dalla legge (affidamento al Ser-

(5) Anche G. Colucci *Il trattamento del minorenne in libertà*. Ciclo di studi comparati sulla delinquenza minorile, Roma 3-9 Dicembre 1950, ed. Ministero di Grazia e Giustizia - A.A.I.-O.N.U., 1950.

vizio Sociale), prevista però come provvedimento da affiancarsi al ricovero in C.R.; mentre nella fase sperimentale la « libertà assistita » si pose come modo di intervento alternativo al ricovero: cioè si voleva dimostrare la possibilità di rieducazione lasciando il minore in libertà.

Anzi per allargare l'area di intervento in libertà, si iniziò a creare delle strutture aperte, quali i focolari (piccoli nuclei di convivenza, che si rifacevano allora al modello familiare), destinati ad accogliere i ragazzi che non potevano contare su una famiglia. Questi focolari erano condotti anche da assistenti sociali, che avrebbero dovuto essere intercambiabili con quelli che erano impegnati nel trattamento in libertà, almeno nelle intenzioni iniziali.

Sempre la circolare su riportata affidava al Servizio Sociale il compito di fare « indagini », « raccogliendo elementi sulla personalità sociale del minore, ecc. » per coadiuvare gli organi giudiziari e rieducativi.

Questa costituiva la prima regolamentazione dell'attività « diagnostica » svolta dagli assistenti sociali, destinata a coadiuvare sia il Tribunale per i Minorenni nell'ambito della propria competenza penale, amministrativa e civile, sia le strutture rieducative.

L'esperimento di Servizio Sociale nell'ambito giudiziario e rieducativo è stato promosso dal Ministero della Giustizia, ma non inserito nelle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione penitenziaria con la quale si erano stabiliti dei collegamenti funzionali al lavoro.

Questa « autonomia » ha permesso il formarsi di un primo gruppo di assistenti sociali, fortemente motivati al rinnovamento e con una precisa identità. Questa condizione è stata molto produttiva sia per gli aspetti tecnico-organizzativi, sia per quell'approfondimento dei contenuti scientifico-professionali dell'intervento nel settore specifico. Tanto che per anni il Servizio Sociale è vissuto di questa eredità. Ancora oggi alcune impostazioni della documentazione, delle modalità di intervento, di prassi allora « inventate » sono correntemente usate e valide.

Così queste stesse condizioni iniziali di « autonomia » hanno permesso, una volta inseriti nelle strutture rieducative, di conservare al Servizio una sua fisionomia, e il non completo adeguamento ad una prassi e mentalità custodialistica.

A questi aspetti senza dubbio positivi, si contrappone una constatazione negativa. La spinta al rinnovamento è rimasta infatti all'interno del gruppo degli assistenti sociali, non ha portato a reali cambiamenti nella struttura dell'Amministrazione penitenziaria.

Si è innovato inserendo modi di intervento in libertà, in contrapposto alla rieducazione in internato, ma l'apporto del Servizio Sociale non ha mai costituito un'alternativa globale al sistema rieducativo.

Queste condizioni di partenza hanno poi inciso notevolmente al momento della integrazione nella esistente organizzazione penitenziaria.

Il Servizio Sociale ha successivamente concentrato la propria attenzione sugli aspetti più propriamente tecnico-scientifici dell'attività. Si è approfondita la conoscenza psico-dinamica del problema, si è maggiormente analizzato il significato dell'intervento, si sono attuate forme di psicoterapia, molto attenti alle implicazioni delle interazioni assistente sociale-utente. È il momento della integrazione interprofessionale del lavoro che viene svolto in équipe (creazione dei Gabinetti Medico-Psico-Pedagogici) con psicologi, psichiatri, educatori.

Questo approfondimento degli aspetti tecnici, ha messo in ombra l'attenzione sui problemi generali e di struttura, e ha fatto venir meno o diminuita quella carica innovativa presente all'inizio (fatto questo che può essere variamente interpretato).

Certo è che anche la situazione politico-sociale è ormai diversa. La ricostruzione del Paese è ormai ultimata, secondo però un disegno ben chiaro, per quanto riguarda l'assetto istituzionale generale. S'è scelto di « ricostruire » la struttura statuale secondo delle linee organizzative centralizzate e verticistiche, ereditate dal fascismo, pur introducendo qualche innovazione che però non ha intaccato l'impostazione generale.

Nell'amministrazione penitenziaria (che interessa direttamente il servizio) si ha sì « l'innovazione » decentramento, ma alla reale validità delle norme si contrappone un modo di attuazione che rimane sempre accentrato, sia al livello centrale che periferico.

## 2. INTEGRAZIONE DEL SERVIZIO SOCIALE NELLE STRUTTURE RIEDUCATIVE

Negli « anni 50 » gli Uffici di Servizio Sociale Minorenni vengono costituiti nella maggior parte dei distretti e progressivamente inseriti nelle esistenti strutture dell'Amministrazione penitenziaria, sia al livello periferico nei Centri Rieducazione minorenni, sia al livello centrale: Ministero di Grazia e Giustizia, ove l'Ufficio per la Rieducazione Minorenni, che si occupava inizialmente dei minori (assegnazioni, trasferimenti, ecc.), amplia la sua area di intervento sia da un punto di vista amministrativo (mantenimento, personale, ecc.) sia da un punto di vista tecnico, recependo anche l'amministrazione e l'azione di indirizzo degli Uffici di Servizio Sociale (anni 1953-1955).

« È il momento in cui l'Ufficio (IV) Rieducazione Minorenni sta iniziando la realizzazione di profonde innovazioni nella organizzazione e nelle tecniche pedagogiche degli istituti » (6) (7).

