

V.

SEDUTA DI GIOVEDI' 11 MARZO 1971

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE CACCIATORE

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,50.

PRESIDENTE. Anche la seduta odierna è dedicata all'esame dei problemi concernenti gli istituti di rieducazione per minorenni. Prego il dottor Celso Coppola, segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia, di svolgere la sua esposizione, traendo spunto dal questionario inviatogli.

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia.* Il problema principale, dal punto di vista dell'Associazione, è questo: il dibattito più recente si è accentrato sul tema dell'istituzione di una direzione generale, presso il Ministero di grazia e giustizia, per i servizi minorili (disegno di legge n. 2040, assegnato alla Commissione giustizia della Camera) e si è discusso su questa opportunità o meno in rapporto all'intervento delle regioni in materia di disadattamento minore.

Questo accentuarsi della discussione sui temi dell'assetto istituzionale, pur rispondendo ad una importante e precisa esigenza, che penso di chiarire un po' meglio in seguito, presenta però il rischio, dal punto di vista della nostra associazione, di una contrapposizione di posizioni di principio e di uno sfumarsi dei temi di fondo sui quali dovrebbe fondarsi una corretta scelta istituzionale per la soluzione di questo problema. La problematica di fondo riguarda la necessità di una scelta in fatto di politica rieducativa: una scelta chiara e decisiva, da perseguire fino in fondo.

Ci troviamo di fronte ad una scelta tra una politica di difesa sociale (e quindi autoritaria, punitiva, riduttiva del minore ad oggetto) ed una politica di autentica prevenzione, che ponga nel suo giusto valore la personalità del ragazzo e le sue esigenze individuali e sociali. È una scelta che spetta al Parlamento, e noi chiediamo che questa scelta sia fatta urgentemente, per uscire da una ambiguità che consiste in una parvenza di prevenzione e poi si sostanzia invece, nella realtà, in una politica di difesa sociale.

E non credo neanche che sia il caso di soffermarsi su questa realtà, perché la Commissione ha a disposizione delle testimonianze sull'attuale situazione dei servizi rieducativi; non sembra quindi necessario insistervi ulteriormente. Basti pensare, per quanto ci riguarda, agli atti del IX congresso degli assistenti sociali e operatori sociali, all'inchiesta compiuta sulle case di rieducazione ed al rapporto del CENSIS, redatto, per conto del Senato della Repubblica, su tutti i problemi dei servizi rieducativi.

Da tutto questo insieme di indagini e di studi emerge chiaramente il quadro dello stato attuale dei servizi rieducativi, cioè le lentezze e le sfasature nell'attività dei tribunali dei minorenni, la carenza di personale qualificato (educatori, assistenti sociali) e la predominanza di personale penitenziario (direttori e agenti di custodia); le responsabilità decisionali nelle strutture centrali affidate esclusivamente a magistrati, con esclusione di ogni tipo di operatori tecnici; una mancanza di decentramento effettivo e quindi di autentici rapporti dei servizi rieducativi con il sistema assistenziale locale; strutture edilizie in situazioni penose; la mancanza di un programma di attività ai vari livelli; la mancanza di una possibilità di partecipazione degli operatori di base e delle comunità alla elaborazione ed alla gestione della politica rieducativa.

Da questa situazione deriva che le timide innovazioni che si sono tentate (a livello legislativo ed operativo) si sono rivelate delle mistificazioni e si sono ridotte a delle semplici sovrastrutture. Per esempio, l'affidamento al servizio sociale dei ragazzi è scaduto al livello di un semplice controllo, non dico a livello poliziesco, ma quasi.

Il lavoro di *équipe*, che era stato accompagnato da tante speranze, si è risolto in una specie di diagnosi accademica, in una specie di elefantiacco sviluppo della diagnosi senza nessuna possibilità di un successivo trattamento. I piccoli istituti articolati a tipo famiglia, pensionato, non sono andati aumentando e praticamente oggi si contano sulle dita di una mano.

Cioè, la fondamentale matrice custodialista, penitenziaria, ispirata al concetto di difesa sociale non ha consentito il crescere e il consolidarsi di tutte le innovazioni tentate: non è possibile far convivere due anime che sono diverse.

Oggi, praticamente, gli operatori si sentono strumentalizzati, usati come alibi, come uno spolverino tecnico-scientifico atto a dare una luce, una parvenza di modernità a strutture sostanzialmente antiquate. Essi sono in crisi, in profonda crisi, come tutto il sistema rieducativo. Noi ci sentiamo, quindi, strumentalizzati, messi nell'impossibilità di cambiare effettivamente quello che c'è da cambiare.

In conseguenza, non c'è da meravigliarsi se, in queste condizioni, il sistema rieducativo abbia perso di credibilità, se esso non risponda più alle esigenze dei disadattati nelle varie manifestazioni regionali: il sistema, cioè, sa dare solo risposte formalistiche e autoritarie, da *routine*, a problemi che sono invece veri problemi umani, a disagi veramente profondi dei ragazzi; in sostanza, è diventato proprio una sovrastruttura che gira in gran parte a vuoto.

La cosa che ci preoccupa di più è che chi sconta le conseguenze di questo stato di cose, di questo vuoto, sono i ragazzi che, per qualsiasi motivo, si trovano in difficoltà nei loro rapporti con la società. Sostanzialmente, questi ragazzi sono abbandonati a se stessi e o trovano, fortunosamente, da soli una propria strada o finiscono in carcere.

