## CAMERA DEI DEPUTATI

# ATTI

DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA MISERIA IN ITALIA E SUI MEZZI PER COMBATTERLA

VOL. XII

MONOGRAFIE
ESPERIENZE DI SERVIZIO SOCIALE











## CAMERA DEI DEPUTATI

## ATTI

DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA MISERIA IN ITALIA E SUI MEZZI PER COMBATTERLA

VOL. XII

MONOGRAFIE
ESPERIENZE DI SERVIZIO SOCIALE



#### COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA MISERIA IN ITALIA E SUI MEZZI PER COMBATTERLA

Ezio Vigorelli, presidente; Lodovico Montini, vicepresidente; Cesare Bensi ed Ermenegildo Bertola, segretari.

Mario Alicata, Gaetano Ambrico, Laura Bianchini, Maria Lisa Cinciari Rodano, Alfredo Covelli, Umberto Delle Fave, Beniamino De Maria, Salvatore Mannironi, Giuliana Nenni, Maria Nicotra, Giovanni Palazzolo, Luigi Palmieri, Luigi Polano, Adolfo Quintieri, Ercole Rocchetti, Domenico Sartor, Riccardo Walter, membri.

#### ATTI DELLA COMMISSIONE

- I RELAZIONE GENERALE
- II INDAGINI TECNICHE Condizioni di vita delle classi misere.
- III INDAGINI TECNICHE Legislazione assistenziale.
- IV INDAGINI TECNICHE Criteri e metodi di assistenza.
- V Indagini tecniche Mezzi finanziari per l'assistenza.
- VI INDAGINI DELLE DELEGAZIONI PARLAMENTARI La miseria nelle grandi città.
- VII INDAGINI DELLE DELEGAZIONI PARLAMENTARI La miseria in alcune zone depresse.
- VIII Monografie Problemi economico-sociali della miseria.
  - IX Monografie Aspetti particolari di miseria.
  - X Monografie Sistemi di sicurezza sociale.
- XI Monografie Previdenza sociale e assistenza sanitaria.
- XII Monografie Esperienze di servizio sociale.
- XIII DOCUMENTAZIONI Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia
- XIV Inchiesta a carattere comunitario Risultati e orientamenti.

## INDICE DEL VOLUME

RIGO INNOCENTI - Il servizio sociale di fabbrica	pag.	9
Josette Lupinacci - Funzione tipica del servizio sociale come metodo di assistenza in alcuni Paesi stranieri .	'n	31
come metodo di assistenza in arcam i acsi stranteri .	,,	
Manlio Massa - Esperimento di coordinamento assisten-		
ziale nella città di Milano	<b>»</b>	151



## Rigo Innocenti

direttore dei servizi sociali della società Olivetti di Ivrea

IL SERVIZIO SOCIALE DI FABBRICA

Hanno collaborato alla redazione della monografia la dott. M. L. Addario, direttrice della Scuola per assistenti sociali di Torino, e la dott. P. Tarugi, direttrice della Scuola per assistenti sociali unsas di Milano.

## INDICE

1.	Il servizio sociale di fabbrica dal 1921 ad oggi	•	pag.	13
2.	Profilo professionale dell'assistente sociale di fabbrica		<b>»</b>	18
3.	Servizio sociale e relazioni umane di fabbrica	•	<b>»</b>	25
Bi	bliografia	•	<b>)</b> )	29



#### 1. Il servizio sociale di fabbrica dal 1921 ad oggi

« Per assistenza o servizio sociale s'intende ogni sforzo, ogni azione che mira a sollevare le sofferenze provenienti dall'indigenza allo scopo di rimettere gli individui e le loro famiglie nelle condizioni normali di esistenza, elevarne il livello di vita, e tutto ciò attraverso il servizio sociale dei casi individuali, quello dei casi collettivi, l'azione legislativa ed amministrativa delle collettività, le ricerche e le inchieste sociali ». Questa la definizione proposta a Parigi nel 1928 in occasione del Congresso internazionale di Servizio sociale.

In questi ultimi anni tale asserto è stato convalidato e rafforzato dalla formulazione di nuove teorie nel campo sociale.

Già alla fine del secolo scorso insieme all'industrializzazione delle imprese andavano diffondendosi le dottrine sulla organizzazione scientifica del lavoro, le quali, mettendo sempre più in evidenza l'importanza del fattore umano nel campo della produzione, ne promuovevano la valorizzazione da parte di coloro che a tale produzione erano più direttamente interessati.

Sorgevano così, dapprima nei paesi anglosassoni ed in seguito nelle altre nazioni, opere e provvedimenti a carattere sociale, che, ispirandosi a principî di solidarietà umana, si proponevano di alleviare i disagi dell'operaio. Lo scopo immediato di questa istituzione è il miglioramento delle condizioni morali e materiali del lavoratore nella vita familiare ed in quella di lavoro; medici, psicologi, scienziati illustri spesso uniti in una lodevole collaborazione cercarono la migliore soluzione di questo problema.

Sarebbe difficile mettere in rilievo fino a qual punto il sentimento « sociale umanitario » sia all'origine di tale movimento, e dove questo si confonda o addirittura ceda il posto al fattore utilitaristico. Tuttavia un fatto è innegabile: il riconoscimento dell'importanza del fattore « uomo » nel campo della produzione e della conseguente necessità di una tutela della sua incolumità fisica e morale.

Questo movimento di carattere generale non manca di avere giustificate ripercussioni anche nel nostro paese, ove, durante la prima guerra mondiale, si formarono i primi « comitati di assistenza civile » che estesero la loro opera dai combattenti e loro familiari, ai lavoratori degli stabilimenti ausiliari, maestranza quasi esclusivamente composta di donne e fanciulli, in conseguenza del richiamo alle armi degli uomini.

Tali comitati si valevano del servizio volontario di tutti i cittadini che volessero aderire ad una sì vasta opera di solidarietà.

Nel 1921 assistiamo alla fondazione dell'Istituto italiano per l'assistenza sociale, promosso a Milano da sociologi insigni fra i quali il prof. Luigi Devoto e il prof. Gaetano Ronzoni, per la preparazione tecnica di personale capace di porgere aiuto a quanti abbisognassero di amorevole interessamento; e allo scopo di svolgere fra le maestranze industriali un'azione di operante fraternità per il loro elevamento spirituale e per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Tali esperienze assai importanti in rapporto alle esigenze di questa nuova attività, unite ad una preparazione tecnica in corsi accelerati tenutisi a Milano negli anni 1921, 1923, 1926, assicurano la formazione professionale delle così dette « Segretarie sociali » che introdotte nelle fabbriche stabilirono i primi contatti con le maestranze nell'ambiente stesso del lavoro, iniziando così una paziente e feconda opera di assistenza materiale, morale e ricreativa.

Furono le circostanze contingenti determinatesi in quel dopoguerra a far sì che la prima realizzazione del Servizio sociale in Italia si rivolgesse al campo dell'industria, ove esso appariva più necessario per innumerevoli ragioni, fra le quali, non ultima, l'introduzione in campo nazionale come in quello internazionale delle nuove forme di legge sulle assicurazioni sociali obbligatorie, la cui applicazione pratica dava spesso luogo a problemi e a questioni risolvibili solo con la collaborazione di personale adeguatamente preparato.

Una legislazione sociale già iniziata dal Cavour in Piemonte e fondata sullo spirito di mutuo soccorso, non mai spento fra le popolazioni italiane, prende sviluppo nei primi decenni del secolo XX e negli anni successivi nel campo dell'assistenza sociale, della previdenza e della protezione del lavoro, concretizzandosi nei trattati di pace che seguirono la fine della guerra mondiale: infatti una parte di questi trattati (trattato di Versailles 28-6-1919 e trattato di S. Germain 10-9-1919) è riservata all'attuazione di un programma universale che implica l'adozione di uniformi condizioni di lavoro equo ed umano, per l'uomo, la donna e il fanciullo.

L'attuazione di questo programma è demandata ad un'organizzazione permanente (Bureau International du Travail).

È del primo dopoguerra l'evoluzione e la legislazione delle norme previdenziali che, sull'esempio degli altri Stati europei, in particolar modo della Germania, erano vigenti in Italia già dalla fine del secolo scorso, con un carattere però del tutto privato e facoltativo.

Nel 1898 si avrà un carattere di obbligatorietà solo per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, e con questa attuazione l'attenzione degli organi del governo fu richiamata non solo sulle necessità di un indennizzo, ma principalmente sul valore sociale della prevenzione degli infortuni.

Nello stesso anno 1898 nacque la Cassa nazionale di previdenza per gli operai (legge 17 luglio n. 350) che aveva come base l'assicurazione d'invalidità e vecchiaia con carattere facoltativo.

Nel 1902 e nel 1907 si provvede alla tutela del lavoro femminile e del lavoro dei fanciulli. Ma il fiorire di queste leggi nel campo del lavoro non produceva che pochi benefici per l'inosservanza dei vari progetti e la non concreta attuazione degli istituti protettivi e previdenziali. A questo proposito si rese necessaria, nel 1912, l'istituzione di un corpo d'ispettori dell'industria e del lavoro per assicurare la vigilanza e l'uniforme e completa applicazione delle leggi sociali.

Ma sarà solo nel 1919 l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria di invalidità e vecchiaia (legge 21 aprile n. 603), intesa come estensione del privilegio già esistente per i lavoratori addetti a stabilimenti ausiliari dello Stato. Ha inizio nello stesso anno 1919 l'assicurazione contro la disoccupazione, con applicazione reale dal 1° gennaio 1920, e solo nel 1927 si perviene all'assicurazione contro la tubercolosi.

Grande importanza hanno avuto nel 1923 le disposizioni per l'igiene del lavoro: l'orario di lavoro viene ridotto per gli operai ed impiegati nelle aziende industriali e commerciali a 8 ore lavorative giornaliere, quarantotto settimanali.

Attraverso un contratto collettivo dell'11 ottobre 1934 si perviene ad un'altra forma assistenziale: gli assegni familiari sorti allo scopo di venire in aiuto ai lavoratori dell'industria, aventi una famiglia a carico, ai quali fosse stata applicata la riduzione dell'orario di lavoro e di salario conseguente all'introduzione della settimana lavorativa di quaranta ore, ed estesi poi a tutti i lavoratori dell'industria.

Ben poche disposizioni furono emanate nel periodo bellico. Nel 1941, con contratto collettivo del 23-6 viene introdotto un sistema di integrazione di guadagni per gli operai dell'industria costretti ad un lavoro a orario ridotto per la diminuita produzione.

Parallelamente, molte altre leggi si erano sviluppate sia nella

particolare forma protettiva che assicurativa, fra le quali meritano particolare menzione le leggi sulla tutela della maternità (22 marzo 1934), leggi sulle malattie professionali (decreto 13 maggio 1929 e perfezionato con il regio decreto 12 agosto 1935 - regio decreto 15 dicembre 1936, regolamento 25 gennaio 1937 e 12 aprile 1943).

La legge dell'11 gennaio 1943 regola e mette in atto le disposizioni delle assicurazioni generali contro le malattie, dando vita all'Istituto nazionale per l'assistenza di malattia ai lavoratori, che unificò e fuse in sè le Casse mutue precedentemente esistenti: la Cassa malattia addetti al commercio, la Federazione nazionale delle Casse mutue di malattia per i lavoratori dell'industria e l'Istituto nazionale di assicurazione per i lavoratori delle aziende di credito, delle assicurazioni e dei servizi tributari.

Il periodo contrassegnato da iniziative di carattere volontariofilantropico, che si era iniziato nel primo dopoguerra, terminò nel 1928 con l'istituzione a Roma della prima scuola di assistenti sociali. Vi si accedeva con un diploma di laurea, o in mancanza di questo con un diploma di scuola media superiore. Erano gli anni in cui il regime fascista compieva la sua opera di penetrazione in tutti i settori della vita nazionale. Anche la funzione assistenziale venne gradatamente assorbita dal partito.

Il metodo del servizio sociale basato sullo studio e la cura della persona umana fu considerato un'ottima arma propagandistica per la penetrazione politica. Con questi intendimenti nacque la prima scuola di assistenti sociali.

È evidente che nata con questi principì la scuola avrebbe avuto dei caratteri che deformavano la base su cui doveva poggiare l'opera delle assistenti sociali, se non vi fossero stati coloro che privatamente continuavano a coltivare il servizio sociale e vedere come fine ultimo la valorizzazione della persona umana.

Nel 1934 anche l'organizzazione dei lavoratori dell'industria aveva istituito il suo servizio sociale presso le sedi provinciali delle Unioni sindacali, e presso le più importanti Delegazioni di zona. Prima della seconda guerra mondiale, per l'ordinamento politico e sindacale allora vigente in Italia, esisteva un'approssimativa suddivisione dei compiti fra le due organizzazioni che dipendevano rispettivamente dalla Confederazione dei datori di lavoro e dalla Confederazione dei lavoratori dell'industria.

Teoricamente avrebbero dovuto ricorrere all'assistenza sociale di fabbrica tutti gli addetti agli stabilimenti, mentre gli altri lavoratori avrebbero dovuto rivolgersi all'assistenza non di fabbrica. Ciò costituiva un assurdo perchè era in contrasto con il concetto di servizio sociale; inoltre erano facili duplicati ed interferenze.

La caduta del regime fascista e la fine della seconda guerra mondiale segnarono un terzo periodo nella storia dell'assistenza sociale in Italia, sia riguardo alla sua organizzazione che ai nuovi orientamenti.

Molte aziende approfittarono della confusione creatasi per interrompere il servizio di fabbrica, per organizzarlo diversamente o per gestirlo in proprio; quindi il servizio sociale dell'organizzazione sindacale e dei lavoratori andò in gran parte disperso.

Attualmente le cose sono peggiorate a causa dell'interferenza di altri enti nel campo assistenziale aziendale. Tra questi oltre alle Associazioni industriali territoriali della Confindustria si hanno: l'onarmo, sorta alcuni anni fa con lo scopo di perseguire un'assistenza morale e religiosa, che dopo il 1934 estese le sue attività a tutti i settori del servizio sociale riguardanti il lavoro industriale, e che con un'azione capillare estende gradatamente la sua organizzazione valendosi dell'opera di 159 assistenti sociali per circa 460 stabilimenti.

Inoltre il servizio sociale è svolto dall'ucid, sorta recentemente come sezione di un'organizzazione internazionale degli industriali cattolici, e da altri enti aventi funzioni di patronato come le ACLI, l'INCA, ecc., che si sono moltiplicati in rapporto al numero dei partiti politici.

Spesso accade che questi enti indichino sotto il nome di assistenza sociale il disbrigo di pratiche, oppure d'interventi assistenziali o sindacali che nulla hanno a che fare col servizio sociale di fabbrica vero e proprio.

Dal canto suo lo Stato italiano non ha ancora affrontato il problema relativo al servizio sociale. I problemi provocati dalla guerra ed emersi in tutta la loro gravità e realtà nel dopoguerra hanno contribuito ad arricchire di nuovi significati il concetto di assistenza sociale, improntato ad una maggiore sensibilità verso il contenuto umano e psicologico dei fenomeni di questo periodo.

Quanto si fa attualmente in Italia è dovuto per lo più all'iniziativa privata; così sono sorti i servizi sociali presso la Olivetti, la Fiat, la Marzotto ecc. Tuttavia si delineano i primi sintomi di un debole risveglio dell'interesse governativo verso questo importante settore.

Il servizio sociale attende ancora in Italia un ordinamento giuridico, sia per quanto riguarda il riconoscimento delle scuole di servizio sociale, sia per quanto riguarda la professione degli assistenti sociali che già svolgono di fatto una notevole attività in parecchi settori.

#### 2. Profilo professionale dell'assistente sociale di fabbrica

Accanto all'assistenza sociale obbligatoria (imposta alle aziende dalle varie leggi sociali in materia di assicurazioni, previdenza, mutualità, prevenzione infortuni, igiene, lavoro delle donne e dei fanciulli, ecc.) ed all'assistenza volontaria, costituita dalle opere di assistenza aziendali a cui moltissime industrie danno vita attraverso impianti sanitari, sportivi, ricreativi, colonie marine, montane, asilinido, case di convalescenza, ospedali, scuole, spacci cooperativi, abitazioni ecc., si insinua il servizio sociale di fabbrica.

Detta attività, in base ai più moderni concetti, prende in particolare considerazione i bisogni dei singoli lavoratori, anche se non dovuti all'indigenza, per la migliore valorizzazione dell'individuo, la protezione e lo sviluppo della sua personalità, il suo miglior inserimento nell'ambiente che gli è proprio.

Il servizio sociale di fabbrica presenta inoltre un caratteristico rilievo, che è quello di integrare e stimolare ogni altra forma di assistenza che si svolga nell'ambiente industriale sia sotto l'imperio della legge, sia per liberale disposizione dei datori di lavoro e dei lavoratori, funzionando anzi quasi da elemento catalizzatore delle altre attività.

Le assistenti sociali di fabbrica (possiamo usare il femminile senza tema di errare, perchè se nel campo del lavoro sociale si cimentano con promettente fortuna anche gli uomini, il servizio sociale aziendale è per ora di preferenza riservato alle donne) che rappresentano gli elementi tecnici appositamente e particolarmente preparati nelle scuole di assistenza sociale, sono a disposizione dei lavoratori per il disbrigo delle loro necessità individuali e familiari e costituiscono il pernio degli uffici di assistenza, che sono in fondo, per la maggior parte, uffici di consulenza e di disbrigo dell'attività assistenziale e che tanto contribuiscono a rasserenare l'animo dei lavoratori ed a meglio disporli verso l'azienda.

Le prestazioni richieste alle assistenti offrono loro infinite e svariate occasioni di utile e provetto intervento, che recano indubbiamente notevoli vantaggi ai singoli, ma anche l'incentivo per realizzazioni di più vasto raggio, che si concretano in un'abbondante opera di divulgazione, di chiarimento e di acume interpretativo delle norme legislative di vasta applicazione nel campo sociale e privato.

Infinite ed imprevedute sono le sfumature e le sfaccettature che il servizio sociale di fabbrica presenta e che non sono suscettibili di facile elencazione e raggruppamento per la disparata varietà. Potremmo tentare di riassumerle nella classificazione generica di attività benefico-assistenziale, di patrocinio degli interessi e dei diritti

dei lavoratori nel campo della legislazione sociale e del diritto in genere — aspetti questi che sono i più accessibili e graditi agli interessati — ma il contenuto del servizio sociale è qualche cosa di ben diverso da quello che non siano le procedure amministrative, le controversie per l'applicazione delle varie leggi, ecc. Il servizio sociale, pur non rinnegando quella tendenza che fu definita « assistenziale », tende ad assumere mansioni da svolgere di preferenza in seno alle aziende e strettamente inerenti al problema umano del lavoro.

Per raggiungere l'obiettivo fondamentale del servizio sociale, che è quello dell'adattamento dell'uomo alle sue condizioni di esistenza, occorre essenzialmente un'azione individuale, che diviene tanto più necessaria quanto più gli organismi dove l'uomo vive e lavora divengono vasti e complessi. Pertanto il lavoratore sociale diventa necessariamente uno specialista dell'umano e dell'individuale.

Ma questa aspirazione è ancora ben lontana da una piena e ben riuscita affermazione nella realtà. Troppe incombenze di ordine materiale, amministrativo e burocratico gravano ancora sulle spalle delle assistenti sociali per diretto incarico degli interessati e degli uffici del personale delle varie aziende, che ancora non sanno assurgere ad una concezione più elevata e adeguata del servizio sociale. Le assistenti hanno cercato e cercano di reagire a queste ed altre deviazioni, ma pur di rendere bene accetta l'opera loro non possono rifiutarsi a tali deprecate prestazioni.

Per porre rimedio a questi inconvenienti, oltre che far leva su una preparazione delle assistenti sempre più rispondente all'elevatezza e complessità dei loro compiti e su una maggiore e più adeguata considerazione verso la nuova professione sociale che esse impersonano, sarebbe necessario anche, in molti casi, poter modificare la struttura dell'organo tecnico, cioè degli uffici di assistenza sociale, assegnando alle assistenti la collaborazione di altri elementi su cui scaricare la materiale esecuzione di talune pratiche, che sottraggono tanto tempo che potrebbe essere più utilmente impiegato in prestazioni diverse e più elevate e che hanno maggiore attinenza con l'intima essenza altamente educativa e formativa del servizio sociale.

La maggiore efficacia formativa — infatti — è raggiunta di preferenza attraverso i rapporti personali improntati alla massima semplicità e spontaneità: per questo si reputa necessaria una permanenza più lunga dell'assistente presso ogni azienda per facilitare la possibilità di contatti e di rapporti personali con i lavoratori, sì che a questi sia permessa, per qualche istante, l'evasione psicologica dal loro ambiente di lavoro per ritrovare se stessi nella totalità della loro personalità e delle loro esigenze (e tutto ciò con maggiore comodità pratica loro e vantaggio dell'azienda, perchè non è più necessario

ricorrere a forzate assenze dal lavoro). Inoltre l'assistente che sappia e voglia creare l'atmosfera sociale trae occasione da ogni aspetto delle sue mansioni per giungere a questo risultato: una richiesta di consiglio, d'informazione, un incoraggiamento, l'intuizione di un desiderio, di un'aspirazione, di uno stato d'animo, tutto può dar luogo ad un'estrinsecazione di attività da parte dell'assistente, che abbia un contenuto formativo ed assistenziale ad un tempo. È così che l'assistente sociale diviene l'amica, l'interprete, la guida spirituale dei suoi assistiti, se ne ha la capacità e se agisce rispettando ed incoraggiando la loro personalità.

Partendo dal presupposto dell'importanza che ha il fattore umano nell'industria, come d'altronde in ogni riunione di persone che collaborino ad uno stesso fine e di cui esso costituisca la vitalità solidale ed organica e l'elemento motore, e tenuto presente lo scopo precipuo del servizio sociale, che è quello di dare alla personalità umana il posto che deve avere in seno all'azienda, nella consapevolezza della sua responsabilità, dei suoi diritti e dei suoi doveri, è chiaro che il servizio sociale è intimamente interessato a tutti i problemi che, valorizzando il fattore umano, tendono a dare al tempo stesso un migliore assetto al processo produttivo.

Sotto questo profilo la persona del lavoratore è oggetto di una ininterrotta assistenza che prende aspetti diversi, richiede competenze particolari ed è caratterizzata da un'identica finalità che si riassume nella preservazione gelosa della personalità umana, in cui si alleano in forme di assistenza preventiva, scaturite da una concezione unitaria della personalità umana, le scienze biologiche e psicologiche.

Ma queste scienze e le loro applicazioni non bastano, per quanto siano le più adatte ad occuparsi del «fattore umano» nell'azienda. Specie se dalla considerazione delle verità a valore generale si vuol passare a quella dei singoli lavoratori e delle particolari situazioni personali nelle quali questi operano nei singoli momenti della giornata e della vita di lavoro, è opportuno seguire altre vie, più intuitive che razionali, e pertanto per intendere e seguire le varie situazioni personali la scienza è costretta ad allearsi con l'assistenza sociale.

Gli assistenti sociali, provveduti dei necessari insegnamenti nel campo della psicologia pura ed applicata, nonchè della biologia, delle scienze mediche, giuridiche, economiche, per la formazione culturale che ricevono nelle apposite scuole di servizio sociale, offrono sufficienti garanzie per assolvere i compiti sempre più vasti cui essi aspirano, in collaborazione con i quadri tecnici delle aziende e con gli specialisti di ogni particolare attività.

Pertanto le assistenti di fabbrica, oltre ai compiti che hanno svolto sin qui e che dovranno continuare a svolgere subordinatamente alle necessità materiali del nostro Paese ed all'attrezzatura del nostro sistema e dei nostri congegni assistenziali, potrebbero essere proficuamente utilizzate come addette allo studio delle condizioni del lavoro aziendale, in vista di suggerire agli organi direttivi dell'azienda quei perfezionamenti che permettano di aumentare il benessere dell'operaio riducendogli la fatica senza ridurre il suo rendimento, e potrebbero essere utilizzate anche come guide psicologiche degli operai allo scopo di sviluppare in loro il senso di responsabilità aziendale, l'amore per il proprio lavoro, lo spirito di iniziativa e di collaborazione. Inoltre dovrebbe essere possibile alle assistenti di svolgere la loro missione di educatrici dei lavoratori nel senso di incoraggiarli a determinate letture, di tenere ed organizzare per essi cicli di conversazioni di cultura generale e tecnica per dar loro la possibilità di migliorarsi come cittadini e nella loro attività professionale.

Tutto questo, naturalmente, presume un adeguato addestramento delle assistenti sociali destinate alla fabbrica ed una riqualificazione professionale per quelle che già vi lavorano da molti anni, nonchè una maggiore disponibilità di tempo nell'ambito di ogni singola azienda unitamente ad un più stretto rapporto di collaborazione fra gli organi direttivi dell'azienda e le assistenti sociali, in modo da dar loro una maggiore autorevolezza funzionale nei confronti degli organi direttivi stessi.

Quest'affermazione circa il raggiungimento degli obiettivi che il servizio sociale di fabbrica si propone per il suo miglioramento pone in pieno il problema della professione e del suo esercizio.

Le assistenti sociali che disimpegnano le loro mansioni nelle fabbriche dipendono da appositi istituti creati da tempo per la realizzazione di questo particolare servizio aziendale oppure sono emissarie di organizzazioni sindacali e parasindacali o fanno organicamente parte delle ditte.

Il collegamento delle assistenti con organizzazioni sindacali e parasindacali (e quindi aventi carattere politico o confessionale) ha il torto di subordinare, in modo funzionale, la professionalità del servizio sociale ad altri obiettivi che non sono proprio quelli del servizio sociale.

La questione se gli assistenti sociali debbano o no assumere anche compiti sindacali, come, sia pur eccezionalmente, è avvenuto in qualche Paese straniero in occasione di impossibiltà di funzionamento da parte degli organi sindacali, è stata molto discussa e studiata. Ma praticamente si è venuti ad una soluzione contraria a questa, che viene considerata una deviazione del servizio sociale, ritenendosi dai più che avendo l'attività dei sindacati un substrato

politico il servizio sociale non può rivolgersi verso questa direzione, sotto pena di venir meno alle sue caratteristiche e finalità.

La preparazione di esperto specialista dei problemi sociali consente virtualmente all'assistente sociale di interferire nello studio e nell'esame di tutti i problemi del lavoro: ma se l'assistente vuol fare del vero servizio sociale deve evitare di assumere dei compiti che facciano della sua attività uno strumento di parte, suscettibile di parzialità e di passionalità, e che vengano in definitiva a restringere il suo campo di azione.

E veniamo all'altra ipotesi, a quella cioè dell'appartenenza delle assistenti all'azienda in cui operano. In questo caso si crea evidentemente un legame che rende le assistenti più vicine all'intima vita aziendale, ma tale situazione può nondimeno ingenerare negli interessati il timore che l'attività dell'assistente non sia interamente distaccata da ogni interesse aziendale particolaristico e che in qualche modo venga meno la sua discrezionalità nello svolgimento dei propri compiti.

Di questi timori e pregiudizi, che possono sorgere non soltanto nei riguardi delle assistenti dipendenti da un'azienda, ma anche nei confronti di altri elementi che riservano ad un'azienda l'esercizio della propria professione, come ad esempio il medico, l'assistente sociale degna di questo nome ha facilmente ragione con l'impostazione che essa sa dare al suo lavoro, con il prestigio personale e professionale che unitamente alla fiducia essa è capace di conquistarsi presso gli organi direttivi dell'azienda ed i collaboratori degli altri settori aziendali (amministrativi, tecnici, sanitari ecc.).

Si può osservare giustamente che il mancato riconoscimento giuridico della professione concorre certamente, in difetto di particolari, evidenti requisiti personali, a svalutare moralmente, istituzionalmente ed economicamente la figura dell'assistente.

La situazione di diritto ha indubbiamente il suo peso negativo: infatti nella determinazione della categoria cui assegnare l'assistente — in mancanza del riconoscimento giuridico del diploma di assistente — si fa ancora ricorso al titolo di studio legale, di cui essa era in possesso al momento dell'iscrizione alla scuola di servizio sociale, senza che si tenga alcun conto della specifica preparazione culturale e professionale ulteriormente ricevuta e che ha importato per lo meno un biennio di studi parauniversitari. Questo inconveniente è bene avvertire che non si verifica solo nelle fabbriche, ma in qualunque istituzione pubblica o privata presso la quale l'assistente sia assunta.

Il mancato riconoscimento professionale ad ogni effetto ha una notevole ripercussione negativa anche sotto un altro punto di vista, concernente la necessità di salvaguardare al lavoratore sociale la responsabilità tecnica del suo compito, sì da mantenere integre le finalità senza incorrere in deviazioni ed in deformazioni che, oltre a compromettere irreparabilmente la personalità professionale e morale dell'assistente, ne pregiudicano notevolmente l'attività.

Non di rado infatti si verifica che tra chi dirige e chi ha la parte esecutiva di un lavoro sociale si determinano situazioni d'incomprensione e di diversità di vedute, che mettono l'assistente in condizione di limitare lo sviluppo del quadro sociale completo, che fa quasi sempre da sfondo anche alla più banale e normale richiesta di assistenza (magari di puro carattere amministrativo), sempre che vi sia la possibilità di mettere in moto i congegni che debbono presiedere ad un vero lavoro sociale.

Entra, quindi, in giuoco la questione della dirigenza del servizio sociale, che per mettersi al livello del movimento di opinione, quale si è sviluppato e si perfeziona attraverso discussioni e pubblicazioni nel campo nazionale ed internazionale, deve adeguarsi alle esigenze della vita di fabbrica in continuo divenire.

Quali debbono essere i rapporti tra il servizio sociale di fabbrica ed il servizio personale?

Ad entrambi questi servizi fa capo tutto quanto riguarda il fattore umano nel lavoro, tanto che si è perfino discusso se non fosse opportuna e consigliabile la loro fusione, sì che le mansioni dell'uno possano essere indifferentemente svolte dagli appartenenti all'altro servizio e viceversa, cosa che a tutta prima pare possibile ed in qualche azienda viene anche praticata, nella tuttora persistente ignoranza dell'essenza e della finalità del servizio sociale e dei criteri che lo differenziano dal funzionamento e dai compiti di un ufficio del personale, specie se concepito sui vecchi schemi tradizionali.

Ricorre purtroppo ancora una volta la mentalità che l'esercizio del servizio sociale non può essere effettuato senza un'adeguata esplicita preparazione professionale; mentre è chiaro che qualità di mente e di cuore non possono sostituire tale preparazione perchè il servizio sociale è una nuova difficile professione.

L'identificazione dei compiti e la conseguente fusione tra i due uffici e rispettivi compiti sarebbe possibile e lo sarà forse in futuro, quando per gli addetti al servizio personale sarà richiesta la preparazione specifica e sociale che si dà alle assistenti: partecipando di uno stesso modo di vedere, d'intuire e di risolvere i problemi sociali ed umani sarà più agevole una più stretta collaborazione in cui ciascuno assumerà quei compiti più aderenti alle attitudini, alle caratteristiche ed alle preferenze individuali.

Resta ora da considerare l'ultima ipotesi formulata, quella cioè

dell'appartenenza dell'assistente sociale ad un'istituzione che si proponga essenzialmente l'organizzazione tecnica del servizio sociale nell'industria, in piena autonomia e indipendenza da interessi di partiti, di organizzazioni di colore, di coalizioni di qualsiasi natura. Questa, per le caratteristiche del nostro paese, sembra la soluzione più adatta per realizzare un vero e proprio servizio sociale di fabbrica.

E pertanto non poca meraviglia ed altrettanto disappunto ha creato l'anno scorso l'accordo intervenuto tra la Confederazione dell'industria e l'ONARMO, istituzione sorta parecchi anni or sono con particolari intenti di assistenza morale e religiosa agli operai e che ora tende a monopolizzare il servizio sociale nelle fabbriche, frustrando idealità e propositi ben diversi vagheggiati da assistenti e da studiosi dei problemi sociali, per quanto concerne l'organizzazione e lo sviluppo qualitativo dell'assistenza sociale di fabbrica.

Nè le possibilità di sviluppo e di potenziamento vagheggiate e proposte appaiono utopistiche e irrealizzabili se si considerano anche in rapporto all'evoluzione che il servizio ha avuto altrove.

In Francia da tempo il servizio sociale è obbligatorio — in base alla legge — negli stabilimenti con più di 500 dipendenti. A questo servizio provvedono veri e propri funzionari, assunti dalle aziende col beneplacito del Ministero del lavoro, detti «consiglieri del lavoro» e che operano da tramite fra i gruppi aziendali rappresentati nei Comités d'entreprise, cui essi partecipano con voto consultivo, e la Direzione dell'azienda.

In Inghilterra non esiste un servizio sociale con una configurazione autonoma e con compiti circoscritti come in Francia, ma esiste un servizio sociale che è immanente in quel settore dell'organizzazione aziendale che si occupa del personnel management e che si propone l'attuazione di un complesso di atti e di provvedimenti rivolti a creare nelle officine, oltre all'ordine, alla disciplina e al rispetto dei quadri aziendali, la serenità dei lavoratori come singoli, la loro concordia e l'armonia nei loro reciproci rapporti di colleganza e di subordinazione.

Mentre la parte disciplinare e burocratica costituisce l'aspetto tipico, tradizionale della direzione e dell'amministrazione del personale, la seconda parte, di carattere psicologico, psicotecnico, educativo supera la funzione assistenziale ed assurge ad una sfera più alta di funzione tecnico-sociale di tutti gli organi preposti alla cura del personale, risultandone di conseguenza un raggio d'azione enormemente più vasto di quello che non siano gli obiettivi del servizio sociale industriale in Italia.

Sono oramai compiuti più di trent'anni da che le prime assistenti

sociali varcarono in Italia le soglie delle fabbriche a Milano, e successivamente in tutte le provincie e regioni d'Italia, per portare ai lavoratori l'interessamento e l'amorevolezza di un cuore materno, la competenza attiva e fattiva di una professionista per colmare l'incompetenza altrui, divulgare norme d'igiene e di medicina, facilitare l'applicazione umana ed individualizzata di precetti di legislazione sociale ed assistenziale.

Quasi inconsciamente, sotto l'impulso del movente spirituale del loro lavoro, animate da una grande fede nel loro compito — fede che deve sapersi rinnovare ad ogni prova contraria e che deve trasfondersi in coloro che sono assistiti — le assistenti sociali iniziarono anche da noi quella mole di attività che le assise internazionali hanno poi codificato e definito.

Se al servizio sociale di fabbrica si riconosce una fondamentale efficacia nei Paesi dove insieme ad una maggiore consapevolezza della propria responsabilità si è raggiunto anche un più alto benessere, a maggior ragione il servizio sociale dovrà farsi strada nelle nostre aziende, dove il suo compito appare più difficile, ma non meno utile.

#### 3. Servizio sociale e relazioni umane di fabbrica

Nei capitoli precedenti si è cercato di delineare brevemente la evoluzione dei servizi sociali di fabbrica in Italia, il profilo professionale delle assistenti sociali di fabbrica (1), le loro funzioni, i rapporti con gli altri uffici di fabbrica, con le organizzazioni sindacali e le organizzazioni nazionali di categoria.

I limiti di questa monografia ci impediscono di analizzare il servizio sociale di fabbrica in rapporto allo sviluppo storico dei problemi sociali nei vari Paesi e ci costringono quindi ad arrivare a delle conclusioni che possono sembrare aprioristiche in quanto non dimostrate precedentemente dall'analisi dei vari problemi e dalla relativa letteratura.

In ogni modo due sono le possibilità per avvicinare il fondo del problema:

- 1) quella di tracciare uno schema ideale dei servizi sociali e vedere poi quali sono le realtà che ne impediscono l'attuazione;
- 2) quella di risalire da una analisi della situazione industriale ad una possibilità organizzativa dei servizi sociali.

<sup>(1)</sup> Si usa il termine « le assistenti sociali di fabbrica » poichè attualmente il servizio sociale nelle aziende viene svolto quasi esclusivamente da donne; a nostro parere sarebbe augurabile che anche ad assistenti sociali uomini fosse affidato il servizio sociale nelle fabbriche.

L'analisi su esposta presuppone però una indagine sulla struttura politica e sociale delle comunità del Paese e delle correnti di pensiero e di azione che intervengono a modificarne ed in altri casi a cristallizzarne lo sviluppo.

Non è evidentemente questo il nostro compito, ma era necessario accennare ai presupposti che condizionano lo sviluppo del servizio sociale di fabbrica che, nella economia italiana, non è altro che uno strumento sorto per cercare di risolvere contrastanti esigenze del mondo capitalista nel campo industriale.

Qualunque discorso su di una parte della vita di una azienda o delle aziende non può che partire dai rapporti di forza esistenti nel paese e dalla posizione ideologica delle varie correnti per poter venir a quello strumento, piccolo, ma nella vita contingente importante, che è il servizio sociale di fabbrica. Per una esemplificazione pseudo-metodologica si potrebbe dire che in ordine di importanza influiscono sul problema che a noi interessa:

- 1) i rapporti di forza tra i vari partiti del Paese;
- 2) i rapporti di forza delle varie confederazioni del Paese;
- 3) i rapporti di forza delle confederazioni padronali e delle confederazioni dei lavoratori nel Paese;
- 4) lo sviluppo del pensiero e delle azioni degli organismi confessionali che si interessano al nostro problema;
- 5) lo sforzo di alcune aziende isolate per ricercare soluzioni diverse.

È evidente che stando così le cose la nostra monografia dovrebbe avere uno sviluppo storico e politico che in questa sede è solo possibile accennare.

Nei capitoli precedenti abbiamo però chiarito che il servizio sociale di fabbrica è sorto da un lato per iniziativa padronale e da un altro lato deriva da iniziative confessionali nella tradizione cattolica della beneficenza e dell'assistenza.

Questa origine storica ha condizionato sin dall'inizio il lavoro delle assistenti sociali da un lato all'iniziativa ed alcune volte all'arbitrio padronale, dall'altro ad alcuni limiti segnati dall'impostazione confessionale.

Di conseguenza le assistenti sociali si sono trovate quasi sempre ad essere escluse dal centro dei problemi ed a svolgere delle attività e delle iniziative utili, ma pertinenti più al campo dell'assistenza e delle opere sociali che a quello del servizio sociale di fabbrica.

Il presupposto dell'organizzazione industriale in America è la possibilità di cooperazione tra datore di lavoro e lavoratore. Attualmente correnti di pensiero di oltre Atlantico hanno sviluppato il problema delle relazioni umane di fabbrica. Sono state così approfondite la storia dello sviluppo dei rapporti tra datore di lavoro e lavoratore e le forme organizzative e psicologiche di questi rapporti; i problemi dell'adattamento umano al lavoro sono stati avviati a soluzione sia da un punto di vista metodologico che da un punto di vista pratico. D'altro canto è evidente che lo studio di questi rapporti è frutto dell'esperienza di organismi industriali viventi in una condizione sociale ed economica assolutamente differente da quella del nostro Paese.

La condizione essenziale che ha permesso lo sviluppo delle relazioni umane nelle fabbriche americane è la possibilità di collaborazione tra datore di lavoro e lavoratore e la buona volontà di arrivare a questa collaborazione senza nessuna preoccupazione finalistica dei risultati di questa collaborazione.

La situazione italiana è evidentemente molto differente ed anche dove sorga o dovesse sorgere un desiderio di collaborazione la valutazione finalistica sarebbe sempre presente sia da parte dei lavoratori che da parte padronale e limiterebbe la possibilità di sviluppo e di organizzazione interna basata su un accordo.

Quanto è stato detto serve a chiarire in parte che la possibilità di risalire, come si è accennato prima, da una iniziativa particolare ad una situazione generale porterebbe a concordare che è possibile trovare solamente delle soluzioni caso per caso a seconda delle condizioni delle varie aziende.

Nonostante ciò ci è impossibile qui di seguito accennare ad alcune soluzioni organizzative che, attuate, porterebbero immancabilmente ad un miglioramento delle condizioni dei rapporti tra le parti interessate alla situazione della fabbrica:

- 1) un'organizzazione entro ciascuna azienda delle relazioni umane che sia assolutamente indipendente rispetto alle altre direzioni della fabbrica e dipenda direttamente dal Presidente o dall'Amministratore dell'azienda;
- 2) dividere il servizio del personale dai servizi sociali poichè la riunione dei due servizi porterebbe ad una confusione dei problemi sindacali con quelli dei servizi sociali e, di conseguenza, impedirebbe ancor più una possibilità di azione autonoma delle assistenti sociali di fabbrica:
- 3) far intervenire le assistenti sociali, eventualmente in équipe con il medico di fabbrica e con i tecnici, in tutti i problemi dell'assistenza al lavoratore: spostamento del lavoratore da un posto di lavoro ad un altro, riassunzione al lavoro degli ammalati, infortunistica, licenziamenti ecc.

L'assistente sociale può portare a questi problemi l'aiuto di una forma mentis che facilita i rapporti tra i vari elementi della fabbrica e aiuta a risolvere casi particolari che si vengono a creare.

Le assistenti sociali sono qualificate per questo dalla loro preparazione professionale, che le porta a valutare il lato umano dei rapporti di fabbrica.

Naturalmente, come sopra è stato detto, l'autonomia delle assistenti sociali, man mano che esse vengono ad addentrarsi nei problemi della fabbrica, può essere garantita solamente dalla indipendenza della direzione delle relazioni interne dalle altre direzioni dell'azienda.

Una sistemazione razionale del problema delle assistenti sociali di fabbrica può essere proposta, nel campo nazionale, con due provvedimenti:

- 1) riconoscimento delle scuole di assistenza sociale, con conseguente riconoscimento giuridico della professione — provvedimento già in corso (approvato dal Consiglio dei ministri) — riconoscimento che permetterà alle assistenti sociali una maggiore sicurezza di lavoro e maggiori garanzie;
- 2) un corpo nazionale di servizio sociale che affronti non solamente i problemi sociali di fabbrica, ma anche i problemi dell'assistenza comunale e di tutti gli innumerevoli campi dell'assistenza sociale.

Questo provvedimento, che da un punto di vista astratto sembrerebbe poter permettere un notevole passo avanti per la soluzione dei problemi dei servizi sociali del nostro Paese, sarebbe immediatamente annullato dalla burocratizzazione di questo nuovo organismo, dalla difficoltà d'interventi rispetto alle numerose organizzazioni ora esistenti e dal sicuro rischio della perdita di quello slancio volontaristico che è stato finora la caratteristica più positiva dell'iniziativa intrapresa.

Sia qui permesso accennare, se pur questo sia fuori del campo specifico della monografia, che il problema dei servizi sociali del nostro Paese è condizionato dall'urgente necessità del riordinamento di tutta la legislazione previdenziale e dell'assistenza sociale in un testo unico ed organico e la contemporanea creazione di un solo Ente pubblico che raccolga in una snella struttura le funzioni oggi esercitate da una pluralità di organismi.

I redditi eventuali di questo Ente pubblico dovrebbero essere esclusivamente destinati al raggiungimento dei propri fini istituzionali sotto il controllo di una rappresentanza democratica dei lavoratori e delle aziende industriali.

Il problema fondamentale della vita del lavoratore, nell'attività di una azienda moderna, è stato analizzato e studiato da un'ampia letteratura che ha concordemente deprecato la divisione dell'uomomacchina dall'uomo capo-famiglia, dall'uomo cittadino, dall'uomo assistito, dall'uomo sportivo, dall'uomo culturale.

Il lavoratore sociale nell'azienda è continuamente tentato di arrivare ad un superamento di questo problema, ma ci sembra che i limiti delle possibilità del lavoratore sociale non gli permettano di poter effettuare questa unificazione. Ci sembra anche che non sia possibile una sistemazione teorica del problema del servizio sociale di fabbrica. Molti equivoci della letteratura in materia, che hanno portato anche conseguenze nel campo pratico, sono dovuti allo slancio sentimentalmente generoso, ma assolutamente irrazionale, di pensare di poter sistemare ideologicamente questo problema.

Ci sembra che da un punto di vista tecnico non ci sia un problema del servizio sociale di fabbrica, ma un problema dell'uomo e della macchina, degli uomini e delle macchine, degli uomini e delle macchine nell'ambiente in cui lavorano e delle situazioni intercorrenti che si vengono a creare fra loro.

Il problema teorico è quello della sistemazione metodologica di una comunità industriale, delle sue possibilità, delle necessità di sviluppo della responsabilità individuale, della riunificazione delle varie attività dell'uomo entro e fuori la fabbrica, di una progressiva partecipazione del lavoratore alla responsabilità aziendale e alla creazione di aziende nelle quali sia possibile la compartecipazione azionaria del capitale privato e del capitale pubblico (comunità, regione). Solamente una riforma amministrativa che permetta la creazione di comunità concrete e l'organizzazione di un Ente regione e da questo allo Stato con una serie di responsabilità funzionali potrà permettere il verificarsi di quelle condizioni nelle quali il lavoratore sociale abbia un'attiva partecipazione nella vita della comunità della fabbrica e non sia uno strumento, sia pure generoso, di particolari interessi.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- E. L. Brown Social work as a profession New York Russel Foundation 1952.
- N. M. Davis Problemi umani nell'industria Editrice Universitaria Firenze.
- G. FRIEDMANN Problemi umani del macchinismo industriale Einaudi Torino 1949.
- M. Grossmann Il servizio sociale nell'industria Rivista infortuni e malattie professionali n. 1 Gennaio-Febbraio 1948.
  - M. LALOIRE Les relations sociales Dunod, Paris 1947.

- A. OLIVETTI L'ordine politico delle comunità Edizioni di Comunità Roma 1946.
  - A. OLIVETTI Società Stato Comunità Edizioni di Comunità Milano 1952.
- L. Spartaco Rôle et avenir du service social d'entreprise Editions du Comitè d'ètudes de «l'Economie Industrielle» Bruxelles 1946.
- P. Tarugi L'assistenza sociale di fabbrica Tipografia G. De Silvestri Milano 1952.

COMITATO ITALIANO DI SERVIZIO SOCIALE - Lo stato attuale del servizio sociale in Italia e i suoi orientamenti futuri - Roma.

COMITATO ITALIANO DI SERVIZIO SOCIALE - Ordinamento delle scuole Assistenti sociali.

Quaderni anas n. 7-8 - Il servizio sociale di fabbrica - (maggio-agosto 1951).

# Josette Lupinacci segretaria generale dell'Ensiss

FUNZIONE TIPICA DEL SERVIZIO SOCIALE
COME METODO DI ASSISTENZA IN ALCUNI PAESI STRANIERI



## INDICE

Introduzione	pag.	37
SERVIZIO SOCIALE IN INGHILTERRA		
1. Assistenza pubblica	:	
1. La « Poor Law » 1598-1601	<b>»</b>	42
2. Primo Servizio sociale statale	<b>»</b>	43
3. Evoluzione della « Poor Law »	. »	44
4. Assicurazioni sociali e assistenza nei tempi moderni	. »	46
5. «Family Allowance Act, 1945»	» `	47
6. La « National Assistance, 1948 »	, »	47
7. Responsabilità locali	»	48
0. 7		
2. I SERVIZI SOCIALI PUBBLICI		
1. Gli « Almoners » o Assistenti sociali ospedalieri	<b>.</b> ».	49
2. I loro compiti	. · »	50
3. Durata della preparazione professionale	»	51
4. Programma dei corsi	. »	52
5. Protezione all'infanzia e il «Children's Officer»	. »	53
6. Categorie di minori	. »	54
7. Inconvenienti constatati nell'assistenza ai minori	. »	55
8. Proposte essenziali		56
9. Il « Children's Officer » o l'addetto coordinatore	;	
per l'infanzia	. »	58
10. La legge « Children Act, 1948 »	. »	58
11. Il « Probation » o libertà assistita	. : »	59
12. Compiti e funzioni	. »	60
13. Servizio sociale pubblico	. »	61
_ 33 _		

3. I SERVIZI SOCIALI VOLONTARI		•
1. Generalità	pag.	62
2. La Brigata mobile di S. Giovanni (« The st. John		<b>02</b>
Ambulance Brigade »)	»	63
3. Le case del dr. Barnardo («dr. Barnardo's Homes»)	<b>»</b>	64
4. La Federazione nazionale di circoli agricoli giova- nili (« National Federation of Young Farmers		
Clubs »)	<b>»</b>	65
5. L'organizzazione per i soccorsi all'infanzia minorata	,	
(« The Invalid Children's Aid Association »)	»	66
6. Esempio di organizzazione volontaria nella lotta contro la tubercolosi (« Papworth Village Settle-		
ment »)	<b>»</b>	65
7. Alberghi Rowton («Rowton Houses»)	<b>»</b>	67
8. Comitati nazionali per la madre nubile e il bam- bino (« The National Council For The Unmarried		
Mother And Her Child »)	»	67
9. Associazione per l'assistenza alle famiglie (« The		0.0
Family Welfare Association »)	»	68
10. Assistenza alla vecchiaia (« Nuffield Foundation »)	»	69
4. Conclusioni	»	70
SERVIZIO SOCIALE NEGLI STATI UNITI D'AMER	ICA	
1. Assistenza pubblica (Programma federale)		
1. La depressione	pag.	72
2. L'assistenza prima della depressione	»	73
3. Origine della «Social Security Act, 1935 »	<b>»</b>	74
4. La « Social Security Act » e i suoi organi ammi-		
nistrativi	»	76
5. Rapporti fra Governo federale e Governo statale .	»	. 77
6. Esempi di assistenza pubblica in California (Assi-		-
stenza all'infanzia)	<b>»</b>	79
7. Esempi di assistenza pubblica in California (Assi-		
stenza ai ciechi)	<b>»</b>	81

	8. Esempi di assistenza pubblica in California (Assistenza ai vecchi)	pag.	83
	9. Esempi di assistenza pubblica in Luisiana	»	85
2.	Assistenza pubblica (Programma statale)		
	1. Schema organizzativo sul piano statale	»	86
	2. La « California Youth Authority »	×	87
	3. Realizzazioni (California)	»	88
	4. Istituzioni rieducative (California)	» ·	89
	5. Intensificazione del programma educativo (Cali-		
	fornia)	>>	90
	6. Ricerche e statistiche (California)	"	94
	7. Suggerimenti (California)	»	95
	8. La direzione dei servizi (California)	. »	97
	9. « Illinois Institute For Juvenile Research »	<b>»</b> .	99
3.	ASSISTENZA PRIVATA		
	1. Organizzazioni nazionali	»	100
	2. « Jewish Board of Guardians »	»	102
	3. I servizi sociali del « Jewish Board of Guardians »	»	103
	4. Le « Catholic Charities » - Opere sociali cattoliche	»	105
	5. Assistenza all'infanzia delle « Catholic Charities »	»	106
	6. « Juvenile Protective Association » Chicago	»	107
	7. « Community Chest » o raccolta di fondi	»	109
	8. L'Assistente sociale negli Stati Uniti	»	110
4.	Conclusioni	<b>»</b>	111
	SERVIZIO SOCIALE IN DANIMARCA		,
1.	Assistenza pubblica		
	1. Il Consiglio di villaggio	pag.	112
	2. L'800 e la sua crisi	»	113
	3. Assistenza pubblica fino al 1932	»	114
	4. La legge 1933	· »	115

2.	SERVIZIO SOCIALE PRIVATO			
	1. Le cooperative		pag.	117
	2. Le mutue		»	118
	3. Le scuole per l'educazione popolare		»	119
3.	I SERVIZI LOCALI			
	1. Assistenza alla vecchiaia		<b>»</b>	120
	2. Assistenza alla madre e al fanciullo		<b>»</b>	121
4.	Conclusioni		· ·»	124
	SERVIZIO SOCIALE IN FRANCIA			
1.	ASSISTENZA PUBBLICA			
	1. L'intendente regio		pag.	126
,	2. L'assistenza integrale		<b>»</b>	127
	3. La costituzione del 1946		. »	.128
	4. Il codice della famiglia		<b>»</b>	129
•	5. Assistenza all'infanzia	•	<b>»</b>	131
2.	IL COORDINAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI			
	1. Come si è giunti al coordinamento		<b>»</b>	133
	2. Il Comitato dipartimentale dei servizi sociali del	lla	. `	
	Senna	•	»	134
	3. Il Consiglio superiore del servizio sociale		»	136
	4. La legge del 4 agosto 1950		»	136
	5. Il decreto del 10 luglio 1951		»	137
	6. Il coordinamento statale e i suoi inconvenienti	٠	»	138
3.	Conclusioni		»	140
Co	ONCLUSIONI GENERALI		*	142
Вт	RI IOCRAFIA		<b>»</b>	147

#### INTRODUZIONE

#### Premessa

Descrivere tutti i servizi sociali all'estero senza sceglierne alcuni sarebbe stata una vasta impresa che esula dai confini di una monografia. Abbiamo ritenuto utile segnalare, nelle pagine successive, i servizi di alcuni Paesi, ritenendoli degni di particolare attenzione.