Rilevanti per l'integrazione dell'Ufficio sono i seguenti provvedimenti legislativi:

— il D.P.R. del 28.6.1955 N. 1538, sul decentramento dell'Amministrazione Penitenziaria, con il quale viene costituito su nuove basi il Centro Rieducazione Minorenni e viene istituita una Commissione consultiva (distrettuale) di cui fa parte

(6) Mario Cocchi, art. cit., pag. 39.

(7) Uberto Radaelli, *Delinquenza minorile e prevenzione giudiziale*. Ed. Studium, 1954. Si riporteranno solo alcuni articoli dello stesso Autore, ricordando i molti scritti apparsi su la Rivista « Esperienze di rieducazione », anche sotto forma di editoriale, sino al 1971, interessanti in quanto puntualizzano vari aspetti innovativi dell'intervento nel settore del disadattamento minorile in internato ed in libertà.

di diritto il dirigente dell'Ufficio di Servizio Sociale Minorenni; è il primo atto legislativo in cui viene esplicitamente riconosciuta l'esistenza dell'Ufficio;

— la Legge 25.7.1956 N. 888, che apporta numerose modificazioni a quella istitutiva del Tribunale per i Minorenni del 1934, specie per quanto riguarda la competenza amministrativa.

In conseguenza di questo provvedimento legislativo, l'Ufficio Servizio Sociale Minorenni riconosciuto per legge è previsto fra i servizi e istituti del Centro Rieducazione Minorenni, dipendenti dal Ministero di Grazia e Giustizia.

È il momento questo della istituzionalizzazione dell'Ufficio S.S.M. con assegnazione di funzioni e compiti specifici, con inserimento amministrativo nella organizzazione statale.

Questo processo termina con la legge N. 1085 sull'Ordinamento degli Uffici e l'istituzione dei ruoli del personale di Servizio Sociale, nel luglio 1962.

Al problema posto nella fase sperimentale: su quale sia la dipendenza più opportuna dal Ministero della Giustizia o dall'Autorità Giudiziaria, il legislatore ha scelto la prima soluzione. Viene quindi codificata la dipendenza dall'Amministrazione Penitenziaria del Ministero di Grazia e Giustizia e la collocazione fra le strutture periferiche di questa (C.R.M.) e prevedendo una collaborazione funzionale con l'Autorità Giudiziaria (8) « in relazione a provvedimenti penali, civili e amministrativi » (art. 2 legge 16.7.1962 N. 1085) di questa.

### *Dipendenza dal Ministero di Grazia e Giustizia*

Importante per gli aspetti generali di organizzazione e di impostazione è il rapporto con l'Ufficio Rieducazione Minorenni: uno degli Uffici della Direzione Generale degli Istituti di Preven-

(8) Anche U. Radaelli *Il ruolo del magistrato minorile e la rilevanza giudiziale delle moderne tecniche di diagnosi e di trattamento*, « Esperienze di Rieducazione », N. 8, 1962.

zione e Pena del Ministero. Questo realizza la politica generale di tutela, prevenzione e rieducazione per i minorenni. Nell'ambito dello stesso, opera la scuola per la formazione del personale che predispone corsi d'aggiornamento, di approfondimento e di formazione per tutto il personale, redige la rivista specializzata « Esperienze di Rieducazione » e realizza studi inerenti le problematiche del disadattamento minorile.

Nell'ambito dello stesso Ufficio IV, che è diretto da un magistrato, fra i vari reparti amministrativi e tecnici fra loro interdipendenti, v'è quello di servizio sociale (a cui è preposto personale di servizio sociale) che cura l'impostazione (e quindi la normativa) degli uffici di servizio sociale minorenni su tutto il territorio nazionale, sia per gli aspetti tecnici, sia per gli aspetti di indirizzo generale. Ha un insieme di rapporti con i vari uffici e comunicazioni che vanno dal centro alla periferia e viceversa, che sono importanti per quanto riguarda gli aspetti tecnico-professionali del servizio sociale.

*Servizio facente parte del Centro Rieducazione Minorenni (C.R.M).*

Il D.P.R. del 28.6.1955, regola il decentramento dei servizi della Direzione Generale Istituti Prevenzione e Pena, dando vita in loco ad una direzione del Centro Rieducazione Minorenni. Questo è costituito dagli istituti e servizi, presenti nel distretto di Corte d'Appello, come previsto dall'art. 1 (L.M.) (9): « possono in particolare essere compresi...: 1) istituti di osservazione; 2) gabinetti medico-psico-pedagogici; 3) uffici di servizio sociale minorenni; 4) case di rieducazione ed istituti medico-psico-pedagogici; 5) focolari di semi-libertà e pensionati giovanili; 6) scuole, laboratori e ricreatori speciali; 7) riformatori giudiziari; 8) prigioni scuola ».

(9) R.D.L. 20.7.1934 N. 1404, modificato dalla Legge 27.5.1935 N. 835 e dal R.D.L. 15.11.1938 N. 1802, modificato dalla Legge 25.7.1956 N. 888: « Istituzione e funzionamento del Tribunale per i Minorenni » (verrà citato come L.M.).

