

SINTESI DEL DOCUMENTO
"ELEMENTI PER LA DEFINIZIONE DEI REQUISITI MINIMI PER IL SERVIZIO SOCIALE
NELL'ENTE LOCALE" (MAGGIO 2022)
PER L'ASSEMBLEA DEI SINDACI DELL'AMBITO DI TREVIGLIO

Il documento rappresenta una ricerca fondamentale condotta dall'Ordine degli Assistenti Sociali della Lombardia per definire standard di qualità in un ambito spesso privo di riferimenti normativi certi. Di seguito si propone una sintesi focalizzata sugli aspetti organizzativi e strategici.

1. Obiettivi e Metodologia della Ricerca

- *Finalità*: Colmare il vuoto normativo riguardante i requisiti strutturali e organizzativi del Servizio Sociale comunale, garantendo equità di trattamento per i cittadini e qualità professionale.
- *Partecipazione*: La ricerca ha coinvolto circa **1.800 assistenti sociali** lombardi (l'81% della popolazione di riferimento), garantendo una base dati solida e generalizzabile.
- *Focus*: Analisi della dimensione organizzativa dell'ente Comune come facilitatore (o ostacolo) degli interventi sociali.

2. Il Contesto dei Comuni e degli Ambiti

- *Disomogeneità*: La gestione dei servizi varia significativamente in base alla dimensione del Comune, portando spesso a una disuguaglianza di opportunità per i cittadini.
- *Modelli Gestionali*: Il servizio può essere gestito direttamente dal Comune o tramite forme associate (Unioni, Aziende Speciali Consortili, Cooperative), con impatti diversi sull'autonomia professionale.

3. Funzioni e Mission: Realtà vs Auspici

- *Situazione Attuale*: Il lavoro è oggi prevalentemente "schacciato" sulla **presa in carico individuale** (93%) e su compiti amministrativi/burocratici (43%).
- *Scenario Auspicato*: Gli operatori richiedono una transizione verso il **lavoro di comunità e di territorio**, orientato alla prevenzione e allo sviluppo di politiche sociali locali, riducendo il carico burocratico non strettamente pertinente.
- *Il Triangolo Politica-Servizio-Cittadinanza*: È fondamentale rispettare la distinzione tra l'indirizzo politico (di pertinenza di Sindaci e Assessori) e la valutazione tecnica/gestionale (esclusiva dei responsabili e dei professionisti).

4. Elementi Critici e Requisiti Minimi


Per garantire un servizio "sufficientemente buono", l'Assemblea dei Sindaci è chiamata a riflettere su alcuni aspetti fondamentali.

- *Carico di lavoro*: Necessità di strumenti oggettivi (come la **cartella sociale informatizzata**) per "pesare" le situazioni e programmare le risorse in modo realistico.
- *Mix di attività*: Promuovere un equilibrio che includa stabilmente attività trasversali come **formazione, supervisione professionale** e partecipazione a tavoli tecnici.
- *Procedure comunali e di Ambito*: Implementare e aggiornare le procedure per rendere chiari i diritti dei cittadini e le procedure operative.

5. Prospettive per l'Ambito

Il documento invita a un confronto serrato con ANCI Lombardia per definire linee guida congiunte. Per i Sindaci dell'Ambito, questo significa:

- Investire nel **rafforzamento del servizio sociale professionale**.
- Supportare l'uso della **digitalizzazione** (cartella sociale) non solo per rendicontare, ma per leggere i bisogni del territorio.
- Garantire **ambienti di lavoro idonei** che tutelino la privacy degli utenti e la sicurezza degli operatori.



QUADERNI DELL'ORDINE

MAGGIO 2022

ELEMENTI PER LA DEFINIZIONE DEI REQUISITI MINIMI PER IL SERVIZIO SOCIALE NELL'ENTE LOCALE

A CURA DI GIULIA GHEZZI

DOCUMENTO ELABORATO DA:
GRUPPO "SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE NEGLI ENTI LOCALI"



ORDINE
ASSISTENTI
SOCIALI
Consiglio Regionale
della Lombardia

Sommario

Elementi per la definizione dei requisiti minimi del Servizio Sociale comunale.....	1
Introduzione	4
La struttura del documento	6
Le fasi della ricerca.....	7
Studio preliminare	7
Interviste qualitative.....	8
La costruzione e il test dello strumento.....	8
Pubblicazione del questionario e numero delle risposte.....	8
Elementi di contesto	11
Comuni e Ambiti	11
Funzioni in capo all'ente locale	13
Destinatari dei servizi e degli interventi comunali	15
Modelli organizzativi.....	17
Rapporto assistenti sociali / popolazione	18
Tipologie contrattuali.....	19
Principali riferimenti in materia	19
Riferimenti normativi.....	19
Indicazioni bibliografiche	20
Risorse on line.....	20
Caratteristiche degli assistenti sociali comunali lombardi	22
Dati socio demografici degli assistenti sociali lombardi	22
Contratto e contesto lavorativo	22
Mission del Servizio Sociale comunale	24
Interventi individuali.....	25
Progettualità territoriali e comunitarie	26
Politiche sociali locali	27
Contesto organizzativo: il livello politico.....	28
Ruoli politici e funzioni.....	28
Qual è il ruolo del Sindaco	28
Qual è il ruolo dell'assessore	29
Qual è il ruolo dei consiglieri.....	29
Definizione dell'indirizzo politico	30
Il triangolo politici / assistenti sociali / cittadinanza	32
Il politico porta al servizio delle situazioni che l'assistente sociale valuta in altro modo	35
Il politico accoglie le lamentele dei cittadini squalificando l'operato del Servizio sociale.....	35
Le relazioni sociali non si portano in Giunta	36
Contesto organizzativo: il livello amministrativo	37

Posizioni sovra-ordinate.....	37
Quando l'assistente sociale ha un ruolo apicale.....	40
Funzione di coordinamento.....	41
Quando l'assistente sociale ha un ruolo sotto-ordinato.....	43
Assistente sociale e livello amministrativo	44
Sportello sociale.....	46
<i>I contenuti del lavoro.....</i>	48
Lavoro sociale	49
Lavoro sociale sul caso: alcune attenzioni	49
Lavoro sociale con il territorio e la comunità	51
Lavoro amministrativo	52
Attività trasversali.....	54
Formazione	55
Supervisione	55
Tavoli tecnici e gruppi di lavoro	56
La composizione del mix	56
Pianificazione degli obiettivi e delle attività	58
Chiarezza degli obiettivi.....	58
Autonomia organizzativa e professionale.....	60
Spazi di confronto adeguati	63
<i>Il carico di lavoro</i>	66
La misurazione del carico di lavoro.....	67
“Pesare” le situazioni già in carico: la cartella sociale informatizzata	69
“Pesare” le nuove situazioni da prendere in carico definendo le procedure	71
Regolamenti comunali, linee guida e Carte dei servizi.	73
Strategie organizzative “spicciole”	75
<i>Gli spazi e la dotazione materiale</i>	77
L'accessibilità e l'accoglienza	78
La tutela della privacy	79
La sicurezza e la prevenzione delle aggressioni	80
<i>La comunicazione</i>	82
La comunicazione tradizionale	82
Nuove forme di comunicazione: social network e messaggistica istantanea	84
<i>Prospettive future</i>	87
Sostenere gli assistenti sociali nel lavoro con il territorio e la comunità	87
Disporre di dati sull'utenza e sul lavoro sociale	87
Definizione di indicazioni sui principali interventi.....	88
Nuove forme di comunicazione digitale	88
Confronto con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).....	88
<i>Conclusioni</i>	89
<i>Bibliografia</i>	91

Introduzione

Questo documento nasce dal lavoro condotto dal Gruppo tematico “Servizio sociale professionale negli enti locali” attivo dal 2018 presso l’Ordine degli Assistenti sociali della Regione Lombardia¹. A partire dal 2019, la riflessione del gruppo si è orientata verso l’individuazione degli standard minimi che devono essere garantiti all’interno di ciascun contesto organizzativo al fine di offrire ai cittadini un Servizio Sociale comunale “sufficientemente buono”.

In Lombardia ogni “Unità di offerta” che costituisce la rete dei servizi sociali-assistenziali è soggetta ad una specifica normativa che ne definisce i requisiti strutturali, gestionali e organizzativi. Tuttavia, non viene data alcuna indicazione relativamente al Servizio Sociale comunale, che è la struttura che espleta tutte quelle funzioni attribuite dalla legge ai Comuni in ordine alla programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche, così come previsto dalla legge quadro di settore (l. 328/2000).

Questo vuoto normativo apre a un duplice problema: da una parte non vengono sufficientemente dettagliati i contorni delle prestazioni e dei servizi da garantire alla cittadinanza, dall’altra non vi sono standard minimi da assicurare al professionista in termini di dotazioni strutturali e assetti organizzativi che lo mettano nella condizione di poter offrire un servizio di qualità. Ciascun Comune può decidere autonomamente come gestire i propri Servizi sociali – sia in termini di obiettivi che di risorse - e questo porta a una grande disomogeneità territoriale che, dal punto di vista dei cittadini, spesso si traduce in disuguaglianza di opportunità.

L’Ordine degli Assistenti sociali della Lombardia ha deciso di occuparsi di questo tema sostenendo il lavoro del gruppo tematico “Servizio sociale professionale negli enti locali” attraverso il finanziamento di un importante progetto di ricerca condotto con la supervisione scientifica della prof.ssa Fargion dell’Università di Trento. La prima parte del lavoro è stata orientata all’analisi delle tematiche più significative e problematiche, al fine di costruire un questionario da rivolgere all’intera comunità professionale lombarda operante nei servizi sociali comunali. Il questionario ha avuto un grande successo ed è stato compilato da quasi 1.800 assistenti sociali (oltre l’80% della popolazione di riferimento). La seconda parte del lavoro è stata dedicata all’elaborazione statistica dei risultati e alla loro disamina, avendo sempre in mente il nuovo Codice deontologico e utilizzandolo come punto di riferimento per prendere posizione sui singoli temi.

Sono state prese in considerazione le diverse dimensioni che interessano il ruolo dell’assistente sociale comunale, dalla *mission* al rapporto con il livello politico e amministrativo, dalla relazione con le posizioni sovra-ordinate a quella con lo sportello sociale, per poi approfondire i contenuti del lavoro sociale, il carico di lavoro, il *setting* e le risorse disponibili.

Il *focus* di questo lavoro è stata la dimensione organizzativa di quello specifico contesto istituzionale che è il Comune. Se il contesto istituzionale stabilisce formalmente il ruolo e la funzione del Servizio sociale, il piano organizzativo rende disponibili le risorse strutturali e crea le condizioni di lavoro necessarie a prendere le decisioni e concretizzare gli interventi; per l’assistente sociale comunale,

¹ Hanno partecipato ai lavori del gruppo le/i seguenti assistenti sociali (in ordine alfabetico): Albergoni Daniela, Caseri Tiziana, Dondè Daniela, Gheza Monica, Ghezzi Giulia, Malle Serenella, Rapisarda Elisa, Restelli Monica, Trabattoni Lorena, Volpe Sandra, Ziliotto Laura, Zolla Alessandro.

conoscere questi due livelli è fondamentale per avere consapevolezza del suo ruolo, della sua autonomia, del suo margine d'azione e della sua discrezionalità (Bertotti, 2016).

D'altra parte, la conoscenza del proprio ruolo e di quello del proprio Servizio sono elementi importanti per aiutare l'assistente sociale ad avere contezza dei limiti personali e della propria organizzazione, evitando di attribuirsi responsabilità o poteri che eccedono il proprio mandato e che possono portare a sentimenti di inadeguatezza o impotenza.

Nel documento sono stati forniti gli strumenti per orientarsi rispetto alle varie tematiche e in alcuni casi sono state espresse indicazioni, pur sapendo che la complessità degli assetti organizzativi e delle storie dei servizi rendono arduo il compito di individuare soluzioni che possano essere valide su tutto il territorio. Ma, al di là delle singole proposte, l'aspetto principale che abbiamo voluto comunicare è l'importanza di mettere a tema e problematizzare le scelte organizzative compiute dall'Ente in cui si lavora, nella consapevolezza che, se non funzionano, possono essere messe in discussione e modificate. Magari non subito, forse non completamente, tuttavia è possibile immaginare un cambiamento.

L'invito che rivolgiamo alla comunità professionale è di aprirsi al dubbio, considerando che anche le consuetudini più datate sono solo la concretizzazione di una delle possibili scelte esistenti, evitando di assumere lo *status quo* come un elemento *dato* e *ovvio*, imm modificabile.

Questo documento è il frutto di un intenso lavoro di studio e ricerca. Tuttavia, non si pone come il punto di arrivo ma piuttosto come punto di partenza per avviare ulteriori confronti con l'intera comunità professionale e tutti gli altri attori coinvolti, diventando strumento per promuovere una formazione specifica sugli aspetti che sono risultati essere più problematici e bisognosi di approfondimenti.

Auspichiamo che questo ingente sforzo possa consegnare nelle mani della comunità professionale uno strumento da utilizzare per orientarsi nelle scelte da compiere quotidianamente, un sostegno nella contrattazione con il proprio ente delle migliori condizioni possibili per esercitare la professione e un contributo affinché ciascun cittadino lombardo possa contare sul migliore Servizio sociale possibile.

La struttura del documento

Nell'impostare questo documento abbiamo *guardato negli occhi* i nostri potenziali destinatari, gli assistenti sociali comunali, e ci siamo sforzati di conciliare l'esigenza di trattare i vari temi in modo semplice, fornendo indicazioni di facile consultazione, con il desiderio di mantenere saldo il legame con i dati della ricerca. Ci premeva infatti *restituire* i risultati del questionario alla comunità professionale, ma senza trasformare questo documento in un rapporto di ricerca che probabilmente avrebbe trovato pochi lettori; d'altra parte, nell'affrontare i diversi aspetti del lavoro sociale in Comune non volevamo limitarci a presentare le nostre conclusioni, senza rendere evidente il percorso di rielaborazione dei dati che ci aveva indotti a formularle. Ci auguriamo che questo nostro tentativo sia riuscito e che la maggior parte dei colleghi possano trovare utile questo nostro sforzo.

Il documento è strutturato nel modo che segue: il **primo capitolo** è relativo agli *elementi di contesto*. Poiché parliamo degli assistenti sociali comunali lombardi, abbiamo voluto innanzitutto fornire alcune informazioni di base relative al contesto lombardo e al Servizio Sociale comunale.

Il **secondo capitolo** presenta i dati relativi alle caratteristiche socio-demografiche degli assistenti sociali e ai loro contesti lavorativi. I dati si riferiscono agli assistenti sociali che hanno risposto al questionario ma, come abbiamo visto, trattandosi dell'81% dell'universo di riferimento essi possono essere generalizzati all'intera popolazione degli assistenti sociali comunali lombardi.

Nei **capitoli successivi** vengono analizzate le diverse dimensioni del Servizio Sociale comunale: i primi tre capitoli prendono in esame la **mission** del Servizio, per poi concentrarsi sui **diversi livelli presenti** (livello politico e amministrativi) nonché sulle **relazioni all'interno della struttura amministrativa** (rapporto con posizione sovra-ordinata, con gli impiegati e gli sportelli sociali).

Negli **ultimi quattro capitoli** si considerano i **contenuti del lavoro** e il problema della misurazione del **carico di lavoro**, nonché il **contesto** all'interno del quale esso si svolge e le **modalità comunicative** utilizzate.

I capitoli non sono strettamente riconducibili alle sezioni del questionario, ma rispondono ad un'esigenza di chiarezza espositiva; analogamente, i risultati riferiti ad alcune domande del questionario sono stati "spacchettati" e analizzati separatamente laddove era funzionale ai contenuti dei paragrafi.

All'interno dei capitoli, ciascun paragrafo è riferito ad uno specifico tema e parte da un'iniziale **presentazione dei risultati** del questionario, per poi eventualmente fare riferimento al **Codice deontologico** e presentare infine delle **riflessioni di sintesi**. La presenza di box con contenuti standard (i risultati della ricerca, il Codice deontologico e gli approfondimenti bibliografici) è stata pensata per semplificare la consultazione e permettere una facile individuazione dei contenuti di interesse.

Nell'analizzare i dati della ricerca, è stata spesso utilizzata la **variabile "dimensione del Comune"** poiché in tanti casi è risultata funzionale ad inquadrare le risposte: la grandezza dell'ente locale in cui gli assistenti sociali lavorano, infatti, condiziona le loro risposte e motiva le loro scelte.

Le fasi della ricerca

Le pagine che seguono sono il risultato del lavoro di ricerca che il Gruppo tematico “Servizio sociale negli enti locali”, attivo presso il CROAS lombardo, ha svolto dal 2020 al 2022, anche attraverso una collaborazione con la prof.ssa Silvia Fargion dell’Università di Trento.

La ricerca si è svolta in diversi momenti:

1. nella **fase iniziale** (gennaio-maggio 2020) il gruppo ha enucleato un insieme di elementi da approfondire perché particolarmente complessi o dilemmatici, partendo sia dalla propria esperienza personale che dall’analisi dei quesiti presentati all’Ordine negli anni precedenti;
2. in una **seconda fase** (maggio-ottobre 2020), il gruppo ha condiviso le proprie riflessioni con la prof.ssa Fargion, la quale ha effettuato delle interviste in profondità a 12 membri del gruppo per definire maggiormente i contorni degli argomenti da trattare;
3. **successivamente** (novembre 2020-gennaio 2021), al fine di comprendere quale fosse la situazione presente nei servizi sociali comunali, il gruppo ha costruito insieme alla prof.ssa Fargion un questionario da rivolgere all’intera popolazione degli assistenti sociali comunali lombardi;
4. il **questionario** è stato messo on line il 15 febbraio 2021 ed è stato ritirato il 22 marzo 2021;
5. l’**ultima fase** (aprile-dicembre 2021) è stata dedicata alla pulitura dei dati, alla loro analisi statistica, alla loro rielaborazione da parte del gruppo e alla stesura di questo documento principalmente da parte della coordinatrice del gruppo, Giulia Ghezzi.

Nei paragrafi successivi approfondiamo le singole fasi per dar conto più compiutamente dell’ingente lavoro svolto.

Studio preliminare

Nei primi mesi del 2020 il Gruppo tematico “Servizio sociale negli enti locali” si è incontrato più volte per mettere a fuoco l’oggetto da indagare attraverso il lavoro di ricerca: vi era una diffusa consapevolezza di quanto i contesti lavorativi di ciascuno fossero differenti, pur lavorando tutti all’interno della stessa tipologia di ente, il Comune, ed è perciò maturata la necessità di “fare il punto” sulla **situazione lombarda** per poi prendere una posizione come comunità professionale. Le riflessioni del gruppo sono state integrate dalla lettura dei quesiti deontologici inviati dagli iscritti all’Ordine negli anni precedenti².

L’Ordine ha incaricato la prof.ssa Fargion a svolgere la supervisione scientifica del lavoro, al fine di arrivare alla costruzione di un questionario e ad un’analisi dei dati che fossero corretti anche da punto di vista della metodologia della ricerca. Insieme alla prof.ssa Fargion il Gruppo ha identificato le aree critiche, costruendo una **griglia di contenuti** che sono stati ulteriormente oggetto di approfondimento attraverso interviste singolarmente condotte dalla prof.ssa Fargion con i membri del Gruppo.

² Ringraziamo il consigliere Riccardo Bruno per il prezioso lavoro di raccolta dei quesiti svolto per conto della Commissione Etico-Deontologica.

Interviste qualitative

Le interviste in profondità hanno permesso di individuare alcuni **temi ricorrenti e significativi**, in particolare:

1. Il rapporto tra l'assistente sociale e il politico, sia rispetto alle scelte di risorse e budget che rispetto al tema della vicinanza / ingerenza;
2. Il rapporto tra l'assistente sociale e le posizioni sovra-ordinate, con riferimento al suo ruolo di mediazione / negoziazione con gli altri soggetti (politici, amministrativi, terzi) e di "protezione" dell'autonomia dell'assistente sociale;
3. Il ruolo del cosiddetto *middle management*, quando funziona bene e quando no;
4. Il rapporto tra l'assistente sociale e gli impiegati amministrativi: le modalità di distribuzione dei compiti e di ricomposizione del lavoro;
5. Gli spazi di autonomia della professione: la scelta delle attività e della metodologia professionale, l'organizzazione del tempo e la possibilità di scegliere i progetti su cui lavorare;
6. Il progetto professionale, cioè la *mission* del Servizio Sociale comunale;
7. Il carico di lavoro: la necessità e difficoltà di misurarlo;
8. Le risorse ritenute essenziali per lavorare bene, sia in termini pratici che simbolici;
9. La figura del coordinatore;
10. La presenza di procedure per definire i contorni delle varie prese in carico e l'organizzazione generale dell'ufficio.

Questi elementi sono stati il punto di partenza per la costruzione del questionario di ricerca.

La costruzione e il test dello strumento

Una volta definite le aree da indagare, la prof.ssa Fargion e il Gruppo hanno lavorato alla costruzione di un questionario da rivolgere alla comunità professionale: questa operazione è stata particolarmente complessa per la difficoltà di formulare delle domande che potessero essere comprese in modo univoco e non ambiguo da tutti gli assistenti sociali, a prescindere dal loro contesto organizzativo di appartenenza (il che ha ulteriormente confermato la convinzione della grande variabilità esistente tra Comune e Comune).

Definita una **prima versione** del questionario, essa è stata sottoposta a test attraverso la somministrazione ad un gruppo di colleghi appartenenti a diverse realtà lavorative: questo ha permesso un'ulteriore limatura delle domande, al fine di renderle più chiare e semplici. Il questionario è stato quindi caricato sulla piattaforma messa a disposizione dall'Università di Trento ed è stato nuovamente testato per verificare l'assenza di problemi informatici. Dopo la loro completa risoluzione, è stato quindi reso pubblico.

Pubblicazione del questionario e numero delle risposte

Il questionario è stato indirizzato esplicitamente agli assistenti sociali iscritti all'Ordine della Regione Lombardia che al momento della compilazione prestavano servizio all'interno di un Comune lombardo.

La pubblicazione del questionario è stata accompagnata da un'intensa campagna informativa attraverso i canali ufficiali dell'Ordine (email massiva, sito e pagina social) e tramite i singoli membri del Gruppo che si sono attivati per invitare i colleghi alla compilazione.

Il questionario è stato **accreditato** dall'Ordine nazionale e, come da regolamento, per la sua compilazione sono stati assegnati due crediti formativi (di cui uno deontologico). I dati richiesti per il riconoscimento dei crediti formativi (nominativo e codice fiscale) sono stati successivamente eliminati per anonimizzare le risposte; i dati sono comunque stati trattati solo in modo aggregato e nel rispetto della normativa sulla privacy.

Il questionario ha compreso **78 domande suddivise in 10 sezioni**:

1. Dati iniziali;
2. Servizio sociale e livello politico;
3. Servizio sociale e gerarchia amministrativa;
4. Servizio sociale e coordinamento;
5. Servizio sociale e impiegati amministrativi;
6. Il servizio sociale in Comune;
7. Spazi di autonomia dell'assistente sociale;
8. Contenuti e carichi di lavoro;
9. Risorse minime necessarie;
10. Procedure e servizio sociale

La maggior parte delle domande chiedeva di esprimersi **sia rispetto alla situazione vissuta attualmente che rispetto alla situazione auspicata** (nel caso il rispondente fosse impegnato in più Comuni è stato chiesto di riferirsi al Comune nel quale stava svolgendo il maggior numero di ore). Se la situazione attuale fosse stata ottimale le risposte sarebbero state uguali, viceversa se la situazione attuale non fosse stata ottimale le risposte sarebbero state differenti.

La stragrande maggioranza dei questionari sono stati **compilati integralmente** e ha richiesto all'incirca il tempo stimato: questo risultato è stato possibile grazie al lavoro di elaborazione e chiarificazione delle domande. I questionari che sono stati ritenuti validi successivamente al lavoro di "pulitura" dei dati sono stati **1.775**.

Un numero sicuramente molto alto, ma da riferire a quale universo di popolazione? In altre parole, quanti sono gli assistenti sociali che operano all'interno dei servizi sociali comunali in Lombardia? Fino al 2018 questo dato non era disponibile poiché nessun organismo ne aveva disposto la rilevazione. Nel 2017, la legge istitutiva del Reddito di Inclusione ha introdotto l'obbligo per le Regioni di redigere un proprio piano per la lotta alla povertà³ e per gli Ambiti territoriali di adottare atti di programmazione in attuazione del Piano regionale⁴. Anche la Regione Lombardia ha emanato le proprie "Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018/2020"⁵ e ha dato indicazioni agli Ambiti per le loro programmazioni locali⁶.

Nel 2020, in occasione dell'aggiornamento delle linee guida, la Regione Lombardia ha analizzato i Piani di Attuazione Locali (PAL) redatti dagli Ambiti territoriali, nei quali erano indicati gli interventi previsti per il rafforzamento del Servizio sociale professionale. Nei PAL, gli Ambiti territoriali hanno dichiarato che il numero degli assistenti sociali in forze nei diversi servizi di competenza comunale

³ Articolo 14, comma 3, del Decreto legislativo n. 147/2017.

⁴ Articolo 13, comma 2, lettera d) del Decreto legislativo n. 147/2017.

⁵ D.g.r. 16 ottobre 2018 - n. XI/662.

⁶ Circolare regionale del 17/12/2018 – n. 9 "Programmazione locale in attuazione delle linee di sviluppo delle politiche regionali di contrasto alla povertà".

erano 1.750 (1: 5.735 ab) prima del rafforzamento previsto dal PON - Avviso 3/2016, sono diventati 1.891 (1: 5.307 ab) con le risorse PON e, grazie al Fondo Povertà, diventeranno **2.187** (1: 4.096 ab) a partire dal 2019⁷.

Sebbene non sia stata effettuata una rilevazione sul numero degli assistenti sociali effettivamente impegnati nei servizi sociali comunali nel 2021, riteniamo che il numero di 2.187 sia da considerare verosimile per due motivi: perché è stato dichiarato dagli stessi Ambiti territoriali, che sono la struttura più vicina ai Comuni che li compongono e quindi conoscono direttamente il dato che forniscono, e perché dal 2019 al 2021 c'è stato un lasso di tempo ragionevole per consentire lo svolgimento delle procedure di selezione e reclutamento del personale che gli stessi Ambiti avevano dichiarato di voler assumere.

Se il dato di 2.187 assistenti sociali può essere considerato come la nostra popolazione di riferimento, l'aver ottenuto 1.775 risposte significa **un risultato pari all'81,2% della popolazione di riferimento**. Questa notevole percentuale consente di ritenere i dati generalizzabili, nonché di considerare la presente ricerca come particolarmente significativa nel panorama delle indagini sul tema.

Questo risultato così significativo va attribuito all'intenso lavoro svolto da tutti membri del Gruppo, che si sono spesi con generosità e passione, e alla comunità professionale lombarda che ha saputo cogliere il senso e l'importanza di questa ricerca.

⁷ Dati contenuti nell'Allegato A) della D.g.r. 3152/2000 (www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/13c2c79a-8367-4d82-ba09-966d2e6121e3/ALLEGATO+A+FONDO+POVERTA%27.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-13c2c79a-8367-4d82-ba09-966d2e6121e3-nlKV6k0)

Elementi di contesto

Prima di parlare di Servizio Sociale comunale vogliamo dare alcuni elementi di contesto all'interno dei quali collocare il ragionamento, cominciando con alcuni dati quantitativi relativi ai Comuni, per poi passare alle funzioni in capo all'ente locale, ai destinatari dei servizi e degli interventi comunali, ai modelli organizzativi con cui i Comuni possono erogare le prestazioni, al rapporto numerico tra assistenti sociali e popolazione, per finire con le tipologie contrattuali con cui possono essere inquadrati gli assistenti sociali. Tutti questi dati concorrono non solo a tratteggiare lo sfondo, ma anche a rendere conto della variabilità delle situazioni e che quindi, quando si ragiona di Servizio Sociale comunale, si fa riferimento a un universo ampio e composito. Conclude il capitolo un breve paragrafo dedicato a chi vuole approfondire l'argomento sia dal punto di vista normativo che bibliografico, restando aggiornato sull'attualità.