Nel sottolineare le loro diverse e caratteristiche fisionomie, abbiamo la speranza di avere potuto dimostrare al lettore la loro efficacia e la loro efficienza a totale vantaggio dell'assistito.

Abbiamo espressamente evitato di analizzare e descrivere particolareggiatamente i sistemi di sicurezza sociale, le previdenze ed i servizi medici, e gli istituti di educazione non perchè questi non abbiano la loro importanza e non siano, assieme ai servizi sociali, la tanto necessaria rete assistenziale di protezione e di sicurezza, ma perchè avremmo dovuto per questo rendere molto più ampio il nostro lavoro entrando in merito a materie che appartengono ad altri.

Abbiamo scelto alcuni Paesi, trascurandone altri, non perchè i servizi di questi ultimi fossero meno buoni, ma perchè un limite doveva essere posto a noi stessi.

Come succede spesso, con l'avere dovuto escludere interamente alcuni Paesi, e alcuni servizi dei Paesi da noi scelti, temiamo di non essere riusciti a completare il nostro quadro e a dare al nostro lettore una visione esauriente, dimostrativa, che il servizio sociale è valido se applicato con precisi metodi e se i suoi scopi sono inequivocabili.

Comunque appaia questo nostro tentativo di studio sul servizio sociale all'estero, chiediamo venia per le approssimazioni e le incompiutezze in cui siamo incorsi.

# Definizione del servizio sociale

Il Servizio sociale, nella prima Conferenza internazionale di Servizio sociale (Parigi 1928), fu definito «quell'insieme di sforzi che mirano:

- a sollevare la sofferenza procurata dalla miseria;
- a inserire l'individuo e la famiglia nella normalità,
- a prevenire il male sociale e
- a migliorare le condizioni sociali dell'individuo, elevando il suo livello di vita».

I servizi sociali, in base alla suenunciata definizione, possono essere a loro volta distinti in quattro categorie:

- 1) servizi sociali individuali e familiari;
- 2) servizi sociali di gruppi;
- 3) organizzazioni delle comunità;
- 4) centri di studio sociale, con analisi e ricerche.

Tutti i servizi, ad eccezione dell'ultimo, possono avere inoltre compiti particolari; vi sono infatti:

- 1) quelli che dànno un aiuto di pronto soccorso a carattere sporadico palliativo, che viene offerto al bisognoso per sopperire ad una sua momentanea necessità (per es. cucine economiche, casse per fondi di emergenza, dormitori pubblici, alberghi per sfrattati, centri di raccolta, focolari ecc.);
- 2) quelli che hanno una funzione curativa a più ampio respiro, dove l'educazione sociale entra in gioco e dove la tecnica assistenziale si affina e si preoccupa di ricercare le cause di una anormalità constatata, per portarvi un rimedio a carattere continuativo (come p. es. le cliniche psico-medico pedagogiche, i centri di osservazione e di rieducazione, i consultori prematrimoniali o familiari ecc.);
- 3) quelli preventivi che svolgono la loro opera attraverso azioni curative (come sopra e inoltre consultori di igiene mentale, centri di educazione popolare, clubs giovanili, ecc.), ma anche dove vengono studiate le cause e gli effetti della miseria sociale, con uno sforzo di diagnosi che permetterà lo sbocciare dell'azione sociale, attraverso i risultati controllati e studiati dai Centri di ricerche sociali e di analisi.

# Carità, filantropia e servizio sociale

Vi è stato un momento, nella storia dell'umanità, in cui l'uomo, non essendo più solo, ha incontrato un suo simile che aveva bisogno di aiuto. Poteva essere un ammalato, un bambino, un affamato, uno storpio, non importa, in qualche modo egli doveva agire. Il sentimento che lo avrà mosso era un sentimento di amore per il prossimo, un impulso di carità; per compiere l'azione di aiuto egli avrà dovuto escogitare il migliore modo per farlo, cercando di capire se colui che richiedeva il suo aiuto aveva bisogno di cibo o di lavoro, di assistenza materiale o di assistenza morale e se la debolezza di costui era congenita o provocata da cause contingenti o permanenti. In breve, l'uomo si metteva al servizio dell'altro: ed ecco la prima manifestazione della carità o della filantropia o del servizio sociale.

Ecco perchè nel servizio sociale di oggi non dobbiamo vedere altro che la continuazione della storia della carità e della filantropia (1).

Passando dall'assistenza fatta dalla famiglia o dai clan e andando su su attraverso i vari periodi storici, vedremo che l'assistenza è sbocciata in ogni raggruppamento, in una forma o nell'altra, quale manifestazione di un sentimento caritatevole sempre, talvolta di autodifesa, rivolto verso il prossimo bisognoso, perfezionato dai metodi noti nel momento storico in cui avveniva l'incontro fra colui che assiste e l'assistito.

Le previdenze a favore dell'assistito saranno consone ai tempi, sposeranno le ideologie dell'epoca, avranno più o meno efficacia, ma si sforzeranno sempre di essere aderenti alle necessità di colui che ha bisogno.

Ogni epoca, ogni civiltà ha affrontato i propri problemi di miseria e di malattia, ed ha cercato di manifestare in modo concreto e palese l'interessamento del singolo individuo e della comunità verso coloro che si dichiaravano o si mostravano in stato di menomazione.

Possiamo perciò dire che è necessario lottare contro la miseria nel migliore modo possibile servendoci delle scienze mediche, sociologiche, economiche, e giuridiche della nostra epoca, perchè lo sforzo di reinserire l'individuo menomato nella normalità avvenga il più rapidamente e totalmente possibile.

Se non vi è armonia fra condizioni economiche, livello culturale educativo e metodo assistenziale, si può essere certi che qualche cosa nel sistema di assistenza è errato e sarebbe doveroso rivedere tutte le premesse informatrici per ritrovare il punto dove l'incidenza dei tre elementi ha provocato l'ingigantirsi del fenomeno della miseria o l'inadeguatezza dei rimedi ad essa posti.

Quando vi è sfasamento fra assistenza e bisogno dell'assistito, il

<sup>(1)</sup> Non accettiamo quello che disse Beatrice Webb: « La tragica verità è che la società è divisa fra coloro che hanno e coloro che non hanno e la carità è doppiamente maledetta e da colui che dà e da colui che riceve ».

servizio sociale, perdendo completamente i contatti con le necessità di questi, rischia di restringersi ad una sola delle sue funzioni e cioè ad essere esclusivamente un palliativo, degradandosi in tale modo, e suscitando nell'opinione pubblica scetticismo sulla sua efficacia e inoltre demoralizzando quei servizi che vorrebbero mostrarsi all'altezza delle loro funzioni.

Può capitare che per cause improvvise, quali flagelli, guerre, carestie, vi sia un momentaneo sfasamento della forma di assistenza; questa è una situazione che va affrontata senza soverchie preoccupazioni; è un inconveniente che non turba e non inficia il valore positivo del servizio sociale ma gli dà quella benefica scossa che lo costringe ad adeguarsi alle necessità del momento. L'inadeguatezza passeggera può essere per il servizio sociale quello che può essere per l'individuo; la spinta che fa realizzare le proprie inefficienze e permette di perfezionare il proprio metodo per essere sempre vigili ai nuovi avvenimenti, e pronti a nuovi provvedimenti.

Gli assistibili per categoria e bisogno

Se apriamo la Bibbia troviamo nel libro del « Deuteronomio » XIV-XV, 7-15, XXIII-XXIV, 14-22 una prima nomenclatura di assistibili: il lebbroso, il povero, la vedova, l'orfano e lo straniero. Nel Vangelo incontriamo, oltre a quelli, gli idioti, gli storpi, i ciechi, i sordi, gli epilettici, i vecchi.

Appaiono anche il naufrago (1), il trovatello, l'illegittimo, la madre nubile in diversi testi antichi quali successive categorie di assistibili.

La società si preoccupa del loro número crescente. Esse diventano un problema importante ed obbligano a trovare una soluzione di assistenza.

Con la rivoluzione industriale, a questa schiera di bisognosi vengono ad aggiungersi il disoccupato, il mutilato, l'invalido del lavoro, il pensionato.

Poi, con la psicologia, la pedagogia e la medicina, le categorie perdono molto della loro schematica semplicità per affinarsi in divisioni e suddivisioni e definirsi in sottili distinzioni.

Alcune di queste categorie passeranno all'attenzione dei medici, altre ad educatori, altre verranno inquadrate sotto le leggi di previdenza sociale e alcune di esse rimarranno le clienti dei servizi sociali. Questi, per adeguarsi alle necessità di quelle, a loro volta si

<sup>(1)</sup> Tertulliano Apolog. II 39 cit. - Rerum Novarum, Leone XIII. Lo straniero e il naufrago sono coloro cui l'assistenza dei tempi avrà dato momentanei aiuti: oggi sarebbero considerati gli assistibili casuali.

specializzeranno offrendo il servizio necessario per risolvere i problemi manifestati.

La categoria dell'assistito e il suo « bisogno », nell'ambito della categoria, saranno perciò le due preoccupazioni che informeranno i servizi sociali; più gli anni passeranno, più importante diventerà, nella specializzazione del servizio sociale, la parola « bisogni » dell'assistito. È il risultato di costanti sforzi che si vanno facendo in questi ultimi 50 anni per rendere personale l'assistenza, per evitare che l'individuo riceva un aiuto grossolano assai lontano dalle sue reali necessità.

Le pagine che seguiranno la descrizione di istituzioni sociali dimostreranno l'intendimento che tutti hanno, più o meno, di mettere a disposizione dell'individuo un servizio adeguato alle sue necessità. Il servizio sociale è l'arte di utilizzare questi mezzi e l'assistente sociale sarà il tramite fra le istituzioni e l'assistito.

#### SERVIZIO SOCIALE IN INGHILTERRA

## 1. Assistenza pubblica

#### 1. La « POOR LAW » - 1598-1601

Senza riandare a Re Alfredo (871-901) che, secondo alcune pubblicazioni inglesi (1), rappresenta il precursore della loro politica sociale, per la sua costante preoccupazione di governare con « leggi giuste per tutti », non possiamo tuttavia parlare del servizio sociale in Inghilterra senza riferirci ad una importante istituzione che ha segnato l'inizio delle libertà locali inglesi ed ha affermato il principio del decentramento assistenziale.

Ci riferiamo ai « giudici di pace » designati nel 1300 a governare il popolo nel nome del Re, in opposizione al feudalesimo, in declino, ma ancora operante e disturbatore.

Il contrapporre ai grossi signori feudali il « giudice di pace » avrebbe potuto creare una pericolosa centralizzazione della monarchia. Ciò non avvenne perchè questi furono scelti fra liberi cittadini, economicamente indipendenti, che prestavano, quasi sempre, la loro opera volontariamente. Essi così furono i primi « servitori dello Stato », ne esprimevano il potere e, forti del loro prestigio e della loro indipendenza economica, rappresentarono le salde basi sulle quali si svilupparono e fiorirono le autonomie dei governi locali.

Al tempo di Elisabetta, i « giudici di pace » furono coloro che ebbero la responsabilità di fare da tramite, a nome del Consiglio (2), fra la Corona, la contea e la parrocchia (la più piccola unità amministrativa anglosassone) e non avevano ragione di temere, nelle loro attribuzioni, l'interferenza dei « troppo grandi sudditi » e dei loro « armati » (3) e quando nel 1598 la « Poor Law » fu emanata, essi

<sup>(1)</sup> Sir George Newman, L'Assistenza Sociale in Inghilterra, William Collins, Londra, MCMXXXXIV.

<sup>(2)</sup> The king in Council oppure Privy Council era l'organo esecutivo dello Stato fino al 1800 quando fu creato il Gabinetto.

<sup>(3)</sup> G. M. TREVELYAN, Storia della società inglese. Einaudi, 1948.

compivano già le funzioni di amministratori locali, e perciò furono incaricati di sovraintendere alla nuova legge.

Così « la volontà del potere centrale fu imposta alla periferia, non come in Francia, mandando in giro burocrati o intendenti regi a governare le provincie invece dei gentiluomini locali, ma adoperando le persone più autorevoli fra gli stessi gentiluomini locali... » (1).

Sulla organizzazione amministrativa della parrocchia e della contea si articolò la «Legge dei poveri». Il suo grande merito fu d'aver tentato, con la filosofia dell'epoca ed in un momento storico in cui gli accattoni coprivano le strade dei paesi continentali come la Francia e la Spagna, di arginare nell'isola britannica il fenomeno della mendicità, non solo, ma del brigantaggio che aveva, ai tempi di Enrico VIII, terrorizzato la popolazione anglosassone. Scomparvero molti disturbatori della quiete pubblica, anche se un più acuto sguardo ritroverà questi «robusti mendicanti» chiusi nelle case di lavoro o nelle case di correzione, istituite nelle parrocchie.

#### 2. PRIMO SERVIZIO SOCIALE STATALE

La « Poor Law » imponeva, per le città, nel suo testo del 1598, e per i borghi rurali, in quello del 1601, a tutti i cittadini una tassa che veniva riscossa a periodi fissi, per la creazione di un fondo parrocchiale sul quale si prelevava il sussidio per il povero e si dovevano acquistare le materie prime per dare lavoro a chi fra loro era disoccupato. Il magazzino, dove veniva raccolto il materiale e dove questo veniva manufatto, si chiamava la « Work house » (casa di lavoro).

Fra coloro che dovevano essere avviati al lavoro vi erano anche i ragazzi di famiglia incapaci di provvedere al loro sostentamento, e gli apprendisti che dovevano imparare un mestiere. Questa confusione di giovani e adulti, di uomini e donne, di abili e inabili al lavoro, si dimostrò terribilmente nociva. Se il concetto informatore, di investire di una responsabilità sociale l'intera comunità, rappresentava il primo esperimento di servizio sociale dello Stato (2), nella realtà, l'aver voluto mettere in un'unica formulazione di legge due scopi diametralmente opposti, come quello di dare lavoro a chi poteva lavorare ed assistere chi era inabile, dimostrava che i legislatori non realizzavano la necessità di tener conto dei due problemi.

Dovranno passare, come vedremo, secoli di tentati emendamenti

<sup>(1)</sup> G. M. TREVELYAN, op. cit.

<sup>(2)</sup> Hardy and Margaret Wikwar, The Social Services, The Bodley Head, London, 1949.

in una direzione o nell'altra, ma il « mostro bicipite » (1) con la sua duplice fisionomia non diventerà migliore. Ci vorranno secoli prima che venga riconosciuto il vizio d'origine della « Poor Law » e la necessità assoluta di abbandonarla.

La « Poor Law 1598-1601 » si dimostrò antieconomica: l'acquisto di sufficiente quantitativo di lino, canapa, lana, filo-ferro, ed altri beni materiali per mettere il povero al lavoro, impoveriva la parrocchia perchè i manufatti non venivano faci mente venduti e giacevano inutilizzati nella casa di lavoro.

È a quell'epoca che nacquero nelle città anglosassoni le case di correzione dove venivano condotti i lavoratori renitenti; queste sorgevano accanto alle prigioni dove venivano tenuti i delinquenti comuni. Talvolta, le une o le altre servivano allo stesso uso, cosicchè pigri, colpevoli ed infermi si confondevano.

La confusione fra coloro che non volevano lavorare e coloro che non potevano lavorare divenne ancora più caotica quando l'esecuzione della « Poor Law » non fu più controllata dal Consiglio Privato, e l'inizio del governo parlamentare e della libertà costituzionale diede alle parrocchie e alle contee piena libertà d'azione. La legge sui poveri sopravviveva, ma le autorità locali cercarono di trovare il mezzo per evitare in qualche modo il ripetersi dei vari inconvenienti incontrati.

## 3. EVOLUZIONE DELLA « POOR LAW »

Questa situazione si prolungò per circa 100 anni e, soltanto nel 1722, la « Poor Law » fu emendata. La gestione diretta delle case di lavoro, che aveva impoverito la parrocchia, venne da questa data in appalto. Giovani e vecchi, donne e bambini, divennero le vittime di chi voleva guadagnare il più possibile alle loro spalle, riducendo le case di lavoro, dove non esisteva qualificazione della mano d'opera, a quei luoghi di degradazione e di sfruttamento, tristemente famosi in tutto il mondo. A chi rifiutava di entrare in quello sciagurato asilo non veniva concesso il sussidio di povertà.

Nel 1782 un ulteriore tentativo di miglioramento fu fatto con la separazione degli inabili indigenti dagli abili disoccupati: i primi furono messi negli asili, gli altri, avviati al lavoro esterno, divennero le vittime dei datori di lavoro che ottenevano di assumere l'operaio ad uno stipendio di fame (e la parrocchia continuava ad integrare con un sussidio la misera somma) o di non pagare le tasse per l'assistenza, se mantenevano a loro carico l'operaio assunto.

<sup>(1)</sup> H. and M. WIKWAR, op. cit.

Un ultimo tentativo di miglioramento alla « Poor Law » fu fatto nel 1834. Una Commissione reale (1) indagò soprattutto sul problema degli abili al lavoro. Essa trovò che la grande sorgente di malcostume amministrativo era stata provocata da chi voleva guadagnare illecitamente sulla fatica del lavoratore, e raccomandò, per evitare di squalificare la mano d'opera, costringendo al lavoro infermi e vecchi, di dare invece a costoro sussidi in denaro.

La Commissione si accorse che con il sussidio dato all'operaio per completare la sua paga insufficiente lo si aveva assimilato ai mendicanti, costringendolo a chiudersi nell'abiezione della casa di lavoro.

Si cercò di porre un rimedio a questo malanno, ma forse il rimedio fu peggiore del male; la vita degli asili divenne sempre più sordida, perchè i Commissari (2) della legge dei poveri trascurarono, nel cercare di correggere la piaga sociale dei lavoratori sfruttati, tutte le altre categorie di assistibili, cioè i vecchi, i ragazzi e gli infermi.

La legge dei poveri fu odiata dall'opinione pubblica (Dickens con Oliver Twist ne dà un esempio); e sotto la spinta di questa e delle sue critiche, nel giro di 10 anni l'assistenza esterna fu estesa a casi di urgente necessità, malattia, funerali, alle famiglie il cui capo-famiglia era in prigione o nelle forze armate, alle vedove con figli (legittimi soltanto).

Nel 1852 un'ordinanza di assistenza esterna autorizzò sussidi in nuove circostanze e in alcune zone, e nel 1911 l'ordinanza divenne legge per l'intero paese.

Solamente nel 1921 i riformatori cessarono i tentativi per migliorare la «Poor Law» elisabettiana e questa fu abbandonata, pur avendo un breve sussulto di vita nel 1930, condannata da tutti coloro che avevano a cuore la cura della miseria, della disoccupazione, della malattia e della vecchiaia e dei loro tristi effetti.

Il sano contrasto politico fra socialisti, liberali e conservatori permetteva, verso la fine del secolo, nelle discussioni e nel libero gioco delle diverse opinioni, la chiarificazione del loro pensiero sociale.

<sup>(1)</sup> La Commissione Reale è il mezzo attraverso il quale il Governo si informa intorno ad un argomento sul quale intende legiferare. Consiste in un piccolo gruppo da 3 a 17 persone fra le quali vi sono membri del Parlamento ed altri, rappresentanti di gruppi politici, interessati nel soggetto. Invita le persone sensate a conoscere i fatti e ne ascolta i consigli. Dopo le discussioni, trae delle conclusioni in una relazione e fa le sue raccomandazioni; se queste non sono accettate all'unanimità, è facoltà di alcuni membri di fare una relazione di minoranza. ROBERT M. RAYNER, British Democracy, Longmans Green & Co., London 1945.

<sup>(2)</sup> In applicazione della legge 1894 « guardiani dei poveri » erano i responsabili della sorveglianza delle case di lavoro.

Se in tutti era unanime il riconoscimento di dovere educare e prevenire, anzichè rinchiudere e punire o provvedere in extremis, non tutti erano d'accordo sul metodo per giungere al risultato di generalizzare il benessere (1).

Con l'alba del XX secolo si faceva sempre più strada, nell'opinione dei legislatori, che occorreva rielaborare, alla luce di un nuovo pensiero sociale, un piano di assistenza a coloro che erano nel bisogno.

#### 4. Assicurazioni sociali e assistenza nei tempi moderni

Il secolo XIX era stato il secolo dei ricoveri per tutte le categorie: al principio, nella tanto deprecata promiscuità, in seguito con tentativi sporadici di classificazione. Ora si sentiva, più per intuizione che per ragionamento, che ogni categoria di assistibili aveva il diritto ad una assistenza individualizzata e che i bisogni dovevano essere accuratamente definiti: non solo, ma gli enti di assistenza dovevano, per statuto, chiarire al massimo i loro scopi, caratterizzarli; e così, lentamente, fra provvidenze legislative, assicurazioni contro le malattie, la vecchiaia e la disoccupazione, assistenze locali e private ben determinate, le categorie degli assistibili si avviarono verso innumerevoli canali assistenziali, depositando il peso della loro menomazione morale, fisica, psichica, economica, momentanea o cronica, tra pareti di organismi specializzati e fra le mani di persone appropriate.

Nel 1948 fu approvato dal Parlamento il « National Assistance Act » e, alla stessa epoca, si svilupparono le assicurazioni obbligatorie amministrate su base nazionale.

Alla fine della guerra, Lord Beveridge ebbe l'incarico dal Governo di redigere un rapporto sul sistema delle assicurazioni sociali.

È opinione generale che su quelle basi la futura sicurezza sociale inglese dovrebbe essere costruita.

Attualmente lo Stato e le autorità locali della Gran Bretagna sono responsabili di una gran parte dei servizi sociali a favore delle categorie dei bisognosi, dei vecchi, dei minorati, delle madri e dei fanciulli. Inoltre, i servizi sanitari gratuiti per tutti, le assicurazioni sociali contro la disoccupazione e gli infortuni, le pensioni per le vedove e i sussidi per gli orfani, sono articolati con leggi come la « Family Allowance Act (2) 1945 », la « National Insurance Act (3)

<sup>(1)</sup> Dal 1909 fino al 1913, numerose furono le discussioni intorno ai vari problemi dell'assicurazione sociale (Lloyd George Churchill) e della legislazione assistenziale. Hardy & Margaret Wickwar, op. cit.

<sup>(2)</sup> British Hand Book 1952.

<sup>(3)</sup> Idem.

1946 », la « National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946 », la « National Health Service Act (1) 1946 ».

La tradizione assistenziale che la « Poor Law » ha iniziato si mantiene perciò ancora oggi: lo Stato è responsabile del benessere dei propri cittadini. L'esperienza di secoli, attraverso insuccessi, talvolta gravissimi, ha creato nel legislatore anglosassone una comprensione delle necessità assistenziali dell'individuo, e l'empirismo inglese non si è smentito mai attraverso questa lunga e faticosa ricerca del migliore metodo da usare per evitare ad alcuni di essere completamente privi di mezzi di sussistenza, e ad altri di ignorare i bisogni dei concittadini.

Tralasciando la descrizione di quelle leggi che riguardano particolarmente le assicurazioni sociali e i servizi sanitari gratuiti, ci limitiamo a dare una breve illustrazione delle leggi particolarmente indirizzate all'assistenza.

### 5. «FAMILY ALLOWANCE ACT, 1945»

Con questa legge fu introdotto l'assegno familiare di 5 scellini alla settimana per ogni figlio che per ordine di età segua un fratello che non abbia superato l'età scolastica (15 anni). L'assegno potrà essere mantenuto fino al 31 luglio dell'anno successivo al compimento del suo sedicesimo anno, se il beneficiario continua regolari studi o diventa apprendista.

#### 6. LA « NATIONAL ASSISTANCE 1948 »

Questa legge, entrata in vigore nel luglio 1948, provvede con un servizio statale all'assistenza di tutti coloro che sono nel bisogno riservandosi di assumere gli obblighi prima ripartiti fra lo Stato e le autorità locali. Inoltre, tale legge completa ed integra « i bisogni » di tutte quelle persone che non rientrano nelle categorie assistite dalle assicurazioni sociali. Amministra le pensioni in favore di coloro che, con l'« Old Age Pension Act, 1936 », erano ammessi a godere di tale beneficio, nella loro vecchiaia, pur non avendo versato i contributi necessari. Provvede all'amministrazione degli alberghi per i polacchi che non sono stati ancora assorbiti in una normale vita di comunità. Provvede all'assistenza legale gratuita o semigratuita di tutti coloro che hanno scarsi mezzi economici.

<sup>(1)</sup> Successivamente emendata nel 1949 e 1951 è in progetto un emendamento 1952. La prima legge per la salute pubblica data dal 1848 e fu ispirata da Jeremy Bentham (filosofo giurista 1748-1832) e da Sir Edwin Chadwick umanitarista e amico di Bentham).

La Direzione nazionale dell'assistenza è responsabile del pagamento settimanale dei sussidi e può essere talvolta competente a ricercare, attraverso le autorità locali, soluzioni provvisorie che tendano a inserire in un più adeguato ritmo di vita coloro che, per ragioni contingenti — malattie, sinistri ecc. — siano improvvisamente incapaci di provvedere al loro normale mantenimento.

La « National Assistance Act, 1948 », pur provvedendo al finanziamento di alloggi per i vecchi, gli infermi ed altri, e di altri servizi sociali per i ciechi, sordi, minorati e inabili, lascia la responsabilità dell'applicazione di ogni programma alle autorità locali.

Il Parlamento, suprema autorità del Regno Unito, controlla i governi locali solamente nell'indicare ed indirizzare la loro azione, che poi viene regolamentata da leggi locali, votate dai consigli elettivi locali. Il potere del governo locale è a sua volta contenuto, non potendo nessun consiglio elettivo oltrepassare i limiti fissati dalle leggi del Parlamento.

Il governo locale è stato definito governo di rappresentanti locali eletti, investiti di potere amministrativo ed esecutivo su questioni che riguardino gli abitanti di una particolare regione o località, e investiti di potere di emanare regolamenti che servano loro di guida.

#### 7. Responsabilità locali

Il governo locale, in questi ultimi anni, ha visto accrescere ed espandersi un numero notevole di servizi sociali e gran parte della responsabilità di supervisione gli fu affidata. La legislazione postbellica portò con sè nuovi cambiamenti e, se da una parte la responsabilità dell'Amministrazione degli ospedali fu trasferita alla direzione generale o al Ministero di Sanità, d'altra parte i servizi sanitari, l'assistenza ai bambini, il piano regolatore, l'assistenza ai vecchi ed altri servizi, diedero al governo locale nuove responsabilità.

Generalmente, i servizi sociali affidati ai consigli di governo locale sono di tre categorie: 1) il miglioramento dei servizi per la comunità, parchi ricreativi, protezione della salute pubblica, ecc.; 2) la protezione anti-incendi, la polizia e i servizi di difesa civile; 3) i servizi appropriati per mantenere e sviluppare al massimo le condizioni fisiche, morali e mentali di ogni individuo.

I servizi di assistenza riguardano il benessere della madre e del fanciullo, l'educazione, l'assistenza ai bambini, la costruzione di alloggi, l'assistenza ai vecchi e agli infermi, alcuni servizi sanitari, l'intero ciclo di assistenza agli ammalati; prevenzioni cure e riadattamento.

# 2. /I servizi sociali pubblici

# 1. GLI « ALMONERS » O ASSISTENTI SOCIALI OSPEDALIERI

Con il « National Health Service Act » del 1948 la Gran Bretagna ha nazionalizzato i servizi medici e il Ministero della Sanità ha assunto la diretta responsabilità per la creazione e il mantenimento, su base nazionale, di tutti i servizi medici specializzati, degli ospedali, di tutti i servizi di igiene mentale, dei servizi di ricerca su tutti gli aspetti della prevenzione, diagnosi e trattamento delle malattie in genere e di quelle mentali, e ha la responsabilità diretta dello svolgimento delle attività professionali mediche. Vi sono, sotto la nuova legge, oltre all'amministrazione degli ospedali e delle cliniche ospedaliere, dei centri di riabilitazione dove fisioterapisti, specializzati nella ginnastica curativa, terapisti professionali e assistenti sociali lavorano in équipe sotto la guida di specialisti. L'esperienza ha dimostrato quanto questa riabilitazione riduca la permanenza in ospedale, l'incidenza delle inabilità permanenti e il periodo di incapacità al lavoro.

Alcuni servizi si svolgono in stretta collaborazione con le attività per il riadattamento degli inabili condotte dal Ministero del Lavoro.

Diamo particolare rilievo al servizio medico-sociale che rientra fra i servizi assistenziali che formano oggetto di questa monografia.

Nell'ultimo decennio del secolo scorso uomini e donne che prestavano servizio volontario negli ospedali, con elemosine, assistenza ai degenti che andava da un'assistenza puramente materiale alla ricerca del lavoro per i dimessi dall'ospedale, e a una particolare assistenza familiare tendente a favorire il rinserimento dell'ammalato nel suo ambiente normale, si riunirono in una organizzazione di carattere professionale chiamata « Institute of Almoners ».

In poco tempo gli «Almoners» si resero conto che la loro esperienza, i loro sistemi empirici di assistenza non erano sufficienti per la risoluzione dei problemi che spesso erano chiamati a risolvere nell'interesse dei degenti. Fu nel 1894 che si iniziarono corsi di preparazione professionale dell'assistente medico sociale detto «Almoner».

Ebbe così inizio un servizio medico sociale qualificato — che non ha niente a che fare con la professione infermieristica — che fu immediatamente impiegato su vasta scala nella maggior parte degli ospedali del Regno Unito.

All'« Institute of Hospital Almoners », cui spettava il compito di provvedere alla preparazione professionale, di fissare e corrispondere gli stipendi, e di controllare le condizioni di lavoro degli «Almoners»,

si affiancò successivamente la «Hospital Almoners Association», la cui competenza riguardava questioni di carattere professionale che si presentava nell'opera quotidiana degli «Almoners». Ad evitare interferenze che si manifestavano inevitabilmente fra i due organismi, nel 1945 un nuovo statuto venne a fissare i compiti dell'«Almoner», la sua posizione professionale, amministrativa con la creazione di un Consiglio direttivo centrale, e vari consigli regionali, cui fanno capo i vari «Almoners» nelle diverse regioni.

Sono attualmente in servizio oltre 1000 « Almoners » distribuiti nelle varie parti del Regno Unito.

#### 2. I LORO COMPITI

Il primo e fondamentale compito dell'« Almoner » è quello di aiutare il medico nella cura dell'ammalato. Le sue mansioni possono variare a seconda del tipo di ospedale, clinica o altro centro medico dal quale l'« Almoner » dipenda, ma indipendentemente dal loro particolare posto di lavoro esse rientrano nelle tre seguenti categorie principali:

- 1) Lavoro medico sociale strettamente connesso all'opera del medico e alla cura della malattia del degente.
- 2) Altro lavoro svolto nell'ospedale o nel centro medico, che richieda la preparazione pratica e scientifica di un'assistente sociale qualificata. Tale tipo di lavoro può comprendere lezioni agli amma-lati, l'individuazione delle loro necessità e la risoluzione di queste.
- 3) Collaborazione con altri enti la cui attività sia connessa con gli aspetti sociali della medicina, e partecipazione all'esecuzione dei programmi tracciati nel « National Health Service ».

I compiti che rientrano nella prima categoria si possono descrivere più particolarmente come segue:

Il lavoro medico-sociale strettamente connesso con la cura dell'ammalato e il suo rinserimento nella vita, una volta dimesso dall'ospedale, formerà la massima occupazione quotidiana degli « Almoners » e assorbirà la maggior parte del loro tempo.

Questo tipo di lavoro comprende:

- a) Inchieste sociali Vale a dire lo studio di quanto precede la malattia del paziente, sia dal punto di vista sociale che personale, e interviste col dottore per lo studio di quei fattori che possono essere di aiuto nello stabilire la diagnosi e la cura.
- b) Cura sociale Il rapporto dell'«Almoner» al dottore può non soltanto riflettersi sul tipo di cura medica da applicare ma anche dimostrare che è necessaria una terapia sociale. Per alcuni amma-

lati la chiarificazione può essere sufficiente a liberarli dallo stato di ansietà che può ostacolare la loro guarigione e per tranquillizzarli che le loro necessità trovano piena comprensione sia in famiglia che nell'ambiente di lavoro. Per altri l'aiuto necessario può essere di natura economica, a volte semplice, a volte ingente e difficile da raggiungere. Per altri ancora l'aiuto necessario può essere di carattere più personale, e, in tali casi, l'« Almoner » metterà tutta la sua capacità ed esperienza professionale a disposizione dell'ammalato per aiutarlo a risolvere le difficoltà della sua vita privata, o per rinserirlo comunque nella vita sociale quando ciò sia necessario per la sua completa guarigione.

c) Assistenza post-ospitaliera e riqualificazione - L'« Almoner » rimarrà in contatto, sia direttamente che tramite qualche ente sociale, con gli ammalati che abbisognano di assistenza per un lungo periodo di tempo, per assicurarsi che lo sforzo fatto per guarirlo non vada perduto. È suo dovere di assistere l'ammalato nel suo rinserimento nel normale ambiente di vita e di aiutarlo ad affrontare eventuali difficoltà sia nell'ambiente familiare sia di lavoro che potrebbero a volte causare una ricaduta della malattia. Nei casi in cui sia esclusa per l'ammalato la possibilità di riprendere le sue attività precedenti la degenza sarà cura dell'«Almoner» aiutarlo ad adattarsi ai limiti che gli sono imposti, pur continuando una vita operosa e di soddisfazione, per quanto possibile. Sarà anche suo compito venire incontro alla necessità che s'impone agli ammalati più gravi di far fronte a vere minorazioni, e provvedere a che gli inabili totali possano affrontare il cambiamento di vita.

Per tutti i vari bisogni dell'ammalato, siano essi un vitto speciale, un'assistenza in famiglia, un apparecchio di protesi, un periodo di riposo in un convalescenziario, un periodo di distrazione, un addestramento professionale, un cambiamento di lavoro o un bisogno di amicizia l'«Almoner» potrà contare sull'aiuto di una vasta gamma di enti di assistenza sia pubblici che privati. Egli (1) opererà in stretta collaborazione con tali enti e spiegherà ad essi il loro compito nei confronti dell'ammalato. Nel caso che questi voglia usufruire dei servizi offerti dagli enti, sarà cura dell'« Almoner» chiarire all'ente prescelto i suggerimenti del medico nell'interesse dell'ammalato.

#### 3. Durata della preparazione professionale

È necessario un periodo di tre anni per diventare « Almoners » qualificati, e anche di più se si vuole ottenere la laurea in scienze sociali anzichè un semplice diploma.

<sup>(1)</sup> Uomini e donne possono aver accesso alla professione.

Al termine del loro corso di studi sociali l'« Institute of Almoners » provvede ad assicurare un addestramento professionale qualificato, della durata di circa un anno.

Età — Il diploma è rilasciato a studenti che abbiano 22 anni o più, e quindi gli studenti debbono avere 21 anni quando iniziano il loro corso presso l'Istituto. Generalmente non si ammettono studenti di oltre 35 anni.

Requisiti — Il livello di istruzione degli aspiranti «Almoners» dovrebbe essere quello di una licenza di scuola superiore. Debbono essere in possesso di: a) un diploma o certificato rilasciato da una Università che sia riconosciuta idonea dall'Istituto a fornire una sufficiente preparazione in studi sociali, b) una laurea in materia di scienze sociali che sia riconosciuta dall'Istituto soddisfacente come preparazione scientifica a un addestramento professionale. Gli aspiranti con i requisiti di cui alla lettera b) debbono anche aver una esperienza pratica di quattro mesi nel campo del servizio sociale, di cui due mesi in un ente qualificato con l'assistenza familiare (« Family case work »), prima di iniziare la loro preparazione specializzata. Gli eventuali laureati in altre facoltà che non quelle di scienze sociali debbono ottenere una specializzazione in studi sociali.

Generalmente una laurea in scienze sociali comprende la preparazione in filosofia e psicologia sociale, storia sociale e industriale, economia, struttura sociale delle comunità e della pubblica amministrazione. L'Istituto richiede inoltre agli aspiranti «Almoners» di apprendere nozioni elementari di anatomia, fisiologia, igiene e dietetica. Le lezioni sono integrate da seminari con assistenza di monitori.

Rientrano nel programma di preparazione visite ed addestramento pratico presso diversi enti sociali.

La selezione dei candidati viene fatta attraverso comitati che hanno sede nelle varie regioni. Gli aspiranti vengono sottoposti a un colloquio con un membro dell'Istituto e a un esame da parte di un comitato addetto alla selezione.

#### 4. Programmi dei corsi

Per gli studenti che iniziano la loro preparazione, i corsi organizzati dall'Istituto comprendono:

- 1) Due interi mesi di inchieste familiari.
- 2) Un mese di frequenza a una Scuola di avviamento che comprenderà lezioni e seminari con assistenza dei monitori su questioni sanitarie, la portata sociale e i precedenti delle malattie e i principi del servizio medico sociale. Saranno anche comprese visite come attività pratica.

- 3) Un successivo corso di lezioni e di colloqui con i monitori che prenderà un giorno alla settimana, avrà luogo per tre mesi dopo la scuola preparatoria. Gli studenti saranno consigliati per le loro letture dai monitori, i quali richiederanno loro anche di scrivere qualche relazione.
- 4) Otto mesi di lavoro pratico (di cui tre saranno completati da corsi teorici) sotto il controllo di « Almoners » diplomati.

L'« Almoner » diplomato ha nell'ospedale una posizione del tutto particolare. Collabora coi medici dei vari reparti in cui si trovano i suoi pazienti, ed è dai medici tenuto nel massimo rispetto e considerazione. Pur facendo la stessa vita, nell'interno dell'ospedale, del personale infermieristico, la sua posizione è del tutto staccata e indipendente. Dispone, in genere, di un ufficio per suo conto, scrive i suoi rapporti, può ricevere gli ammalati o i familiari di questi « in privato », e tenere a disposizione una piccola cassa, per i casi di emergenza e per quelle necessità a cui le pur larghe disposizioni del « National Health Act, 1948 » non possono far fronte.

## 5. PROTEZIONE ALL'INFANZIA E IL « CHILDREN'S OFFICER »

Nel 1945, in seguito alla incresciosa scoperta di maltrattamenti e vere sevizie subiti da minori dati in affidamento esterno e al conseguente atteggiamento di critica e sdegno venutosi a creare nella opinione pubblica, fu deciso di effettuare un'accurata inchiesta sulle condizioni di vita dell'infanza privata, per vari motivi, del normale ambiente familiare. A tale scopo, il « Secretary of State for the Home Department», il «Minister of Health» e il «Minister of Education» (1) nel marzo 1945 nominarono una speciale Commissione (2) formata da 17 membri tutti particolarmente interessati e competenti in materia di assistenza dell'infanzia, e che — dal nome della signorina Myra Curtis che presiedeva la Commissione stessa — fu nota sotto il nome di « Curtis Committee ».

Alla Commissione fu affidato il preciso incarico di « indagare sugli attuali metodi coi quali si provvede ad assistere l'infanzia che, in seguito alla morte o scomparsa dei genitori, o per qualsiasi altra ragione, sia rimasta priva di una normale vita familiare; e di proporre tutti i provvedimenti atti ad assicurare a tali minori un tipo di vita e un'educazione tali da compensare, per quanto possibile, la mancanza delle cure dei genitori ».

Il lavoro svolto dalla Commissione in 17 mesi e i seguenti dati

<sup>(1)</sup> Ministro dell'Interno, Ministro della Salute, Ministro dell'Educazione.

<sup>(2)</sup> V. nota (1) a pag. 45.

possono, sia pur sommariamente, servire ad illustrare quanto accuratamente e ampiamente sia stato assolto l'incarico. Furono tenute 64 riunioni plenarie; furono interrogate 229 persone (rappresentanti o addetti a enti e istituti statali e privati); furono esaminate 114 relazioni presentate da enti statali, organizzazioni private e da altre persone interessate; furono visitati 451 istituti per tutto il Regno Unito e, in occasione di tali visite da parte di membri della Commissione, furono intervistati funzionari di 58 enti pubblici e autorità locali. La relazione finale fu presentata nell'agosto del 1946.

Di tale relazione riportiamo i punti che ci sembrano di particolare interesse.

#### 6. CATEGORIE DI MINORI

I minori che formano oggetto della relazione si possono suddividere:

- a) secondo le circostanze che li hanno privati di una normale vita familiare;
- b) secondo la via seguita per giungere all'assistenza da parte di autorità, enti, o persone che non siano i genitori o i tutori;
- c) secondo il tipo di autorità, ente o persona alla cui responsabilità sono stati affidati;
  - d) secondo il tipo di assistenza che ricevono;
  - e) secondo i loro reali bisogni.

E possono essere inclusi nelle seguenti categorie:

- a) minori al cui mantenimento provvedono le autorità locali, in base a leggi e regolamenti attinenti alla «Poor Law»;
- b) minori allontanati dal nucleo familiare in conformità a quanto stabilito dal programma di sfollamento dell'infanzia, durante la guerra, da centri considerati in pericolo;
- c) minori deferiti ai tribunali perchè delinquenti o bisognosi di quelle cure e assistenza che la famiglia non è in grado di dare, e per i quali è stato deciso l'allontanamento dalla famiglia;
- d) minori che rientrano sotto la responsabilità del « National Health Service Act, 1948 » (cioè bambini ricoverati in istituti e asilinido per impedimento della madre sia per motivi di salute o di lavoro e dar loro le cure necessarie);
  - e) minori affidati a enti o istituti privati (« volontary »);
- f) minori affidati a persone che non siano i genitori o tutori legali e che intendano o meno adottarli;
- g) minori che, a causa di minorazioni fisiche o mentali, necessitano di lunghi periodi di ricovero in ospedale o altri istituti;
  - h) minori orfani di guerra.

La relazione è divisa in tre parti: la prima descrive i regolamenti e provvedimenti in atto per l'assistenza all'infanzia; la seconda descrive le condizioni in cui vivono i minori e prende in esame i provvedimenti delle autorità locali nelle regioni visitate dai membri della Commissione; la terza approfondisce i vari aspetti del problema e contiene i suggerimenti proposti dalla Commissione.

#### 7. Inconvenienti constatati nell'assistenza ai minori

L'ultimo capitolo della seconda parte, intitolato «Impressioni generali», contiene le opinioni formatesi, in linea di massima, nei membri della Commissione in seguito ai colloqui, alle indagini e alle visite effettuate. Le critiche contenute in tale capitolo si riferiscono principalmente:

- 1) ai provvedimenti presi dalle autorità locali responsabili, nei riguardi delle categorie di minori in particolari condizioni. Si ritiene che, spesso, decisioni troppo affrettate vengano prese e, in conseguenza, non si scelga per i minori in questione una sistemazione adeguata. Tanto più che tali sistemazioni, che dovrebbero avere a volte soltanto il carattere provvisorio, finiscono per protrarsi per settimane e anche mesi, e ciò non può che danneggiare i minori assistiti;
- 2) alla differenza di livello notata fra gli istituti di ricovero per la prima infanzia e quelli per i bambini più grandi e gli adolescenti. Infatti, mentre i primi, in linea generale, sono sufficientemente adeguati ai moderni principî scientifici, educativi e sanitari, i secondi in genere lasciano molto a desiderare e una loro trasformazione sarebbe augurabile:
- 3) alla non sufficiente accuratezza con cui viene scelto il personale direttivo degli istituti in generale. I regolamenti possono essere perfetti si dice ma non hanno alcun valore pratico, se le persone incaricate di applicarli non sono all'altezza del compito loro affidato. A tale scopo s'insiste sulla necessità di frequenti e accurate ispezioni;
- 4) ai sistemi educativi inadeguati e non consoni ai moderni principî. In generale, i bambini nelle comunità in cui vivono non si sentono oggetto di cure e attenzioni individuali. La mancanza di interessamento e affetto in tal senso nuovamente attribuita alla scelta di personale inadatto e impreparato è definita addirittura « scandalosa ».

Si nota come i difetti riscontrati non si possono attribuire soltanto a scarsezza di mezzi e possibilità dovuti al difficile periodo

della guerra e dopo-guerra, poichè si è potuto constatare come istituti che dispongono esattamente degli stessi mezzi raggiungono risultati del tutto differenti.

Si insiste sulla necessità di una stretta e continua collaborazione fra le autorità locali e l'amministrazione centrale e si attribuiscono molti sbagli ai cattivi sistemi amministrativi in atto. « La divisione dei compiti, le lungaggini burocratiche, l'incapacità o inadeguatezza di giudizi del personale amministrativo, la irregolarità o intempestività nelle visite di controllo, possono facilmente provocare, come già nel passato, vere tragedie ».

Nel complesso, pur riconoscendo che il controllo sull'infanzia data in affidamento esterno è difficile, si ritiene che, in generale, tale soluzione sia di gran lunga preferibile per la formazione del bambino a quella del suo collocamento in istituto.

Nella terza parte, infine, che è la parte più interessante, in quanto contiene i suggerimenti che sono stati pienamente accolti dalle competenti autorità e successivamente trasformati in provvedimenti legislativi, la Commissione ritiene suo compito fondamentale « proporre mezzi atti a semplificare e unificare l'amministrazione dei pubblici poteri ».

#### 8. Proposte essenziali

Per quanto riguarda l'allargamento dei compiti si propone:

- 1 che sia portata da 9 a 16 anni l'età dei minori dati in affidamento esterno, sotto la responsabilità dell'autorità pubblica;
- 2 un maggior intervento da parte delle autorità competenti sull'affidamento esterno gratuito che spesso, e specialmente per l'infanzia illegittima, viene praticato senza alcun controllo, a danno del minore;
- 3 un controllo delle pubbliche autorità sugli istituti a carattere privato.

Per quanto riguarda la competenza dell'amministrazione centrale, non si ritiene che l'unificazione di tutti i servizi per l'infanzia sia raccomandabile. I vari Ministeri dovrebbero esercitare sull'infanzia abbandonata o in particolari condizioni la stessa competenza che hanno sull'infanzia che vive in normali condizioni di vita. Quello che si raccomanda è che le diverse Amministrazioni centrali interessate — Ministero dell'Educazione, degli Interni, della Sanità — dispongano di uffici particolarmente attrezzati e competenti sui problemi dell'assistenza all'infanzia, con il compito sia di ricreare o studiare i mezzi più adeguati sia di compiere frequenti e accurate ispezioni ai vari enti e istituzioni alle loro dipendenze.

Per quanto riguarda le autorità locali, dopo un'accurata critica all'attuale confusione di compiti, si raccomanda vivamente l'istituzione, presso ogni Consiglio di contea, di una speciale direzione. « Il personale di tale ufficio dovrebbe essere formato da persone competenti nei diversi rami che interessano l'assistenza all'infanzia. Il « Children's Committee » riassumerebbe, nei confronti dell'infanzia in particolari condizioni, tutti i compiti attualmente devoluti al consiglio in base ai diversi provvedimenti legislativi (« Poor Law Act », « National Health Service Act, 1948 », « Children and Young Persons Act », « Adoption of Children Act ») e dovrebbe anche provvedere all'affidamento esterno, quando necessario.

Per le eventuali misure di ricovero, dovrebbe studiare quali siano le più adatte in base alle possibilità e disponibilità della zona di sua competenza. Avrebbe alle sue dipendenze gli istituti di ricovero per l'infanzia, gli istituti di correzione. Si ritiene essenziale che tanto l'affidamento esterno quanto il ricovero in istituto vengano disposti da un'unica autorità. Il bambino, quindi, pur passando da una sistemazione provvisoria in istituto a una definitiva di affidamento continuerà ad essere sotto la stessa competenza e lo stesso controllo. Qualora la competenza della pubblica autorità venga ulteriormente aumentata, i nuovi compiti dovranno egualmente essere affidati ai « Children's Committees ». Tale ufficio dovrebbe trovarsi nella impossibilità di rifiutare qualsiasi nuovo incarico attinente all'assistenza all'infanzia.

In pratica, i suoi compiti sarebbero:

- a) istituzione e amministrazione di istituto di ricovero per minori abbandonati;
- b) affidamento esterno di minori, attualmente devoluto al «Public Assistance Committee» in base al «Children and Young Persons Act». L'approvazione di famiglie a cui affidare i minori, scelte da altre organizzazioni;
- c) tutti i compiti facenti capo alle autorità locali nei riguardi dell'adozione;
- d) controllo sui minori dati in affidamento esterno in base a quanto stabilito dal « National Health Service Act, 1948 »;
- e) un'accurata registrazione di tutti i bambini abbandonati nella regione di sua competenza, compresi quelli per cui è stato disposto il ricovero o l'affidamento in altra regione, e quelli che siano assistiti da enti privati;
- f) la nomina di un « Children's Officer » e di un numero adeguato di funzionari addetti alle visite di controllo;
  - g) sorveglianza sui minori dimessi da istituti.

## 9. IL «CHILDREN'S OFFICER» O L'ADDETTO COORDINATORE PER L'INFANZIA

La responsabilità del funzionamento del «Children's Committee» sarà interamente devoluta e accentrata nel «Children's Officer», la cui istituzione viene considerata « la soluzione del problema affidato » alla Commissione. Il « Children's Officer » dovrà essere un funzionario, con ampi poteri amministrativi, scelto per le sue particolari capacità e qualifiche nel campo dell'assistenza all'infanzia. Si sottolinea come, nel corso dell'intera inchiesta, i membri della Commissione siano stati colpiti dalla necessità del fattore personale nell'assistenza dell'infanzia. « Il normale personale burocratico non è in grado di svolgere il compito necessario, compito che è in parte realmente burocratico, ma in gran parte basato su rapporti personali, e tendente alla soluzione del problema con metodi diretti, in particolare il sistema del colloquio anzichè il sistema della corrispondenza ufficiale. Tutte le persone che sono a contatto con l'infanzia — i dirigenti di istituto, i coniugi a cui è stato affidato un minore, gli insegnanti dovrebbero essere noti personalmente al funzionario addetto a quel particolare ufficio da cui dipende il minore».

Il «Children's Officer» è considerato il perno della riorganizzazione dei servizi proposta per l'infanzia abbandonata. Oltre ad insistere sulla necessità che la persona scelta sia particolarmente esperta e qualificata, si raccomanda anche che nessun altro incarico le sia devoluto, in modo che possa dedicare tutta la sua attività all'importante compito affidatole.

## 10. LA LEGGE « CHILDREN ACT, 1948 »

Il 30 giugno 1948 entrò in vigore la legge nota con il nome di «Children Act, 1948» (1) che fissava le norme necessarie « per il mantenimento o l'assistenza fino all'età di 18 anni, e in alcuni casi anche oltre, di orfani, oppure di minori abbandonati, separati o comunque viventi lontano dai genitori, oppure di minori i cui genitori siano inadatti o incapaci di dar loro le cure necessarie, oppure di minori che versino in altre particolari condizioni».

Tale legge sostituiva le precedenti — « Children and Young Persons Act, 1933 »; « Children and Young Persons Act, (Scotland) 1937 »; « Guardianship of Infants Act, 1925 », ed è suddivisa nelle seguenti parti:

<sup>(1)</sup> Children Act, 1948, 11 & 12 Geo. 6 ch. 43, H. M. Stationery Office London.

Parte I - Doveri delle autorità locali nei confronti dei minori;

Parte II - Provvidenze per i minori affidati alle autorità locali;

Parte III - Contributi locali per il mantenimento dei minori;

Parte IV - Istituti e Enti privati;

Parte V - Protezione della vita dei minori;

Parte VI - Misure amministrative e finanziarie;

Parte VII - Varie.

È interessante notare come il secondo paragrafo della VI Parte stabilisca le norme per la istituzione di un « Children's Committee », conformemente a quanto suggerito dal « Curtis Committee », da parte delle autorità locali.

Nel quarto paragrafo della stessa Parte VI si provvede anche a stabilire le norme per la nomina del «Children's Officer», anche ciò in conformità a quanto proposto dalla Commissione.

## 11. IL « PROBATION » O LIBERTÀ ASSISTITA

Una delle funzioni più importanti nella protezione e nella cura della delinquenza minorile e non, è riservata al « Probation Officer ». Riteniamo utile esporne le funzioni.

L'istituzione degli addetti al servizio della libertà assistita («Probation ») avvenne in conformità a quanto stabilito dal « Probation of Offenders Act », nel 1907. Lo scopo della loro nomina era di assicurare ai tribunali — secondo termini dello statuto « a consigliare, assistere e fare amicizie » — i trasgressori della legge per i quali i giudici avessero disposto la libertà assistita. I compiti della persona addetta alla libertà assistita sono da allora molto aumentati, ma come allora il controllo dei trasgressori era la loro funzione essenziale, così rimane tuttora una delle più importanti.