Questa struttura decentrata (C.R.M.) è stata creata con lo scopo d'adeguare costantemente i servizi rieducativi ai bisogni locali, grazie all'insieme di funzioni che sono attribuite al Direttore che: « a) coordina l'attività degli istituti e organismi dipendenti dal Centro o convenzionati; b) esercita la vigilanza sugli stessi; c) stipula convenzioni con enti e con privati... per la gestione di istituti e per l'esercizio di attività destinate al riadattamento dei minori; d) cura il miglioramento dei servizi esistenti e l'attuazione e l'adeguamento alle concrete esigenze locali di iniziative destinate alla prevenzione della delinquenza minore; e) promuove incontri del personale; ... ecc. » (art. 3 D.P.R. citato).

Non si ritiene qui la sede per tentare una verifica sulla situazione di questa struttura decentrata, in ordine ad alcuni fini preminenti, come possibilità di dare risposte concrete alle reali esigenze di ciascun distretto nell'ambito della rieducazione, sulla base di un programma distrettuale (10) che si colleghi con le altre strutture locali (Regioni, Province, Comuni, Enti, ecc.) (11).

Certo, l'autonomia amministrativa e operativa prevista (anche se ancora molto condizionata dal centro), è stata tendenzialmente gestita in modo gerarchico-burocratico. Da qui l'esigenza di sperimentare delle forme di collaborazione-coordinamento di vertice, come per esempio le prospettate « équipe distrettuali » che riuniscono i responsabili dei servizi e istituti operanti nel distretto (12).

La stessa legge sul decentramento prevede allo stesso livello territoriale una « Commissione Consultiva » (13) (art. 2

(10) Celso Coppola, *Il Centro Distrettuale: una struttura funzionale per il lavoro preventivo*, « Esperienze di Rieducazione », nn. 6-7, 1967.

(11) Circolare n. 1651/4110 del 13.3.1967, *Rapporti con le regioni a statuto speciale e con i comitati per la programmazione*.

(12) Lettera circolare n. 1663/4122 del 27.3.1967, *Resoconto dell'incontro dei Direttori distrettuali sull'andamento degli istituti e servizi*. Note sulla programmazione distrettuale.

(13) Uberto Radaelli, *Nascita della Commissione Consultiva*, « Esperienze di Rieducazione », N. 3, 1967.

R.D.L. citato) che è composta da tutti i capi dei servizi e istituti rieducativi del distretto, da un rappresentante del Ministero degli Interni, da due esperti in materia e che è presieduta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni.

Questa Commissione avrebbe il compito (anche se consultivo) di esprimere un parere sull'attività globale del C.R.M. (\*) e « può proporre l'attuazione di iniziative, od il compimento di studi e di ricerche comunque attinenti alla prevenzione della delinquenza minorile ».

È da rilevare le difficoltà strutturali, perché questo organo possa operare anche a livello consultivo per la differenza di funzioni e di posizioni dei singoli componenti; fra questi ad es. manca il direttore del C.R.M. che è quello che predispone, di diritto, i programmi di spesa.

### *Rapporti con istituti e servizi del Centro Rieducazione Minorenni*

L'inserimento nelle strutture rieducative ha comportato per il servizio sociale la necessità di istaurare un insieme di rapporti con le altre strutture operanti nel distretto. Rapporti di collaborazione e/o di integrazione in sedi interdisciplinari sono stati attuati con varie modalità e con impegno diverso.

Si descriverà qui di seguito un quadro di questi collegamenti o rapporti, facendo subito presente che essi (rapporti) sebbene previsti da norme o da disposizioni, non sono stati attuati che in parte, mai generalizzati, modificati da nuove circolari, e/o successivamente posti in discussione.

(\*) Art. 4 D.P.R. citato.

« La commissione consultiva deve essere preventivamente sentita sulle seguenti materie: 1) richiesta e ripartizione dei fondi occorrente per le spese previste dal presente decreto; 2) acquisti, locazioni e convenzioni relative all'uso di immobili; 3) convenzioni relative alla gestione di istituti, all'assunzione di servizi o all'esercizio in comune con altri centri di uno o più servizi; 4) creazioni e soppressioni di istituti, scuole, laboratori, ricreatori, od altri servizi; 5) nuova destinazione di istituti ».



Con l'Istituto di Osservazione (I.O.) le sperienze di inserimento e di lavoro sono state diverse; équipes chiuse integrate dall'assistente sociale del caso, équipes aperte, ecc. (14).

L'aspetto più problematico di tale collaborazione sta anche nella integrazione fra i membri delle équipes, ma soprattutto nel precisare assieme in modo chiaro le finalità dello stesso lavoro diagnosticato interdisciplinare e l'uso che ne viene fatto nella fase di trattamento (15).

È stata più volte messa in discussione e chiaramente contestata sia la necessità del periodo di osservazione (16), sia la validità del ricovero in I.O., che è un provvedimento di estrema gravità per le conseguenze che ha sul minore. Se ricovero ci dovrà essere in via eccezionale, il ragazzo dovrà essere inserito non solo nel processo diagnostico, ma anche nella scelta per l'immediato futuro (in quale ambiente vivere, su quali aiuti può contare, ecc.).

Per disposizione di legge (art. 28 L.M.) il Servizio sociale dovrebbe curare i rapporti con la famiglia e l'ambiente del minore ricoverato in Istituto di Rieducazione (o I.M.P.P.).

Per le difficoltà di effettuare un intervento, se non si è in qualche modo inseriti nell'azione svolta dall'istituto rieducativo, sono stati sperimentati collegamenti più o meno sistemati con gli istituti rieducativi e attuati in maniera diversa a seconda dei distretti, ma non sono mai stati generalizzati. Le esperienze, almeno fino ad oggi, non sono state soddisfacenti.