Comuni e Ambiti

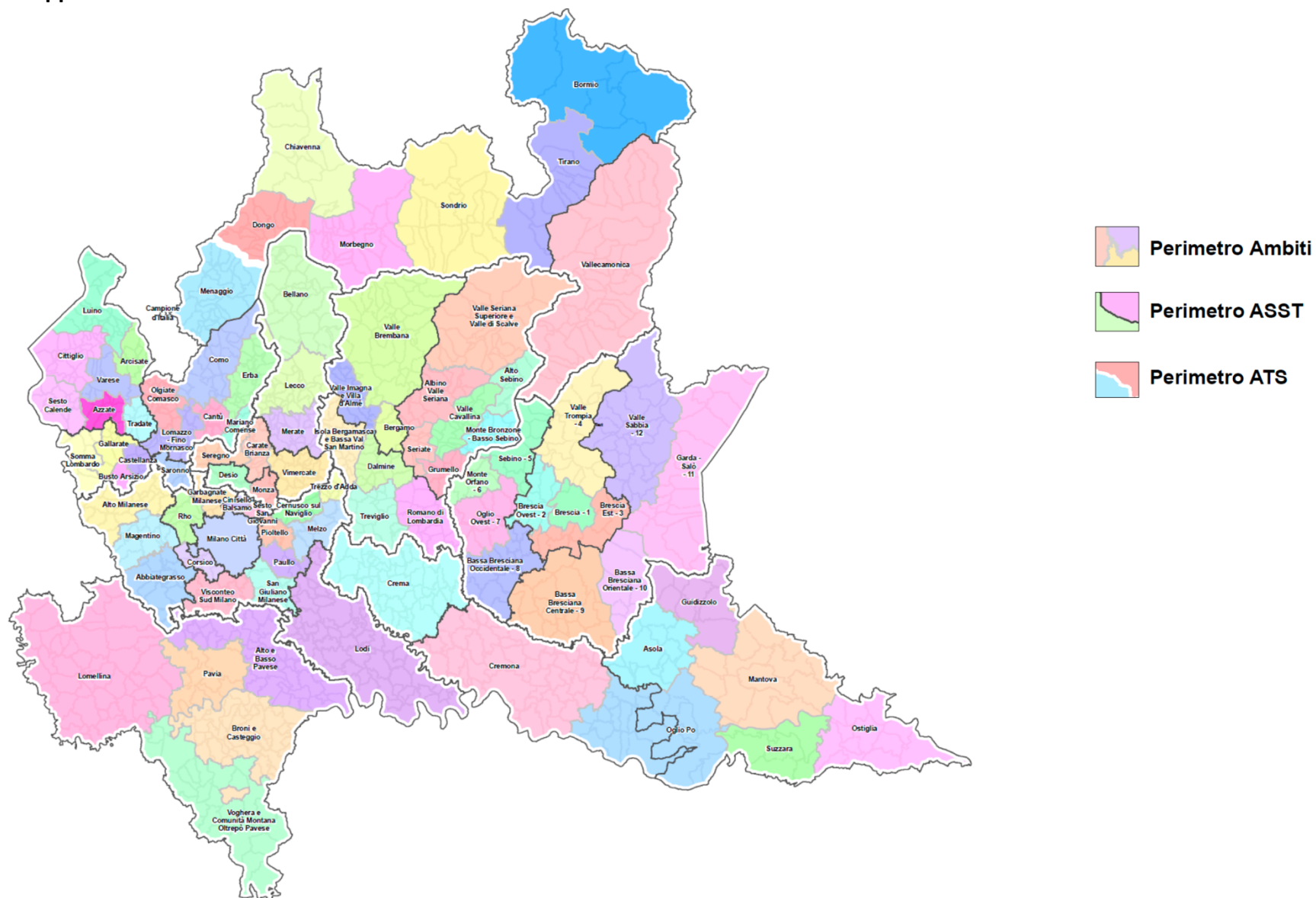
Al primo di gennaio del 2021 in Lombardia vi erano **9.981.554 persone residenti e 1.506 Comuni**.

Nella tabella seguente indichiamo la dimensione dei Comuni e il loro numero, sia in valore assoluto che percentuale.

Dimensione Comune	n. Comuni (valore assoluto)	n. Comuni (valore %)
Fino a 5.000	1.034	68,7%
5.001 - 20.000	398	26,4%
20.001 - 60.000	62	5,1%
60.001 - 100.000	8	0,5%
oltre 100.001	4	0,3%
TOT	1.506	100

Secondo quanto previsto dalla legge quadro sugli interventi e i servizi sociali (l. 328/00), i Comuni sono raggruppati in Ambiti territoriali. In Lombardia sono attualmente presenti **91 Ambiti**, come rappresentato nella mappa sottostante.

Mappa dei 91 Ambiti territoriali lombardi



Fonte: DGR n° XI / 4563 del 19/04/2021 “Approvazione delle linee di indirizzo per la programmazione sociale territoriale per il triennio 2021-2023”.

Funzioni in capo all'ente locale

Le funzioni in capo all'ente locale sono sostanzialmente contenute in tre norme.

Il **decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977** trasferisce agli enti locali le funzioni di "beneficienza pubblica" e "assistenza scolastica".

Il **decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998**⁸ chiede alle Regioni di conferire ai Comuni le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali relativi a:

- a) i minori, inclusi i minori a rischio di attività criminose;
- b) i giovani;
- c) gli anziani;
- d) la famiglia;
- e) i portatori di handicap, i non vedenti e gli audiolesi;
- f) i tossicodipendenti e alcooldipendenti;
- g) gli invalidi civili, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 130 dello stesso decreto legislativo.

Nonché le funzioni e i compiti relativi alla promozione ed al coordinamento operativo dei soggetti e delle strutture che agiscono nell'ambito dei "servizi sociali", con particolare riguardo a:

- a) la cooperazione sociale;
- b) le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB);
- c) il volontariato.

La **legge 328/2000** stabilisce che i Comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. In particolare, spetta ai comuni:

- a) la programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete;
- b) l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche;
- c) l'autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture socio assistenziali a ciclo residenziale e semiresidenziale;
- d) la definizione dei parametri di valutazione;
- e) la promozione delle risorse della collettività;
- f) il coordinamento e l'integrazione degli enti che operano nell'ambito di competenza locale;
- g) il controllo e la valutazione della gestione dei servizi;
- h) la promozione di forme di consultazione allargata;
- i) garantire la partecipazione dei cittadini al controllo della qualità dei servizi.

In base a queste normative i Comuni attuano le proprie politiche socio-assistenziali in tutti gli ambiti relativi alla fragilità dei residenti e della comunità di riferimento. Nell'*Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati* condotta annualmente dall'ISTAT vengono identificate queste **aree di intervento**:

1. Famiglia e minori
2. Disabili
3. Dipendenze

⁸ Articolo 132, comma 1 www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-03-31;112~art132-com1

4. Anziani
5. Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti
6. Povertà, disagio adulti e senza dimora
7. Multiutenza

L'**elenco delle prestazioni sociali** del nostro sistema di welfare sociale e previdenziale, nel quale sono comprese le prestazioni e i servizi comunali, è stato pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2014⁹ e integrato nel 2018¹⁰.

I **livelli essenziali delle prestazioni sociali** (LEPS), già definiti dalla legge 328/2000, hanno faticato a trovare una concreta attuazione in quanto enunciati in modo troppo generico e privi di specifica copertura finanziaria. Solo con la normativa in materia di contrasto alla povertà (D.Lgs. 147/2017 sul Reddito di inclusione), sono stati definiti formalmente i primi livelli essenziali delle prestazioni¹¹. La legge di bilancio 2021 ha inoltre stabilito come livello essenziale il rapporto di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Il recente Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-23 compie uno straordinario passo in avanti: individua un primo gruppo di LEPS e identifica precisamente le fonti di finanziamento con cui darne concreta attuazione.

Nella pagina che segue riportiamo integralmente la **tabella contenuta nel Piano nazionale**, molto utile per una visione d'insieme.

⁹ Decreto 16 dicembre 2014, n. 206 "Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza" (www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/03/10/15G00038/sg%20).

¹⁰ www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/Casellario_assistenza_nuove_categorie_prestazioni.pdf

¹¹ Segnatamente: i servizi per la valutazione multidimensionale; il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti.

Tabella 1.1 - LEPS e principali azioni di potenziamento					
Intervento	sigla	tipologia	Servizio / Trasf Monet	Ambito di trattazione nel piano sociale (1)	Principali fonti di finanziamento nazionale (2)
Utilizzo dell'ISEE quale means test	ISEE	LEPS	S	PSN	bilancio
Servizio sociale professionale		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, FNPS, PON Inclusion, Fondo solidarietà comunale
Potenziamento professioni sociali		Potenziamento	S	PSN	FNPS, Fondo Povertà, PON Inclusion, Fondo solidarietà comunale
Pronto intervento sociale		LEPS	S	PPOV	React, Fondo povertà, FNPS, PON Inclusion
Punti unici di accesso	PUA	Potenziamento	S	PSN	FNPS, FNA
Valutazione multidimensionale e progetto individualizzato		LEPS/Potenziamento	S	PSN PPOV	FNPS, Fondo povertà, PON Inclusion, POC
Supervisione personale servizi sociali		LEPS	S	PSN	PNRR, FNPS
Dimissioni protette		LEPS	S	PSN / PNA	PNRR, FNPS, FNA
Prevenzione allontanamento familiare	PIPPI	LEPS	S	PSN	PNRR, Fondo povertà
Garanzia Infanzia		Potenziamento	S	PSN	PON Inclusion
Promozione rapporti scuola territorio	GET UP	Potenziamento	S	PSN	FNPS, POC, Pon Inclusion
Careleavers		Potenziamento	S	PSN - PPOV	Fondo povertà
Sostegno monetario al reddito	Rdc / Assegno sociale	LEPS	TM	PPOV	Bilancio (Fondo per il Rdc)
Presa in carico sociale / lavorativa	Patto inclusion sociale/lavorativa	LEPS	S	PPOV	Fondo povertà, PON Inclusion
Sostegno alimentare	FEAD	Potenziamento	S	PPOV	FEAD, REACT, PON Inclusion 2021-2027
Housing first		Potenziamento	S	PPOV	PNRR, Fondo povertà
Centri servizio per il contrasto alla povertà	Stazioni di posta	Potenziamento	S	PPOV	PNRR, Fondo povertà
Servizi per la residenza fittizia		LEPS	S	PPOV	Fondo povertà
Progetti dopo di noi x categorie prioritarie		Obb servizio	S	PNA	Fondo dopo di noi
Progetti dopo di noi e vita indipendente		Potenziamento/LEPS	S	PNA	PNRR, FNA, Fondo dopo di noi
Indennità di accompagnamento		LEPS	TM	PNA	bilancio pubblico
Servizi per la non autosufficienza		Potenziamento/LEPS	S	PNA	FNA, risorse dedicate

Note/Legenda. (1) PSN Piano sociale nazionale (cap.2); PPOV Piano per la lotta alla povertà (cap. 3); PNA Piano per le non autosufficienze (cap. 4, che si aggiungerà nel 2022)). (2) FNPS: Fondo nazionale per le politiche sociali; FNA Fondo per le non autosufficienze; PNRR Piano nazionale di Ripresa e Resilienza; REACT EU Programma Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe; FEAD Fondo europeo aiuti agli indigenti; POC Piano Operativo Complementare Inclusion.

Fonte: Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-23 (pag. 11).

Destinatari dei servizi e degli interventi comunali

Secondo la legge quadro nazionale¹², hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i **cittadini italiani** e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i **cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea** ed i loro familiari, nonché gli **stranieri**, individuati ai sensi

¹² Legge 8 novembre 2000 n. 328 – art. 2 “Diritto alle prestazioni”.

dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286¹³. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112¹⁴”.

La **legge regionale**¹⁵ precisa che accedono alla rete delle unità d'offerta sociali e socio-sanitarie:

- a) i cittadini italiani residenti nei comuni della Lombardia e gli altri cittadini italiani e di Stati appartenenti all'Unione europea (UE) temporaneamente presenti;
- b) i cittadini di Stati diversi da quelli appartenenti alla UE, in regola con le disposizioni che disciplinano il soggiorno e residenti in Lombardia, i profughi, i rifugiati, i richiedenti asilo, gli stranieri con permesso umanitario ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), gli apolidi, i rimpatriati e comunque coloro che beneficiano di una forma di protezione personale, riconosciuta a livello internazionale;
- c) le persone diverse da quelle indicate nelle lettere a) e b), comunque presenti sul territorio della Lombardia, allorché si trovino in situazioni tali da esigere interventi non differibili e non sia possibile indirizzarli ai corrispondenti servizi della regione o dello Stato di appartenenza. Sono sempre garantite la tutela della maternità consapevole e della gravidanza e la tutela delle condizioni di salute e sociali del minore.

All'interno di questo quadro, che si riferisce genericamente agli interventi disposti all'interno dello Stato e della Regione, si inserisce quanto di competenza comunale.

Gli interventi e i servizi disposti dal Servizio Sociale del Comune si rivolgono di norma alla **popolazione residente**, sia di minore che di maggiore età, a prescindere dalla cittadinanza come indicato dalla legge regionale sopra riportata.

Ci sono però alcune **situazioni particolari**, in cui il Servizio Sociale comunale è tenuto a prendere in carico anche persone sprovviste del requisito della residenza ma presenti nel territorio, quando esse si trovino in situazioni emergenziali e non differibili, o che richiedano la tutela immediata dell'incolumità e della salute della persona (compresa l'eventuale attivazione di forma di protezione giuridica). Ci riferiamo a questi soggetti:

- **minori stranieri non accompagnati** (MSNA) trovati in stato d'abbandono nel territorio comunale¹⁶ (per approfondire, si vedano il Vademecum per l'accoglienza dei MSNA

¹³ Legge 6 marzo 1998, n. 40 - Art. 41 (Assistenza sociale). “1. Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti.

¹⁴ D. lgs. 31 marzo 1998 n. 112 Art. 129 “1. Ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono conservate allo Stato le seguenti funzioni: [...] h) Gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, nonché di ricetto ed assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere”.

¹⁵ Legge regionale 12 marzo 2008 n. 3 – Art. 6 “Accesso alla rete”.

¹⁶ Lo Stato supporta economicamente i Comuni per l'accoglienza prestata a favore dei minori in strutture dedicate. Il Ministero dell'Interno eroga trimestralmente ai Comuni che ne fanno richiesta, per il tramite delle Prefetture, un contributo giornaliero per ospite di 45€. Tale importo è stato definito dall'accordo preso dalla Conferenza Stato Regioni nel 2014 (www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n.25_intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf)

predisposto dal Ministero nel 2021¹⁷ e la scheda di sintesi predisposta dalla Camera dei deputati¹⁸)

- **persone senza dimora** (cosiddetti *homeless*)¹⁹;
- **cittadini cancellati per irreperibilità** senza il trasferimento della residenza in altro Comune.

In tali casi gli interventi possono riguardare forme di accoglienza temporanea presso strutture, erogazioni economiche (ad es: per garantire un rientro nel territorio d'origine) o, nei casi estremi, la degna sepoltura.

Oltre ai residenti e alle situazioni particolari, una terza categoria di destinatari sono **le persone residenti in un altro Comune** il cui servizio sociale non ha la possibilità di intervenire direttamente con tempestività, ad esempio perché troppo lontano. In tale circostanza è opportuno e necessario condividere con l'altro Comune gli interventi d'urgenza da avviare, richiedendone l'assunzione degli oneri di assistenza corrispondenti secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

Il **segretariato sociale** professionale è invece un servizio che viene offerto a chiunque ne faccia richiesta, **senza vincolo di residenza**.



Lo dice il Codice

Titolo II - Principi generali della professione

(...) 8. L'assistente sociale riconosce la centralità e l'unicità della persona in ogni intervento; considera ogni individuo anche dal punto di vista biologico, psicologico, sociale, culturale e spirituale, in rapporto al suo contesto di vita e di relazione.

9. L'assistente sociale svolge la propria azione professionale senza fare discriminazioni e riconoscendo le differenze di età, di genere, di stato civile, di orientamento e identità sessuale, di etnia, di cittadinanza, di religione, di condizione sociale e giuridica, di ideologia politica, di funzionamento psichico o fisico, di salute e qualsiasi altra differenza che caratterizzi la persona, i gruppi o le comunità. Consapevole delle proprie convinzioni e appartenenze personali, non esprime giudizi di valore sulla persona in base alle sue caratteristiche o orientamenti e non impone il proprio sistema di valori.

10. L'assistente sociale riconosce le famiglie, nelle loro diverse e molteplici forme ed espressioni, nonché i rapporti elettivi di ciascuna persona, come luogo privilegiato di relazioni significative (...)

Modelli organizzativi

Ai fini dell'esercizio delle funzioni sociali di propria competenza istituzionale i Comuni possono organizzarsi al loro interno in modi diversi, assumendo direttamente degli assistenti sociali oppure erogando il servizio tramite altri soggetti. Questi sono:

¹⁷ www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/vademecum_operativo_per_la_presa_in_carico_e_laccoglienza_dei_msn_def.pdf

¹⁸ www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf

¹⁹ L'art. 2, comma 3 della L. 1228 del 24 dicembre 1954, nota come "legge anagrafica" stabilisce che "la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo nel Comune di nascita". Il Piano Sociale Nazionale 2021-23 ha definito che la residenza è un LEPS.

- Unioni di Comuni ai sensi dell'art. 32 D. Lgs. 267/2000 e Comunità montane ai sensi dell'artt. 27-28-29 del D. Lgs. 267/2000 (enti a cui i Comuni stessi partecipano o di cui si servono per l'esercizio delle funzioni sociali di cui sono titolari);
- Azienda Speciale o Azienda Servizi alla Persona, ai sensi dell'art. 114 del D. Lgs. 267/2000 (ente strumentale del Comune);
- Istituzione ai sensi dell'art. 114 del D. Lgs. 267/2000 (organismo strumentale del Comune);
- Consorzi per la gestione di servizi socioassistenziali e sociosanitari o Società della Salute, art. 31 D. Lgs. 267/2000;
- Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona, art. 31 e 114 del D. Lgs. 267/2000;
- Comune capofila, in caso di convenzione associativa di cui all'art. 30 del D. Lgs. 267/2000;
- Società in house (con natura giuridica di società di diritto privato, sotto alcune condizioni possono essere considerata uno strumento per la gestione operativa dei servizi, orientata al perseguimento di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto della missione pubblica);
- Fondazioni di partecipazione (soggetti di diritto privato senza finalità di lucro, che utilizzano il proprio patrimonio per finalità di pubblica utilità).

Le funzioni in capo ai Comuni sono sempre le stesse, ma le scelte organizzative determinano situazioni lavorative anche molto diverse.

Rapporto assistenti sociali / popolazione

Il primo riferimento preciso relativo alla presenza degli assistenti sociali territoriali è contenuto nel **“Piano per gli interventi dei Servizi Sociali di contrasto alla povertà – 2018/20”** che ritiene *“prioritario assicurare un numero congruo di assistenti sociali, quantificabile in almeno un assistente ogni 5.000 abitanti”* (pag. 11) e stabilisce dei finanziamenti specifici per raggiungere questo obiettivo²⁰. Queste azioni hanno reso finalmente esigibile quel livello essenziale delle prestazioni che era stato formulato nel 2000 dalla legge quadro (l. 328), ma che non era stato mai dettagliato nei suoi contenuti né, tantomeno finanziato.

La **legge di bilancio per il 2021**²¹ ha ulteriormente rafforzato l'obiettivo 1:5.000, introducendo un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti e stanziando finanziamenti generosi per indurre i Comuni all'assunzione, chiarendo che l'intento del legislatore «non è soltanto quella di promuovere e incentivare il raggiungimento di un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale di base pari a un operatore ogni 5.000 abitanti, ma anche di raggiungere tale obiettivo mediante personale assunto stabilmente dagli enti locali titolari delle funzioni sociali, al fine di dare continuità al servizio²²». Il finanziamento, a valere sul Fondo povertà, ha natura strutturale e non riguarda solo le nuove assunzioni.

La **legge di bilancio per il 2022** infine stabilisce che le assunzioni di assistenti sociali finanziate dal Fondo di solidarietà comunale (nella sua parte destinata al rafforzamento dei Servizi sociali) sono da ritenersi in deroga ai vincoli di contenimento della spesa del personale²³. Questo ulteriore elemento ha reso concretamente possibile l'assunzione del personale da parte di molti enti.

²⁰ PON Inclusionione – Avviso 3 / 2016 (<https://poninclusionione.lavoro.gov.it/progetti/gestione-progetti/avviso3>).

²¹ Art. 1 comma 797 Legge 178/2020.

²² FAQ 31.05.21 (www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Documents/FAQ-AS.pdf).

²³ Art. 1 comma 735 Legge 234/2021.

Tipologie contrattuali

Anche rispetto alla tipologia di contratto possono esserci delle differenze, poiché gli assistenti sociali impegnati nei Servizi sociali comunali possono avere questi **inquadramenti contrattuali**:

- Assunzione a tempo indeterminato
- Assunzione a tempo determinato
- Regime di libera professione (Partita iva)
- Contratto formazione lavoro
- Contratto a progetto
- Contratto di lavoro flessibile (borsa lavoro)
- Somministrazione – lavoro interinale

A prescindere dal contratto, nei casi sopra citati il datore di lavoro è il Comune.

Diverso è invece il caso in cui **il datore di lavoro è un altro soggetto**. Questo avviene quando il Comune si avvale della possibilità di erogare i propri servizi in altro modo e cioè tramite:

- appalti o concessioni stipulate dai soggetti erogatori accreditati e/o convenzionati per l'erogazione delle prestazioni di assistenza sociale (assistenti sociali dipendenti da soggetti privati o del Terzo Settore);
- stipula di contratti o convenzioni per la gestione dei servizi sociali di competenza e/o per l'erogazione delle prestazioni di assistenza sociale, ai sensi del Codice dei Contratti di cui al D. lgs n.50/2016 e seguenti modifiche e integrazioni. o del Codice del terzo settore di cui al D. Lgs. 117/2017 e seguenti modifiche e integrazioni.

Principali riferimenti in materia

Per coloro che desiderano avere riferimenti più precisi e approfonditi indichiamo le principali norme in materia, nonché i testi più significativi di riferimento. Da ultimo, diamo alcune indicazioni relative a siti specialistici e testate giornalistiche *on line*, molto utili per seguire il dibattito in continua evoluzione sui temi del welfare.

Riferimenti normativi

La normativa di riferimento è piuttosto ampia e in continuo aggiornamento, tuttavia riteniamo imprescindibile fare riferimento ad alcune leggi:

- **Costituzione, Titolo V** della parte seconda - artt. 114-133 modificata dalla Legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001²⁴
- **Legge 8 novembre 2000, n. 328** “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”
- **Legge regionale 12 marzo 2008, n. 3** “Governo della rete del sistema d'offerta sociale e sociosanitario”
- **Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267** “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”

²⁴ Per un approfondimento del processo di decentramento dei servizi sociali si veda il capitolo di Burgalassi e Melchiorre “La morfologia del sistema locale di welfare” contenuto nel testo “La pratica del welfare locale” (Giovannetti, Gori, Pacini, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna RN, 2014).

- **Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112** “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali”
- **Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023**

Vogliamo sottolineare che norme, regolamenti e linee guida hanno un ruolo molto importante nel definire il ruolo del Servizio Sociale comunale: è fondamentale che l'assistente sociale ne sia consapevole per individuare quei **margini di discrezionalità e autonomia decisionale** che gli consentono di *umanizzare* la norma, adattandola ai bisogni specifici delle persone al fine di esercitare eticamente la funzione di *gatekeeper* (Bertotti, 2016).

Indicazioni bibliografiche

Anche in ambito bibliografico i testi sono molti; tuttavia, facendo riferimento allo specifico contesto del Servizio Sociale comunale proponiamo tre testi di base, utili per un primo orientamento:

- **Il Servizio sociale in Comune**, a cura di Teresa Bertotti con la collaborazione di Giulia Ghezzi, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RM), 2016.
Questo libro costituisce il primo testo espressamente dedicato al lavoro sociale in Comune e offre spunti importanti per sapersi muovere con competenza e riflessività
- **Diritto dei Servizi sociali**, Massimiliano Gioncada, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RM), 2011.
In un contesto in cui la dimensione giuridica è così importante, questo testo è il riferimento principale perché affronta in modo chiaro e sistematico tutti i principali ambiti di interesse.
- **Linee guida e procedure di servizio sociale**, Maria Luisa Raineri e Francesca Corradini, Erickson, Trento, 2019.
Questo testo riporta in maniera sistematizzata le indicazioni operative da seguire in ottemperanza alle leggi di settore, agli orientamenti dell'ente e ai regolamenti di servizio, rappresentando l'applicazione concreta della metodologia del servizio sociale.

Un'ulteriore risorsa, disponibile gratuitamente *on line*, è costituita dal “Vademecum dell'amministratore locale” promosso da ANCI Lombardia²⁵ (Scarsella, 2019).

Nei capitoli successivi verranno fornite ulteriori indicazioni bibliografiche in corrispondenza di alcuni punti per i quali riteniamo utili degli approfondimenti.

Risorse on line

Per restare aggiornati, suggeriamo di consultare periodicamente questi siti internet o di iscriversi alla loro newsletter:

- **Lombardia sociale** (www.lombardiasociale.it). Raccoglie puntualmente contributi di studiosi e operatori sociali con riferimento al welfare lombardo;
- **Welforum** (<https://welforum.it/>). Osservatorio nazionale sulle politiche sociali e sanitarie, rende fruibili e facilmente accessibili materiali e informazioni talora già presenti, ma dispersi in luoghi diversi e quindi di difficile consultazione e, con redattori e collaboratori esperti, coordina le informazioni di varie fonti, le elabora e le commenta, propone analisi comparative

²⁵ [https://anci.lombardia.it/documenti/9090-VADEMECUM%20Lombardia%20PDF%20\(x%20online\).pdf](https://anci.lombardia.it/documenti/9090-VADEMECUM%20Lombardia%20PDF%20(x%20online).pdf)

- **Percorsi di secondo welfare** (www.secondowelfare.it). Approfondisce e diffonde il dibattito sui cambiamenti in atto nel welfare italiano, presenta analisi sul welfare, racconta progetti innovativi e indica gli appuntamenti in agenda.

Segnaliamo inoltre due testate giornalistiche on line, utili non solo per seguire il dibattito sui temi *sociali* ma anche per conoscere iniziative di successo attuate in tutta Italia (anche per queste è possibile richiedere la newsletter):

- **Vita** (www.vita.it). Spaziando sui temi, l'attualità e gli eventi italiani e internazionali, dà spazio all'informazione sulla responsabilità sociale d'impresa, sulle buone pratiche della pubblica amministrazione e sull'attività di Onlus e organizzazioni sociali, richiama l'attenzione sui grandi cantieri del welfare del futuro e sulle interconnessioni positive tra profit, non profit e pubbliche amministrazioni.
- **Redattore sociale** (www.redattoresociale.it). Agenzia stampa quotidiana sui temi del disagio e dell'impegno sociale in Italia e nel mondo, nata in seno alla Comunità di Capodarco.

Nel corso del documento si farà riferimento a diversi siti internet: per tutti l'ultima data di consultazione è il 15 gennaio 2022.

Caratteristiche degli assistenti sociali comunali lombardi

In questo capitolo analizziamo i principali dati socio-demografici relativi ai **1.775** assistenti sociali lombardi che hanno risposto al questionario, approfondendo le caratteristiche del loro contratto e del contesto lavorativo in cui operano.

Dati socio demografici degli assistenti sociali lombardi

Gli assistenti sociali che lavorano nei Comuni lombardi sono per la stragrande maggioranza **donne** (95,2%) e questo dato è in linea con la totalità degli assistenti sociali lombardi (donne al 93,9%). Di seguito si utilizzerà comunque il genere maschile, così come previsto dalla lingua italiana, ma con la consapevolezza che questa convenzione linguistica non rende conto della realtà dei fatti.

L'età media degli assistenti sociali comunali è **41 anni**, con un'anzianità media di servizio nel Comune attuale di **10 anni e mezzo** e un'anzianità totale di 15 anni e mezzo. Possiamo quindi affermare che nei Servizi sociali comunali operano assistenti sociali con una buona esperienza alle spalle.

La maggior parte degli assistenti sociali ha una **laurea triennale** (46%) e il 36% ha un titolo superiore, tra laurea magistrale (24%), titolo post laurea (6%) o laurea quadriennale (6%)²⁶. Il restante 18% ha un titolo di diploma precedente all'istituzione del corso di laurea. Il fatto che oltre un terzo degli assistenti sociali ha un titolo superiore alla laurea triennale, è molto interessante perché indicativo di un'elevata scolarizzazione dei professionisti.

Il 60% degli assistenti sociali è iscritto alla **sezione B** dell'Albo, un dato maggiore della media regionale (55%) che si può probabilmente spiegare con il fatto che, come si dirà più avanti, gli assistenti sociali impegnati in ruoli apicali sono pochi e quindi "non serve" l'iscrizione all'Albo A (che viene invece richiesta frequentemente nei concorsi per posizioni di responsabilità).

Contratto e contesto lavorativo

Il contratto di lavoro degli assistenti sociali è quasi sempre a **tempo indeterminato** (85%) e spesso a **tempo pieno** (61%), sebbene la quota di part time sia significativa. Non sempre il datore di lavoro coincide con l'ente locale: è così nel 58% dei casi, ma abbiamo un 16,6% di personale assunto da una cooperativa sociale e un restante 25% assunto tramite azienda speciale consortile o altre forme di gestione associata. Questo dato è da considerare con attenzione perché la diversa "appartenenza" può creare situazioni differenti in termini di libertà e autonomia: ad esempio, l'essere dipendente di cooperativa può far sentire l'assistente sociale più vincolato, in quanto eventuali divergenze potrebbero indurre l'ente locale a non rinnovare il contratto con il suo datore di lavoro, o al contrario potrebbero farlo sentire più autonomo nel gestire il proprio monte ore senza quelle rigidità che talora connotano alcuni enti locali.

La maggior parte degli assistenti sociali svolge il proprio lavoro a **contatto con l'utenza** (83%) e non ricopre, come attività prevalente, una funzione di coordinamento o un ruolo apicale.

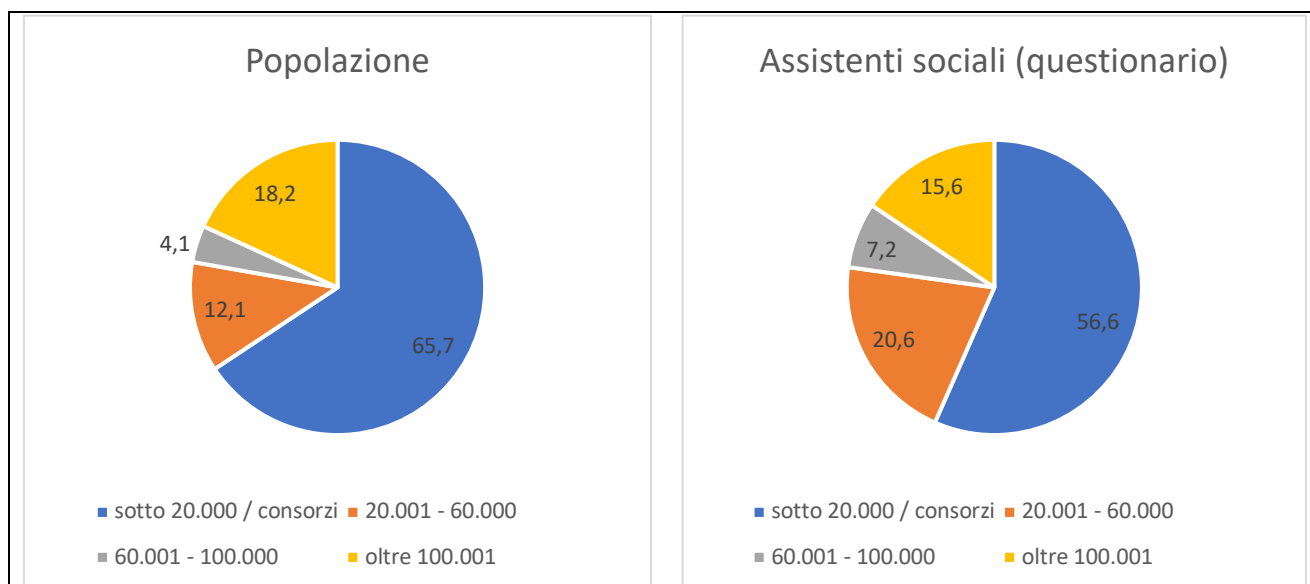
Gli assistenti sociali che hanno risposto al questionario sono impegnati soprattutto in **Comuni di piccole e medie dimensioni**, ma in effetti è in questi Comuni che risiede la maggior parte dei lombardi.