In quasi quaranta anni il sistema ha dato ottimi risultati e non si può dubitare della sua bontà. I tribunali applicano la misura in maniera sempre più vasta. Nel 1945, su 42.823 persone di età inferiore ai 17 anni giudicate colpevoli dai tribunali, 17.784, cioè il 42 %, furono messi in libertà assistita. Su 59.041 punibili di 17 anni e oltre, 6.029, cioè il 10 %, furono messi in libertà assistita.

Nelle loro decisioni i giudici fanno largo uso, per le inchieste, delle notizie che le persone addette alla libertà assistita possono loro fornire sull'ambiente dell'imputato, le sue occupazioni, la sua vita familiare, la sua salute. Le informazioni non possono che essere accurate, e ciò nell'interesse stesso del « Probation Officer » (1); qualora la libertà assistita fosse una misura troppo lieve per l'imputato,

<sup>(1)</sup> Uomini e donne hanno accesso alla professione.

si vedrebbe attribuito un compito che non potrebbe assolvere e inoltre l'insuccesso porterebbe discredito al sistema.

Una volta stabilito che la libertà assistita è realmente la misura punitiva adatta per la trasgressione commessa, sarà cura dei giudici spiegare in parole semplici agli imputati che cosa significa, quali sono gli obblighi che essi si assumono, e quali possono essere le conseguenze qualora essi non li rispettino. Inoltre, anche il loro consenso è necessario. La libertà assistita non può superare i tre anni. Per quanto non si possa stabilire un termine fisso, tuttavia si ritiene che non dovrebbe essere inferiore a un anno: in alcuni casi può essere anche di due anni e solo in casi eccezionali sarà necessario stabilirla a tre anni.

Per questo non si possono fissare condizioni precise; ve ne sono alcune che vanno sempre rispettate, come la futura buona condotta del « probationer » (1), le visite che egli dovrà scambiare con la persona che sarà stata addetta alla sua sorveglianza, l'obbligo di segnalare ogni eventuale cambiamento d'indirizzo. Dalle inchieste effettuate dai « Probation Officers » possono talvolta risultare necessarie particolari condizioni da applicare a determinati casi.

Il successo del metodo non dipende dall'imposizione di arbitrarie restrizioni, ma essenzialmente dalla risoluzione del « probationer », con la collaborazione del sorvegliante, di fare uno sforzo decisivo per redimersi.

### 12. Compiti e funzioni

Non bisogna mai porre alla persona sotto la libertà assistita delle condizioni troppo gravose perchè le possa assolvere, e la decisione risiede appunto nella capacità e nella esperienza della persona addetta alla sua sorveglianza. Sarebbe, per esempio, eccessivo imporre ad un ragazzo di non frequentare il cinema per interi mesi, o astenersi dal frequentare un determinato amico che vive vicino a lui ed era il suo normale compagno di gioco. Come, nel caso di una persona adulta, la cui condanna è dovuta a ubriachezza, sarebbe eccessivo imporle di astenersi del tutto dal bere; la persona addetta alla sua sorveglianza la potrà invece consigliare cercando di mutare lentamente le sue tendenze.

Il servizio di libertà assistita non può mai essere considerato soddisfacente se la persona ad esso addetta conta unicamente sui suoi sforzi personali. Essa deve essere preparata a servirsi di tutte le risorse di cui può disporre nel vicinato — organizzazioni pubbliche

<sup>(1)</sup> Colui che è sotto la sorveglianza del Probation officer.

e private, sociali e religiose — che con essa potranno collaborare alla riabilitazione del « probationer ».

Fra i tanti compiti della persona addetta alla libertà assistita è quello di essere impiegata talvolta dallo stesso tribunale per fare da conciliatore in casi che riguardano questioni di divisioni matrimoniali.

Inoltre, come già ricordato più sopra, essa ha l'incarico di svolgere delle inchieste per integrare i rapporti fatti dalla polizia dando una più intima immagine della vita e dell'ambiente, degli interessi personali e della vita associativa dell'imputato. Nei casi in cui vi siano da pagare multe o ammende, o quando i genitori debbano, per ragioni di divorzio, provvedere al mantenimento della prole, esse hanno il compito di esprimere il proprio giudizio sulle possibilità economiche di questi o di obbligarli a pagare gli alimenti. Esse hanno il compito di aiutare le madri nubili e di assisterle nella ricerca presso gli enti pubblici o privati di quanto è necessario a loro stesse e al loro bambino.

Gli addetti alla libertà assistita sono incaricati delle inchieste nei riguardi delle adozioni, di scortare i ragazzi agli istituti di rieducazione, di assistere e di proteggere i bambini e i giovani negletti e traviati. Spetta ad essi la responsabilità di consigliare il tribunale sulla migliore distribuzione dei fondi per l'assistenza a disposizione dei tribunali stessi, ad essi si affidano anche i ragazzi che lasciano gli istituti di rieducazione e le prigioni giovanili con il sistema dell'assistenza post-carceraria.

#### 13. SERVIZIO SOCIALE PUBBLICO

Questo servizio di «probation» è passato gradualmente da un servizio volontario a un servizio pubblico, ma è interessante sotto-lineare che lo spirito col quale il lavoro è stato iniziato ha saputo mantenersi, perchè le autorità hanno continuato a scegliere per l'assistenza sociale alla libertà assistita uomini e donne che dimostrino una vera vocazione, completata da doti e da buona esperienza, indispensabile per il successo del loro compito.

Il cambiamento da servizio volontario a servizio pubblico è in conformità col mutamento di altri servizi sociali. Le organizzazioni del servizio sociale alle dipendenze dei tribunali sono ormai alleggerite del peso di dover mantenere su fondi di beneficenza uomini e donne addetti a servizi di pubblica utilità e possono devolvere i loro fondi allo sviluppo di alcuni servizi sociali, come focolari e alberghi per i « probationers ».

Agli assistenti sociali per la libertà assistita può essere affidato

il controllo su colleghi addetti alla loro stessa zona, quando in questa siano in molti a prestare servizio.

Il Segretario di Stato ha la funzione di autorità centrale nel sistema del « probation » per l'Inghilterra e il Galles.

La preparazione professionale dell'assistente sociale alla libertà assistita è sotto la direzione di un comitato nominato dal Segretario di Stato.

Il corso di preparazione è accurato e ad esso vengono ammessi preferibilmente diplomati di scuole di servizio sociale. Il corso di preparazione specifica è basato sull'insegnamento delle leggi penali, della psicologia dell'assistenza familiare. Viene soprattutto impartita una seria formazione morale e intellettuale.

### 3. I servizi sociali volontari

#### 1. GENERALITÀ

Pochi paesi al mondo hanno una rete così vasta, come il Regno Unito, di servizi sociali volontari (1).

Tutta la storia inglese dimostra che la vita anglosassone si è basata e si basa tuttora sullo sforzo dell'individuo di ogni classe sociale, a favore della comunità.

L'esempio del servizio gratuito a vantaggio della propria parrocchia lo diedero per primi i «giudici di pace». Così attorno a
loro si è andata formando attraverso i secoli una tradizione di volontariato che la collettivizzazione odierna non tenta neppure di offuscare. La libertà di iniziativa privata nel campo dell'assistenza è
considerata indispensabile per il mantenimento della democrazia, e,
se i cittadini accettano di avere diminuita la loro sfera di azione in
alcuni settori, è solamente in funzione di determinati servizi che si
ritengono meglio esplicati se affidati al potere centrale.

È opinione comune che il denaro raccolto dalle tasse debba essere speso per opere utili o necessarie a tutti; che non dovrebbero mai servire per favorire un gruppo piuttosto che un altro, o per tentativi sperimentali o di carattere provvisorio.

I servizi sociali volontari viceversa hanno la possibilità di riempire il vuoto che il governo locale o centrale non potrebbero colmare.

<sup>(1) 427</sup> sono i nomi dei servizi sociali volontari che risposero all'inchiesta di cui si servì Lord Beveridge per il suo rapporto al Governo nel 1942 sulle « Assicurazioni Sociali e i Servizi Alleati ». Lord Beveridge and A. F. Wells (edited by). The Evidence for Voluntary Action, George Allen and Unwin LTD London, 1949.

Difatti, molti dei servizi sociali che oggi sono stati assorbiti dallo Stato si sono iniziati su basi volontarie.

Le improvvisazioni, che talvolta sembravano impensabili e utopistiche, oggi sono riconosciute, ed il lavoro pioneristico dell'assistenza volontaria di circa un secolo fa, con la sua snellezza ed improvvisazione, ha dato al servizio sociale ufficiale quella fisionomia che tanto viene apprezzata oggi.

Lo Stato ed il governo locale si sono anche avvantaggiati del servizio sociale, perchè non hanno mai — o quasi mai — perduto prestigio nel creare organismi che non siano stati già ampiamente sperimentati attraverso la costanza e lo spirito anticonformista di un personale indipendente dalle pastoie burocratiche.

Dice Lord Beveridge, nel suo rapporto « Evidence for Volontary Action » (1), che alcuni servizi si basano sulla forza imponderabile di avere, fra i propri lavoratori sociali, persone che possono dire « nessuno mi paga, sono qui perchè voglio aiutare ».

Questo atteggiamento di entusiasmo e di devozione, che sono le caratteristiche del servizio gratuito, ha il suo indubbio valore; serve in certe attività, permettendo tentativi o esperimenti con un indiscutibile vantaggio, crea emulazione, interesse, miglioramenti; permette le innovazioni; provoca infine quell'azione sociale riformatrice, che nasce soltanto dallo sforzo individuale o di un gruppo al servizio della società.

Abbiamo già visto con gli «Almoners» e il «Probation», che alcuni servizi sociali, nati per volontà di privati, sono diventati dei veri e propri servizi pubblici collaboratori dello Stato centrale o locale; ma vorremmo qui accennare ad altri che hanno mantenuto la loro fisionomia di indipendenza e la cui funzione è diretta verso l'assistenza dell'individuo e la ricerca e lo studio di metodi o sistemi per migliorare l'ambiente in cui esso vive (2).

# 2. La brigata mobile di s. giovanni (« the st. john ambulance brigade »)

La Brigata mobile di S. Giovanni, che fa parte della Divisione ambulanze dell'Ordine di S. Giovanni di Gerusalemme, è un corpo formato da membri addestrati, i quali, su vasti campi d'azione, prestano servizio di pronto soccorso e di aiuto infermieristico. Il loro servizio comprende interventi di pronto soccorso in casi di pubbliche disgrazie (si verificano annualmente oltre mezzo milione di interventi

<sup>(1)</sup> Beveridge & Wells A. F., op. cit.

<sup>(2)</sup> Lord Beveridge and A. F. Wells, op. cit.

di pronto soccorso), trasporti con ambulanze e un servizio stradale di pronto soccorso e di ambulanze, servizio infermieristico ausiliario, soccorso alle pubbliche autorità inerente a servizi di sanità pubblica, assistenza generica agli ammalati e feriti, che comprende servizi di assistenza alla vecchiaia e all'infanzia. Si mantiene in costante collegamento e collaborazione con gli altri enti a carattere pubblico e privato.

La Brigata, la cui direzione ha sede a Londra, è diretta da un commissario, affiancato da un direttore del personale infermieristico. Alle dipendenze della direzione generale vi sono direzioni locali nelle varie contee, con alla testa ognuna un commissario locale e una direttrice locale per il personale infermieristico. Il personale della Brigata è ripartito in « divisioni » ognuna con un comandante, un chirurgo e dipendenti.

Il personale della Brigata, alla fine del 1946, era di 141 mila unità, di cui 61 mila uomini, 31 mila donne, 20 mila ragazzi e 29 mila ragazze. Nel 1938 era di 90 mila; il massimo fu raggiunto durante la guerra con la cifra di 178 mila. La massa degli appartenenti alla Brigata è concentrata nelle vaste zone industriali.

I requisiti per appartenere alla Brigata sono: addestramento nei servizi di pronto soccorso (alle donne è anche richiesta una generica preparazione infermieristica) e il mantenimento in efficienza, controllato da esami che si ripetono annualmente, ispezioni e addestramento. Fatta eccezione per un numero poco rilevante, formato in gran parte da personale burocratico salariato, i membri prestano il loro servizio a titolo gratuito.

Finora la Brigata non è mai stata finanziata dallo Stato, malgrado sia previsto per il futuro qualche finanziamento per il servizio di ambulanze. Mentre le spese sostenute dalla direzione generale sono a carico delle disponibilità dell'Ordine di S. Giovanni, l'entrata principale nelle contee è costituita dalla raccolta di fondi che avviene nel « giorno della bandiera ». Ogni membro versa un contributo, oltre a provvedere alle spese incontrate durante il servizio.

# 3. Le case del dr. barnardo (« dr. barnardo's homes »)

Le « Dr. Barnardo's Homes », istituite nel 1866, non rifiutano mai di accogliere qualsiasi bambino abbandonato. Il loro numero, distribuito in molte parti del Regno Unito, è di 109. Accolgono bambini di ogni età che, nei limiti delle proprie possibilità, sono suddivisi in piccoli nuclei sul tipo familiare, educati e collocati al lavoro con sussidi complementari ai loro guadagni, ove necessario, finchè abbiano raggiunto un'autosufficienza. L'ente del «Dr. Barnardo's Homes»

ha alle dipendenze due ospedali per bambini, tre convalescenziari e 12 ricoveri per la gioventù. Vi sono 12 centri di accettazione regionali, presso i quali bambini abbandonati possono venire accolti in qualsiasi momento. È opinione del personale alle dipendenze della organizzazione che il proprio lavoro si allarghi sempre più nella sfera di problemi familiari e matrimoniali e che spesso il suo intervento serva ad evitare la rottura del nucleo familiare. Rientra anche spesso nella sua opera il restituire bambini alla propria famiglia, dopo che abbiano raggiunto risultati soddisfacenti e quando i genitori siano nuovamente in grado di provvedere al loro mantenimento. Accade così che bambini, il cui ricovero sembrava avere carattere permanente, lasciano gli istituti; mentre altri, accolti solo provvisoriamente, rimangono negli istituti a tempo indeterminato. La preparazione del proprio personale è a cura dell'organizzazione stessa e la preparazione di personale specialmente qualificato per l'infanzia è in fase di sviluppo. La direzione è affidata a un consiglio nominato dall'organizzazione, e i fondi necessari provengono da sottoscrizioni, donazioni, lasciti e, in misura assai inferiore, dal pagamento dei servizi prestati.

# 4. LA FEDERAZIONE NAZIONALE DI CIRCOLI AGRICOLI GIOVANILI (« NATIONAL FEDERATION OF YOUNG FARMERS CLUBS »)

La Federazione, fondata nel 1932, è una organizzazione di giovani, appartenenti essenzialmente a zone agricole, il cui auto-governo è affidato a un consiglio, dei cui 87 membri 69 erano nominati — nel 1946 — dai Circoli. La Federazione comprende circa 1200 Circoli, con 65 mila iscritti. Provvedono a consigliare, ma non a dirigere, il funzionamento dei Circoli, membri onorari adulti. I Circoli sono raggruppati in 54 Federazioni di contea la cui attività promuove l'interesse e le nozioni sul bestiame, l'agricoltura, l'orticoltura, compresi i moderni sistemi agricoli meccanizzati. Le Federazioni danno anche origine a uno spirito di concorrenza fra le contee; la maggior parte si serve di un segretario organizzatore per contea. La Federazione provvede alla pubblicazione di una rivista bimestrale illustrata, «Il giovane agricoltore », e di una serie di opuscoli, la cui vendita nel 1946 raggiunse la cifra di 170 mila. Contribuiscono al suo mantenimento fondi dei Ministeri dell'Agricoltura, della Pubblica Istruzione, del « Carnegie United Kingdom Trust » e del « King George's Jubilee Trust ». Tali fondi costituiscono complessivamente il 95 per cento del totale delle entrate della direzione generale.

5. L'ORGANIZZAZIONE PER I SOCCORSI ALL'INFANZIA MINORATA (« THE INVALID CHILDREN'S AID ASSOCIATION »)

L'associazione è stata fondata nel 1888 e la sua opera si rivolge a bambini ammalati, invalidi, minorati di Londra e dei sobborghi. Fornisce adatti ricoveri per convalescenza o in uno dei suoi nove istituti — di cui cinque hanno il riconoscimento del Ministero della Pubblica istruzione — o in altro istituto che rientri fra quelli di smistamento per tutti i bambini che necessitino di cure e di ricovero particolari; provvede, per mezzo delle sue assistenti volontarie, alla visita domiciliare di bambini segnalati dalle assistenti sociali di ospedale (« Almoners ») o da altri, in quanto bisognosi di convalescenza o di ricovero in istituti specializzati. L'associazione provvede anche al pagamento di interventi chirurgici, nei casi in cui gli ammalati non siano in grado di affrontare le spese. Per mezzo delle visite domiciliari fornisce suggerimenti e consigli sia direttamente agli ammalati adulti che ai figli di questi, infermi o minorati. Le entrate dell'associazione sono costituite in massima parte da sottoscrizioni volontarie, integrate da finanziamenti delle autorità locali («Local County Council») per servizi prestati.

È diretta da un comitato esecutivo ed è rappresentata da un comitato consultivo.

6. ESEMPIO DI ORGANIZZAZIONE VOLONTARIA NELLA LOTTA CONTRO LA TU-BERCOLOSI (« PAPWORTH VILLAGE SETTLEMENT »)

Papworth è il primo centro istituito per la lotta contro la tubercolosi. Fondato nel 1918, comprende un moderno sanatorio e, nel periodo della cura e come parte della cura stessa, preparazione professionale presso gli impianti industriali della cittadina, con possibilità di sistemazione permanente per chi abbia bisogno di alloggio, oltre che di lavoro, e desideri rimanere. In tale caso gli assistiti possono far venire presso di loro le proprie famiglie, i cui membri partecipano a una normale vita di comunità, con la sola differenza che l'ammalato ha la possibilità di alloggiare nel posto di lavoro e di godere di assistenza medica. Papworth può offrire assistenza medica a 515 ammalati, impianti industriali per 1000 operai, 200 case per chi desideri risiedere nella cittadina, e alloggi per apprendisti e non coniugati. Nel 1946 l'ammontare dei salari corrisposti fu di 71.000 sterline. Il centro non è finanziato dallo Stato, ma è sovvenzionato dagli impianti industriali, dalle rette degli ammalati (stabilite in regolamenti statutari) e da sottoscrizioni. Le rette di ricovero e cura generalmente diminuiscono una volta che l'ammalato sia in grado di

lavorare consecutivamente per 6 ore al giorno. Il centro è amministrato da un comitato direttivo, sotto la consulenza di un direttore sanitario e con l'assistenza di una commissione medica.

## 7. Alberghi rowton (« rowton houses »)

Tale organizzazione fu istituita nel 1894 allo scopó di fornire agli operai alloggi privati, dove essi possano essere accolti indipendentemente dalle loro idee politiche o religiose, e siano messi in grado di organizzare la loro vita di lavoratori nella città di Londra. È una società per azioni, il cui dividendo — in conformità al desiderio di Lord Rowton — non può superare il cinque per cento. La cifra media raggiunta è sempre notevolmente inferiore a tale massimo prestabilito.

Non è finanziata da sottoscrizioni volontarie nè da altre organizzazioni. La maggior parte degli uomini a cui essa fa capo è costituita da operai che pagano secondo le loro possibilità e i loro desideri e fanno uso di tali centri (« Houses ») come di circoli (« clubs »). Nessun servizio è fornito a titolo gratuito. I centri sono forniti di televisione, stanze di biliardo e istituiscono tornei di giochi da tavolo vari (carte, dadi). In ognuno dei sei centri si trova una biblioteca gratuita.

L'uso degli impianti igienico-sanitari è fornito a titolo gratuito. Ai fini di raggiungere un continuo progresso, la società impiega gli eventuali attivi di bilancio in lavori di manutenzione, adattamento e miglioramento degli edifici, impianti di cucina e vitto, illuminazione, ecc.

Finora la società ha alloggiato circa 60 milioni di uomini. Il loro sistema di vita è tale che non sono vincolati da prestazioni obbligatorie di servizi e da regolamenti opprimenti. Ogni centro ha un proprio comitato direttivo, che provvede agli sports e al benessere in generale dei residenti, e che è in costante collegamento con la direzione generale.

# 8. Comitati nazionali per la madre nubile e il bambino (« the national council for the unmarried mother and her child »)

Questa associazione fu istituita nel 1918 allo scopo « di assistere i bambini illegittimi e le loro mamme ». La sua opera mira ad ottenere riforme legislative, e, contemporaneamente, a fare pressione sulle autorità locali perchè facciano il massimo uso di quanto è in loro potere in base alle disposizioni legislative attuali. Non ha alle sue dipendenze istituti e case di ricovero, ma si adopera per la loro

istituzione. Un comitato consultivo, formato dai rappresentanti degli istituti di ricovero iscritti all'associazione e da membri del comitato direttivo, tiene, quando necessario, riunioni per esaminare problemi che interessino i vari istituti. Fa parte della organizzazione un ufficio per i « casi » assistiti, il quale tratta i casi individuali di madri nubili e di famiglie; il numero dei casi trattati mensilmente è salito dai 90 dell'anteguerra a 450 all'inizio del 1946. Un buon numero di tali casi implica la definizione di non facili pratiche con rappresentanti dei Dominions e di altre nazioni.

All'organizzazione è devoluto un contributo dal Ministero della Sanità pubblica, nonchè donazioni da molte autorità locali e soccorsi dal « London Parochial Charities »; complessivamente tali contributi formano i tre quarti delle entrate della organizzazione, mentre il resto è raggiunto con sottoscrizioni e quote dei membri. L'organizzazione è formata da membri che ne fanno parte a titolo individuale e da rappresentanti di autorità locali, di organizzazioni volontarie e di istituti membri. I provvedimenti vengono presi direttamente dai comitati eletti dalla organizzazione.

# 9. Associazione per l'assistenza alle famiglie (« The family welfare association »)

L'Associazione fu fondata nel 1869, col titolo originario di « Charity Organization Society », allo scopo di alleviare la miseria.

L'opera della organizzazione si svolge principalmente nella zona di Londra; i suoi uffici nei vari quartieri agiscono sia direttamente con soccorso ai casi bisognosi sia come centro di smistamento per passare, quando necessario, i casi ad altre associazioni competenti, sia pubbliche che private. Il personale dell'Associazione è particolarmente addestrato per impiegare in modo adeguato i fondi dei vari enti di beneficenza e di altre organizzazioni nel soccorso dei casi bisognosi segnalati dall'Associazione stessa. È anche devoluto all'Associazione il compito di amministrare vari fondi residuati di soccorsi raccolti in tempo di guerra. Ha un comitato per gli istituti di ricovero per i vecchi con un proprio segretario. Nel 1946 l'Associazione ha provveduto alla preparazione di circa 350 studenti nel lavoro di soccorso nei quartieri. Ha alle proprie dipendenze sei consultori matrimoniali e assicura assistenza legale gratuita. Il suo ufficio informazioni è di grande aiuto a enti pubblici e privati. Nel Regno Unito ha 54 enti membri. Questi debbono avere un comitato di rappresentanti, impiegare assistenti sociali qualificati per espletare opera di assistenza familiare e pubblicare relazioni e resoconti annuali.

Ognuno di questi enti invia due rappresentanti al «Provisional National Council» dell'Associazione. Il comitato amministrativo, nominato dal consiglio, ha facoltà di stabilire provvedimenti di emergenza. I comitati nei vari quartieri sono formati da membri religiosi, rappresentanti delle autorità locali e funzionari locali. L'Associazione non riceve contributi statali ed è sovvenzionata interamente da contributi volontari, fatta eccezione per i fondi che le sono devoluti dalle autorità locali a titolo di compenso dell'opera prestata negli uffici di consiglio e guida ai cittadini (« Citizen's Advise Bureau »). L'ammontare annuale delle spese di soccorso, in media di 60 mila sterline, di cui una gran parte destinata per l'assistenza a casi individuali, è ottenuto da donazioni varie e da raccolte di beneficenza. Le spese di amministrazione sono di poco superiori alla metà dell'ammontare speso in assistenza, e ciò perchè l'Associazione tiene sempre più a svolgere la propria opera con personale realmente qualificato e preparato. Nell'assistenza ai singoli casi è ormai usato soltanto un piccolo numero di assistenti volontarie. Tuttavia la maggior parte dei colloqui è affidata a studenti di servizio sociale sotto la guida di persone competenti e qualificate.

## 10. Assistenza alla vecchiaia (« nuffield foundation »)

Durante la guerra e nel dopoguerra sono stati istituiti dei comitati locali per l'assistenza alla vecchiaia (raggruppati in seno al « National Old People's Welfare Committee ») in varie località allo scopo di coordinare diverse iniziative locali sia di comunità religiose che di altre istituzioni, di organizzare inchieste sui bisogni esistenti sul piano locale e, in collaborazione con le autorità delle contee e municipalità, soddisfare a tali bisogni. Molto è stato fatto per creare case di riposo, per organizzare visite regolari a domicilio a vecchi che vivono soli, e a questi sforzi gli uffici locali del « National Assistance Board » e le comunità locali hanno efficacemente collaborato. Sono state anche iniziate, sul piano locale, numerose inchieste sui bisogni dei vecchi.

Recentemente la «Fondazione Nuffield» ha organizzato un'inchiesta su vasta scala per tutto il Paese, che considera tutti gli aspetti del problema. Questo vasto studio d'insieme comprende una inchiesta molto particolareggiata sul piano locale, un'inchiesta sulle organizzazioni di assistenza e un'inchiesta svolta da un medico condotto di un determinato quartiere di una città scelta a tale scopo che considera lo stato di salute dei vecchi e i diversi aspetti del problema della vecchiaia.

Fu in seguito a tale inchiesta che venne istituita la « Nuffield

Corporation for the care of Old People » (Associazione Nuffield per l'assistenza ai vecchi). Quest'associazione dispone di notevoli fondi, che può impiegare per migliorare le condizioni di vita della vecchiaia.

Le associazioni che abbiamo rapidamente descritto, sotto nuove leggi assistenziali, sono diventate servizi ausiliari: e alcune riceveranno, da parte del governo centrale, contributi finanziari che serviranno a migliorare il loro personale e ad incrementare l'assunzione di assistenti sociali il cui apporto contribuirà indubbiamente al miglioramento dei servizi.

# 4. Conclusioni

Nel giungere al termine della descrizione dei servizi sociali pubblici e privati nel Regno Unito, quale è la fisionomia che il servizio sociale assume? Servizi centralizzati, servizi decentrati. Servizi volontari, servizi sussidiati. C'è di tutto e per tutti i gusti, per tutte le ideologie, per ogni religione; socialisti e liberali, conservatori, conservatori illuminati, protestanti, ebrei, cattolici. Tutti possono trovarsi a preferire questo o quel servizio ma tutti unanimamente riconoscono l'efficacia di una rete così vasta di iniziative e di opere, ritenendo necessario, per mantenere armoniosa l'assistenza in Inghilterra, di incoraggiare questa gamma variata di attività.

E tutti noi dobbiamo riconoscere quanto sia viva ed operante la caratterizzata rosa di quei servizi sociali. Tutti cercano di differenziarsi statutariamente con scopi precisi ed affrontano in conseguenza i loro compiti specializzandosi nelle prestazioni prescelte.

Essi hanno trovato la loro attuale fisionomia attraverso la lenta evoluzione dei loro metodi assistenziali e, mano a mano che le generazioni si susseguivano, queste tecniche si facevano sempre più accurate; la psicologia, la pedagogia, la sociologia contribuivano alla ricerca scientifica delle cause di disadattamento del bisognoso e permettevano un maggiore approfondimento delle sue reali necessità; in questa evoluzione l'atto caritatevole prendeva una nuova piega; la individualizzazione permaneva, il « tocco umano » si manteneva, ma si sentiva la necessità di conoscere sempre meglio la fisionomia e la psicologia dell'assistito nella sua interezza, onde la soluzione che si cercava di raggiungere non fosse più empirica e approssimativa, ma sistematica e definitiva.

Aspetti esteriori diversi, ma metodi comuni di lavoro: individualizzazione con inchieste accurate, rapporti scritti: in breve, una diagnosi sociale, una terapeutica individuale, sono gli strumenti indispensabili che operano per l'elevazione sociale dell'individuo. Vogliono e richiedono il coordinamento, su basi nazionali o regionali o comunali, sul piano della specializzazione e del tipo di assistenza.

Cercano la collaborazione fra opere centrali e private, affinche gli sforzi siano convergenti, e che non vi siano, fra opera ed opera, compartimenti stagni.

Quando poi si manifesta palese la inadeguatezza di provvedimenti legislativi, dalla base (reale) all'apice della piramide assistenziale, con inchieste, rapporti, colloqui e statistiche, le energie pubbliche e private concordano la loro azione per evitare nell'avvenire che gli errori o le carenze rendano vittima il cittadino, affinchè siano posti i limiti dell'azione centrale; perchè le leggi non vadano « al di là di ciò che richiede o il riparo del male o la rimozione dei pericoli » (1).

È stato impossibile dare in questo breve scritto una immagine vivente dei molteplici servizi sociali britannici. Crediamo tuttavia, se non si voglia generalizzare e si voglia rammentare che la perfezione è rara, che si possa affermare che, nel loro insieme, i servizi sono efficacemente destinati ad elevare il cittadino britannico, evitando di deprimere l'individuo bisognoso, di mortificarlo, e di gettarlo nella disperazione di dover attendere o brigare o agitarsi per ottenere dalla comunità dei suoi pari l'affermazione dei suoi diritti, materiali e spirituali, di cui deve poter godere come persona umana.

<sup>(1)</sup> Leone III, Rerum Novarum. Editrice Studium, Roma, 1944.

#### SERVIZIO SOCIALE NEGLI STATI UNITI D'AMERICA

## 1. Assistenza pubblica (Programma federale)

#### 1. La depressione

Nel 1929 si iniziava negli Stati Uniti d'America la più grave depressione registrata nella storia della Federazione.

Milioni di disoccupati — ed il loro numero cresceva ogni giorno — vagavano inoperosi e silenziosi nelle strade delle città grandi e piccole; milioni di contadini proprietari dall'est all'ovest piegavano sotto il peso di formidabili ipoteche.

Le piccole banche, sorte un po' ovunque, anche dove gli « scarsi affari non ne avrebbero giustificato la presenza » chiudevano perchè i crediti fondiari non venivano più loro rimborsati. Agli sportelli di quelle maggiori premeva l'angosciata folla dei risparmiatori che si sentivano alla vigilia di un cataclisma che non li avrebbe risparmiati.

Uomini politici e uomini d'affari si scagliavano gli uni contro gli altri e tutti d'accordo contro il Governo che appariva incapace di arginare il disastro. Il 31 ottobre 1932 Franklin Delano Roosevelt lanciava in quella drammatica atmosfera il suo discorso di Madison Square come candidato presidenziale del partito democratico e diceva: « Per 10 anni questa Nazione è stata afflitta da un Governo che non udiva nulla, non vedeva nulla, non faceva nulla. La Nazione guardava il Governo, ma il Governo distolse gli occhi dalla Nazione; 9 allegri anni con il vitello d'oro, 3 lunghi anni di flagello; 9 pazzi anni di godimento a credito, 3 lunghi anni di restrizione a solo pane; 9 folli anni di miraggio e 3 lunghi anni di disperazione » (1).

Vi erano stati in quei « tre lunghi anni », ancora sotto la presidenza di Hoover, modesti palliativi tentati per combattere la montante ondata di miseria e di disoccupazione. La « Riconstruction Finance Corporation » era stata creata nei primi tempi del '32 per con-

<sup>(1)</sup> Charles A. Beard and Mary R. Beard, America in Midpassage, vol. III, The Macmillan Company, New York, 1941.

cedere prestiti federali a banche, ferrovie, esportatori di prodotti agricoli, ma invano: la situazione peggiorava, quando nel marzo 1933, mentre « crollavano ad uno ad uno i pilastri di una struttura sociale con terrificante rapidità » (1), F. D. Roosevelt teneva al *Capitol* di Washington il 4 marzo del '33 il discorso che inaugurava il suo primo quadriennio presidenziale; il paese, ancora in preda all'avvilimento, ascoltava i seguenti brani, tratti dal testo del suo messaggio:

« Le nostre difficoltà, grazie a Dio, non concernono che cose materiali; i titoli si sono rattrappiti al più fantastico dei livelli; i mezzi di scambio, congelati, bloccano i movimenti di scambio; le foglie morte delle nostre ditte coprono il suolo; i nostri coloni non trovano più mercati per i loro prodotti; i risparmi di milioni di famiglie sono scomparsi; eserciti di contadini disoccupati si trovano faccia a faccia con il duro problema di tentare di sopravvivere. Bisogna essere un assai sciocco ottimista per negare la tragica realtà del momento. La nazione reclama degli atti e degli atti immediati. Il nostro compito sarà di rimettere il popolo al lavoro ».

#### 2. L'ASSISTENZA PRIMA DELLA DEPRESSIONE

Dal 1900 al 1930 benchè i singoli Stati della Federazione americana avessero sporadicamente iniziato gli stanziamenti di contributi assistenziali alle contee (2) e ai comuni per sussidiare coloro che erano nella necessità, si può dire che i 3/4 dei fondi dedicati localmente agli assistiti di vario genere fossero di carattere privato (3). Indubbiamente fin dal 1863, quando nasceva il primo « comitato della carità » promosso da uno degli Stati (Massachusetts), si iniziava negli Stati Uniti un mutamento dei servizi assistenziali secondo un concetto più moderno e meno paternalistico, e la responsabilità del benessere dei cittadini veniva divisa fra gli enti di assistenza privata e gli Stati ove questi sorgevano.

L'appoggio benefico tuttavia non si stendeva capillarmente e bisogna tener presente che le opere assistenziali, ovviamente, erano soprattutto dislocate nelle grandi città dove più facilmente si potevano raccogliere i fondi offerti dalla carità privata, mentre i piccoli centri a carattere rurale non venivano raggiunti dalla beneficenza amministrata dallo Stato. I fondi locali stanziati per sollevare la miseria venivano distribuiti secondo criteri e leggi diverse a seconda degli

<sup>(1)</sup> André Maurois, *Histoire des Etats Unis 1942-1946*. Editions Albin Michel, 1947, pag. 513.

<sup>(2)</sup> Gli stati americani si dividono generalmente in contee e comuni; solamente in Luisiana la contea si chiama parrocchia.

<sup>(3)</sup> L'assistenza americana si riallacciava alla « Poor Law » elisabettiana, data la tradizione anglosassone del Paese.

Stati e la vigilanza per la buona distribuzione di tali fondi era affidata ad uffici di Stato.

I diversi Stati si riservavano inoltre e soprattutto di contribuire, fin dove le opere locali non potevano giungere, al finanziamento degli istituti di ricovero. Il concetto di categoria di assistibili a quell'epoca era assai limitato se vediamo che nel 1930, su 48 Stati, 20 soltanto possedevano leggi per l'assistenza ai ciechi; 45 avevano leggi sulla protezione della madre e 12 soltanto concedevano pensioni ai vecchi.

È da sottolineare che nella maggior parte degli Stati per scarsità di fondi locali, tali e tante erano le restrizioni poste ai requisiti per essere assistiti che pochissimi in realtà godevano di una assistenza in danaro e tutti, o quasi tutti, dovevano accontentarsi di buoni in natura o, in mancanza di questi, di essere ricoverati.

Questi aiuti potevano essere sufficienti in una società tranqu'illa e serena e senza scosse economiche, ma quando il brivido di fame e di freddo, di miseria e di disoccupazione scosse con la depressione tutti gli Stati Uniti d'America, dall'ovest all'est, dal sud al nord, la carità individuale si mostrò ovviamente inadeguata.

Il Governo federale in mano ai democratici sentiva di dovere in qualche modo trovare una soluzione per evitare il dilagare del disastro. Malgrado la sua ripugnanza ad intromettersi negli affari privati di ogni singolo Stato, occorreva trovare uno strumento nazionale per risolvere i problemi di una società in disintegrazione. L'iniziativa individuale si dimostrava incapace di trovare una soluzione ai problemi della miseria e della disoccupazione. F. D. Roosevelt successivamente alla inaugurazione del suo secondo mandato presidenziale dichiarò: « Ci rifiutiamo di lasciare i problemi del nostro comune benessere travolti dai venti del destino e dai cicloni del disastro ».

Questa frase era insieme una affermazione del nuovo principio del dovere della Federazione di sopperire alle deficienze statali, ed era anche la giustificazione dei primi due anni di esperimento di un sistema di assistenza sotto la guida di Washington. Le tanto preziose autonomie degli Stati non potevano escludere un intervento del Governo federale.

## 3. Origine della « social security act, 1935 »

Il problema che si poneva da risolvere nel 1933 era, come abbiamo visto, il dovere di affrontare su scala federale il primo e più grave inconveniente: la disoccupazione.

Cautamente, abbiamo già visto, si era cercato con dei tentativi sporadici, e con l'esperimento della «Riconstruction Finance Corpo-

ration », di arginare la disoccupazione. Ora, con respiro più ampio, larghissimi fondi federali furono concessi agli Stati con il « Federal Emergency Relief Act ». Successivamente il « Wagner Peyser Act » fu approvata e, sotto l'una e l'altra legge, si iniziò il movimento di ripresa nel paese.

Nel giugno 1934, Roosevelt con il suo messaggio al Congresso chiese a gran voce una legge appropriata per difendere il cittadino americano.

Non bastava ad un certo momento dare lavoro, ma bisognava assolutamente trovare il mezzo di aiutare coloro che nelle comunità erano i primi a soffrire e cioè i vecchi e i giovanissimi, i minorati fisici e psichici. Nelle famiglie si notava una forte diminuzione degli elementi giovani che potevano sostenere con le loro forze e il loro lavoro i vecchi diventati incapaci di lottare contro la concorrenza dei più vigorosi nei cantieri e nei campi. I vecchi erano, malgrado la crescente occupazione, quando il ritmo vitale migliorava, ancora le patetiche vittime della depressione.

Usando del suo potere, il Presidente istituì alla stessa data il « Committee on Economic Security » e questo comitato (1) assistito da gruppi di tecnici e da un consiglio di cittadini, dopo indagini accurate, con udienze e colloqui, con la compilazione di studi e di relazioni, preparò per il 15 gennaio 1935 un rapporto con le sue raccomandazioni al Presidente. I suggerimenti erano basati sul seguente programma: « La legge deve avere come primo scopo di assicurare un adeguato reddito sia in istato di salute che in istato di malattia, ad ogni essere umano, nell'infanzia, nell'adolescenza, nella media età e nella vecchiaia, e deve provvedere a salvaguardare tutti dalla cattiva sorte che conduce alla miseria e alla necessità di essere a carico di altri ».

Il comitato inoltre raccomandò un programma di assicurazioni sulla disoccupazione come « prima linea di difesa » che doveva essere istituita « al più presto possibile per accrescere la sicurezza di tutti coloro che erano disoccupati » (2).

Per assistere i vecchi, il comitato raccomandava una doppia soluzione: aiuti immediati attraverso l'assistenza alla vecchiaia ed un futuro programma di assicurazioni obbligatorie per la vecchiaia. Per i ragazzi privi di un capofamiglia capace di provvedere al loro so-

<sup>(1)</sup> I membri federali del Comitato erano: Presidente; il Segretario al lavoro; membri: il Segretario al Tesoro, l'Avvocato Generale, il Segretario all'Agricoltura e l'Amministratore del « Federal Emergency Relief » - Social Security in the United States 1948, United States Government Printing Office, Washington, 1948.

<sup>(2)</sup> Relazione del Comitato in data 15 gennaio 1935.

stentamento, proponeva un contributo federale agli Stati per un aiuto economico (una estensione dei precedenti aiuti alla madre). Per i bambini senza casa, negletti o abbandonati o delinquenti, contributi agli Stati furono proposti per l'estensione dei servizi di assistenza. Contributi furono anche proposti per migliorare i servizi igienico-sanitari specialmente nelle zone rurali. Un programma preventivo di salute pubblica fu raccomandato per aiutare le famiglie a basso reddito, in caso di malattia: ed il comitato concludeva: « i rimanenti problemi di assistenza allora diminuiranno a tal punto, che sarà possibile ritornare ai primitivi metodi di assistenza degli organismi statali e locali ».

Questa proposta, con il nome di « Economic Security Bill », dopo essere stata discussa dal Congresso, fu mutata nel « Social Security Bill » e ottenne l'approvazione delle due Camere. Il 14 agosto 1935 divenne legge con la firma presidenziale ed è oggi nota con il nome di « Social Security Act, 1935 ».

#### 4. LA « SOCIAL SECURITY ACT » E I SUOI ORGANI AMMINISTRATIVI

La ssa 1935 (1) includeva tra i suoi 14 titoli le disposizioni per le assicurazioni vecchiaia e disoccupazione; tutti i vari servizi di assistenza all'infanzia e stabiliva tre categorie di assistibili: vecchi, programma noto sotto la sigla OAA; assistenza ai ciechi, sigla AB; assistenza a fanciulli di famiglie bisognose, sigla ADC.

La legge 1935 fu emendata nel 1939 e nel 1949 e con l'emendamento del 28 agosto 1950 fu dichiarata una quarta categoria di assistibili: gli invalidi permanenti e totali.

Tralasciando la descrizione di tutti i vari uffici componenti la «Federal Security Administration » è opportuno, ai fini di conoscere meglio l'ufficio che a noi interessa, soffermarci su quanto concerne il «Children's Bureau »: questo organismo esisteva già negli Stati Uniti sin dal 1912, come ente incaricato di indagare e di riferire su tutte le questioni riguardanti il benessere dei ragazzi e la loro vita. Con la «Social Security Act, 1935 » il «Bureau » assunse importanza prevalente con il preciso fine di incoraggiare, migliorare, promuovere i servizi per l'infanzia senza tuttavia entrare nel vivo dei problemi attraverso organizzazioni federali.

Il «Bureau» di Washington annovera, fra i numerosi suoi compiti, l'ufficio per le pubblicazioni periodiche, per i testi di divulgazione, che attraverso consigli a carattere tecnico e scientifico portano, nelle

<sup>(1)</sup> Compilation of the Social Security Laws - 82d Congress - 1st Session Documento n. 27 - United States Government Printing Office Washington 1951.

più lontane e disperse zone dell'immenso territorio americano, il pensiero e la competenza dei migliori medici, psichiatri, psicologi e sociologi. Con questa rete di innumerevoli testi, l'influenza di coloro che rappresentano il più illuminato pensiero, e l'influenza benefica della cultura si spargono anche nel misero sperduto paesello rurale.

Questa opera di educazione che si è riservata il « Children's Bureau », non per spirito monopolistico, ma perchè come organismo centrale ha maggiori possibilità di contatti e maggiori disponibilità editoriali, finisce con il rendere uniforme la conoscenza dei principali argomenti riguardanti l'infanzia e permette che gli ultimi ritrovati delle tecniche mediche, assistenziali o psicologiche non siano prerogative dei funzionari degli Stati più ricchi o evoluti, a scapito di quelli degli Stati più poveri e meno progrediti. Così, in un centro isolato, nell'ufficio di servizio sociale di una delle più misere contee, si potranno trovare sul povero scaffale di una stanza disadorna le accurate ed importanti pubblicazioni che il « Children's Bureau » mette a disposizione di tutti.

Fra gli assistenti sociali agenti nelle diverse zone e l'ufficio federale si costituisce così un legame intellettuale che contribuisce validamente ad evitare quei grossolani errori che l'ignoranza della moderna tecnica assistenziale rischierebbe altrimenti di provocare.

L'influenza educativa del « Children's Bureau » non è dissimile a quella degli altri organismi che regolano fra l'altro anche l'assistenza pubblica.

Non è lontano il tempo in cui questa sottile rete di numerose e complesse nozioni darà il suo frutto. Così, pur rimanendo inalterate alcune caratteristiche particolari fra i diversi Stati, si potrà individuare la base comune di metodi di lavoro e di cognizioni attraverso tutto il territorio degli Stati Uniti d'America.

#### 5. Rapporti fra governo federale e governo statale

Quando fra il Governo statale e il Governo federale sono state concordate le modalità di assistenza e fissate le somme dei sussidi e quando ancora sono stati mandati i periodici rapporti alla « Federal Security Agency » in Washington, ottemperando ad alcuni obblighi previsti dalla legge, l'autonomia dello Stato è totale.

Di quell'autonomia, come di numerose altre in campi diversi, gli Stati della Federazione sono gelosissimi; perciò, malgrado vi sia la legge federale che obbliga tutti gli Stati a provvedere all'assistenza nello spirito della ssa 1935 l'ammontare dei sussidi non è fissato dalla sede di Washington, ma sono lasciate allo Stato la sua determinazione e le modalità dell'erogazione.

In ognuno dei 48 Stati, nelle Hawaii, a Puerto Rico, nelle Isole Virginia e in Alaska, le modalità e le somme per il programma assistenziale variano a seconda dei mezzi che ogni amministrazione mette a disposizione degli assistiti.

Sugli stanziamenti statali il Governo federale rimborsa il 50 % ed è perciò che i sussidi variano a seconda della ricchezza dello Stato. Più ricco è questo e maggiori sono i suoi introiti, più forti saranno gli stanziamenti a favore dei bisognosi; più lo Stato è povero, più questi saranno ridotti.

A prima vista questa sperequazione fra assistenza ed assistenza parrebbe una grave ingiustizia accettata e legalizzata da parte di Washington, e può sembrare strano che si debba ritenere ovvio che alcuni individui nelle stesse condizioni di altri ricevano somme meno cospicue, a seconda degli Stati in cui vivono.

Questa forma di assistenza differenziata che urta il senso della equità, se uno pensa che il cittadino di uno Stato americano è cittadino in ogni altro Stato della Federazione, risulta logica e necessaria a una attenta valutazione: sarebbe estremamente pericoloso, e si rischierebbe di nuocere a tutto il sistema dell'assistenza pubblica, se gli assistiti divenissero dei privilegiati di fronte alla media dei cittadini dello stesso Stato e percepissero, attraverso un aiuto dello Stato, un reddito annuo superiore a quello di chi ne vive privo.

Negli Stati Uniti, dove tutti i cittadini sono preoccupati di evitare la sopraffazione del potere federale, è opinione comune che è meglio avere meno dal proprio Stato, che dovere ringraziare il Governo federale di un trattamento di favore che avrebbe sapore di elemosina.

Ci siamo spesso domandati, guardando le tabelle di assistenza, se per questa ragione di maggior vantaggio per i bisognosi degli Stati più ricchi, non si siano creati movimenti di popolazione indigente da una parte all'altra della Federazione. Per notizie certe da parte di responsabili dei servizi, abbiamo saputo che questo è avvenuto, ma non in maniera preoccupante, dato che precisamente Stati più ricchi, quali ad es. la California, hanno fissato, nei requisiti necessari all'assistenza, l'obbligo di essere domiciliati nello Stato per un certo numero di anni.

« La democrazia » dice Lilienthal (1) « per rispondere veramente alle aspirazioni individuali deve sapere promuovere, alimentare e rinvigorire le istituzioni locali di governo. Pochi precetti della vita americana sono sentiti più di questi »... « Non esiste nulla che il

<sup>(1)</sup> David E. Lilienthal, Il mio credo. Astrolabio, Roma, 1952, pag. 63.

popolo americano, con la sua grande eredità di democrazia decentrata, non possa fare ».

Ora indubbiamente, la prerogativa riservata al Governo federale di *soltanto contribuire* al rimborso di parte delle spese di assistenza non è il preoccupante tentativo di accentramento, ma ne potrebbe diventare l'inizio.

Gli Stati preferiscono accontentarsi, sostenuti dalla opinione pubblica, di dare secondo i propri limitati mezzi piuttosto che rischiare di vedersi esautorati del loro prestigio, se pure a vantaggio della propria popolazione indigente; questo coraggio della propria inopia dimostra la volontà di rifiutare in partenza lo strapotere del Governo federale: in quanto la benefica risoluzione di tutti i problemi degli assistiti da parte del Governo federale potrebbe risolversi in una diminuzione di prestigio degli Stati a cui gli assistiti appartengono.

E ancora, questa necessità di decentramento è talmente sentita e rispettata dal Governo federale che, a costo di permettere l'inadeguatezza di alcuni servizi e talvolta la carenza di altri, il Governo federale non interviene mai con creazioni di servizi sociali modello (non sarebbe difficile poterlo fare dati i mezzi e le competenze che esso ha a disposizione) nella sfera di attività degli Stati.

Il Governo federale si limita ad incoraggiare le iniziative e ad appoggiarle quando gli Stati tentano di aggiornarsi nelle opere o nei loro servizi.

Vedremo in seguito che questo stesso atteggiamento di rispetto è osservato dalle amministrazioni di assistenza degli Stati nei confronti dei servizi privati e dei servizi comunali o locali.

# 6. ESEMPI DI ASSISTENZA PUBBLICA IN CALIFORNIA (ASSISTENZA ALL'IN-FANZIA) (1)

Lo scopo di tale programma è quello di assicurare ai bambini privi dell'appoggio e delle cure dei genitori un aiuto finanziario a domicilio, sia che risiedano presso la propria famiglia, o presso parenti, sia che siano dati in affidamento esterno a estranei o in istituti.

Il programma di assistenza all'infanzia in particolari condizioni è il primo in ordine cronologico che sia stato finanziato dallo Stato. I primi provvedimenti che stabilirono l'assegnazione di fondi a istituzioni private che provvedessero al mantenimento di bambini bisognosi risalgono al 1855.

<sup>(1)</sup> Abbiamo preso i suesposti esempi di assistenza pubblica, scegliendo un esempio fra gli Stati di reddito pro capite annuo basso (Luisiana \$ 969) ed uno degli Stati più ricchi; (California \$ 1751).

Il progetto relativo all'assistenza ai bambini a domicilio fu trasformato in legge nel 1913. Ciò rese possibile alle madri che avessero ritenuto necessario ricoverare in istituto i propri bambini ricostruire la propria famiglia. Attualmente meno del sette per cento sul totale dei bambini assistiti dal programma è formato da bambini in affidamento esterno o in istituti.

Per aver diritto all'assistenza il minore deve possedere i seguenti requisiti:

- 1) Deve appartenere a una famiglia, il cui reddito sia insufficiente a far fronte alle prime necessità.
  - 2) Deve essere di età inferiore ai 18 anni.
- 3) Deve essere rimasto privo dell'appoggio dei genitori: a causa della morte o assenza continuata di uno dei genitori, oppure a causa di incapacità sia fisica che mentale di uno dei genitori. È parificato a costoro quel minore non risultato idoneo alla adozione per cui venne a suo tempo affidato a terzi.
  - 4) Sarà considerato come residente nello Stato se:
    - a) è nato in California, oppure se
- b) all'atto della sua richiesta di assistenza è fisicamente presente in California da un anno, oppure
- c) uno dei suoi genitori vive da un anno in California all'atto della richiesta di assistenza, oppure
- d) il genitore presso il quale ha vissuto in California l'intero anno che precede quello della sua nascita, ed egli è nato entro l'anno precedente a quello in cui viene richiesta l'assistenza.
  - 5) Non possiede beni immobili (ciò si riferisce tanto al bambino che ai genitori) il cui valore netto superi i 3000 dollari. Beni immobili che non siano usati quale abitazione nè dal bambino nè dal genitore, anche se rientrino nei limiti del valore stimato a 3000 dollari, dovranno venire utilizzati per soddisfare i bisogni del bambino o del genitore.
  - 6) Non possiede beni personali (e ciò si riferisce sia al bambino che ai genitori) per un valore superiore ai 600 dollari.
  - 7) I suoi genitori non rifiutano di accettare un'adatta occupazione.

L'ammontare del sussidio concesso alle famiglie dei bambini in particolari condizioni è regolato da una serie di fattori, fra cui: 1) i bisogni della famiglia basati sul livello minimo di cura necessaria fissato dalla Direzione statale di assistenza sociale; 2) il reddito di cui dispone la famiglia, e 3) il massimo del contributo dello Stato al mantenimento della famiglia in base al numero dei componenti di

questa. Tale massimo è di 105 dollari al mese nel caso in cut vi sia solo un bambino che abbia diritto all'assistenza, ed aumenta quindi fino a raggiungere 1339 dollari nel caso in cui vi siano più bambini assistibili. Le contee possono anche superare tali cifre, se ciò è necessario per venire incontro alle necessità della famiglia, ma non sono tenute a farlo. Nell'ottobre 1941, 43 contee erogarono ad alcune famiglie sussidi superiori ai minimi fissati dal regolamento.