Una soluzione è stata quella dell'assegnazione di uno o più assistenti sociali dell'ufficio a case di rieducazione (17) con inserimento degli stessi nelle équipes di trattamento, e l'attua-

(14) Anche Renato Breda - Mario Cocchi, *Il ruolo dell'assistente sociale nella équipe*, « Esperienze di Rieducazione », nn. 3-4, 1960.

(15) Anche La Greca, *La fase dell'osservazione va riveduta?*, « Esperienze di Rieducazione », N. 6, 1966 e tutto il dibattito che è seguito sulla stessa rivista.

(16) Anche Lettera circolare 26.9.1968, *Trasmissione verbale sulla revisione dell'osservazione dei minori*.

(17) Mario Cocchi, *Aspetti organizzativi del Servizio Sociale presso le Case di Rieducazione*, « Esperienze di Rieducazione », N. 8, 1957.

zione di tutti gli interventi tendenti sia a modifiche familiari che ambientali. Al rientro però il minore viene seguito in licenza di esperimento dall'assistente sociale della zona. Si ha quindi comunque un passaggio, una frattura nel rapporto col minore.

Altra esperienza è quella dei collegamenti fra istituti rieducativi e uffici di servizio sociale con incontri periodici e programmati (18). L'incontro mensile costituisce il momento di verifica della azione rieducativa dell'istituto e dell'azione del servizio sociale per il cambiamento d'ambiente. Si aveva così modo di discutere sia dei « piani di trattamento » previsti per il singolo minore (comprese le licenze ordinarie e di esperimento), sia delle problematiche generali che l'istituto in quel momento stava affrontando (lavoro esterno, tipi di qualificazione professionale, allontanamenti arbitrari, ecc.).

Sia la prima soluzione (distacco di uno o più assistenti sociali presso l'istituto rieducativo), che la seconda (incontri programmati fra uffici di servizio sociale e direzione dell'istituto) presentano dei limiti, superabili solo in una diversa strutturazione dell'istituto, in un diverso modo di porsi rispetto all'ambiente, e in un diverso rapporto istituto-minore che tenga conto del significato dell'esperienza esistenziale di un minore ricoverato in una istituzione.

L'art. 29 L.M. demanda allo stesso servizio sociale, con le modalità previste dell'affidamento, l'attuazione delle « licenze di esperimento » al fine del « reinserimento » del minore, già ricoverato in C.R.

L'assunzione di questo compito (come il precedente: vedi art. 28 L.M.) è sempre stata quanto mai problematica, sia da un punto di vista tecnico che organizzativo, in quanto minore-famiglia-ambiente, costituiscono componenti essenziali di un qualsiasi intervento sia esso di servizio sociale, che educativo o rieducativo, in libertà o in internato.

È quindi poco produttivo — e di per sè astratto — lavo-

(18) Giovanni Toneatti, *Coordinamento tra servizio Sociale e Casa di Rieducazione di Levico*, « Esperienze di Rieducazione », N. 1, 1963.

rare con la famiglia e/o con l'ambiente prescindendo dal minore e viceversa.

Si è in genere molto perplessi sul significato e sulla opportunità di una licenza di esperimento e sulla attuazione di questa da parte del servizio sociale, dopo un periodo più o meno lungo di istituzionalizzazione; specie se l'azione della casa di rieducazione fosse rivolta a programmare sin dall'inizio il ritorno del minore nel suo ambiente (19).

In questa linea (che è tuttora di tendenza, anche se si sono fatte delle esperienze) l'istituto dovrà realizzare un continuum nel suo intervento, proiettandosi anche all'esterno, e comprendendo in questa azione il reinserimento del minore.

Per completare il quadro si deve accennare alla opportunità di collegamenti con riformatori e prigioni scuola, nonché alla possibilità di intervento del Servizio nell'ambito dei rapporti minori-famiglie, oltre a quello per la concessione della liberazione condizionale per il minore condannato, o per la concessione di licenze o per la revoca della misura al minore internato.

### *Collegamento con il Tribunale per i Minorenni e l'Autorità Giudiziaria in genere*

#### *L'affidamento al Servizio Sociale Minorile*

La legge 888 del 25.7.1956 ha ampiamente modificato quella istitutiva del Tribunale per i Minorenni del 1934 nella parte relativa alla competenza amministrativa, introducendo una diversa definizione del « disadattamento minorile » basata su teorie psico-dinamiche (il minore non è più un « traviato » ma un « irregolare della condotta e del carattere ») e prevedendo una differenziazione di strutture in rispondenza alla necessità

(19) A.A.I., *La Casa di Rieducazione*, a cura di R. Occulto, « Sussidi tecnici per i Servizi Sociali », N. 12, Roma 1969.

di « trattamenti differenziati » in risposta ad un bisogno individualizzato di quel minore.

Fra i « trattamenti » è prevista la misura amministrativa decisa dal Tribunale per i Minorenni dell'« affidamento al Servizio Sociale Minorile », accanto al collocamento in Casa Rieducazione (o Istituto Medico-Psico-Pedagogico).

Quanto è stato sperimentato di interventi in libertà nella fase precedente (20), è introdotto nel sistema rieducativo e rappresenta quindi uno degli aspetti innovatori della legge del 1956.

Nei modi di attuazione prevale ormai il modello clinico, basato sul rapporto di tipo psicoterapeutico, con consulenza professionale da parte dell'assistente sociale supervisore (21), e/o da parte di psicologi clinici, o psichiatri infantili (22).

La responsabilità dell'intervento è demandata all'ufficio, ma praticamente assunta dall'assistente sociale (operatore sociale che verrà riconosciuto solo dopo qualche anno: 1962).