È da sottolineare che, in questi ultimi tempi, le denunce e gli arresti sono aumentati veramente in modo impressionante: a Torino, in un mese, 147 arresti di ragazzi minori di diciotto anni; a Roma, 7.000 denunce in un anno; in tutta Italia, nel 1970, vi sono state 6.500 carcerazioni preventive contro le 4.000 di due anni prima. E sappiamo questo che cosa voglia dire per la maggioranza dei casi. Inoltre, spesso i giovani vengono associati a carceri per adulti. In qualche caso sono rinchiusi in case di custodia per minori del tipo del « Gabelli ».

Si è constatato che la magistratura, constatando il vuoto nel settore della rieducazione, ricorre al sistema penale. In questa situazione, diciamo di vuoto, la magistratura, ripeto, preferisce ricorrere all'arresto, alle misure penali, perché pone più fiducia in queste misure; e, quindi, aumenta vertiginosamente il numero dei ragazzi che prima, anche se avevano commesso un reato, venivano sottoposti a qualche provvedimento ammini-

strativo, ma che ora vengono assoggettati a misure penali.

Gli operatori chiedono al Parlamento un intervento urgente per questi ragazzi, che nella stragrande maggioranza sono vittime di tensioni sociali a loro non addebitabili e per i quali la società offre solo il carcere.

Quindi chiediamo come operatori, anche per i contatti che abbiamo con le famiglie, con i ragazzi, che questa situazione possa essere sciolta dal Parlamento perché, nell'attuale incertezza, tende costantemente a deteriorarsi.

Naturalmente, il problema non è tecnico: non si risolve con una certa razionalizzazione, facendo case di rieducazione magari più belle, più moderne, con servizi igienici adeguati, ma soltanto attraverso un effettivo salto qualitativo, cioè facendo una politica di rieducazione e non limitandosi a prendere i ragazzi che hanno commesso reati, e a custodirli, sia pure in strutture accoglienti. Questa politica nuova consiste nell'abbandono, per il settore minorile, degli aspetti di difesa sociale e nell'acquisizione, anche nel settore rieducativo, delle profonde trasformazioni operatesi negli ultimi anni nella nostra società.

Non vorrei ripetere concetti ben noti, quasi banali, però è necessario obiettivamente far presente che le trasformazioni della nostra società, dovute al processo di industrializzazione, agli imponenti fenomeni migratori che l'hanno accompagnato, al cambiamento di livello produttivo, cioè al passaggio ad una tecnologia molto più avanzata, esigono ormai dall'individuo, soprattutto giovane, delle capacità ed abilità sempre più elevate per orientarsi nella vita sociale, lavorativa, familiare; e quindi anche la soglia di tolleranza delle organizzazioni sociali tende ad alzarsi sempre di più; per cui anche chi prima era accettato e riusciva a trovare una sua collocazione, adesso si trova allontanato e non riesce ad inserirsi: cosa veramente difficile soprattutto a causa della differenza di cultura, per un ragazzo che arriva da piccoli centri in una grande città.

A ciò si aggiunga che la nostra, a differenza di quelle precedenti, è una società in cui i modelli culturali ed i valori di riferimento sono molteplici e spesso contraddittori; una società mobilissima, spesso calamitata - soprattutto nei giovani - da molteplici miti. Una società che rifiuta l'autoritarismo, ovunque si presenti. Non c'è quindi da meravigliarsi se il disorientamento e il numero dei comportamenti al limite della socialità sono aumentati, e così i concreti casi di devianza,

di ragazzi incerti, privi di punti di riferimento, che vivono alla giornata tendendo, in mancanza d'altro, a soddisfazioni immediate, e che sfogano nell'aggressività una somma di problemi che è di tutta la società.

Se si condivide questa sommaria analisi dell'attuale situazione della condizione giovanile, come si pensa di affrontare i bisogni di questi ragazzi, che sono decine, centinaia di migliaia? È una situazione endemica: non sono più i casi isolati come poteva essere prima della guerra. Non si può pensare seriamente di far fronte a questo problema con delle strutture isolanti, quali le case di rieducazione, anche se ben fatte, ma sempre autoritarie e chiuse. È possibile pensare che per socializzare questi ragazzi si debba isolarli, chiuderli in case di rieducazione? Evidentemente diventa un controsenso.

È il problema deve essere affrontato non con soluzioni settoriali, custodialiste, ma con soluzioni che prendano alla radice i problemi nella scuola, nella famiglia, nella comunità. È per chi presenta difficoltà ulteriori di socializzazione, sono necessari ulteriori interventi nello stesso spirito, agili, flessibili, rispettosi della personalità e anche della creatività dei ragazzi, della loro originalità: interventi da attuarsi nella comunità di origine dei ragazzi, con l'aiuto di queste stesse comunità e nei luoghi dove vivono, studiano, lavorano. Perché se c'è speranza di socializzazione per questi ragazzi, questa va ricercata non togliendoli dal loro ambiente naturale per metterli in un ambiente artificiale, da cui dovranno uscire per poi fatalmente tornarvi, ma operano nello stesso ambiente, aiutato da strutture e servizi sociali, che sappia inserirsi in un circuito più positivo: cioè la rieducazione deve essere fatta negli stessi ambienti di vita dei ragazzi.