²⁶ Potrebbe essere la laurea quadriennale in Servizio sociale presente per un periodo a Trieste oppure un'altra laurea.

Di seguito abbiamo voluto raffrontare la distribuzione della popolazione e quella degli assistenti sociali per dimensioni del Comune; per semplificare, abbiamo aggregato i Comuni sotto i 5.000 abitanti con quelli tra 5.001 e 20.000 e con i consorzi.



I risultati della ricerca



Il grafico sugli assistenti sociali è costruito sulla base delle risposte al questionario e, benché abbia risposto un campione molto ampio, non può essere considerato come la totalità.

Tuttavia, emerge un dato che sarebbe interessante verificare: il rapporto as/popolazione è effettivamente più alto nei Comuni sotto i 20.000 abitanti rispetto che nei comuni tra 20.001 e 100.000 abitanti?

Dopo aver fornito una panoramica delle caratteristiche socio-demografiche degli assistenti sociali e dei contesti organizzativi in cui essi operano, nei capitoli successivi si approfondiranno gli aspetti più di contenuto, cominciando dal definire la *mission* del Servizio Sociale comunale.

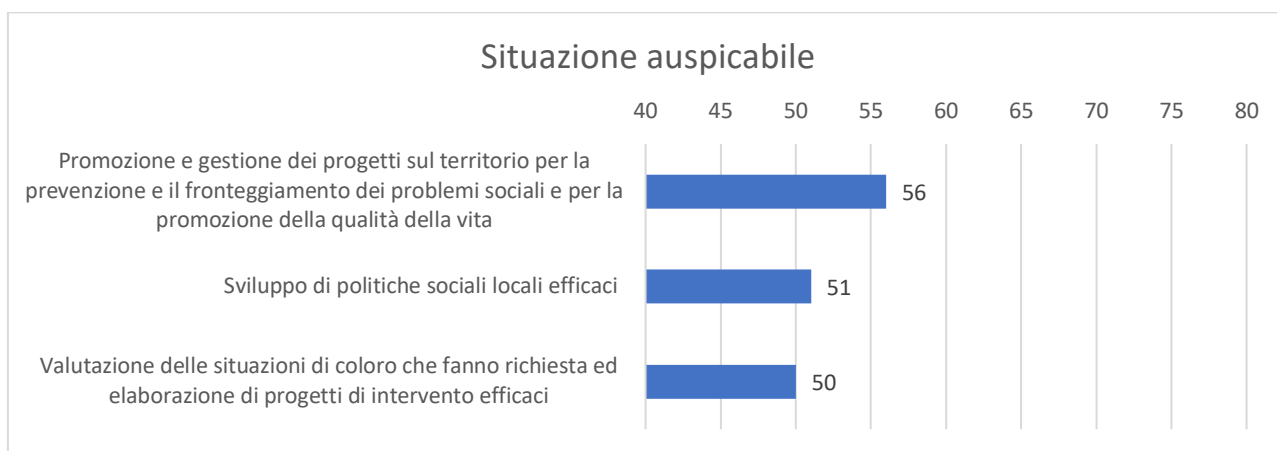
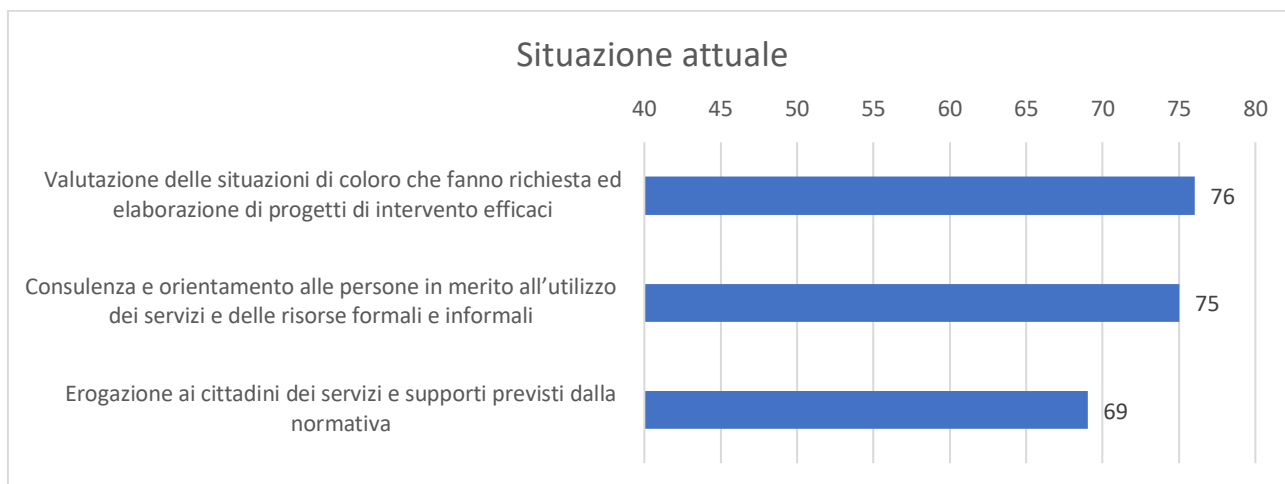
Mission del Servizio Sociale comunale

La *mission* di un'organizzazione è il suo **scopo ultimo**, la giustificazione stessa della sua esistenza, e al tempo stesso ciò che la contraddistingue da tutte le altre.



I risultati della ricerca

Come definiresti la mission del servizio sociale nel tuo contesto lavorativo?



Le risposte relative alla situazione attuale rimandano ad un lavoro individuale “sul caso”, mentre nell’auspicato emerge un interesse ad “uscire dall’ufficio” e affrontare i problemi sociali laddove nascono, cioè sul territorio, e con uno sguardo più ampio, addirittura orientato allo sviluppo di politiche sociali, invece che limitarsi a mettere in atto interventi riparativi individuali.

Questa visione non porta a un rinnegamento del lavoro sul caso, ma ad una sua riqualificazione: la valutazione delle situazioni di coloro che fanno richiesta ed elaborazione di progetti di intervento efficaci continua ad essere un obiettivo da perseguire (50%), mentre l’erogazione ai cittadini dei servizi e supporti previsti dalla normativa viene ridimensionata (28%). Questo ci sembra indicare l’auspicio che la presa in carico avvenga con i tempi e le modalità più adeguate, e che i servizi attivati per i cittadini non siano intesi come l’erogazione di prestazioni sulla base di un mero controllo dei requisiti, appiattendolo la professione su una dimensione amministrativa e prestazionale (“assistente sociale bancomat”).

A fronte di una distanza così rilevante tra gli obiettivi che gli assistenti sociali si sentono di avere nelle loro attuali condizioni lavorative e quelli che invece desidererebbero raggiungere, se potessero, occorre interrogarsi sul perché.

A partire da quanto emerso possiamo descrivere la *mission* del Servizio Sociale comunale come **un insieme di attività finalizzate alla promozione del benessere delle persone residenti in quel Comune**. Queste attività possono essere aggregate in tre grandi aree: interventi individuali, progettualità territoriali e Comunitarie, e politiche sociali locali efficaci.



Lo dice il Codice

Preambolo

La professione dell'assistente sociale è fondamentale per garantire i diritti umani e lo sviluppo sociale e, a questo scopo, è normata dallo Stato a tutela della persona e delle comunità; (...) L'assistente sociale, con la propria attività, concorre a realizzare e a tutelare i valori e gli interessi generali, comprendendo e traducendo le esigenze della persona, dei gruppi sociali e delle comunità. La relazione con la persona, anche in presenza di asimmetria informativa, si fonda sulla fiducia e si esprime attraverso un comportamento professionale trasparente e cooperativo, teso a valorizzare tutte le risorse presenti e la capacità di autodeterminazione degli individui. La professione è dinamica e riflessiva; il professionista si impegna con le persone affinché esse possano raggiungere il miglior livello di benessere possibile, tenuto conto dell'evoluzione del concetto di qualità della vita. (...)

Interventi individuali

L'assistente sociale comunale incontra le persone nel proprio ufficio svolgendo due attività: il segretariato sociale professionale e la presa in carico.



Definizioni

SEGRETARIATO SOCIALE

Il segretariato sociale viene definito "(...) come un'attività complessa tesa a soddisfare il dovere delle istituzioni di informare i cittadini sulla consistenza e sull'efficacia del sistema dei servizi e, contemporaneamente, il diritto dei cittadini ad avere quelle informazioni che permettono loro un accesso più lineare e consapevole alle risorse sociali e la concreta possibilità di essere soggetti attivi nei processi partecipativi al sistema stesso (...)" (Anfossi, 2005).

Nella letteratura professionale degli assistenti sociali il segretariato sociale viene definito come un tipo di rapporto con l'utenza, come uno strumento iniziale di contatto su cui ha avvio la presa in carico professionale (Dal Pra Ponticelli 1987).

In sintesi il segretariato sociale professionale, espletato dalla figura dell'assistente sociale, svolge le seguenti funzioni:

- fornire informazioni sulle risorse e sui servizi accessibili all'utente;
- attuare un'azione di filtro, cioè di supporto all'utilizzo di risorse delle quali l'operatore non dispone direttamente;
- consentire, attraverso questa prima accoglienza, la presa in carico dell'utente e della problematica presentata da parte del servizio sociale professionale;
- svolgere una funzione di osservatorio, quale contributo alla programmazione dei servizi sociali.

PRESA IN CARICO

Per “presa in carico” si intende la definizione e la programmazione di un processo di aiuto con e per i cittadini e la loro comunità. “Si tratta quindi di un processo che si traduce in un progetto condiviso e concordato con le persone coinvolte e interessate, che ha come obiettivo principale quello di valorizzare e promuovere la partecipazione e le potenzialità, anche se residue, dei soggetti coinvolti” (Abburà 2005).

E’ però fondamentale riconoscere che queste due funzioni, il segretariato sociale professionale e la presa in carico delle singole situazioni, possono rappresentare la base su cui attivare il lavoro con il territorio e orientare le politiche sociali: spesso la definizione delle progettualità territoriali nasce dal confronto che le diverse realtà presenti in un territorio avviano per la gestione di un singolo caso, e attraverso l’analisi delle richieste e delle prese in carico di uno specifico territorio si può arrivare alla costruzione di risposte a dei bisogni riconosciuti come generalizzati.

La grande sfida per l’assistente sociale è avere una **visione globale degli assetti di comunità**, anziché rispondere soltanto alle richieste e alle istanze che di volta in volta emergono e “si presentano in ufficio”. In riferimento alle sollecitazioni delle istituzioni e della cittadinanza, l’assistente sociale si delinea come promotore di interazioni e come risorsa in grado di incrementare le interazioni tra gli attori della comunità spesso in direzione di un obiettivo di coesione sociale.



Lo dice il Codice

Titolo II - Principi generali della professione

6. L’assistente sociale afferma i principi della difesa del bene comune, della giustizia e dell’equità sociale e, nel promuovere la cultura della sussidiarietà, della prevenzione e della salute, opera affinché le persone creino relazioni di reciprocità all’interno delle comunità alle quali appartengono.

7. L’assistente sociale riconosce il ruolo politico e sociale della professione e lo esercita agendo con o per conto della persona e delle comunità, entro i limiti dei principi etici della professione.

11. L’assistente sociale promuove opportunità per il miglioramento delle condizioni di vita della persona, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle loro diverse aggregazioni sociali; ne valorizza autonomia, soggettività e capacità di assunzione di responsabilità, sostenendole nell’uso delle risorse proprie e della società, per prevenire e affrontare situazioni di bisogno o di disagio e favorire processi di inclusione.

Per questi motivi il cosiddetto “lavoro sul caso”, che attualmente è quello che contraddistingue maggiormente l’operatività degli assistenti sociali comunali e che viene loro maggiormente riconosciuto, non dovrebbe esaurire l’insieme delle attività praticate per due motivi:

- a. perché rispondere in modo individuale alle domande che arrivano al servizio significa intervenire a valle dei problemi, dopo che questi si sono già strutturati e solo nell’eventualità che abbiano trovato il modo per farsi vedere;
- b. perché concentrarsi sul disagio risulta poco efficace e genera vissuti di impotenza e frustrazione.

Progettualità territoriali e comunitarie

L’assistente sociale comunale opera in favore delle persone residenti nel proprio Comune attraverso **la promozione e la partecipazione a progettualità costruite insieme ad altri soggetti**: le cooperative sociali, le associazioni caritatevoli, le scuole, le associazioni di vario genere (volontariato, giovanili, culturali, sportive, ecc.).

Il cosiddetto “lavoro con il territorio” generalmente è una modalità che viene adottata dagli assistenti sociali che operano già da qualche anno all’interno di un certo contesto e quindi hanno avuto modo di costruirsi una rete di contatti e relazioni utili per avviare delle progettualità. Sebbene sia una dimensione ampiamente riconosciuta a livello teorico come propria del servizio sociale, nella realtà dei fatti essa stenta ad affermarsi.

“Uscire dall’ufficio” è un’operazione tutt’altro che scontata: significa uscire dalla propria *comfort zone*, aprirsi ad altre modalità di pensiero, saper dialogare con altri linguaggi e tessere relazioni costruttive con soggetti differenti. Richiede altresì la capacità di saper motivare le proprie iniziative ai propri superiori e agli amministratori locali affinché comprendano l’utilità di intervenire sul territorio per promuovere condizioni di benessere e ridurre situazioni di disagio.

Quando l’assistente sociale lavora insieme al territorio crea valore aggiunto non solo per i diretti beneficiari dei progetti ma anche per gli altri soggetti coinvolti, che possono contare su un sapere professionale prezioso.

Politiche sociali locali

L’assistente sociale comunale dispone di un osservatorio privilegiato sui bisogni della cittadinanza e, attraverso la raccolta sistematica di dati, può offrire agli amministratori comunali delle **indicazioni rispetto ai bisogni emergenti e alle possibili iniziative da mettere in campo per farvi fronte**. Attraverso gli strumenti di reportistica l’ufficio di Servizio sociale rende conto delle proprie attività ed evidenzia i problemi maggiormente registrati dal servizio, anche al fine di verificare se le risposte previste dal sistema di welfare locale sono adeguate e sufficienti.

Nel farlo, l’assistente sociale riconosce che il proprio punto di vista è uno dei possibili e per questo si confronta con gli altri soggetti significativi (es. associazioni caritatevoli), con gli altri servizi sociali comunali (della stessa città o dei Comuni vicini) e con gli altri soggetti istituzionali (Ufficio di Piano, ATS, ASST...) al fine di ricostruire una visione più completa e meno autoreferenziale.



Lo dice il Codice

Titolo V - Responsabilità dell’assistente sociale nei confronti della società

39. L’assistente sociale contribuisce a promuovere, sviluppare e sostenere politiche sociali integrate, finalizzate al miglioramento del benessere sociale e della qualità di vita dei membri delle comunità, con particolare riferimento a coloro che sono maggiormente esposti a situazioni di fragilità, vulnerabilità o a rischio di emarginazione, tenuto conto del livello di responsabilità che egli ricopre e in funzione degli effetti che la propria attività può produrre.

40. L’assistente sociale non può prescindere da una approfondita conoscenza della realtà territoriale in cui opera e da una adeguata considerazione del contesto storico e culturale e dei relativi valori. Ricerca la collaborazione dei soggetti attivi in campo sociale, socio-sanitario e sanitario per obiettivi e azioni comuni che rispondano in maniera integrata ai bisogni della comunità, orientando il lavoro a pratiche riflessive e sussidiarie. (...)

Contesto organizzativo: il livello politico

L'assistente sociale opera all'interno del Comune, che è un contesto organizzativo con caratteristiche ben precise. La legge ²⁷sancisce la **distinzione tra funzione politica e funzione amministrativa** all'interno dell'ente e "in base a questo principio la potestà di indirizzo politico e di controllo sull'attuazione dell'indirizzo è tipicamente di pertinenza degli organi di governo, mentre la potestà dell'attuazione dell'indirizzo politico e della scelta degli strumenti tecnici, finanziari e giuridici è esclusiva dei dirigenti, che la esercitano mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. [...] Il principio della separazione delle responsabilità può essere derogato solo per espressa previsione di legge, come è quella che consente nei Comuni sino a 5.000 abitanti, privi di qualificato personale, di affidare ai componenti dell'organo esecutivo (Giunta comunale) la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnico-gestionale"²⁸.

Ruoli politici e funzioni

Rispetto al livello politico, l'assistente sociale ha a che fare con tre interlocutori principali all'interno dell'ente locale: il Sindaco, l'assessore competente, i consiglieri. La conoscenza dei ruoli e delle funzioni di ciascun ruolo è premessa necessaria per instaurare relazioni adeguate.

Qual è il ruolo del Sindaco

Secondo quanto indicato dalla legge²⁹ **il Sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune; rappresenta l'ente, convoca e presiede la Giunta, nonché il Consiglio quando non è previsto il Presidente del Consiglio, e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti**. Esercita le funzioni attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune. Esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Inoltre il Sindaco nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna. Il Sindaco nomina inoltre il segretario comunale³⁰, che dipende funzionalmente da lui, scegliendolo tra gli iscritti all'apposito albo. Nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, può nominare un direttore generale³¹.

Il Sindaco e gli Assessori, al fine di adempiere nel miglior modo possibile al proprio mandato, devono poter **accedere a tutte le informazioni** e agli atti in possesso degli uffici. In tal senso l'ottenimento di informazioni utili all'espletamento delle proprie funzioni non incontra alcuna limitazione derivante dalla loro eventuale natura riservata, in quanto essi sono vincolati al **segreto d'ufficio** e assoggettati alle conseguenze penali in caso di non rispetto ai sensi dell'art. 326 c.p..

²⁷ L. 142/1990 "Ordinamento delle autonomie locali".

²⁸ https://anci.lombardia.it/documenti/VADEMECUM_AMMINISTRATORI_WEB2.pdf pagg. 9-10.

²⁹ D.lgs. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (art. 50).

³⁰ D.lgs. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (art. 99).

³¹ D.lgs. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (art. 108).

Qual è il ruolo dell'assessore

La nomina e revoca degli assessori sono atti propri del Sindaco. Non vi sono definizioni precise sulle competenze degli assessori, in quanto la legge³² indica quali sono i compiti della Giunta nel suo insieme: la Giunta è un organo collegiale e la responsabilità delle decisioni è di fatto collegiale indipendentemente dalle competenze di ciascun assessore. Inoltre **il Sindaco delega le competenze agli assessori come ritiene funzionale al programma elettorale** e quindi ogni Comune potrà avere assessorati diversi.

Qual è il ruolo dei consiglieri

Per comprendere il ruolo dei consiglieri è fondamentale comprendere le funzioni del Consiglio comunale³³: esso è **l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo sull'attività del Comune**; partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco e dei singoli assessori.

Per tale motivo i consiglieri comunali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio ed hanno diritto di ottenere dagli uffici comunali le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Si precisa però che una recente sentenza³⁴ ha chiarito che l'accesso del consigliere non è incondizionato ma deve essere sempre bilanciato con il diritto alla privacy.

A ciò si aggiunga che le richieste di accesso agli atti o a informazioni formulate verso gli uffici dai consiglieri devono essere contenute entro limiti di proporzionalità e di ragionevolezza, senza compromettere la corretta funzionalità dell'ente. Il limite del diritto di accesso del consigliere è stato infatti definito "proprio nell'ipotesi in cui lo stesso si traduca in strategie ostruzionistiche o di paralisi dell'attività amministrativa con istanze che, a causa della loro continuità e numerosità, determinino un aggravio notevole del lavoro degli uffici ai quali sono rivolte e determinino un sindacato generale sull'attività dell'amministrazione" (Consiglio di Stato, IV, 12 febbraio 2013, n. 846). L'accesso deve quindi avvenire in modo da determinare il minore aggravio possibile per gli uffici e non deve sostanziarsi in richieste generiche.

Si ricorda infine che la violazione del limite posto a carico del consigliere dall'art. 43, c. 2, del TUEL, ossia **l'obbligo di rispettare il segreto nei casi previsti dalla legge**, può essere penalmente sanzionata ai sensi dell'art. 326 c.p. che punisce il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio che debbano rimanere segrete o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza. Tale reato può essere esteso anche in caso di informazioni la cui diffusione sia vietata dalle norme sul diritto di accesso, perché effettuata senza il rispetto delle modalità previste, ovvero nei confronti di soggetti non titolari del relativo diritto. Infine, per gli atti, documenti ed informazioni contenenti dati sensibili vi è un vero e proprio **divieto di divulgazione**.

³² D.lgs. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (art. 47).

³³ D.lgs. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (art. 42).

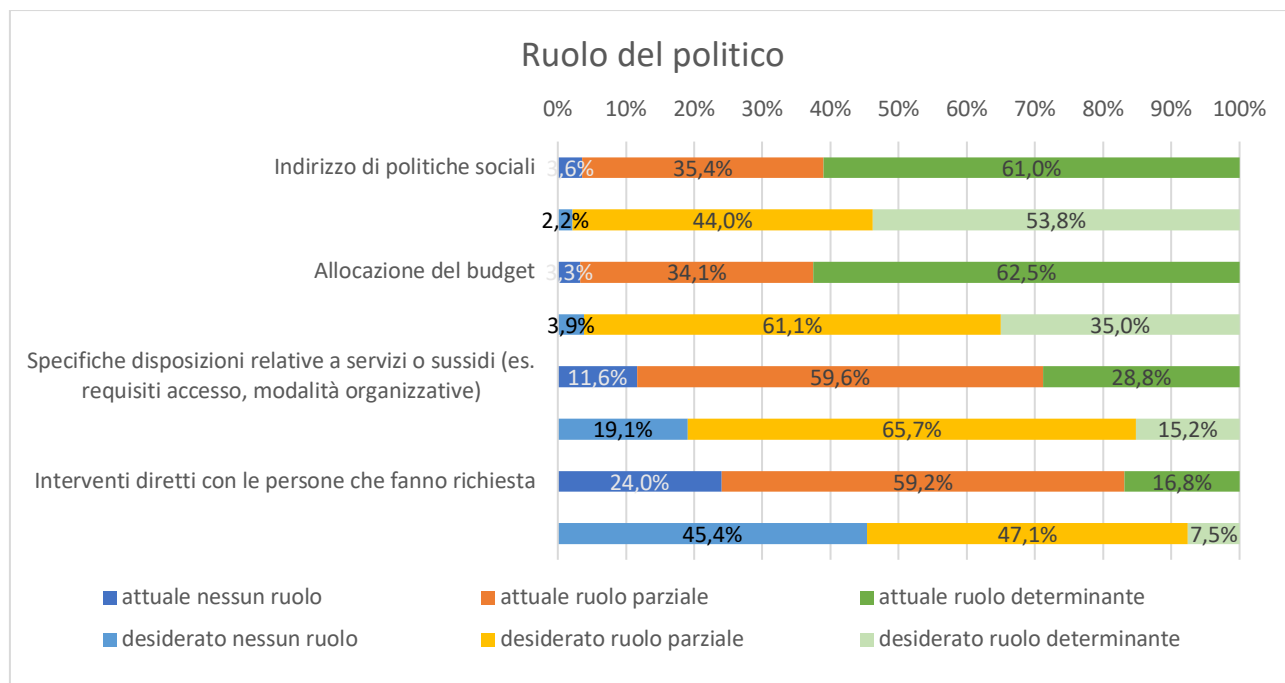
³⁴ Sentenza n. 2089/2021 del Consiglio di Stato.

Definizione dell'indirizzo politico



I risultati della ricerca

Quale ruolo giocano le figure politiche nelle seguenti aree? (Politico)



I dati della ricerca restituiscono un quadro complesso: molti assistenti sociali desidererebbero un ruolo parziale o nullo dei politici in materia di indirizzo delle politiche sociali, allocazione del budget, che sono aree decisamente prerogative della politica. Un'ipotesi esplicativa potrebbe essere il desiderio di un maggior ascolto dei tecnici e della popolazione, nell'ottica della costruzione di politiche maggiormente partecipate.

Come già detto, **la potestà di indirizzo politico e di controllo sull'attuazione dell'indirizzo, di pertinenza degli organi di governo: il Consiglio comunale, la Giunta comunale e il Sindaco.**

La nuova formulazione dell'art. 170 del TUEL³⁵ e del Principio contabile applicato della programmazione³⁶ cambiano il precedente sistema di documenti di bilancio ed introducono due elementi rilevanti:

- l'unificazione a livello di pubblica amministrazione dei vari documenti costituenti la programmazione ed il bilancio;
- la previsione di un unico documento di programmazione strategica per il quale, pur non prevedendo uno schema obbligatorio, si individua il contenuto minimo obbligatorio con cui presentare le linee strategiche ed operative dell'attività di governo di ogni amministrazione pubblica.

³⁵ D. Lgs. n. 126/2014.

³⁶ Allegato n. 4/1 del D. Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni e integrazioni.

E' quindi il Documento Unico di Programmazione (DUP) lo strumento principe che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e, nell'intenzione del legislatore, consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico ed unitario le discontinuità ambientali e organizzative. In quest'ottica esso costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione. Nelle previsioni normative il documento si compone di due sezioni:

- la Sezione Strategica (SeS): ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo; sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato³⁷ e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente.
- la Sezione Operativa (SeO): ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del bilancio di previsione; ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella Sezione Strategica; contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.

Per gli enti locali con meno di 5.000 abitanti è prevista una versione semplificata del DUP e per i Comuni con meno di 2.000 abitanti è stata introdotta una versione ulteriormente semplificata³⁸.

³⁷ di cui all'art. 46 comma 3 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

³⁸ D.M. 18 maggio 2018.