L'ammontare medio dei sussidi nell'agosto 1951 era di 111,69 dollari per tutte le famiglie; per le famiglie con un solo bambino assistibile l'ammontare medio era di 74,56 dollari; per famiglie con due bambini assistibili, 102,89; per famiglie con tre bambini assistibili, 130,84; per famiglie con 4 bambini assistibili, 159,35; per famiglie con 5 bambini assistibili, 183,25.

Nell'agosto 1951 di tutte le famiglie assistite dal programma in questione il 37 % era costituito da famiglie con un solo bambino assistibile; il 28 % da quelle con due; il 17 % da quelle con tre; il 9 % da quelle con quattro e il 9 % da quelle con cinque o più.

Nell'ottobre 1951 i bambini assistiti erano 136.806; di questi 127.841 si trovavano presso 55.264 unità familiari e 8.965 si trovavano in affidamento esterno o presso istituti.

## 7. ESEMPI DI ASSISTENZA PUBBLICA IN CALIFORNIA (ASSISTENZA AI CIECHI)

In California vi sono tre diversi programmi di assistenza sociale per i ciechi: assistenza ai ciechi bisognosi; assistenza ai ciechi residenti (nello Stato) in grado di provvedere in parte al proprio mantenimento e assistenza preventiva alla cecità. I vari uffici di assistenza delle contee amministrano i due programmi di assistenza ai ciechi sotto il controllo della Direzione di assistenza pubblica dello Stato. La Direzione statale di assistenza pubblica amministra il programma di assistenza preventiva alla cecità in collaborazione con gli uffici di assistenza delle contee.

Lo scopo per il quale è assicurata l'assistenza ai ciechi in condizioni di bisogno è « ... di liberare i ciechi dai disagi della povertà, di aumentare le disponibilità finanziarie dei ciechi, e di spingere i ciechi a maggiori sforzi nel tentativo di rendersi auto-sufficienti ». Lo scopo per il quale è assicurata l'assistenza alle persone cieche residenti nello Stato che sono in grado di provvedere parzialmente al proprio mantenimento è « di fornire allo Stato un piano di assistenza per mezzo del quale le persone residenti nello Stato siano incoraggiate ad avvantaggiarsi e ad aumentare le proprie disponibilità finanziarie, al fine di rendersi indipendenti dalla pubblica assistenza e divenire completamente auto-sufficienti ».

Il problema essenziale per la maggioranza degli uomini e delle donne che perdono la vista è costituito dalla ricerca del mezzo che assicuri loro il necessario per vivere. Attualmente, circa 11.500 persone cieche in condizioni di bisogno ricevono aiuti finanziari in base al programma di assistenza ai ciechi. Si valuta che tale cifra rappresenti circa la metà del totale della popolazione cieca dello Stato.

L'assistenza preventiva alla cecità è rivolta a quelle persone il cui potere visivo è suscettibile di miglioramento per mezzo di opportune cure. Per essere ammessi all'assistenza è necessario il possesso di alcuni requisiti stabiliti da apposito regolamento. La diminuzione della vista non deve necessariamente raggiungere quel minimo che costituisce la cecità ai fini del lavoro, giacchè lo scopo del programma è costituito tanto dalla prevenzione della cecità quanto da possibili miglioramenti del potere visivo nell'individuo.

Tutti e tre i programmi di assistenza sociale per i ciechi sono previsti allo scopo di riabilitare uomini e donne privi della vista aiutandoli a raggiungere un grado d'indipendenza fisica, sociale ed economica, in modo da ridurre il loro bisogno di assistenza e di arricchire le loro possibilità di vita. In primo luogo, si assicura un aiuto finanziario perchè gli assistiti possano far fronte all'acquisto di quelli che sono i generi di prima necessità. In secondo luogo, le persone cieche, che siano in grado e desiderose di tentare di provvedere al proprio mantenimento, ricevono incoraggiamento in tal senso per mezzo di larghe esenzioni dalla tassa sul reddito. Infine di speciali servizi medici di assistenza oculistica possono disporre tutte quelle persone che ne facciano domanda i cui disturbi visivi siano tali che opportune cure possano migliorare il loro potere visivo o almeno prevenire la perdita della vista.

Una persona cieca in condizioni di bisogno, che desideri presentare domanda di assistenza in base al programma assistenza ai ciechi bisognosi, dovrà possedere i seguenti requisiti:

- 1) Avere l'età di almeno 16 anni.
- 2) Aver vissuto in California per 5 anni dei suoi ultimi nove o essere diventato cieco in questo Stato.
  - 3) Non risiedere presso un istituto di assistenza.
- 4) Non avere un coniuge, genitore o figlio adulto che abbia la possibilità finanziaria di provvedere al suo mantenimento.
- 5) Non disporre di un reddito sufficiente per far fronte alle necessità per vivere (l'idoneità verrà riconosciuta anche a chi abbia un reddito da lavoro che non superi i 50 dollari).
- 6) Non disporre di beni personali che superino il valore di 1200 dollari. Se è sposato, ed anche il coniuge si rivolge all'assistenza

per i ciechi bisognosi, il valore dei loro beni personali non dovrà superare globalmente i 2000 dollari. Fra i beni personali non sono inclusi gli indumenti.

- 7) Non possedere beni immobili, la cui stima da parte della contea superi i 3500 dollari, al netto da ogni carico. Tale cifra si riferisce sia a una sola persona che a coniugi. Beni immobili che non siano usati come abitazione dovranno venire utilizzati allo scopo di andare incontro alle necessità dell'assistito o assistibile.
- 8) Non aver effettuato passaggi di proprietà sia mobiliari che immobiliari allo scopo di rendersi idoneo all'assistenza.

I requisiti fissati dal programma di assistenza ai ciechi che provvedono parzialmente al proprio mantenimento presentano variazioni trascurabili per quanto riguarda i limiti relativi alla residenza, proprietà e reddito.

L'ammontare massimo mensile per l'assistenza ai ciechi è di 85 dollari.

## 8. Esempi di assistenza pubblica in california (assistenza ai vecchi)

L'attuale programma di assistenza alla vecchiaia, com'è noto, è la continuazione del programma formulato nel 1929 da un provvedimento legislativo. In base a tale legge, persone in condizioni di bisogno di 70 anni e oltre, che fossero cittadini e residenti nello Stato da 15 anni, potevano ricevere un sussidio mensile che non fosse superiore ai 30 dollari. Nel 1936 tale legge fu modificata in conformità a quanto stabilito dal « Federal Social Security Act, 1935 » ed ebbe inizio la partecipazione del Governo federale alle spese sostenute per il programma. L'età minima fu ridotta a 65 anni e la durata della residenza nello Stato fu portata a 5 anni. Contemporaneamente l'ammontare massimo del sussidio mensile fu portato a 35 dollari. Ulteriori aumenti furono stabiliti successivamente e dall'ottobre 1948 il massimo fu fissato a 65 dollari.

Il 1º gennaio 1949 l'articolo XXV della Costituzione dello Stato (« State Constitution ») portò dei cambiamenti fondamentali al programma; l'ammontare massimo del sussidio fu aumentato da 65 a 75 dollari. L'età prescritta fu ridotta da 65 a 63 anni. I figli furono così alleggeriti della responsabilità del mantenimento dei genitori anziani; in base a tale articolo, l'amministrazione dell'assistenza alla vecchiaia passava dalle contee allo Stato e si provvedeva alla nomina del direttore del servizio.

L'articolo XXV fu successivamente modificato dall'articolo XXVII della Costituzione dello Stato, che entrò in vigore il 1º marzo 1950. L'articolo XXVII confermava l'ammontare massimo del sussidio in

75 dollari e rimetteva in vigore i provvedimenti legislativi in atto precedentemente al 1º gennaio 1949. L'amministrazione del programma di assistenza alla vecchiaia fu affidata nuovamente alle contee sotto il controllo dello Stato, e il Servizio statale di assistenza sociale venne nuovamente affidato a un direttore nominato dal governatore.

In base all'attuale programma di assistenza alla vecchiaia è assicurata assistenza alle persone che non hanno un reddito sufficiente ai loro bisogni e che rispondano ai seguenti requisiti:

- 1) Abbiano raggiunto l'età di 65 anni.
- 2) Siano cittadini degli Stati Uniti.
- 3) Siano residenti nello Stato da 5 anni sugli ultimi nove, di cui l'ultimo sia quello che precede la data dell'entrata in vigore del programma.
- 4) Non possiedano a titolo personale beni il cui valore al netto superi i 1200 dollari. I coniugi i quali abbiano entrambi fatto domanda di assistenza, oppure già la ricevano, non dovranno possedere beni personali di valore al netto superiore ai 2000 dollari.
- 5) Non siano proprietari di beni immobili il cui valore al netto superi i 3500 dollari. Tale ammontare si riferisce tanto a una sola persona, quanto a coniugi. Beni immobili che non siano usati come abitazioni dal richiedente o dal titolare, anche se rientrano nei 3500 dollari fissati come limite, dovranno venire usati per le sue necessità correnti.
- 6) Non abbiano fatto trasferimento di proprietà sia mobiliare che immobiliare, allo scopo di soddisfare ai requisiti stabiliti per ricevere l'assistenza.
  - 7) Non risiedano presso pubblici istituti.
- 8) Non siano in grado di ricevere un equo mantenimento da parte dei parenti responsabili.

Da un recente studio effettuato sui casi assistiti si sono avuti i seguenti risultati:

l'età media è leggermente inferiore ai 75 anni;

la durata media della residenza in California si aggira sui 31 anni:

il 60 % circa è costituito da donne;

il 67 % circa non possiede beni immobili; il 28 % possiede solo la casa in cui vive;

circa il 32 % non possiede beni personali;

circa il 49 % dispone, come unico reddito, soltanto del sussidio fornito dall'assistenza.

Nel giugno 1951, circa il 26 % degli assistiti beneficiò contemporaneamente dell'assicurazione ai vecchi e ai superstiti (1) e dei sussidi dell'assistenza alla vecchiaia.

Nell'ottobre 1951 gli assistiti erano 274.532. Tale cifra rappresenta circa il 28 % della popolazione degli Stati Uniti di 65 anni e oltre di età. L'ammontare totale versato a tali assistiti nell'ottobre 1951 fu di 18.324.723 dollari, corrispondenti a una media di 66,75 dollari per assistito.

#### 9. Esempi di assistenza pubblica in luisiana

A titolo di paragone fra i servizi assistenziali pubblici di due diversi Stati, la California e la Luisiana, rappresentativi per la differenza fra i rispettivi redditi medi pro-capite, che sono di 1751 dollari nel primo Stato e di 969 dollari nel secondo, può essere interessante riferire le cifre corrisposte negli stessi servizi.

Assistenza ai vecchi. - Mentre le condizioni stabilite per l'idoneità al servizio sono circa le stesse, per quanto riguarda:

- 1) l'età, 65 anni in Luisiana, come in California;
- 2) durata della resistenza nello Stato: 3 anni in Luisiana, 5 in California negli ultimi nove.

Si notano invece diversità nelle condizioni finanziarie degli assistibili:

In Luisiana le proprietà immobiliari non devono superare 1500 dollari, se si tratta di una sola persona e 2000 se si tratta di coniugi, mentre in California il massimo stabilito è, per i due casi, di 3500 dollari.

In Luisiana, nel 1950, hanno usufruito di sussidi relativi a tale servizio 120.829 persone complessivamente, su una popolazione di 2.683.516 (1950). Nel 1951 in California sono state assistite complessivamente 247.532 persone su una popolazione di 10.586.223 (1950).

La media del sussidio corrisposto è in Luisiana di 47 dollari mensili a persona, mentre in California è di oltre 66 dollari.

Assistenza all'infanzia. - Anche per l'idoneità a questo servizio le condizioni generiche sono le stesse nei due Stati.

In Luisiana, nel 1950, furono assistiti in media 76.700 bambini: nello stesso anno 29.712 famiglie ricevettero un sussidio di 52,44 dollari per famiglia. In California, nel mese di ottobre del 1951, risultavano assistite 55.264 famiglie, che rivecevano un sussidio medio mensile di 111,69 dollari.

<sup>(1)</sup> Secondo la ssa 1935, l'assicurazione corrisponde alla pensione vecchiaia.

Quanto all'assistenza ai bambini collocati in affidamento esterno in Luisiana risultavano assistiti, nel 1950, 1291 bambini in media al mese, con una spesa mensile per lo stato di 46,28 dollari a bambino. Nel 1951 in California furono assistiti 8965 bambini in affidamento esterno, con un sussidio mensile di circa 62 dollari.

Assistenza ai ciechi. - Per questo servizio mancano le cifre di paragone fra i due Stati. Possiamo tuttavia dare alcune cifre che si riferiscono al servizio in Luisiana. La media delle persone assistite, nel 1950 fu di 1840 al mese, con un sussidio mensile di 43,20 dollari. In California, attualmente sono assistiti 11.500 ciechi, il cui sussidio non può superare gli 85 dollari mensili.

# 2. Assistenza pubblica (Programma statale)

#### 1. SCHEMA ORGANIZZATIVO SUL PIANO STATALE

La base dell'organizzazione dell'assistenza è costituita dalle associazioni private di Servizio sociale.

Il coordinamento di queste è affidato al governo locale e da questo si sposta nel settore statale dove vi è soltanto la preoccupazione di non abbandonare economicamente le opere private e di sostenerle nello svolgimento dei loro programmi. È allo Stato singolo che viene riservata la preparazione professionale degli assistenti sociali (1) e l'obbligo di fornire alle opere locali le attrezzature necessarie per un sempre migliore svolgimento delle loro opere.

In sede federale, come abbiamo già visto, rimane il compito di formulare proposte, effettuare ricerche, studi, statistiche, inchieste e di pianificare l'applicazione di schemi di lavoro comune agli enti federali, o di creare organismi di collegamento internazionale o comitati interministeriali.

Prima di descrivere taluni Servizi sociali privati, ci sembra opportuno accennare ad alcuni Servizi sociali, a carattere statale, sorti in alcuni Stati della Federazione americana. Non è possibile descriverne molti per ovvie ragioni di spazio; pensiamo tuttavia di farne conoscere almeno due che godano fama di organizzazioni particolarmente efficienti.

Esse riguardano i Servizi particolarmente interessati alla pre-

<sup>(1)</sup> In ogni Stato della Federazione vi sono Scuole di Servizio Sociale facenti parte dell'Università. Alcune sono statali; altre private.

venzione ed alla cura della delinquenza minorile e sono: la «California Youth Authority» e l'«Illinois Institute for Juvenile Research».

## 2. La « California youth authority » (1)

Con l'entrata in vigore, nel 1941, del « Youth Correction Act » è stata istituita in California una organizzazione del Governo statale che riflette quanto è noto attualmente sui sistemi moderni attinenti alla riabilitazione e prevenzione della delinquenza minorile.

La dichiarazione su cui si basa la legge che afferma l'inutilità dei sistemi punitivi nei confronti dei giovani che la trasgrediscono, non era la prima dichiarazione di tali principî, ma la trasformazione di tale concetto in provvedimenti legislativi, e costituiva indubbiamente un'innovazione nell'azione del governo.

Lo «Youth Correction Authority Act», mutato nel 1943 in «Youth Authority Act», si è basato sul «Youth Authority Plan», proposto nel 1940 alla nazione dall'« American Law Institute». La California poco dopo si mise in movimento. Membri della Camera dello Stato di California, che avevano studiato i problemi attinenti agli istituti statali di correzione, prepararono nel 1943 le modifiche da apportare alla legge esistente e seguirono attivamente le discussioni del progetto al Senato e alla Camera (dello Stato di California). Fu allora che il potere legislativo decise di trasferire l'amministrazione degli istituti statali di correzione dalla Direzione degli Istituti alla «Youth Authority».

Durante la preparazione e stesura del « Youth Authority Act » i membri della Camera ebbero la valida collaborazione di esperti di varie categorie professionali e di persone particolarmente interessate ai problemi di assistenza all'infanzia.

Gli anni fra il 1941 e 1943 furono dedicati allo studio, progettazione e preparazione dei suggerimenti. Quando, nell'agosto 1943, la legge entrò in vigore, la « Youth Authority » aveva formulato un programma organizzativo e un sistema per la diagnosi, la cura e l'addestramento, nonchè per le organizzazioni di comunità.

Due scopi fondamentali sono esplicitamente dichiarati nel « Youth Authority Act »: 1) rendere più efficace la tutela della società sostituendo a metodi punitivi sistemi di addestramento e di cura tendenti alla correzione e alla riabilitazione di minori accusati di pubbliche offese: e, 2) la prevenzione della delinquenza. I sistemi da seguire, in base a quanto stabilito dalla legge, per raggiungere tali scopi, sono i seguenti:

<sup>(1)</sup> Relazione ufficiale della « California Youth Authority » State of California 1943-1948.

#### I Riabilitazione

- a) Diagnosi basata sulla ricerca e interpretazione dei fattori che concorrono all'azione antisociale di ogni minore delinquente, allo scopo di raggiungere la comprensione della sua personalità, renrendo così più facile la formulazione di suggerimenti circa la cura.
- b) Classificazione dei minori in base alla età, al livello mentale, equilibrio emotivo, tendenze e interessi, per poter istituire scuole e centri il più adeguati possibile alla loro riqualificazione, e per poter collocare ogni giovane nella scuola o nel centro più adeguato ai suoi bisogni.
- c) Cure di addestramento secondo un programma di lavoro e di rieducazione formulato in base ai bisogni e capacità dei giovani, e conforme all'iniziale osservazione diagnostica e alla classificazione.
- d) Controllato rinserimento nella collettività, il passo più vicino alla preparazione dei giovani per il loro ritorno alla vita sociale. Ciò include lavoro educativo in seno alla collettività, per assicurarsi l'accoglimento dei giovani all'atto del loro ritorno, nonchè una guida all'inizio della fase finale del loro riorientamento.

## II Prevenzione della delinquenza

- a) Sviluppo delle attuali disponibilità nel campo dell'assistenza ai giovani, da parte delle comunità.
- b) Nuova istituzione di servizi, quali case di detenzione, organizzazione di libertà assistita, uffici di polizia per i minorenni.
- c) Istituzione di consigli comunali e di gruppi di cittadini che coordinino i servizi per la gioventù.
- d) Un'attività stimolante da parte dei giovani stessi nei centri di ricreazione e attività di gruppo.
  - e) Studio e ricerca della causa della delinquenza.
- f) Studio e inchieste sulle condizioni locali e sui bisogni delle comunità.

## 3. REALIZZAZIONI (CALIFORNIA)

Nel 1943, quando l'amministrazione dei tre istituti di correzione fu trasferita dalla Direzione degli Istituti alla « Youth Authority », la capacità ricettiva di tali istituti era approssimativamente di 1050 posti. Nei venti anni precedenti, l'aumento era stato scarso, malgrado la popolazione dello Stato fosse quasi raddoppiata e centinaia di ragazzi e ragazze fossero detenuti in prigioni e in case di correzione, in condizioni sfavorevoli, in attesa che la « Youth Authority » entrasse in funzione. La « Youth Authority » fu incaricata di assicurare ulteriori possibilità di alloggio per risolvere queste difficoltà.

I seguenti risultati furono raggiunti nel periodo della guerra e del dopo-guerra malgrado la scarsità di materiale e la mancanza di personale qualificato.

Venne effettuata una vasta organizzazione dei tre istituti di correzione esistenti, in base a due principi essenziali, e cioè: 1) di venire incontro agli urgenti bisogni che lo Stato doveva risolvere nel 1943, e, 2) di applicare in maniera più adeguata i sistemi sanciti nel «Youth Authority Act». Tale riorganizzazione fu effettuata per mezzo di a) un'accurata inchiesta delle necessità, b) una oggettiva valutazone e conseguenti misure di mutamenti dei sistemi in atto di detenzione e addestramento, c) uno scambio o trasferimento del personale superiore addetto al controllo, d) l'assunzione di nuovo personale, e) vasti programmi di riqualificazione per il personale già in servizio, f) rinnovo degli impianti esistenti.

Sette nuovi centri furono istituiti: « Calaveras Big Trees Camp », formato di baracche prefabbricate, capacità 100 posti letto, fondato in piena campagna con la collaborazione delle autorità forestali, dove vennero trasferiti 50 ragazzi dalle prigioni di città. Sistema provvisorio, che permise tuttavia di sfollare in parte gli istituti di detenzione e le prigioni di città.

Nel 1945 il direttore degli istituti di correzione fu autorizzato a elaborare un programma per ragazzi che, per motivi di età e di difficoltà di adattamento, non riuscivano ad inserirsi negli istituti esistenti e che già li ospitavano. Tale provvedimento rese possibile la creazione di un istituto a carattere provvisorio, in attesa di una sistemazione definitiva. Presso tale istituto, con carattere di addestramento professionale, nel 1946 entrarono in funzione i primi padiglioni sotto il controllo della « Youth Authority ».

#### 4. ISTITUZIONI RIEDUCATIVE (CALIFORNIA)

## Fricot Ranch School for Boys

Formato, all'inizio del 1944, con baracche già di proprietà della Guardia forestale, smontate, trasportate e nuovamente montate per servire da dormitori, refettori e stanze di soggiorno. I primi ragazzi cominciarono ad arrivare il 7 luglio 1944 e, per l'autunno 1945, 100 ragazzi e il personale al completo erano sistemati nell'istituto.

### Los Guilucos School for Girls

Questo istituto fu impiantato in un edificio precedentemente adibito a ricovero per i vecchi e che fu attrezzato, a cura della « Youth Authority », con materiale già di appartenenza di una casa di corre-

zione per ragazzi. Le prime ragazze furono ospitate nel novembre 1943, e, per l'autunno 1944, era stato assunto sufficiente personale per poter accogliere 100 ragazze.

Nella primavera del 1948, in seguito a ulteriori ingrandimenti dell'edificio, la capacità dell'istituto è stata portata a 115 posti.

## Benicia Arsenal and Stockton Ordinance Depot Camps

In seguito ad accordi con le autorità militari, la « Youth Authority » potè trasferire a questi due campi 150 ragazzi, provenienti da normali prigioni o case di correzione. Con il reclutamento di adatto personale e sotto il controllo di autorità militari i ragazzi poterono iniziare una attività di lavoro, variata e adeguata, insieme a personale civile.

I ragazzi ricevono un salario basato sulla media corrente, dal quale viene trattenuto l'ammontare speso per il loro mantenimento, mentre possono mettere da parte per le loro spese personali una somma di circa 50-60 dollari al mese.

## Forestry Camps for Boys

In seguito ad opportuni accordi con le autorità forestali, la «Youth Authority» intraprese l'istituzione di accampamenti forestali per ragazzi che, nel 1947, erano quattro con una popolazione da 50 a 70 ragazzi per campo. In tali campi i ragazzi sono impiegati in lavori forestali, quali costruzione di strade e sentieri, rimboschimento, anti-incendi, mantenimento e cura dell'attrezzatura necessaria, taglio e lavorazione del legname. Con i proventi del loro lavoro, i ragazzi raggiungono l'auto-sufficienza economica.

# Paso Robles school for Boys

Dopo un'accurata ricerca di un luogo adatto e in seguito a trattative la « Youth Authority » potè acquistare una vasta proprietà a Paso Robles, con un'estensione di 200 acri e fornita di 40 costruzioni del tipo baracche, attrezzate di tutti gli impianti igienici e sanitari necessari. I primi ragazzi cominciarono ad arrivare il 30 settembre 1947 e, per la primavera del 1948, in seguito a reclutamento di tutto il personale necessario, il numero dei ragazzi salì a 110. Ultimati gli ulteriori lavori di adattamento e ingrandimento, nell'estate dello stesso anno, tale numero arrivò a 135 ragazzi.

# 5. Intensificazione del programma educativo (california)

Il programma che sta ora svolgendo la « Youth Authority » è il risultato di un'approfondita analisi e studio di tre fattori: 1) esigenze educative dei ragazzi e delle ragazze; 2) preparazione e capa-

cità del corpo insegnante; 3) studio dei programmi svolti nelle scuole all'epoca in cui queste sono passate sotto la giurisdizione della « Youth Authority ».

Ne risultò:

- 1) che la maggior parte delle classi differenziate richiedeva l'intensificazione e l'ampliamento dei programmi di insegnamento, specialmente per quanto riguarda le nozioni fondamentali di lettura, scrittura, aritmetica, ecc. Ulteriori studi e contatti con il Ministero dell'Educazione portano alla conclusione che questo lavoro doveva svolgersi su base individuale e in classi composte da un ristretto numero di alunni;
- 2) che sebbene si fosse subito provveduto alla istituzione di un corpo di ispettori che aiutasse gli insegnanti in servizio a migliorare le loro cognizioni, e si fosse pervenuti a fissare il programma di insegnamento su base individuale, nella maggior parte gli insegnanti non erano capaci di far fronte ad uno speciale programma di insegnamento. Non conoscevano che cosa significasse un trattamento individuale. Quindi era necessario formulare un piano di lavoro in cui ogni ragazzo contribuisse personalmente al suo miglioramento, e fosse fornito del materiale tecnico necessario per un esperimento pratico delle proprie inclinazioni.

Lo « State Department of Education » ha provveduto ad istituire, presso l'Università di S. Francisco, un corso speciale per gli insegnanti che desiderino specializzarsi nella tecnica e nel metodo di trattare i fanciulli particolarmente difficili.

## Tutela della salute fisica

La « Youth Authority » ha aumentato i servizi medici nelle scuole e nei campeggi. A Preston vi sono ben due ospedali completamente attrezzati, con personale sanitario: due medici, un'infermiera ed un dentista. Anche la «Fred C. Nelles School» ha un ospedale ben attrezzato, con un medico, un chirurgo e un'infermiera diplomata in servizio permanente, un dentista, un oculista ed un otorinolaringoiatra per qualche ora al giorno. Gli istituti dispongono di alcune infermiere che fanno parte del personale fisso.

## Servizio psichiatrico

Finora non è stato possibile ottenere un servizio psichiatrico permanente data la scarsità di personale qualificato e la mancanza di locali adatti negli istituti. Comunque, esiste un servizio psichiatrico saltuario sia negli ambulatori, che nelle istituzioni e nei campi. Il personale della « Youth Authority » è al corrente dei principî psichiatrici; quello della « Youth Therapy » ha applicato una psicote-

rapia intensiva a un limitato numero di casi trasferiti a Preston dagli ambulatori.

## Servizio religioso

La religione è considerata come un importante fattore per la riabilitazione della gioventù. Si è dato grande incremento ai vari servizi religiosi, assicurando nelle scuole più importanti la presenza di cappellani i quali agiscono anche come consiglieri dei ragazzi, del personale e dei genitori.

## Ambulatori diagnostici

Nel 1943 e 1944 fu iniziato un trattamento diagnostico negli ambulatori riservati alla « Youth Authority ». Nel 1945 uno degli edifici a Preston fu adibito ad ambulatorio ed il programma inerente ai servizi clinici cominciò a delinearsi nella sua completezza. Si dovettero però affrontare varie difficoltà per poter ottenere i locali adatti.

I servizi di diagnosi iniziale e di assistenza clinica sono ritenuti coefficienti importantissimi nel programma di riabilitazione della gioventù.

## Libertà vigilata

Allorchè gli istituti di correzione furono trasferiti alla « Youth Authority » i « parole services » (1) agivano indipendentemente, con conseguente disservizio. Nella riorganizzazione del « parole service » e dei servizi di collocamento, il primo passo fatto dalla « Youth Authority » fu quello di centralizzare la supervisione ed il collocamento di un caso di libertà vigilata (« parole case ») su di una base territoriale. I casi da 175 furono ridotti ad una media di 80 per sorvegliante. Furono stabiliti dei criteri per la definizione dei « parole cases » in casi attivi ed inattivi, e furono nominati funzionari addetti alla supervisione di tali servizi.

# Prevenzione della delinquenza e servizi di consulenza

Il personale della « Youth Authority » è assalito dai quesiti posti dalle Comunità dedite ai problemi della delinquenza minorile per aiuti e consigli ed anche per proposte di lavoro. Tale personale però si è limitato al compito di consigliere e consulente, lasciando fermo il principio che i problemi devono essere risolti soltanto dalle contee o città in cui sorgono.

# Probation (2)

Nel 1934 la responsabilità per la supervisione della libertà assistita fu trasferita dal Dipartimento dell'Assistenza sociale alla

<sup>(1)</sup> v. Probation (Inghilterra).

<sup>(2)</sup> Libertà vigilata.

« Youth Authority ». Al direttore della « Youth Authority» fu assegnato il compito di investigare, esaminare e riferire sulla libertà assistita degli adulti e dei giovani. Ad alleggerire tale responsabilità furono chiamate le contee dello Stato, alle quali fu fatto obbligo di fornire dati statistici sulla libertà assistita («probation»). In seguito la «Youth Authority» ha elaborato un vasto programma di assistenza alle contee per migliorare i loro servizi di libertà assistita. I mezzi generalmente usati erano: servizi di consulenza per i Dipartimenti e i tribunali adibiti ai servizi di libertà assistita, stampati, pubblicazioni e sussidi. I programmi attuali mirano a migliorare i servizi di insegnamento, di reclutamento del personale, ecc.

#### Case di detenzione

Dato l'aumento di popolazione, durante la guerra le case di detenzione di cui lo Stato disponeva erano superaffollate, per cui molti ragazzi erano detenuti nelle prigioni dello Stato. Nel maggio 1945 fu organizzato un Comitato per studiare questo problema e, con l'aiuto della Fondazione Rosenberg, fu formulato un programma per determinare i principì a cui dovevano ispirarsi le nuove case di detenzione e quanto per esse occorreva. Un consulente specializzato in materia venne ad aggiungersi al personale della « Youth Authority ». Contribuirono a questo studio di revisione generale 19 contee.

# Sovvenzione delle colonie agricole

Con la legge del 1945 si potè realizzare un programma di sovvenzioni destinato a colonie agricole per i giovani delle varie contee. Questi campi di lavoro sono considerati come una continuazione delle cure riservate a quei giovani che necessitano di un trattamento diverso da quello che possono offrire i normali istituti. Esistono attualmente 12 campi del genere per ragazzi ed una scuola per ragazze, sovvenzionati dalle contee con ottimi risultati.

# Corso speciale per dirigenti di comunità

Dal 1943 al 1948 la « Youth Authority », d'accordo con altri 20 Stati ed enti privati, ha patrocinato circa 44 conferenze e corsi speciali sulle varie fasi dei problemi della gioventù. I corsi di specializzazione sono stati seguiti con grande interesse dagli organizzatori di comunità, che ebbero modo di essere consigliati ed indirizzati per meglio affrontare i vari problemi.

# Conferenza della gioventù

Dal 1944, epoca in cui ebbe luogo la prima conferenza del genere, fino al 1948 la « Youth Authority » ha patrocinato un totale di 20

riunioni fra la gioventù stessa con l'afflusso di 1710 giovani. Da queste conferenze sorse lo stimolo ad organizzare un largo numero di clubs per giovani dai 10 ai 20 anni.

#### Studi nelle contee

Sono stati condotti degli studi sulle organizzazioni attinenti alla gioventù in ben 32 contee e cinque città, con la cooperazione dello Stato e delle agenzie federali e private.

# Risultati degli studi della «Youth Authority» e degli uffici di consulenza

I risultati ottenuti sono stati: progetti di ricostruzione o di rimodernamento di ben 18 case di detenzione; in parecchie contee tale lavoro è stato già realizzato; 40 nuovi uffici di libertà assistita sono stati aggiunti nelle contee. Sono stati fondati 18 centri ricreativi pubblici e 30 altri privati hanno ricevuto forti sovvenzioni. Un certo numero di centri scolastici hanno istituito reparti di assistenza e consulenza e un consultorio medico-psico-pedagogico. Molti organismi di assistenza infantile hanno potenziato i loro servizi con l'aggiunta di personale specializzato.

## 6. RICERCHE E STATISTICHE (CALIFORNIA)

La « Youth Authority » ha organizzato nel 1946 una sezione statistica finanziata dal Ministero della Giustizia con personale destinato al servizio dei dipartimenti della Giustizia e della « Youth Authority ». Il lavoro svolto in collaborazione con le contee presenta un quadro efficace della situazione della delinquenza minorile (arresti, ammonimenti, ecc.). È allo studio la raccolta negli archivi statistici delle informazioni relative alla delinquenza, il che facilitera la conoscenza dei fattori ad essa connessi.

#### Contabilità e controllo del materiale

La « Youth Authority » ha sviluppato e perfezionato le procedure amministrative per ottenere maggiore garanzia sia nel servizio contabile che nel controllo del materiale, nei nuovi Istituti e in quelli esistenti in via di riorganizzazione.

## Impianti tecnici e di manutenzione

La « Youth Authority », coadiuvata dalla Divisione di architettura, ha realizzato un vasto programma di lavori di manutenzione e di rinnovamento dei locali già esistenti e dal giugno 1943 al 1948 circa 658.141 dollari sono stati devoluti a tale scopo. I progetti per le nuove costruzioni sono stati elaborati dal personale della Divisione di inge-

gneria in collaborazione con quella di architettura in seguito ad autorizzazione del Fondo della ricostruzione post-bellica. Le costruzioni sono tutte del tipo ridotto al fine di poter contenere soltanto un numero limitato di ospiti.

#### Controllo delle tabelle dietetiche

Le relazioni alimentari sono state adeguate alle diverse necessità dei ragazzi. I servizi inerenti alla alimentazione che, inizialmente erano di competenza del Dipartimento di Stato della Sanità, nel 1944 passarono alla Divisione di «Training and Treatment» (1), in seno alla quale fu istituita la carica di un dirigente dei servizi dietetici.

## Decisioni della Corte Suprema

La costituzionalità della California « Youth Authority » è stata riconosciuta dalla Corte Suprema dello stesso Stato di California.

## 7. Suggerimenti (california)

Sono stati presentati i seguenti suggerimenti:

- 1) Necessità di un ufficio statale incaricato essenzialmente dei problemi della delinquenza minorile nella considerazione che la responsabilità dell'educazione dei giovani spetta allo Stato e alle contee. Questo sforzo di ricupero non deve far capo ad altri uffici competenti per questioni che riguardano gli adulti.
- 2) Potenziare i servizi sociali locali di ogni genere affinchè il lavoro si svolga localmente e cercando in conseguenza di diminuire il numero dei giovani affidati alla giurisdizione della « Youth Authority ».
- 3) Continuo miglioramento del personale affinchè senta reale interesse al benessere e all'assistenza dei fanciulli e non miri soltanto al raggiungimento di soddisfazioni economiche personali.
- 4) Completare al più presto possibile il programma di costruzioni post-belliche affinchè si rendano disponibili nuovi locali ove i fanciulli possano essere ricoverati prima di essere deferiti al tribunale della « Youth Authority ». Saranno così eliminati i lunghi periodi di detenzione nelle prigioni. In concreto sono rappresentate le seguenti necessità:
- a) Centro diagnostico e di accettazione per i fanciulli provenienti dalle contee del nord, da costituirsi presso Sacramento. Questo centro stabilirà quale è l'istituto più idoneo cui avviare i ragazzi.

<sup>(1) «</sup> Addestramento e cure ».

b) Un centro similare verrà istituito a Los Angeles per i fanciulli provenienti dalle contee del sud.

## Omissis dal c) all'j)

- j) Gli istituti delle contee ed i campi potranno essere sussidiati fino al 50 % delle spese affinchè l'educazione impartita e i servizi sanitari e sociali siano all'altezza delle disposizioni della « Youth Authority ».
- k) Al Dipartimento dell'Igiene mentale si raccomanda di dare il massimo sviluppo alle istituzioni adeguate per meglio classificare i fanciulli deficienti e i delinquenti psicopatici. Finora lo Stato non ha avuto un'attrezzatura sufficiente per occuparsi efficiemente dei minori che rientrano in queste due categorie, in conseguenza i fanciulli hanno atteso anni prima di essere ammessi agli ospedali statali o sono stati trasferiti fra i vari istituti delle contee, le case di correzione e i manicomi. La « Youth Authority » deve assumere la responsabilità per quei casi che non rientrano nelle competenze del Dipartimento dell'Igiene mentale e questo deve avere a disposizione istituzioni adeguate per la cura dei casi di sua competenza.
- l) Sviluppare e finanziare i servizi per l'affidamento esterno affinchè il ragazzo non sia costretto a ritornare in seno ad una cattiva famiglia.
- m) Miglioramento del personale addetto al servizio di libertà vigilata e libertà assistita.
- n) Fin dal 1943 la « Youth Authority » ha stretto i suoi rapporti con le Università e le Scuole superiori per garantire un accurato insegnamento al proprio personale. Gli insegnanti delle scuole pubbliche hanno pure frequentato corsi speciali per la migliore conoscenza dei fanciulli.
- o) Urgenza di migliorare attraverso lo Stato i sistemi di detenzione.
- p) Un miglioramento dei servizi di libertà assistita si è già verificato nella maggior parte delle contee. È necessario che esse continuino ad essere molto appoggiate e finanziate.
- q) Miglioramenti sono stati anche apportati nelle prigioni. Comunque, si sottolinea il principio per cui nelle prigioni non dovrebbe essere detenuto nessun minorenne.
- r) Fin dal 1944 la « Youth Authority » ha lavorato in stretta collaborazione con la polizia e gli sceriffi per quanto riguarda la loro attività nel campo della delinquenza minorile.
  - s) Lo studio sui servizi di assistenza ha rilevato la necessità

di incrementare il dépistage e di provvedere a ricoveri temporanei per fanciulli negletti o abbandonati. In molte zone si può contare soltanto sui tribunali e sui loro servizi. Qualora il servizio di assistenza intendesse rinunciare alla sua competenza su tali categorie di minori passandola ai tribunali, sarà necessario disporre che gli stessi siano messi in condizione di affrontare questo nuovo compito.

- t) Il movimento della popolazione infantile e delle famiglie dagli altri Stati verso la California e nelle varie regioni è sempre stato uno dei problemi più ardui e che ha formato oggetto di studio da parte degli enti federali e statali. La « Youth Authority » ha finanziato un paio di progetti sperimentali, la cui approvazione definitiva è vivamente raccomandata.
- u) Il programma della « Youth Authority » si estende a tutti i fanciulli senza distinzione di razza. Non vi sono segregazioni o favoritismi, e si raccomanda allo Stato uno sforzo sempre maggiore per contribuire al miglioramento dei rapporti fra la gioventù americana di diversa origine.

## 8. LA DIREZIONE DEI SERVIZI (CALIFORNIA)

Un programma che mira alla riforma della condotta antisociale dei minori traviati con un trattamento individuale richiede un criterio di giudizio fondato su un attento esame medico, sulla diagnosi clinica e su un accurato studio del caso. Questa procedura pone le basi per l'esatta classificazione, la supervisione, l'educazione, e infine per la formulazione di un programma specializzato di addestramento.

A questo compito furono designati i tre membri della « Youth Authority » da parte del Parlamento della California allorchè fu approvato il decreto della « Youth Authority »: la legge specifica che:

«I poteri ed i doveri della "Youth Authority" per quanto riguarda la classificazione, segregazione, libertà vigilata di persone condannate o avviate a istituti di correzione devono essere esercitati ed eseguiti dalle autorità competenti e non possono essere delegati nè esercitati da alcun singolo individuo».

Il controllo affidato alla « Youth Authority » e da esercitarsi sui singoli individui deve essere continuo. Gli esami dovranno aver luogo il più frequentemente possibile e non dovranno avvenire comunque a distanze superiori ad un anno.

I tre membri della « Youth Authority » sono nominati dal Governatore: uno direttamente e gli altri, pur essendo nominati da questo, sono scelti in base ad una lista approvata da un Comitato consultivo. Tutte le nomine devono essere approvate dal Senato.

Vi sono due gruppi che esplicano funzioni consultive della

« Youth Authority ». Uno è il Consiglio cittadino, nominato dal Governatore, e l'altro è un Comitato composto dai direttori di Istituti di correzione, dai membri della « Adult Authority », da quelli della « Youth Authority », da due donne scelte dal Comitato rappresentante le organizzazioni femminili e da due membri scelti dal Comitato direttivo delle carceri.

Il Governatore, dopo aver nominato i tre membri della « Youth Authority Board », designa uno di questi alla funzione di direttore della « Youth Authority », il quale funge anche da presidente. Il direttore deve provvedere a tutto quanto è necessario alla « Youth Authority » per il raggiungimento dei suoi compiti (mezzi finanziari, personale, ecc.).

Il direttore è l'amministratore della « Youth Authority », la cui direzione generale risiede a Sacramento.

#### Il Direttore amministrativo

L'ufficio di questo risiede a Sacramento. Egli sovraintende al controllo centrale e provvede a dare un indirizzo uniforme ai vari uffici attraverso il diretto contatto con i vari capi divisione. Ciò rende possibile uno sviluppo omogeneo di tutte le varie attività e un'attenta valutazione di ogni provvedimento. Il direttore amministrativo è responsabile del bilancio ed agisce in rappresentanza del direttore generale allorchè si tratta di questioni fiscali. Egli è assistito nelle sue funzioni dalla Ragioneria e dagli uffici Personale, Ricerche e Statistiche. Il controllo amministrativo si esplica sugli istituti e sui campi.

# Divisione per la diagnosi e per la classificazione

È responsabile delle cliniche della «Youth Authority» dove i giovani deferiti alle autorità sono esaminati e studiati, onde stabilire lo istituto adatto cui essere avviati per il trattamento e l'addestramento.

#### Divisione dell'addestramento e cura

È responsabile degli istituti e dei campi. Ognuno di questi è ispezionato direttamente da un sovraintendente il quale è in contatto con il capo della suddetta divisione per la esecuzione dei programmi della « Youth Authority » e per l'impiego e l'addestramento del personale.

# Divisione dei «Field Services» (1)

Il suo lavoro viene diviso in due sezioni: una sezione si occupa della supervisione dei gruppi dimessi dagli istituti o dai campi della

<sup>(1)</sup> Servizi locali.

« Youth Authority », mentre l'altra agisce come consulente in tutti i servizi nell'ambito della Divisione dei « Field Services » risiede a Los Angeles. Il capo della suddetta divisione è coadiuvato da due vice-capi, uno incaricato della « Parole Section » (sezione di libertà vigilata) e l'altro responsabile delle funzioni svolte dalla Sezione per la prevenzione della delinquenza.

#### Personale

Il direttore della « Youth Authority » è assistito anche da altro personale che funge da « stato maggiore » e che, pur esplicando generalmente funzioni di consulenza e di coordinamento, non interferisce nella responsabilità ed autorità del direttore stesso. Attualmente due cariche sono ricoperte da funzionari che svolgono la loro attività accanto al direttore: e cioè un assistente del direttore ed un consulente medico, il primo ha un contratto stipulato con il Dipartimento di Correzione. Il capo della divisione « of Training and Treatment » è assistito da un amministratore e da un ingegnere.

#### 9. « Illinois institute for juvenile research »

Appoggiato al Dipartimento di Assistenza pubblica dello Stato di Illinois, è stato fondato l' « Institute for Iuvenile Research » (Istituto di ricerche sull'infanzia) che offre ai genitori, alle scuole e agli altri gruppi che lavorano con i ragazzi, i seguenti servizi: 1) esame dei ragazzi e dei genitori; 2) cura dei ragazzi e dei genitori nei seguenti casi: diagnosi dei problemi emotivi e del comportamento dell'individuo per tutti i ragazzi al di sotto dell'età di 18 anni; assistenza, e, se nel caso, cura dei genitori; colloqui con i genitori per studiare il loro atteggiamento e il comportamento dei loro figli; servizi di consultazione psichiatrica; conferenze ed insegnamenti su particolari argomenti interessanti la condotta di ragazzi difficili, con insegnanti, assistenti sociali, infermiere, ecc.

I servizi dell'agenzia sono gratuiti, essendo essa una delle divisioni del Dipartimento di assistenza pubblica dello Stato di Illinois. Per ottenere l'assistenza dell'Istituto, la domanda deve essere formulata o dai genitori o dal guardiano locale del ragazzo. Talvolta la domanda di assistenza può essere presentata direttamente dal Tribunale dei Minori, nel caso in cui la cattiva condotta ha costretto la Corte ad occuparsene.

L'istituto sottolinea che, se manca da parte dei genitori una cordiale adesione al provvedimento della Corte, il suo compito diventa assai difficile e perciò raccomanda loro di non attendere l'intervento delle autorità ma di affidargli tempestivamente il minore. Alla richiesta di assistenza va unito un rapporto della scuola frequentata dal ragazzo e un rapporto medico. Tutto il materiale che può accrescere la conoscenza sul soggetto da curare è benvenuto all'Istituto, perchè in tal modo la diagnosi e la terapia potranno essere più rapide e più efficaci.

La famiglia ed i ragazzi vengono esaminati e presi separatamente in cura. Dopo il primo studio clinico, se i genitori riconoscono l'utilità del trattamento offerto dall'Istituto, il minore inizia la sua terapia.

Per facilitare ai ragazzi di tutte le contee i servizi dell'Istituto sono a disposizione assistenti sociali psichiatrici, dislocati presso 4 dei 6 uffici regionali dell'Illinois (1).

Il trattamento del ragazzo ha luogo, usualmente, alle sedi regionali e si svolge durante un numero imprecisato di settimane, con la collaborazione dell'assistente sociale, dell'insegnante e dell'infermiera, che mantengono i contatti con la famiglia per osservare i progressi del ragazzo assistito.

Per studiare meglio la situazione ambientale dei ragazzi, l'Istituto cura delle riunioni, alle quali sono invitati i genitori dei ragazzi assistiti e i rappresentanti di quei servizi che si sono interessati al caso. In queste riunioni vengono esaminate tutte le ragioni che hanno portato il ragazzo all'attenzione dell'Istituto e studiato in gruppo con gli psichiatri, gli psicologi e gli assistenti sociali, quale potrà essere il contributo della famiglia alla terapia del bambino.

Qualora la riunione non sia stata ritenuta necessaria, o non resa possibile per altre ragioni, l'Istituto entra confidenzialmente in contatto con i genitori, ed è soltanto con la loro autorizzazione che i rapporti potranno essere inviati ad altre persone, o ad altri servizi interessati al problema del minore. Così per ragazzi difficili o per ragazzi più seriamente disturbati, l'Istituto offre i suoi servizi, facendo opera di igiene mentale e di clinica vera e propria.

#### 3. Assistenza privata

#### 1. Organizzazioni nazionali

Con la descrizione dei due servizi sociali statali il quadro generale dell'assistenza americana non sarebbe sufficientemente illustrato se non tenessimo nel dovuto conto i servizi esclusivamente privati, sorti un po' ovunque su tutto il territorio degli Stati Uniti.

<sup>(1)</sup> Le contee dell'Illinois sono raggruppate in regioni per utilità del Dipartimento di Assistenza Pubblica.

Queste organizzazioni private sono, alcune volte, a caratere puramente locale e non hanno nessun organo coordinatore sul piano federale.

Altre, invece, fanno parte di un grande raggruppamento nazionale ed hanno, di solito, le loro sedi centrali nella città di New York, come la «Family Service Association of America» e la «Child welfare league of America».

Questi due raggruppamenti sono federazioni che si coordinano volontariamente; sono perciò delle federazioni di organizzazioni assistenziali, con lo scopo di sostenersi a vicenda, di controllarsi reciprocamente, affinchè sia evitata la creazione di opere inefficienti o di doppioni.

Si deve agli enti di assistenza familiare, federati nella « Family Service Association », se il pubblico americano ha imparato a tenere in dovuto conto i gravi problemi sorti a causa della disintegrazione del nucleo familiare. Sono loro che hanno contribuito a diagnosticare le cause del deterioramento delle condizioni sociali delle famiglie, aiutando a prevenire o a stroncare la patologia sociale alle sue radici.

Hanno dato, inoltre, particolare attenzione ai problemi della adozione ed a quelli della educazione della prole.

Altri raggruppamenti, a carattere nazionale — e anche in questo caso per « nazionale » vogliamo indicare le associazioni che si sono federate, ma non sono federali — sono i raggruppamenti religiosi protestanti, cattolici o ebraici, che si occupano di organizzare le loro attività attraverso schemi di servizi volontari (1).

La loro azione si svolge particolarmente nelle comunità, per creare attorno ai loro abitanti una rete di servizi di assistenza e di guida. Gli scopi particolari di opere di questo genere tendono a stabilire soddisfacenti relazioni sociali fra individui e a ravvisare in ognuno di essi il senso della responsabilità verso la comunità.

Organismo a carattere privato e confessionale è il « Jewish Board of Guardians ». Questo servizio si rivolge particolarmente alla protezione dei ragazzi ebrei ed ha fra i suoi servizi sociali specializzati cliniche psico-medico-pedagogiche e istituti di rieducazione; con accurate indagini e con assidue terapie, tutta la popolazione giovanile ebraica viene seguita. È interessante notare che nella massa della gioventù asociale appartenente ai vari gruppi religiosi, il gruppo ebraico è quello che ne offre, in proporzione, il minor numero.

<sup>(1)</sup> Nei Paesi anglosassoni i servizi sociali volontari hanno personale pagato, e personale che dà volontariamente e regolarmente un certo numero di ore del proprio tempo (vedi Servizi Sociali Volontari Inghilterra).

#### 2. JEWISH BOARD OF GUARDIANS

Oltre cinquant'anni di vita di questa organizzazione si possono riassumere in un costante sforzo teso al fine di assistere nel modo migliore ragazzi e adulti che versino in particolari difficoltà. Il suo operato riflette il costante progresso evolutivo nei metodi di trattamento sia sociale che psicologico rivolto alla delinquenza adulta e minorile. Rappresenta anche il felice risultato di una costante collaborazione fra assistenti sociali volontarie, piene di interesse e devozione al servizio, e professionali altamente qualificate, unite allo scopo di ottenere la riabilitazione di decine di migliaia di adulti e minori. Le seguenti date rappresentano, con l'istituzione delle diverse opere dell'organizzazione, le pietre miliari nella sua storia.

- 1893 Istituzione della «Jewish Prisoners Aid Society» (Associazione per l'assistenza ai detenuti ebrei), al fine di assicurare l'opera di cappellani negli istituti di pena, di visitare e sorvegliare i detenuti ebrei, dare assistenza e soccorso alle loro famiglie bisognose.
- 1902 « Jewish Protectory and Aid Society » (Associazione per la protezione e il soccorso alla delinguenza minorile fra gli ebrei).
- 1906 «Hawthorne School for Boys» (Istituto di rieducazione per ragazzi), uno dei primi istituti di correzione nel paese, costruito col sistema «cottages» (1), che permetteva la sistemazione di ragazzi in piccoli gruppi accuratamente suddivisi, in contrasto con l'uso corrente di raggruppare i minori senza tenere conto della loro età e della loro personalità.
- 1913 « Cedar Knolls School for Girls », Istituto di rieducazione che potesse accogliere le ragazze ebree condannate da tribunali minorili.
- 1905 « Lakeview Home for Unmarried Mothers », istituzione di una casa dove potevano essere accolte le madri nubili con i loro hambini
- 1907 « Jewish Big Brother Association », Associazione formata da ragazzi che, in servizio volontario, assistevano altri ragazzi ebrei processati da tribunali minorili.
- 1913 «Jewish Big Sisters », con lo stesso scopo della precedente per le ragazze.
- 1919 « Central Committee for Friendly Aid to Jewish Girls », Comitato fondato allo scopo di coordinare l'opera svolta di vari comitati

<sup>(1)</sup> Piccole costruzioni sulla misura di abitazioni private dove il numero dei ragazzi si aggira fra i 15 e i 30.

nell'assistenza alle ragazze e donne ebree detenute negli istituti di pena e condannate con misure di libertà assistita.

- 1921 « Jewish Board of Guardians », istituito allo scopo di coordinare tutte le varie attività svolte dalle organizzazioni già esistenti, le quali erano assorbite nel « Board » stesso, in base a uno speciale provvedimento legislativo.
- 1925 « Seward Park and Hunt's Point Guidance Bureau », programmi sperimentali nelle scuole pubbliche.
- 1926 « Child Guidance Department », istituzione di centri medico-psico-pedagogici, in seno al « Jewish Board of Guardians », che applicavano la terapia psichiatrica e accentuavano la necessità di misure preventive, nell'assistenza all'infanzia.
- 1931 Assunzione da parte di ripartizioni penali dello Stato e della città di servizi di assistenti sociali addetti alla libertà assistita, seguendo l'esempio fornito dall'opera della « Jewish Big Sisters ».
- 1934 « Group Therapy Department », istituito allo scopo di assicurare una terapia collettiva a gruppi di minori.
- 1939 Istituzione dello « Union Free School District » presso le case di rieducazione di Hawthorne e Cedar-Knolls, allo scopo di uniformare maggiormente i programmi educativi degli istituti ai programmi statali.
- 1946 Riorganizzazione dei Servizi nel «Jewish Child Guidance Institute», «Division of Community Services» e la «Division of Institutional Services».
- 1946 « Council Development Center », Centro istituito allo scopo di fornire una terapia psichiatrica ai bambini di età prescolastica, con annesso un asilo specializzato.