Una politica nuova deve abolire nella massima misura possibile i servizi « doppi », cioè servizi per ragazzi normali e servizi per ragazzi disadattati, perché questa coesistenza alimenta il sistema di disadattamento. I servizi sociali, cioè, devono essere messi in grado di far fronte a tutti i bisogni dei loro utenti. È tipico l'esempio della scuola media nella divisione attuale fra classi normali e classi differenziali. È bene che le classi siano in grado di far fronte ai bisogni sia dei ragazzi normali che di quelli « disadattati »: una sola classe, un solo insegnante. Per chi ha particolari difficoltà di socializzazione, devono essere disponibili prestazioni supplementari, date anche da organi specializzati, ma pienamente integrate nelle normali sedi di vita.

È l'avvio della vita delle regioni costituisce un fatto fondamentale anche per il settore rieducazione. È evidente infatti che gli enti locali hanno ed avranno un ruolo preminente — forse esclusivo — in una politica quale quella delineata.

Se questi concetti possono costituire la base per l'impostazione di una politica rieducativa a lungo termine, quale deve essere l'azione attuale immediata volta al duplice scopo di avviare una riforma radicale e di provvedere ai bisogni contingenti?

Quando si entra nel campo concreto del « cosa fare ora » ci si scontra con una somma di fattori culturali, legislativi, istituzionali che sarebbe assurdo voler sottovalutare o spazzare con un semplice atto di volontà.

Un primo aspetto di realtà è dato dal fatto che, oggi, i poli, i protagonisti responsabili di questa nuova politica (che speriamo sia adottata) sono diventati tre: 1) le regioni; 2) l'autorità giudiziaria; 3) il Ministero di grazia e giustizia.

Si è discusso sui compiti che possono essere assunti dalle regioni, ed a questo punto è necessario fare dei chiarimenti. A tale proposito, è da tener presente che, a differenza di altri settori, il settore « giustizia », nella sua globalità, non è fra le materie trasferibili alle regioni: ed infatti il Ministero non è compreso fra quelli per i quali sono previsti i decreti delegati di trasferimento delle competenze dallo Stato alle regioni.

Bisogna quindi cominciare col procedere ad una distinzione nell'ambito delle competenze del settore « giustizia », fra ciò che è più proprio ad esso e ciò che può essere delegato alle regioni; bisogna cioè rifarsi alla tripartizione delle competenze dei tribunali minorili: settore civile, settore amministrativo e settore penale. Mentre i servizi tecnici connessi con il settore civile potrebbero passare direttamente alle regioni con i prossimi decreti delegati, per il passaggio di quelli connessi al settore amministrativo occorre una modifica della legge minorile del 1934. Quindi nell'ambito dei decreti delegati non è possibile prevedere passaggi *ipso facto* dell'attività amministrativa alle regioni; e qui dovrebbe intervenire la legge quadro per l'attuazione nelle regioni dei servizi sociali.

Per il settore penale, la cosa è ancora più complessa perché occorre una modifica del codice penale e del codice di procedura penale se si vuole arrivare ad una completa amministrativizzazione dei casi penali; è necessario addirittura elevare l'imputabilità a 18 anni.

Esiste poi un altro aspetto da considerare e cioè che le regioni, o qualcuna tra esse, nella loro autonomia, potrebbero anche non occuparsi del problema o dare priorità ad altri aspetti; altre, invece potrebbero affrontare a fondo e globalmente tutto il problema dell'infanzia.

Un altro aspetto è quello che concerne l'utilità e l'opportunità di un vertice nazionale per la rieducazione dei minori, analogamente a quanto è stato proposto nell'ambito del dibattito per la riforma sanitaria e per la riforma dei servizi sociali: un vertice specializzato in materia potrebbe svolgere una positiva funzione di raccolta e scambio di esperienze nazionali e internazionali, di assistenza tecnica, di programmazione a livello generale (qualunque sia il tipo di organizzazione istituzionale a livello operativo): ciò soprattutto in una fase così complessa e caratterizzata da tanti squilibri regionali come l'attuale.

Se si tengono presenti tutti questi aspetti e il rapporto che li lega appare chiaro come non sia facile, una volta accettato un salto qualitativo nella politica rieducativa, ipotizzare una soluzione istituzionale definitiva, che risponda a tutte queste esigenze, talvolta tra loro contraddittorie. Forse bisogna accettare, almeno per un certo numero di anni, la coesione dei due sistemi: quello preventivo (a livello di ente locale) e quello giudiziario.

Questa realtà va accettata nell'interesse degli utenti dei servizi che, altrimenti, sarebbero abbandonati a loro stessi e finirebbero in carcere: non ci sembrano cioè realistiche soluzioni del tipo: « tutto alle regioni » oppure « tutto al Ministero »: si tratterebbe di astrazioni che creerebbero vuoti e scompensi molto pericolosi.

In tale situazione, alla nostra associazione sembra che l'unica soluzione pratica possibile sia quella di agire, nell'ambito dell'orientamento espresso, con un empirismo attento alle varie situazioni regionali. Cioè, regione per regione, secondo le varie forme che il disadattamento minorile assume in ciascuna, secondo le diverse risorse ed i diversi atteggiamenti culturali, i servizi degli enti locali e quelli del Ministero di grazia e giustizia dovrebbe agire in stretta integrazione per attuare la nuova politica di cui si è parlato, dividendosi i compiti secondo le diverse situazioni e, soprattutto, lavorando.