L'affidamento al servizio sociale minorile è misura che si attua in libertà, che permette al minore di continuare a vivere nel proprio ambiente, od in altro, ove però deve essere assicurata una possibilità di autonomia e di rapporto sociale pari ai suoi coetanei. Anche le « prescrizioni » previste (art. 27 L.M.) non potrebbero quindi essere tali da condizionare queste possibilità.

Esse sono perciò individualizzate a « seconda dei casi » e poste in atto attraverso un rapporto « adeguato alle condizioni psicologiche di ogni singolo minore », per cui « è auspicabile che il servizio sociale venga consultato in precedenza » (23).

L'attuazione dell'affidamento è demandata dalla legge (art.

(20) V. Bastianelli, *Trattamento in libertà assistita*, « Esperienze di Rieducazione », N. 5, 1955.

(21) Lettera circolare del 9.4.1957, *Supervisione e consulenza*.

(22) Circolare n. 1364/3822 dell'8.10.1963, *Consulenza psichiatrica e psicologica durante l'elaborazione dell'inchiesta e il trattamento in libertà assistita*.

(23) Circolare n. 721/3196 del 7.2.1957, *Istruzioni per l'applicazione della Legge 25.7.1956*. N. 888, n. 22.

27 L.M.) specificatamente al servizio sociale che è presente fin dal suo normale costituirsi, e che mette in atto un insieme di interventi « secondo le modalità proprie del servizio sociale » (24) « dirette ad aiutare il minore a superare le difficoltà in ordine ad una normale vita sociale, anche mettendosi all'uopo in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita » (art. 27 L.M.).

Allo stesso servizio sociale sono prescritte altre due funzioni: « controllare la condotta del minore » e « riferire periodicamente a voce o per iscritto » al giudice, « proponendo, se del caso, la modifica della prescrizione o altro provvedimento ».

Questi compiti riassumono in sè il « potere » delegato che l'operatore sociale ha nei confronti del minore, che pone un insieme di quesiti che richiedono un esame critico del ruolo che svolge l'assistente sociale nel trattamento in libertà, ruolo che è in sè carico di contraddizioni.

La misura dell'affidamento al servizio sociale offre tutta una serie di possibilità di attuazione, non ancora sufficientemente sperimentate nella loro validità, per mancanza di strutture, di mezzi e soprattutto di personale. « Nel verbale infatti può essere disposto l'allontanamento del minore dalla casa paterna. In tal caso deve essere indicato il luogo in cui il minore deve vivere e la persona o l'ente che si prende cura del suo mantenimento e della sua educazione ». (art. 27 L.M.).

Solo rimanendo nell'ambito dei servizi rieducativi, come indicato dall'art. 1 L.M., il minore può vivere in: a) un focolare di semi-libertà (25); b) un pensionato giovanile; c) collocamento familiare presso un'altra famiglia (26) o in altra struttura del suo ambiente, a diretto carico dell'Amministrazione.

« I focolari di semi-libertà, i pensionati giovanili, le scuole,

(24) Art. 13 Legge 16.7.1962 N. 1085, *Ordinamento degli Uffici di Servizio Sociale e istituzione del ruolo del personale del predetto Ufficio.*

(25) Elio Ruocco, *Focolari e libertà assistita*, in « *Infanzia Anormale* », N. 6, 1964.

(26) *Collocamento familiare di minori in libertà assistita*, « *Esperienze di Rieducazione* », N. 3, 1967, pag. 52.

i laboratori, i ricreatori speciali, sono organismi — infatti — destinati ad affiancare il servizio sociale come modalità di trattamento e di assistenza di minori ad esso affidati » (27) (28).

Queste possibilità di offrire al minore in affidamento una serie di appoggi, non è stata ancora sufficientemente sperimentata sia per mancanza delle strutture stesse (mai create, come scuole, ricreatori, ecc.), sia per insufficiente sviluppo di altre (come i focolari).

D'altra parte il servizio sociale nel suo impegno in tal senso è stato frustrato dalla cronica carenza di personale e dalla costante pressione a svolgere un lavoro diagnostico, che sul piano poi dell'intervento è andato perdendo sempre più di significato.

È interessante constatare come nella fase sperimentale siano stati assistenti sociali dell'ufficio a sperimentare i primi focolari; e come questa spinta iniziale si sia poi quasi completamente esaurita, per ritornare ad emergere tempo dopo in alcuni distretti.

I rapporti fra servizio sociale e focolare (o pensionati) hanno caratteri propri, in quanto le due strutture condividono l'impostazione di fondo (intervento in libertà), per cui, sia al livello del singolo caso che al livello rapporto-ambiente, esse tendono a un'azione corresponsabile (anche su basi di valutazione diversa delle situazioni) con una minore rigidità nella divisione delle competenze. Così, ad esempio, l'assistente sociale può partecipare presso il focolare a riunioni minori-famiglia-direttore, tendendo a modificare atteggiamenti dei genitori verso il figlio, oppure è l'educatore che interviene in famiglia, ecc..

### *Primo intervento tecnico professionale (o diagnostico)*

La suddivisione fra « trattamento » e intervento « diagnostico » corrisponde alla diversità di compiti che l'ufficio e quindi

(27) Art. 1 - Circolare n. 731/3196, citata.

(28) Elio Ruocco, *Le prescrizioni previste dall'art. 25 Legge 888: i Focolari di semi-libertà*, « Esperienze di Rieducazione », N. 6, 1957.

l'assistente sociale si assume nelle due situazioni di fronte all'Autorità Giudiziaria, mentre non ha che parziale riferimento col tipo di servizio reso all'utente che è determinato anche da altri fattori (come richieste dell'utente, realtà socio-culturali, risorse esistenti), e dalla metodologia usata dall'operatore sociale implicato.