#### 3. I SERVIZI SOCIALI DEL « JEWISH BOARD OF GUARDIANS »

Lo sviluppo del « Jewish Board of Guardians », che è la prima in ordine cronologico e la più vasta organizzazione specializzata per lo studio individuale « case-work » di bambini difficili, denota un progresso continuo nei servizi, progresso che va di pari passo con le nuove scoperte scientifiche e con i cambiamenti di necessità delle comunità a cui i servizi sono diretti.

Per quanto già in precedenza i servizi si andassero trasformando da un iniziale semplice soccorso economico al detenuto verso una terapia preventiva di adulti e minori, è stato soprattutto a partire dal 1921 che l'organizzazione ha assunto un profilo del tutto moderno, e ciò anche in seguito all'assunzione di personale stipendiato, professionalmente qualificato.

Negli anni che seguirono l'organizzazione si posero due compiti fondamentali: 1) applicare e perfezionare un metodo efficiente di terapia per i problemi del comportamento; 2) trovare il modo che permetta di aiutare l'infanzia, il cui comportamento presenta anormalità.

I nuovi sistemi di cura e prevenzione, affiancati dal valido aiuto della psicologia e psichiatria, furono applicati dall'organizzazione non solo nei confronti di minori, ma in tutti i suoi diversi campi di lavoro, e quindi anche nei confronti degli adulti, madri nubili, detenuti o comunque condannati.

È tuttavia verso l'infanzia che sono ancora concentrati i maggiori sforzi dell'organizzazione e alcune cifre che si riferiscono ai minori assistiti potranno dare un'idea del lavoro svolto.

In un anno 2800 bambini sono stati esaminati e presi in cura dal centro medico-psico-pedagogico. Di questi, 1750 sono stati sotto-posti a una prolungata terapia, mentre 1050 sono stati curati in un breve periodo. Nello stesso periodo sono stati assistiti e curati dal centro anche 400 genitori.

L'Istituto di rieducazione di Hawthorne ha una capacità ricettiva di 200 posti per ragazzi e ragazze. In un anno 290 sono stati i ragazzi che hanno frequentato l'istituto e, in pari tempo, 125 minori dimessi dalla scuola sono stati assistiti nel loro ambiente familiare.

Nel centro specializzato nella terapia collettiva, in un anno sono stati assistiti 180 minori, i quali, suddivisi in 20 gruppi diversi, vennero riuniti a scopo terapeutico in media 3-4 volte al mese per gruppo.

La «Lakeview Home», istituita per ospitare le madri nubili, ha una capacità ricettiva per 32 madri nubili e 32 bambini. In un anno furono accolti in essa 115 mamme e 65 bambini, mentre altre 40 madri nubili e 20 bambini furono assistiti nel loro ambiente familiare.

Le due organizzazioni volontarie dei « Big Brothers » e « Big Sisters », i cui membri operano sotto la guida esperta di assistenti sociali qualificati, hanno assistito in un anno 325 minori.

La sezione per l'assistenza agli adulti, il cui scopo è la riabilitazione degli ebrei detenuti o sottoposti a provvedimenti di libertà vigilata, ha assistito in un anno il 40 per cento dei 1000 ebrei detenuti nei vari istituti penali dello Stato e della città di New Jork. Inoltre nello stesso anno è stata prestata assistenza post-carceraria e nei servizi di libertà vigilata a 100 adulti.

Nelle colonie estive organizzate dal Board, in un anno sono stati ospitati 440 ragazzi, che vi hanno trascorso 13.000 giornate.

In un anno gli assistenti sociali dell'organizzazione, in servizio presso i tribunali minorili, hanno assistito 850 minori abbandonati, negletti o delinquenti. Praticamente, circa il 90 per cento dei minori ebrei processati dai tribunali è rientrato nella loro assistenza.

Nella conclusione della relazione presentata dopo 50 anni di attività Mrs. Madaleine C. Borg, presidente dell'organizzazione, afferma che il «Board» non intende fermarsi ai successi riportati, ed aggiunge anzi che la sua attività dovrà seguire i progressi che si raggiungono continuamente nel campo scientifico, incitata dai desideri e bisogni umani in continuo aumento, nello sforzo di venire loro incontro attraverso la comprensione della personalità.

#### 4. LE « CATHOLIC CHARITIES » - OPERE SOCIALI CATTOLICHE

Alla direzione diocesana per l'Assistenza sociale (« Diocesan Bureau of Social Welfare ») sono affidati dal vescovo, titolare della diocesi, la responsabilità dell'andamento, il controllo e lo sviluppo delle opere di beneficenza nell'ambito della diocesi.

Gli scopi che si propone la direzione possono essere così raggruppati: (1)

- 1) Coordinamento del lavoro svolto dalle varie organizzazioni caritative cattoliche, sotto il controllo dell'autorità diocesana centrale;
- 2) Guida e direzione del lavoro nei settori principali (« Casework »), assistenza di gruppo (« Group work »), servizi sanitari.
- 3) Rappresentanza ufficiale della diocesi nei rapporti di questa con gli enti privati di beneficenza, e partecipazione a qualsiasi iniziativa tendente a promuovere il benessere generale della comunità (« Community Chest »).

La direzione ha inoltre il compito di promuovere studi e inchieste sulle condizioni sociali; di stabilire programmi per la risoluzione di problemi sociali che risultino da tali investigazioni; di rendersi interprete dei principi cattolici su questioni essenziali, qualora ciò sia necessario; di fissare direttive nel campo del lavoro sociale non solo per le organizzazioni che facciano capo alla direzione, ma anche per altre, sia pubbliche che private.

Infine spetta alla Direzione il compito di indirizzare e organizzare verso i settori di maggiore utilità le energie e gli sforzi di tutti coloro che, con la loro opera sia volontaria che professionale, possano collaborare al benessere comune.

<sup>(1) «</sup> Social Welfare in the Catholic Church » by Marguerite T. Boylan - New York, Columbia University Press, 1941.

Tali direzioni sono in vigore in 75 diocesi, distribuite in 35 Stati. La loro organizzazione amministrativa varia a seconda dell'entità della popolazione cattolica della zona, delle condizioni locali. Può essere costituita da un solo ufficio centrale che limiti la propria attività ad alcuni settori fondamentali, come assistenza alla famiglia e all'infanzia, oppure da un ufficio centrale che operi in un numero maggiore di settori e che abbia alle dipendenze altri minori uffici periferici.

Comunque la Direzione è sempre in stretto contatto con le varie parrocchie della diocesi e le persone dipendenti dalle parrocchie che prestano la loro opera volontariamente nelle varie opere di beneficenza, seguono la guida e le direttive del personale professionale qualificato alle dipendenze della Direzione.

Nel campo dell'assistenza familiare (1) l'impiego di personale qualificato, diplomato in servizio sociale presso un'Università cattolica, data dal 1932. Gli assistenti sociali hanno il compito di esaminare le varie domande di assistenza presentate e deciderne o meno l'accettazione dopo un'accurata inchiesta. Nel 1940 nella diocesi di Brooklyn furono presentate 8231 domande, di cui 3956 furono accettate, cioè il 48 %; in quello stesso anno 6430 erano le famiglie assistite in quella direzione diocesana. Tale assistenza può essere affidata a organizzazioni caritative, come la Conferenza di S. Vincenzo de' Paoli, mentre vengono affidati soltanto ad assistenti sociali qualificati casi che presentino particolari problemi la cui soluzione richieda il consiglio, la guida, l'abilità e l'esperienza di lavoratori professionali.

La Direzione agisce come ufficio di collegamento fra gli enti di pubblica assistenza e le varie associazioni cattoliche e tiene a disposizione di quegli enti statistiche e schedari aggiornati per tutti i casi assistiti.

## 5. Assistenza all'infanzia delle «catholic charities»

Per quanto riguarda l'assistenza all'infanzia e alla gioventù, uno speciale ufficio « Protective Case Divison » ha le seguenti funzioni: collaborare con le case di correzione; partecipare all'opera svolta dai tribunali dei minorenni e dai tribunali che giudichino su problemi familiari; controllo dei ragazzi in libertà assistita.

Fra i casi segnalati dal tribunale dei minorenni, l'ufficio competente della Direzione (« Case-work division ») decide quali devono essere affidati alle cure di assistenti sociali qualificate, e quali invece

<sup>(1)</sup> Le notizie che seguono riguardano l'organizzazione della Diocesi di Brooklyn – nota come « Catholic Charities ».

possono essere affidati alla sorveglianza di associazioni caritative. Si ricorre a queste particolarmente per i seguenti casi: minori che abbiano terminato il loro periodo di libertà assistita, ma per i quali sia necessaria ancora una sorveglianza; ragazzi imputati di minori reati, assolti dai tribunali e la cui riabilitazione non presenti particolari difficoltà; minori per i quali l'assistente sociale di libertà assistita, loro addetto, ritenga necessaria la collaborazione di un assistente volontario. A questo riguardo, sono da ricordare due organizzazioni volontarie, una femminile, «The Brooklyn Catholic Big Sisters», l'altra maschile, «The Catholic Big Brothers Committee», che sono di valido aiuto nell'assistenza a minorenni traviati e delinquenti.

Data dal 1922 l'istituzione di un Centro medico-psico-pedagogico (« Guidance Institute for Catholic Charities ») che provvede alla diagnosi e cure adeguate di minori « che presentino particolari difficoltà sia nel loro ambiente familiare che scolastico ». Personale alle dipendenze del centro che fa capo a un ufficio speciale detto « centro viaggiante » (« Travelling clinic ») provvede ad assicurare il controllo e gli esami psicologici eventualmente necessari ai minori ricoverati presso i vari istituti e scuole cattoliche della diocesi.

È da notare che, per potere assicurare un'adeguata assistenza a minori con particolari problemi appartenenti a famiglie di origine italiana o polacca, la direzione ha assunto alle proprie dipendenze assistenti sociali di uguale origine, e quindi in grado di offrire maggiore comprensione alle loro abitudini di vita e alla loro lingua.

Per le cause di separazione coniugale o comunque relative a reclami di uno dei coniugi sulla condotta dell'altro, un assistente sociale della Direzione presta servizio permanente presso il tribunale competente. Dal 1935 al 1939 i casi assistiti furono complessivamente 6000; di questi, la metà circa, 3560, furono risolti con semplici servizi di consulenza generica; 521 furono affidati alle assistenti sociali dei diversi quartieri per una intensificata assistenza individuale, mentre 2296 furono affidati ad associazioni caritative.

# « JUVENILE PROTECTIVE ASSOCIATION », CHICAGO (1)

Nel 1883 un club femminile a Chicago si sforzava di contribuire al miglioramento delle prigioni e delle camere di sicurezza con l'aprire una scuola per ragazzi in attesa di giudizio. Era una dimostrazione di protesta contro l'uso di far ricoverare bambini, anche se in assai tenera età, nell'ospizio dei poveri della contea.

Nel 1892 questo stesso club proponeva la creazione di un tribu-

<sup>(1)</sup> Associazione di protezione giovanile.

nale dei minorenni di Chicago e nel 1895 tentava di organizzare un gruppo di « probation officers », ma questo progetto veniva accantonato perchè gli avvocati del club ritenevano che esso non fosse conforme alla costituzione.

Nel 1898 — malgrado tale insuccesso, — i membri del club riuscirono a organizzare una conferenza delle opere di carità nello Stato dell'Illinois basata su un solo argomento: i ragazzi dello Stato.

Nel 1901 l'associazione per il comitato pro tribunale dei minorenni era sorta e nel 1904 fu riconosciuta.

Quando nel 1909 la contea di Cook istituì il tribunale dei minorenni con tutti i suoi uffici, il comitato pro tribunale minorile assunse il nome di «Juvenile Protective Association».

Questo avvenne nello stesso anno in cui la Conferenza della Casa Bianca convocata dal Presidente Teodoro Roosevelt raccomandava la creazione del « Children's Bureau »; e quando questo fu istituito nel 1912 sotto la presidenza di Taft, gli Stati Uniti furono la prima nazione del mondo a creare un ufficio federale a servizio dell'infanzia. Miss Giulia Lathrope, membro del comitato pro tribunale minorile, ne fu il primo direttore.

Con lo svilupparsi della città, Chicago si trovava a dover affrontare gravissimi problemi sociali, particolarmente sentiti nei suoi quartieri popolari dove emigranti di nazionalità diverse succedentisi a ondate, con i loro problemi di disoccupazione, di difficile adattamento al nuovo ambiente, di miseria, di immoralità, creavano un ambiente particolarmente adatto a delitti, prostituzione, alcoolismo, smercio di stupefacenti, con le naturali deteriori conseguenze sulla popolazione minorile.

Oltre a questi, altri gravi pericoli minacciavano la vita dei minori: lo sfruttamento della mano d'opera femminile in alberghi e ristoranti, l'impiego di ragazzi come strilloni di giornali, lustrascarpe e messaggeri nei quartieri di prostituzione, l'impiego di ragazzi come tramite nella vendita di stupefacenti. Tali problemi sono stati e sono tuttora oggetto della massima preoccupazione e studio da parte della «Juvenile Protective Association».

Il suo servizio sociale si esplicava soprattutto nell'incoraggiare la fondazione di case di soggiorno per i ragazzi, sale da ballo e centri ricreativi, nell'intento di distrarre la popolazione minorile sottraendola dai pericoli della strada.

Inoltre la funzione dell'associazione mirava soprattutto a risvegliare interesse nell'opinione pubblica sugli scottanti problemi attinenti alla protezione giovanile e a incoraggiare quelle leggi che essa riteneva particolarmente adatte alla difesa dei minori. Il primo di questi scopi era raggiunto con la pubblicazione e distribuzione, in seguito ad accurate inchieste, di opuscoli che da una parte mettevano in guardia sui pericoli e dall'altra indicavano i metodi per combatterli.

La prima pubblicazione dell'associazione in ordine cronologico data dal 1905 ed è intitolata « Avvertimenti ai genitori i cui bambini raccolgono carbone ecc. sulle strade ferrate », l'ultima del 1951 « Stupefacenti e ragazzi di Chicago ».

#### 7. « COMMUNITY CHEST » O RACCOLTA DI FONDI

Abbiamo illustrato le opere sociali private che si diramano in tutto il territorio della Federazione, notando che alcune di esse sono coordinate fra loro, mentre altre sono indipendenti, con azione autonoma sotto ogni profilo.

Tutte queste associazioni che debbono vivere su fondi privati sarebbero costrette a impiegare parte del loro tempo prezioso per raccogliere i fondi necessari alla loro attività. Esse si sono perciò raggruppate in quello che è chiamato il «Community Chest»; il primo in ordine di fondazione è stato quello di Denver nel Colorado (1887), con l'unico scopo di raccogliere fondi in sede statale.

Il vivere di carità popolare costringeva i donatori ad essere continuamente le vittime di richieste intempestive e ripetute. La raccolta di fondi finiva per diventare un disturbo per il cittadino caritatevole che si trovava assalito da diverse parti contemporaneamente. L'opinione pubblica americana riteneva necessario un rimedio a tale stato di cose e così l'esempio di Denver molto rapidamente fu imitato da tutti gli Stati della Federazione: oggi sotto l'emblema di una piuma rossa, una volta all'anno, vengono raccolti fondi nell'ambito dello Stato. Solamente la « Croce Rossa Americana » e la « Società per la lotta contro il cancro » hanno la loro raccolta annuale in sede federale.

Commercianti, banche e privati sanno che una volta all'anno possono versare al loro « Community Chest » le somme che essi desiderano stanziare per la beneficenza. La grande raccolta del « Community Chest » avviene di solito prima del 15 marzo, epoca della denuncia fiscale nella Federazione, per la buona ragione che il fisco non conteggia tutte le oblazioni e le donazioni a scopo caritatevole ai fini dell'imposta progressiva sul reddito.

Il denaro in tale modo raccolto viene ridistribuito agli enti associati a seconda del loro bilancio. Questo sistema di raccogliere sotto uno stesso emblema tutte le opere private confessionali o laiche, ricreative o educative, di assistenza generica o particolare, va ovvia-

mente a vantaggio di ognuno perchè donatori e riceventi sono costretti a gareggiare nel dare o a migliorare i propri servizi. Così vengono assicurati al pubblico la qualità della prestazione e il regolare impiego dei fondi stanziati.

# 8. L'ASSISTENTE SOCIALE NEGLI STATI UNITI

Per condurre questo complesso poderoso di opere assistenziali private statali e federali, dobbiamo sottolineare che gli assistenti sociali sono fra i principali esecutori. Negli enti di assistenza privata il loro numero aumenta a seconda dei fondi a disposizione delle opere, ma si può dire che in linea generale anche nei servizi a carattere volontario l'impiegato incaricato a prendere contatto con il pubblico degli assistiti è quasi sempre l'assistente sociale professionale.

Reperire il numero esatto di questo esercito di elementi tecnicamente preparati sarebbe impossibile, ma sono a nostra disposizione le cifre dell'ufficio statistica del «Children's Bureau» per il personale qualificato nell'applicazione dei programmi di assistenza degli Stati Uniti.

Il numero degli assistenti sociali è, fra direttori specializzati, supervisori, assistenti sociali e impiegati di 5424 unità (1). A tutta disposizione del programma e per tutti gli Stati ve ne sono 3316 che dedicano parte del loro tempo all'infanzia e il resto lo riservano agli altri programmi di assistenza pubblica.

Il numero di assistenti sociali non è ancora sufficiente ed è compito del «Children's Bureau» di aiutare, con incoraggiamenti di carattere economico, gli impiegati dei vari servizi, facilitandoli a specializzarsi nei corsi estivi particolarmente organizzati a tale scopo presso le scuole di servizio sociale (2). È opinione di molti che se gli stipendi (3) fossero migliori, in breve tempo tutti i posti sarebbero occupati dai numerosi diplomati delle scuole, che preferiscono oggi i posti negli enti specializzati di servizi sociali, come le cliniche psicologiche o i consultori psico-pedagogici.

E gli assistenti sociali dislocati nei vari servizi si avvantaggerebbero della presenza di altri colleghi per diminuire il loro carico

(2) Negli Stati Uniti 80 sono le scuole di Servizio Sociale (Training for Social Work) - UN Dep. of s/w 1950.

<sup>(1)</sup> Personnel in Public Child Welfare Programs 1950 - Children's Bureau - statistical Series - n. 7, FSA - SSA - CB - Washington 1950.

<sup>(3)</sup> Su 3154 assistenti sociali, inclusi 107 assistenti sociali con funzioni di direttore, 332 hanno meno di dollari 175 al mese, 429 hanno fino a \$ 199, 778 fino a \$ 224; 556 fino a \$ 249; 415 fino a \$ 274; 344 fino a \$ 299; 300 fino a dollari 300 e più.

assistenziale che è oggi ancora troppo forte per un capillare ed efficace servizio (1).

# 4. Conclusioni

Dopo questa rapida scorsa su alcuni dei servizi sociali in atto negli Stati Uniti, possiamo sottolinearne gli aspetti in breve sintesi.

Vediamo nell'opera del Governo federale la preoccupazione educativa in genere e la preoccupazione particolare che nessun assistito, nell'ambito del proprio stato, abbia da subire soprusi, indelicatezze o ingiustizie. La protezione del cittadino americano è garantita nel miglior modo possibile benchè talvolta vi siano ingiustizie locali dovute più a deficienze di persona che a carenza di regolamentazione. Lo Stato federale evita in ogni modo di amministrare direttamente servizi assistenziali ed incoraggia la periferia ad individualizzare la sua assistenza affinchè la macchina burocratica non travolga l'individuo lasciando al suo posto un numero di protocollo e una pratica. I risultati non sono ancora, ovviamente, perfetti. Gli indigenti in alcuni Stati sono molti, troppi, e spesso il loro numero è tale che gli assistenti sociali si trovano nella difficoltà di risolvere tutti i problemi che incontrano. Tuttavia le categorie di assistibili sono tutte coperte o dall'assistenza o dalle assicurazioni e lo sforzo quotidiano di tutti: - servizi sociali privati, statali e federali, - è di preoccuparsi dell'individuo, e la vasta rete di assistenza fa sì che il cittadino americano sia seguito, accompagnato, sorretto passo per passo dalla sua infanzia alla sua morte.

<sup>(1)</sup> La media del carico assistenziale oggi è di 59 casi per ogni assistente sociale, ma vi sono alcuni Stati (35) dove gli assistenti sociali servono 100 e più ragazzi.

#### SERVIZIO SOCIALE IN DANIMARCA

# 1. Assistenza pubblica

# 1. IL CONSIGLIO DI VILLAGGIO

La parola « villaggio » per noi ha un certo sapore di modestia e, talune volte e in certe occasioni, di disprezzo. Certo è sempre immaginato nella nostra associazione di idee come un piccolissimo raggruppamento di case attorno ad una chiesa, dove la vita è grama, soggetta a stagnare; se poi a questa parola uniamo « Consiglio » ci pare addirittura una incongruenza perchè la forza e l'importanza di questo vocabolo sembrano soffocare l'altro; eppure nel leggere la storia danese incontriamo il « Consiglio di villaggio » come un essenziale organo esecutivo di questo minuscolo paese che ha ridotto a sua misura persino la sua formula amministrativa.

Ogni villaggio era amministrato, per elezione di tutti i capi famiglia maschi che formavano il Consiglio, da un sindaco che vi restava in carica da uno a tre anni.

Ogni villaggio aveva la propria legge, che era fissata dal Consiglio, e la sua autonomia indiscussa ne faceva un piccolo Stato con tutti i poteri. Le decisioni interessanti la comunità erano prese dal Consiglio; queste potevano riguardare problemi collettivi o individuali di giustizia e di lavoro, di assistenza e di educazione.

Questo sistema di partecipazione reale del popolo alla vita della comunità ha ovviamente dato al paese la sua spina dorsale di responsabilità individuale all'amministrazione della cosa pubblica.

La lunga tradizione di governo da parte di tutti i membri della comunità ha dato una coscienza civica ad ognuno e a tutti, ed ha permesso una autoeducazione di tutti e l'abito alla cooperazione.

La difficoltà di collegamento fra villaggio e villaggio fece sì che alcune iniziative a carattere sociale educativo, come il mutuo soccorso in caso di carestia, di malattia, di incendi, ecc., fossero create esclusivamente su basi locali. Naturalmente questi legami di interdipendenza e di solidarietà fra i membri, di cui sentivano l'esigenza,

creavano le basi della vita cooperativistica che diventerà la fisionomia sociale moderna della Danimarca.

Indipendenza e fiducia in se stessi fanno del cittadino danese un individuo libero che amministra, come si vedrà, anche oggi il suo comune in un'atmosfera di autonomia locale che forse nessun paese potrà eguagliare.

Ancor oggi, a parte alcune leggere modifiche, la sostanza dell'autonomia locale permane e il Consiglio comunale, eletto a suffragio popolare, ha tutti i poteri di amministrare le proprie opere rivolte all'assistenza, all'organizzazione delle cooperative e al mantenimento di quel sistema standard dell'educazione popolare.

Accanto al Consiglio comunale vediamo sorgere un comitato sociale che amministra su larghe basi l'assistenza.

# 2. L'800 e la sua crisi

Prima della riforma agraria del secolo XIX il villaggio danese era formato da abitazioni che possedevano piccolissimi lotti di terreno per la coltivazione individuale (1). Attorno a queste si stendevano i campi comuni, coltivati in gruppo. Nessuna proprietà veniva delimitata e la lottizzazione ideale del terreno era più o meno vasta, a seconda delle necessità di ogni singolo coltivatore. Era una forma collettiva di sfruttamento della terra, spontanea, non regolata da statuti ed era il germe che rese non troppo difficile la creazione delle vere e proprie cooperative. Ogni momento di attività agricola veniva stabilito dal «Consiglio del villaggio» e le varie fasi della coltivazione vedevano il lavoro concorde di tutto il popolo.

Quando, al termine delle guerre napoleoniche, la Danimarca perse la Norvegia, venne a mancare al paese una delle sue importanti fonti di ricchezza. La sua proprietà spezzettata rendeva difficile ricavare dalla terra tutte quelle messi che prima le giungevano dai paesi che erano a lei uniti. Quando la miseria, ignorata fino allora, era alle porte bisognava provvedere per evitare il disastro. Furono tentati vari mezzi per passare da una forma primitiva di agricoltura ad altra più evoluta e di maggior rendimento: il risultato fu l'incremento dell'allevamento ed il suo sfruttamento industriale che costituiscono ancora oggi il patrimonio danese.

Già nel 1750 e 1780 vi erano stati tentativi di rivédere la ripartizione della terra, ma si erano limitati a sforzi sporadici. Nel 1792 fu ritentato l'esperimento di trasformazione fondiaria e, nel 1837, l'uno

<sup>(1)</sup> Ole Felt: Il Cooperativismo, ricchezza di un piccolo Paese, OET Edizione «Il Secolo», Roma 1947.

per cento solamente delle terre, su un totale di 43.000 Km.², rimaneva sotto il regime della coltivazione comunitaria.

Da una statistica del 1939 risulta che le proprietà sono tuttora frastagliate in piccolissimi lotti di proprietà minima, la cui maggiore entità è per 65.916 poderi dai 15 ai 60 ettari, per 43.891 dagli 0,55 ai 3,3 ettari e solamente 287 proprietà superano i 240 ettari.

E oggi, se si considerano attentamente le statistiche danesi, ci si accorge che soltanto il 28 per cento degli abitanti si dedicano all'agricoltura, alla pesca, allo sfruttamento delle foreste, mentre il 52 per cento sono impegnati nelle industrie, nell'artigianato, nel commercio e nei trasporti. Oggi la fonte principale di ricchezza della Danimarca non è costituita dai prodotti agricoli, ma dal patrimonio zootecnico.

L'800 con la sua crisi obbligava il danese a fare a meno del suo commercio di grano e, mentre il paese lottava contro la miseria e la disoccupazione, sorgevano le famose cooperative, non solo salvezza del paese, ma anche importantissimo esempio di come la cooperazione possa risolvere i problemi sociali di un paese parzialmente ricco. Non è più la coltivazione dei cereali che interessa il danese, ma l'allevamento del bestiame.

Anche questo periodo di assestamento in una nuova formula di economia agraria non fu raggiunto senza difficoltà, perchè indubbiamente tutte le innovazioni dello spirito cooperativistico dovevano permeare il cittadino che, pure essendo notevolmente educato, doveva mutare il suo lavoro collettivo in un lavoro in cooperativa.

Dal 1871 al 1881 il patrimonio zootecnico aumentava da 100 mila capi di mucche ad un totale di 900 mila e, durante lo stesso decennio, l'esportazione danese raddoppiava e cresceva anche l'importazione dei foraggi.

Accenneremo più in là alla storia vera e propria delle cooperative.

# 3. Assistenza pubblica fino al 1932

Fra le sue prerogative il « Consiglio del villaggio », che aveva sostituito la caritatevole attività della Chiesa cattolica (1), aveva anche il compito di provvedere all'applicazione delle sue leggi per i poveri. Il problema dei mendicanti e dei vagabondi veniva perciò affrontato in sede locale assieme ai problemi dell'assistenza ai poveri, agli infermi e ai vecchi.

L'assistenza aveva un aspetto paternalistico che si adattava allo spirito dei tempi e alle caratteristiche dell'organizzazione locale.

<sup>(1)</sup> Social Demmark, A survey of the Danish Social Legislation, Socialt Tidsskrift, Copenaghen 1947.

Fu soltanto alla fine del secolo XIX, nel 1891, che furono emanate la prima legge che riconosceva una pensione ai vecchi e una nuova « legge per i poveri », separando l'assistenza a questi dalle misure generali di assistenza, e segnando così una data di primaria importanza nell'assistenza pubblica danese.

Nel 1806 la municipalità fu investita delle responsabilità di amministrare i propri ospedali locali. Nel 1872 si istituiva la prima « associazione focolari per infermi » con un metodo di trattamento delle malattie estremamente avanzato. Questo fu chiamato « sistema danese » e si realizzava unendo al trattamento fisico a ogni malato la sua preparazione professionale e la ricerca di un impiego adeguato.

Nel 1893, per legge dello Stato, fu resa obbligatoria a ogni cittadino l'appartenenza a una mutua di sua scelta e dal 1898 data la prima legge che rendeva il datore di lavoro responsabile dell'infortunio sul lavoro dell'operaio alle sue dipendenze.

Queste date cronologiche in cui l'assicurazione sociale e l'assistenza pubblica sono affiancate dimostrano che in Danimarca, come negli altri paesi, di cui abbiamo già parlato, nasceva nell'opinione pubblica la sensazione che l'una e l'altra forma di sicurezza sociale dovevano essere prese in considerazione al fine di rendere equilibrata l'assistenza.

#### 4. La legge 1933

Nel 1933 la grande legge di riforma sociale danese articolò i vari servizi sociali (1).

Questa vasta riforma sociale comprende leggi sulle assicurazioni sociali, leggi sugli infortuni sul lavoro, leggi per il collocamento al lavoro e leggi contro la disoccupazione.

Per quanto riguarda l'assistenza pubblica il suo principio essenziale consiste nel concedere sussidi in tutti i casi non coperti da assicurazione. Tali sussidi si dividono in tre tipi di soccorso, che sono i seguenti:

- 1) il soccorso speciale di contingenza, che ha carattere momentaneo e potrebbe anche essere concesso, in certi casi, a persone che non hanno ancora ottenuto il diritto assicurativo;
- 2) soccorsi sotto forma di prestiti del Comune: tali soccorsi vengono concessi per sopperire a bisogni provocati da cattiva condotta come spese eccessive, pigrizia e ne può risultare la perdita dei diritti di voto attivo e passivo;

<sup>(1)</sup> Danemark, Socwel Mono 5, Sécretariat des Nations Unies Génève, Palais des Nations, Octobre 1948.

3) soccorsi ai poveri, alle famiglie i cui capi famiglia hanno il vizio di trascurare i propri doveri familiari, agli alcoolizzati, ai vagabondi, ecc. I capi famiglia però incorrono nella incapacità legale su menzionata e in altre misure ancora che possono giungere fino al ricovero obbligatorio in istituzioni.

La legge obbliga alla collaborazione la comunità locale e le opere private, e non possono essere dati sussidi, dall'una o dalle altre, senza reciproca informazione.

La gestione di tutte le opere private che si occupano di assistenza all'infanzia e alle madri è a carico dello Stato. Le opere devono tuttavia raccogliere privatamente i loro fondi di assistenza in natura.

Anche in Danimarca la società è responsabile del benessere dei propri concittadini, ma i soccorsi variano a seconda dei bisogni di ognuno.

I comitati sociali amministrano tutte le forme di assistenza, comprese le quote di assicurazione invalidità e vecchiaia e devono, con accurate inchieste, assicurarsi che i sussidiati non incorrano nelle condizioni passibili di incapacità legale.

Il soccorso speciale può essere destinato a bambini bisognosi e a persone minorate mentalmente o fisicamente. Può essere dato, in caso di malattia, quando sia esaurito il contributo della mutua, o ad invalidi del lavoro, la cui capacità lavorativa sia inferiore a un terzo della capacità normale, e che non abbiano il diritto alle assicurazioni sociali.

Sotto tale titolo sono concessi i soccorsi di emergenza per incidenti sul lavoro, in attesa delle liquidazioni assicurative, soccorsi alle persone che non trovano alloggio, soccorsi alle famiglie che si trovano senza capo famiglia per ragioni di servizio militare, soccorsi alle donne, il cui stato di bisogno non è previsto dalle assicurazioni sociali, la distribuzione delle refezioni ai bambini, e il contributo, in caso di morosità, alle quote dovute alle casse mutualistiche.

I comitati sociali possono accettare le domande degli assistiti e provvedervi nei casi di bisogno temporaneo, che non si riferiscano ai casi che rientrino nelle categorie elencate.

Per il rimborso al Comune dei soccorsi forniti da questo, qualora non si possa ritenerlo sui salari, si ricorre ad un sistema rateale. Se il debitore, durante tre anni, ha avuto una buona condotta non percependo alcun sussidio, il suo debito può essergli condonato.

Nel soccorso ai poveri, ai pigri e ai negligenti, il Comune può chiedere il rimborso delle somme percepite in prestito e anche adoperare il suo potere avviando il negligente a un asilo o a un centro di lavoro obbligatorio.

Gli alcoolizzati vengono curati d'obbligo in casa di salute e, se tale misura non è sufficiente, possono subire la reclusione per un paio di anni.

È interessante notare che mai i soccorsi superano la somma che l'assistito potrebbe percepire se fosse assicurato.

Nessuno può essere allontanato dal proprio domicilio per obbligo del comitato sociale, se non in caso di malattia, e tutti i sussidi devono avere come scopo di reintegrare l'individuo nella normalità.

La legge del 1933 contempla la creazione di case materne controllate dallo Stato, di case di riposo per i pensionati, di case di salute, di colonie per i lavoratori, di mendicicomi e di prigioni.

Dalla stessa epoca dell'entrata in vigore di questa legge si è tornati al sussidio in natura e, nel marzo 1944, un credito è aperto al Comune per l'acquisto di alimenti da distribuire ai bisognosi. Questo ultimo soccorso non è a uso esclusivo dei totalmente indigenti, ma può essere concesso a famiglie quasi bisognose.

# 2. Servizio sociale privato

#### 1. LE COOPERATIVE

È nel 1851 che nasce la prima cooperativa danese di credito agrario. Con la riforma agraria della fine del secolo XVIII e principio del secolo XIX, con la conseguente necessità di rivedere tutta la trasformazione delle culture danesi, è ovvio che ingenti capitali fossero necessari per facilitare ai contadini la loro nuova posizione di proprietari. Un istituto di assicurazione fu creato nel 1775, che nel 1797 prestava a coloro che volevano comprare fattorie somme ingenti. Una cassa di credito, per deliberazione regia, fu istituita nel 1786 e, soltanto su decisione regia, venivano concessi i fondi.

Dopo tentativi di vario genere, questi prestiti non furono più autorizzati e la cassa si sciolse nel 1816.

Fu soltanto nel 1850 che un progetto di legge per la creazione di un'associazione di credito e cassa di prestito per proprietari fondiari fu presentato al parlamento. Lo Stato non assumeva la responsabilità della creazione di questi servizi, ma ne favoriva la nascita facilitandoli con esenzione di tasse. Si concedeva il rilascio di buoni al portatore e il debitore inadempiente poteva vedere pignorare beni e attrezzi senza procedimento giudiziale o sentenza. Ancora oggi, per la formazione di simili consociazioni, sono richieste alcune condizioni fondamentali.

Nel 1866 nasceva la prima cooperativa di consumo (1). Precedenmente fu fatto un primo tentativo che fallì miseramente, perchè i cooperativisti pensarono di vendere a prezzo più basso del normale e a credito, così che assai presto questo primo interessante esperimento fallì. La cooperativa del 1866 tuttora esiste e fu il frutto di un costante lavoro educativo da parte del suo fondatore, Hans Cristian Sonne. Per iniziare i proprietari operai alla gestione della cooperativa egli usò il suo tempo e la sua cultura in lunghe riunioni dove spiegava ai cooperativisti l'importanza del loro contributo personale all'attività cooperativistica. Da quel giorno cominciò l'espandersi dell'idea cooperativistica.

Nel 1871 si sentì la necessità di raggrupparle, ma tale unione non ebbe lunga vita perchè si dimostrò non appropriata a quella che doveva essere la sua realtà e la sua funzione, cioè quella di « grossista » delle società affiliate. Nel 1883 l'esperimento fu riproposto e nel 1896 prese il nome di Associazione fra le cooperative danesi di consumo. Nel 1915 ve n'erano 1562 con 244 mila soci, cioè un socio per ogni 12 danesi. Nel 1939 erano 1992 con 496.518 soci, cioè un socio per ogni otto danesi.

Ricordiamo alcune altre date importanti nella storia del cooperativismo danese: 1882, prima cooperativa dei caseifici; 1887, prima cooperativa di macellazione; 1882, la fondazione del comitato di cooperazione.

# 2. LE MUTUE

La Danimarca è uno dei paesi dove il senso della collaborazione è più sviluppato. Il lavoro in gruppo è una delle più interessanti manifestazioni dell'alto livello sociale di quel popolo; soprattutto se in queste manifestazioni l'individuo non perde il senso della sua indipendenza di persona e la sua libera iniziativa.

Le cooperative, come abbiamo visto, tanto di consumo che di produzione, hanno creato per necessità assolute anche le cooperative di mutuo soccorso che rappresentano, nel campo della difesa dell'individuo, lo stesso spirito di solidarietà e di reciproco interesse.

Esistevano in Danimarca già nel secolo XVIII (2) delle associazioni primitive di assicurazione del bestiame, ma erano consuetudini non regolate da documenti contabili o da strumenti statutari. Nel 1812 fu creata la prima vera società di mutuo soccorso per le assicurazioni del bestiame. Tale società esiste tuttora in Danimarca, malgrado abbia subito mutamenti ed evoluzioni per adattarsi ai tempi.

<sup>(1)</sup> Ole Felt, op. cit.

<sup>(2)</sup> Ole Felt, op. cit.

Le mutue, generalmente, rimangono limitate a un piccolo distretto, limitazione estremamente opportuna perchè offre ai cooperativisti la facilità di rapporti e la possibilità di un costante scambio di interessi, che fa di questo genere di cooperativa, come di tutte le altre, un raggruppamento estremamente unito, sciolto nei suoi movimenti, rapido nelle sue decisioni.

Nel trentennio 1880-1910 queste mutue si svilupparono in gran numero e, nel 1915, raggiungevano la cifra di 2221.

Si racconta che la prima mutua sui danni causati dalle intemperie nacque nel 1902, dopo una tempesta violentissima che infuriò sulla Danimarca.

Le assicurazioni danesi sulla salute furono di origine volontaria. Operai e contadini crearono delle confraternite per le spese dei loro funerali e le prime società per le assicurazioni sulla salute. Tali società aderirono volontariamente al programma nazionale, e nel 1933 il 63 per cento della popolazione adulta danese era membro di mutue contro le malattie.

Vi furono altre forme di assicurazione, come ad esempio quella per gli infortuni sul lavoro che data dal 1898. Oggi, come abbiamo visto, questo settore è coperto dalla legge già precedentemente ricordata.

# 3. LE SCUOLE PER L'EDUCAZIONE POPOLARE

Come abbiamo visto, il minuto decentramento danese aveva fortemente influenzato la popolazione verso una forma elevata di autoeducazione e perciò non deve meravigliare che già nel 1739 una legge rendesse obbligatoria la frequenza scolastica. Nel 1814 fu resa obbligatoria, in tutte le città e in tutti i distretti rurali, la scuola elementare.

Nel 1792 (1) veniva creato il primo seminario agrario e nel 1844, per opera di N. F. S. Gruntvig, veniva creata una scuola superiore popolare, dove si impartivano speciali conoscenze su argomenti inusitati allora, nei programmi scolastici, quali la storia mondiale e le lingue estere.

Parlare dell'istruzione dei contadini danesi senza accennare alla scuola superiore popolare e alla scuola agraria sarebbe disconoscere l'importanza della loro notevole influenza nella vita del Paese.

La frequenza scolastica in quel tipo di scuola è sempre stata facoltativa; tuttavia il numero degli alunni non è inferiore ai 7 mila annui (2).

<sup>(1)</sup> Ole Felt, op. cit.

<sup>(2)</sup> Il numero delle scuole elementari in Danimarca è di 4.500 per una

Vi sono 78 scuole superiori popolari agrarie per i giovani dai 18 ai 25 anni. Tutte le scuole sono private o create sotto forma di società anonime o per iniziativa dei contadini. Lo Stato concede loro un sussidio. I loro corsi hanno una durata dai sei ai nove mesi per la parte teorica; per la parte pratica i giovani hanno a loro disposizione delle tenute a scopo dimostrativo.

Non mancano, a completamento di questo servizio scolastico in ogni villaggio, la biblioteca popolare e un locale dove i contadini si riuniscono per discutere i problemi della loro comunità.

# 3. I servizi locali

#### 1. Assistenza alla vecchiaia

La prima legge danese per l'assistenza alla vecchiaia in Danimarca fu varata alla fine dello scorso secolo, e differiva dalla legge di assistenza ai poveri. L'attuale legge che regola la pensione di vecchiaia risale al 1933, ma è stata ritoccata varie volte ed ultimamente nel 1947 (1).

Le pensioni di vecchiaia sono finanziate soltanto attraverso il pagamento delle tasse. Appartiene a tutti il diritto alla pensione di vecchiaia allorchè si è raggiunto un dato limite di età, ma essa può essere ridotta od anche rifiutata se il pensionante ha altre risorse economiche. I coniugati beneficiano della pensione al 65° anno di età, limite che può essere accorciato se si tratta di persone che non godono buona salute. Le nubili percepiscono la loro pensione di vecchiaia a 60 anni.

La pensione è costituita da un fondo base e da supplementi che variano a seconda del luogo di residenza.

La pensione per una coppia di coniugi residenti a Copenaghen, i quali entrambi abbiano superato il 65° anno di età, ammonta a 2376 corone annue.

Un pensionato solo, oppure un pensionato sposato con persona che non abbia requisiti per essere pensionata, riceve i due terzi della detta somma; nel primo caso, inoltre, viene pagato un supplemento di matrimonio di 396 corone. Insieme alla pensione viene pagato un supplemento per l'alloggio del 7 % sulla pensione base. Tutte le persone che hanno superato l'80° anno ricevono un supplemento speciale

popolazione di appena 4.000.000 di abitanti. Gli allievi sono circa 500.000 e 17.350 sono i maestri.

<sup>(1)</sup> Care of the aged in Denmark, Danish Foreign Ministry in cooperation with the Ministry of Social Affairs.

per avanzata vecchiaia. Vi è inoltre un'assegnazione chiamata « assegnazione combustibili » che ammonta a 18 ettolitri di carbone coke per la coppia di coniugi o per celibi, ed un assegno vestiario dell'8 % sempre sulla pensione base. I pensionati che si trovano in condizioni particolarmente difficili possono riscuotere, secondo il parere degli enti locali, un supplemento personale.

Le pensioni di vecchiaia ed i supplementi sono elargiti in base all'indice del costo della vita.

Vi sono inoltre delle case per i vecchi dove i pensionati invece di riscuotere in contanti la pensione possono essere ricoverati se lo desiderano. Vi sono circa 500 ricoveri per i vecchi che accolgono 13 mila fra i pensionati di tutta la Danimarca, che ammontano a 230 mila. La più grande casa dei vecchi è in Copenaghen e accoglie 1400 pensionati. Ogni pensionato ha la propria camera ed i coniugi hanno un'ampia stanza oppure due stanzette. Vi sono però degli asili ove i ricoverati dormono in due o in tre nella stessa stanza.

Il Governo ha anche costruito delle case popolari con piccoli appartamenti che vengono affittati ai pensionati con un modesto prezzo accessibile alle borse degli ospiti. Questi appartamenti, composti di una sola stanza per i celibi e di due stanze per i coniugati, dispongono in genere di tutti i servizi, riscaldamento centrale, acqua corrente calda e fredda ed un bagno comune che serve per 10-12 appartamenti.

# 2. Assistenza alla madre e al fanciullo

L'assistenza all'infanzia in Danimarca ha inizio prima della nascita del bambino. Tutte le donne che stanno per diventare madri hanno diritto a tre visite mediche gratuite e a sette visite di una ostetrica. Tutte le donne prive di mezzi hanno diritto all'assistenza gratuita da parte dell'ostetrica e, nel caso che questa lo ritenga necessario, anche all'assistenza di un dottore al momento del parto: le spese relative sono a carico o della società di assicurazione sulla salute, o del pubblico. L'addestramento professionale delle ostetriche è a totale carico dello Stato (1). La maggior parte delle future mamme ha anche diritto alla razione gratuita di mezzo litro di latte al giorno durante gli ultimi sei mesi di gravidanza e a quella di un litro per sei mesi dopo il parto.

Anche altra assistenza viene concessa sia prima che dopo il parto. Di particolare împortanza sono gli Istituti di assistenza materna che

<sup>(1)</sup> Danish Maternity and Child Welfare, Danish Foreign Ministry in cooperation with the Ministry of Social Affairs.

si estendono per tutto il territorio, presso i quali le future madri, sia coniugate che nubili, possono rivolgersi per consigli di carattere personale, sociale, medico e legale.

Gli Istituti di assistenza materna possono anche assistere le future madri nella ricerca di alloggio tanto in case private quanto in asili materni, sia per il periodo precedente che per quello successivo alla nascita, e possono inoltre essere di aiuto nella ricerca di una sistemazione per il bambino perchè venga dato in affidamento o adottato.

Per i figli di genitori non coniugati, il padre ha l'obbligo di contribuire alle spese di degenza della madre e a quelle relative al mantenimento del bambino. Gli Istituti di assistenza materna assistono la madre nell'espletamento delle pratiche di riconoscimento del figlio nei confronti del padre e le concedono dei prestiti sulle spese inerenti al riconoscimento. Una volta espletata la pratica di riconoscimento, se la madre rispetta gli impegni finanziari ha diritto a speciali sussidi della pubblica assistenza che le permettono di versare in anticipo l'ammontare a carico del padre. Spetta poi alle competenti autorità di farsi rimborsare tale somma dal padre. Le autorità locali hanno anche la facoltà di corrispondere, in determinati casi, sussidi a minori orfani di padre o di madre.

Nei limiti delle proprie possibilità, gli Istituti di assistenza materna possono fornire alla madre il corredo necessario al bambino e l'aiuto di una persona che provveda alle necessità domestiche durante la degenza della madre in clinica. Gli Istituti organizzano anche corsi di dietetica, di puericultura, ecc. a cui tutte le donne possono partecipare a titolo gratuito.

Dopo la nascita del bambino si prendono vari provvedimenti al fine di assicurargli il migliore sviluppo possibile.

Ad esempio, a partire dal 1937 è stato iniziato un sistema in base al quale le autorità di tutti i Comuni hanno la facoltà di incaricare un'assistente sanitaria visitatrice di sorvegliare, a regolari intervalli, i bambini nel loro primo anno di vita, e di dare suggerimenti alla madre sulle cure necessarie. Nel caso l'assistente sanitaria ritenga che il bambino sia ammalato, sarà lei a convincere la madre a chiamare un dottore.

Attualmente le assistenti sanitarie di questo tipo prestano servizio a Copenaghen e in tutti i grandi capoluoghi di provincia, nonchè in alcuni centri rurali. Nei Comuni dove esse prestano la loro opera si è riscontrata una forte diminuzione nella mortalità infantile nel giro di pochi anni.

Nei centri materni istituiti dalla Federazione delle associazioni

benefiche a Copenaghen e in vari capoluoghi di provincia servono a completare l'opera svolta dalle assistenti sanitarie. Presso tali centri le madri possono far visitare gratuitamente da medici i loro bambini.

Inoltre tutti i genitori hanno diritto ad avere per i propri bambini al di sotto dei sette anni tre visite mediche gratuite nel primo anno di vita e una visita gratuita per gli altri sei anni. Le spese relative sono sostenute dallo Stato.

Al fine di assicurare condizioni di vita soddisfacenti ai bambini i cui genitori siano ambedue occupati al lavoro, e allo scopo di colmare la deficienza dovuta alla mancanza di un'educazione familiare, per tutti i genitori che desiderino usufruire, sono stati istituiti in gran numero asili-nido (per la prima infanzia), asili (per bambini dai 2 ai 7 anni) e ricreatori (per i bambini in età scolastica), dove i bambini trascorrono la giornata sotto la sorveglianza di personale qualificato. Tali istituti sono a carico dei Comuni o di enti privati. Lo Stato contribuisce nella misura del 40 % e i Comuni del 30 % alle spese di mantenimento di istituti che abbiano un minimo di requisiti stabiliti. Per quanto tali istituti siano largamente sparsi per tutto il Paese, il loro numero è tuttavia ben lontano dal soddisfare le necessità.

Nei casi in cui si ritenga necessario l'allontanamento del bambino dalla famiglia, sia per situazioni familiari non soddisfacenti sia per il comportamento del bambino stesso, la misura relativa viene presa in seguito a decisione dei Comitati di assistenza all'infanzia eletti su base democratica e istituiti in ogni Comune.

In Danimarca la frequenza scolastica è obbligatoria dai 7 ai 14 anni. L'istruzione è gratuita nelle scuole elementari comunali frequentate dalla maggioranza dei bambini. Assieme all'istruzione scolastica si provvede anche, con adatte misure, a proteggere la salute dei bambini. Presso ogni scuola prestano servizio i medici scolastici. Il compito di questi ha soltanto carattere preventivo e, nel caso che il bambino abbia bisogno di cure mediche, dovrà essere visitato dal dottore di famiglia. A Copenaghen, in molte scuole nei capoluoghi di provincia e nei centri rurali sono state iniziate cure odontoiatriche gratuite nelle scuole. Al fine di assicurare ai bambini poveri un vitto adeguato e soddisfacente, la capitale e molti altri Comuni forniscono un pasto scolastico gratuito a tutti quei bambini i cui genitori desiderino usufruirne.

Lo Stato ha provveduto a che i bambini sordi, ciechi, minorati fisici e mentali abbiano le cure e l'addestramento adeguati. Per assicurarsi che tali bambini godano effettivamente delle cure speciali, le autorità locali, le scuole e i dottori sono sotto il controllo di competenti autorità. Cure e istruzioni di questi bambini hanno luogo generalmente presso istituti pubblici o privati approvati e sovvenzionati dallo Stato, che provvede a colmare eventuali deficit. I genitori hanno l'obbligo di sottoporre i propri figli alle cure necessarie e, qualora ciò non sia possibile presso la famiglia, si provvederà al ricovero del bambino. Lo scopo di sottoporre i bambini a cure particolari è in parte combattere e alleviare le malattie e in parte assicurare al bambino, attraverso un'adeguata assistenza, la possibilità di autosostentamento nella sua vita futura.

Infine vogliamo accennare al sistema di affitti differenziati per famiglie con tre o più figli che vivano in case specialmente costruite per queste famiglie. Esse possono ottenere un ribasso sull'affitto che varia dal 30 al 60 % a seconda del numero dei bambini nella famiglia.

# 4. Conclusioni

Abbiamo visto dalla conformazione sociale della Danimarca quanto sia stata importante, per il suo sviluppo economico-sociale, l'educazione popolare e l'auto-educazione dei cittadini al contatto con la vita quotidiana delle cooperative.

La diffusione della cultura, la disciplina conquistata con il lavoro in gruppo, la saggia competenza che richiede la responsabilità di amministrare i beni comuni finiscono per dare ai danesi quasi il dono di un istinto del servizio sociale.

La preoccupazione individuale per l'estensione a tutti del benessere, la conservazione attraverso i secoli del decentramento amministrativo dei comitati sociali, la immediatezza dei contatti fra elargitore e beneficiario hanno reso infatti il danese un competente di problemi sociali ed uno spontaneo riformatore.

Egli abbandona al potere centrale un certo numero di prestazioni, ma si riserva gelosamente alcuni servizi che per la loro delicatezza non possono essere spersonalizzati. Non solo, ma è sua opinione che la macchina amministrativa, per rimanere leggera e sciolta, debba avere limitato il suo compito, delimitata la sua azione, contenuta la burocrazia annientatrice della personalità umana.

È il cittadino danese che si fa promotore dei miglioramenti sociali, ed è fondamentale nel suo atteggiamento l'ansia di essere artefice del proprio benessere.

Non ci stupiremo, perciò, se nel 1947 una scuola di servizio so-

ciale (1) sorgeva a Copenaghen per iniziativa privata. L'esigenza di perfezionare ovunque maggiormente l'opera dei lavoratori sociali non qualificati si è fatta sentire anche in quel piccolo regno del servizio sociale incontrastato. In Danimarca si sarebbe potuto pensare inutile la preparazione professionale, dato che le sue leggi sono ben congegnate, la collaborazione fra gruppi è applicata ovunque e la formazione sociale spontanea è quasi patrimonio comune.

Tuttavia nonostante queste felici condizioni la popolazione ha ugualmente voluto perfezionare la tecnica assistenziale, ed il Ministero degli Affari sociali non ha esitato a prendere sotto la sua egida la scuola subito dopo la sua creazione.

Ogni anno si preparano professionalmente uomini e donne, e si immettono nei servizi sociali pubblici e privati, in tutti senza distinzione.

Fra qualche anno, probabilmente, si vedranno ancora maggiori progressi nella struttura sociale già tanto avanzata di questo piccolo paese.

<sup>(1)</sup> Training for Social Work, United Nations, Dep. of Social Affairs, Lake Success, New York 1950.