Si ritiene cioè che non esistano soluzioni *standard*, che potrebbero addirittura rivelarsi pericolose date le profonde differenze ambientali esistenti tra le varie regioni e che sia piut-

to necessario trovare soluzioni articolate, secondo i bisogni e le richieste di ciascuna di esse: tutto ciò, naturalmente, nel quadro di una politica generale quale quella sopraindicata.

Questa situazione impone quindi un'operatività concreta da parte dei due interlocutori: gli enti locali e il Ministero di grazia e giustizia, i primi impegnati nell'attività di prevenzione in senso globale, il secondo portatore di competenze giuridiche e tecniche specifiche rispetto al problema del disadattamento.

Per quanto concerne il Ministero di grazia e giustizia si pone quindi il problema di come assicurare un'azione efficace e concreta che risponda al duplice scopo di avviare una politica rieducativa qualitativamente nuova (rispondente alle mutate esigenze della condizione giovanile) e di garantire stabili rapporti con gli enti locali (per raggiungere una programmazione e un'operatività integrate). Si ripropone cioè il problema iniziale, del vertice nazionale per le attività connesse alla delinquenza minorile, a somiglianza di quanto previsto dalle proposte di riforma della sanità o dei servizi sociali.

A quale livello e come deve essere individuato tale vertice? Nell'attuale direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, in una nuova direzione generale minorile, in un ufficio autonomo o nell'attuale ufficio della direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena)?

Su questo punto il dibattito è stato estremamente complesso, travagliato e si è passati attraverso diverse posizioni; si sono avute ampie discussioni con i sindacati, con altre associazioni e partiti. Abbiamo cercato veramente, insieme, di chiarirci le idee. Non avendo delle posizioni preconcepite dovevamo arrivare ad una soluzione il più possibile idonea: il dibattito è giunto, non dico a delle conclusioni, ma a fissare alcuni punti.

In primo luogo si è convenuto nel ritenere che l'attuale direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena ha dei compiti sostanzialmente diversi da quelli che si vorrebbero attribuire a questo servizio minorile. Se si condivide il concetto che anche per i minori è necessaria una politica di difesa sociale, allora, indubbiamente, la direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena può espletare opportunamente tale compiti; se si condivide l'altra linea, bisogna dire che la direzione generale ha compiti istituzionalmente e qualitativamente diversi. Non è una questione di giudizio di valori, è veramente

e solo la realistica consapevolezza di due diversi compili, entrambi necessari per la vita sociale. È quindi, a nostro avviso, necessario scindere i due settori (adulti e giovani), com'è avvenuto in tutti i paesi, perché l'impostazione, le metodologie, il personale, le collaborazioni sono tutti diversi tra le due strutture.

In secondo luogo, si è detto che l'ipotesi dell'ufficio autonomo non è più prevista dalle attuali norme sulla pubblica amministrazione. Nella legge delega non esiste più questa ipotesi e quindi non sappiamo se sia possibile riesumarla.

In terzo luogo, si è affermato che l'attuale ufficio minorenni, dipendente dalla direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena, potrebbe svolgere questo compito però, appunto per la sua dipendenza da un organismo eterogeneo, evidentemente non sarebbe in grado di svolgere questa politica.

Infine, si è constatato che l'argomento secondo cui con i decreti delegati per la riforma della pubblica amministrazione e con la riforma penitenziaria la situazione cambierà non sembra reggere alla prova dei fatti.

Le bozze di decreti delegati per la riforma della pubblica amministrazione finora portate a conoscenza delle sedi sindacali prevedono, a livello centrale, l'assorbimento dei compiti dell'ufficio minorenni in quelli degli altri uffici della direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena; e, a livello periferico, l'assorbimento dei servizi rieducativi, attualmente autonomi, in quelli per adulti.

Gli aumenti degli organici, espressamente previsti dall'articolo 25 della legge delega, si preannunciano irrisori, tali da non incidere minimamente nelle possibilità di intervento neppure per il settore penale.

Ieri è stato approvato dal Senato il disegno di legge n. 285 sulla riforma penitenziaria per gli adulti ed anche su questo progetto di legge abbiamo molte perplessità, sia per il settore adulti di per sé e sia per tutto il campo dell'assistenza, perché il disegno di legge non tiene minimamente conto del problema delle regioni, organizza un tipo di assistenza che fa rivivere i vecchi patronati dei liberati dal carcere, mentre questi compiti andrebbero affidati alle regioni proprio per integrare l'ex-detenuo nella realtà locale, e poi per tanti altri motivi. Comunque, per quanto riguarda il settore minorile, il disegno di legge approvato dal Senato prevede che il servizio minorile dipenda dalla direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena e prevede altresì l'unificazione - a livello direttivo - dei servizi sociali per adulti e per minori.

PADULA. Come mai questo testo prevede la ristrutturazione dei servizi del Ministero? Non ricordo bene, ma non mi sembrava che ci fosse questa parte.

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia*. Si tratta di una ristrutturazione parziale, comunque indicativa: ad esempio, per quanto riguarda la qualificazione del personale, le norme relative alla istituzione di nuovi servizi sociali per adulti non prevedono tassativamente che gli assistenti sociali debbano avere il diploma; cioè questo delicato compito può essere svolto anche da personale non specializzato, il che è veramente grave, perché può far degenerare subito il servizio da un determinato livello ad un'altra caratterizzazione (di difesa sociale o di beneficenza).