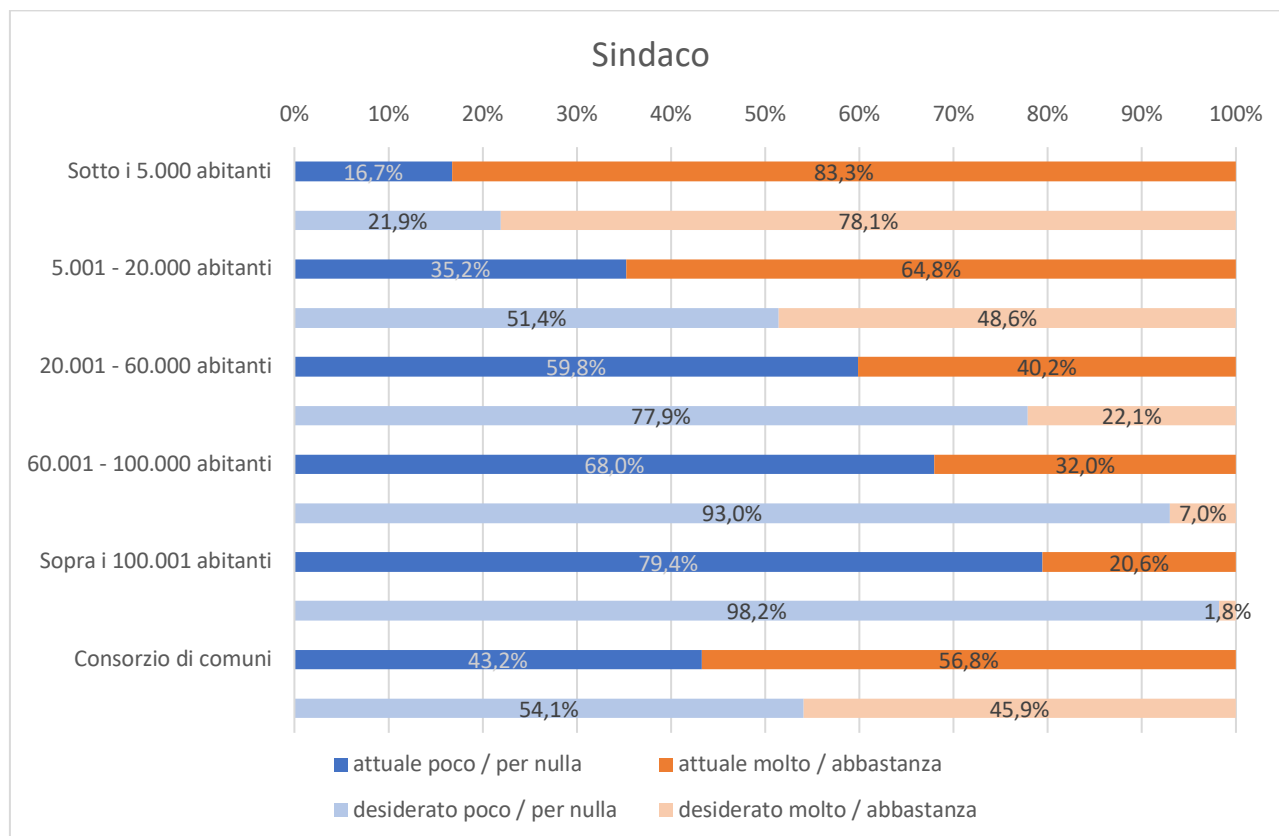
Il triangolo politici / assistenti sociali / cittadinanza

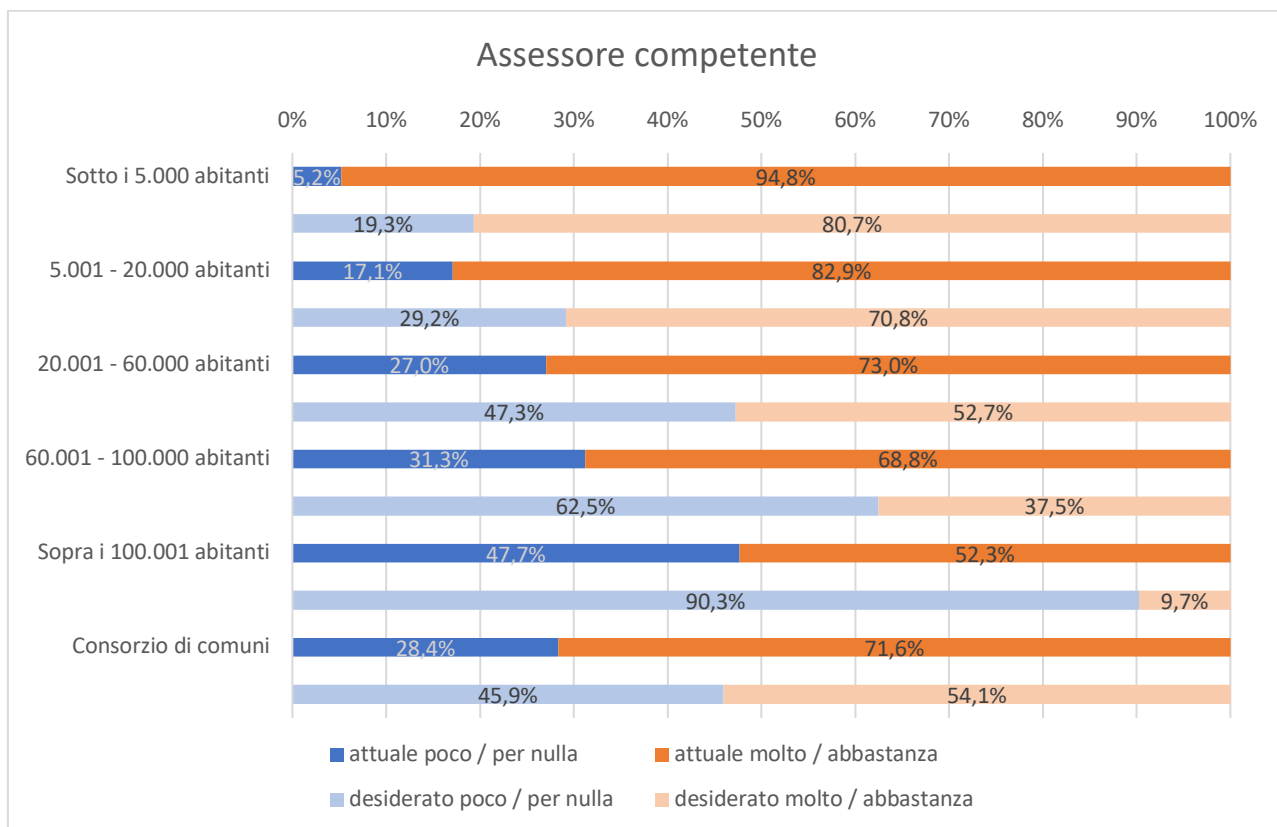
Il tipo di rapporto e di vicinanza tra l'assistente sociale e il politico dipende molto dalla dimensione dell'ente: tendenzialmente, quanto più grande è un Comune, tanto più aumenta la distanza tra amministratori politici e cittadini e tra amministratori politici e assistenti sociali, e quindi il rapporto è meno diretto.



I risultati della ricerca

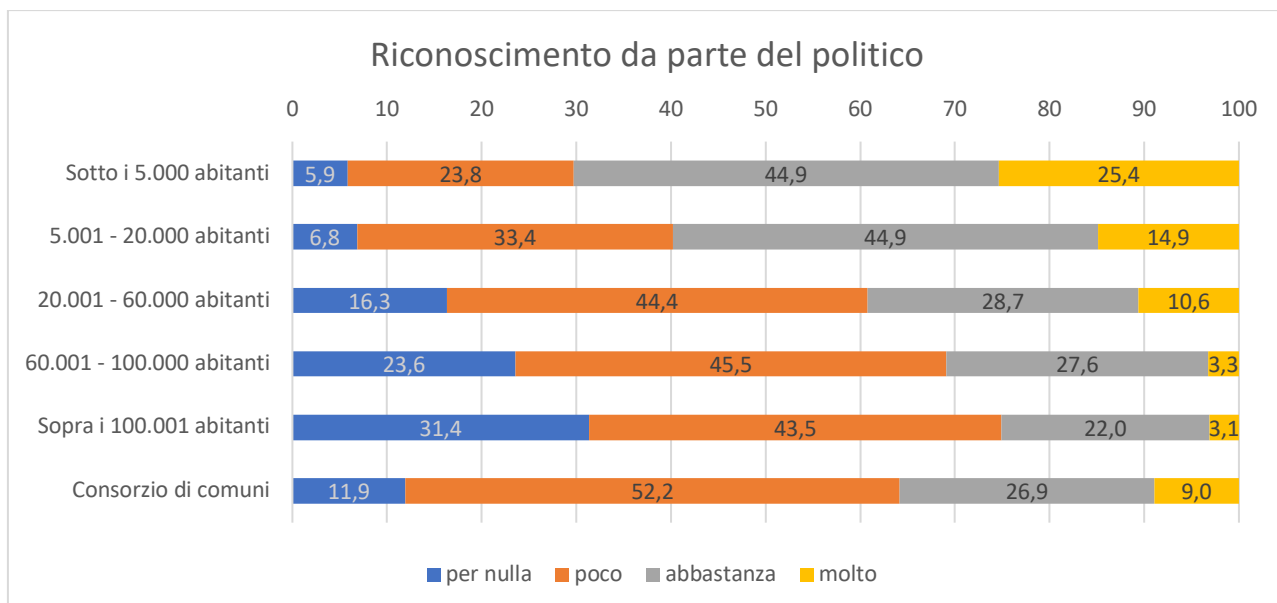
Nello svolgimento del lavoro quanto ti rapporti in modo significativo alle seguenti figure politiche?





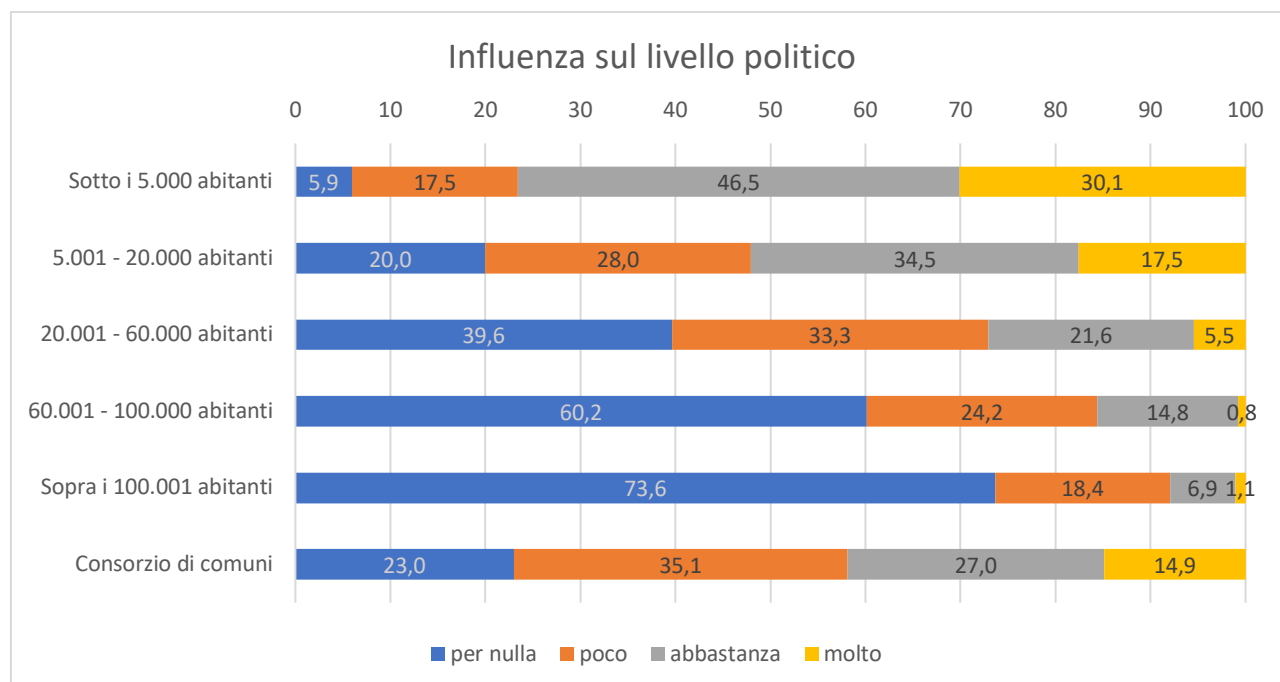
Dall'analisi dei questionari emerge nettamente che la frequenza dei rapporti con le figure politiche dipende dalle dimensioni del Comune: più è piccolo, più gli assistenti sociali si rapportano in modo significativo con il Sindaco e con l'assessore. In ogni caso, a prescindere dalla dimensione dell'ente, i rapporti con i politici sono più frequenti di quanto gli assistenti sociali desiderano.

Quanto pensi che venga riconosciuto il tuo lavoro da queste figure? (Politici)



La sensazione degli assistenti sociali di essere riconosciuti abbastanza / molto da parte dei politici è bassa nei Comuni grandi (il 24% nei Comuni con più di 100.000 ab.), ma aumenta sempre di più a mano a mano che diminuiscono le dimensioni dell'ente, sino a triplicare nei Comuni molto piccoli (70% nei Comuni sotto i 5.000 ab.) probabilmente perché la relazione diventa più vicina e significativa.

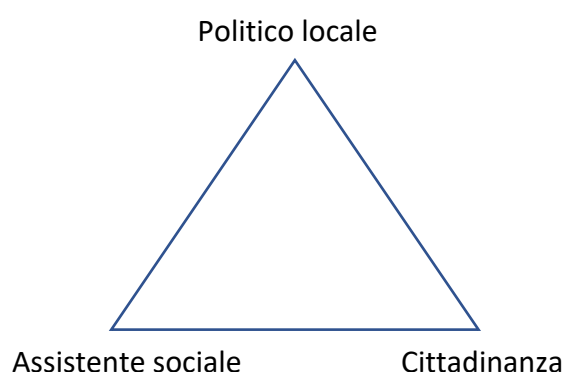
Nel caso delle linee di indirizzo, del budget e delle specifiche disposizioni relative a servizi o sussidi, come hai la possibilità di far valere le tue competenze/conoscenze? (Attraverso incontri diretti con il livello politico)



Gli assistenti sociali affermano di riuscire ad essere più incisivi nei contesti piccoli (il 77% di chi lavora in Comuni sotto i 5.000 ab. ha abbastanza / molta possibilità di far valere le proprie competenze e conoscenze) e di esserlo sempre di meno nei Comuni più grandi (8% nei Comuni oltre i 100.000 ab., circa 10 volte di meno).

Nei Comuni in cui vi è un rapporto più stretto tra assistente sociale e livello politico questo può essere sia una risorsa che un vincolo: i dati ci dicono che i professionisti si sentono maggiormente riconosciuti nel proprio ruolo probabilmente perché hanno più possibilità di interloquire ed essere ascoltati, di fare proposte e di incidere sulle scelte di politica sociale locale. D'altro canto, la vicinanza con il livello politico può essere difficile da gestire e infatti la comunità professionale evidenzia aspetti problematici che pongono di fronte ad interrogativi su come agire correttamente il proprio ruolo professionale.

Possiamo immaginare che l'assistente sociale, i politici locali e i cittadini rappresentino i tre vertici di un triangolo e che per stabilire un buon livello di benessere organizzativo sia necessario trovare il **giusto equilibrio tra questi tre punti**, soprattutto in termini di potere decisionale (chi decide che cosa).



Il gruppo di lavoro che ha preparato questo documento si è interrogato a lungo su questo tema, esprimendo alcune indicazioni su tre specifiche situazioni che possono creare uno squilibrio tra i tre vertici del triangolo.

Il politico porta al servizio delle situazioni che l'assistente sociale valuta in altro modo

Quando i cittadini hanno un contatto ravvicinato con i propri rappresentanti politici, e ciò accade particolarmente nei Comuni piccoli, può accadere che si rivolgano direttamente al Sindaco o all'assessore per chiedere aiuto e che poi il politico "inoltri" la richiesta all'assistente sociale.

Questo passaggio dal politico all'assistente sociale è delicato e deve essere gestito con attenzione.

E' naturale che il politico dia già una propria lettura della situazione in termini di urgenza, ma sarà compito dell'assistente sociale valutarne l'effettiva gravità e decidere se riprogrammare o meno le attività già in agenda per far fronte a questa nuova situazione imprevista. Infatti, se per l'assessore (o chi per esso) quella è "la" situazione, per l'assistente sociale invece quella è "una delle" situazioni e la sua gravità e urgenza sarà valutata in relazione alle altre situazioni già in carico.

Può inoltre accadere che il politico porti all'assistente sociale situazioni problematiche sulle quali non è possibile intervenire, per esempio persone che si trascurano e che non curano la casa ma che sono perfettamente in grado di intendere e di volere. Rispetto a queste situazioni, il desiderio del politico che vive nel territorio è spesso quello di intervenire "a fin di bene" ad ogni costo. Tuttavia, dal punto di vista dell'assistente sociale occorre capire se esiste una domanda da parte del cittadino e un desiderio di farsi aiutare, avendo in mente che **nessun aiuto può essere imposto**. Il ruolo dell'assistente sociale in queste situazioni può essere quello di facilitare l'accesso al servizio, ad esempio invitando le persone prossime a sensibilizzare l'interessato rispetto alla possibilità di ricevere un aiuto rivolgendosi al servizio sociale.

Talvolta, può essere che la richiesta di intervento da parte dei cittadini sia condizionata da interessi che poco hanno a che vedere con un'autentica preoccupazione per il benessere dell'interessato, per esempio quando la preoccupazione per come questi si prende cura di una casa in affitto viene portata dal proprietario dell'immobile. E' bene che l'assistente sociale valuti attentamente gli interessi in gioco e si muova per **tutelare il benessere delle persone più fragili**.

Infine, in contesti comunali caratterizzati da prossimità è probabile che il politico locale abbia conoscenza diretta di molte situazioni o addirittura legami di parentela e amicizia con le persone e le famiglie che si rivolgono al Servizio. L'assistente sociale valuta attentamente se raccogliere le informazioni che l'amministratore fornisce, sapendo che possono essere condizionate da opinioni e legami personali o essere il riporto di ciò che altri hanno detto. Inoltre, si apre il problema di come "usare" queste informazioni all'interno della relazione con l'utente poiché se diventano un tema sul quale aprire un confronto è necessario che il cittadino sappia "da dove arrivano" queste notizie e se il Servizio sociale era legittimato a raccoglierle.

Il politico accoglie le lamentele dei cittadini squalificando l'operato del Servizio sociale

Un altro momento critico che si può verificare è quando il cittadino si rivolge al Sindaco o all'assessore per lamentarsi del trattamento ricevuto dall'assistente sociale. Questo aspetto è molto delicato perché coinvolge due livelli: il rapporto tra il politico e i suoi elettori, e il rapporto tra politico e personale in servizio presso l'ente locale.

Il primo è ovviamente libero e non può essere in alcun modo limitato: il Sindaco (o chi per esso) può e deve poter ricevere i propri concittadini, ascoltando le loro richieste e rimozioni. D'altra parte, il Sindaco è anche il vertice politico di un'organizzazione con la quale è auspicabile che si instauri un rapporto di fiducia e solidarietà: amministratori e tecnici devono poter avere una relazione orientata alla collaborazione per operare in un clima sufficientemente sereno.

Per conciliare queste due esigenze, che talvolta confliggono, è bene ricordare i rispettivi ruoli e autonomie: l'azione e la discrezionalità del personale comunale, assistenti sociali compresi, è limitata dai regolamenti e dai vincoli di budget che sono decisi dal livello politico. Pertanto, se la lamentela del cittadino riguarda l'applicazione delle procedure, sgradita ma corretta, il politico non potrà che ricordare che l'azione pubblica prevede determinate modalità di svolgimento che devono essere rispettate.

Se invece la lamentela riguarda una valutazione tecnica compiuta dall'assistente sociale, la questione è più complessa: il politico potrà chiedere conto dell'iter svolto dall'assistente sociale, senza entrare nel merito delle scelte professionali che sono state poste in essere nell'ambito dell'autonomia del professionista, confrontandosi con il Responsabile di area rispetto alle modalità di lavoro. In ogni caso, è auspicabile che abbia cura di trasmettere al cittadino un senso di rispetto per l'operato dei propri uffici, evitando di colludere con comportamenti squalificanti.

In generale, **è bene che il cittadino abbia la possibilità di esprimere la propria valutazione rispetto al Servizio ricevuto attraverso procedure predefinite di reclamo o di espressione di gradimento**. Il fatto che siano previste modalità istituzionali per comunicare il proprio disappunto consente ai cittadini di poterlo esprimere nelle forme più adeguate e può portare alla riduzione di quegli interventi percepiti come interferenze dagli assistenti sociali.

[Le relazioni sociali non si portano in Giunta](#)

Un'altra situazione che può creare frizione tra il livello politico e quello tecnico è quella in cui il politico chiede all'assistente sociale che le relazioni sociali vadano in Giunta. Pur essendo una prassi diffusa, è bene sapere che **non ha alcun fondamento giuridico** e, anzi, si scontra con i principi che regolano l'ordinamento amministrativo.

Infatti, il livello politico si occupa di definire gli obiettivi e di allocare le risorse, mentre il livello tecnico esercita la propria autonomia professionale nell'ambito del perimetro delineato dalle norme e dalle scelte degli amministratori. Perciò, le valutazioni sociali relative a istanze dei singoli cittadini non devono "andare in Giunta" per essere approvate, poiché non è compito dei politici entrare nel merito delle singole progettualità. Sulla base della normativa vigente in materia di procedimento amministrativo³⁹, il soggetto incaricato di esprimere parere, procedere all'attuazione formale della valutazione sociale e assumere il relativo provvedimento erogativo della prestazione è il dirigente/responsabile dell'Ufficio Servizi Sociali, poiché titolare della responsabilità tecnica.

³⁹ Art. 107 co.1 e art. 109 co. 2 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265.

Contesto organizzativo: il livello amministrativo

Posizioni sovra-ordinate

Oltre al livello politico, in Comune è presente un livello amministrativo che regola il sistema organizzativo interno. L'ente comunale è una struttura piramidale, organizzata secondo un rapporto di sovra-sotto ordinazione (la "gerarchia", per dirla con un termine un po' antiquato)⁴⁰.

Le figure apicali, in sintesi, sono:

- **Direttore generale** (solo per Comuni sopra i 100.000 abitanti): funzionario nominato dal Sindaco, attua gli indirizzi stabiliti dagli organi di governo, sovrintende alla gestione dell'ente e coordina l'attività dei dirigenti.
- **Segretario comunale**: funzionario con compiti di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativo. E' nominato dal Sindaco, che sceglie tra gli iscritti all'albo nazionale a seguito di rapporto fiduciario, intrattiene un rapporto di servizio con il Comune ma è dipendente del Ministero dell'Interno. Per i Comuni sotto i 100.000 abitanti sovrintende anche allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti/responsabili e ne coordina l'attività; per i Comuni sopra i 100.000 abitanti può avere anche il ruolo di direttore generale.
- **Dirigente** (solo per Comuni sopra i 10.000 abitanti): funzionario nominato dal Sindaco, titolare della gestione amministrativa, finanziaria e tecnica attraverso autonomi poteri di spesa, di organizzazione del personale e di controllo;
- **Posizione organizzativa (PO)**: figura presente solo nei Comuni in cui vi è la dirigenza e anche in questi contesti è facoltativa. E' incaricata dal Dirigente (non dal Sindaco) per la funzione di direzione di servizi di particolare complessità o per contenuti di alta professionalità⁴¹. Ha funzione di responsabile di servizio.
- **Responsabile di servizio** o ufficio: funzionario nominato dal Sindaco nei Comuni sotto i 10.000 abitanti, in cui non sono previste figure dirigenziali. Attenzione: nei Comuni sotto i 5.000 abitanti il responsabile di servizio può essere un membro della Giunta comunale (Sindaco o assessore).

Il Vademecum di ANCI Lombardia per gli amministratori indica che: "Ai dirigenti spetta l'attuazione di tutti i compiti di cui agli artt. da 107 a 111 TU, compresa l'adozione degli atti e dei provvedimenti di rilevanza esterna all'amministrazione, quali ad esempio: l'approvazione e la stipula dei contratti, il rilascio di autorizzazioni, l'approvazione di progetti di lavori pubblici, l'emanazione di ordinanze o di provvedimenti sanzionatori (Cass. Civ., Sez. II, 6.8.2007 n. 6362 e 6.10.2006 n. 21631). Sempre i dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione"⁴².

⁴⁰ D.lgs. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (art. 109).

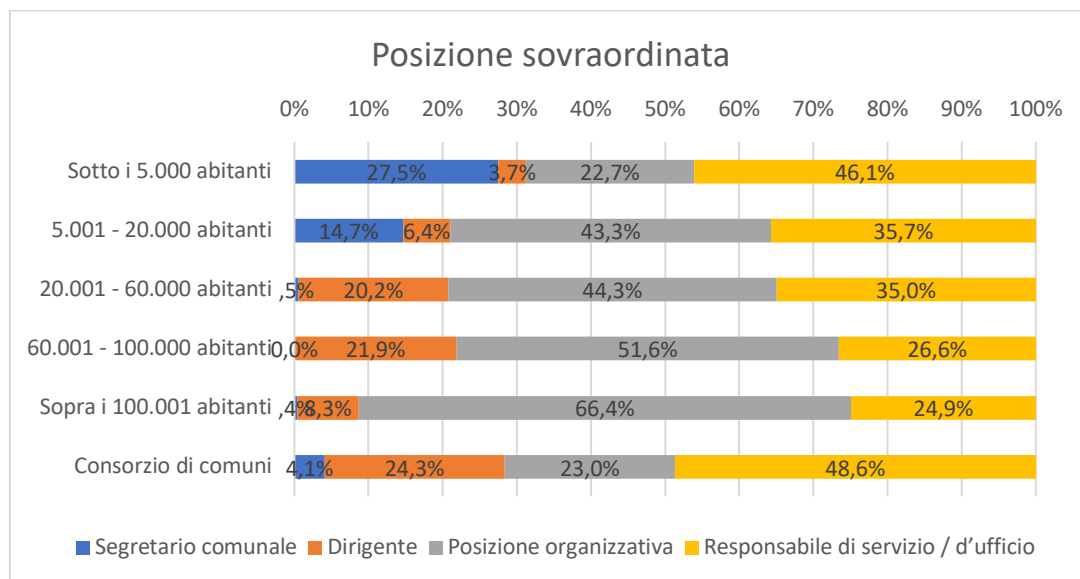
⁴¹ <https://net.cisl.it/~cisluniversita.lecce/FOV3-0008318B/FOV3-0009050E/FOV3-0009F558/Le%20posizioni%20organizzative%20-%20Approfondimento.pdf?Plugin=Block>

⁴² https://anci.lombardia.it/documenti/VADEMECUM_AMMINISTRATORI_WEB2.pdf pagg. 9-10



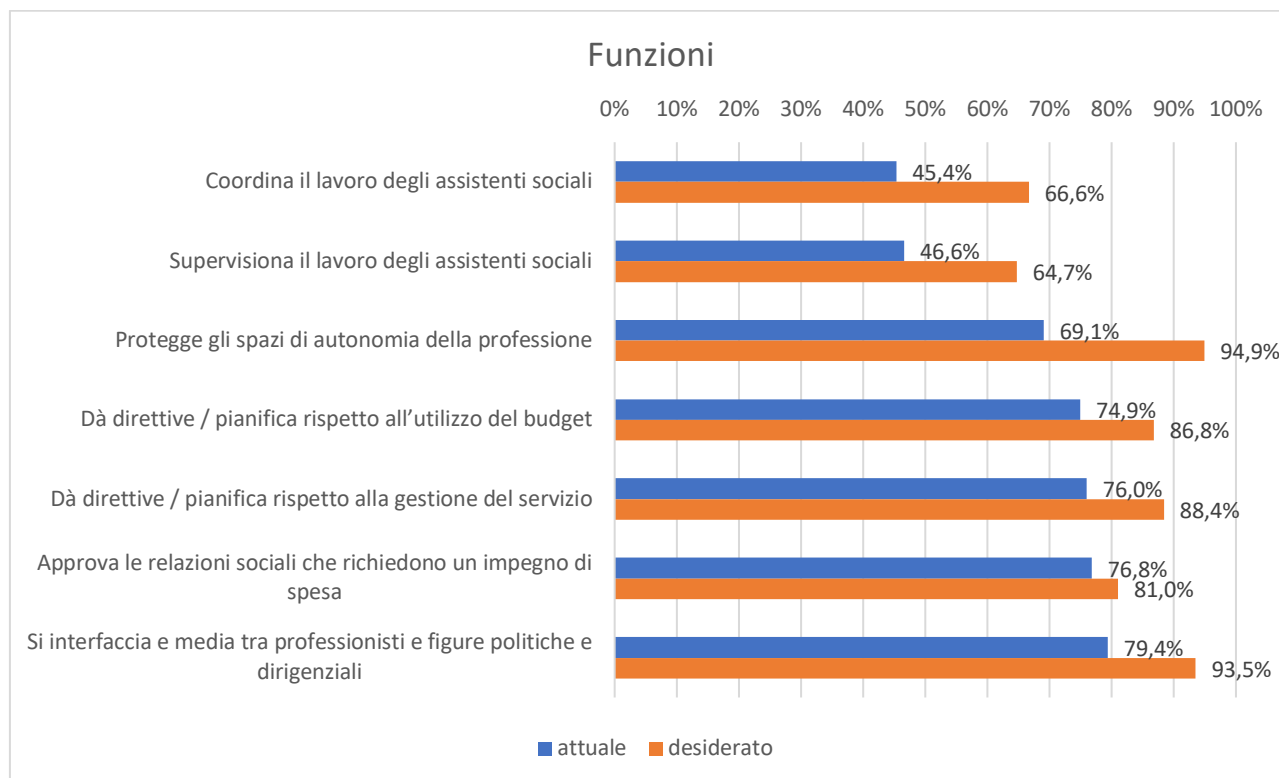
I risultati della ricerca

Nell'amministrazione in cui lavori qual è la figura gerarchicamente superiore di riferimento per te?



La figura del segretario comunale è rilevante solo per i Comuni sotto i 20.000, mentre quella del Dirigente è maggiormente presente nei Comuni più grandi. Ovunque, il riferimento principale è il Responsabile di Servizio / Posizione organizzativa.

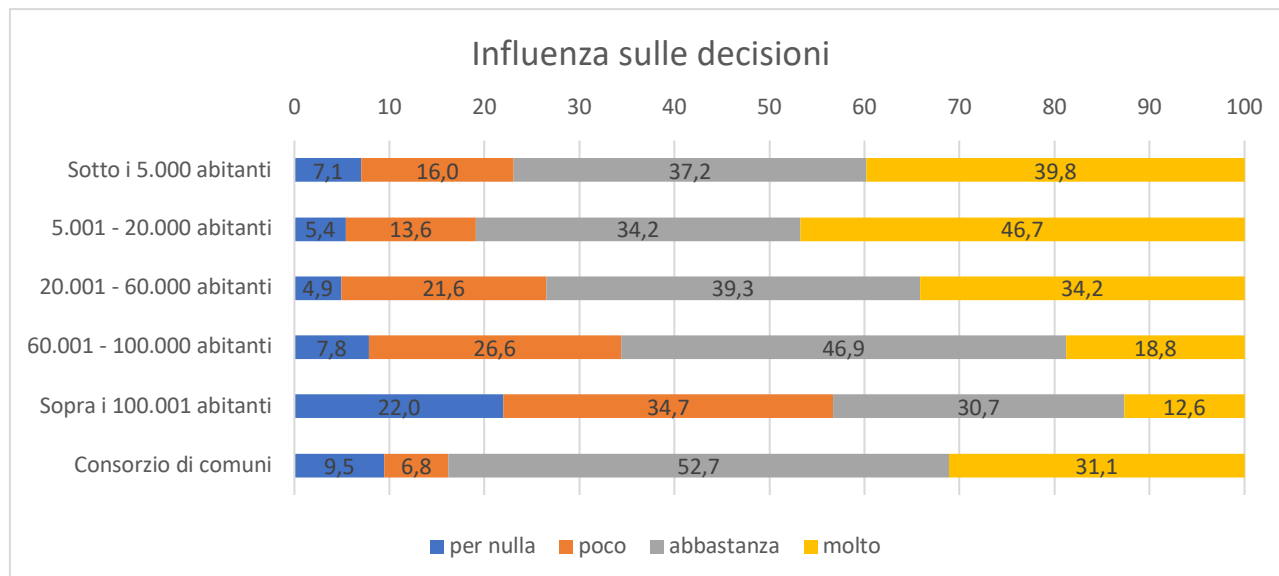
Quali funzioni ha (la posizione sovra-ordinata) rispetto al servizio sociale?



Le funzioni che gli assistenti sociali riconoscono alla figura sovra-ordinata sono complessivamente coerenti con quanto previsto dalla normativa. Segnaliamo però il desiderio che questi ricopra

maggiormente quel ruolo di snodo e “cuscinetto” tra livello tecnico e livello politico, proteggendo gli spazi di autonomia della professione (95%) e interfacciandosi e mediando (94%).

