

OMAGGIO

IL SERVIZIO SOCIALE PER MINORENNI

con manifestazioni antisociali

Sussidi tecnici per i servizi sociali

Fascicolo N. 21

IL SERVIZIO SOCIALE
PER MINORENNI
con manifestazioni antisociali

Roma - 1972

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

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

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

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

I N D I C E

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

Cap. 4° - *La metodologia degli interventi del Servizio Sociale* . Pag. 55

1. Aspetti generali	»	55
2. Documentazione sull'ambiente	»	61
3. Rapporti con i minori: <i>Situazione dei minori segnalati - Incontro con i minori (Affidamento al Servizio Sociale)</i>	»	63
4. Rapporti con l'ambiente	»	69
5. Collaborazione con enti e servizi	»	74
6. Rapporti con colleghi assistenti sociali, con consulenti psicologi e psichiatri	»	78
7. Formazione professionale	»	80
8. Prospettive	»	81

Cap. 5° - *Personale - Attrezzature - Costi* » 85

1. La Sezione distaccata	»	87
2. L'Ufficio distrettuale di Servizio Sociale Minorenni	»	88
3. Attrezzatura	»	90
4. Costi	»	90

Appendice - *Origini del Servizio Sociale Minorenni e sua integrazione nelle strutture rieducative* » 97

1. Origini e prima fase di sperimentazione	»	97
2. Integrazione del Servizio Sociale nelle strutture rieducative: <i>Dipendenza dal Ministero di Grazia e Giustizia - Servizio facente parte del Centro Rieducazione Minorenni (C.R.M.) - Rapporti con istituti e servizi del C.R.M. - Collegamento con il Tribunale per i Minorenni e l'Autorità giudiziaria in genere</i>	»	102

PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO PRIMO

IL SERVIZIO SOCIALE MINORENNI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO SECONDO

GLI UTENTI DEL SERVIZIO SOCIALE MINORENNI

1. CONNOTAZIONI GIURIDICO-COMPORTAMENTALI

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

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

2. VALUTAZIONE DISCREZIONALE DEL GIUDICE

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

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

Mentre nell'ambito della competenza amministrativa (riedu-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. SOGGETTI CHE RIENTRANO NELLA COMPETENZA PENALE

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

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

Un recente studio del CENSIS dà una valutazione che è

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. SOGGETTI CHE RIENTRANO NELLA COMPETENZA AMMINISTRATIVA

La segnalazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il gruppo di utenti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Struttura familiare e classe di appartenenza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ambiente sociale

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

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

Schematicamente si possono avere:

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

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

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

valori, comportamenti del tutto diversi dal contesto sociale circostante.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In contrapposto, quanto sono cambiati i servizi rieducativi?