Tutte queste linee di tendenza della riforma della pubblica amministrazione ci fanno pensare che, obiettivamente, se si vuole sviluppare una politica nuova, non sia possibile una dipendenza degli uffici minorili dalla direzione generale penitenziaria, perché indubbiamente queste situazioni si riproporranno continuamente senza trovar soluzione. È evidente, quindi, che il vertice nazionale per la rieducazione deve avere - a parte quello che faranno le regioni - una reale autonomia istituzionale ed una piena disponibilità di strutture, personale e fondi. È importante, però, che i compiti di questa direzione minorile siano ristretti alla prevenzione e al trattamento della sola delinquenza minorile; che, come già accennato, essa agisca in modo decentrato e come semplice centro propulsore e che i servizi rieducativi possano lavorare in stretta integrazione con gli enti locali. È necessario anche che la struttura della nuova direzione generale sia sburocratizzata e si basi sulla partecipazione attiva degli operatori sociali (inserendoli anche a livello decisionale) e dell'amministrazione locale.

Questo principio sarebbe bene che fosse precisato nella legge istitutiva, perché non abbiamo nessuna garanzia che venga accettato; altrimenti ci troveremmo con una direzione burocratica quale non vogliamo e su cui abbiamo delle perplessità notevoli.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Coppola per la sua esposizione ed invito i colleghi a formulare eventuali domande.

CASTELLI. Ho sentito l'ultima parte, con riferimenti marcati e ripetuti alla collaborazione della direzione centrale con gli enti lo-

cali. Vorrei sapere come si può configurare, come si può istituzionalizzare questo tipo di collaborazione.

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia*. Non abbiamo, naturalmente, delle soluzioni ben precise, però, abbiamo già sperimentato qualche cosa in questo senso.

La collaborazione dovrebbe consistere in questo. Gli attuali servizi rieducativi, come tutti i servizi statali, come è noto, sono dei compartimenti stagni calati nelle regioni o nelle realtà locali, con una struttura rispondente direttamente al vertice, quindi impermeabile alle autorità locali. Questo succede per tutti i servizi, dal provveditorato agli studi al genio civile, e così via. La necessità in questo campo è di rompere questo diaframma della struttura burocratizzata verticale fra lo Stato e le comunità locali. Questo si può fare decentrando i servizi non solo a livello regionale, ma anche provinciale. Ho lavorato tanti anni a Venezia, ed ho rilevato che se c'è un solo ufficio a Venezia per i servizi sociali si può fare un certo lavoro in tutto il Veneto; ma se ci sono più uffici, a Venezia, Padova, Verona e Treviso, i rapporti con le autorità locali sono estremamente facilitati; mentre con un lavoro di zona, da queste sedi distaccate, è possibile una completa osmosi del lavoro con tutte le forze che esistono in quello stesso ambiente.

Se guardiamo a livello di programmazione di servizi, attualmente i programmi di attività del Ministero sono concepiti dal Ministero stesso a livello nazionale, e talvolta a livello regionale; però, se i programmi di attività si facessero partendo anche dai bisogni locali, ecco che una programmatica di questo tipo avrebbe un altro significato e creerebbe questo rapporto con le autorità locali.

Qualche esempio: a Verona abbiamo un « focolare » che è gestito dal Ministero e dal comune e che ormai non è più un'istituzione del Ministero di grazia e giustizia per ragazzi delinquenti, ma una struttura della comunità a cui accedono vari tipi di ragazzi a seconda di chi li manda, però con una sdrammatizzazione della problematica di ciascuno e ai soli fini di un recupero sociale.

COCCO MARIA. Dottor Coppola, ho ascoltato la sua diagnosi, la sua analisi sociale che dava una certa spiegazione sul fenomeno dei ragazzi disadattati, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto di struttura, diciamo, un po' sovrapposta e vuota. Così, lei conclude-

va, in fondo gli operatori si sentono strumentalizzati, eccetera.

Mi domando, intanto, se c'è, per quello che risulta a lei ed ai suoi colleghi, un aumento anche in Italia, un aumento numerico di forme di disadattamento e se, per caso, la inutilità, di cui ella parlava, della vostra presenza degli assistenti sociali nell'attività di riequilibrio, non so come chiamarla, del settore minorile, non derivi sia dal fatto che, anzitutto, gli assistenti sociali sono rimasti, grosso modo, nello stesso numero inizialmente previsto quando fu istituito il servizio, sia da una cosa che, secondo me, è ben più grave e cioè che, praticamente, si è attribuita ad essi un ruolo che poteva anche essere, in parte accettabile all'inizio, ma non successivamente, cioè un ruolo che non è proprio del servizio sociale. Quindi, logicamente, è giusto un certo atteggiamento degli assistenti sociali, perché non sono né numericamente sufficienti né strumentalmente preparati a fare il lavoro di educatori.

Veda, il ruolo per il servizio sociale è proprio quello che, in termini forse troppo, diciamo, realistici, si può dire di smistamento, di concorso a riequilibrare situazioni personali o ambientali che possono determinare, in qualche maniera, il disadattamento minorile. Allora questa organizzazione capillare, anche a livello di quartiere, la vediamo sufficiente. Mi riferisco anche agli esperimenti fuori d'Italia. Cioè case, affidamenti a famiglie, cose che strutturalmente possono essere buone se seguite da un'aggiunta di prestazioni educative da parte di esperti che in questo caso, secondo me, non possono essere gli assistenti sociali, pena proprio il rischio di veder snaturata la loro funzione e le loro prestazioni, facendoli, naturalmente, rimanere così scontenti, insoddisfatti, con l'impressione proprio di quella strumentalizzazione di cui ella faceva cenno.