Sin dalla fase sperimentale era prevista questa attività specifica del Servizio Sociale, che può essere definita come un insieme interpretato di elementi sulla personalità e sull'ambiente familiare e sociale del minore, e che viene attuata con una specifica metodologia professionale.

Essa attività verrà successivamente definita, nella legge sull'ordinamento degli Uffici nel 1962, come « inchiesta psico-sociale in materia penale, civile e amministrativa ». L'attività diagnostica viene così ad essere recepita nella normativa; essa viene impostata e orientata nei suoi contenuti dalla richiesta del giudice e finalizzata al tipo di competenza penale, amministrativa e civile. (29) (30).

L'utilizzazione di questo apporto tecnico è discrezionale, e basato sull'obbligo fatto al Giudice di svolgere indagini approfondite sulla personalità e sull'ambiente del minore, con discrezionalità sui mezzi da usare. Il rapporto, dunque, fra Ufficio e Autorità Giudiziaria è definito dalla prassi e non da precise disposizioni di legge.

Nell'ambito della competenza penale il servizio sociale può essere richiesto di collaborazione con il giudice procedente penalmente (Tribunale Minorenni, Tribunale, Corte d'Assise, Giudice Istruttore, Procuratore, ecc.) che, per il disposto dell'art. 11 L.M., deve svolgere « speciali ricerche » atte a « deter-

(29) Giuseppe Di Gennaro, *Finalità giuridica dell'inchiesta del Servizio Sociale*, « Esperienze di Rieducazione », N. 7, 1955.

(30) Di Gennaro - Ruocco - Vacca, *Deve il Servizio Sociale piegarsi alle finalità dell'Ente in cui opera?*, « Esperienze di Rieducazione », N. 8, 1955.

minare la personalità del minore e le cause della sua irregolare condotta » (\*).

L'apporto del servizio sociale si esprime con una relazione diagnostica (« inchiesta psico-sociale in materia penale » (31), integrata da eventuali esami di specialisti, quando il minore è in libertà; mentre quando questi è in detenzione preventiva il contributo dell'assistente sociale si integra con quello degli altri specialisti (psicologo, psichiatra, educatore) nel « rapporto unitario di sintesi » espresso dall'istituto di osservazione.

L'apporto tecnico che si esprime in una relazione inviata al Giudice ed in eventuali chiarimenti dati a voce (anche in sede dibattimentale, dove l'assistente sociale è presente), è orientato appunto nei suoi contenuti dall'art. 11 L.M. e finalizzato a contribuire alla migliore conoscenza del minore e del suo ambiente, per permettere una amministrazione della giustizia penale più individualizzata tenendo conto dei fattori personali e sociali nella situazione del minore.

Il Servizio Sociale ha svolto il maggior lavoro « diagnostico » su richiesta del Tribunale per i Minorenni nell'ambito della competenza amministrativa-rieducativa (32).

Questa presenta in sé molte problematiche, in quanto ha finalità contraddittorie, dovendo conciliare gli interventi rieducativi (che permettano al minore di svilupparsi secondo le sue

(\*) — art. 11 L.M. — « Nei procedimenti a carico di minori speciali ricerche devono essere rivolte ad accertare i precedenti personali e familiari dell'imputato sotto l'aspetto fisico, psichico, morale e ambientale. Il Pubblico Ministero, il Tribunale, la sezione della Corte d'Appello possono assumere informazioni e sentire pareri di tecnici senza alcuna formalità di procedura, quando si tratta di determinare la personalità del minore e le cause della sua irregolare condotta ».

(31) Art. 2 Legge 6.7.1962 N. 1085, citata.

(32) Carazzolo - Ruocco, *Otto anni di attività del Servizio Sociale*, « Esperienze di Rieducazione », N. 10, 1964.

N.B.: Le inchieste psico-sociali svolte dal Servizio Sociale Minorenni nel 1970, nell'ambito della competenza amministrativa, sono state circa 4.500 su richiesta del Tribunale per i Minorenni, e circa 1.500 per gli Istituti Rieducativi; d'Ufficio sono state circa 900.



potenzialità) con le esigenze di ordine sociale, tanto che spesso è stato sollevato il quesito sulla adeguatezza o meno di queste norme alla Carta Costituzionale (33).

Nella pratica applicazione poi ha risentito delle sue origini e dell'influenza di una impostazione penalistica, con introduzione di prassi, concezioni, mentalità di tipo repressivo, anziché rieducativo (34).

Le numerose modifiche della legge 888 del 1956 hanno tentato di contrapporsi a tale impostazione « penalistica », introducendo una diversa definizione del « disadattamento minorile », basata su teorie psico-dinamiche (35). Non hanno però sostanzialmente modificato la funzione di controllo e custodialistica demandata alla rieducazione, insita nella logica della legge istitutiva del Tribunale per i Minorenni del 1934.

Del presupposto che un intervento meglio qualificato scientificamente avrebbe favorito e portato ad una azione liberante delle potenzialità del minore, è rimasta una maggiore attenzione ad un intervento più centrato sul minore in modo protettivo e curativo (che avvicina quindi il trattamento ad un modello medico).

Questa presa di coscienza della funzione comunque repressiva (che si è andata acquisendo negli anni successivi (36),

(33) Meucci, *Per un adeguamento della rieducazione ai principi costituzionali*, « Esperienze di Rieducazione », N. 1, 1969.