#### SERVIZIO SOCIALE IN FRANCIA

# 1. Assistenza pubblica

#### 1. L'INTENDENTE REGIO

Mentre l'Inghilterra con la « Poor Law » elisabettiana tentava più o meno efficacemente di arginare la crescente ondata di miseria, di vagabondaggio e di disoccupazione, gettando le basi di un sistema di protezione locale a favore della società e di recupero per i suoi diseredati, la Francia, dopo i duri anni delle guerre di religione, si avviava verso l'accentramento del potere regale che doveva culminare sotto Luigi XIV ed il suo successore.

Il 1614 era il momento di transizione dal Medioevo, con le sue autonomie locali, le sue confraternite e le sue corporazioni, all'età moderna, in cui nasceva una « corrente invincibile verso l'unità nazionale e la centralizzazione amministrativa (1) e, prima che il processo del duro accentramento si facesse definitivo, in alcune parti della Francia il potere del signore si manteneva non più dispotico ed inflessibile come nell'epoca precedente, ma improntato di sensibilità e di dolcezza in un miscuglio di indulgenza e di autoritarismo. Egli affermava il suo prestigio con un'attitudine benevola verso la plebe: vorrebbe « alleviare il popolo », ma non ne ha più la facoltà.

L'intendente regio ha iniziato la sua penetrazione nell'ambiente della periferia, e gli isolotti di paternalismo sociale si andavano mano a mano disgregando mentre già suona nell'aria la famosa frase: « l'État c'est moi ».

Fénelon nel suo mondo utopistico aveva presentito il pericolo di quel potere che « ai primi urti si spezza e viene calpestato ». Ma il male era in atto: il germe della rivoluzione francese cresceva impercettibilmente e il popolo, non protetto da autorità locali come in Gran Bretagna, subiva i soprusi dell'intendente regio e degli ufficiali comunali che questi dirigeva.

<sup>(1)</sup> Hanotaux Gabriel: La France en 1614. Nelson éditeurs, Paris 1913.

Il signore « ozioso in materia pubblica » (1) piega la testa davanti ai bureaux; tutte le pratiche amministrative «agiscono contro il signore locale per levargli la sua funzione efficace e confinarlo nel suo solo titolo » (2).

Dopo la rivoluzione francese, periodo più di disordine amministrativo che di ritorno ad autonomie locali, l'accentramento da parte del Governo centrale è assai simile per la sua rigidezza a quello del potere regio (3).

# 2. L'ASSISTENZA INTEGRALE

Ambedue i mondi, quello moralista e riformatore (4) e quello anti-rivoluzionario fervente giacobino, sentivano l'esigenza, nel ricostruire la società, di garantire al « cittadino » la felicità totale. Tutti, per una strada o per l'altra, volevano andare verso un mondo perfetto senza privilegi di sorta, dove tutti indistintamente avessero diritto all'assistenza.

Così, nell'art. 21 della Costituzione del 1793 (5) si riafferma a gran voce che i soccorsi pubblici sono « un debito sacro che la rivoluzione riconosce ». La società doveva la sua assistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando lavoro, sia assicurando i mezzi di sussistenza a quelli che non erano in età di poter lavorare; e nelle disposizioni fondamentali garantite dalla Costituzione si creava un « Istituto generale di soccorsi pubblici » « per allevare i bambini abbandonati, sollevare i poveri infermi e fornire lavoro ai poveri invalidi che non avevano potuto procurarsene e l'istruzione pubblica comune a tutti gratuita per la parte delle nozioni indispensabili a tutti gli uomini ».

Questo diritto proclamato fu il tentativo di nazionalizzare i soccorsi e i fondi di beneficenza.

Sotto il direttorio «i beni dei poveri» passavano a commissioni locali: i bureaux de bienfaisance, a carattere comunale, distribuivano a domicilio i soccorsi in natura per disposizione di una commissione presieduta dal sindaco.

Nella Costituzione del 1848 viene riaffermato che « si deve con assistenza fraterna assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi, sia

<sup>(1)</sup> Taine H., Les origines de la France contemporaine. L'Ancien Régime, 2 v. v. Hachette, Paris, 1947.

<sup>(2)</sup> Idem, op. cit.

<sup>(3)</sup> Saitta Armando, Costituenti e Costituzioni nella Francia Moderna - Einaudi, Torino, 1952. V. art. 193 della Costit. anno III e art. 59 Costit. anno V.

<sup>(4)</sup> Voltaire (1694-1778); Rousseau (1712-1714); Saint-Simon (1760-1828), Fourier (1772-1835).

<sup>(5)</sup> Saitta Armando, op. cit.

procurando loro del lavoro nei limiti delle loro possibilità, sia dando in mancanza della famiglia dei sussidî a coloro che non sono in condizione di lavorare ».

# 3. La costituzione del 1946

Come già nel 1793, 1795 e nel 1848 il progetto di Costituzione del 19-4-1946, in una serie innumerevole di articoli al titolo I, « Delle libertà » e al titolo II, « Dei diritti sociali ed economici », riafferma i diritti all'assistenza in modo anche troppo dettagliato, ma rappresenta pur sempre una più accurata enunciazione dei diritti dell'assistito.

Per la prima volta nella storia delle costituzioni francesi viene accennato che la protezione per alcune categorie di assistiti dovrà essere fatta « a mezzo di una legislazione e di istituzioni sociali appropriate » (art. 24 prog. cost. 19-4-1946 (1). « Istituzioni sociali » appropriate saranno dunque i servizi sociali che si occuperanno in maniera diversa di sopperire ai bisogni delle varie categorie di assistiti.

La Francia in quell'anno dà alle scuole di servizio sociale e all'assistente sociale un diploma di Stato, il riconoscimento ufficiale, e nessun organismo di assistenza d'ora in poi potrà evitare di servirsi di loro. Questo interessante provvedimento farà sì che la professione di assistente sociale diventerà, negli ultimi anni, la spina dorsale dei servizi assistenziali francesi.

Nella Costituzione francese approvata il 29 settembre 1946 l'articolo 24 della precedente Costituzione scompare nel preambolo, come tanti altri, e con questo scompaiono le parole « istituzioni sociali »; ma si afferma, se pure in modo generico, che la Nazione deve « garantire a tutti, specialmente al fanciullo, alla madre o ai vecchi lavoratori, la protezione della salute, la sicurezza materiale, il riposo e le vacanze. Ogni essere umano, che a motivo dell'età, stato fisico o mentale o della situazione economica, si trova nella incapacità di lavorare, ha il diritto di ottenere dalla collettività convenienti mezzi di assistenza »(2).

Era logico che scomparissero dalla Costituzione troppi dettagli che avrebbero dovuto essere, come effettivamente è stato, argomenti da sviluppare in successivi provvedimenti legislativi.

Col segnalare la frase del progetto 1946, abbiamo voluto dimostrare che nell'opinione dei costituenti si faceva strada la preoccu-

<sup>(1)</sup> Ved. Saitta, op. cit.

<sup>(2)</sup> Idem.

pazione non soltanto di dover affermare in modo generico il principio dell'assistenza, ma anche di dover affidare quel compito a istituzioni specializzate di servizio sociale.

Gli assistenti sociali che il Ministero dell'Educazione riconosceva attraverso il loro diploma di Stato diventavano gli agenti indispensabili per il buon funzionamento di quelle opere sociali riconosciute come indispensabili.

# 4. Il codice della famiglia

Già nel 1930 la Francia aveva numerose leggi di sicurezza sociale, ma erano riservati a beneficio dei soli salariati con figli o figlio, residenti in Francia, e avevano lo scopo:

- 1) di migliorare le condizioni economiche delle famiglie laboriose, riparando all'ingiustizia dell'uguale salario a chi aveva il carico di una famiglia e a chi invece ne era sprovvisto;
- 2) di proteggere contro la concorrenza i datori di lavoro che pagavano spontaneamente gli assegni familiari;
  - 3) di sviluppare la natalità.

L'11 marzo 1932 essi diventavano obbligatori per tutte le aziende, e fra l'altro, pur senza obbligo di legge, alcune aziende dal 1880 fino al 1932 avevano instaurato gli assegni familiari.

Con il decreto legge del 12 novembre 1938 veniva dato, oltre all'assegno familiare, un assegno alla madre che rimaneva in casa per custodire i figli. Questo assegno si chiamò « della madre al focolare », e si cercava con questo di impedire alle donne di abbandonare la casa per lavorare fuori dal proprio domicilio.

Il risultato di tale provvedimento non fu dei più soddisfacenti, perchè l'assegno che veniva dato in ragione di un 5%, e poi di un 10%, su un salario medio fissato dal Dipartimento, non rappresentava un reale aiuto finanziario che permettesse alle donne di rinunciare ad un salario vero e proprio.

Ma se lo Stato offriva con una mano l'assegno « della madre al focolare », con l'altra, viceversa, toglieva l'assegno familiare a chi aveva un figlio solo, maggiore di 5 anni.

Non possiamo approvare questo ricatto dello Stato che penetrava nell'intimo delle famiglie, arrogandosi un diritto di intromissione nella libera sfera di azione dei coniugi.

La legge del 29 luglio 1939, conosciuta sotto il nome di « codice della famiglia », riaffermava la grande importanza di questa nella organizzazione sociale francese.

Sempre preoccupati dalla denatalizzazione, che metteva la Fran-

cia fra i Paesi meno popolati, i legislatori, pur riaffermando che la legge del 1939 aveva tre scopi, sottolineavano che, non essendo la famiglia soltanto « un fattore di fecondità e la sorgente di accresciuti bisogni », detta legge rappresentava l'affermazione e la riscoperta della famiglia sul piano sociologico. Per questa ragione gli assegni familiari furono estesi a tutta la popolazione attiva, dando così un implicito riconoscimento che la denatalità non era soltanto un fenomeno ristretto alla classe dei lavoratori, ma che tutti i francesi ne erano responsabili.

Quanto questi assegni siano adeguati alle reali necessità di una famiglia che debba mantenere figli è un altro problema, e così se essi abbiano realmente rappresentato un fattore decisivo nell'aumento della popolazione lo lasciamo dire ad altri. Quello che è certo, tuttavia, è che molte famiglie con stipendi inadeguati hanno potuto, grazie a quest'integrazione, passare dal gruppo dei disagiati a quello dei meno abbienti, avvantaggiandosi nell'educazione della prole e nella protezione della salute della famiglia.

Siccome la legge non concedeva diversità di trattamento, cioè non teneva conto della situazione sociale di ogni famiglia, alcune opere private subentravano talvolta nell'accordare con azione complementare sussidi particolari quando le necessità familiari erano tali da non poter essere fronteggiate con il solo assegno familiare.

Abbiamo visto quanto preferibile sia lo schema dell'assistenza all'infanzia negli Stati Uniti, con la scala di sussidi concessi dall'assistenza pubblica secondo le reali necessità della famiglia e delle sue particolari condizioni.

In Francia, viceversa, si tiene conto di due salari medi: uno urbano ed uno rurale; non vi è differenza, nell'ammontare dell'assegno, fra salariati, funzionari, impiegati, prestatori d'opera o datori di lavoro. Per evitare tuttavia che un assegno inadeguato rimanga tale per lungo tempo è compito di una commissione dipartimentale il revisionarlo annualmente.

Il « codice della famiglia » vuole la protezione morale di questa e tentare di ridurre il numero dei divorzi, incoraggiando l'istituzione di consultori matrimoniali e familiari. Per valorizzare nella vita pubblica l'importanza della famiglia, esso assegna ai rappresentanti dell'associazione dell'Unione familiare cariche ufficiali nei vari organismi governativi centrali e periferici.

Così la politica familiare francese si articola non solo con disposizioni assicurative, ma anche con servizi specializzati; ed è perciò da notare come le istituzioni sociali, quantunque nella Costituzione non siano più nominate, riappaiano nei provvedimenti legislativi.

I consultorî matrimoniali e familiari non sono organi pubblici, ma rimangono fra i servizi privati e saranno, come vedremo più oltre, coordinati in sede dipartimentale.

Sempre con la legge 1939 è prevista l'erogazione di sussidi in vista della maternità, e si concedono speciali contributi, quali l'indennità di alloggio; un premio potrà essere dato a tutti coloro che, usufruendone, vogliano traslocare per passare da un alloggio insalubre ad uno migliore; viene concesso anche un rimborso spese (50%) se lavori di miglioria vengono fatti nell'abitazione, rendendola più igienica e meglio abitabile. Dal 1945 la rete assicurativa francese si fa sempre più vasta e numerosissime sono le previdenze in caso di malattia, maternità, vecchiaia e morte.

#### 5. Assistenza all'infanzia

È dal 15 aprile 1943 che data l'importante legge sull'assistenza all'infanzia che rivedeva con nuovi intendimenti e nuove preoccupazioni il problema dei minori (1).

La legge, ancora in vigore in Francia, è completata da un'ordinanza del 2 novembre 1945 considerata la carta della protezione materna ed infantile.

L'ordinanza mette l'accento soprattutto sul benessere medicosanitario dell'infanzia e sulla protezione della sua salute. L'altra, viceversa, si preoccupa particolarmente dei minori che rientrano nella categoria dei ragazzi abbandonati, soccorsi, raccolti temporaneamente, trovatelli, orfani ecc.

La legge del 1943 è il frutto di uno sforzo legislativo che va naturalmente apprezzato e incoraggiato, ma nei suoi numerosi articoli si sente che lo sforzo di comprensione delle necessità di un'infanzia bisognosa è puramente teorico. La pesante macchina burocratica amministrativa si delinea preoccupante.

Non possiamo permetterci di dichiarare che tale legge sia stata « esclusivamente » espressione di uno studio da ufficio legale, ma non possiamo non riconoscere che nel suo vocabolario il problema dell'infanzia si manifesta come se sentito e visto da giuristi lontani dal reale contatto con l'infanzia. Vi è nella legge un tono distaccato, freddo e impersonale; vi sono disposizioni di carattere amministrativo che danno a tutta la legge l'aspetto di un rigido regolamento.

In nessun momento risulta la preoccupazione da parte dei legislatori delle conseguenze che potrà avere sul minore assistito l'incapacità umana del funzionario che con questi avrà contatto.

<sup>(1)</sup> V. decreto 19 marzo 1793, Decreto Legge del 19 gennaio 1811, Legge 24 luglio 1889.

Nel « Children Act, 1948 » si possono notare, in alcuni dei suoi titoli, preoccupazioni di questo genere: « Visto un caso, di cui alla parte 4°, paragrafo 34, ecc., se l'autorità locale ritiene che l'organizzazione volontaria sia capace di consigliare ed assistere (« befriending ») il minore, essa potrà affidarlo a quell'organizzazione volontaria ». Parte 4°, art. 41, comma 2: « Nessuna autorità locale potrà scegliere la persona addetta alla protezione dell'infanzia (« Children's Officer ») senza far conoscere al Segretario di Stato il nome, l'età l'esperienza e le qualifiche della persona, fra i nominativi proposti, che pensano di scegliere per esplicare tale compito ». E ancora, parte 2°, paragrafo 16, comma 2: « Nessun ragazzo potrà essere dato in affidamento esterno, se nel domicilio che lo accoglierà non avrà l'opportunità di riceve l'educazione religiosa appropriata alla Chiesa a cui appartiene ».

Come nella legge del 15 aprile 1943, così nel « Children Act, 1948 » vi sono disposizioni finanziarie articolate, ovviamente, in termini legali; ma in questa si risente l'influenza della Commissione reale che ha dato gli elementi per compilare la legge, e il « Children's Officer », che diventa il responsabile della sua applicazione, acquista diversa fisionomia che non, per esempio, nell'art. 12 della legge francese 15 aprile 1943: « Le donne, incaricate dell'accettazione, sono nominate dal prefetto su proposta dell'ispettore dei servizi di assistenza, e retribuite sui fondi del servizio di assistenza all'infanzia ».

Quello che abbiamo detto sulla «Curts Commission» può essere ripetuto per il Comitato interministeriale americano. Anche in questo caso, benchè lo scopo di questo comitato sia assai diverso, ritroviamo l'attenta valutazione di tutte le cause che possono far sorgere nei ragazzi problemi e preoccupazioni.

Nelle conclusioni del comitato è riconosciuta l'importanza della valutazione accurata dei problemi, purchè successivamente questi siano risolti a favore dell'infanzia.

Avviandoci verso le nostre conclusioni, possiamo riconoscere essenzialmente per il servizio sociale che i bisogni dell'assistito siano, innanzi tutto, bene individuati, che la legge si articoli su questi in modo che ne risulti un servizio sociale che possa adattarsi al massimo al caso singolo. Potrà capitare che la formulazione della legge consacri un servizio già esistente, ma ciò non toglie che il primo punto essenziale da conoscere è il bisogno dell'individuo assistito.

Questa verità è d'altronde logica, perchè l'uomo che si dovrà servire delle istituzioni sociali ha bisogno che queste e la legge siano al suo esclusivo servizio, e non viceversa.

Dice M.lle Picquenard, nel suo commento alla legge (« Sauvegarde », giugno-luglio 1947, pag. 27): « la legislazione dell'assistenza all'infanzia è abbastanza sciolta per lasciare ai funzionari, incaricati di applicarla, numerose iniziative che permettano loro di mostrare il loro valore umano nel cercare di risolvere uno dei problemi più appassionanti che vi siano: la protezione e l'educazione dell'infanzia abbandonata. Non si tratta per loro di compiere un mestiere qualunque consacrandovi la classica giornata di lavoro; è tutta la loro vita che è impegnata: sono tutte le loro facoltà intellettuali e affettive che dedicano ai loro pupilli, trasportando nel servizio le preoccupazioni di un padre di famiglia. Si deve dunque, per intraprendere questa carriera, possedere qualità di amministratore, ma occorre soprattutto molta comprensione e amore». Queste parole sono un giusto commento, ma avremmo preferito che la legge avesse raccomandato espressamente ai suoi esecutori di tener conto delle esigenze morali e affettive dei «pupilli della nazione».

La legge del 1943 ha avuto come scopo di rendere più efficace la protezione dei ragazzi e degli adolescenti in pericolo fisico o morale, rendendo più sciolto l'antico servizio dell'assistenza all'infanzia.

La riforma spera di diminuire i casi di bambini abbandonati, eliminando una delle cause principali di questa piaga, mercè un aiuto economico reale, alla madre; di ridurre la mortalità dei ragazzi raccolti dal servizio a causa del loro precario stato sanitario; di migliorare le condizioni di vita dei ragazzi affidati alla protezione o alla tutela del servizio concedendo a questo tutti i mezzi necessari per renderlo più efficiente.

# 2. Il coordinamento dei servizi sociali

# 1. Come si è giunti al coordinamento

La necessità del coordinamento si era già manifestata, come abbiamo visto, in tutti i Paesi dove il Servizio Sociale aveva preso forza.

Abbiamo visto che il coordinamento, nella maggior parte dei casi, nasceva spontaneo per esigenze di lavoro fra i Servizi specializzati e complementari che per risolvere i problemi economici e la raccolta dei fondi, Comitati sorgevano con questo scopo.

Associazioni nazionali per i servizi familiari ed a favore della infanzia (« Children's Officer ») per il coordinamento intorno all'infanzia, « Community Chest » per raccolta di fondi: questi esempi dimostrano che in tutti Servizi sociali lo spirito di una più stretta

collaborazione faceva prendere in considerazione le necessità del raggruppamento. Ma, fino ad ora, in questa monografia si è trattato di coordinamento spontaneo promosso dalla base.

In Francia abbiamo un esempio di coordinamento per legge. Se questa è stata una buona soluzione lo sapremo fra qualche anno, quando l'esperimento avrà avuto tempo di svolgersi.

Il primo tentativo governativo di coordinamento nasce da una circolare ministeriale nel 1936 che aveva per scopo di raggruppare tutti i servizi pubblici e privati aventi per scopo la sanità pubblica. Era sottinteso il rispetto di tutte le autonomie nei programmi di lavoro, ma si voleva evitare la dispersione di energie e l'assistenza a carattere demagogico.

Con una circolare dell'agosto 1939, dato il non buon risultato del macchinoso coordinamento proposto, il Ministero competente raccomandava che si limitasse il coordinamento al solo Servizio sociale.

Nel 1947 i legislatori francesi, constatando quanto fossero moltiplicati, durante la guerra, i Servizi sociali e come essi fossero a volte troppo numerosi in alcuni settori lasciando altri in piena carenza, studiarono una legge che per tre anni, passando da un ramo del Parlamento all'altro, venne rivista e modificata, modificata e rivista, mentre gli interessati dei Servizi sociali discutevano sul pro e il contro del coordinamento.

# 2. Il comitato dipartimentale dei servizi sociali della senna

Mentre la legge veniva faticosamente elaborata si affermava in Francia un auto-coordinamento chiamato il «Raggruppamento di azione del Servizio sociale della Senna». Poi, cambiando nome, nel 1948, il «Comitato dipartimentale dei Servizi sociali della Senna», iniziava la sua attività nei 20 quartieri di Parigi e negli 80 Comuni della Senna che costituivano le 100 circoscrizioni in cui sorgevano i settori sociali.

L'assistenza familiare veniva assicurata da un assistente sociale familiare polivalente di una delle organizzazioni coordinate nel settore a cui questo apparteneva.

I Servizi sociali specializzati erano assicurati dall'assistente sociale specializzato (assistenza scolastica, polizia femminile, assistenza sanitaria, ecc.).

In ogni circoscrizione veniva istituito un Comitato locale di coordinamento, di cui facevano parte i funzionari municipali, il sindaco e l'assistente sociale della circoscrizione; un centro di coordinamento, i suoi assistenti, i segretari e lo schedario.

Il finanziamento del coordinamento era ottenuto attraverso un contributo delle Casse mutue e degli assegni familiari, da un contributo degli organismi privati coordinati — stabiliti dal Consiglio di sorvegianza — e dalle quote di adesione e abbonamento alle pubblicazioni del Servizio.

L'amministrazione del coordinamento era tenuta da un Consiglio di sorvegianza, presieduto dal Presidente del Consiglio generale della Senna, e fra i suoi componenti vi erano i consiglieri generali della Senna, i sindaci, i rappresentanti dei servizi coordinati e i funzionari

Tralasciando la descrizione dei vari compiti amministrativi, riportiamo all'attenzione del lettore, le funzioni dell'assistente delegato al coordinamento.

- « Art. 13. (Regolamento dipartimentale della Senna). L'assiq stente delegato al coordinamento, pur rimanendo amministrativamente al servizio dell'organizzazione a cui appartiene, riceve le sue direttive dal Servizio dipartimentale. Esso deve consacrare alla funzione di coordinamento il tempo necessario, e per questo ottenere dai suoi dirigenti ogni libertà di azione. Esso ha l'obbligo di informare periodicamente il Presidente del Comitato di coordinamento del come svolge le sue attività.
- « Art. 15. Designato in ragione delle sue qualità morali e tecniche, l'assistente deve essere al servizio di tutti con ordine, efficienza e spirito di cooperazione.
- « Egli coordina su piano locale l'azione dell'assistente sociale dei Servizi sociali, pubblici e privati, aderenti al Servizio dipartimentale, al fine di evitare ogni perdita di tempo e non imporre alle famiglie visite inutili.
- « Egli smista le domande di inchieste e le segnalazioni delle famiglie, riceve e trasmette i risultati di queste e le proposte di aiuti che ne derivano.
- « Questi interventi sono registrati al segretariato di coordinamento, che deve essere informato dell'andamento delle pratiche.
- «Egli organizza fra gli assistenti sociali periodiche riunioni di lavoro per documentarli e consigliarli; egli deve avere una conoscenza approfondita del lavoro dei segretari per poterli aiutare a giudicare, pur lasciando loro la responsabilità del loro lavoro.
- « Deve collaborare con i segretari per l'aggiornamento dello schedario e della documentazione; e li associa nell'opera comune. (Omettiamo altri due comma per sottolineare la loro ultima frase: « egli deve sforzarsi di essere un consigliere tecnico apprezzato »).

# 3. Il consiglio superiore del servizio sociale

Prima della pubblicazione della legge sul coordinamento proposta nel 1947, una legge del 4 aprile 1950 istituiva il Consiglio superiore del Servizio sociale, formato da 78 membri di cui 43 nominati fra funzionari e ispettori di vari Ministeri (Lavoro, Previdenza sociale, Agricoltura, Forze Armate, Salute e Popolazione), Direttori generali della Croce Rossa francese, delle Mutue, delle Casse assegni familiari e consiglieri dell'ordine dei medici; 5 nominati fra i rappresentanti dell'industria, dei Sindacati e dell'Unione nazionale della assistenza familiare;

2 designati fra i dirigenti di scuole di Servizio sociale (in Francia ve ne sono 66);

9 scelti fra i rappresentanti della categoria professionale degli assistenti sociali;

19 eletti fra persone di particolare competenza nel campo del Servizio sociale. I compiti di questo Consiglio furono successivamente definiti il 12 ottobre 1950 nel modo seguente:

1ª sezione: regolamentazione della professione di assistente sociale e degli ausiliari del Servizio sociale nell'ambito delle leggi e definizione delle loro competenze nel settore di lavoro.

2ª sezione: applicazione delle regole generali relative a quelle professioni nei quadri dei diversi Servizi sociali;

3<sup>a</sup> sezione: organizzazione del coordinamento dei Servizi sociali in base alla legge del 4 agosto 1950;

4ª sezione: questioni internazionali di Servizio sociale.

Nella sezione 3°, che regola le funzioni del Consiglio, viene dichiarato che il Consiglio superiore ha la funzione di organizzare il il coordinamento dei Servizi sociali in base alla legge del 4 agosto 1950.

# 4. La legge del 4 agosto 1950

La legge del 4 agosto 1950 nasceva dunque definitivamente e, con la creazione in ogni dipartimento di un Comitato dipartimentale di coordinamento dei Servizi pubblici o privati, presieduto dal Prefetto o, in caso di suo impedimento, dal segretario generale di Prefettura, la Francia iniziava il suo esperimento.

Nell'art. 2 si stabiliva la composizione del Comitato dipartimentale; nell'art. 3 si stabiliva chi poteva essere membro della Commissione permanente; nell'art. 4 abbiamo la seguente definizione: « Sono considerati Servizi sociali tutti i servizi, siano essi di enti pubblici o privati, che a titolo principale o accessorio esercitano un'attività

presso famiglie o collettività, tramite assistenti sociali titolari del diploma di Stato.

L'art. 5 rende obbligatoria l'iscrizione dei Servizi sociali nelle seguenti categorie: Servizi sociali polivalenti; Servizi sociali specializzati.

Per l'art. 6 i Comitati dipartimentali avranno il loro proprio regolamento in base al censimento delle opere sociali del Dipartimento.

L'art. 7 accenna che i responsabili del Servizio sociale che rifiutano di uniformarsi al regolamento dipartimentale di coordinamento dovranno presentarsi alla Commissione permanente per essere prima ascoltati e successivamente puniti con il ritiro dei crediti o dei finanziamenti ottenuti attraverso il Comitato dipartimentale.

L'art. 8 stabilisce i mezzi con i quali il Comitato dovrà compiere la sua missione; questi sono:

- un segretario
- le schede di coordinamento
- la documentazione.

L'art. 9 stabilisce come saranno raccolti i fondi per il Comitato. L'art. 10 annuncia che successivamente saranno determinate le modalità di applicazione della legge e saranno definite le caratteristiche delle due categorie di Servizio sociale previste all'art. 5.

Nell'art. 11 si stabilisce la durata di tre mesi come limite di tempo perchè ogni Dipartimento abbia il suo Comitato di coordinamento.

Nell'art. 12 vengono abrogate alcune disposizioni anteriori, relative al coordinamento dei Servizi sociali.

#### 5. IL DECRETO DEL 10 LUGLIO 1951

Il decreto del 10 luglio 1951, come preannuncia l'art. 10 della legge precedente, definisce: « Per Servizi sociali polivalenti si dovranno intendere tutti i servizi che si rivolgono ad un insieme di attività sociali e medico-sociali. I servizi polivalenti esercitano la loro attività sia a vantaggio degli assistiti di un dato settore geografico, sia a profitto di una categoria. Per Servizi sociali specializzati si intendono tutti i servizi che si applicano in un settore particolare e che si servono di una tecnica propria o tramite un servizio sociale che si esercita esclusivamente nell'interno di una istituzione, di uno stabibilimento o di una azienda ».

Nel contesto della circolare del 10 luglio 1951 vi sono le regole per l'applicazione della legge del 4 agosto 1950.

Un successivo decreto porta il regolamento delle operazioni elettorali previste per la designazione dei membri del Comitato dipartimentale di coordinamento. Ed ora veniamo alla circolare del 10 luglio 1951, relativa all'applicazione della legge del 4 agosto 1950. Alcune direttive contenute in questa sono state approvate dal Consiglio superiore di Servizio sociale.

Questa è la dimostrazione dell'importanza che prende il Consiglio superiore quale apice del controllo dei Comitati dipartimentali di coordinamento.

Con la circolare del 10 luglio 1951, relativa alla legge del 4 agosto 1950, il Ministero della Salute e della Popolazione sottolinea, a proposito dell'art. 6 della legge, che ogni Dipartimento è libero di adattare il suo regolamento ai bisogni della sua popolazione e ai mezzi di azione di cui dispone.

Egli ritiene che, con l'art. 8 della legge, al Comitato permanente sia lasciata la libertà di ripartire i servizi per un più utile ed efficace funzionamento. Ricorda che le schede del coordinamento devono portare esclusivamente il suo stato di famiglia, e l'indicazione dei Servizi sociali a cui era od è stato affidato.

Nel capitolo 5º sono stabilite sanzioni per i casi in cui alcuni organismi facenti parte del coordinamento rifiutassero di conformarsi al regolamento dipartimentale di coordinamento; esse sono:

1) avvertimento; 2) comparizione del rappresentante del servizio davanti al Comitato dipartimentale; 3) proposta di ritiro dei crediti e del sovvenzionamento; 4) esclusione dal Comitato dipartimentale.

Nel caso in cui l'organismo non pagasse i suoi contributi il Comitato ha diritto di rivolgersi ai tribunali, conformemente alla legge.

#### 6. IL COORDINAMENTO STATALE E I SUOI INCONVENIENTI

Abbiamo particolarmente notato questi punti della circolare ministeriale, per cercare di dimostrare quanto questo genere di coordinamento possa rappresentare un pericolo per la libertà d'azione di un Servizio sociale.

Il coordinamento è indubbiamente un compito necessario quando la creazione dei servizi si fa sempre più numerosa; non vi è nulla di più pericoloso che lo sminuzzamento delle opere sociali, che rischia di fare disperdere le energie, di creàre delle istituzioni sociali poco salde economicamente e non accurate nell'esplicazione delle loro funzioni.

Tra la anarchica libertà dei Servizi sociali e il coordinamento così accentrato del Servizio sociale francese ci pare tuttavia di poter dire che un coordinamento spontaneo, non regolato da una legge così rigida, avrebbe potuto essere migliore e meno pesante.

Il coordinamento applicato per via giuridica e autoritaria rischie-

rà di intralciare il libero sviluppo e l'espandersi delle opere private. Temiamo che queste, cristallizzandosi e burocratizzandosi, perderanno la loro essenziale caratteristica, che è di dare un servizio personalizzato e di trovare, nello svolgimento della propria attività, nuovi e più aderenti mezzi per rendere attiva l'assistenza.

Il Servizio sociale è estremamente delicato, dovendo prestare il suo servizio agli individui, che, come abbiamo già visto, difficilmente possono essere costretti entro schemi prestabiliti.

Siamo fautori di un Servizio sociale libero da intralci burocratici, ma consideriamo utile che, attraverso scambi di idee, esperienze, metodi di lavoro ed emulazione, i Servizi sociali siano raggruppati.

Nelle discussioni attorno al vantaggio o meno del coordinamento francese, uno dei vantaggi che si sperava di ricavare era quello di evitare all'assistito le interferenze contemporanee fra diversi assistenti sociali di diversi servizi.

Ci domandiamo se questo inconveniente sarà realmente evitato nel caso del coordinamento francese o se non si rischierà di cadere in un altro: quello di vedere affidato un cliente del servizio polivalente ad un assistente che per esperienza e preparazione professionale non sia all'altezza di assolvere il suo compito.

Se dovessimo paragonare l'assistente sociale polivalente al medico generico, potremmo anche paragonare l'assistente sociale specializzato al medico specializzato. Ora due assistenti sociali, e domani tre o quattro, possono rientrare dalla finestra, benchè lo scopo del coordinamento fosse quello di farne entrare uno solo dalla porta.

Un altro inconveniente che appare assai grave è quello della scheda nel casellario generale dipartimentale.

La legge raccomanda che soltanto gli assistenti sociali abbiano il diritto di accedervi, tenuti come sono al segreto professionale.

Ma se attualmente in Francia nessuno farà cattivo uso di questo schedario, nondimeno un giorno questo potrebbe servire a scopi non assistenziali.

L'iscrizione è certo delle più anodine: nome, cognome e stato di famiglia vengono solamente registrati; ma quando una famiglia passa da un servizio all'altro, la storia della famiglia si manifesta palese.

Un servizio polivalente si incarica del cliente X; poi lo manda ad un servizio specializzato (libertà assistita, ambulatorio venereo, centro medico-pedagogico) ed ecco che il cliente X, volente o nolente, sarà noto per essere stato persona che ha avuto a che fare con le autorità giudiziarie o con un ambulatorio di malattie « vergognose ».

L'assistito avrebbe diritto alla massima discrezione per poter accettare volonterosamente il delicato servizio di cui ha bisogno.

A questo proposito ci pare opportuno ricordare la protesta fatta in sede al Congresso nazionale di Servizio sociale negli Stati Uniti da tutti gli assistenti sociali che si sono pronunciati contro le possibilità che un ufficio centrale, a carattere pubblico, raccolga i nomi di coloro che erano sulle liste degli assistiti.

Un buon elemento della circolare ministeriale è quello di lasciare la libertà di organizzazione ai vari Comitati dipartimentali.

Come nel 1948 il Dipartimento della Senna aveva già creato il suo servizio dipartimentale di coordinamento, così nel 1935 il Dipartimento della Meurthe-et-Moselle aveva già un servizio unico polivalente, un servizio dipartimentale di igiene sociale, e anche il Dipartimento del Calvados ed altri raggruppavano i loro servizi. Con il coordinamento voluto dalla legge del 4 agosto non fecero che rendere ufficiale la loro formazione.

È nell'art. 5 ed ultimo della circolale che, a nostro parere, un colpo grave è inflitto al coordinamento. Il ministro sottolinea che nel caso in cui alcuni servizi non agissero nell'interesse delle famiglie assistite siano usati prima i mezzi di persuasione per evitare tale inconveniente, e poi le sanzioni più sopra esposte.

Chi giudica della bontà del servizio prestato? Chi può giudicare se un servizio ritiene di dover mutare la propria forma di assistenza? Questi interrogativi fanno temere che ad un certo momento si possano vedere alcuni servizi esclusi dagli appoggi finanziari arbitrariamente, o per lo meno, attraverso un giudizio di funzionari solo in parte qualificati.

# 3. Conclusioni

La Francia, per tradizione amministrativa, come già abbiamo accennato, si dimostra attraverso i secoli fautrice del massimo accentramento.

Difatti una rete di prefetti, sotto-prefetti, funzionari gerarchizzati amministrano e sorvegliano — regolando i poteri dipartimentali e comunali — la nazione francese. Risalendo dal Comune al Cantone, dal Dipartimento fino alla sede centrale dello Stato, si può dire che non vi siano reali autonomie locali.

Tutte le leggi, i decreti, le circolari provvedono dall'alto e non rimane di autonomo, o di parzialmente autonomo, che il « Bureau de Bienfaisance » che può, entro i limiti dei suoi fondi, sopperire, in fatto di assistenza, ai bisogni immediati delle categorie assistenziali non incluse nelle leggi di sicurezza sociale.

Il Servizio sociale francese entra ora purtroppo nelle maglie dell'amministrazione pubblica.

Sarebbe stato estremamente difficile che ad un tratto la Francia desse ai suoi poteri locali una libertà di azione che quelli non avessero mai conosciuto; ma sarebbe stato forse più utile, proprio perchè il Servizio sociale aveva una particolare fisionomia di autonomia e di libertà, di non costringerlo entro limiti di rigida regolamentazione.

L'assistito in Francia, come lo abbiamo visto nel coordinamento e con la legge per la protezione all'infanzia, rischia di essere vittima della macchina burocratica e di perdere la sua personalità.

Questi inconvenienti si manifestano assai gravi nell'organizzazione assistenziale della Francia.

È certo difficile mutare tutta una prassi assistenziale che ha le sue radici affondate nel tempo; ma abbiamo fiducia che i Servizi sociali francesi sapranno trovare il modo di conciliare la loro libertà di azione, la fisionomia del loro assistito e l'accentramento che è stato loro imposto dalla legge del coordinamento. Nel Servizio sociale francese vi sono, come in quelli di altri Paesi, persone che sanno agire per mutare, eventualmente, disposizioni legislative inopportune e imperfette, e questo sforzo si manifesta quotidianamente attraverso libri, articoli e saggi.

L'azione sociale in Francia è affidata a persone che sanno quale valore abbia la libertà di azione nei Servizi sociali; e perciò, se con l'andar del tempo si dovesse rivedere il funzionamento del coordinamento, si può essere certi che questo avverrà con lentezza forse, ma con sicuri risultati.

# CONCLUSIONI GENERALI

Leggi di sicurezza sociale e leggi assistenziali

Vogliamo sperare che la nostra rapida scorsa attraverso alcuni Servizi sociali esteri abbia messo sufficientemente in evidenza la loro varietà, la loro importanza e la loro utilità. Ma non possiamo tuttavia concludere questa monografia senza fare alcune considerazioni di carattere generale, e alcune osservazioni che forse potranno contribuire alla ricerca di un miglior modo di servire il bisognoso.

Prima del 1900 le leggi erano formate da schemi fissi e rigidi nei quali si inseriva la figura dell'assistito indipendentemente dalla sua reale necessità.

Assai spesso studiando le leggi assistenziali si ha l'impressione di non capire a vantaggio di chi siano state formulate. L'individuo, che dovrebbe essere colui verso il quale si china la preoccupazione dello Stato nello sforzo di conoscere i bisogni, scompare; al suo posto ritroviamo un essere irreale, avulso dal mondo che lo circonda, quasi un fantoccio inventato dal legislatore.

Anche la « Poor Law » elisabettiana che è stata fra le leggi di assistenza un onesto tentativo di risolvere i problemi dell'individuo, si è dimostrata inefficace e non aderente alle sue reali necessità. Se non è stata troppo nociva, lo si deve, piuttosto che ad una sua formulazione acuta e pertinente, al fatto di avere trovato nei suoi applicatori il popolo anglosassone, empirico e abile nel mutare in non troppo cattivo ciò che non è buono. Il sistema amministrativo anglosassone, inoltre, non centralizzato ha permesso che il contatto immediato fra colui che assiste e l'assistito togliesse alla legge alcune durezze e alcune insensibilità che avrebbero potuto costituire un'arma di soprusi e di ingiustizie assai peggiori in altri paesi con altri temperamenti, diversa popolazione, e diversa amministrazione.

È dal 1900 in poi che si manifesta una maggiore sensibilità fra

i legislatori sociali, i quali tentano di rendere i provvedimenti più aderenti alle situazioni che vorrebbero risolvere. Tuttavia siamo ancora lontani dalla formulazione di una legge compilata in conseguenza di un bisogno che a sua volta fa scaturire un servizio (V. « Children's Act, 1948 »).

Le leggi per la sicurezza sociale hanno avuto un compito meno difficile. Quando sono state emanate, era logico riferirle a una categoria; infatti per essere applicate bene non occorre valutare le necessità individuali, in quanto il diritto alla prestazione di un servizio nasce, ipso facto, con l'appartenenza di un individuo a una determinata categoria. Così, il salariato sa di avere diritto alla sua assicurazione vecchiaia, quando tanti anni, mesi e giorni saranno scaduti; o la donna, in attesa di maternità, riceverà il suo assegno prenatale allo scadere di quei determinati giorni di gravidanza fissati dalla legge. Non vi è perciò, fra l'assicurato e l'assicurazione, che un rapporto economico, il quale, per la sua stessa natura, non deve tener conto della personalità dell'individuo.

Possiamo dunque affermare che l'automaticità della legge, in questo caso, non è solamente utile, ma necessaria e perciò buona.

Forse il successo ottenuto nella legislazione sociale assicurativa, con le sue caratteristiche ben definite, ha influenzato quella in materia di assistenza. Infatti tutte le leggi di assistenza che si sono articolate sulla categoria datano dai primi trenta anni di questo secolo. È soltanto dopo il 1930 (vedi leggi americane e inglesi, « Social Security Act, 1935 », « Children's Act, 1948 ») che si nota che la categoria viene appena accennata e ad essa si aggiunge un aggettivo che indica lo stato di bisogno. Si parla di « ragazzi che hanno bisogno di aiuto » (« Dependent Children »), di « vecchi bisognosi » (« Needy Old People »), ecc.. Questo termine vago e indefinito, che permette di giudicare la necessità a seconda del bisogno individuale, fa sì che quelle leggi siano sempre rispondenti al loro scopo. Il riconoscere al « bisogno » la sua importanza permette di risolvere il problema assistenziale di ognuno a seconda delle diverse condizioni ambientali, del diverso livello medio di vita, e permette, con la ricerca di soluzioni diverse e particolari, di ridare all'assistito la sua fisionomia di essere umano.

# Automaticità e giudizio

Nelle leggi di sicurezza sociale abbiamo visto che l'unico rapporto fra assistito e servizio è quello economico. Nella valutazione del bisogno, invece, si deve tenere conto della personalità morale, economica e culturale dell'individuo. Questa valutazione implica, da parte del preposto all'assistenza, la formazione di un giudizio.

Non intediamo di affermare che l'assoluta mancanza di legge potrebbe facilitare il compito assistenziale, ma riteniamo che, nello ambito della legge, si debba lasciare un largo margine di autonomia a chi applica il Servizio.

Quando, per esempio, nella legge americana viene detto che un aiuto è necessario a una famiglia, perchè possa mantenere i figli, l'assistenza sociale, attraverso l'inchiesta individualizzata, stabilirà l'ammontare del sussidio a seconda della reale situazione familiare e dei suoi reali bisogni. Così che una persona anche benestante, ma che si venga a trovare, in un determinato momento della vita, in un grave stato di necessità, può contare su un momentaneo aiuto che le permetterà di risollevarsi.

Nel rapporto che si viene a creare fra assistente e assistito nascono due ordini di responsabilità. Nel primo quello di concedere il sussidio in maniera adeguata; nel secondo, quello di denunciare onestamente le proprie reali necessità.

La legge, a sua volta, deve soltanto provvedere alla definizione dei minimi e massimi dell'assistenza e a stabilire quali saranno le sanzioni che colpiranno chi abusa dei fondi assistenziali.

A questo diritto della comunità di proteggersi da eventuali abusi corrisponde un diritto nell'assistito di appellarsi in tutti quei casi in cui egli ritenga di non aver percepito un equo soccorso.

Prima di entrare in merito a quale dovrebbe essere la preparazione dell'assistente responsabile di un servizio così delicato, è opportuno ricordare la necessità che tutti i servizi abbiano fondi di emergenza a disposizione del capo ufficio assistenza per permettere quella azione immediata, rapida, di palliativo, che in un primo momento può essere indispensabile per tranquillizzare l'assistito dandogli, anche in questo caso, la sensazione di sicurezza.

Abbiamo visto come sia necessaria l'autonomia di giudizio in chi è chiamato ad applicare la misura assistenziale in immediato contatto con l'assistito. Tale autonomia di giudizio implica libertà di azione e, sempre nell'ambito della regolamentazione, la corrispondente responsabilità.

Salendo la scala gerarchica amministrativa, sarà necessario trovare in ogni gradino un responsabile dei servizi di assistenza, che — sia pure con gradi e funzioni diverse — abbia lo stesso tipo di autonomia.

Sarebbe infatti estremamente pericoloso se ad un tratto, a un gradino qualsiasi della scala amministrativa, il controllo dell'operato dell'assistente (alla base) avvenisse con automatismo, poichè l'im-

provviso apparire di rigidi schemi provocherebbe l'inutilità del provvedimento preso e renderebbe caotico tutto il sistema assistenziale.

Tali osservazioni dovrebbero essere attentamente prese in considerazione da chi volesse trapiantare alcuni elementi di servizi assistenziali, in vigore in altri paesi, in Italia, dove non potrebbero avere che scarsa efficacia e breve durata in quanto si scontrerebbero con la prassi amministrativa su cui è imperniato l'attuale sistema assistenziale.

#### I diritti dell'assistito

Se i Servizi sociali si avvantaggiano di questa libertà di azione, anche l'assistito verrà a trovarsi in una posizione psicologica favorevole.

Quando egli sente che i suoi diritti sono riconosciuti e valorizzati un primo passo sulla strada della sua riabilitazione è già compiuto.

In tutti i Servizi sociali esteri, il primo contatto fra assistente e assistito è considerato il « momento » essenziale del servizio sociale: è l'attimo in cui la legge perde la sua durezza e colui che viene a chiedere realizza la propria importanza. Non crediamo di esagerare nel dire che il 90 % delle probabilità di successo della futura azione di rinserimento del bisognoso nella normalità è basato su quell'istante. Durante questa prima fase dell'assistenza, con il render più personale e più umano il rapporto fra il bisognoso e l'assistente, si manifesta la reale efficacia del Servizio sociale.

Viceversa nei servizi fortemente burocratizzati appare nell'assistito un disagio, un atteggiamento succube, passivo, umiliante, fondamentalmente ineducativo, che lo priva di quello stimolo tanto necessario e di quella partecipazione attiva al suo rinserimento nella normalità. L'ansietà e la paura, che sopraffanno colui che è — momentaneamente o permanentemente — nel bisogno, ne fanno non più un povero, ma un miserabile, e ridargli il posto che gli spetta nella società diventa quasi impossibile. Fra i suoi bisogni che aumentano, siano essi di carattere psicologico, economico o morale, e la burocrazia che gli è stata sfavorevole, si crea un insanabile conflitto.

Se poi i palliativi sono inesistenti ed il sussidio è permanentemente inadeguato, e il ricovero è l'unica soluzione disponibile, si contribuisce a creare nell'assistito un atteggiamento di irresponsabilità, sviluppando i lati negativi che già hanno contribuito a renderlo inadatto al suo ambiente. Se è giovane, si abituerà a perdere completamente contatto con coloro che vivono nella normale comunità sociale; se è vecchio, si abbandonerà a una vita puramente vegetativa che non ha più nulla di umano. Fra questi due gruppi, l'individuo di

mezza età, ignorando quali sono i suoi diritti, passa da un Ente all'altro, tentando di raccogliere sussidi sempre insufficienti per vivere.

Accennando al ricovero, non possiamo fare a meno di riaffermare come tale misura, usata con larghezza e facilità, sia contraria ai principî di assistenza che da almeno un secolo si è tentato di applicare. L'individuo, infatti, non può mai essere considerato come una unità a sè stante, ma come parte di un determinato nucleo, in una determinata società. Lo scopo a cui deve tendere l'assistente sociale, quando l'individuo si rivolge a lui, è quello di risolvere i suoi problemi, ma sempre come facente parte di quel determinato nucleo, di cui è essenziale mantenere l'integrità.

Il ricovero, a meno che non rappresenti una misura indispensabile e adeguata — e la miseria non è mai per se stessa una ragione sufficiente per il ricovero — non può portare, viceversa, che alla rottura del nucleo. L'individuo, staccato da questo, dovrà sormontare ulteriori difficoltà al momento di un suo eventuale rinserimento nella vita sociale, mentre la parte restante del nucleo subirà anch'essa dannose conseguenze dal distacco.

# I requisiti dell'assistente sociale

L'abilità nel contatto personale è, come abbiamo visto, di primaria importanza, e l'incontro fra l'assistito e l'assistente è specialmente delicato. Solo persone dotate di particolare tatto e gentilezza, non disgiunti, naturalmente, da speciale competenza, potranno creare in chi ha bisogno di aiuto quel senso di fiducia che è necessario perchè il servizio, a cui egli è ricorso, sia proficuo.

Vari sono i requisiti che l'assistente sociale deve avere per poter risolvere i problemi dell'assistito: 1) essere perfettamente edotto di tutte le sfumature delle leggi da applicare, per potere informare quegli con parole o per iscritto, rendendogli comprensibile l'astrusa formulazione delle leggi burocratiche, e cercando di aprirgli una via nel labirinto, ciò che non potrà non facilitare una buona disposizione d'animo nell'individuo verso l'accettazione di provvedimenti che, alcune volte, potrebbero anche non essergli favorevoli; 2) valutazione complessiva dei problemi dell'assistito; 3) la capacità di prevedere gli ostacoli che potranno manifestarsi nello sviluppo della pratica, e la conseguente ricerca dei mezzi per superarli. L'assistente dovrà condurre il suo cliente nella direzione che assieme riterranno appropriata per la soluzione dei suoi problemi e guidare con il suo consiglio i rapporti che l'assistito avrà con altri Enti. L'attenzione a non mortificare l'assistito, la tempestività nel seguire le pratiche, l'accuratezza

nella documentazione e nella compilazione dei rapporti sono elementi necessari a conseguire il successo.

La conoscenza delle reazioni umane all'eventuale proposta di determinate disposizioni in alcune situazioni, la scelta della misura adatta perchè l'individuo si senta soddisfatto della prestazione ricevuta, sono altri requisiti della preparazione professionale dell'assistente sociale.

Queste sono le doti e la preparazione che formano il bagaglio indispensabile dell'assistente sociale polivalente, che può essere utilizzato in qualsiasi campo del Servizio sociale.

Una successiva qualificazione sarà necessaria per un suo impiego in servizi specializzati, come i centri di osservazione, le cliniche medico-psico-pedagogiche, gli istituti di rieducazione e il servizio della libertà assistita, il servizio sociale di ospedali, i servizi rurali e la polizia femminile per il minore e le donne.

#### BIBLIOGRAFIA

#### Inghilterra

#### Storia

- TREVELYAN G. M. Storia della Società Inglese Einaudi Torino 1948.
- Trevelyan G. M. Storia dell'Inghilterra nel Secolo XIX Einaudi Torino 1948.
- RAYNER ROBERT M. British Democracy Longmans Green & Co. London 1947.
- DICKENS CHARLES Le avventure di Oliver Twist Corso Roma.

#### Servizio Sociale

- NEWMAN (SIR GEORGE) L'assistenza Sociale in Inghilterra William Collins Londra 1944.
- Wickwar Hardy & Margaret The Social Services The Bodley Head Londra 1949.
- BEVERIDGE (Lord) and Wells A. F. (editors) The Evidence for Voluntary Action George Allen & Unwin Ltd. London 1949.
- «Probation» The journal of the National Association of Probation Officers
   annate 1950-51.
- «The Almoner» A journal of medical Social Work Institute of Almoners Tavistock sq. London annate 1949-51.
- The Probation Service H. M. Stationery Office London 1946.
- Royaume Uni Secrétariat des Nations Unies Dep. des Affaires Sociales
   Génève oct. 1948.
- Progressi sociali in Gran Bretagna Ufficio Stampa e informazioni dell'Ambasciata Britannica - Roma 1951.
- Barker (Sir Ernest) The development of the Public Services in Western Europe 1660 1930 1944.
- MESS (editor) H.A. Voluntary Social Service since 1918 Regan Paul 1948. ROBSON W. A. - The Development of Local Government - Allen & Anwin 1948.

#### Stati Uniti d'America

#### Storia ..

- BEARD CHARLES A. & MARY R. America in Midpassage v. III The Mac Millan Company New York.
- Maurois André Histoire des États Unis Albin Michel Paris.
- LILIENTHAL DAVID E. Democracy on the march Pocket book Inc. Astrolabio Roma 1952.
- Il mio credo Astrolabio Roma 1952.

#### Servizio sociale

- Social Work Year Book 1949 Russel Sage Foundation New York 1949.
   Towle Charlotte Common human needs F.S.A. Bureau of Public Assistance Public Ass. Report N. 8.
- COWGILL, ELLA LEE A guide book for Beginners in Public Assistance Work Family Welfare Association of America New York 1940.
- Abbot Edith Social Welfare and professional Education University of Chicago Press 1942.
- Staff participation in Development of policies and Standards U.S. Social Security Board (Bureau of Public Assistance) - Washington 1941.
- The use of staff evaluations in a staff development programm U.S. Social Security Board (Bureau of Public Assistance) Washington 1939.