Seconda questione. Io attribuisco molta importanza al fattore numerico e vorrei domandare proprio a lei cosa ne pensi. Attribuisco al numero estremamente ridotto di assistenti sociali il fatto che essi non possano fare, per quanto a volte esemplarmente vi riescano, i sopralluoghi per le diagnosi. Del resto, a prescindere dalla soluzione di fondo che vorremmo offrire, siamo d'accordo sul fatto che una migliore terapia non può attuarsi solo con l'aumento degli organici. Condividiamo anche il fatto che non si può pensare ad un aumento degli organici anche solo per il servizio sociale quando poi questo dovesse es-

sere assorbito da altri servizi per il settore degli adulti.

Quindi terremmo ad avere conferma di alcuni aspetti di questa valutazione che ho affacciato perché, eventualmente, ci riconfermi in certe conclusioni, in certe convinzioni che, più o meno, ci siamo tutti quanti già fatte.

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia*. Forse non mi sono spiegato bene. Quando ho parlato di assistenti sociali intendevo riferirmi ad operatori sociali e quando parlavo di programmazione preventiva con gli enti locali io non ignoravo che, in effetti, qui potrebbero concorrere tutti: educatori, psicologi, eccetera. Non è questione, certo, di professioni...

COCCO MARIA. No, ma io mi riferivo esclusivamente ai compiti più propri degli istituti per ragazzi che, caratterialmente, sono sotto misura giudiziaria e quindi più direttamente vi vengono attribuiti. Non so se gli assistenti sociali siano in grado di trarre molto, come sembra, da una diagnosi o da un sopralluogo che servono soltanto per casi penali, perché per i casi civili non hanno tempo né sono numericamente sufficienti. Figuriamoci se si può parlare di trattamento di *équipe* per ricostituire qualcosa che consenta ai ragazzi di reinserirsi nella società!

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia*. Qui il discorso sarebbe lungo. In genere si parla di operatori sociali, ma le distinzioni che esistono in questo ambito sono spesso artificiose. Cioè, un sistema assistenziale estremamente complesso, variato, ha creato la figura di operatori altrettanto variati e complessi, non sempre giustificati. Sarebbe necessario un riesame completo e vedere che cosa si può cambiare, quali cose si potrebbero abbandonare. È comunque questo un discorso molto impegnativo che non è qui il caso di fare. Per quanto riguarda l'attuale situazione, direi che ci sono due problemi. Uno, come ella ha sottolineato, è il problema dell'organico, assolutamente insufficiente. Poi esiste il problema della possibilità potenziale di fare qualcosa. Su questo direi che le possibilità ci sono, com'è largamente dimostrato, documentato dall'attività svolta.

COCCO MARIA. Perché, c'è obiettivamente un aumento di casi di delinquenza accertati

oppure perché c'è - e qui si tratta di una semplice constatazione - una perplessità che in un certo modo paralizza anche gli effettivi interventi degli assistenti sociali e che discendono, secondo me, da una consapevolezza più profonda del ruolo degli assistenti sociali rispetto ad esigenze che richiedono interventi più articolati, più specifici, più propri. Veramente, ripensiamo a questo ruolo e ci sembra che vi sia una forma di incertezza nel fatto che vengano attribuiti agli assistenti sociali compiti che non possono essere loro propri.

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia*. Anche sul ruolo si è molto discusso. Evidentemente il ruolo fu concepito in un determinato modo, un ruolo piuttosto burocratico, autoritario. L'evoluzione del servizio ha chiarito come sia invece necessario assumere un ruolo aperto, disponibile, di autentico servizio nei riguardi delle comunità locali.

Nel trattamento dei ragazzi esistono possibilità concrete, sviluppando appunto le risorse esistenti nelle comunità (gruppi-famiglia, collocamenti familiari, affidamenti in libertà): purtroppo il personale e i mezzi sono del tutto insufficienti.

Fino a due anni fa, si era riusciti a ridurre il numero dei ricoveri in case di rieducazione alla metà, affidando l'altra metà a famiglie. Come tipo di lavoro è questo: riuscire a creare un ambiente intorno ai ragazzi, renderli consapevoli delle difficoltà a cui si troveranno di fronte, prevenire e regolare la loro reazione di fronte a determinate situazioni frustranti, creare un ambiente che riescano ad affrontare con le loro forze. E questo è lavoro del servizio sociale, ma può anche essere dell'educatore...

COCCO MARIA. Se noi pensassimo ad una valorizzazione tecnica del servizio, come tentativo di riequilibrare l'ambiente familiare, affidando all'educatore il compito di seguire diversamente il soggetto da trattare, io credo che riusciremmo ad agevolare più tecnicamente il servizio degli assistenti sociali, e matureremmo conseguenze ben diverse, e molto più profonde.

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia*. Senza dubbio, questa sarebbe una bella ipotesi perché due educatori nella stessa famiglia otterrebbero dei risultati note-

voli; tuttavia il sistema richiederebbe mezzi e personale veramente enormi.

COCCO MARIA. Non è che siano due: l'educatore e l'assistente sociale. L'educatore ha il compito di alleggerire l'assistente sociale dal suo. Il nostro concetto è quello della massima valorizzazione del lavoro di *équipe*. Quindi: a ciascuno il suo mestiere, il che affina la qualità della prestazione.