(34) *Note critiche sulla giustizia minorile*. Documento dell'Associazione Giuristi Democratici di Torino, « Prospettive assistenziali », Luglio-Settembre, 1969.

(35) Art. 9 Circolare Ministeriale n. 731/3196 del 7.2.1957, *Istruzioni per l'applicazione della Legge 25.7.1956 n. 888*.

« Data la stretta correlazione, oggi riconosciuta, fra comportamento di un minore da una parte ed il carattere, l'affettività, la personalità dall'altra, tra « storia del caso » (con particolare riferimento ai primi anni di vita e alle prime fondamentali relazioni familiari) e lo sviluppo psico-fisico dell'individuo, nonché i suoi dinamismi interiori... ».

(36) *Il ruolo dei servizi rieducativi e degli operatori minorili*. (Documento IX Congresso Assistenti Sociali del Ministero di Grazia e Giustizia, « La Rivista di Servizio Sociale », quaderno n. 8; « Disadattamento giovanile e società », Roma, 1970).

ha posto in discussione l'impostazione psico-dinamica che privilegia il quadro psico-patologico, nel quale vengono assunti anche gli aspetti psico-dinamici del sociale, tralasciando però conflitti obiettivi determinati dalle forze sociali presenti in una data società.

« Alla base dell'incontro col ragazzo ed il suo ambiente — infatti — vi è un processo sociale che immette il ragazzo nel sistema rieducativo; processo sociale di discriminazione e di rifiuto, che delega alle strutture giudiziarie ed amministrative le aspettative di punizione e di cambiamenti forzati sul minore » (37).

Nel settore amministrativo l'Ufficio può « riferire i fatti » al Tribunale per i Minorenni per l'inizio dell'istruttoria amministrativa: funzione questa che avrebbe dovuto ampliare la area di intervento della rieducazione; cosa possibile per l'estrema genericità della norma (« ... minori degli anni 18 che danno manifeste prove di irregolarità della condotta e del carattere ... »). Successivamente la stessa norma ha permesso un coordinamento tra gli enti in termini di competenze al livello di zone operative, per una qualificazione della segnalazione dei casi.

« L'inchiesta psico-sociale in materia amministrativa » è qualificata come attività diagnostica, nel corso della quale l'assistente sociale dell'ufficio si mette in contatto col minore, con la famiglia e con l'ambiente di vita del ragazzo e ragazza. (38) (39).

Già in questo primo intervento assume rilevanza il coinvolgimento delle persone e delle risorse dell'ambiente ove vive

(37) Edda de Denaro, *I trattamenti rieducativi in libertà*, « La Rivista di Servizio Sociale », Quaderno N. 8 *Disadattamento giovanile e società*, Roma, 1970, anche in « La Rivista di Servizio Sociale », N. 1, 1970.

(38) E. Vacca, *L'inchiesta sociale e il suo valore diagnostico*, « Esperienze di Rieducazione », N. 9, 1957.

(39) Anche: E. de Denaro, *La documentazione del lavoro dei casi*, « Esperienze di Rieducazione », N. 11, 1964.

il minore. L'apporto del servizio sociale (come prassi ormai accettata), raccomandato dalle disposizioni regolamentari, precede tutti gli altri, anche quelli specialistici (psichiatrici, psicologici). Ha funzione di « *dépistage* » e spesso dà gli elementi socio-comportamentali in base ai quali il giudice può decidere di non intervenire.

Lo stesso apporto diagnostico è chiesto dall'Istituto di Osservazione quando il minore è ivi ricoverato con provvedimento del Tribunale per i Minorenni (provvedimento che dovrebbe avere carattere di eccezionalità).

L'assistente sociale come parte dell'équipe composta da psichiatra, psicologo, educatore, contribuisce al « rapporto unitario » che l'I.O. trasmette al Tribunale per i Minorenni. La funzione dell'assistente sociale in questa équipe è stata diversa nei vari momenti in cui si è sviluppata la collaborazione interdisciplinare. Costante è stato: l'apporto di elementi di conoscenza sul minore e il suo ambiente e quello di prospettare concretamente il ritorno dello stesso minore nella propria famiglia e ambiente sociale.

Per raggiungere la stessa finalità — cioè di conoscenza interdisciplinare del minore — sono state successivamente previste altre forme di osservazione in libertà con l'intervento degli stessi specialisti (psicologo, psichiatra, assistente sociale) (40).

La validità e le modalità dell'osservazione sono state sottoposte a numerose critiche e revisioni nel tempo (41). Si è criticato — ad esempio — la preponderanza della presenza di specialisti nella fase osservazione e la puntuale assenza in quella di intervento. Si è evidenziata la negativa frattura di queste due fasi. Si è poi messo in luce una certa chiusura nelle équipes interdisciplinari.

Tutto questo modo di procedere ha portato ad un uso

(40) Circolare n. 1707/4166 del 12.12.1967, *Osservazione ambulatoriale: semplificazione delle procedure.*

(41) Circolare n. 1659/1118 del 7.3.1967, *Revisione della fase osservazione.*

distorto del lavoro fatto in comune, diventato quasi fine a se stesso.

La impostazione attuale è sempre centrata sulla importanza del lavoro interprofessionale, ma molto più flessibile, con un maggiore inserimento di tutti i tecnici al livello trattamento e con lo sforzo di recuperare l'autenticità del rapporto con gli utenti (42).

Per la capacità del servizio di documentare e di interpretare le situazioni, utilizzando gli apporti delle scienze sociali, è stato richiesto anche un intervento tecnico-diagnostico e di trattamento nell'ambito della competenza civile sin dalla fase sperimentale e in seguito codificato come « inchiesta psico-sociale in materia civile » (43).

