

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 varia 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

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

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

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 usciere autista. Stipendi e indennità varie

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

UFFICIO DISTRETTUALE (REGIONALE) SERVIZIO SOCIALE MINORENNI « MEDIO »

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
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) prigionie 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 minorile; 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, Provincie, 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 sè 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