RE GIUSEPPINA. La questione posta dall'onorevole Cocco meriterebbe tutta una discussione, mentre la relazione del dottor Coppola è stata molto organica, ha precisato il problema, lo ha analizzato e poi ha dato un contributo anche dal punto di vista della struttura degli strumenti; cosa che non avevamo avuto in passato con questa precisione, anche se altre cose sono state proposte in termini problematici.

Allora, anche la questione degli assistenti sociali non possiamo vederla a sé come perfezionamento, se non si rinnova tutto e non si riunificano, soprattutto, i servizi di base, perché anche migliorandolo tecnicamente ed aumentandolo di numero, avremmo sempre un corpo che non risponde più, ormai, alle esigenze.

Comunque, c'è una questione molto grossa che potremmo analizzare. Vorrei chiedere questo: nelle tre ipotesi che ha prospettato il dottor Coppola come ricerca di una configurazione a livello centrale della direzione dell'attività che riguarda i minori, troviamo: direzione generale, non così com'è, perché ha quei vizi istituzionali che sono quelli che sono; ufficio IV no, perché dipende dalla direzione generale carceraria.

L'attenzione si appunta su una nuova direzione generale. Ci sono state affermazioni un po' contraddittorie: cioè nel Ministero non ci sarebbe posto per talune direzioni generali perché è stata scartata l'ipotesi di istituire altre direzioni. Però nello stesso tempo il dottor Coppola dice che una direzione generale che avesse dei compiti meglio definiti su una collaborazione stretta, istituzionalizzata (e non data come raccomandazione) con gli enti locali, cioè anche con una rappresentanza delle regioni o delle provincie, potrebbe in questo momento dare dei risultati soddisfacenti. Vorrei sapere ora se il dottor Coppola ha già delle idee chiare su questo, se il suo settore ha già definito questa possibilità di rapporti che dovrebbero essere, secondo quello che ho capito, orientati verso gli aspetti penali del provvedimento. Vorrei che mi chia-

risse il suo pensiero su questo punto, che resta sempre quello più delicato.

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia*. Se prendiamo l'attuale disegno di legge n. 2040, che stabilisce all'articolo 1 i compiti della nuova direzione generale, direi che questi mi sembrano piuttosto ampi, perché, per esempio, la prevenzione del disadattamento sociale abbraccia un campo vastissimo. E in questo senso noi pensiamo che gli enti locali potrebbero fare moltissimo nel campo regionale.

Noi pensiamo che, allo stato attuale della legislazione, potrebbero caratterizzare questo servizio l'attività di prevenzione e il trattamento della delinquenza minorile, per la quale passano prevedibilmente al Ministero i casi penali e i casi amministrativi che abbiano particolare rilevanza, particolare peso, cioè tutti quelli che i servizi preventivi e sociali della regione e degli enti locali non sono in grado di assorbire. Questa - direi - dovrebbe essere l'attività del Ministero in questo campo, sempre distinguendo però tra compiti operativi e compiti di programmazione generale. I primi dovrebbero essere decentrati alla regione e realizzati in collaborazione con gli enti locali.

PADULA. Mi esprimerò telegraficamente, perché su questo tema ci siamo già soffermati e spero che la Commissione riesca a decidere qualche cosa al fine di assolvere a questa esigenza di garantire una effettiva partecipazione di tutti gli operatori organizzati nel settore della prevenzione dei minori con una linea di politica nazionale.

L'intervento in questo settore potrà inoltre richiedere sempre l'intervento dei politici in quanto attiene a materie relative alla libertà, e quindi a possibili limitazioni della libertà dei cittadini; e questi sono strumenti che non possono essere delegati alle regioni. Resta il « consiglio nazionale per la protezione dei minori », in cui sarebbero rappresentati questi organismi non solo a carattere istituzionale - cioè le regioni - ma anche eventuali organismi a carattere diverso che, come in altri settori, affiancano la direzione generale.

E periodicamente realizzare il confronto tra diverse iniziative in un campo in cui, a mio avviso, c'è un grosso rischio in questo momento. Cioè che tra vari operatori e sperimentatori, direi di tecniche diverse o di forme diverse, si rischia la incomprensione tra queste varie esperienze.

Noi abbiamo, quindi, qualificato la discussione su questo punto. In realtà, è necessario realizzare il massimo del pluralismo anche nella ricezione delle forme migliori da adottare per andare oltre questo sforzo di prevenzione sociale. Non è certo possibile illudersi che sia facile trovare questa formula. La proposta di un consiglio nazionale per la protezione dei minori implicherebbe un altro problema, cioè il problema di una politica della gioventù in senso lato che noi dobbiamo focalizzare come collegata alla direzione generale per i minori, evidentemente con riferimento a quella che è la realtà giovanile in questa forma di civiltà. Si tratta, d'altronde, di un tipo di proposta che viene da alcuni operatori, da magistrati, da uomini come Meucci o altri. Questo tipo d'incontro, ripeto, a mio avviso è auspicabile e certo esso si realizza laddove si cammina insieme, quasi spontaneamente. Secondo me, questo tipo di collaborazione non si può imporre legislativamente, perché si tratta di un tipo di collaborazione, anche di confronto, se si vuole, che nasce dalla validità di un'esperienza oggettiva. Altrimenti arriveremmo ad una specie di atteggiamento illuministico inteso a voler imporre con la legge schemi che, oltre tutto, sono ancora abbastanza in uno stadio presperimentale.