Nel caso delle linee di indirizzo, del budget e delle specifiche disposizioni relative a servizi o sussidi, come hai la possibilità di far valere le tue competenze/conoscenze? (Attraverso l’interlocuzione con il responsabile di area / il dirigente)



L’interlocuzione con la persona con ruolo sovra-ordinato può consentire all’assistente sociale di portare il proprio punto di vista al fine di concorrere alla definizione delle politiche di welfare sociale: questo sembra avvenire maggiormente nei Comuni sotto i 20.000 abitanti, mentre al crescere della loro dimensione diminuisce l’impatto che gli assistenti sociali ritengono di avere sulle scelte politiche.

Il livello sovra-ordinato può confrontarsi con l’assistente sociale, ma rispettando la sua autonomia tecnica e di giudizio (cfr. capitolo successivo su “Autonomia organizzativa e professionale”); analogamente il livello politico, a maggior ragione nel caso-limite di quei Comuni molto piccoli (sotto i 5.000 ab.) in cui per legge⁴³ il diretto superiore potrebbe essere anche l’assessore ai servizi sociali o il Sindaco.



Lo dice il Codice

Principi generali della professione

4. L’esercizio della professione si basa su fondamenti etici e scientifici, sulla disciplina accademica, sulla pratica, sull’autonomia tecnico-professionale e sull’indipendenza di giudizio. L’assistente sociale non partecipa ad iniziative lesive di queste dimensioni.

Titolo III - Doveri e responsabilità generali dei professionisti

18. L’assistente sociale afferma e difende la propria autonomia di giudizio, tecnica ed intellettuale da pressioni e condizionamenti di qualunque natura in tutte le proprie azioni e interventi professionali.

⁴³ l’art. 53 co. 23 Legge 388/2000 prevede appunto una deroga parziale al principio di separazione fra attività di indirizzo e controllo politico e attività di gestione.

19. L'assistente sociale si adopera affinché l'azione professionale si realizzi in condizioni e in tempi idonei a garantire la dignità, la tutela e i diritti della persona, anche in funzione del livello di responsabilità che egli ricopre. Non accetta condizioni di lavoro che comportino azioni incompatibili con i principi e i valori del Codice, che siano in contrasto con il mandato sociale e professionale o che possano compromettere la qualità e gli obiettivi degli interventi.

L'assistente sociale può avere un ruolo apicale (Dirigente, PO o Responsabile di servizio) oppure avere un ruolo sotto-ordinato. Nel questionario somministrato ai colleghi lombardi abbiamo approfondito le funzioni svolte dalla posizione sovra-ordinata nei confronti del servizio sociale.

Quando l'assistente sociale ha un ruolo apicale

Un assistente sociale con un ruolo apicale in un Comune in cui sono presenti più assistenti sociali, proprio per la sua collocazione intermedia tra dirigente e/o assessore ed i propri sottoposti, si trova spesso a dover svolgere una funzione "di cuscinetto" tra istanze diverse ed all'interno di una organizzazione che presenta vincoli e limiti non sempre superabili (per esempio i limiti di bilancio).

Questa funzione viene richiesta, seppur con minore frequenza, anche nella relazione tra utente e assistente sociale, oppure tra i referenti delle agenzie del territorio e l'assistente sociale, quando emergono lamentele sull'operato del professionista o vi sono conflitti nelle relazioni. Sempre all'interno di questo ruolo intermedio a volte devono essere gestite le istanze non pertinenti o non sostenibili, cercando nel contempo di non pregiudicare il rapporto fiduciario e di collaborazione.

Ciò che riduce l'incidenza di questi eventi critici, che richiedono una mediazione della figura apicale, è sicuramente la **circolarità delle informazioni**, la **consapevolezza dei limiti e delle possibilità della propria organizzazione**, la **conoscenza della normativa** di riferimento, la **condivisione degli obiettivi e delle strategie del proprio servizio**.



Lo dice il Codice

Capo II - Esercizio della professione in ruoli dirigenziali, apicali o di coordinamento

55. Il professionista che riveste ruoli dirigenziali, apicali o di coordinamento riferiti ad altri assistenti sociali, nei limiti delle proprie attribuzioni e dell'organizzazione di lavoro, opera per:

- a) gestire adeguatamente le risorse umane e i carichi di lavoro, valorizzando i singoli professionisti e rispettando la loro autonomia tecnica e di giudizio, perseguendo il miglioramento delle relazioni organizzative ed evitando qualunque forma di discriminazione;
- b) valorizzare le funzioni del servizio sociale, concorrendo al mantenimento delle posizioni funzionali e giuridiche attribuite agli assistenti sociali all'interno dell'organizzazione di lavoro;
- c) favorire le condizioni organizzative per l'applicazione delle norme deontologiche, per la formazione continua e per lo sviluppo di percorsi di supervisione professionale;
- d) portare all'attenzione di chi ne ha la responsabilità l'esigenza di ambienti di lavoro idonei. In particolare, si adopera affinché l'organizzazione adotti e mantenga misure efficaci per la prevenzione di aggressioni ai danni degli operatori;
- e) favorire il confronto tra professionisti di aree, enti o istituzioni differenti, al fine di creare i presupposti per sinergie e progetti condivisi;
- f) favorire le condizioni per identificare sistemi di valutazione della qualità e delle performance equi ed efficaci e promuovendo la cultura dell'apprendimento dagli errori;
- g) favorire la partecipazione dei portatori di interesse ai processi di valutazione, tutte le volte che è opportuno.

In generale, si può affermare che più piccolo è il Comune e più è probabile che questa figura sovraordinata abbia un titolo diverso da quello di assistente sociale. Aumentando la dimensione è più facile che vi sia una posizione organizzativa o un responsabile a cui afferiscono solo i servizi sociali o i servizi alla persona, e in questo caso con qualifica di assistente sociale o simili.

Quando il ruolo apicale è ricoperto da un assistente sociale, è immaginabile attendersi una maggiore comprensione delle istanze e delle peculiarità della professione, e questo rappresenta sicuramente un valore aggiunto. Tuttavia anche il responsabile con un altro tipo di formazione può essere una figura di riferimento importante in virtù dell'esperienza maturata e dell'attitudine personale.

Funzione di coordinamento

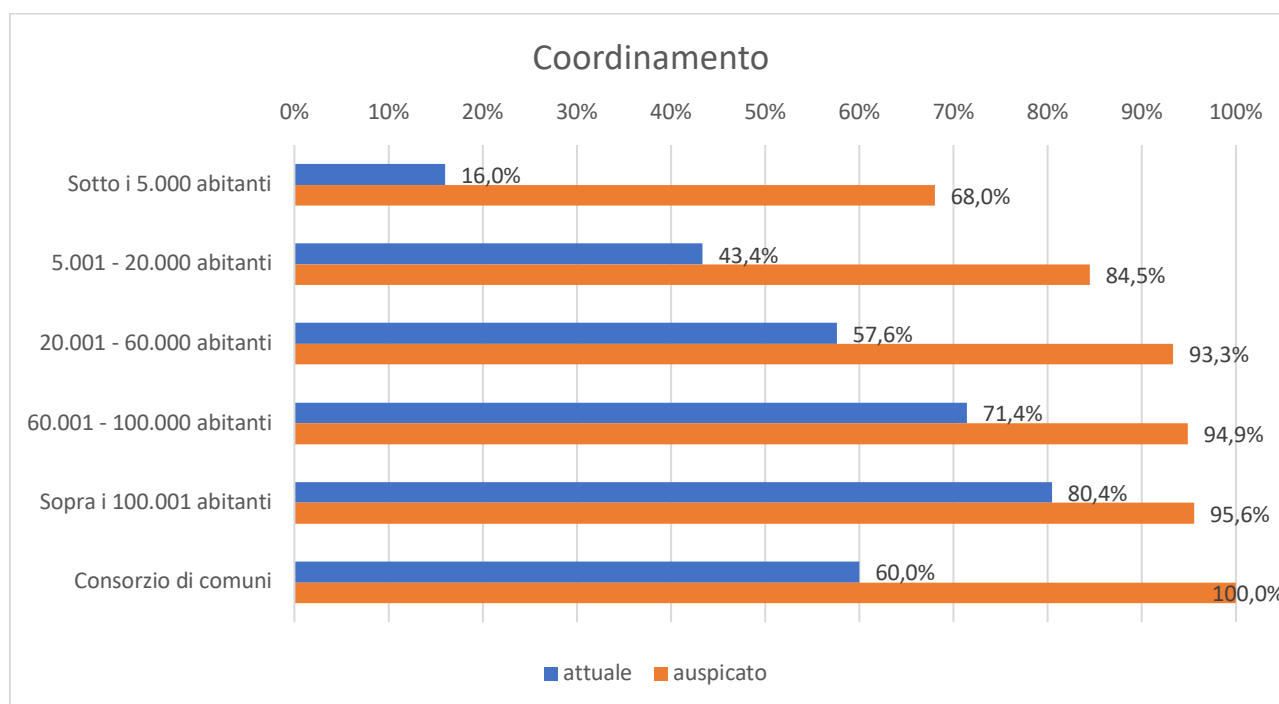
La ricerca ha indagato anche la funzione di coordinamento, che può essere svolta dalla figura sovraordinata oppure da un'altra.



I risultati della ricerca

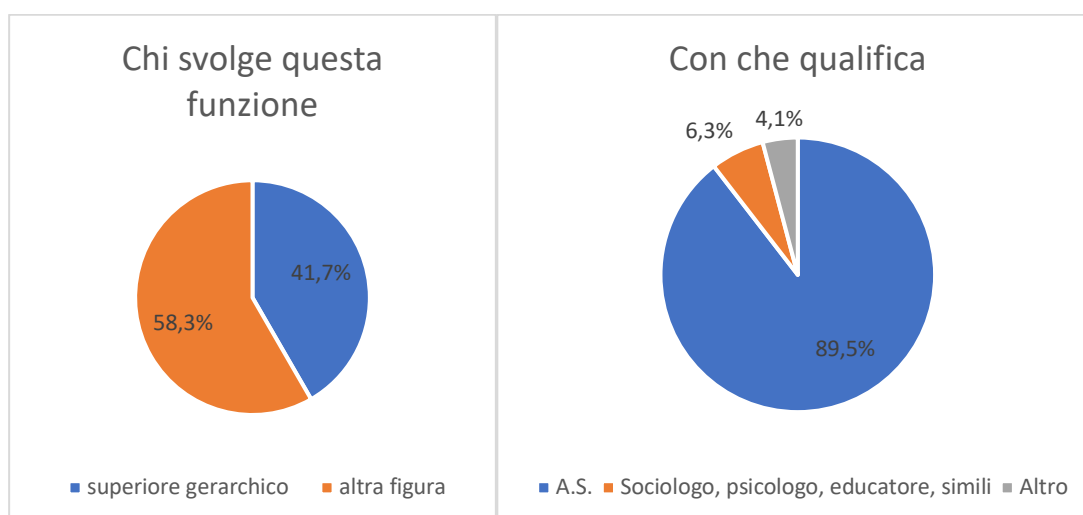
Le domande sul coordinamento sono state poste solo a chi lavora in un Comune in cui sono presenti più assistenti sociali.

Esiste una funzione di coordinamento degli assistenti sociali comunali?



La funzione di coordinamento è spesso presente (in media 58,8%) e lo è in modo crescente nei Comuni più grandi. In tutti i contesti è ampiamente desiderata, in modo ancora più sentito nei Comuni più grandi.

Tale funzione è svolta dal tuo diretto superiore gerarchico o da un'altra figura? Quale qualifica ha?



Il ruolo di coordinatore non coincide necessariamente con il ruolo di Responsabile di servizio (solo nel 42% dei casi) ma, soprattutto in assetti organizzativi con personale numeroso e/o diverse aree di intervento, può essere una figura specifica incaricata di alcune funzioni pur senza avere una responsabilità gerarchica verso i colleghi. Laddove presente, è quasi sempre un assistente sociale (90%).

Al di là della complessità organizzativa del proprio ente, gli assistenti sociali auspicano la presenza di una figura con funzioni di coordinamento in grado di:

- interfacciarsi e mediare tra professionisti e figure politiche e dirigenziali (81%)
- proteggere gli spazi di autonomia della professione (95%)
- coordinare il lavoro degli assistenti sociali (69%)
- supervisionare il lavoro degli assistenti sociali (82%)

Nei contesti lavorativi in cui è presente più di un assistente sociale è importante che vi sia questa figura in grado di distribuire il lavoro tra i professionisti e di coordinarlo.

Nelle situazioni in cui l'assistente sociale che opera all'interno del Comune è dipendente di cooperativa sociale, è frequente la situazione in cui questa mette a disposizione una figura di coordinamento che ha il compito di mantenere la coerenza e la connessione degli interventi tecnici degli operatori con le linee generali definite dall'Ente committente attraverso il proprio regolamento comunale ed i documenti di programmazione sociale (Piano di Zona e Regolamenti distrettuali), nonché presidiare e dare impulso alla rete delle organizzazioni presenti sul territorio attraverso quanto emerge dal lavoro sul campo da parte degli assistenti sociali; parimenti, è a questa figura che deve riferirsi l'ente per tutto ciò che concerne l'incarico lavorativo (es. variazione monte ore) e le attività da svolgere.

Concordiamo sul fatto che: "il compito specifico del coordinatore è quindi, da una parte, quello di farsi portavoce del mandato della dirigenza nei confronti degli operatori, guidando la loro azione affinché si muova nell'interesse dell'organizzazione; dall'altra parte, quello di curare la salute del gruppo di lavoro, affinché possa svolgere la propria azione al meglio, e portare questo punto di vista

al vertice, cosicché possa tenerne conto nella definizione di mandati effettivamente realizzabili con le risorse esistenti o scevri da illusioni di onnipotenza” (De Ambrogio, Casartelli, Cinotti 2020⁴⁴).

Quando l’assistente sociale ha un ruolo sotto-ordinato

I risultati della ricerca indicano che la stragrande maggioranza degli assistenti sociali esercita la propria funzione a contatto con l’utenza e non con un ruolo sovra-ordinato (Responsabile di area o Dirigente).



Lo dice il Codice

Capo I - Esercizio della professione in regime subordinato

49. L’assistente sociale che esercita la professione in forma subordinata richiede al proprio datore di lavoro il corretto inquadramento giuridico delle proprie funzioni, e condizioni di esercizio della professione che tutelino il segreto professionale e il segreto d’ufficio e garantiscano l’adempimento dell’obbligo formativo.

50. L’assistente sociale contribuisce all’appropriatezza, all’efficacia e all’efficienza, all’economicità, all’equità e alla qualità degli interventi nonché al miglioramento delle politiche e delle procedure della propria organizzazione di lavoro. Contribuisce, in funzione delle proprie attribuzioni e responsabilità, alle azioni di pianificazione e programmazione, anche mettendo a disposizione i dati e le evidenze relative alla propria attività professionale.

51. L’assistente sociale segnala al proprio Ente di appartenenza l’eccessivo carico di lavoro, se sussiste il rischio che risulti compromesso il corretto svolgimento della professione in relazione anche alla tutela e alla salvaguardia dei diritti della persona. La segnalazione, precisa e circostanziata, è resa in forma scritta.

52. L’assistente sociale è tenuto a segnalare al proprio datore di lavoro, per iscritto e con puntuale motivazione, le condizioni o le direttive incompatibili con il corretto esercizio della professione, ferma restando la potestà organizzativa generale del datore di lavoro.

53. L’assistente sociale chiede al proprio datore di lavoro, con istanza motivata, di essere sollevato dall’incarico, fornendo ogni elemento utile alla continuità del processo di aiuto nel caso in cui l’interesse prevalente della persona lo esiga o quando, per gravi motivi, venga meno la relazione di fiducia o, ancora, qualora sussista un grave rischio per l’incolumità del professionista.

54. Nel rapporto gerarchico tra assistenti sociali, che deve essere improntato al rispetto delle reciproche attribuzioni, si configura anche una responsabilità verso la professione.

L’aspetto che sottolineiamo è **l’importanza di salvaguardare la propria autonomia tecnico-professionale e indipendenza di giudizio**, obiettivo che può essere perseguito attraverso una solida conoscenza della metodologia del servizio sociale, la corretta tenuta della documentazione professionale e adeguati spazi di pensiero e confronto (cfr. capitolo successivo su “Autonomia organizzativa e professionale”).

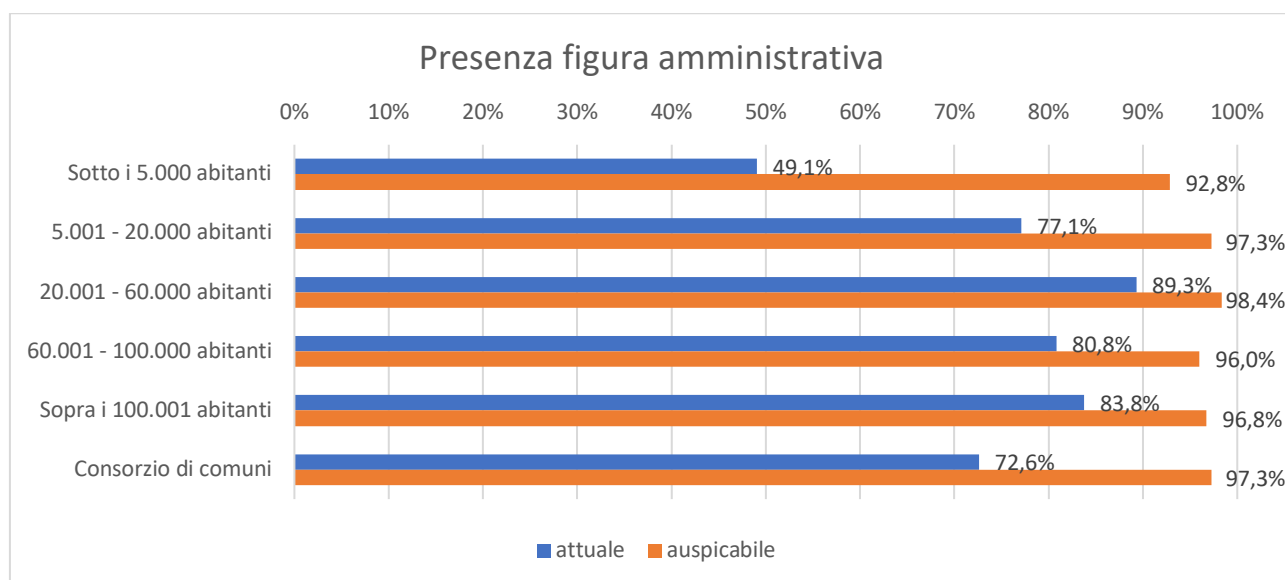
⁴⁴ U. De Ambrogio, A. Casartelli, G. Cinotti. Il coordinatore dei servizi alla persona, Carocci, Roma, 2020.

Assistente sociale e livello amministrativo



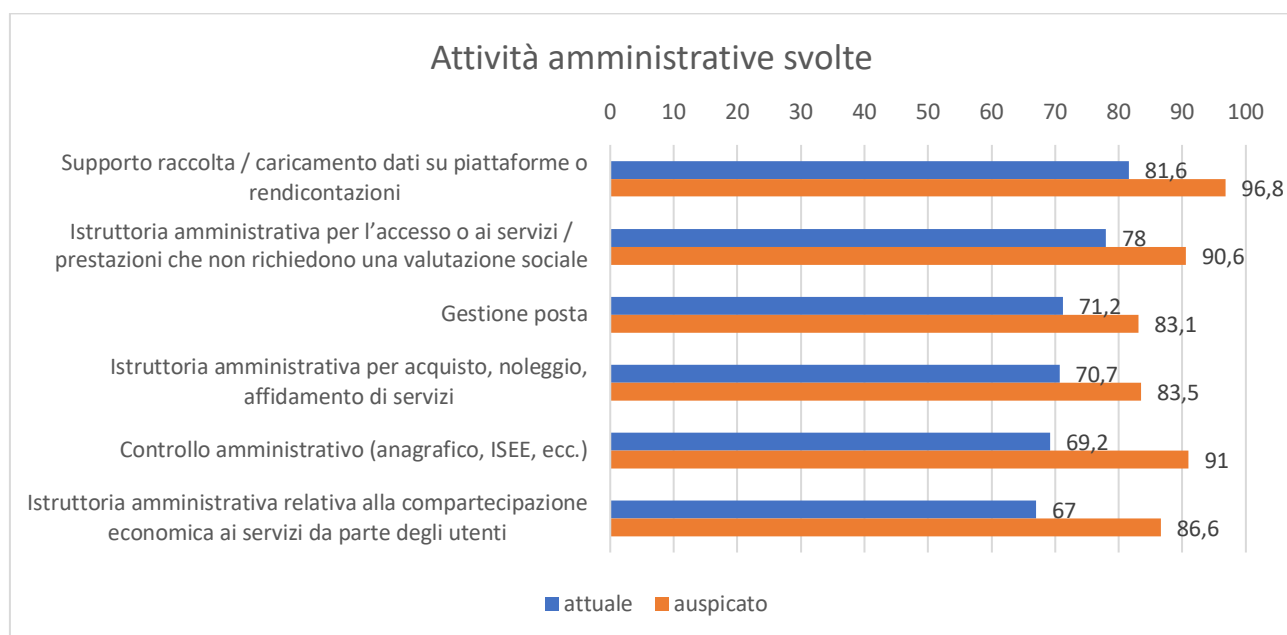
I risultati della ricerca

Esiste un impiegato specifico che si occupa degli aspetti amministrativi del servizio sociale e / o del front office?



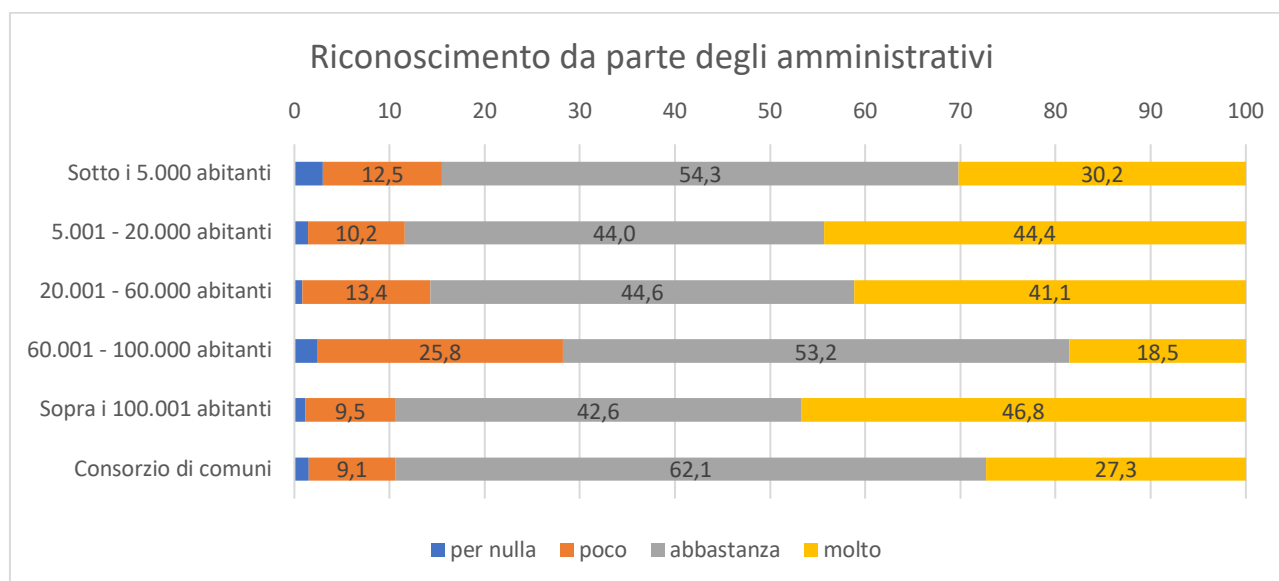
La presenza di un impiegato dedicato è presente nella metà dei Comuni sotto i 5.000 abitanti e nell'80% dei Comuni di dimensioni maggiori.

Quali sono i principali compiti che svolge in relazione al servizio sociale?



Le attività più richieste riguardano l'adempimento dei debiti informativi, i controlli amministrativi e le istruttorie amministrative delle varie prestazioni.

Quanto pensi che venga riconosciuto il tuo lavoro da queste figure? (Impiegati amministrativi)



Di media, l'84% degli intervistati sente che il proprio lavoro è abbastanza/molto riconosciuto dagli impiegati amministrativi.

In tutti i Comuni è auspicabile che ci sia una figura che si occupi degli aspetti amministrativi del **lavoro sociale** e questo obiettivo appare concretamente perseguibile già a partire dai Comuni con 5.000 abitanti. Stupisce tuttavia constatare che nei Comuni molto grandi non sia sempre presente.

Questa figura dovrebbe occuparsi di espletare tutte quelle funzioni amministrative correlate e funzionali all'attivazione degli interventi e dei servizi richiesti dai cittadini o previsti all'interno dei progetti di presa in carico: dall'affidamento dei servizi, all'istruttoria amministrativa delle prestazioni (controlli amministrativi, invio lettere di risposta, scrittura determinazioni...), alle rendicontazioni, ecc. Laddove purtroppo tale figura non è prevista, queste attività di tipo impiegatizio sono svolte anche dall'assistente sociale, a discapito delle sue attività professionali e della qualità delle prestazioni rese.

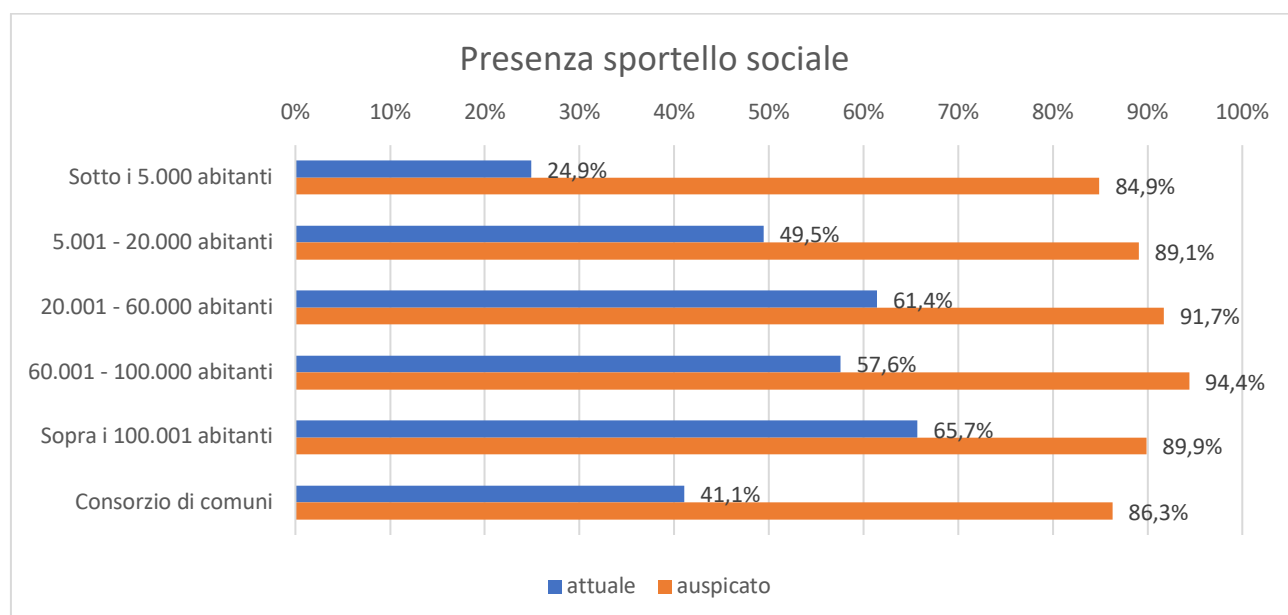
In alcuni assetti organizzativi, la figura amministrativa svolge anche la **funzione di filtro**, accogliendo i cittadini e dando loro le prime informazioni necessarie per orientarsi nel sistema degli interventi e dei servizi sociali; solo nel caso in cui la domanda appaia complessa e bisognosa di un ulteriore approfondimento, il cittadino viene inviato all'assistente sociale. Questo assetto presenta il vantaggio di riservare l'intervento dell'assistente sociale alle persone che ne hanno apparentemente maggior bisogno, ma richiede una grande competenza per evitare che le situazioni meno in grado di "rappresentare" il proprio problema non vengano prese in considerazione.

Nella maggior parte dei contesti lavorativi gli assistenti sociali sentono che il proprio lavoro è sufficientemente riconosciuto dalle figure amministrative e questo è un elemento importante per il benessere all'interno del luogo di lavoro.



I risultati della ricerca

Nel tuo Comune esiste uno sportello sociale che fornisce informazioni e supporto alla cittadinanza per le pratiche che non richiedono una valutazione sociale?



Gli sportelli sociali risultano presenti soprattutto nei Comuni sopra i 5.000 abitanti, ma la stragrande maggioranza degli assistenti sociali ritiene auspicabile la loro presenza in tutti i Comuni.

Se il riferimento all'impiegato amministrativo è per la gestione delle funzioni di *back office*, con l'espressione "Sportello sociale" intendiamo un **servizio svolto da personale diverso dall'assistente sociale con funzioni di front office**, che possa svolgere ad esempio alcune funzioni informative e di gestione di misure di welfare che non richiedono la presa in carico.

