

## 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. Cioé, 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.