Non solo il Tribunale per i Minorenni (\*), ma anche altri Giudici competenti in materia civile a trattare materie relative a minori, hanno richiesto la collaborazione dell'Ufficio di Servizio Sociale Minorenni, basata su richieste discrezionali del magistrato e non su precise disposizioni di legge, ma attuata per prassi.

Solo la norma (art. 26 ultimo comma della Legge Minorenni) prevede che: « la misura di cui all'art. 25 n. 1 (affidamento al servizio sociale minorenni) può altresì essere disposta quando il minore si trova nelle condizioni previste dall'art. 333 C.C. » (condotta del genitore pregiudizievole al figlio).

L'esperienza di intervento nel settore civile, ha avuto una più o meno larga applicazione a seconda dell'orientamento della magistratura, della presenza operativa degli enti di assistenza all'infanzia, ma soprattutto in relazione alla disponibilità di assistenti sociali nelle varie sedi.

Nel settore vi è stata comunque una presenza significativa,

(42) Anche: T. Senise, *Ruolo e funzioni attuali dei consulenti nei servizi rieducativi*, « Esperienze Rieducazione », N. 3, 1971.

(43) D. Villavecchia, *Esperienze particolari di interventi nel settore civile*, « Esperienze di Rieducazione », N. 12, 1963.

(\*) Competenza civile attribuita al Tribunale per i Minorenni: art. 38 del R.D. 30.3.1942 N. 318 « Disposizioni per l'attuazione del Codice Civile e disposizioni transitorie ».

tanto che l'ambito civile di intervento ha coperto, per alcuni uffici, da un terzo sino alla metà del lavoro svolto.

Non è da trascurare inoltre l'impegno assunto da vari servizi sociali minorenni, sia in termini di promozione e di coordinamento, sia in termini operativi nell'ambito dell'adozione speciale (Legge 5.6.1967 N. 431) (44).

Si è accennato brevemente all'attività nell'ambito della competenza civile, per sottolineare il notevole peso, in termini operativi, che ha questa attività per l'ufficio servizio sociale minorenni ancora oggi (45).

(44) Lettera circolare 30.10.1967, *Applicazione della Legge 5.6.1967 N. 431 sull'adozione speciale.*

Circolare n. 1706/4165 del 1967, stesso oggetto.

(45) Le inchieste psico-sociali nell'ambito della competenza civile sono state nel 1970 circa 2.000, e specificamente per l'adozione speciale circa 2.400, per un totale di 4.400 interventi.

*Luglio 1972*

**ARTI GRAFICHE CITTÀ DI CASTELLO**  
Città di Castello (Perugia)

## SUSSIDI TECNICI PER I SERVIZI SOCIALI

Con la presente collana si intende offrire agili e qualificati strumenti di chiarificazione e di consultazione a tutti coloro che a diverso titolo sono implicati nello sviluppo e miglioramento dei servizi sociali in Italia: pubblici amministratori, dirigenti di servizi, operatori a diretto contatto con gli utenti. Dato lo sviluppo in atto degli studi e delle sperimentazioni nel settore, periodicamente si provvederà alla riedizione riveduta e aggiornata dei fascicoli: a tal fine si sarà grati a chiunque invierà osservazioni, formulerà proposte di modifica ed integrazione dei testi, segnalerà studi ed esperienze significative indirizzando alla Divisione Studi dell'AAI - Via Giovanni Lanza 194 Roma (00184).

### FASCICOLI GIA' PUBBLICATI:

n. 1 - L'Istituto per anziani sani . . . . .	L.	500
n. 2 - Il CRES - Centro Ricreativo Educativo Scolastico . . . . .	»	f.c.
n. 3 - La ricerca per l'intervento sociale . . . . .	»	500
n. 4 - L'assistenza agli anziani in istituto . . . . .	»	1.000
n. 5 - Il refettorio scolastico . . . . .	»	800
n. 6 - Il seminternato per scolarizzabili . . . . .	»	1.000
n. 7 - Il servizio di medicina scolastica . . . . .	»	1.000
n. 8 - Gli impianti sportivi di base . . . . .	»	1.000
n. 9 - L'Istituto Educativo Assistenziale - IEA . . . . .	»	1.000
n. 10 - Il servizio di assistenza economica . . . . .	»	1.000
n. 11 - I servizi per disadattati in età evolutiva con manifestazioni antisociali . . . . .	»	1.000
n. 12 - La casa di rieducazione . . . . .	»	1.000
n. 13 - L'Istituto geriatrico . . . . .	»	1.000
n. 14 - L'Adozione speciale . . . . .	»	1.000
n. 15 - Il CMPP - Centro Medico Psico Pedagogico . . . . .	»	1.000
n. 16 - I servizi di assistenza domiciliare . . . . .	»	1.000
n. 17 - La scuola materna . . . . .	»	1.000
n. 18 - Il segretariato sociale . . . . .	»	1.000
n. 19 - Il laboratorio protetto . . . . .	»	1.000
n. 20 - I campi gioco . . . . .	»	1.000
n. 21 - Il Servizio Sociale per Minorenni . . . . .	»	1.000

Chi desidera acquistare fascicoli della presente collana può versare la somma corrispondente nel c/c 1/15563 intestato all'AAI - Gestione pubblicazioni - Via Giovanni Lanza n. 194, Roma (00184) o rivolgersi agli Uffici provinciali dell'AAI, in ogni città capoluogo di provincia.

Prezzo L. 1.000