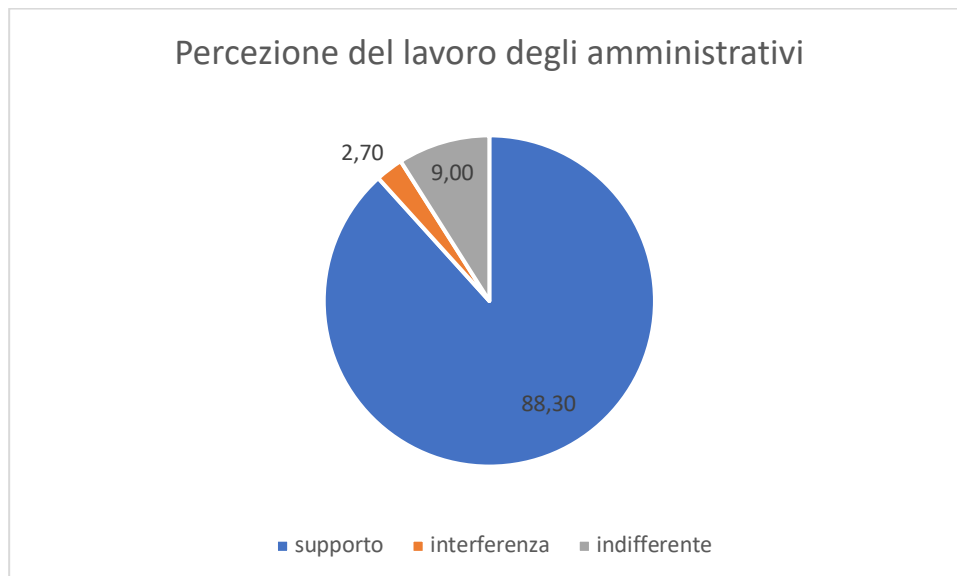
E' interessante prevedere la possibilità di istituire uno sportello sociale che fornisca informazioni e supporto alla cittadinanza per le pratiche che non richiedono una valutazione sociale. Questo servizio può essere utile per offrire ai cittadini una maggiore disponibilità in termini di orario di ricevimento e di informazioni/indicazioni, purché il personale incaricato sia in possesso di un'adeguata formazione che gli consenta di restare nell'ambito amministrativo, senza sconfinare in "pseudo-colloqui" sociali, ma al tempo stesso riuscendo a cogliere la necessità di un eventuale approfondimento della situazione e quindi proporre un successivo colloquio con l'assistente sociale. Anche il setting dello sportello sociale deve essere oggetto di cura e attenzione, affinché venga salvaguardata la riservatezza delle informazioni comunicate.

Alcune misure possono anche essere delegate a terzi (CAF), ad esempio l'assegno di maternità dei Comuni e l'assegno al nucleo familiare. In linea generale, si può ritenere preferibile attribuire lo svolgimento di queste pratiche a figure diverse dall'assistente sociale, per consentire a questi di dedicarsi alle attività più tipiche della professione e non altrettanto delegabili a terzi.



I risultati della ricerca

Come percepisci l'intervento dei colleghi che si occupano degli aspetti amministrativi / dello sportello sociale?



Quasi 9 assistenti sociali su 10 percepiscono gli amministrativi come un supporto perché:

- Alleggeriscono il carico di lavoro dell'assistente sociale (73%)
- Permettono di offrire ai cittadini un maggior ventaglio di servizi (68%)
- Permettono di offrire ai cittadini una maggiore disponibilità in termini di orario di ricevimento e di informazioni/indicazioni (55%)

Sebbene i dati mostrino che la relazione tra assistenti sociali e impiegati amministrativi / sportelli sociali sia improntata al riconoscimento reciproco del proprio valore e lavoro, **è importante curare la relazione tra queste due figure chiarendo bene i rispettivi compiti e ruoli**, evitando che ci siano “non detti” e “zone grigie” che non vengono presidiate da nessuno, curando particolarmente la comunicazione perché spesso l'uno ha bisogno delle informazioni dell'altro.

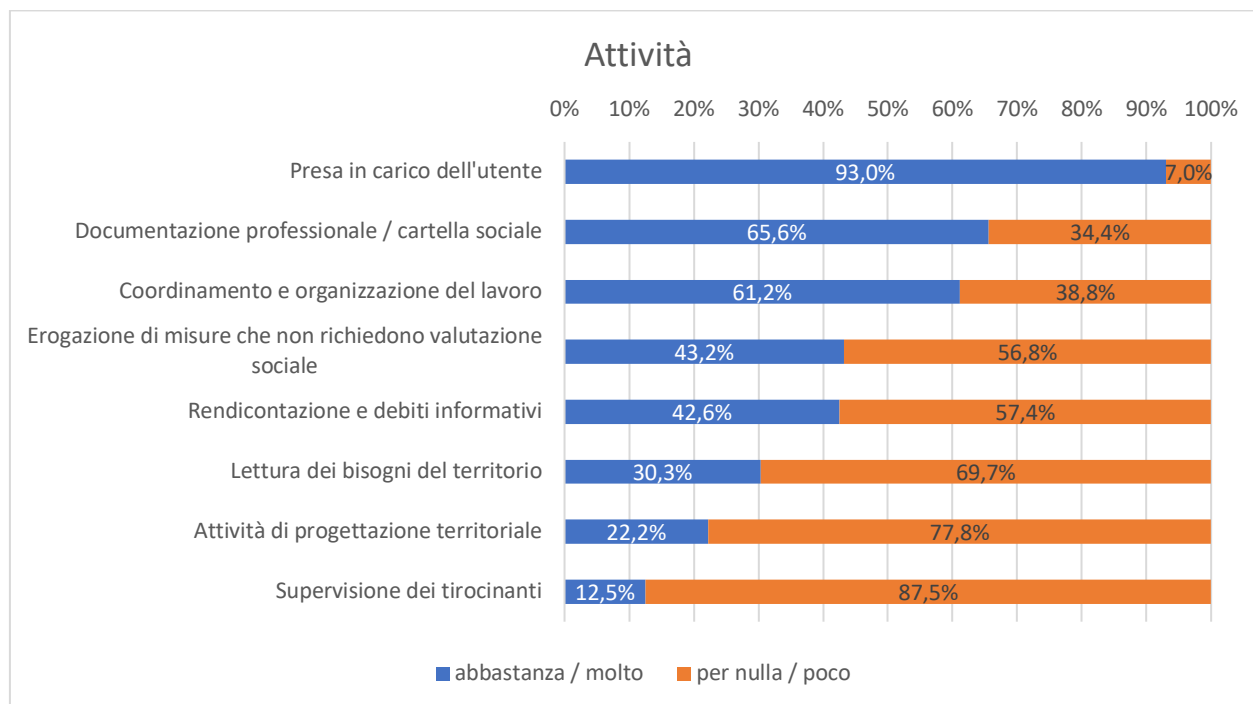
I contenuti del lavoro

In questo capitolo analizziamo i contenuti del lavoro dell'assistente sociale comunale.



I risultati della ricerca

Quanto tempo dedichi approssimativamente alle seguenti funzioni? (Situazione attuale)



Gli assistenti sociali indicano come il cuore della loro attività la presa in carico individuale (93%) e le attività correlate (scrittura della documentazione professionale e compilazione della cartella sociale, 66%, coordinamento e organizzazione del lavoro 61%); segue l'erogazione delle misure che non richiedono una valutazione sociale e perciò non implicano la presa in carico (43%) e l'attività amministrativa di rendicontazione (43%). Molto meno rappresentato è il lavoro sociale con il territorio (lettura dei bisogni: 30%; progettazione: 22%).

Tutte le attività svolte dall'assistente sociale in Comune possono essere ricondotte a tre grandi aree:

- lavoro sociale: sul caso e con il territorio
- lavoro amministrativo: misure sociali che non richiedono valutazione sociale, attività amministrativa legata al funzionamento dei servizi e all'erogazione delle misure, rendicontazioni
- attività trasversali: aggiornamento, formazione, supervisione, tavoli tecnici, gruppi di lavoro

Il lavoro sociale propriamente detto e le attività trasversali sono le attività maggiormente legate al raggiungimento della *mission* del Servizio Sociale comunale. **La quantità di tempo che l'assistente sociale riesce a dedicare al lavoro sociale invece che al lavoro amministrativo dipende soprattutto dalle scelte organizzative dell'ente e dalla presenza di personale amministrativo di supporto.**

Il tempo da dedicare alle cosiddette "attività trasversali" è piuttosto stabile perché molte attività sono le stesse indipendentemente dall'ente e dal proprio monte ore. Il tempo da dedicare alla lettura della nuova normativa, alla formazione continua obbligatoria, alla partecipazione ai tavoli tecnici convocati dall'Ufficio di Piano, è sempre quello a prescindere dal fatto di lavorare a tempo

pieno o parziale. Ciò significa che, in termini di tempo, queste attività hanno un impatto maggiore sui part time, e che quindi nel definire il monte ore dell'assistente sociale anche il piccolo Comune deve considerare che c'è un insieme di attività "incomprimibili" che devono trovare il tempo di essere portate avanti.

Lavoro sociale

Il lavoro sociale rappresenta lo specifico dell'assistente sociale e può essere svolto solo da questa figura in virtù delle sue competenze. Sommariamente, può essere distinto in: lavoro sociale sul caso e lavoro sociale con il territorio e la comunità.

Lavoro sociale sul caso: alcune attenzioni

Il lavoro sociale sul caso comprende sia il segretariato sociale professionale che la presa in carico. Rimandando al capitolo 1 per le definizioni, qui affrontiamo alcuni nodi cruciali.

Valutazione multidimensionale e progettazione individualizzata. La produzione normativa dell'ultimo ventennio, coerentemente con la letteratura scientifica, insiste nell'affermare che sono necessarie valutazioni multidimensionali e progetti individualizzati. Tuttavia, queste indicazioni faticano a trovare traduzioni operative all'interno dei Servizi e molte ricerche che prendono in esame il punto di vista dei cittadini sottolineano due aspetti importanti:

- la mancanza di progetti di intervento scritti;
- lo scarso ascolto e coinvolgimento dei diretti interessati⁴⁵.

Il concetto di "contratto" tra assistente sociale e utente è stato sottoposto ad un'analisi critica che ci può aiutare a usarlo con maggior cautela, tuttavia l'idea che la pratica di lavoro sociale si debba fondare su obiettivi e percorsi di lavoro esplicitamente condivisi è fondamentale (Fargion, 2013).

Vincoli organizzativi e scelte dell'assistente sociale. La letteratura sull'etica ha definito situazioni di "stress morale" quelle in cui l'assistente sociale sa cosa sarebbe giusto fare, ma non può farlo per vincoli provenienti dall'organizzazione; non parliamo in questo caso di *dilemma etico* (che è l'indecisione tra due linee di azioni entrambe valide eticamente e professionalmente), ma ci riferiamo a quando il professionista sa qual è la linea da prendere, ma non può metterla in pratica a causa di vincoli esterni. Si tratta di situazioni di forte disagio, che portano inizialmente a frustrazione, rabbia ed ansia, che possono degenerare in perdita del benessere lavorativo e smarrimento del senso del proprio lavoro, fino ad arrivare all'abbandono del lavoro stesso (Bertotti, 2021).

La cartella sociale e i dati. Tutte le attività della presa in carico devono essere accuratamente registrate nella cartella sociale relativa all'utente: colloqui, visite domiciliari, equipe, telefonate, ecc. Il processo d'aiuto deve essere ricostruibile e trasparente, così da motivare le scelte intraprese e "salvare" le informazioni in luoghi sicuri e accessibili a chiunque debba subentrare a quell'assistente sociale. Verbalizzare i contenuti di un incontro o di una telefonata non è un'attività "in più" da esercitare quando si ha tempo, ma un'operazione obbligatoria che completa l'intervento; viceversa, il colloquio non verbalizzato è un intervento condotto a metà. Il tempo della scrittura professionale è un tempo riflessivo, fondamentale a fissare gli elementi principali che verranno utilizzati per sostanziare le decisioni e orientare i successivi passaggi.

⁴⁵ Ghezzi (2022), *L'informazione e la presa in carico* in Gori (a cura di) *Politiche di welfare sociale*, Mondadori, Milano.



Lo dice il Codice

Titolo III - Doveri e responsabilità generali dei professionisti

14. (...) Il professionista orienta la propria condotta alla massima trasparenza circa le ragioni delle proprie scelte e documenta, motivandolo, il processo decisionale. (...)

L'utilizzo della cartella sociale, se informatizzato, consente una rapida estrazione dei dati relativi ai singoli interventi e al tempo dedicato alle diverse attività professionali.

L'iter amministrativo della presa in carico sociale. L'assistente sociale comunale opera all'interno di un ente pubblico e pertanto la sua attività con la cittadinanza è mediata dalle norme in materia di diritto amministrativo. Ciò significa che il procedimento metodologico del processo di aiuto deve trovare coniugazione con i tempi e i modi previsti dal procedimento amministrativo, trovando un equilibrio per evitare da un lato di burocratizzare gli interventi sociali e dall'altro di agire al di fuori della regolarità amministrativa.



Definizioni

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Insieme di atti tramite i quali la pubblica amministrazione provvede a definire e manifestare la propria volontà, cioè a produrre determinati effetti giuridici.

Le fasi:

- fase dell'iniziativa, che può essere da parte di un privato che presenta un'istanza o un ricorso (es. istanza di contributo economico o ricorso per Amministratore di sostegno) o da parte dello stesso o di un altro ufficio (es. richiesta indagine psicosociale da parte del Tribunale per i Minorenni). Tutte le Comunicazioni in entrata (istanze dei cittadini o Comunicazioni provenienti da altri enti) vanno protocollate e dalla data del protocollo di norma la Pubblica Amministrazione ha 30 giorni di tempo per arrivare alla conclusione del procedimento amministrativo⁴⁶;
- fase istruttoria: acquisizione ed elaborazione dei dati, valutazione, eventuali pareri terzi. Una adeguata e celere istruttoria è garantita dal Responsabile del procedimento⁴⁷;
- fase costitutiva: adozione del provvedimento finale (determinazione e Comunicazione scritta al soggetto che ha avviato l'iter);
- fase integrativa dell'efficacia: fase che si ha solo quando siano necessari ulteriori atti per rendere efficace il provvedimento.

Riferimento normativo: Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" - con modifica e integrazione della legge 15/2005 "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa".

⁴⁶ Come da art. 2 L. 241/1990.

⁴⁷ Come da art. 6 L. 241/1990.

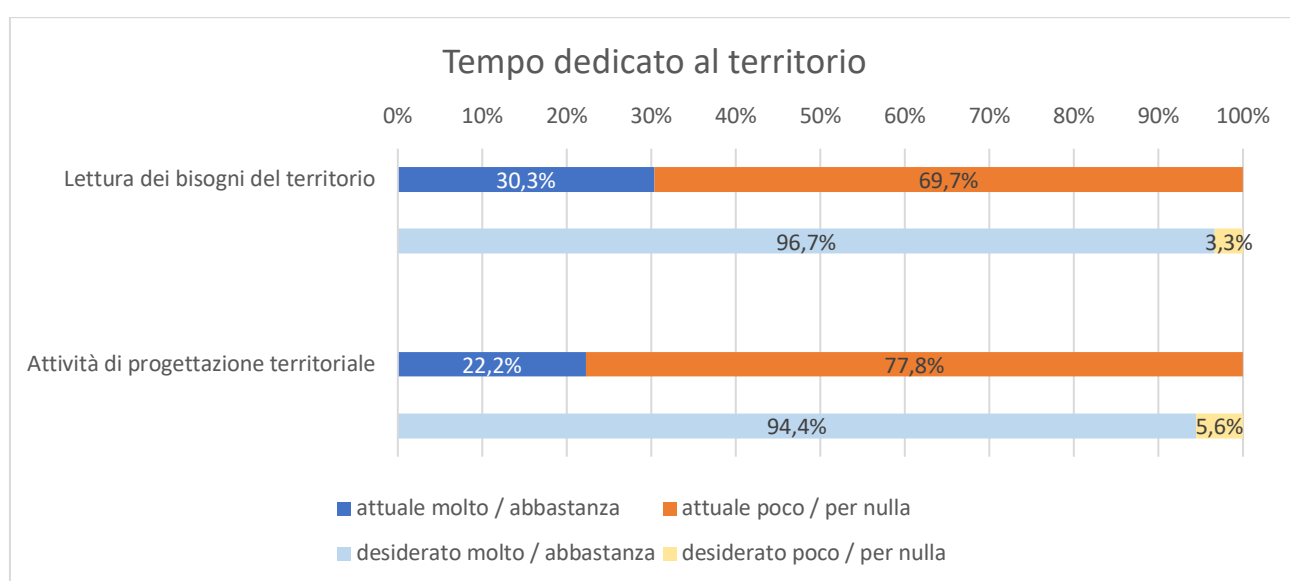
Perché il procedimento amministrativo si svolga efficacemente è importante che tra l'assistente sociale e gli uffici amministrativi ci sia una chiara definizione dei compiti e una buona circolarità delle informazioni necessarie. Inoltre, tutto il personale coinvolto nella gestione del procedimento amministrativo deve adoperarsi perché le procedure e i vincoli siano al servizio del cittadino, e non viceversa. A cominciare dal **linguaggio** che, sia nella forma scritta che in quella orale, deve essere **comprensibile e accessibile a tutti** (si veda il capitolo dedicato alla comunicazione). Il procedimento amministrativo è costituito a garanzia dei cittadini, per rendere l'attività della pubblica amministrazione prevedibile, equa e trasparente.

Lavoro sociale con il territorio e la comunità



I risultati della ricerca

Quanto tempo dedichi approssimativamente alle seguenti funzioni?



Gli assistenti sociali dichiarano di dedicarsi poco alla lettura dei bisogni del territorio (30%) e alle attività di progettazione territoriale (22%), ma vorrebbero farlo in misura decisamente maggiore.

Il lavoro sociale con il territorio e la comunità è una dimensione poco praticata dagli assistenti sociali, pur essendo fortemente desiderata: questa notevole distanza tra il reale e l'auspicato induce a un'importante riflessione sui motivi che si frappongono tra il *dire* e il *fare*, che potrà verosimilmente portare all'individuazione di percorsi formativi *ad hoc*. Di seguito ci limitiamo a proporre alcune riflessioni derivanti dall'esperienza per passare **dal lavoro di rete sul caso al lavoro con il territorio e la comunità**.

Per cominciare a lavorare con il territorio l'assistente sociale deve partire con il **riconoscere quanto già sta facendo, insieme al territorio, nelle progettualità che ha già attivato**. Infatti, ogniqualvolta costruisce alleanze con gli altri soggetti della comunità all'interno degli interventi in favore di singole persone o famiglie (lavoro di rete), sta ponendo le basi per quello che potrebbe essere un successivo lavoro con il territorio. Talvolta è proprio dalle progettualità "micro" attivate all'interno del lavoro sul caso che nascono quelle relazioni di fiducia e collaborazione che poi confluiscono in progettualità rivolte a gruppi più ampi di destinatari.

Per spostare il baricentro del proprio lavoro in modo da cominciare a lavorare anche con il territorio l'assistente sociale può:

- mappare le risorse (gli “snodi strategici”): realtà istituzionali, associazioni, altri soggetti del territorio che possono essere coinvolti in una progettazione comune;
- immaginare un obiettivo di massima, che talvolta può essere concreto (es. organizzare un corso di italiano per stranieri insieme alla parrocchia o un laboratorio espressivo presso le case popolari insieme ad un gruppo giovanile), talaltra può essere più generale (es. progettare azioni per promuovere il benessere dei bambini della scuola primaria);
- costruire alleanze all’interno del proprio ente (appoggio del responsabile e del politico), portando alla loro attenzione i dati raccolti dal servizio e ricevendo un mandato formale che autorizzi a lavorare in questa direzione (es. all’interno del Documento Unico di Programmazione⁴⁸ – DUP o all’interno degli altri documenti programmatici comunali o dell’Ufficio di Piano);
- avviare le interlocuzioni con l’esterno, contattando i referenti delle organizzazioni con le quali si intende lavorare, a partire dalle persone con le quali c’è già una relazione di fiducia costruita nel corso di precedenti contatti per poi coinvolgere eventualmente anche altri soggetti;
- creare un gruppo di lavoro costruito intorno a un obiettivo condiviso (tavolo di comunità), che potrà essere quello immaginato inizialmente dall’assistente sociale ma che sarà oggetto di revisione e negoziazione;
- stendere un progetto chiaro e completo, in cui siano definiti chiaramente obiettivi, attività, risorse, tempi, ruoli, responsabilità;
- mantenere il monitoraggio del progetto, curando la comunicazione tra le parti e verificando il rispetto di quanto previsto;
- dare notizia dei risultati raggiunti alla popolazione, perché venga dato risalto a quanto svolto e diventi patrimonio di tutti.

Come già affermato nel capitolo sulla *mission*, **il lavoro sociale con il territorio è un ambito di intervento legittimo tanto quanto il lavoro sul caso**, è un modo diverso e complementare di affrontare il disagio e promuovere il benessere della comunità presso cui si lavora, e deve essere riconosciuto e legittimato dall’assistente sociale *in primis*.

E’ evidente che avviare progettualità territoriali richiede tempo e costanza, ma se si attende di avere l’agenda vuota per cominciare ad impegnarsi su questo fronte il rischio è quello di rimandare ad oltranza, continuando nel frattempo ad avvertire un senso di incompiutezza e insoddisfazione. Pur senza affermare che sia sempre possibile farlo, la proposta è di rovesciare il ragionamento e di partire con l’attribuire un piccolo monte ore settimanale a questo tipo di attività, riorganizzando gli altri impegni di conseguenza.

Lavoro amministrativo

Il lavoro amministrativo può riguardare:

- l’erogazione di misure sociali che non richiedono valutazione sociale (es. assegno di maternità dei Comuni);
- l’attività amministrativa legata al funzionamento dei servizi e all’erogazione delle misure (stesura delle determinazioni di spesa, lettere di risposta agli utenti, ecc.);

⁴⁸ Di cui all’artt. 151 e 170 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”.

- la raccolta di dati e la compilazione delle varie rendicontazioni (casellario, fondo sociale regionale, ecc.).

A seconda delle scelte organizzative dell'ente, l'assistente sociale può essere più o meno coinvolto in queste attività. In generale, possiamo affermare **il coinvolgimento dell'assistente sociale nell'erogazione di quelle misure che non richiedono valutazione sociale tende ad appiattirlo su una dimensione prestazionale** (l'assistente sociale "bancomat") e **sottrae tempo ai percorsi di presa in carico vera e propria.**

Anche lo svolgimento di attività amministrative e di rendicontazione, pur essendo una richiesta legittima da parte dell'ente, impegna del tempo che l'assistente sociale potrebbe dedicare ad attività più specifiche per il proprio ruolo.

Alla luce di queste considerazioni, pur nell'impossibilità di stabilire uno standard ottimale a livello assoluto, **si ritiene preferibile avere del personale dedicato per questo tipo di attività.** Rispetto alle prestazioni sociali che non richiedono valutazione sociale, una soluzione interessante è costituita dagli "sportelli sociali" variamente denominati, già ampiamente presenti nei Comuni lombardi, che possono avere anche funzione di primo orientamento e filtro delle domande (cfr. paragrafo su "Sportello sociale"). Rispetto alle attività amministrative e di rendicontazione, la figura è quella dell'impiegato amministrativo (cfr cap. "Assistente sociale e impiegati amministrativi).

Nei casi in cui siano presenti impiegati amministrativi e/o uno sportello sociale, la Comunicazione tra i vari ruoli deve essere fluida e frequente, di modo che non sia lasciato ai cittadini il compito di far da spola tra gli uffici e soprattutto non restino questioni delle quali non si occupa nessuno.

Un'ultima considerazione: all'interno di un'organizzazione quale quella di un ente locale, esiste una dimensione amministrativa che deve necessariamente restare in capo anche all'assistente sociale, ma si tratta di aspetti propedeutici al lavoro sociale (es. stesura del contratto di compartecipazione di una famiglia all'inserimento del figlio in struttura residenziale; predisposizione di relazioni e rendicontazioni sui servizi sociali volte ad orientare le scelte della parte politica; predisposizione di modulistica di accesso ai servizi; elaborazione di un regolamento sul Servizio di Formazione all'Autonomia, ecc.). Sono attività amministrative in cui la figura dell'assistente sociale può mettere in gioco il proprio sapere professionale e dare un contributo significativo. A volte queste azioni vengono svolte "in solitaria", ma è opportuno il coinvolgimento di altre figure professionali che, se assenti nella propria organizzazione, possono essere rintracciate nella dimensione di Ambito, anche al fine di predisporre strumenti comuni.

Queste attività sono però molto diverse dalle altre attività amministrative che richiedono competenze diverse da quelle possedute dall'assistente sociale (es. predisposizione di determinazioni, acquisti, liquidazioni, protocollazione...) e che, se attribuite a questa figura, rischiano non solo di distoglierla dal suo specifico mandato ma anche di non essere svolte nel modo migliore.



Lo dice il Codice

Titolo VII - Responsabilità nell'esercizio delle professioni

(...) 52. L'assistente sociale è tenuto a segnalare al proprio datore di lavoro, per iscritto e con puntuale motivazione, le condizioni o le direttive incompatibili con il corretto esercizio della professione, ferma restando la potestà organizzativa generale del datore di lavoro (...)

Attività trasversali

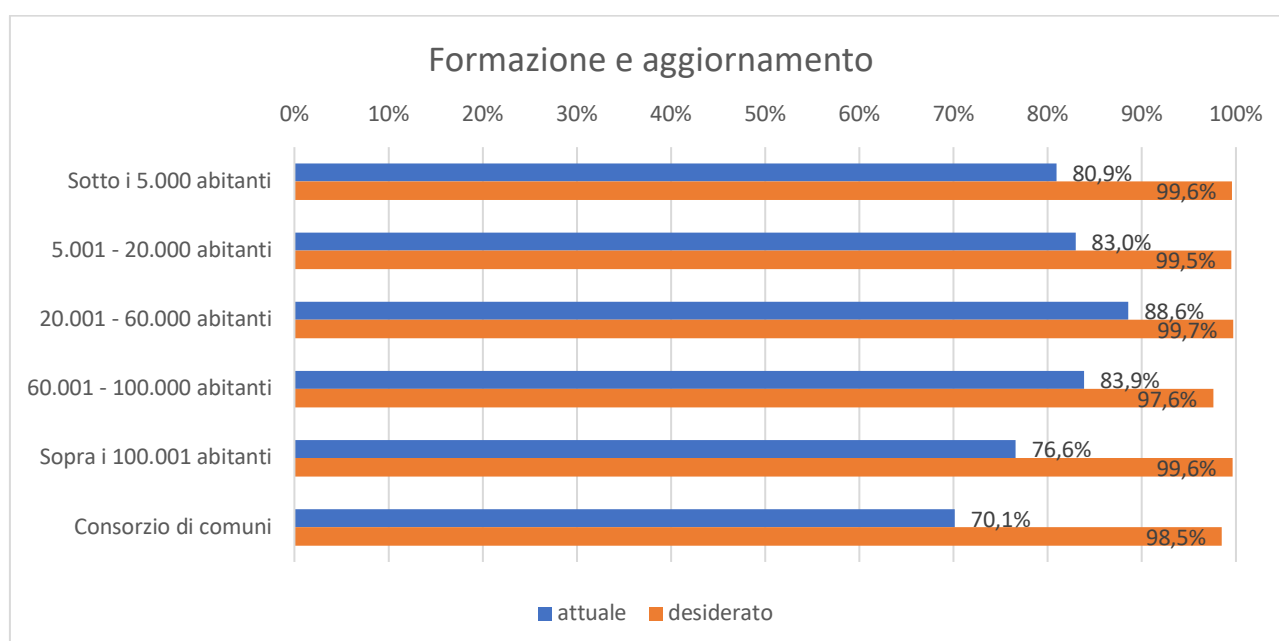
Tra le attività trasversali individuiamo:

- l'aggiornamento (relativo alla normativa e agli adempimenti), la formazione legata al proprio ente (es. corso sulla sicurezza) e la formazione continua obbligatoria (eventi e corsi di formazione orientati alla crescita professionale);
- la supervisione
- i tavoli tecnici e i gruppi di lavoro organizzati dall'Ufficio di Piano, o dal proprio ente, o da terzi.