#### Danimarca

- Social Danemark A Survey of the Danish Social Legislation Socialt Tidsskift Copenaghen 1947.
- OLE FELT Il cooperativismo, ricchezza di un piccolo paese O.E.T. Edizioni del Secolo Roma 1947.
- Health Insurance & Hospital in Denmark Danish Foreign Ministry & Ministry of Social Affairs.
- Danish maternity and child welfare idem.
- Care of the aged in Denmark idem.
- Danemark Sécretariat des Nations Unies Dep. des Affaires Sociales -Génève, oct. 1948.

#### Francia

#### Storia

- Taine H. Les origines de la France contemporaine L'Ancien Régime 2 vv. Hachette Paris 1947.
- Les origines de la France contemporaine La Révolution 6 vv. Hachette
   Paris 1947.
- Les origines de la France contemporaine Le Régime moderne 2 vv. -Hachette - Paris 1947.
- HONOTAUX GABRIEL La France en 1614 Nelson éditeurs Paris 1913.
- Saitta Armando Costituenti e Costituzioni della Francia Moderna Einaudi Torino 1952.

#### Servizio sociale

- «Informations Sociales» Revue Mensuelle des Services Sociaux Paris annate 1945 1951.
- Hoog Histoire du Catholicisme Social Domat Montchrestien.
- BOVERAT BUNLE Huber La population de la France, son évolution, ses perspectives Hachette 1937.
- BOVERAT La résurrection par la natalité Hachette 1943.
- Bougle Du socialisme utopique à la democratie industrielle 1933.
- Antologia degli utopisti O.E.T. Bottega dell'antiquario Roma 1946 3 vv. Devise Petit guide juridique du Service Social Dalloz 1948.
- « Sauvegarde » Revue des Ass. Reg. pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'adolescence - Paris - annate 1947-1949.

- Les causes morales de la dénatalité U.N. Caisses d'allocations familiales S.E.F.I. 1948.
- L'aide matérielle aux familles idem.
- « Revue Internationale de l'Enfant » Paris 1951.

B.I.O.S. - Les Activités municipales - 1945.

BAUDOIN EVE - Service Social ou d'assistance - Bloud - Et-Gay 1942.

Biot (Dr.) - Au service de la personne humaine - Vulliez 1934.

GOVIN S. - L'assistante Sociale - 1945.

SAND (Dr. R.) - Le service social à travers le monde - Colin 1931.

Montreul - Histoire du mouvement ouvrier en France - Aubier 1946.

DESLANDRES et MICHELIN A. - Le travail à travers les âges - Bourrelier 1941.

- « Le Régime général de la Securité Sociale en France » La documentation Française - Ministère du Travail et de la Securité Sociale - 15 janv. 1952.
- « Enfance » Les Presses Universitaires Paris 1950-51.

HUGUENIM - Les enfants moralement abandonnés - Albin Michel et Le Cerf 1936

LALLEMAND LÉON - Histoire des enfants abandonnés ou delaissés - Paris 1885.

# Manlio Massa

dell'Ente comunale d'assistenza di Milano

# ESPERIMENTO DI COORDINAMENTO ASSISTENZIALE NELLA CITTA DI MILANO



# INDICE

PREMESSA	pag.	155
ISTITUZIONI E ASSOCIAZIONI ASSISTENZIALI NELLA CITTÀ DI MILANO		
1. Assistenza generica	*	158
2. Assistenza alla maternità e all'infanzia	×	159
3. Assistenza mediante ricovero a vecchi, inabili ecc	<b>»</b>	166
4. Assistenze varie	»	168
IL COORDINAMENTO		
1. Situazione attuale	»	174
2. Collegamenti e rapporti a carattere permanente .	»	177
3. Collegamenti e rapporti a carattere transitorio .	»	181
4. Collegamenti mediante forme consorziali	»	182
5. Vantaggi del coordinamento	»	184
6. Proposte di pratica attuazione nel vigente sistema legislativo .	»	186
Conclusioni	<b>»</b>	197



#### **PREMESSA**

Una disamina delle istituzioni pubbliche o private, fondazioni ed enti vari che nella città di Milano prestano opera assistenziale agli effetti di un eventuale coordinamento non è compito scevro di difficoltà: trattasi infatti di un complesso imponente che comprende centinaia di enti, i quali, direttamente o indirettamente, perseguono un unico fine, sia pure con diversa natura giuridica e strutturale e con difformi criteri e modalità di procedimento.

È la nobile tradizione ambrosiana che continua, quella tradizione che in ogni tempo, dalle più lontane epoche ad oggi, ha fatto di Milano la città antesignana di ogni attività elemosiniera assistenziale e previdenziale.

Non è questa la sede per una sia pur breve sintesi storica: basti accennare alla fioritura dei Luoghi pii (circa una quarantina) che ebbero nobilissima attività in Milano per tutto il medioevo e l'età moderna e che verso la fine del '700 furono concentrati nei cinque fondamentali della Misericordia, Quattro Marie, Carità, Divinità e S. Maria di Loreto. Detti Luoghi pii furono all'avanguardia sia per l'estensione della attività, sia per l'evoluta tecnica in ogni tempo applicata negli interventi assistenziali.

Alcune modalità non sfigurerebbero in una istituzione del giorno d'oggi (es.: tempestività del far seguire alla richiesta di assistenza l'espletamento della visita domiciliare: al massimo una settimana; istituzioni di buoni validi per qualunque Luogo pio della città e non solo per quello di emissione; forme specifiche di assistenza verso alcune categorie di bisognosi: carcerati, esposti, pericolanti, ecc. - Distribuzione delle elemosine a domicilio; revisione trimestrale delle liste dei bisognosi ecc.).

Fin dal secolo XIV si distinguevano le elemosine in fisse, periodiche ed eventuali. I Luoghi pii godevano di numerose esenzioni fiscali e privilegi. Da porre in risalto l'esistenza di un sia pure embrionale coordinamento tra le diverse istituzioni, soprattutto nei riguardi delle nomine dei deputati delle varie istituzioni assistenziali ospedaliere e del Monte di pietà, nella concorrenza di azioni benefiche a favore di particolari categorie di bisognosi, di monasteri ecc. e in occasione di pubbliche calamità (carestie, pestilenze, guerre ecc.), tanto frequenti in quei tempi durissimi, in cui era necessario il concorso di tutte le forze assistenziali laiche ed ecclesiastiche della città.

Nel tardo '700 i rappresentanti dei Luoghi pii si radunavano in adunanze generali e costituivano il capitolo centrale, arrivando nel 1801 a formare un'amministrazione unica composta di 5 delegati che assunse il nome di Capitolo centrale dei Luoghi pii elemosinieri.

Nel 1807 sotto la dominazione francese viene creata la « Congregazione di carità » divisa nelle tre sezioni delle Cause pie elemosiniere, Ospedali e ricoveri, Ospizi e orfanotrofi, che, sciolta nel 1825, venne ricostituita con apposita legge, ma con la sola rappresentanza della Beneficenza separata dagli istituti ospitalieri, di ricovero ecc. Veniva così perduta una grande occasione per un indirizzo legislativo unitario in materia assistenziale, ospitaliera, ecc.

Tuttavia la Congregazione di carità svolse opera più che meritevole, accrebbe notevolmente mediante i proventi, i lasciti e le donazioni il suo patrimonio ed erogò somme di importo ben superiore a quello degli enti che l'avevano preceduta, venendo a godere con la legge del '90 (17-7 n. 6972) di una notevole autonomia amministrativa ed espandendo sempre più i suoi compiti.

Accanto alla Congregazione continuò a fiorire a Milano l'attività di enti benefici ed ospitalieri, nonchè si moltiplicò il numero delle fondazioni di assistenza generica e specifica. Sotto il regime fascista ebbe poi largo sviluppo l'eoa, il quale prestava assistenza generica mediante concessione di sussidi in denaro e aiuti in natura ai bisognosi presso le sedi di gruppi rionali fascisti.

Nel frattempo, rispondendo alle esigenze formali della evoluzione dell'antico concetto caritativo verso i criteri più evoluti dell'assistenza e della sicurezza sociale, nel 1937 la Congregazione di carità con la legge 3-6-1937 n. 847 venne soppressa e in sua sostituzione si istituì l'Ente comunale di assistenza, il quale però ebbe in sostanza a continuare le funzioni della Congregazione di carità con la fusione in esso dello eoa e di qualche opera pia minore.

Dopo i tragici anni della seconda guerra mondiale l'ECA affrontò con animo nuovo gli innumeri compiti di assistenza alle categorie più duramente colpite dalla guerra: sinistrati, sfollati, rimpatriati e rifugiati dall'estero, ex-internati e deportati ecc. e sotto la illuminata guida del suo presidente seguì un indirizzo sempre più deciso verso forme più evolute di interventi assistenziali, mettendo in essere la

prima attuazione pratica di un'assistenza sociale in Italia con attività di organi tecnicamente preparati e professionalmente idonei.

Conseguenza dell'incerta e confusa legislazione in materia è la contradittorietà delle funzioni praticamente esercitate dall'eca, data anche l'attuale struttura tecnica di questo, con lo spirito della disposizione istitutiva che vorrebbe la sua azione limitata all'assistenza generica, immediata e temporanea.

Comunque, in attesa di un'auspicata riforma legislativa in materia, l'ECA gestisce sia pure per conto di altri enti (Stato, Opere pie ecc.) ricoveri per senza-tetto, dormitori notturni, l'istituto per minori, un ricovero per inabili, un ricovero per incurabili, un istituto post-sanatoriale con scuole di riqualificazione e riadattamento al lavoro.

Accanto all'ECA continuano la loro nobile tradizione anche altre famose istituzioni di assistenza, specie ospitaliera e di ricovero (Ospedale maggiore fondato nel 1456 dal duca Francesco Sforza, il Pio istituto S. Corona fondato nel 1497, il Pio albergo Trivulzio fondato dal principe Antonio Trivulzio nel 1771).

E all'assistenza generica ai bisognosi recano il loro contributo enti pubblici e privati, laici, religiosi, politici e no, di cui daremo tra breve rassegna.

L'apporto delle fondazioni, delle doti e delle borse di studio invece è stato falcidiato nella sua quasi totalità dalla svalutazione, talchè molte di quelle elencate figurano solo nominativamente in attesa di tempi migliori, altre sono state concentrate e concorrono in fini generali dei vari enti, altre infine sopravvivono soltanto per quel senso della tradizione che tanto è radicato nella città di Milano.

Lo sguardo panoramico alle istituzioni assistenziali della città di Milano comprende quelle di prima assistenza generica, di assistenza all'infanzia, di assistenza specifica di ricovero, e quelle che prestano assistenze varie.

Come si vedrà nell'elenco, molti comprendono nella loro attività assistenze di natura diversa e di ciò sarà tenuto conto nelle singole ripartizioni.

Per evidenti ragioni di sintesi nell'elenco non sono state comprese le indicazioni riferentisi alle origini storiche, ai mezzi finanziari, alla procedura per l'ammissione alle singole assistenze, in quanto si rimanda per tali dati a sede più opportuna.

Naturalmente l'elenco ha solo fine indicativo, comprendendo soltanto le entità più notevoli. Il suo scopo è di dare un'idea della molteplicità delle istituzioni e delle loro attività.

# ISTITUZIONI E ASSOCIAZIONI ASSISTENZIALI DELLA CITTÀ DI MILANO

#### 1. - Assistenza generica

ENTE COMUNALE DI ASSISTENZA - Via Piatti 8

Assistenza in denaro e in natura - Assistenza sociale - Assistenza legale - Assistenza ai profughi, rimpatriati ecc.

CHARITAS AMBROSIANA - Via Ariosto 13

Sussidi in denaro e in natura - Medicinali - Visite domiciliari ammalati - Assistenza sanitaria - Mense emigranti.

CONFERENZE FEMMINILI DI S. VINCENZO DE' PAOLI - Via S. Antonio 5 Erogazioni in denaro - Buoni alimentari - Indumenti.

SOCIETA MASCHILE DI S. VINCENZO DE' PAOLI - Piazza Duomo 16 Aiuti (specie recati a domicilio) in denaro e in natura a famiglie o individui bisognosi (Conferenze parrocchiali e aziendali).

PONTIFICIA COMMISSIONE DI ASSISTENZA - Diocesi di Milano - Via Ariosto 13

PADRI CAPPUCCINI - Viale Piave 2

Somministrazione a poveri di pane e minestra.

CARMELITANI SCALZI - Via Moscova 4

Distribuzione di minestra e pane a coloro che si presentano - Sussidi ai bisognosi.

SOCIETÀ DELLE DAME DELLA CARITÀ DI S. VINCENZO DE' PAOLI - Via Ariberto 10

Visite domiciliari a bisognosi con distribuzione di aiuti in denaro e natura - Distribuzione di minestra nelle periferiche Case della misericordia.

CUCINA ECONOMICA DEL SOVRANO ORDINE MILITARE DI MALTA - Piazza Anelli 4

Distribuzione a bisognosi del rione Turro di pane e minestra.

EL SALVADANEE DE LA MONTAGNETA - Via Meda 5

Assistenza generica e sanitaria a bisognosi del rione Porta Ticinese - Distribuzione pacchi natalizi.

SOCIETA TAZZINETTA BENEFICA - Via Torino 50 Assistenza generica ai bisognosi - Pacchi natalizi.

OPERA PIA CUCINE AMMALATI POVERI - Via Durini 24 Distribuzione gratuita periodica di alimenti ad ammalati e convalescenti poveri.

OPERA PIA CUCINE ECONOMICHE DI MILANO - Viale Monte Grappa 8 Distribuzione di minestra ed altri cibi a bisognosi a basso prezzo di costo.

ASSOCIAZIONE DI VIGILANZA IGIENICO-SANITARIA (VIS) - Via A. Mauri 4

Distribuzione gratuita di alimenti, indumenti, medicinali preferibilmente ad ammalati di tbc e a persone prive del domicilio di soccorso.

COMITATO BENEFICO S. SEBASTIANO - Via Torino 28 Aiuti periodici in denaro, indumenti, viveri e medicinali a famiglie bisognose.

OPERA CARDINAL FERRARI DELLA COMPAGNIA DI S. PAOLO - Via Fedro 7

Assistenza a domicilio a bisognosi vecchi ed ammalati, concessione di indumenti usati, mensa quotidiana gratuita per bisognosi di ambo i sessi.

OPERA PIA GERLI DEI PICCOLI CONTRIBUTI - Via Catone 4 Aiuti in denaro a bisognosi sprovvisti del domicilio di soccorso.

OPERA PIA PANE QUOTIDIANO - Viale Toscana 28 Distribuzione gratuita pane ai bisognosi. E altre associazioni e istituzioni assistenziali minori.

#### 2. - Assistenza alla Maternità e all'Infanzia

OPERA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELLA MATERNITÀ E DELL'INFANZIA

Federazione provinciale milanese - Via Nirone 15

Comitato patronato milanese - Via Vivaio 3

Assistenza a gestanti e madri bisognose o abbandonate, a lattanti e divezzi fino al 5° anno e a minori abbandonati o anormali o appartenenti a famiglie bisognose fino al 18° anno.

Gestisce Alberghi materni - Consultori ostetrici, medico-pedagogici e pediatrici, dermoceltici - Nidi e refettori materni - Segretariati sociali.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MILANO - Via Vivaio 1 Assiste mediante sussidi alle gestanti e alle madri o con ricovero e contributi fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono. Gestisce:

- 1) Istituto ospitaliero provinciale per la maternità Via Melloni 52 con annesso ambulatorio e reparto ginecologico Accoglie gestanti illegittime e legittime, povere ed abbienti.
- 2) Istituto provinciale di protezione ed assistenza all'infanzia -Viale Piceno 60

Ospita bambini illegittimi e legittimi appartenenti a famiglie bisognose - Sussidi alle madri che allattano e che allevano i figli.

- 3) Preventorio infantile in Cannobio Per bambini di ambo i sessi gracili e poveri da 1 a 7 anni.
- 4) Convalescenziario infantile « Nino Levi » in Asso Per bambini di ambo i sessi gracili e poveri dai 7 ai 12 anni.
- 5) Convitto Mirabellino Istituto Preventorio per bambini di ambo i sessi dai 6 ai 10 anni.

ENTE COMUNALE DI ASSISTENZA - Via Piatti 8 Assistenza e tutela di minori in istato di abbandono materiale o morale esplicata o mediante ricovero a proprio carico in appositi istituti, o mediante concessione di sussidi alle famiglie, o mediante affidamento a privati che diano le dovute garanzie. Gestisce:

- Istituto di assistenza ai minorenni Via Venini 15
   Ospita minori legittimi e illegittimi di ambo i sessi dai 6 ai 14 anni.
- 2) Colonia montana « Bruno e Fofi Vigorelli » in Selvino (Bergamo) Accoglie nel periodo estivo minori di sesso maschile in età post-scolastica appartenenti alle categorie post-belliche.

#### COMUNE DI MILANO

Ripartizione assistenza e beneficenza pubblica - Via Nirone 15 Contributi vari - Assistenza sanitaria a gestanti e puerpere - Ricovero di minori bisognosi anormali e normali in appositi istituti - Assistenza in buoni pane e latte a gestanti e puerpere bisognose - Gestione numerosi consultori per lattanti, asili infantili e colonie.

O. P. GUARDIA OSTETRICA e ASILO REGINA ELENA - Via M. Fanti 6 Assistenza ostetrica in loco e a domicilio per gestanti povere - Ricovero gratuito nell'asilo materno per madri povere legittime - Ambulanza gratuita pei lattanti.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE PER LA DIFESA DELLA FANCIULLEZZA ABBANDONATA - Via N. Bixio 16

Assistenza in ricovero gratuito di bambini di ambo i sessi abbandonati.

COMMISSIONE VISITATRICI PER LA MATERNITÀ - Via Cipro 10 Assistenza a gestanti, a puerpere e a madri in condizione di bisogno. Gestisce:

- 1) Albergo materno (ospitalità pel periodo dell'allattamento)
- 2) Nido per bambini (età 6 mesi 2 anni)
- 3) Convalescenziario a Cerro Maggiore
- 4) Consultorio presso la Clinica Pediatrica Via Commenda 9
- 5) Ambulatorio per bambini luetici Via Commenda 9.

CONFERENZE FEMMINILI DI S. VINCENZO DE' PAOLI - Via S. Antonio 5

Sussidi a madri indigenti.

#### Gestisce:

- Padiglione Greppi presso il Convitto per fanciulli gracili ed orfani - Affori, Via Brusuglio
   Ospita bambini di ambo i sessi dai 3 ai 10 anni momentaneamente soli.
- Patronato Ozanam Via S. Antonio 5
   Ricovero di minori di ambo i sessi orfani o abbandonati o bisognosi.
- 3) Convalescenziario S. Vincenzo in Meina (Novara)
  Ospita madri di famiglia bisognose e convalescenti con uno o due bambini.
- 4) Artigianato S. Vincenzo Via S. Antonio 5 Avviamento al lavoro di cucito e di maglia di madri e giovanette che vi abbiano attitudine.

CASSA DI MATERNITA DI MILANO - Corso Venezia 29 Assistenza a madri povere associate e loro bambini in sussidi, alimenti ed eventuale ricovero.

PIO ISTITUTO MATERNITÀ E DEI RICOVERI PER BAMBINI LATTANTI E SLATTATI « LAURA MANTEGAZZA » - Corso Porta Vigentina 16 Assistenza in ricovero a bambini lattanti o slattati fino a 6 anni, figli di madri bisognose o privi di assistenza materna. - Asilo diurno e notturno per bambini, figli di madri ammalate o altrimenti impedite.

PATRONATO SCOLASTICO - Via Conservatorio 9 Assistenza a fanciulli scolari bisognosi di libri, cancelleria, indumenti e invio in colonia. COMITATO PRO LETTINI IN PRESTITO - Largo C. Treves 3 Prestito gratuito di lettini per due anni a madri di lattanti in condizioni di bisogno.

SOCIETÀ DELLE DAME DELLA CARITÀ DI S. VINCENZO DE' PAOLI - Via Boccherini 19-A

Assistenza per mezzo dell'Opera pia provvidenza baliatica in denaro e in indumenti a favore di bambini legittimi di meno di un anno appartenenti a famiglie che si trovino in condizioni di bisogno.

VILLAGGIO DELLA MADRE E DEL FANCIULLO - Corso Porta Vittoria 2 Assistenza in ricovero a madri abbandonate e loro bambini - Laboratorio e nido.

SOCIETA MASCHILE DI S. VINCENZO DE' PAOLI - Piazza Duomo 16 Assistenza con sussidi in denaro e in natura a famiglie bisognose con bambini a carico - Invio in colonia di bimbi poveri.

CONSIGLIO DEGLI ORFANOTROFI e DEL PIO ALBERGO TRIVULZIO Orfanotrofio maschile - Via Pitteri 56

Orfanotrofio femminile - Corso Magenta 59

Assiste in ricovero gratuito e semigratuito minori orfani di padre o di ambedue i genitori, di ambo i sessi, di età non superiore ai 10 anni.

ISTITUTO S. GEMMA - Via Baldinucci 88

Assistenza in ricovero a bambine orfane o bisognose di assistenza.

OPERA PIA ORFANI INFANTI IN BARLASSINA - Via Kramer 32 Assistenza in ricovero semigratuito a orfani di ambo i sessi fino ai 6 anni.

PIA CASA DEI POVERI - Via Cagnola 11

Assistenza in ricovero di bambine orfane o abbandonate o appartenenti a famiglie bisognose - Età dai 4 agli 11 anni.

PIA CASA DI BETLEM - Via S. Vittore 24

Assistenza in ricovero semigratuito per bambine dai 3 ai 12 anni.

CONVITTO PER FANCIULLI GRACILI E ORFANI DI GUERRA IN AFFORI - Foro Bonaparte 48

Assistenza in ricovero a minori di 14 anni di ambo i sessi gracili e predisposti alla tbc appartenenti a famiglie bisognose - Gestisce anche colonia marina.

ISTITUTO MASCHILE S. GAETANO - Via Mac Mahon 92 Assistenza in ricovero a minori orfani di operai di età minore agli anni 17.

ASILO MARIUCCIA - Via Monte Rosa 4

Assistenza in ricovero a fanciulle abbandonate e bisognose di assi-

stenza temporanea (Casa montana - Casa deposito e osservazione fino ai 14 anni - Villa Eugenia - V. Buonarroti 35, fino ai 20 anni).

PICCOLA OPERA PER LA SALVEZZA DEL FANCIULLO - Via Boscovich 15 Assistenza in ricovero gratuito di minori abbandonati o orfani.

ISTITUTO PADRE BECCARO - Via Teodorico 24

Assistenza in ricovero a minori di sesso maschile abbandonati o orfani comunque bisognosi - Età fino ai 18 anni - Sedi anche a Viggiù, Biumo, Bolzano.

OPERA PIA ISTITUTO MARCHIONDI-SPAGLIARDI E PROTEZIONE DEI FANCIULLI - Via Quadronno 26

Assistenza in ricovero a minori di anni 14 esenti da difetti fisici e incensurati.

ISTITUTO SALESIANO S. AMBROGIO - Via Copernico 9 Ospitalità in ricovero per minori, in specie poveri ed abbandonati, che vengono avviati al lavoro in scuole professionali o allo studio.

COMITATO LOMBARDO « CITTÀ DEL FANCIULLO » - Via B. Luini 8 Assistenza in sussidi e indumenti a favore di minori appartenenti a famiglie in condizioni bisognose.

SCUOLA ALL'APERTO «CASA DEL SOLE» PER FANCIULLI - Via Giacosa 46

Assistenza in ricovero a minori di ambo i sessi in età scolastica, sani ma esposti in famiglia al pericolo della tbc.

EDUCANDATO AGRICOLO MARIA SS. BAMBINA - Convitto Femminile in Roggiano (Varese)

Assistenza in ricovero e avviamento al lavoro agricolo di fanciulle gracili in stato di bisogno.

TOURING CLUB ITALIANO - VILLAGGIO ALPINO in Piambello - Corso Italia 10

Ospitalità in ricovero di bambini di ambo i sessi gracili e in condizioni di bisogno, di età superiore ai 7 anni - Corsi scolastici e superiori.

FIGLIE DI MARIA AUSILIATRICE - Via Bonvesin de la Riva 12 Assistenza in ricovero a fanciulle dai 10 ai 16 anni - Corsi scolastici commerciali e superiori.

ISTITUTO PAVONIANO ARTIGIANELLI - Via Nicolini 1 Assistenza in ricovero di fanciulli orfani o abbandonati dagli 11 ai 18 anni e avviamento corsi pratici e di disegno.

ISTITUTO PADRE LUIGI M. MONTI - Via Vespri Siciliani 86 Assistenza in ricovero di minori di sesso maschile orfani - Avviamento all'artigianato tipografico. SUORE DI MARIA SS. CONSOLATRICE - Via M. Gioia 51 Assistenza in ricovero, sanitaria ed in istruzione per minori di sesso femminile dai 6 anni.

SUORE SS. NATALE - Piazzale Brescia 3

Assistenza in ricovero di minori di sesso femminile dall'età di 3 anni ed avviamento al lavoro professionale femminile.

SUORE MANTELLATE - Via G. Vasari 7

Assistenza in ricovero a minori di sesso femminile o in stato di bisogno o orfane - Avviamento lavori professionali femminili.

PICCOLE SUORE DELLA SACRA FAMIGLIA - Via E. Noé 24 Assistenza in ricovero a minori di sesso femminile orfane o bisognose.

ENTE NAZIONALE ASSISTENZA ORFANI LAVORATORI ITALIANI - (ENAOLI) - Via Mazzini 7

Assistenze varie ed in ricovero a minori d'ambo i sessi orfani di lavoratori e appartenenti a famiglie in condizioni di bisogno.

ORFANOTROFIO USUELLI dei RR. PP. Somaschi - Corso Garibaldi 118 Assistenza in ricovero per orfani di sesso maschile dai 6 ai 10 anni e appartenenti a famiglie bisognose.

PICCOLA CASA DI S. GIUSEPPE - Via Caravaggio 10 Assistenza in ricovero a minori in stato di derelizione od orfane di sesso femminile dai 7 ai 21 anni.

OPERA PIA SCUOLA E FAMIGLIA «ROSA CAVALLI PORRO» - Via V. Monti 92

Assistenza in ricovero transitorio e temporaneo di minori di ambo i sessi in condizioni di bisogno - Istruzione elementare.

ORFANOTROFIO SUORE FRANCESCANE MISSIONARIE, dette d'Egitto - Via Confalonieri 15

Assistenza in ricovero a bambine dai 4 ai 12 anni - Istruzione elementare - Avviamento al lavoro.

PIE FIGLIE SACRA FAMIGLIA - Via Mancinelli 3

Assistenza in ricovero di minori di sesso femminile orfane o bisognose.

E altre associazioni e istituzioni assistenziali.

Oltre al ricovero in idoneo istituto esistono a Milano numerosi enti ed associazioni che espletano assistenza all'infanzia mediante ricovero temporaneo in asili o invio di minori in colonie marine e montane per cure climatiche.

In quasi tutti gli asili si somministra refezione gratuita ai bisognosi.

Asili:

COMUNE DI MILANO - Ripartizione Educazione - Via Rossani 2 Asili infantili comunali (circa 50).

PIO ISTITUTO MATERNITÀ - Corso Porta Vigentina 16 ONMI - Via Vivaio 1 Asili-nido per lattanti e divezzi (circa 20).

ASILI DI CARITÀ - Via Burigozzo 1 Per l'infanzia (7 asili).

ASILO INFANTILE PER FANCIULLI GRACILI - Via Giacosa 46 Presso la scuola all'aperto.

ASILO-NIDO PER BAMBINI - Via Cipro 10 Presso l'Albergo materno.

ASILO INFANTILE - Via Bazzini 10 Annessa scuola infantile presso l'Istituto S. Giuseppe.

ASILO INFANTILE DI CARITA - Via S. Vittore 2 Per l'infanzia bisognosa.

ASILO INFANTILE SS. SACRAMENTO - Via Menabrea 4
SUORE FIGLIE DELL'ORATORIO - Asilo Benefico S. Pio V - Via Ennio 16
ASILO INFANTILE PAOLO SANTAGOSTINO - Piazza Belloveso 5
ASILO DELL'OPERA PIA DE ANGELI-FRUA - Piazza De Angeli 24
ISTITUTO PICCOLE SUORE SACRA FAMIGLIA - Via E. Noë 24
Asilo infantile.

ASILO GIUSEPPE MONTI - Via priv. G. Monti 1 Asilo infantile.

PARROCCHIA DI S. ANDREA - Via Giulio Romano 16 Asilo-nido.

ASILO S. FEDELE - Via Catena 2 Asilo-nido.

SUORE FRANCESCANE MISSIONARIE - Via Confalonieri 10 Asilo infantile misto.

PIE FIGLIE SACRA FAMIGLIA - Via Mancinelli 3 Asilo infantile misto.

SUORE CARMELITANE - Via Monviso 33 Asilo d'infanzia misto.

SUORE MANTELLATE - Via Vasari 7 Asilo infantile misto.

SUORE ROSMINIANE - Via Palestrina 11 - Via G. B. Piazzetta 2 Asili d'infanzia gratuiti E altri asili.

#### Colonie marine e montane:

COMUNE DI MILANO - Ripartiz. Assistenza e Beneficenza - V. Nirone 15 COLONIE SCOLASTICHE MILANESI - Via P. Maestri 2

CENTRO ITALIANO FEMMINILE - Via Ugo Foscolo 5

OPERA PIA COLONIA ALPINA MILANESE in Vigo di Fassa - Via Bagutta 12 CHARITAS AMBROSIANA - Via Ariosto 13

TAZZINETTA BENEFICA - Via Torino 50

OPERA PIA COLONIE PERMANENTI PER LE CURE MARINE DEL-L'INFANZIA - Via G. B. Morgagni 33

EL SALVADANEE DE LA MONTAGNETA - Via Meda 5

ASSOCIAZIONE DI VIGILANZA IGIENICO-SANITARIA - Via A. Mauri 7 PIO ISTITUTO di S. CORONA - Corso Italia 52

OPERA PIA PER LA CURA BALNEARE MARINA SCROFOLOSI POVERI - Via De Amicis 45

OPERA CURA CLIMATICA PER FANCIULLI POVERI - Piazza Duomo 16 TOURING CLUB ITALIANO - Corso Italia 10 Villaggio alpino - Monte Piambello.

PIA ISTITUZIONE CURA CLIMATICA PER FANCIULLI GRACILI (Berzonno) - Via Pantano 28

COLONIA MARINA di Andorra - Via Rastelli 7

COLONIA ALA MATERNA - Via Conca del Naviglio

COLONIA MARINA LEONE XIII - Viale Monza 11

EDUCANDATO AGRICOLO S. MARIA BAMBINA di Roggiano Colonia estiva per bambine.

OPERA BONOMELLI - Via Settembrini 24

SOCIETA MASCHILE S. VINCENZO DE' PAOLI - Piazza Duomo 16 Colonie estive per fanciulli d'ambo i sessi.
E altre colonie.

#### 3. - Assistenza mediante ricovero a vecchi, inabili ecc.

OSPIZIO COMUNALE D. LUIGI PALAZZOLO - Via Aldini 72 ISTITUTO PER CRONICI D. LUIGI PALAZZOLO - Via A. Papa 21 Sono accolti cronici di ambo i sessi.

PIO ALBERGO TRIVULZIO - Via Trivulzio 15

Ricovera gratuitamente e a pagamento vecchi di ambo i sessi in condizioni di povertà.

OSPEDALE COMUNALE PER AMMALATI CRONICI DI AMBO I SESSI (Baggina) - presso Pio Albergo Trivulzio - V. Trivulzio 15 Ricovera cronici di ambo i sessi a carico comunale.

ISTITUTO INABILI PER INABILI AL LAVORO DEL COMUNE DI MILANO Piazza Giovanni delle Bande Nere - gestito dall'ECA Ricovera inabili di ambo i sessi a carico del Comune di Milano.

PIA CASA in Abbiategrasso - gestita dall'ECA di Milano Ricovera cronici di ambo i sessi a carico del Comune di Milano e di altri enti pubblici o di privati.

OSPIZIO SACRA FAMIGLIA in Cesano Boscone (Milano) e Intra di Verbania Ricovera bisognosi di ambo i sessi cronici e inabili (in Cesano Boscone: epilettici, ciechi, sordi, muti, ecc.).

PICCOLO COTTOLENGO MILANESE - Via Attendolo Sforza 8 Ricovera bisognosi di ambo i sessi non ricoverabili in altri istituti.

PICCOLE SUORE DEI POVERI - Via Orti 25 Ricovero gratuito di indigenti di oltre 60 anni di ambo i sessi.

CASA MILITARE PER I VETERANI DELLE GUERRE NAZIONALI in Turate Ospita veterani delle patrie campagne di guerra fisicamente idonei.

CASA DI RIPOSO PER MUSICISTI (Fondo G. Verdi) - Piazza Buonarroti 29 Ospita gratuitamente musicisti di oltre 65 anni in stato di bisogno.

CASA DI RIPOSO FRANCESCO E TERESA VALLARDI in Appiano Gentile - Ufficio a Milano Via Ausonio 22
Ospita bisognosi laureati e intellettuali di oltre 60 anni.

CASA DI RIPOSO PER VECCHI ISRAELITI - Via I. Nievo 26 Ospita bisognosi di religione israelita oltre i 60 anni.

PIA CASA DEI POVERI - Via Cagnola 11 Ricovero di vecchie croniche in condizioni di bisogno.

PICCOLA CASA DI S. GIUSEPPE - Via Caravaggio 10 Ospitalità in pensionato per signore sole in condizioni di bisogno.

CASA DI RIPOSO « Margherita di Savoia » in Bordighera - Via Ruffini 4 Assistenza con ricovero a vedove, genitori e congiunti di caduti in guerra ed in condizioni di bisogno. E altri enti.

#### 4. - Assistenze varie

Anormali e minorati:

ISTITUTO DEI CIECHI - Via Vivaio 7

Assistenza in ricovero e in istruzione (8 anni) a ciechi di ambo i sessi appartenenti a famiglie povere e solventi - Avviamento al lavoro, alla musica e allo studio - Annessi asilo infantile per bambini ciechi dai 5 a gli 8 anni e casa-famiglia « Stoppani » per ricovero ciechi dai 25 ai 50 anni

CASA DI PATRONATO E RICOVERO CIECHI DI GUERRA - Via Villa Mirabello 6

Assistenza in ricovero e a domicilio a favore di ex-combattenti ciechi che occupa in lavori idonei.

UNIONE ITALIANA DEI CIECHI - Via S. Eusebio 24 Assistenza a persone cieche - Eventuale collocamento al lavoro.

PENSIONATO CIECHE S. LUCIA - Via Bramante 5 Assistenza in ricovero a ragazze cieche di età superiore ai 15 anni.

SCUOLA A. SCARPA - Piazza Fratelli Bandiera 2 Assistenza in istruzione speciale di fanciulli ambliopici.

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ISTRUZIONE DEI SORDOMUTI « G. CARDANO » - Piazza Arduino 4

Assistenza in ricovero per sordomuti di ambo i sessi, di età superiore ai 7 anni - Istruzione in scuole speciali - Annessa scuola di metodo.

PIO ISTITUTO SORDOMUTI POVERI di Milano - Via Prinetti 7 Assistenza in ricovero a sordomuti di ambo i sessi di età maggiore ai 5 anni, con istruzione speciale per idoneo lavoro.

ASSOCIAZIONE PRO INFANZIA ANORMALE - V. Guastalla 3 Assistenza anormali psichici; duri d'udito; ammalati della parola.

SCUOLA SPECIALE «G. TARRA» - Viale Zara 100 Educazione anormali dell'udito e della parola d'ambo i sessi dai 3 ai 15 anni - Refezione calda - Servizio tranviario speciale.

CASA DEL SORDO PARLANTE « MONS. G. TERUZZI » - Via Boscovich 38 Uffici assistenza e pensionato per sordomuti - Assistenza medica - Educazione fisica e professionale.

SCUOLA DI RIEDUCAZIONE ALLA PAROLA DEI LARINGOTOMIZZATI - Piazzale Gorini 1

Assistenza e opera di rieducazione

ISTITUTO S. VINCENZO PER L'EDUCAZIONE DEI DEFICIENTI - Via Copernico 1

Ospitalità in ricovero, cura, educazione di fanciulli anormali per insufficienza mentale, anormalità di carattere ecc., di età superiore ai 7 anni.

Comprende convitto maschile e convitto femminile (a Monza) e ambulatorio.

SCUOLA SPECIALE TREVES-DE SANCTIS - Via Colleoni 8 Assistenza sanitaria - Istruzione ed educazione speciale ad anormali psichici di ambo i sessi dai 6 ai 14 anni. Annesso ambulatorio - Servizio tranviario speciale.

#### OSPIZIO SACRA FAMIGLIA in Cesano Boscone

Ospitalità in ricovero, istruzione e, nei limiti delle possibilità, educazione di anormali di ambo i sessi (ciechi, sordomuti, paralitici), di età superiore ai 3 anni.

OPERA MUTILATINI DI GUERRA «PRO JUVENTUTE» - Via Marina 5 Assistenza in ricovero e in educazione di minorati per mutilazioni belliche ecc., di ambo i sessi, di età inferiore ai 16 anni e appartenenti a famiglie bisognose.

### SCUOLA « PAOLO PINI » - Via Monluè 65

Assistenza sanitaria ed istruzione speciale a minori di 16 anni, d'ambo i sessi, affetti da epilessia - Avviamento al lavoro - Refezione e mensa gratuita - Servizio tranviario speciale.

E altre assistenze minori.

#### Detenuti e dimessi dal carcere:

CONSORZIO TRA ECA - RINASCITA SOCIALE - COMUNE - AMMINI-STRAZIONE PROVINCIALE - SOC. UMANITARIA - CENTRO DI PRE-VENZIONE E DIFESA SOCIALE Vedi quanto esposto in precedenza.

ASSOCIAZIONE «CESARE BECCARIA» - Piazza Filangeri 1 Assistenza ai minorenni oggetto di procedimento avanti il Tribunale dei minorenni (Carcere dei minorenni - Assistenziario - Istituto di osservazione).

ASSOCIAZIONE RINASCITA SOCIALE «RISORGI E VIVI» - Palazzo di Giustizia

Assistenza ai carcerati dimessi e loro famiglie in sussidi, buoni vitto, alloggio, fotografie, barbiere, avviamento al lavoro, pratiche legali ecc. - Assistenza legale.

CASA DI REDENZIONE SOCIALE - Milano-Niguarda Ospitalità in ricovero e in lavoro di adulti e minorenni liberati dal carcere - Annesso centro diagnostico di osservazione e orientamento. CENTRO TUTELA MINORILE - Palazzo di Giustizia

Assistenza, protezione legale e morale a favore di minorenni traviati.

SERVIZIO DI ASSISTENZA PSICHIATRICA A FAVORE DI CARCERATI - Via Brioschi 47

Su richiesta o dietro segnalazione assistenza sanitaria psichiatrica nelle carceri.

OPERA NAZIONALE ASSISTENZA CARCERATI - Via Agnello 15 Assistenza in sussidi, in denaro e in natura, a favore di detenuti e delle loro famiglie.

CONGREGAZIONE MARIANA - Piazza Duomo 17

Assistenza morale e materiale a favore di detenuti e loro famiglie - Assistenza legale.

ISTITUTO BENEFICO « G. SALVADORI » - Via Tonezza 5 Ospitalità in ricovero gratuito a figlie di carcerati dai 3 ai 10 anni -Istruzione e avviamento al lavoro domestico.

GRUPPO ASSISTENZIALE - Via Bordone Paris 18

Assistenza in denaro e in natura a detenuti, dimessi e loro famiglie.

CONVITTO NAZIONALE PER LA RIABILITAZIONE DEI CONDANNATI - Via Bagutta 12

Assistenza legale per le pratiche di riabilitazione a condannati meritevoli

E altre istituzioni minori.

Bisognosi di cure termali e idropiniche ecc.:

COMUNE DI MILANO - Ripartiz. Beneficenza Assistenza Pubblica - Via Nirone 15

Assistenza in contributi e in sussidi per invio di bisognosi alle cure termali di Abano, Salsomaggiore, Tabiano ecc.

PREFETTURA DI MILANO - Uffici Sanità

Invio alle cure di Acqui (fanghi) di persone bisognose di ambo i sessi iscritte nell'elenco dei poveri.

OPERA PIA DON ADALBERTO CATENA - Via San Marco 38 Invio alle cure salso-iodiche di Salsomaggiore di persone di sesso femminile non abbienti.

PIA ISTITUZIONE PER LA CURA DI SALSOMAGGIORE agli ammalati poveri di Milano e provincia - Via S. Sisto 12 Invio alle cure di persone povere di ambo i sessi, fino ai 60 anni.

OPERA PIA DIVIANI - Piazza S. Giorgio 2 Invio di bisognosi di ambo i sessi alle cure salso-iodiche di Salsomaggiore.

# Minori pericolanti e pericolate:

ENTE NAZIONALE PER LA PROTEZIONE MORALE DEL FANCIULLO Sede provinciale di Milano - Via Palermo 7

Opera di vigilanza e di osservazione di casi segnalati dalle scuole o da privati - Visite domiciliari - Sorveglianza e invio di aiuti in sussidio e indumenti - Ricoveri, segnalazioni, affidamenti ecc.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE CESARE BECCARIA - Piazza Filangeri 1 Assistenza, rieducazione, osservazione di minori.

# CASA DI RIFUGIO PER LE MINORENNI ABBANDONATE E PERICOLANTI - Piazza Villapizzone 3

Assistenza in ricovero a minori di sesso femminile di età superiore ai 12 anni, abbandonate e pericolanti - Avviamento al lavoro.

CASA DI NAZARETH - Con annesso Istituto di osservazione femminile - Via O. Balzac 51

Ospitalità in ricovero di minorenni di sesso femminile, dai 9 ai 18 anni, abbandonate, vagabonde, pericolanti o pericolate - Istruzione elementare e avviamento al lavoro - Lavori domestici e di cucito.

PICCOLA CASA DI S. GIUSEPPE - Via Caravaggio 10 Ospitalità in ricovero di ragazze orfane e abbandonate, pericolanti o pericolate superiori ai 7 anni - Istruzione elementare e avviamento ai lavori di cucito, taglio, biancheria.

PIO ISTITUTO DEL BUON PASTORE - Via S. Vittore 29

Ospitalità in ricovero di ragazze superiori ai 13 anni, pericolate o pericolanti - Istruzione e avviamento al lavoro.

OPERA PIA CASTIGLIONI DELLE POVERE FIGLIE PERICOLANTI - Via Legnano 10

Gestisce a Cormano l'istituto « La Gioiosa », dove assiste in ricovero fanciulle di età superiori ai 5 anni appartenenti a famiglie in condizioni di bisogno e pericolanti per abbandono o altro - Istruzione e avviamento al lavoro.

E altre assistenze.

# Affetti da tbc

CONSORZIO PROVINCIALE ANTITUBERCOLARE - Via Vivaio 1 - Direzione Medica Provinciale - Viale Zara 81

Cura, assistenza a domicilio, ambulatoriale, in sussidi e contributi e in sanatori e preventori di persone affette da tbc o predisposte, di ambo i sessi e di ogni età - Gestisce centro diagnostico provinciale, sezione schermografica, sezioni dispensariali profilattiche e sezioni curative, consultori pediatrici.

ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE - Piazza Missori 10 Esercizio assicurazioni obbligatorie contro la tbc - Invio in sanatori (Sondalo e Vialba) e luoghi di cura - Sussidi post-sanatoriali.

OPERA PIA SANATORI POPOLARI DI MILANO E PROVINCIA - Via Cernaia  $\mathbf{1}$ 

Assistenza in ricovero nei sanatori: Umberto I (adulti) e Gatti Rogorini (fanciulli) in Prasomaso.

PIO ISTITUTO S. CORONA - Corso Italia 52

Assistenza sanitaria e in ricovero per tbc (specie forme osteo-articolari) - Cure marine, elioterapiche, climatiche e ambulatoriali - Gestisce il sanatorio «Città di Milano» (Garbagnate Milanese), l'istituto montano «Selvino» (Bergamo), gli istituti ospitalieri a Pietra Ligure, consultori e ambulatori a Milano.

SANATORIO FEMMINILE D'ADDA TRIVULZIO in Ornago - V. Manzoni 41 Assistenza in ricovero the di sesso femminile, dai 7 anni in avanti.

ENTE COMUNALE DI ASSISTENZA - Via Piatti 8

Assistenza in sussidi, in indumenti, in buoni vitto a tbc in condizioni di bisogno - Gestisce l'istituto post-sanatoriale « G. Salvini » (via C. da Forlì 43), dove ricovera tbc dimessi dai sanatori per stabilizzazione clinica (annessi scuole professionali, corsi di riqualificazione e riallenamento al lavoro e relativi laboratori).

OPERA PREVENZIONE ANTITUBERCOLARE INFANTILE - Via Marino 3 Assistenza in ricovero a minori gracili e predisposti alla tbc - Istruzione elementare e di avviamento - Gestisce il preventorio antitubercolare in Olgiate Olona.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE TUBERCOLOTICI - Via Solferino 7 Assistenza e segnalazione tbc in stato di bisogno.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE TUBERCOLOTICI DI GUERRA - Via Tadino 42

Assistenza e segnalazione tbc per cause di guerra, in stato di bisogno.

UNIONE LAVORATORI TUBERCOLOTICI - presso la Camera del Lavoro NUCLEI ACLISTI DEGENTI - Via della Signora 5, presso l'ACLI.

FEDERAZIONE ITALIANA LAVORATORI TUBERCOLOTICI - Via Arbe 20 Assistenza ai tbc aderenti.

Ecc. ecc.

Senza tetto e sfrattati:

ENTE COMUNALE DI ASSISTENZA

Ricovero per sfrattati « Senavra » - Corso XXII Marzo, 50

Dormitorio maschile per senza tetto - Casa di ristoro - Via De Breme, 59

Dormitorio maschile per senza tetto - Casa di ristoro - Viale Ortles 73 Dormitorio maschile e femminile per senza tetto - Via Colletta 3 Dormitorio femminile per senza tetto - Via P. Sottocorno 46

COMUNE DI MILANO Ricovero per sfrattati - Via Pianell 15

ALBERGHI POPOLARI (Società per Azioni) Dormitorio maschile Albergo popolare - Via Marco D'Oggiono 9

Altre assistenze a particolari categorie di:

Lavoratori - Congiunti di militari - Mutilati - Invalidi - Combattenti - Studenti - Artisti - Religiosi - Infermiere - Emigranti - Perseguitati politici - Domestiche, ecc., ecc.

#### IL COORDINAMENTO

#### 1. - Situazione attuale

Si può definire la situazione attuale del coordinamento in materia assistenziale tra le diverse istituzioni pubbliche e private in una grande città come attualmente caratterizzata da:

- a) mancanza, in materia, di precise norme pratiche di esecuzione, legislative o anche semplicemente ministeriali;
- b) a causa di ciò esistenza di separate iniziative assunte da diversi enti per sopperire alla lacuna con estrinsecazioni diverse, non collegate e non organiche.
- A) Teoricamente al coordinamento assistenziale in una grande città e nella provincia dovrebbe essere preposto un organo dell'amministrazione governativa locale: il Comitato provinciale di assistenza e beneficenza pubblica. Tale organo, istituito con D.L.L. 13 marzo 1945 n. 173, dovrebbe rappresentare un ripristino della Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica istituita con la legge 18 luglio 1904 n. 390 e soppressa poi con R. D. 4 febbraio 1924 n. 214 (con conseguente trasmissione delle attribuzioni al viceprefetto), ma in pratica il Comitato del '45, come già del resto la Commissione del '904, limita la sua attività alle pure funzioni di tutela, consultive ed eventualmente surrogatorie. Sono state quindi rese non operanti le norme degli art. 2 e 3 del precitato decreto n. 173, le quali tra l'altro sancivano che il Comitato deve « curare il coordinamento dell'attività assistenziale, sovraintendere alle attività medesime, promuovere l'intervento degli istituti che svolgono tale attività » e « promuovere i consorzi e le federazioni tra le istituzioni di pubblica assistenza per la migliore utilizzazione dei mezzi e per la integrazione delle diverse forme di beneficenza tra loro », e inoltre « curare la istituzione nel Comune, mediante l'Eca, dell'elenco dei bisognosi, nonchè il rilascio del libretto di assistenza».

La mancata osservanza di una norma legislativa di tale fondamentale importanza è giustificata dal fatto che nello spirito del legislatore il decreto n. 173 avrebbe dovuto rappresentare soltanto una formale affermazione di principi generali in materia di assistenza pubblica e allo stesso avrebbero dovuto far seguito le norme di attuazione e di esecuzione chiaramente preannunciate negli art. 15 u. c. (« con decreto del ministro dell'Interno verranno dettate le norme relative alla disciplina del libretto di assistenza ») e 17 (« con necessario provvedimento saranno emanate le norme occorrenti per l'esecuzione del presente decreto »).

Tale seguito era del resto più che necessario, in quanto nella dizione dell'art. 2 non figura alcun cenno circa le modalità e i criteri di attuazione del disposto coordinamento.

Ora, benchè dalla data di entrata in vigore del decreto n. 173 siano trascorsi ben sette anni, nè il decreto ministeriale previsto dall'art. 15, nè le norme di attuazione preannunciate dall'art. 17 del decreto stesso hanno visto la luce.

Di conseguenza una inattività in materia del Comitato provinciale e le libere iniziative degli enti e delle associazioni.

La mancanza di un coordinamento assistenziale rappresenta, specie in una grande città, una lacuna quanto mai deprecabile. Si aggiunga che nei momenti attuali la quasi totalità dei bilanci degli enti e delle associazioni assistenziali si presenta deficitaria, con la conseguente necessità di evitare la benchè minima dispersione di mezzi.

Le lamentate conseguenze sono rappresentate da:

- 1°) pluralità di enti che, con o senza collegamenti tra loro, tendono ad una stessa finalità assistenziale, sovrapponendo le iniziative e non distribuendo razionalmente le proprie forze (es.: nella città di Milano abbondano gli enti e le associazioni che si interessano alle categorie dei tbc e dei carcerati, mentre vi è completa deficienza di istituzioni specifiche a favore dei nevrastenici, dei cardiopatici e dei cancerosi, che sono categorie non meno bisognose). Gli esigui bilanci comportano inoltre che i singoli enti non possono per lo più effettuare che interventi di irrilevante entità, mentre se fossero coordinati si avrebbero provvidenze di ben maggiore consistenza.
- 2°) ampia possibilità di abusi da parte di profittatori ben a conoscenza delle norme burocratiche in vigore presso le varie istituzioni, con particolare riguardo alle procedure di urgenza che nell'attuale situazione possono essere iniziate contemporaneamente presso diversi enti. Ciò comporta, oltre che un danno per la maggioranza dei bisognosi, anche la nascita di un senso di diffidenza verso l'intera organizzazione assistenziale, che permette ad alcuni richiedenti sprovvisti di scrupoli di ottenere un'assistenza più che sufficiente, mentre la gran massa non ha che trascurabili elemosine.

3°) dispersione di mezzi e di attività. Infatti talvolta nei confronti di un unico caso viene ad essere interessata l'attrezzatura tecnica di diverse associazioni. Frequente è la ripetizione di visite domiciliari reiterate da più parti nei riguardi di un'unica famiglia, visite che, come è noto, non si limitano nè possono limitarsi al solo alloggio del bisognoso, ma debbono estendersi ai parenti, ai vicini, agli eventuali datori di lavoro, ecc., con conseguente grave disagio materiale di tutti e morale per l'interessato.

Considerazioni analoghe per quanto riguarda inutile spreco di lavoro d'ufficio, di stampati, corrispondenze, ecc.