Non è che nessuno abbia la formula definitiva. Giustamente, lei dice che bisogna impedire l'applicazione del criterio di difesa sociale, ma non si possono ignorare elementi che permangono. Quando andiamo a parlare di questi fenomeni, inesorabilmente dobbiamo pensare ad un tipo di normativa che incida direttamente, normativa che deve essere di determinati tipi e che non si può pensare soltanto ad interventi di tipo amministrativo e, comunque, che prescindano dall'intervento del magistrato. Quindi, non ci possono essere interventi della regione in questo settore. Nessuno può pensare di dividere lo Stato in un settore come quello della giustizia e in materia di libertà personale, quindi, obiettivamente, dovrà essere accentrata la terapia attraverso la strutturazione di un istituto programmatico ed istituzionale e, quindi, dialetticamente come direzione, capace di stimolare e di valorizzare anche determinate esperienze periferiche.

Vorrei che lei fosse, per così dire, un po' più perentorio su determinati argomenti affinché la Commissione o i colleghi chiamati a riferire alla Commissione possano risolvere positivamente alcuni temi che hanno dato luogo a qualche perplessità, specialmente per

quello che riguarda un certo perfettismo, anche apprezzabile, ma immobilistico.

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministero di grazia e giustizia*. La nostra perplessità sulla direzione generale nasce dal fatto che questa si pone come organo burocratico e quindi sorge il timore che non riesca a realizzare l'osmosi tra i diversi ambienti interessati al fenomeno che stiamo esaminando. Certo, come lei dice, si tratta di una cosa difficile e che può essere realizzata in vari modi: una programmazione comune, attività con operatori comuni, eccetera. Ad ogni modo, si pensa che questa specie di consiglio superiore della rieducazione minorile potrebbe essere veramente una sede ideale, dando ad esso un potere non solo consultivo, per controllare la direzione generale e per realizzare effettivamente questa politica. In esso potrebbero trovar posto gli assessori alla sanità delle regioni, esperti, coloro che fanno sperimentazioni interessate; una composizione, insomma, quale quella che normalmente si prevede in questi consessi. Sarebbe estremamente importante. Esso darebbe tutte le garanzie affinché questa direzione facesse una determinata politica, portandola avanti.

Sappiamo che quando si dà ad un organo una struttura burocratica, esso difficilmente segue gli orientamenti legislativi del Parlamento. C'è sempre una frattura tra quello che decide il Parlamento e quello che attua questo organo. A volte la frattura è macroscopica. Un organismo del tipo ipotizzato per il consiglio ci troverebbe veramente consenzienti. La burocrazia ha bisogno di sentirsi controllata e va richiamata costantemente alla direttiva politica stabilita. Questo, certo, è un passo da farsi anche se ricade in quel perfezionamento cui accennavamo.

Un consiglio superiore della rieducazione minorile potrebbe essere considerato in un modo negativo in quanto accentuerebbe il problema del disadattamento, essendo specifico. Sarebbe forse meglio realizzare un consiglio per una politica della gioventù, però naturalmente questo è di là da venire e si rischia di non farlo mai. Quindi, sarei favorevole a questo consiglio della rieducazione e a stabilire i compiti da affidargli.

PELLEGRINO. In questo momento, in prospettiva, l'ente locale, il comune, come può inserirsi nella situazione? Noi abbiamo già un esempio, da lei riferito, quello di Verona. Oltre questo ce ne sono altri nella Repubblica?

COPPOLA, *Segretario nazionale dell'Associazione assistenti sociali del Ministro di grazia e giustizia*. Quando il ragazzo resta in libertà nella famiglia, noi cerchiamo sempre l'appoggio delle risorse locali, siano esse assistenziali, siano tipiche dell'ambiente. Per esempio, nella ricerca del posto di lavoro, dell'alloggio, si cerca l'ausilio del personale tecnico del Comune, quando c'è, perché esso può svolgere un'utile attività; e in questo caso l'assistente sociale del Ministero si trova con i colleghi dell'amministrazione comunale che seguono la stessa famiglia, magari per altri problemi.

Molto dipende dall'organizzazione che la regione darà a queste strutture in materia di servizio sociale; perché se si realizzerà l'unità locale socio-assistenziale coincidente con la unità sanitaria, i suoi compiti saranno molto vasti, perché vi verrebbe inserita anche tutta l'attività di prevenzione, (con l'eventuale intervento supplementare di ser-

vizi specializzati o del Ministero o di altri enti, tutti per determinati casi che richiedono particolari interventi). Però la maggior parte dell'attività dovrebbe essere svolta dall'unità socio-assistenziale locale. Si tratterebbe di un'importante innovazione, perché nel nostro paese si sono sviluppati i servizi di recupero, i servizi di riabilitazione, a scapito di quelli di base, per cui si verifica che l'unica risorsa disponibile in determinate località è la casa di rieducazione; unica risorsa per i ragazzi poveri che nella casa di rieducazione trovano il mezzo per imparare qualche cosa; mentre lo Stato dovrebbe dare dei servizi sociali a tutti i cittadini e chiedere il ricorso agli istituti specializzati soltanto per determinati casi.

PRESIDENTE. Rinrazio il dottor Coppola per la cortese collaborazione.

La seduta termina alle 11.