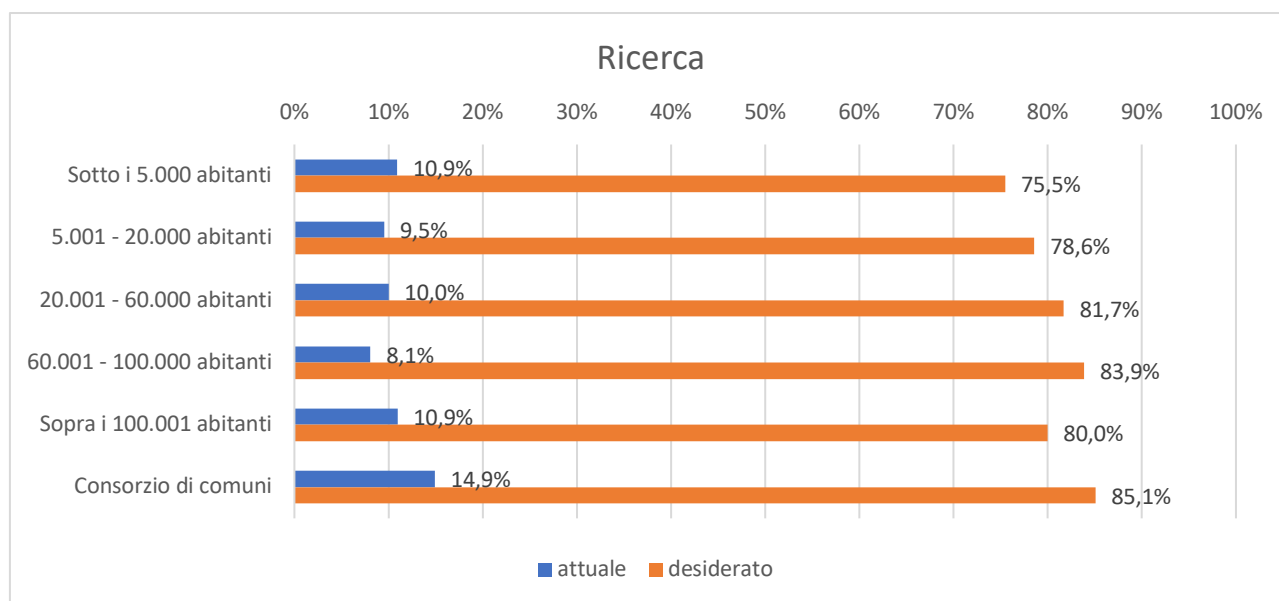


I risultati della ricerca

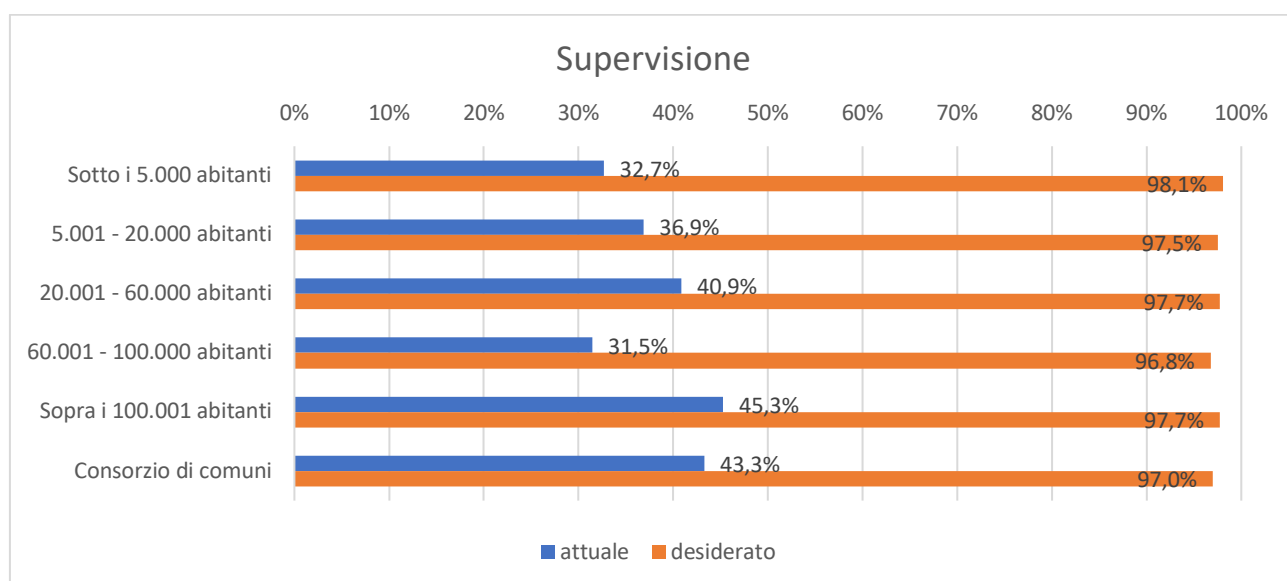
Quali supporti professionali hai e ritieni essenziali? (Formazione e aggiornamento)



Quali supporti professionali hai e ritieni essenziali? (Ricerca)



Quali supporti professionali hai e ritieni essenziali? (Supervisione)



La formazione è un'attività molto diffusa (mediamente oltre l'80%) e desiderata; anche la supervisione è fortemente voluta, ma purtroppo molto meno diffusa (in media 38%). Ancora meno presente l'attività di ricerca (in media 10%).

Formazione

Ciascun lavoratore è tenuto alla formazione obbligatoria prevista dal proprio ente (es. formazione sulla sicurezza). Oltre a questa, gli assistenti sociali sono tenuti a svolgere un'attività di formazione continua per un totale di 60 crediti (di cui 15 deontologici) da acquisire in ogni triennio formativo.



Lo dice il Codice

Titolo III - Doveri e responsabilità generali dei professionisti

(...) 24. L'assistente sociale è tenuto alla propria formazione continua al fine di garantire prestazioni qualificate, adeguate al progresso teorico, scientifico, culturale, metodologico e tecnologico. A tal fine, contribuisce alla ricerca, alla divulgazione della propria esperienza, anche fornendo elementi per la definizione di evidenze scientifiche. Il professionista si adopera, inoltre, affinché si sviluppi la cultura della supervisione professionale.

25. La corretta rendicontazione della formazione continua, per il tramite dei canali messi a disposizione dal Consiglio dell'Ordine, costituisce obbligo deontologico per l'assistente sociale.

Supervisione

A proposito della supervisione, da anni chiesta a gran voce dagli operatori ma scarsamente implementata nei servizi, preme sottolineare che il Piano Sociale Nazionale 2021 l'ha definita "Livello essenziale delle prestazioni sociali" e ha previsto specifici canali di finanziamento.

Dal Piano Sociale Nazionale 2021

La supervisione professionale si caratterizza come processo di supporto alla globalità dell'intervento professionale dell'operatore sociale, come accompagnamento di un processo di pensiero, di rivisitazione dell'azione professionale ed è strumento per sostenere e promuovere l'operatività complessa, coinvolgente, difficile degli operatori che contribuisce anche a prevenire fenomeni di

burnout. È un sistema di metapensiero sull'azione professionale, uno spazio e un tempo dove ritrovare, attraverso la riflessione guidata e il confronto di gruppo, una distanza equilibrata dall'azione, per analizzare con lucidità affettiva sia la dimensione emotiva, sia la dimensione metodologica dell'intervento per ricollocarla in una dimensione corretta, con spirito critico e di ricerca.

L'oggetto del processo di supervisione professionale è fortemente connesso alla qualità tecnica degli interventi. Dal punto di vista professionale, con riferimento agli aspetti metodologici, valoriali, relazionali, deontologici ecc., l'obiettivo primario si identifica con il miglioramento della qualità delle prassi degli assistenti sociali e in generale degli operatori sociali.

L'individuazione di questa pratica necessaria per gli operatori sociali quale livello essenziale delle prestazioni sociali risponde alla funzione fondamentale di sostenere l'operatore sociale nell'elaborazione teorica, nel collegamento teoria-prassi, nell'identità professionale, nella rielaborazione dell'esperienza professionale, nella capacità di lavorare in gruppo, nella capacità di controllare i propri sentimenti per fare un uso di sé finalizzato alla professione, sul piano organizzativo-istituzionale, ovvero nella capacità di incidere sulle decisioni e di negoziare con l'organizzazione di appartenenza, sul piano tecnico-metodologico, creando un ambiente di lavoro più stimolante ed una capacità di risposta ai bisogni del cittadino più efficiente. (pag. 38)



Lo dice il Codice

Titolo III - Doveri e responsabilità generali dei professionisti

16. L'assistente sociale ricerca la collaborazione di altri colleghi o altri professionisti e percorsi di supervisione professionale ogni volta che lo valuti opportuno.

Tavoli tecnici e gruppi di lavoro

Ciascun Comune appartiene ad un ambito territoriale sociale, così come definito dalla legge quadro sul sistema degli interventi e dei servizi sociali (l. 328/00). A seconda degli assetti organizzativi i Comuni possono gestire i propri servizi sociali del tutto autonomamente o con diversi livelli di gestione associata. Quale che sia la forma gestionale presente, **l'Ufficio di Piano rappresenta il punto di riferimento per gli assistenti sociali dell'ambito** e la partecipazione ai tavoli tecnici e ai gruppi di lavoro sovracomunali rappresentano solitamente delle occasioni significative per programmare e progettare servizi e interventi con uno sguardo più ampio.

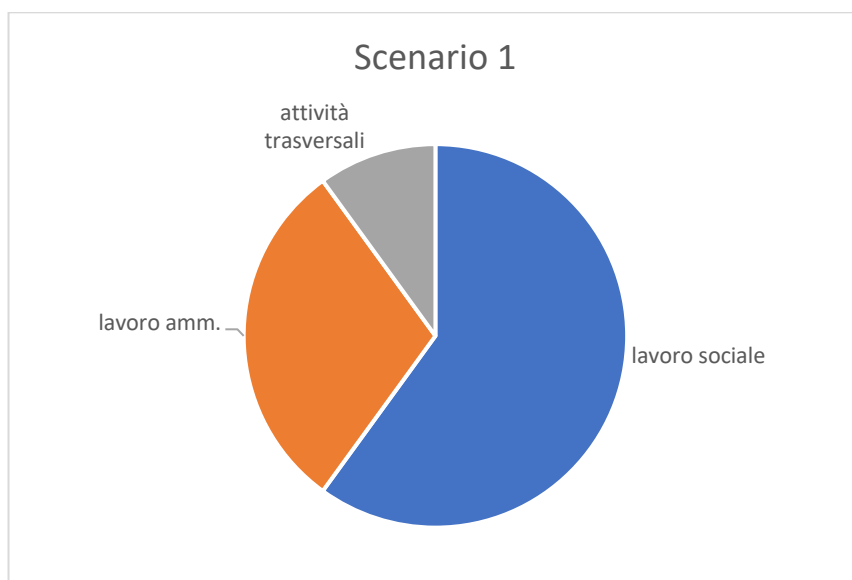
La composizione del mix

Nei paragrafi precedenti abbiamo analizzato i contenuti del lavoro dell'assistente sociale comunale, mettendo in luce che a parità di quadro orario le tipologie di attività possono essere anche molto diverse, a seconda delle scelte dell'ente. Ma chi decide come deve essere composto il "palinsesto" dell'assistente sociale?

Al suo primo giorno di lavoro, ogni assistente sociale si è trovato a "riempire una casella" di un organigramma e di un funzionigramma già esistente e spesso dato per scontato, quasi fosse il modo *ovvio e naturale* di organizzare le attività. Tuttavia, la sociologia ci insegna che ogni manifestazione umana è frutto di scelte e orientamenti valoriali che cambiano nel tempo e nello spazio, tanto è vero che lo stesso Comune potrebbe aver avuto un'organizzazione diversa dieci anni fa, oppure essere organizzato diversamente dal Comune confinante.

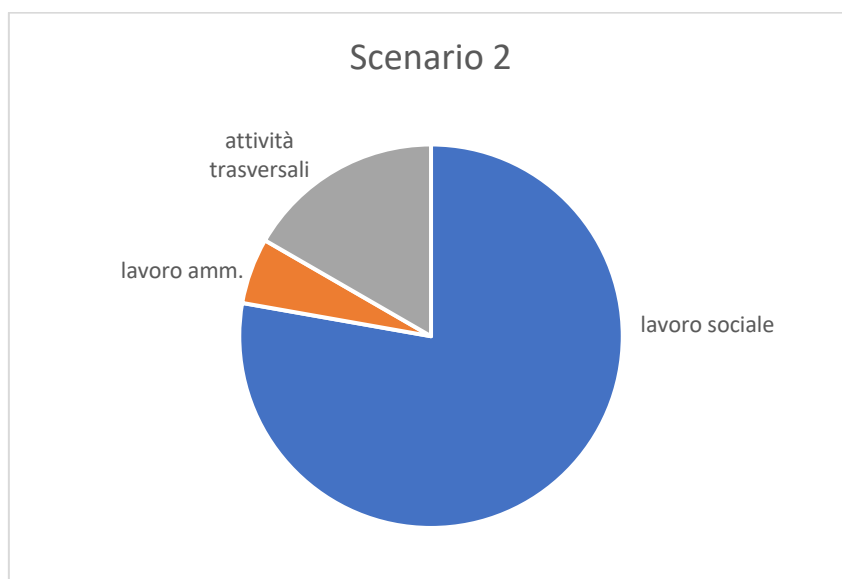
Questo significa che il modo di funzionare del nostro Comune è solo uno dei possibili modi, e anche l'organizzazione del Servizio sociale è figlia di determinate scelte, stratificatesi nel corso del tempo e promosse da soggetti diversi, politici e non. Significa anche che ogni assetto organizzativo è mutevole, pertanto può evolvere in presenza di stimoli in grado di motivarlo al cambiamento. L'importante è porsi in modo critico di fronte allo *status quo*, verificando se l'organizzazione attuale è effettivamente funzionale a raggiungere i propri obiettivi istituzionali oppure se si trascina uguale a se stessa per consuetudine.

I dati della ricerca ci inducono a ritenere che sia molto diffusa una situazione di questo tipo:



In questa situazione, l'assistente sociale dedica una buona parte del suo tempo al lavoro sociale *tout court*, ma si occupa anche molto della parte più burocratica (misure che non richiedono valutazione sociale, stesura di atti puramente amministrativi, rendicontazioni, ecc.).

Prestando attenzione ai *desiderata* espressi dagli assistenti sociali comunali, possiamo sostenere che la situazione auspicata sia invece questa:



In questo secondo scenario, la proporzione di lavoro sociale è decisamente significativa mentre il lavoro amministrativo è ridotto al minimo. Le attività trasversali sono valorizzate come meritano, consentendo all'assistente sociale di poter contare non solo su adeguati momenti di formazione e

supervisione, ma anche di partecipare a gruppi di lavoro e tavoli tematici organizzati al di fuori del proprio ente.

Ma come è possibile arrivare ad un *mix* di questo tipo? Come già detto nel capitolo sui contenuti del lavoro, le attività trasversali rappresentano una sorta di “zoccolo duro” difficilmente comprimibile. Per esempio, il numero di crediti formativi che ogni assistente sociale deve conseguire nel corso del triennio formativo piuttosto che la necessità di tenersi aggiornati rispetto alle ultime novità normative, sono variabili fisse e indipendenti dalle condizioni lavorative: anche se il contratto è part time o se il carico di lavoro è altissimo, bisogna comunque dedicare del tempo alla formazione continua e all’aggiornamento normativo. Quindi queste sono attività su cui si può incidere poco, rispetto alla composizione del *mix*.

L’aspetto su cui è possibile intervenire è la quantità di lavoro amministrativo da porre in capo all’assistente sociale. La ricerca ha messo in luce l’importanza di affiancare all’assistente sociale degli impiegati che si occupino degli aspetti amministrativi della presa in carico, nonché la possibilità di attivare degli sportelli sociali con funzioni integrative al segretariato sociale professionale e alla presa in carico dell’assistente sociale. I dati indicano che questo avviene anche nei Comuni molto piccoli, magari utilizzando forme di gestione associata. Spostare dall’assistente sociale all’impiegato amministrativo le funzioni di scrittura degli atti amministrativi, di gestione degli aspetti economici, di rendicontazione, e agli sportelli sociali le funzioni di prima accoglienza, filtro, gestione delle misure che non richiedono una valutazione sociale, può perciò essere la modalità per consentire al primo di avere più tempo da dedicare allo specifico della propria funzione.

Un secondo livello di analisi riguarda la composizione del lavoro sociale che si compone tanto di interventi individuali quanto di interventi territoriali e comunitari. Come già scritto nel capitolo sui contenuti del lavoro, **se il lavoro sociale con il territorio e la comunità viene ritenuto strategico dal livello politico, e perciò inserito negli obiettivi della programmazione dell’ente, esso diventa a tutti gli effetti una delle attività che il Servizio Sociale comunale deve “mettere in agenda”.**

Pianificazione degli obiettivi e delle attività

Come già chiarito nel capitolo relativo al rapporto con i politici, sono il Sindaco e la Giunta a definire obiettivi, modalità e tempi di svolgimento delle azioni amministrative e delle spese di investimento attraverso gli atti di indirizzo, mentre ai Dirigenti / Responsabili di servizio spettano tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Di seguito approfondiamo tre aspetti che riteniamo importanti per garantire all’assistente sociale un livello di benessere organizzativo sufficientemente buono: la chiarezza degli obiettivi dell’ufficio del Servizio sociale, l’autonomia organizzativa e professionale, la presenza di adeguati spazi di confronto con i diversi livelli coinvolti.

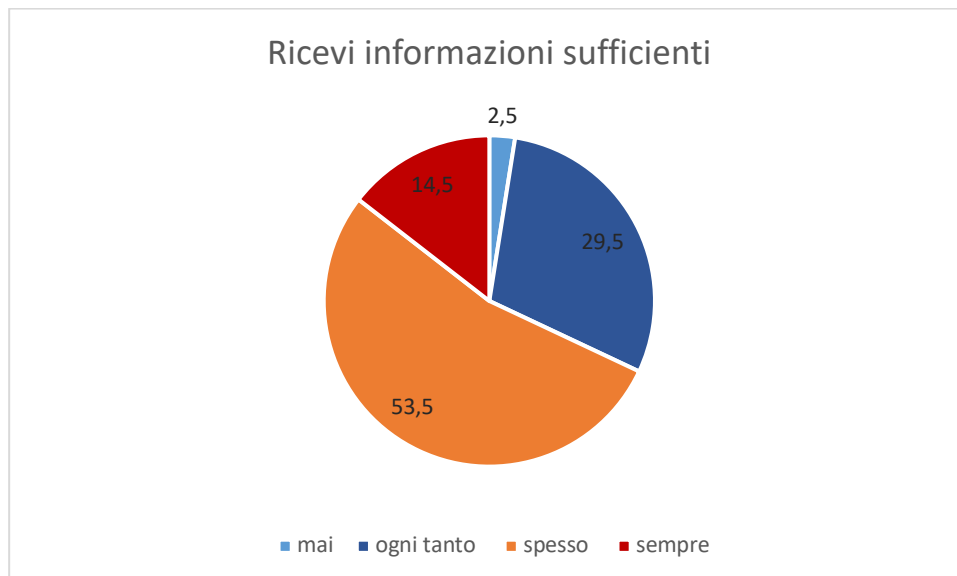
Chiarezza degli obiettivi

E’ all’interno di questo perimetro che l’assistente sociale esercita la propria azione e la propria autonomia professionale. Per questo è importante che ci sia chiarezza rispetto agli obiettivi da perseguire e ai risultati attesi. Qualora l’assistente sociale è sotto-ordinato a un Responsabile di servizio o a un Dirigente, deve ricevere da questi delle **indicazioni chiare per potersi muovere in modo efficace.**



I risultati della ricerca

Ricevi informazioni sufficienti dai tuoi superiori e dai colleghi per poter svolgere i tuoi compiti in modo efficace?



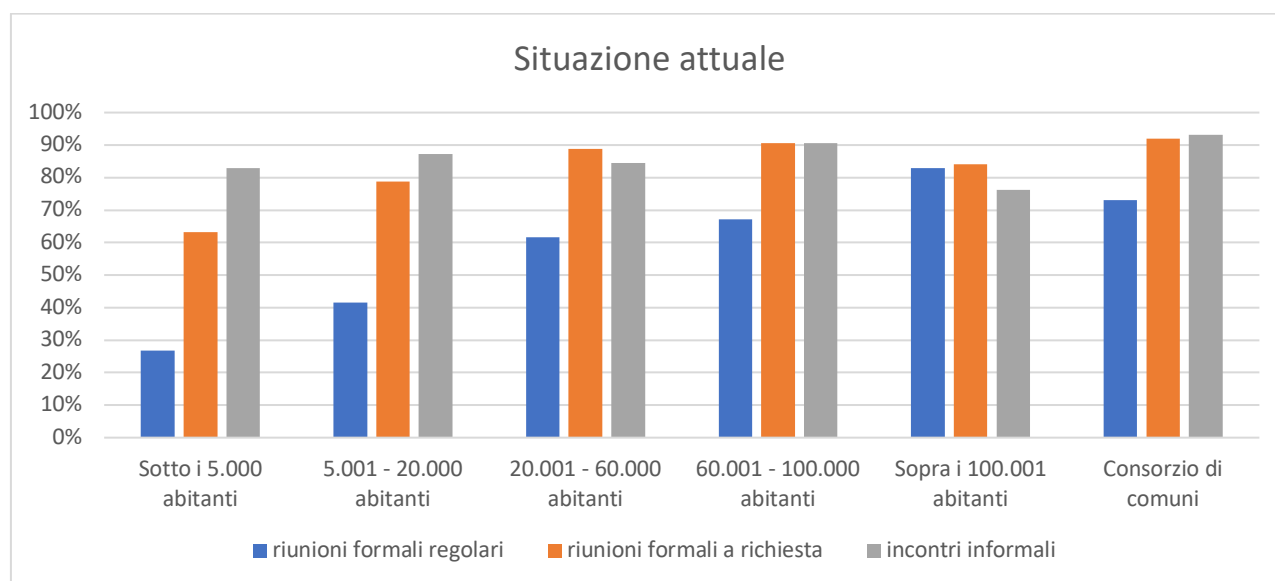
Due assistenti sociali su tre dichiarano di ricevere spesso/sempre informazioni sufficienti da parte del personale in posizione sovra-ordinata o dei colleghi (68%).

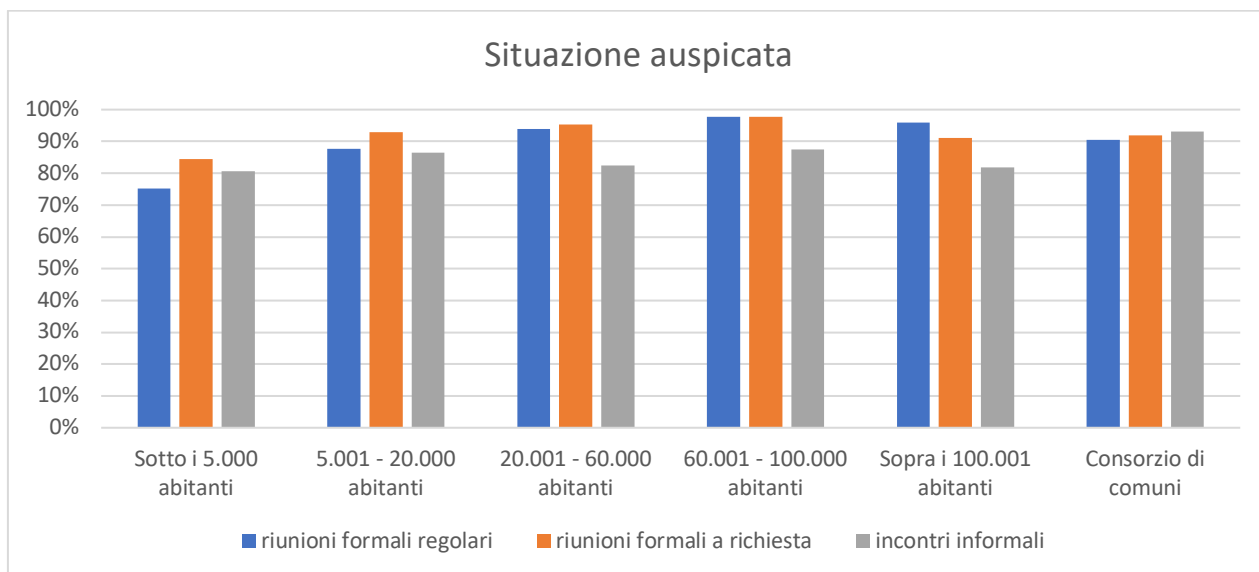
Per permettere la circolazione delle informazioni, l'organizzazione deve prevedere adeguati momenti di incontro.



I risultati della ricerca

Esistono momenti di confronto con il tuo diretto superiore? (possibili più risposte)





In tutti i Comuni gli assistenti sociali hanno incontri informali con il loro responsabile; questi momenti si affiancano a riunioni formali, regolari o a richiesta, soprattutto nei Comuni più grandi, mentre nei Comuni sotto i 20.000 abitanti la programmazione degli incontri è meno frequente.

Queste diverse modalità non sono **alternative ma integrative**, seppure si ritiene che avere uno spazio di incontro regolare obbliga entrambe le parti a dedicare un tempo definito, evita continui e spesso poco efficaci momenti “a chiamata” e consente di sedimentare le questioni prima di affrontarle: a volte, l’attesa anche solo di un giorno fa sì che una questione ritenuta problematica trovi risposta da sé.

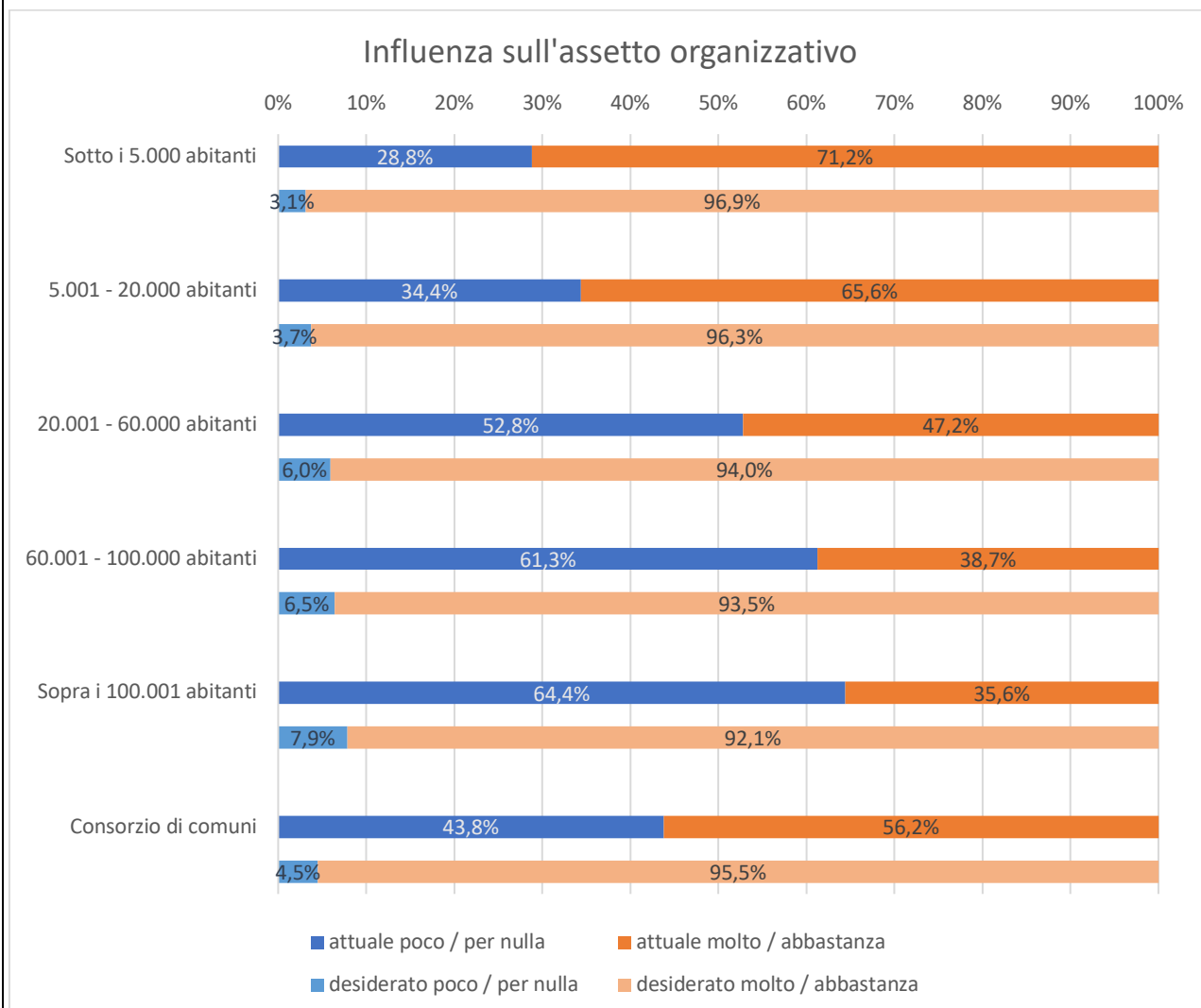
Autonomia organizzativa e professionale

Il tema dell’autonomia organizzativa è collegato e complementare a quello della chiarezza degli obiettivi. Infatti, se gli obiettivi sono elementi perlopiù “dati”, cioè decisi dal livello politico e promossi dal livello apicale, le modalità operative con cui procedere sono un’area all’interno della quale l’assistente sociale può esercitare maggiormente la propria autonomia. Esse riguardano sia gli aspetti più organizzativi del servizio, che le scelte professionali che il singolo assistente sociale mette in campo per portare avanti il proprio lavoro.



I risultati della ricerca

Hai una certa influenza sull'assetto organizzativo del tuo servizio (orari di ricevimento, procedure, ecc.)?



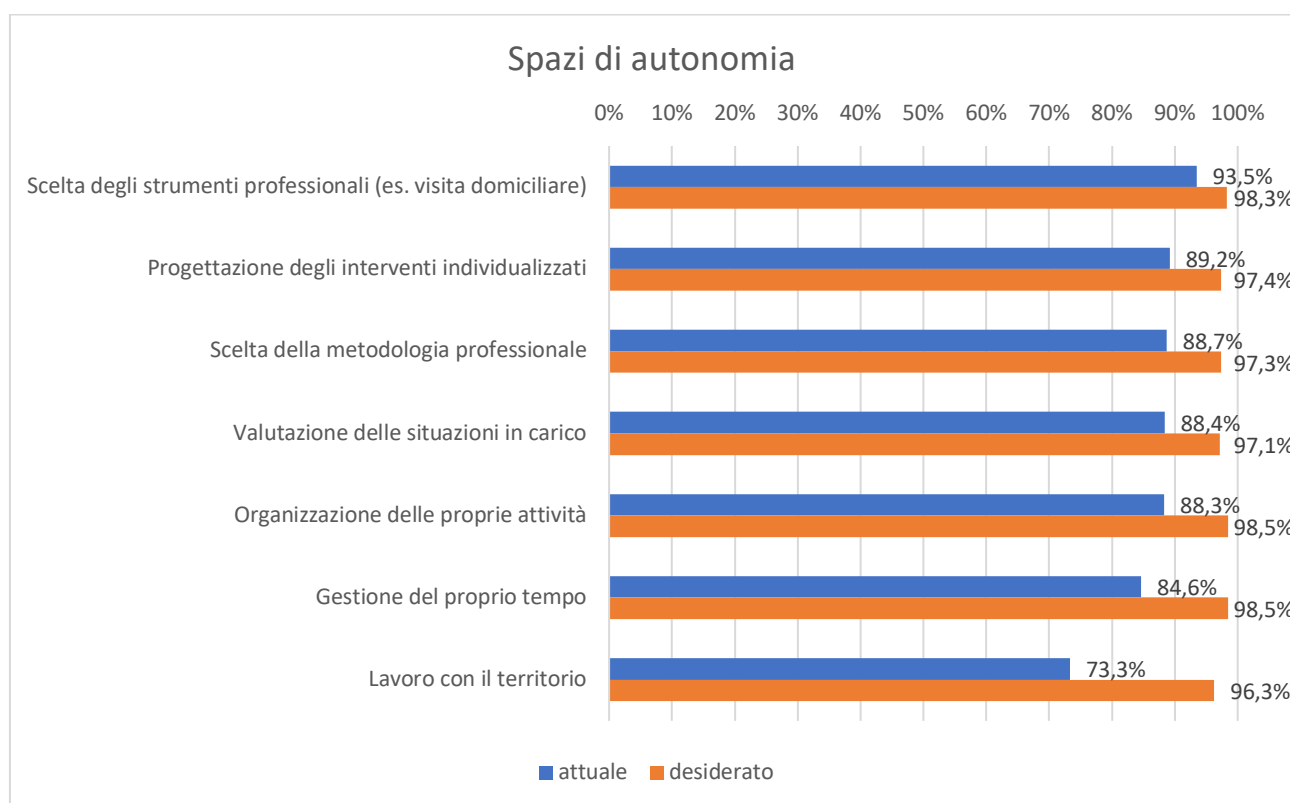
La possibilità di influire sull'assetto organizzativo del servizio diminuisce al crescere della dimensione dell'ente in cui si presta servizio, ma è una dimensione universalmente riconosciuta come desiderabile.