- 4°) mancanza di dati obbiettivi circa la reale situazione attuale. È oltremodo difficile determinare nell'attuale momento la reale situazione dell'intera attività assistenziale cittadina, i mezzi effettivamente a disposizione, il numero degli assistiti, le modalità e i criteri seguiti negli interventi. Fin che non verrà attuato un generale scambio e messa a disposizione del materiale acquisito da ciascun ente si verificheranno sempre la lamentata difformità di criteri assistenziali, la perdita di preziose esperienze e quella di un proficuo apporto ad un razionale contributo per un'evoluzione scientifica della materia, data la mancanza di una visione unitaria, di elementi sinteticamente completi e dell'acquisizione cognitiva di tutte le attività effettivamente prestate.
- 5°) diversità nei criteri e nelle modalità degli interventi assistenziali. Benchè sia inevitabile che, dovendo interessarsi di un unico tema enti di diversa potenzialità di mezzi, di autonome norme istituzionali e perfino differenziati nella loro natura giuridica, le modalità e la entità degli interventi non possano essere attuate con misura e sistema unici, il differente criterio con cui dai diversi istituti vengono giudicati casi che presentano caratteristiche di analogia è però oltremodo deprecabile, in quanto viene a mancare completamente nel bisognoso ogni fiducia nei confronti della pubblica assistenza, dato che può vedersi negato da un ente l'intervento da lui chiesto, mentre da altra istituzione persone da lui conosciute come in condizioni di minor disagio delle sue riescono ad ottenere aiuti anche efficaci.
- 6°) incertezza dei bisognosi circa l'ente cui rivolgere le proprie richieste. È una inevitabile conseguenza della molteplicità degli enti e delle istituzioni assistenziali, che agiscono separatamente in modo da non poter nemmeno accettare (per poi eventualmente smistare alla sede opportuna) domande di interventi non rientranti nella sfera delle proprie competenze.
- B) Per un naturale fenomeno di sostituzione dell'iniziativa singola alle lacune della norma giuridica, allo scopo di eliminare sia pure in

parte le deficienze derivanti da una mancanza di coordinamento assistenziale soprattutto per quanto riguarda la necessità di unire gli inadeguati mezzi e limitare gli abusi, le principali istituzioni cittadine hanno posto in essere nella città di Milano forme di collaborazione e di collegamento diverse per natura e intensità, ma comunque denotanti uno sforzo comune per una più razionale ed efficace azione.

Di tali forme di collaborazione, che vanno dal semplice scambio di segnalazioni a veri e propri consorzi, verranno dati alcuni esempi prendendo principalmente come base l'ente assistenziale per definizione, l'eca, e i suoi rapporti con le più importanti organizzazioni.

Naturalmente verranno trascurate le forme di collegamento aventi puro carattere tecnico-sanitario e quelle messe in atto in ottemperanza a precise disposizioni di legge e pertanto irrilevanti agli effetti del nostro esame (es.: contributi obbligatori, spedalità, rapporti tra prestazioni assistenziali e previdenziali, invio di richiedenti all'ente competente, ecc.).

### 2. - Collegamenti e rapporti a carattere permanente

- A) ECA E COMUNE
- 1º) Istituzione dell'elenco generale dei bisognosi e del libretto unico di assistenza.

La disposizione di legge del D.L.L. 22 marzo 1951 n. 173, che all'art. 15 prevedeva la istituzione a cura dell'ECA dell'elenco delle persone dimoranti nel Comune assistite o bisognose di assistenza, nonche del libretto di assistenza, rimase in pratica lettera morta per mancanza dell'emanazione del decreto ministeriale preannunciato con l'ultimo comma del precitato art. 15.

Di conseguenza, per sopperire agli inconvenienti derivanti dalla mancanza di adozione di un unico libretto (duplicati di assistenza, possibilità di abusi, ecc.), il Comune di Milano e l'eca di propria iniziativa si fecero promotori di azione tendente all'istituzione del libretto unico di assistenza nella città di Milano, con azione alla quale han dato preliminare adesione le principali istituzioni cittadine, fatta esclusione per alcune organizzazioni a carattere politico o confessionale.

Oltre all'istituzione del libretto di assistenza si è resa possibile l'attuazione anche dell'elenco generale dei bisognosi cittadini, rendendo conseguente il rilascio del libretto, anche per conto di altri enti, alla iscrizione nello schedario generale dell'ECA.

2°) Reciproca messa a disposizione del materiale di archivio e di quello informativo.

Data la frequenza di casi in cui dallo stesso nucleo può venire investita la competenza di ambedue gli enti, allo scopo di raggiungere una maggiore rapidità di interventi ed una economia di mezzi le due amministrazioni hanno messo in atto un'altra utilissima iniziativa nella sfera della reciproca collaborazione, accreditando presso gli archivi dei rispettivi uffici alcuni impiegati qualificati con facoltà di attingere tutti gli elementi necessari, in modo da evitare tra l'altro ripetuti accessi alle dimore degli assistiti con conseguente loro evidente disagio.

Inoltre tutto il materiale d'archivio è stato messo a reciproca disposizione, e perciò è stato possibile raggiungere un più esauriente corredo di notizie circa i singoli casi, con la possibilità di un più obbiettivo esame comparativo generale, di una integrazione, e se necessario, di una modifica degli elementi in precedenza acquisiti nel caso di un solo ente.

# 3°) Collaborazione del personale tecnico dei due enti.

In conseguenza della preziosa capacità tecnica acquisita da alcuni organi tecnici ed agenti di ambedue le istituzioni, è stato disposto per la utilizzazione delle rispettive esperienze a comune vantaggio. Così gli uffici periferici dell'ECA fungono da organismi capillari della Ripartizione assistenza e beneficenza del Comune di Milano, agli effetti dell'assistenza sanitaria gratuita.

Presso le commissioni assistenziali dell'ECA prestano servizio una o più assistenti sanitarie visitatrici del Comune, le quali contribuiscono a segnalare e ad illustrare i casi più meritevoli di intervento assistenziale riscontrati nello svolgimento delle loro ordinarie mansioni. Esse poi danno pareri e consigli veramente preziosi in tema di assistenza sanitaria, di ricovero, ecc., tenendo l'opportuno collegamento coi competenti organi sanitari.

D'altra parte gli assistenti sociali dell'ECA fanno pervenire regolarmente al Comune segnalazioni di casi interessanti la sua competenza (ricoveri, presidi ortopedici, ecc.), corredati delle più esaurienti notizie e proposte.

4°) Messa a disposizione di agenti della vigilanza urbana per particolari servizi.

In caso di accompagnamento di minori pericolanti in idonei istituti e di eventuali esigenze di ordine pubblico nei locali centrali e periferici dell'ECA, il Comune mette a disposizione agenti della vigilanza urbana dotati di spiccate attitudini ad assolvere compiti di particolare delicatezza.

5°) Partecipazione alla Commissione per l'assegnazione degli stabili comunali.

Persone designate allo scopo dall'ECA, con compito tra l'altro di segnalare alla Commissione i casi di maggior bisogno.

# B) ECA E AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE

Libretto unico.

- 1°) Scambio segnalazioni e risultanze rapporti informativi inerenti a pratiche di esposti, illegittimi, ecc.
- 2°) Assistenza a favore di elementi dimessi dagli ospedali psichiatrici, richieste concorso nell'assistenza in denaro e in natura e in periodiche visite agli interessati per accertamento delle loro condizioni economico-ambientali.

#### C) ECA E CONSORZIO PROVINCIALE ANTITUBERCOLARE

- 1°) Contatti con dispensari agli effetti di una particolare assistenza ai tbc mediante scambio di segnalazioni e risultanze dei rapporti informativi.
- 2°) Partecipazione delle asv del Consorzio ai lavori delle Commissioni assistenziali dell'ECA per apporto tecnico, consigli e segnalazioni.

## D) ECA E INPS

- 1°) Pagamento presso la sede centrale dell'ente delle pensioni INPS per evitare le lunghe attese e disagevoli tragitti a circa duemila assistiti che sarebbero costretti altrimenti a recarsi agli uffici postali cittadini.
- 2°) Distacco personale tecnico dell'ECA presso la sede dell'INPS e scambio quotidiano segnalazioni per controllo pensioni invalidità, vecchiaia, disoccupazione, tbc, maggiorazione assistenziale, ecc.
- 3°) Libero accesso di personale tecnico (assistenti sociali) agli archivi di ambedue gli Enti per presentazione, verifica e segnalazione di pratiche riguardanti casi particolarmente meritevoli e acquisizione materiale informativo.

# E) ECA E PATRONATO SCOLASTICO

Partecipazione dei rappresentanti dell'ECA ai lavori di Patronati scolastici sezionali per apporto tecnico e segnalazioni di casi particolarmente meritevoli.

### E) ECA E UFFICIO PROVINCIALE AIUTI INTERNAZIONALI

Segnalazione fabbisogno contributo viveri per colonie gestite dall'ente.

### G) ECA E OPERA NAZIONALE ORFANI DI GUERRA

- 1°) Messa a disposizione dello schedario informativo e del materiale d'ufficio.
- 2°) Espletamento verifiche domiciliari mediante personale tecnico dell'ECA per i casi più complessi.

## H) ECA E CROCE ROSSA ITALIANA

- 1º) Libretto unico di assistenza.
- 2°) Reciproco scambio notizie su bisognosi.
- 3°) Segnalazione casi meritevoli.

#### I) ECA E OPERA NAZIONALE MATERNITÀ E INFANZIA

Scambio sagnalazioni e corredo informativo relativi a gestanti e madri in stato di particolare bisogno e a minori per cui siano necessari assistenza e ricovero.

#### L) ECA E MONTE PEGNI

- 1°) Messa a disposizione dell'ECA di fondi per svincolo polizze gratuite di pegno.
  - 2°) Segnalazione di casi meritevoli per svincoli particolari.

## M) ECA E SCUOLE DI RIQUALIFICAZIONE PROFESSIONALE

- 1° Accordi per ammissione alle scuole di disoccupati a condizioni di particolare favore.
- 2°) Segnalazione interventi particolari a favore di allievi delle scuole.

#### N) ECA ED ENAOLI

- 1°) Collegamento per assistenza a bambini orfani di lavoratori.
- 2°) Segnalazione e istruzione, mediante l'opera personale di elementi tecnicamente preparati, di pratiche di ammissione negli istituti dell'ENAOLI.
  - 3°) Messa a disposizione di materiale di archivio e informativo.

La presente elencazione potrebbe continuare a lungo ed estendersi, come già premesso, a quasi tutti gli enti assistenziali cittadini,

ivi comprese alcune associazioni private, ma, dato il suo carattere esemplificativo, si ritiene che essa sia sufficiente a dimostrare quanto sia sentito il bisogno di una unione e di un coordinamento di tutte le forze assistenziali in una grande città.

Oltre però ai vari collegamenti di ordine permanente abbiamo anche:

## 3. - Collegamenti e rapporti di carattere transitorio

Infatti in aggiunta alle esigenze di carattere permanente, le quali hanno motivata forma di collaborazione permanente, vi sono nella vita assistenziale di una grande città momenti particolari in cui stra-ordinarie esigenze, derivanti o da necessità temporanee (ricorrenti o no) o da improvvise calamità, impongono forme collaborative comuni tendenti ad una azione più efficace, più organica e più tempestiva.

Anche di queste forme daremo una breve esemplificazione, a puro titolo illustrativo:

# A) Assistenza agli alluvionati del polesine

È da poco cessata l'attività del Comitato comunale di assistenza agli alluvionati composta da rappresentanti della Prefettura, del Comune, dell'ECA, dell'Amministrazione provinciale, della PCA, che nell'inverno del 1951 dovette provvedere ad assistere con ricovero, sussidi, indumenti, ecc., diverse migliaia di alluvionati del Polesine.

#### B) Soccorso invernale ai disoccupati

Ogni anno all'inizio della stagione invernale prende ad operare presso la locale Prefettura il Comitato di assistenza invernale ai disoccupati, presieduto dal Prefetto, il quale provvede per il coordinamento e la organizzazione del soccorso straordinario invernale, determinando le forme e le modalità assistenziali in relazione ai fondi disponibili.

#### C) Assistenza natalizia

Particolari accordi tra ECA, istituzioni pubbliche e private, per la distribuzione di pacchi, pranzi e altre provvidenze in occasione delle feste natalizie.

Contatti per la confezione, con ditte e società commerciali della piazza.

Accordi con l'Azienda tranviaria per il viaggio gratuito ai beneficati.

# D) Assistenza in caso di forzata chiusura (temporanea o definitiva) di imprese industriali

In queste incresciose occasioni, in cui è necessaria una assistenza urgente a favore dei lavoratori, vengono presi immediati contatti tra l'eca ed altre eventuali istituzioni assistenziali, le direzioni delle aziende in crisi e le organizzazioni sindacali, per la distribuzione dei primi sussidi, viveri, ecc.

# E) SCIAGURE CITTADINE

Nella deprecata ipotesi di crolli, incendi, inondazioni, ecc., immediati accordi tra Comune, ECA, ecc., con eventuale creazione di comitati d'intesa per la determinazione delle più urgenti assistenze nei riguardi delle competenze di ciascun ente (ricoveri, viveri, effetti letterecci, sussidi, ecc.).

### 4. - Collegamento mediante forme consorziali

Oltre alle forme di collegamento a carattere permanente e transitorio, di cui sopra sono stati dati alcuni esempi, in taluni casi si è creduto necessario rendere ancora più stretto il legame collaborativo, evolvendone addirittura i rapporti verso le forme consorziali, anche al di fuori dei casi previsti dalla legge. E ciò particolarmente in tema di assistenza in categorie speciali, nelle quali è utile la comunione dei mezzi di più enti.

E se ne indicano due esempi:

#### Assistenza post-sanatoriale

Creazione di un consorzio tra acis, Consorzio provinciale antitubercolare di Milano, eca di Milano, anea ecc., per la costruzione e la gestione in Milano del più grande istituto post-sanatoriale (oltre 1.000 posti) d'Italia, con annesse scuole di riqualificazione e riadattamento al lavoro e relativi laboratori. Attuazione dello stesso mediante apporto di mezzi finanziari, attrezzature, personale sanitario e amministrativo. Il Consorzio ha così permesso la esecuzione dei lavori, ora quasi ultimati, e tra breve l'istituto potrà iniziare la sua benefica attività.

#### Assistenza ai detenuti dimessi dal carcere e alle loro famiglie

Dopo lunghi e complessi accordi preliminari si è istituito in Milano nel decorso 1952 un Consorzio allo scopo di permettere, in materia di assistenza ai detenuti, quella completezza e serietà necessarie perchè l'assistenza sia socialmente proficua così per l'individuo come per la collettività. E al Consorzio partecipano i seguenti enti, con le forme di apporto indicate a fianco di ciascuno:

Comune di Milano: contributo finanziario - collaborazione in tema di assistenza sanitaria e di ricovero - concessione a riduzione di servizi comunali (bagni, docce, forniture medicinali) - concessione edificio per la rieducazione dei dimessi dal carcere.

Amministrazione provinciale: contributo finanziario - cooperazione attraverso ambulatori e ospedali psichiatrici onmi e Consorzio provinciale antitubercolare - istituzione uffici di studio e assistenza presso i tribunali.

*Eca*: assistenza a carattere generico - assistenza sociale presso sezione specializzata - iscrizione elenco generale e rilascio rapporti informativi.

Associazione Rinascita sociale: assistenza speciale ai liberati condizionali, agli ammoniti, ai segnalati dal centro criminologico del carcere - sezione studio e ricerche - collegamento con altri enti e associazioni.

Società Umanitaria: studio del problema del lavoro - istituzione centri lavoro e scuole riqualificazione - apporto personale tecnico.

Centro prevenzione e difesa sociale: elaborazione della documentazione degli altri enti - esame e studio delle riforme interne di legislazione carceraria - proposte e attuazione di iniziative assistenziali a favore di detenuti e di dimessi.

Gli esempi sopra riportati potrebbero essere suscettibili, si ripete, di più lunga citazione per ciascuna delle tre forme di collegamento (permanente, transitorio, consorziale), ma è indubbio che possono essere ritenuti sufficienti per dimostrare quanto sia sentita la esigenza di un vincolo che unisca le diverse istituzioni assistenziali pubbliche e private e come ci sia la possibilità di mettere praticamente in atto tale vincolo per il vantaggio delle istituzioni stesse e delle persone che ne sono beneficate.

È evidente che detta esigenza non potrà più a lungo non essere presa in considerazione dagli organi legislativi e di Governo, i quali dovranno, ci si augura, emanare quanto prima i necessari provvedimenti affinchè vengano fissate le circostanze, verificandosi le quali si dovrà procedere alla costituzione di federazioni e di consorzi assistenziali con le relative modalità di attuazione, nonchè sancire le norme per un organico e razionale collegamento di tutta l'attività assistenziale sia pubblica sia privata.

### 5. - Vantaggi del coordinamento

I vantaggi che potrebbero derivare dall'attuazione di un organico coordinamento in tema di assistenza cittadina, dopo quanto abbiamo detto, possono essere determinabili come segue:

- a) unificazione di criteri e di modalità assistenziali. Unione di mezzi per una più efficace azione;
- b) maggiore tempestività ed estensione di interventi. Eliminazione di abusi:
- c) evoluzione della funzione assistenziale verso forme più scientifiche di estrinsecazione e non limitate alle pure erogazioni in denaro e in natura e ai ricoveri, ma estese alla riparazione di tutte le autoinsufficienze, anche non materiali quindi, dei singoli;
- d) raggruppamento di tutto il materiale informativo e di archivio concernente tutti i bisognosi cittadini;
- e) più efficace contributo alla soluzione del problema assistenziale, con particolare riguardo allo studio delle cause del bisogno (di qualunque natura) e dei possibili rimedi.

Gli ultimi vantaggi, sebbene meno appariscenti dei primi elencati, sono invece i più importanti.

Infatti nell'attuale situazione una molteplicità di enti e di associazioni agisce separatamente, con criteri spesso diversi, senza alcuno scambio di risultati dei rispettivi lavori, senza comunicazione e commento dei frutti delle reciproche esperienze, senza segnalazione degli inconvenienti eventualmente verificatisi ecc.

Fatta anzi esclusione di poche lodevoli eccezioni, vi è una tendenza a tenere gelosamente nascosto tutto quanto l'ente o l'associazione fa, rendendo per lo studioso impresa quanto mai ardua il formulare un giudizio sintetico ed organico. Il coordinamento renderebbe invece automatica questa raccolta di materiale e permetterebbe la compilazione di esatte statistiche, di studi completi e la acquisizione di dati quanto mai preziosi.

Finchè nei riguardi dell'organizzazione assistenziale cittadina mancheranno i dati riferentisi a tutti gli elementi relativi ai rapporti tra il bisogno e le sue cause e ci si dovrà accontentare di risultanze frammentarie ed isolate, non sarà possibile avere una guida sicura ed un indirizzo preciso per la necessaria azione.

Attualmente i ricorrenti si rivolgono ad enti diversi, che nei loro riguardi diversamente operano, cominciando dai criteri informativi che vanno da una minuziosa indagine di tutto il complesso familiare ambientale del richiedente con annessa analisi delle sue capacità fisio-psichiche, alla semplice inchiesta verbale compiuta

all'atto della domanda di intervento o addirittura alla semplice segnalazione di terzi.

La maggioranza degli enti poi trattiene per sè le risultanze informative e si limita semmai e con riluttanza a comunicare soltanto i dati relativi al numero degli interventi e qualche volta all'ammontare delle somme erogate.

Per evidenti ragioni poi nulla trasmettono le associazioni di natura confessionale e gli organismi assistenziali a carattere politico.

Se si pensa infine che le stesse persone sovente sono assistite contemporaneamente da più enti, si può facilmente immaginare la difficoltà di raccogliere dati statistici che diano garanzia di qualche attendibilità circa l'esatto numero degli assistiti cittadini e l'importo dell'intervento assistenziale medio.

Nelle segnalazioni poi non figura mai alcun accenno alle cause prime della condizione di bisogno, esempio per motivi della disoccupazione, dell'eventuale detenzione, l'eziologia di malattie ecc. Non è quindi possibile appurare con esattezza:

- a) quante persone godano di assistenza di qualunque genere nella città di Milano, distinguendo le stesse tra assistite da un solo ente o da più enti;
  - b) esatto ammontare dell'intervento medio;
- c) conoscenza delle principali cause che hanno indotto i bisognosi a ricorrere all'assistenza pubblica e privata;
- d) effettive disponibilità di mezzi assistenziali pubblici e privati per sopperire alle ordinarie necessità cittadine e per far fronte ad esigenze periodiche o se del caso a straordinarie emergenze.

La mancanza di un tassativo coordinamento toglie infine ai collegamenti posti in essere tra alcuni enti ed associazioni — vedi gli esempi citati in precedenza — il necessario carattere di ufficialità, rimettendo la durata e le modalità di tali collegamenti alle iniziative singole, le quali possono ad un certo momento subire influenze esterne ed indurre gli organi preposti a troncare all'improvviso e senza giustificato motivo ogni rapporto di collaborazione.

In alcune assistenze speciali poi si verifica spesso un passaggio di competenze da un ente all'altro in seguito al mutare di alcuni particolari requisiti nelle persone soggette alla assistenza (es.: compimento di determinata età, 6-14 anni per i minori, passaggio dallo stato di detenzione a quello di libertà vigilata per i dimessi dal carcere, dimissione dagli ospedali psichiatrici per gli alienati, idem dai sanatori per tbc, ecc.).

Quasi sempre in tali casi al cambio di competenza non corrisponde una adeguata trasmissione della documentazione risultante dagli atti riferentisi al soggetto: l'ente ricevente non viene messo spesso a conoscenza del « curriculum » del soggetto, delle sue tendenze, del suo carattere, della sua situazione economico-familiare, di tutti quei dati insomma che sono oltremodo importanti per poter iniziare — particolarmente nei riguardi dell'infanzia — una efficace opera di assistenza e di rieducazione.

Gli enti riceventi debbono quindi cominciare la loro opera da capo, agendo alla cieca e spesso operando in direzioni non opportune.

# 6. - Proposte di pratica attuazione nel vigente sistema legislativo

Le lusinghiere prospettive offerte dalla realizzazione di un coordinamento assistenziale sono tali che è inevitabile un senso di rammarico al pensiero che le promettenti norme del D.L.L. 22-3-45 n. 173 non siano state seguite dalle necessarie disposizioni di esecuzione e di attuazione, relative soprattutto alle modalità e alla estensione del coordinamento.

Dovrà pertanto essere nuovamente mossa energica ed autorevole azione di sollecito presso le autorità governative affinchè le stesse si decidano ad emanare le norme necessarie, in modo da rendere l'assistenza periferica organicamente collegata ed ordinata sotto la guida del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza pubblica, coadiuvato dagli ECA, il quale Comitato verrebbe allora a costituire, come preannunciato dal ministro competente nel 1945, «il maggior organo periferico preposto alla disciplina delle attività assistenziali, qualunque ne sia l'ente incaricato di esplicarle ». La collaborazione dell'ECA poi assicurerebbe al Comitato un'azione pronta, efficace, completa a favore dei bisognosi, sia promuovendone l'intervento quando lo ritenga opportuno, sia adottando i provvedimenti necessari ed indilazionabili in caso di urgenza.

Le auspicate norme di esecuzione dovrebbero dare disposizioni per l'utilizzo, specie negli attuali critici tempi, di tutte le forme assistenziali pubbliche e private aventi per scopo l'assolvimento di una delle più vitali esigenze sociali moderne: quella della lotta contro il bisogno sotto tutti i suoi aspetti.

A questo fine, per evitare inutili dispersioni, dovrebbe essere disposta:

1) Un'immediata conferma delle norme di cui all'ultimo capoverso dell'art. 15 del decreto n. 173 circa la disciplina del libretto unico di assistenza. Il decreto ministeriale di attuazione dovrebbe ribadire l'obbligo per tutte le istituzioni pubbliche e private di assistenza di esigere da tutti i richiedenti il possesso del libretto di assistenza da

emettersi a cura dell'ECA. Tale provvedimento rappresenta una basilare condizione per una razionale distribuzione delle assistenze di qualsiasi natura. Infatti all'atto di ricezione della domanda assistenziale l'ente o associazione viene posto, dall'esame del libretto, immediatamente in grado di conoscere la situazione familiare del richiedente e, cosa più importante, le assistenze dallo stesso percepite in precedenza. In tal modo vengono ad essere eliminate quasi totalmente le possibilità di abuso da parte dei profittatori e si renderebbero inutile le pratiche burocratiche per corredare la domanda con richiesta di documenti già dati per acquisiti dal possesso del libretto (stato di famiglia, iscrizione nell'elenco dei poveri del Comune).

Stabilendo poi che il libretto possa valere per tutte le possibili forme di assistenza (sanitaria, in natura, ricovero ecc.), vengono evitate le necessità di emanazione di altri libretti o tessere da parte degli enti che dispongono dette assistenze, con maggiore economia di tempo e di mezzi e creando meno disagio agli interessati, i quali vengono così obbligati a munirsi di un unico documento.

Poichè le norme dovrebbero essere ispirate ad un criterio di praticità, dovrà essere disposta una eccezione per quelle associazioni le quali per la loro natura confessionale o politica non ritengono (anche per norma istitutiva) di rendere pubbliche le loro assistenze. Tali istituzioni potrebbero essere esentate dall'obbligo di segnare sul libretto i provvedimenti adottati; alle stesse però dovrebbe essere imposto, prima di decidere qualsiasi provvedimento, di esaminare in precedenza quanto da altri enti i richiedenti possono avere ottenuto.

Dei provvedimenti adottati dovrebbe poi essere data notizia da queste associazioni, se non a tutti gli altri organismi assistenziali, almeno all'ECA per le neccesarie registrazioni.

L'istituzione pratica del libretto unico dovrebbe essere seguita dall'obbligo di registrare i provvedimenti per tutti gli enti pubblici, le istituzioni assistenziali e le associazioni private. In tal modo detti enti sarebbero tra l'altro esentati dall'obbligo sancito dall'art. 107 del Regolamento amministrativo 5 febbraio 1891 n. 99, di comunicarsi reciprocamente i nominativi delle persone beneficate.

2) Trasformazione in tassativa della norma per il momento soltanto facoltativa dell'art. 7 del decreto 173, la quale autorizza l'intervento con voto consultivo del presidente dell'ECA (del capoluogo) alle sedute del Comitato nelle quali vengano discusse questioni generali interessanti l'organizzazione dell'assistenza e della beneficenza.

Per quanto riguarda questa disposizione si rinvia a quanto espresso dai rappresentanti degli enti di assistenza nei loro congressi e alle pubblicazioni che numerose si sono occupate dell'argomento.

È ovvia la necessità di portare in seno al Comitato la voce dell'ECA, che verrebbe in tal modo ad essere un ponte tra l'organo di tutela e le associazioni locali, dato che il presidente dell'ente potrebbe illustrare tutte le esigenze attuali e contingenti dell'assistenza cittadina, rendendo così praticamente operante l'auspicato coordinamento.

La presenza poi di altro membro elettivo verrebbe a correggere in certo qual modo la prevalenza, che attualmente si verifica nella composizione del Comitato, dei membri governativi su quelli di elezione.

3) Constatata l'attuale molteplicità e varietà di enti e di associazioni aventi fini assistenziali, le norme di attuazione dovrebbero stabilire le condizioni e le modalità dell'istituzione di consorzi e federazioni assistenziali disposta dal comma b) dell'art. 3 del decreto.

I consorzi e le federazioni dovrebbero attuarsi per:

- a) unire mezzi isolatamente insufficienti per l'assolvimento dei comuni fini istituzionali:
- b) utilizzare attività e attrezzature e personale tecnico di enti a favore di altri consorziati;
- c) dare indirizzo comune ai diversi enti che attendono ad un unico fine assistenziale, attualmente dagli stessi assolto con criteri diversi, causando inconvenienti non lievi, specie nei confronti dell'assistenza all'infanzia in cui è necessario un unico indirizzo. Verrebbe poi data in tal modo organica regolamentazione alle determinate assistenze, con sensibile apporto allo studio e alla risoluzione dei problemi relativi;
- d) affidare all'ECA, agli effetti della collaborazione di cui all'art. 14 del decreto, il compito di tenere contatti con le altre associazioni ed istituzioni assistenziali, e di formulare assieme ai rappresentanti delle stesse le necessarie osservazioni e proposte.
- 4) Investire l'ECA della immediata competenza circa le assistenze urgenti non a carattere sanitario o di ricovero, in modo da evitare abusi, in quanto, si ripete, l'esperienza insegna che è facile ai profittatori riuscire ad ottenere diversi interventi da più enti, accampando motivi di urgenza, dato che in questo caso per ovvie ragioni umane si riducono al minimo le formalità burocratiche.

Poichè l'ECA ha già il compito del rilascio del libretto di assistenza e della compilazione dell'elenco delle persone assistite o bisognose di assistenza è evidente che allo stesso deve spettare anche l'onere delle prime assistenze urgenti, in quanto solo l'ECA può

dare la garanzia della compilazione del libretto di assistenza senza il quale nessun provvedimento dovrebbe essere erogato.

5) La annotazione nell'elenco delle persone assistite oltre che delle loro generalità e indirizzo anche delle provvidenze accordate da parte di qualunque ente o istituto sia pubblico sia privato (in questo caso, si ripete, potrebbero essere registrati in questi atti interni d'ufficio anche i provvedimenti di associazioni politiche o confessionali).

In tal modo si eviterebbe l'abuso verificatosi in pratica di persone assistite che hanno distrutto il libretto di assistenza al solo scopo di farsene rilasciare altro intonso, così da potere sfruttare indebite assistenze. Con l'annotazione invece sarebbe possibile rilasciare in ogni momento duplicati perfettamente aggiornati e coi dati riferentisi ai provvedimenti di tutte le associazioni o enti.

Ma il vantaggio più importante sarebbe quello di avere in ogni momento la possibilità di venire in possesso dei dati sintetici riferentisi a tutte le assistenze in denaro, in natura, in ricovero, in presidi ortopedici, in degenze ospitaliere, in cure sanitarie ecc.

La registrazione dovrebbe essere effettuata mediante invio di elenchi dagli enti interessati all'ECA con procedura quanto mai semplice ed economica. Soltanto così si potrebbe inoltre conoscere l'esatto numero delle persone comunque assistite della nostra città.

- 6) La determinazione con unico criterio degli estremi richiesti perchè venga attuato il requisito dello stato di bisogno, agli effetti di tutte le assistenze sia sanitarie sia di ricovero sia assistenziali pure e semplici. In tal modo il possesso del libretto attesterebbe nel titolare il possesso di tale requisito, senza bisogno per l'ente di competenza di dover fare nuove indagini e nuovi controlli. Si eliminerebbe poi l'obbligo per il Comune di tenere l'attuale elenco dei poveri ispirato a concetti ormai superati e praticamente utile ai soli effetti dell'assistenza sanitaria.
- 7) L'obbligo per l'ECA di tenere, oltre all'elenco delle persone assistite o bisognose, anche l'archivio generale delle informazioni comunque assunte a carico di assistiti o bisognosi sia da agenti dell'ECA stesso sia da quelli delle altre istituzioni pubbliche e private, alle quali quindi dovrebbe essere imposta la trasmissione all'archivio dell'ECA delle indagini esperite sul conto dei propri beneficati.

L'attuazione pratica della norma sarebbe semplicissima, consistendo nella sola formalità per gli agenti di redigere i rapporti in duplice copia: una per gli atti della propria istituzione e l'altra da trasmettere all'archivio generale.

Dato il suo carattere di ente pubblico, l'ECA darebbe l'ampia

garanzia che il più scrupoloso segreto d'ufficio verrebbe tenuto nella conservazione dell'archivio generale informativo, in modo da eliminare possibili titubanze e rendere ingiustificate riserve che fossero eventualmente poste al riguardo.

L'archivio unitamente all'elenco verrebbe a costituire la raccolta del più prezioso materiale di indagine e di studio, rendendo finalmente possibile la tanto necessaria sintesi sulle condizioni di bisogno nella nostra città e sul medio ammontare delle erogazioni accordate sia dai diversi enti sia nel complesso, nonchè la conoscenza dell'esatto numero delle persone assistite da una sola o più istituzioni.

Di ogni bisognoso sarebbe in tal modo possibile conoscere immediatamente ed in ogni momento oltre le generalità anche le assistenze ricevute dai vari enti senza bisogno di lunghe indagini, come attualmente è purtroppo necessario fare presso le varie istituzioni cittadine, le quali ricerche poi possono avere esito negativo per il semplice motivo che non è stato interpellato il sodalizio o l'istituzione che eventualmente abbia provveduto ad assistere la persona o il nucleo familiare oggetto delle ricerche.

Si osservi al riguardo che dette ricerche vengono per lo più espletate nell'interesse dei bisognosi; infatti l'ammissione all'assistenza costituisce requisito per l'erogazione di determinati anticipi su pensioni o liquidazioni, per accelerare alcune procedure, per accordare eventuali assunzioni ecc.

La norma di attuazione dovrebbe però contenere anche una traccia circa alcuni elementi che dovrebbero sempre corredare il rapporto informativo, costituendo la base indispensabile per una organica e completa sintesi generale, mentre il contenuto del rapporto verrebbe lasciato alla libera discrezione dei singoli redattori.

Si verifica infatti nella prassi attuale, come già si è accennato, la più grande difformità di compilazione dei rapporti da parte degli operatori delle singole istituzioni, i quali sono membri in parte della categoria qualificata e in parte invece non sono che volontari animati da encomiabile zelo, ma sprovvisti di cognizioni tecniche ed esperienza e seguono criteri e modalità diversi nella compilazione dei rapporti relativi ai casi loro affidati.

Gli elementi indicati dalla traccia si riferiscono, oltre che alla identificazione delle singole unità componenti il nucleo familiare (di diritto e di fatto), anche alle condizioni fisiche, morali, intellettuali e ambientali, a tutti quegli elementi insomma che non possono mancare per uno studio sintetico del bisogno e delle sue cause, cui abbiamo già accennato.

Di tali dati dovrebbe essere redatto uno schema in allegato che

potrebbe all'incirca compilarsi così come dal campione che riportiamo sotto.

La norma poi dovrebbe prevedere l'obbligo di una revisione periodica (almeno annuale) dei rapporti informativi, in modo da permettere il costante aggiornamento dell'archivio generale dell'ECA, assolvendo così le esigenze di un costante ed efficace coordinamento in materia.

Dovrebbero infine poi essere istituiti presso gli enti di maggiore importanza corsi di aggiornamento e perfezionamento, con periodiche riunioni di carattere generale, per gli addetti al servizio informativo, sia che appartengano alla categoria impiegatizia, sia che facciano parte della benemerita schiera dei collaboratori volontari, in modo da fornire tutti gli agenti di preparazione tecnico-professionale adeguata al loro delicatissimo e difficile compito, che contribuisce a offrire agli organi erogatori i più preziosi elementi per un sicuro giudizio.

In tali corsi e riunioni, utilissimi verrebbero poi ad essere gli scambi di vedute e le segnalazioni dei casi più peculiari, nonchè il vaglio delle singole osservazioni per raggiungere un indirizzo comune cui adeguarsi nel corso delle indagini.

SCHEMA DI INCHIESTA FAMILIARE E SOCIALE		
Sig.		di
e di r	nato a	il
residenza della famiglia		Comune
via	N	Zona
La famiglia vi ha stabile dimora dal		
proviene da		
COMPONENTI LA FAMIGLIA		
Grado di parentela o rapp. di fatto	Data di nascita	Cognome e Nome
		,
	······································	
,		
***************************************		

Capo famiglia: paese d'origine - età - professione attuale e precedenti - condizioni di lavoro - estremi iscrizione ufficio collocamento - reddito accertato - reddito presunto - malattie sofferte e stato attuale di salute - se bevitore - se fumatore - grado di istruzione - educazione - carattere - moralità - precedenti e pendenze penali - rapporti con i familiari - malattie riscontrate nel ramo gentilizio.

Moglie: paese d'origine - età - professione attuale e precedenti - reddito accertato - reddito presunto - malattie sofferte - stato di salute attuale - se bevitrice - se fumatrice - istruzione ed educazione - carattere - moralità - precedenti e pendenze penali - n. ...... figli - aborti - rapporti con la propria famiglia di origine - rapporti familiari - malattie riscontrate nel ramo gentilizio.

Vi è stato matrimonio regolare? - è stato contratto prima o dopo la nascita dei figli? - convivono senza sanzione matrimoniale? - precedenti vedovanze - separazioni legali o di fatto dal coniuge o

Figli: luogo di nascita - età - professione attuale e precedenti - condizioni di lavoro - estremi di iscrizione ufficio collocamento - reddito accertato - reddito presunto - malattie sofferte - stato attuale di salute - educazione - carattere - moralità - precedenti o pendenze penali - rapporti con i familiari. Se il figlio è minorenne si dovrà aver riguardo nel rilevare: stato di gravidanza - parto - sviluppo fisico - sviluppo psichico - vita scolastica - comportamento.

dal convivente - consanguineità fra i coniugi o conviventi.

Altri parenti:
Alloggio:
Tipo del casamentolocali Nlocali N
piano condizioni dei locali:
(salubrità - ampiezza - illuminazione)
Servizi igienici: (descrizione)
Finestre: descriverne la posizione e se siano sufficienti all'aerazione.
Arredamento dei locali: riscaldamento:
Stato igienico: (pulizia e ordine)
Letti: N di cui N matrimoniali
I figli dormono nel proprio letto?
Dormono a letto con adulti?
Vi sono conviventi estranei alla famiglia? (specificare)
Affitto: pagato L
Giudizio complessivo e rilievi particolari:
Cognome e nome delle persone che hanno fornito le informazioni:

- 8) La possibilità di ricorso, per tutti i beneficati da parte di enti e di istituzioni pubbliche e private, sia per motivi di legittimità sia di merito, contro le decisioni degli organi erogatori delle stesse. Infatti la situazione è al momento attuale caratterizzata come segue:
- a) Valore solo teorico della norma di cui all'art. 3 lettera E (1) del decreto 173, la quale, come tante altre di questo decreto, è rimasta inoperante, oltre tutto anche per l'incongruenza di limitare la possibilità di ricorso ai soli motivi di legittimità, mentre poi verrebbe dato al Comitato provinciale il potere, in caso di accoglimento del ricorso, di annullare le deliberazioni impugnate e di « provvedere in merito». (Invece di rinviare gli atti alla istituzione deliberante, con patente violazione dei più elementari principî dell'autonomia degli enti locali). Di conseguenza si arriva in pratica a:
- b) Eccessiva autonomia lasciata alle istituzioni in tema di ricorsi, in modo che tranne poche eccezioni (vedi commissione centrale di assistenza dell'ECA di Milano, istituita da quella Presidenza presso la sede centrale dell'ente, con funzioni anche d'appello nei riguardi dei deliberata delle commissioni periferiche di zona) il bisognoso è in piena balìa delle istituzioni cui si rivolge, le quali sono praticamente arbitre di accogliere o respingere le sue richieste, non lasciandogli altra possibilità che quella di una platonica protesta.

Qualora le norme di attuazione sancissero l'obbligo della istituzione di un organo di appello si darebbe al ricorrente una maggiore garanzia di esauriente esame della sua situazione, senza per questo arrecare alcun pregiudizio alle prerogative delle istituzioni interessate.

La funzione di appello del Comitato, come prevista dall'art. 3 in questione, potrebbe rimanere quale gravame di seconda istanza (nelle sedute però ove si trattassero tali ricorsi dovrebbe essere reso obbligatorio l'intervento del presidente dell'ECA data la sua competenza in materia), su ricorso quindi contro le decisioni degli organi di appello di primo grado delle singole istituzioni.

I motivi di appello dovrebbero estendersi però anche al merito e i provvedimenti del Comitato provinciale dovrebbero limitarsi o al rigetto del ricorso o al semplice annullamento della decisione impugnata e al suo conseguente rinvio alla istituzione deliberante.

<sup>(1)</sup> I Comitati Provinciali di beneficenza e assistenza decidono sui ricorsi contro la concessione ed il diniego di assegni continuativi e dei posti di ricovero e le erogazioni di qualunque natura fatte dalle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che siano sotto l'alta vigilanza del Ministero dell'interno, quando si adduca che importano violazioni di leggi, di regolamenti o di statuti speciali aventi forza di legge. Se accolgono i ricorsi, annullano le deliberazioni impugnate e provvedono in merito. Possono annullare d'ufficio le concessioni ed erogazioni che siano state fatte illegalmente e con favoritismo.

Tali giudizi, emanando da unico organo erogatore, costituirebbero per tutte le istituzioni sicura guida al loro operato, in quanto non sarebbero più consentiti, in linea di massima, provvidenze assistenziali diverse nei riguardi dei casi analoghi, o provvedimenti aberranti, poichè è evidente che il giudizio di rinvio all'ente deliberante verrebbe corredato di tutti quegli elementi atti ad illustrare all'ente stesso la necessità di rivedere il suo operato e di adeguarlo alla norma comune.

9) La raccolta, a cura di apposito ufficio del Comitato provinciale assistenza e beneficenza, del materiale statistico e scientifico e la pubblicazione dei risultati degli studi e delle statistiche di maggior rilievo, nonchè delle disposizioni legislative e delle autorità locali in appositi atti ufficiali da distribuire a tutte le istituzioni pubbliche e private.

Ciò servirebbe ad ovviare alle lacune ed alle incertezze che talvolta si verificano nei riguardi delle norme in vigore circa determinate materie e ad evitare lunghe ricerche nei testi legislativi ufficiali attualmente esistenti, che non sempre sono a disposizione in particolar modo presso le istituzioni e le associazioni di minore importanza.

Il successo e la diffusione della pubblicazione realmente pregevole divulgata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale per le questioni relative a questa materia rendono inutile un'ulteriore illustrazione circa la convenienza di tale iniziativa, che tra l'altro non sarebbe di eccessivo dispendio.

Indubbiamente, se fossero emanate norme di attuazione secondo i criteri sopra indicati, è evidente che un semplice progresso si realizzerebbe circa il coordinamento di tutta l'azione assistenziale di un grande centro urbano.

Perchè però detta azione venga ad acquistare ulteriore efficacia è necessario sia posto rimedio con urgenza alla ormai cronica passività dei bilanci delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza.

È infatti noto che al momento attuale nella quasi totalità le istituzioni sono nella impossibilità di assolvere degnamente ai loro fini istituzionali, e che le assistenze dalle stesse erogate sono ormai scese a limiti irrisori.

Dovranno a tal fine esser prese in attento esame le reiterate richieste di tutte le istituzioni assistenziali, affinchè venga posto rimedio alla loro situazione ormai diventata insostenibile per l'inadeguatezza dei contributi integrativi accordati dallo Stato, i quali poi, non si comprende per quali cause, continuano a decrescere.

È chiaro che senza adeguati mezzi nessun coordinamento potrà aver efficacia, dato che non è possibile agire sommando una pluralità di insufficienze.

La mancanza di mezzi induce le associazioni a ricorrere, per poter funzionare, ad accorgimenti più o meno di fortuna e sempre tutt'altro che scientifici. Così per esempio anche negli enti di maggiore portata attualmente la determinazione dell'ammissibilità delle varie categorie all'assistenza viene stabilita in relazione alla disponibilità dei mezzi e non all'effettivo bisogno, e non è possibile disporre di personale qualificato in numero sufficiente, così che gli operatori sociali vengono ad essere gravati in modo superiore alle loro forze, oppure si debbono affidare casi anche delicatissimi a personale improvvisato. Inoltre non è possibile sovente risolvere radicalmente casi di bisogno, in quanto non è possibile disporre delle somme necessarie all'acquisto di attrezzi da lavoro, o al pagamento di debiti di certa entità contratti da bisognosi cui sono offerte prospettive di sistemazione ecc., con la deprecabile conseguenza di trascinare all'infinito situazioni che invece potrebbero essere sanate radicalmente.

I contributi integrativi dello Stato poi vengono corrisposti normalmente in forma rateizzata, di modo che le istituzioni sono nella impossibilità di stabilire un organico piano assistenziale all'inizio di ogni anno e debbono accontentarsi di predisporre programmi suscettibili di variazioni, essendo subordinati all'arrivo e alla entità dei fondi integrativi del Governo.

Particolarmente grave è al riguardo la situazione dell'ECA di Milano, la più importante istituzione cittadina, il quale è stato costretto a presentare per l'anno in corso un bilancio che prevede un deficit oltremodo rilevante, pur avendo già limitato al massimo la propria attività.

Si rimanda per tale materia ai voti e agli ordini del giorno espressi dagli enti di assistenza nel loro V congresso nazionale tenuto a Napoli nel novembre del '52.

Per quanto riguarda l'assegnazione di fondi all'ECA, dovrà essere prevista un'apposita integrazione destinata alle assistenze aventi carattere d'urgenza, che dovranno essere effettuate in misura più adeguata, e altra voce dovrà comprendere i fondi destinati per l'organizzazione di un adeguato servizio di assistenza sociale.

Nei confronti delle istituzioni di natura privata dovrà essere svolta un'efficace opera di convinzione affinchè esse si inseriscano con tutte le loro attività nel piano di coordinamento generale, dando naturalmente loro le più ampie garanzie che detto inserimento può essere attuato senza venire meno a quelli che sono i fini ed i criteri caratteristici di ciascun sodalizio.

Per tutte le istituzioni sia pubbliche sia private dovrà infine essere presa in seria considerazione la necessità di disporre, per l'espletamento di tutti i compiti assistenziali — e non solo quindi di quelli relativi all'assunzione di informazioni esterne sul conto dei ricorrenti, cui prima è stato accennato, — di personale qualificato e idoneo.

Allo scopo dovrà attingersi per gli elementi di nuova assunzione al prezioso vivaio rappresentato dai licenziati dalle scuole per assistenti sociali, le quali danno ampia garanzia di serietà di preparazione ed impegno.

Per i funzionari già in servizio invece dovrà essere disposto per un perfezionamento e per un potenziamento delle singole capacità, attentamente vigilando affinchè vengano messi a contatto col pubblico dei bisognosi di assistenza soltanto quegli elementi che oltre alle normali doti di cultura professionale e di esperienza abbiano quelle ancor più necessarie di spiccata sensibilità umana e sociale.

#### CONCLUSIONI

È noto come la vigente legislazione assistenziale sia costituita da un complesso di norme ormai superate dalla evoluzione scientifica dei criteri moderni, i quali hanno assunto indirizzo generale di ben più vasta portata e di più intensa efficacia.

E in questi ultimi anni, tutti coloro che si occupano di assistenza e di problemi sociali hanno ribadito la necessità di una radicale riforma delle norme di legge e degli organi dello Stato preposti alla direzione e al controllo di tutta l'attività del Paese nella materia che stiamo esaminando. E numerosissimi sono gli studi, le proposte e i progetti di riforma: inoltre le più importanti istituzioni assistenziali hanno già attuato una prassi ispirata ai nuovi dettami dell'assistenza e della sicurezza sociale.

Quali sono i punti più salienti di tale riforma legislativa, e quale assetto potrà assumere nel nuovo Testo Unico un coordinamento specie locale e quali nuovi vantaggi saranno conseguiti in proposito?

Le nuove norme anzitutto ribadiscono il concetto di diritto alla assistenza sociale sancito con chiara e inequivocabile dizione dall'articolo 38 della Costituzione della Repubblica, diritto perfetto, salvaguardato dalle dovute garanzie giuridiche, spettante ad ogni cittadino in quanto tale e purchè in condizioni di bisogno.

Al dovere sociale dell'assistenza dovrebbe provvedere lo Stato per mezzo di un unico organismo — il Ministero dell'Assistenza sociale articolato nelle necessarie Direzioni generali dell'Assistenza sociale e Affari generali, dell'Assistenza all'infanzia, dell'Assistenza in ricovero ecc. — al quale dovrebbe essere addetto personale qualificato e ben compreso delle altissime finalità perseguite dal nuovo dicastero.

Al detto Ministero dovrebbero essere destinati tutti i fondi ora assegnati per assistenza di varia natura ad altri dicasteri (stanziamenti che attualmente ammontano a diverse centinaia di miliardi),

fatta eccezione di quelli destinati a sovvenzioni straordinarie al personale dipendente.

Tale afflusso di fondi avvantaggerebbe sensibilmente le possibilità assistenziali di tutte le istituzioni, ma per raggiungere pienamente le nuove mete il problema del finanziamento dovrebbe essere affrontato decisamente e radicalmente con l'istituzione di apposita imposta da esigersi col sistema dei tributi locali, eliminando così l'inadeguato palliativo dell'addizionale di cui al R.D. 30-11-37 n. 2145 e seguenti e dai contributi semi-obbligatori versati a favore dell'assistenza disoccupati.

Costituendo l'assistenza sociale nel nuovo Testo un servizio pubblico indivisibile, è naturale che lo Stato si procuri per le normali vie tributarie i mezzi per assolverlo degnamente (a nostro giudizio è ingiustificata l'apprensione di alcuni oppositori all'istituzione della imposta, i quali temono un conseguente inaridimento del gettito delle elargizioni private: al riguardo basti pensare che tale fonte di reddito si è ormai ridotta per tutte le istituzioni a irrisoria percentuale delle loro entrate).

Il Ministero dell'Assistenza sociale dovrebbe poi sovraintendere a tutte indistintamente le attività assistenziali (fatta solo esclusione di quelle previdenziali e sanitarie), facendo cessare l'attuale incongruente sovrapposizione di dipendenze e di competenze che in molti campi crea incertezze, interferenze e deprecabili ripetizioni di assistenze.

A cura dello stesso dovrebbe essere emesso il libretto di assistenza sociale unico per tutto lo Stato e si dovrebbe provvedere al concentramento e l'assorbimento delle istituzioni e delle fondazioni che da sole non sono in grado di arrecare un tangibile apporto all'opera comune.

La riforma non dovrebbe poi trascurare l'attuazione di fattivi rapporti collaborativi tra assistenza legale e assistenza facoltativa (la quale dovrebbe essere posta in grado di aggiornare la propria tanto benemerita attività ai moderni criteri con tutte le salvaguardie, beninteso, per i voleri dei fondatori).

Altre norme dovrebbero concernere il domicilio di soccorso (per acquistarlo dovrebbe essere sufficiente la stabile residenza per un anno in relazione alla norma costituzionale dell'art. 16 della nuova Costituzione agli effetti dell'assistenza ordinaria), le funzioni di controllo, i requisiti del personale e soprattutto dovrebbe essere abolita la distinzione tra le varie categorie di bisognosi, sostituendo alla stessa quella dell'assistibile sociale, comprese in tale definizione tutte le insufficienze oggettive e soggettive sia di carattere materiale sia morale.

Altre norme infine dovrebbero stabilire l'opera di guida del dicastero, la formazione del personale, le contabilità ecc. ecc.

Con l'emanazione del nuovo Testo legislativo è indubbio che anche il coordinamento locale avrebbe possibilità di sviluppi ben più estese ed organiche di quelle raggiungibili con le semplici norme di attuazione del D.L.L. 22-3-1945 n. 173, prima proposta.

Infatti nel campo locale della provincia il nuovo Comitato provinciale di assistenza sociale costituirebbe l'unico organo governativo con funzioni di direzione, tutela e controllo, cui dovrebbero far capo, oltre alle locali istituzioni di assistenza e beneficenza pubbliche e private, anche gli organismi provinciali degli istituti che comunque si occupano di assistenza: così per l'Opera nazionale maternità e infanzia, l'Opera nazionale orfani di guerra, l'Opera nazionale invalidi di guerra, l'Amministrazione provinciale, l'Ente nazionale assistenza orfani lavoratori ecc. ecc.

Il Comitato provinciale di assistenza sociale, la cui composizione dovrebbe essere riformata equilibrando il numero dei suoi componenti aventi origine elettiva con quelli di diritto, in modo da armonizzare l'elemento tecnico sociale con quello amministrativo ed evitare una preponderanza dell'uno sull'altro, avrebbe quindi possibilità di pienamente coordinare le attività di tutti questi organismi, stabilendo organici collegamenti tra loro e addivenendo così ad una completa visione di tutta l'attività assistenziale della provincia, delle sue esigenze e della sua estensione.

Potrebbe infine il Comitato realizzare le più sensibili economie di mezzi e di personale, in quanto, essendo in possesso di tutti i dati necessari, potrebbe attuare con tutta obbiettività l'accertamento di tutti i servizi necessari e la loro organizzazione in relazione alle risultanze obbiettive circa le esigenze assistenziali del capoluogo e di tutta la provincia.

Sarebbe data poi unicità di indirizzo e di competenze in tema di assistenza all'infanzia, il più delicato campo forse di tutta la attività assistenziale, eliminando così la molteplicità di organismi che si interessano della materia, a seconda se si tratta di minori legittimi o meno, in considerazione della loro età, delle loro condizioni fisiche ecc. ecc.

I consorzi e le federazioni assistenziali potrebbero attuarsi su scala generale, non limitando detta possibilità alle sole istituzioni di assistenza e beneficenza.

Unica sarebbe infine la forma di controllo, sommando il nuovo ente la competenza del controllo di legittimità con quello di merito e con quello contabile, ora demandata al prefetto e al Consiglio di prefettura.

Si conclude esprimendo ancora una volta l'auspicio che gli organi responsabili tengano ben presente che con l'attuazione di organiche norme in tema di coordinamento assistenziale si conseguirebbe il soddisfacimento di una delle più vitali esigenze della moderna tecnica assistenziale: quella dell'unità degli intenti, della comunione degli sforzi verso un unico fine comune, senza alcuna interferenza di ordine particolare, seguendo i criteri dettati dalle moderne concezioni e compiendo un'azione sempre più efficace ed organizzata.

Finito di stampare in Milano nel Luglio 1953 nelle officine grafiche dell'Istituto Editoriale Italiano