Evidentemente l'assistente sociale che opera all'interno dell'ente locale non è un libero professionista che può decidere in autonomia molti aspetti che lo riguardano; è auspicabile invece che partecipi alle decisioni organizzative relative al servizio in cui opera (es. orari di ricevimento, procedure) nonché alle scelte specifiche relative al lavoro sul caso e sul territorio, e all'organizzazione del proprio lavoro (attività e tempistica).



I risultati della ricerca

Quali spazi di autonomia ritieni fondamentali per il tuo lavoro?



In generale gli assistenti sociali mostrano di avere ampi spazi di autonomia professionale; l'aspetto meno valorizzato è il lavoro con il territorio, che pur essendo al 73,3% si distacca di oltre 10 punti percentuali dal penultimo item (gestione del proprio tempo, 84,6%).

Poter contare su una buona autonomia non significa avere "carta bianca"; anche nei casi in cui l'assistente sociale gode di completa fiducia da parte della propria organizzazione, è utile individuare dei momenti in cui relazionare sul proprio lavoro e condividere la direzione che si intende percorrere, per agire sempre in trasparenza e in raccordo con il livello apicale.

Nei casi in cui il carico di lavoro sia importante, quest'attività di raccordo è decisiva per poter concordare le priorità e le linee di azione principali: posto che non si può arrivare dappertutto, occorre darsi degli obiettivi chiari e gradualmente, decidendo che cosa mettere prima e che cosa dopo, e che cosa proprio non ci sta. Se il lavoro con il territorio e la comunità viene individuato come un obiettivo da perseguire, occorrerà "mettere in agenda" le attività necessarie per avviare questo tipo di progettualità.

Un accordo sulle modalità di gestione del tempo può essere funzionale a chiarire (e contenere) le aspettative dell'organizzazione nei confronti dell'assistente sociale e, a cascata, a contenere le aspettative del livello politico e quindi a proteggere lo spazio dell'assistente sociale dalle "urgenze" portate dal cittadino al politico locale.

Un'organizzazione del lavoro stabilita "a freddo" può eventualmente comportare la creazione di una lista di attesa: questa pratica è poco usuale in ambito sociale, mentre è molto più diffusa in ambito sanitario, ed è legata al riconoscimento che le risorse del Servizio sono limitate e che servano criteri chiari e ragionati per valutare quali situazioni necessitano di una presa in carico immediata e quali

invece possono attendere. E' anche legata al riconoscimento dei tempi necessari per una presa in carico ben fatta, che non possono essere compressi solo perché "c'è la coda fuori dalla porta". A questo proposito, sarebbe interessante indagare l'esistenza di strumenti per una prima valutazione, quella che in sanità viene definita come *triage*. Il tema della valutazione delle situazioni in carico sarà ulteriormente approfondito nel capitolo che segue, dedicato ai carichi di lavoro.

Spazi di confronto adeguati

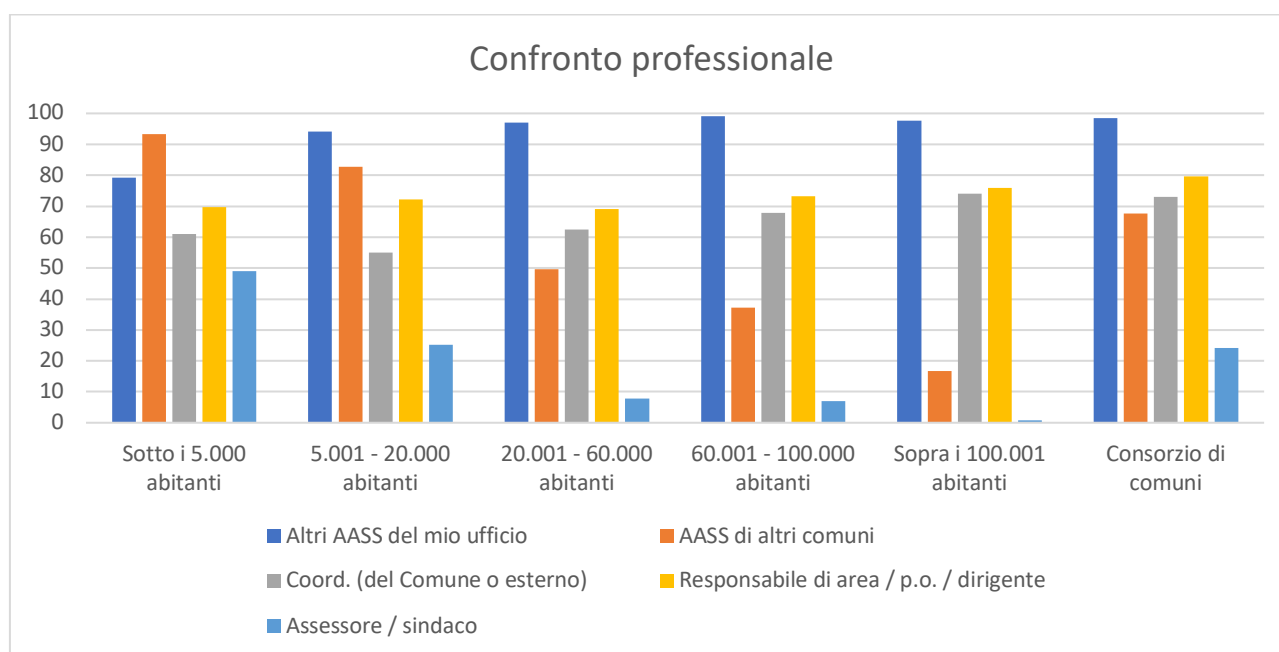
Poter contare sulla giusta autonomia è una condizione che fa il paio con il poter contare su adeguati spazi di confronto: non intendiamo la supervisione, che è un momento specifico e circoscritto in termini di impegno temporale (cfr. capitolo sulle "Attività trasversali"), ma la possibilità di avere un interlocutore competente che possa aiutare a riflettere sulle questioni rispetto alle quali si fatica a posizionarsi e a prendere una decisione.



I risultati della ricerca

Quando hai bisogno di un confronto professionale ti rivolgi a qualcuna di queste figure?

(Per rendere confrontabili i dati, sono stati esclusi i casi in cui la figura indicata non era presente).

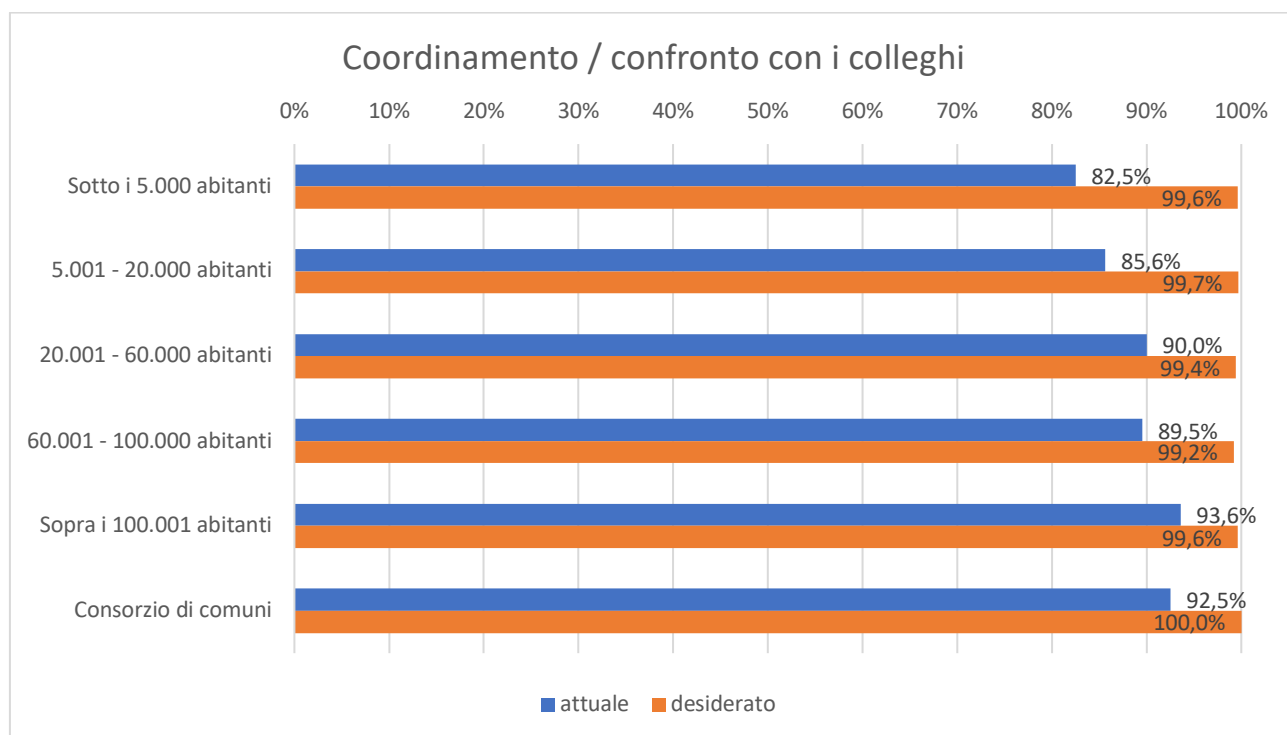


Gli assistenti sociali tendono a rivolgersi in prima battuta ai colleghi assistenti sociali del proprio ufficio: questo dato varia solo nei Comuni molto piccoli, dove però la presenza di altri assistenti sociali è decisamente limitata, e probabilmente quando esso è presente ricopre un ruolo apicale oppure si occupa anche di altro (es. pubblica istruzione) e quindi per un confronto operativo si preferisce interpellare un proprio "omologo" di un altro Comune. Comprensibilmente, il riferimento a un collega di un altro Comune diminuisce al crescere delle dimensioni dell'ente poiché evidentemente le risorse interne sono più che sufficienti.

Il ricorso alla figura apicale è costantemente tenuto in considerazione (valore medio: 72%), così come la figura del coordinatore (valore medio: 73%⁴⁹).

Segnaliamo come aspetto interessante il fatto che nei piccoli Comuni la figura politica viene coinvolta dalla metà degli assistenti sociali: questo può essere legato al fatto che non vi siano altre figure di riferimento per l'area sociale (ricordiamo che sotto i 5.000 abitanti il responsabile di servizio può essere un membro della Giunta comunale, Sindaco o assessore) ma è una situazione che richiede grande attenzione ed equilibrio, sia in ragione del fatto che le competenze e lo "sguardo" del politico sono differenti da quelli del tecnico, sia in relazione al desiderio di ridurre la frequenza degli incontri con i politici manifestata dagli assistenti sociali stessi (cfr *supra* capitolo sul rapporto con il livello politico).

Quali supporti professionali hai e ritieni essenziali? (Coordinamento / confronto con colleghi)



Per tutti gli assistenti sociali il coordinamento e confronto con i colleghi assistenti sociali è presente e ritenuto fondamentale.

La consapevolezza che le decisioni degli assistenti sociali hanno una portata rilevante per i cittadini, e in alcuni casi fanno la differenza nella loro vita, dovrebbe indurre il professionista a dare il giusto spazio e la giusta "dignità" alla complessità e alla fatica del decidere, riconoscendo "quei margini di discrezionalità e autonomia decisionale che fanno la differenza e che consentono agli assistenti sociali di umanizzare i servizi, adattando la norma ai bisogni specifici delle persone" (Bertotti, 2016).

Vogliamo utilizzare questo spazio per rilanciare **il ruolo che ha, e potrebbe ulteriormente avere, l'Ordine degli Assistenti Sociali rispetto al tema del confronto tra pari e del superamento di quella**

⁴⁹ Questo valore può apparire contro intuitivo rispetto a quanto osservato nel grafico, ma ciò è legato al fatto che le percentuali si riferiscono a valori assoluti molto diversi (rispetto alla voce "coordinatore", il 100% dei Comuni sotto i 5.000 abitanti corrisponde a 190 persone, mentre il 100% dei Comuni sopra i 100.000 abitanti corrisponde a 255 persone).

che potremmo chiamare “solitudine professionale”⁵⁰. Soprattutto in una regione come quella lombarda, in cui sono attualmente presenti 26 gruppi tra quelli tematici e quelli territoriali, gli iscritti hanno davvero la possibilità di incontrarsi e riflettere insieme sugli aspetti più problematici o avvincenti della professione. Certamente richiede tempo e impegno, ma la partecipazione a un gruppo porta spesso con sé la possibilità di uscire dal proprio “qui ed ora” per allargare lo sguardo e riprendere il volo.

⁵⁰ Su questo, è interessante la tesi di dottorato dell’a.s. Milena Piazza, attuale Presidente del CROAS Sardegna “La solitudine degli assistenti sociali. Una ricerca Grounded Theory sul senso di appartenenza alla comunità professionale” (<https://core.ac.uk/download/pdf/196515485.pdf>).

Il carico di lavoro

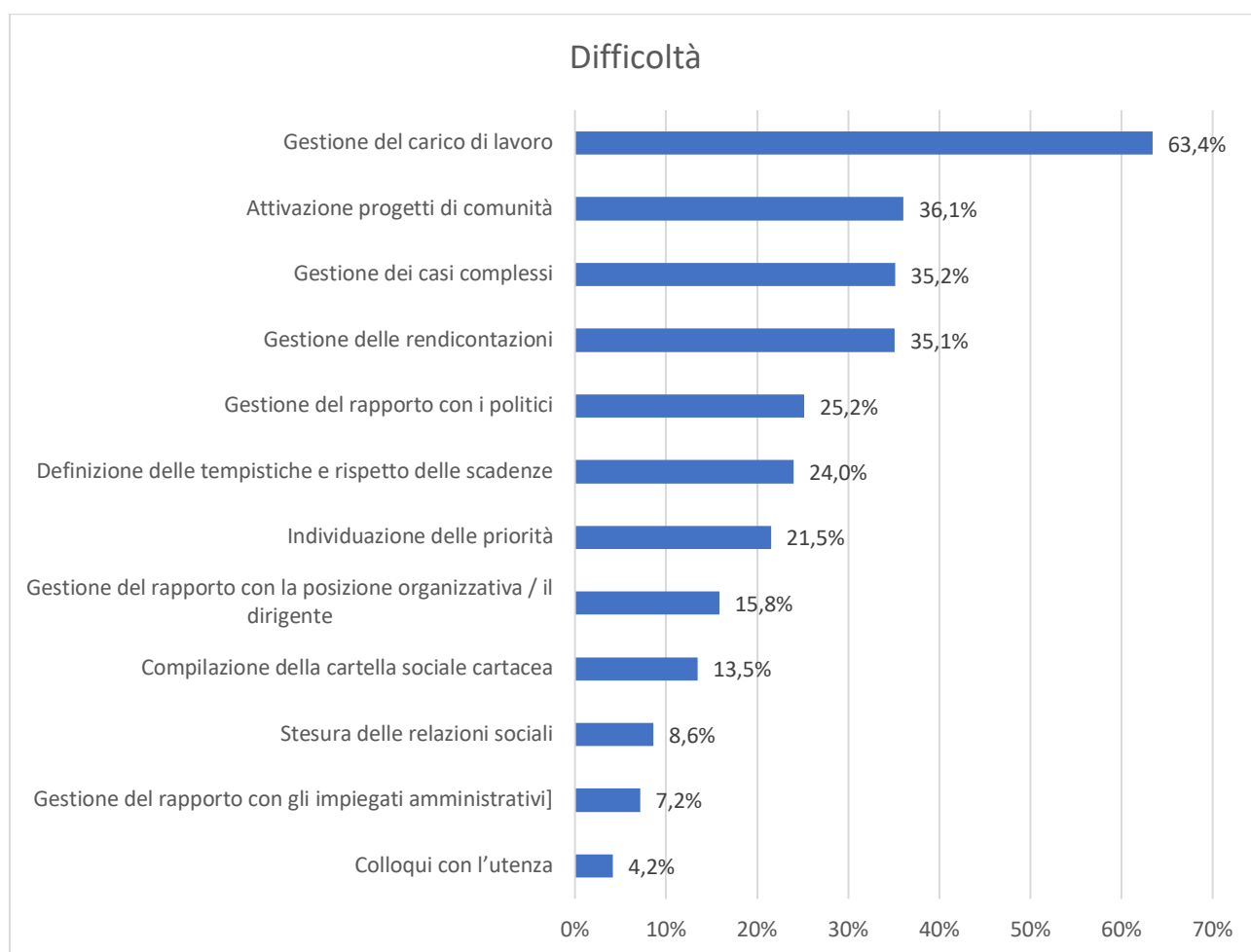
Nelle pagine precedenti sono stati analizzati i contenuti del lavoro dell'assistente sociale che, nella realtà degli enti locali, si configura come un *mix* tra lavoro sociale propriamente detto, lavoro amministrativo e altre attività che abbiamo definito "trasversali". E' stato approfondito il tema della pianificazione degli obiettivi e delle attività, sottolineando come la chiarezza degli obiettivi, l'autonomia organizzativa e professionale, e la presenza di adeguati spazi di confronto siano elementi cruciali per garantire un sufficiente livello di benessere organizzativo.

In questo capitolo affrontiamo il tema del carico di lavoro, unanimemente percepito dalla comunità professionale come l'aspetto più problematico da affrontare.



I risultati della ricerca

Ti capita di sentirti di non riuscire a gestire uno o più di questi aspetti?



Il problema della "gestione del carico di lavoro" (63,4%) interessa quasi due assistenti sociali su tre e si stacca di oltre 27 punti percentuali dal secondo classificato ("Attivazione di progetti di comunità": 36,1%).

Il carico di lavoro eccessivo mette a dura prova la capacità dell'assistente sociale di esercitare adeguatamente il proprio ruolo, pertanto deve essere segnalato affinché il contesto organizzativo ponga in essere le necessarie strategie di fronteggiamento e risoluzione del problema.



Titolo VII - Responsabilità nell'esercizio delle professioni

51. L'assistente sociale segnala al proprio Ente di appartenenza l'eccessivo carico di lavoro, se sussiste il rischio che risulti compromesso il corretto svolgimento della professione in relazione anche alla tutela e alla salvaguardia dei diritti della persona. La segnalazione, precisa e circostanziata, è resa in forma scritta.

La misurazione del carico di lavoro

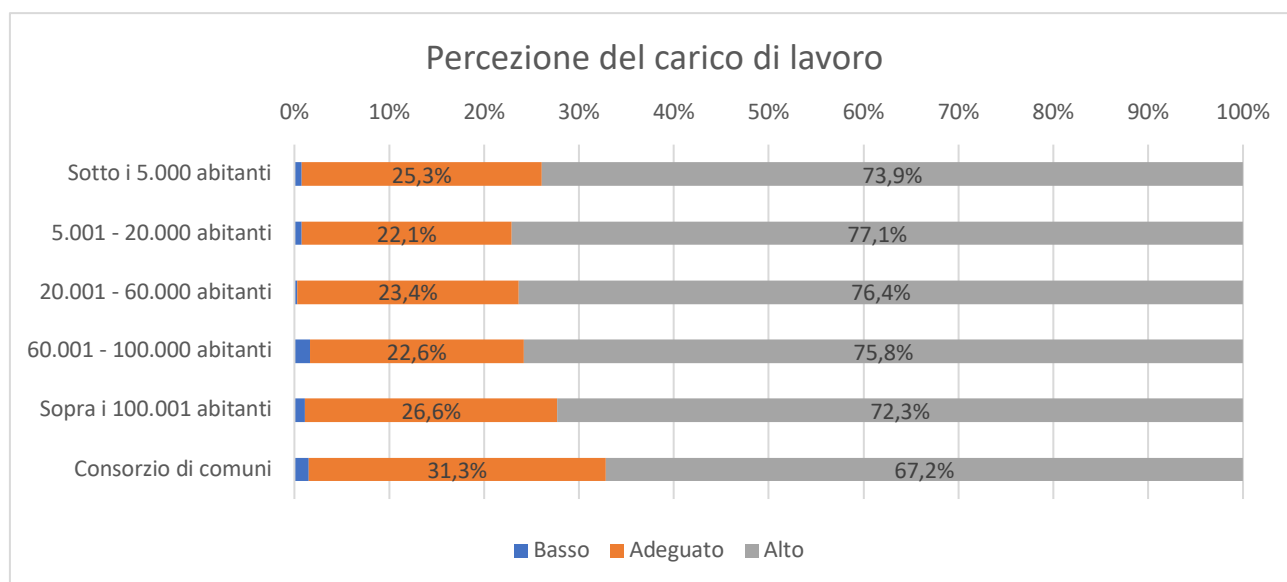
Per poter affermare che il carico di lavoro è eccessivo **occorre disporre di dati certi che lo dimostrino**. Quando si parla di misurazione del carico di lavoro, è opinione diffusa riferirsi esclusivamente al lavoro sul caso e quindi al numero di colloqui di segretariato sociale e al numero di famiglie prese in carico. Tuttavia, facendo seguito a quanto illustrato nel capitolo precedente, vorremmo allargare la prospettiva per considerare tutte le attività che effettivamente sono assegnate all'assistente sociale comunale, includendo quindi non solo *l'altra metà* del lavoro sociale – quello con il territorio e la comunità, ma anche il lavoro amministrativo e le attività trasversali.

La ricerca effettuata ha però evidenziato che nella pratica del lavoro nei Comuni non sono emersi strumenti per la rilevazione del carico di lavoro: il problema è molto sentito e diffuso ma paradossalmente poco preso in considerazione dalle organizzazioni di lavoro.



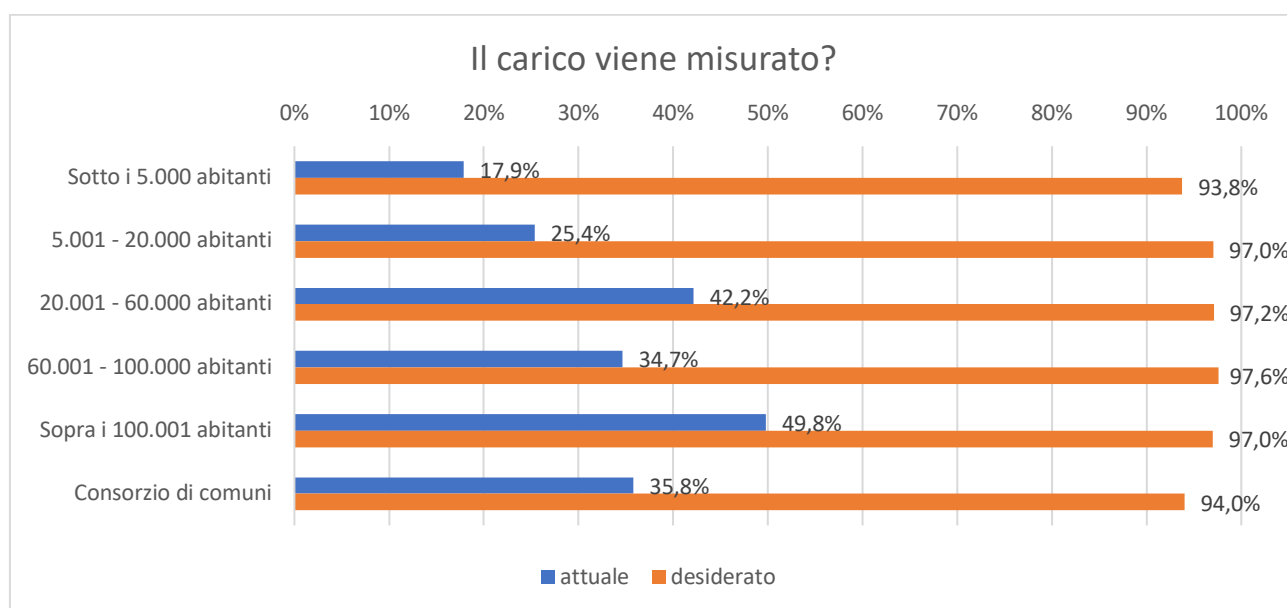
I risultati della ricerca

Come valuti il tuo carico di lavoro?



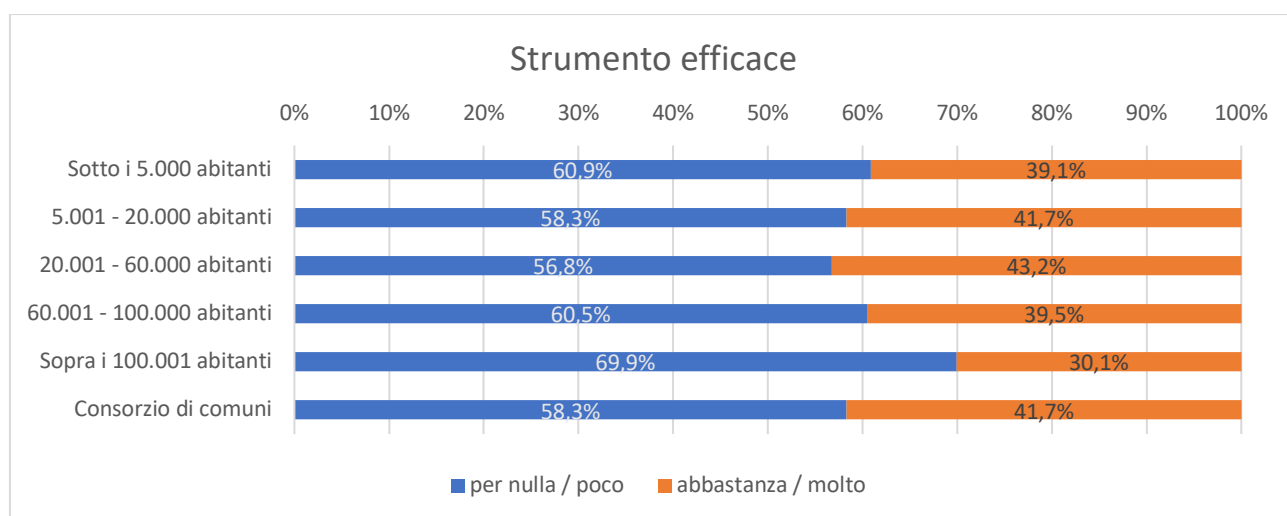
Gli assistenti sociali sono piuttosto compatti nel ritenere il proprio carico di lavoro elevato: in media lo pensa il 75,2%, senza scostamenti particolarmente rilevanti a seconda della dimensione dell'ente di appartenenza.

Nella tua organizzazione viene misurato il carico di lavoro?



Nemmeno i Comuni più grandi sembrano aver cura di misurare il carico di lavoro degli assistenti sociali, visto che anche i Comuni con più di 100.000 abitanti lo fanno solo nel 50% dei casi. Al contrario, questa pratica viene vista come desiderabile dalla quasi totalità degli assistenti sociali.

Ritieni che la tua organizzazione abbia uno strumento efficace per rilevare il carico di lavoro? (domanda rivolta solo a chi ha dichiarato che la sua organizzazione ha misura il carico di lavoro).



La maggior parte degli assistenti sociali non valuta efficace lo strumento in uso presso la propria organizzazione (in media il 39%). A chi riteneva che fosse efficace, è stato chiesto di descriverlo: l'analisi delle risposte aperte ha mostrato scarsa considerazione per gli strumenti in uso anche all'interno di questo gruppo, e nella maggior parte dei casi si è fatto riferimento a fogli di calcolo (es. Excel) a uso interno, la cui efficacia è però strettamente legata alla puntualità e completezza nella compilazione.

Il fatto che tra i 1.500 Comuni lombardi non sia emerso uno strumento di rilevazione del carico ritenuto particolarmente efficace è indicativo del fatto che il compito non sia cosa facile. In particolare, la lettura delle risposte aperte ha evidenziato un'idea ricorrente, secondo il quale la specificità di ciascuna situazione e l'irriducibile complessità dell'essere umano non possono essere in alcun modo ricondotte a misurazione, altrimenti ne va dell'umanità della professione.

Riteniamo che questa sensazione meriti di essere ulteriormente approfondita: certamente nessun numero potrà mai restituire l'immensità della persona, ma nemmeno la più articolata delle descrizioni qualitative o artistiche. Ma **l'atto di misurare non ha la pretesa di esaurire la rappresentazione dell'umano: è un'operazione di semplificazione**, condotta consapevolmente, che punta a rappresentare in modo stilizzato la maggior parte delle informazioni al fine di orientare l'azione in modo razionale. In ogni momento le persone registrano delle informazioni e attribuiscono loro dei significati, anche quando non sono consapevoli di farlo: il coordinatore che deve assegnare un nuovo caso ad un operatore piuttosto che un altro compie una scelta precisa, così come un operatore che può fissare solo un colloquio urgente e sceglie quale famiglia convocare prima delle altre.

Definire dei criteri espliciti per valutare le situazioni e "pesarle", quindi, non è un'azione orientata a disumanizzare le storie di vita e a omologarle, ma a individuare degli orientamenti trasparenti (e perciò anche criticabili) per governare la complessità. In particolare, la riflessione ci spinge a individuare due fattispecie, le situazioni già in carico e quelle nuove, e a proporre per ciascuna uno strumento.

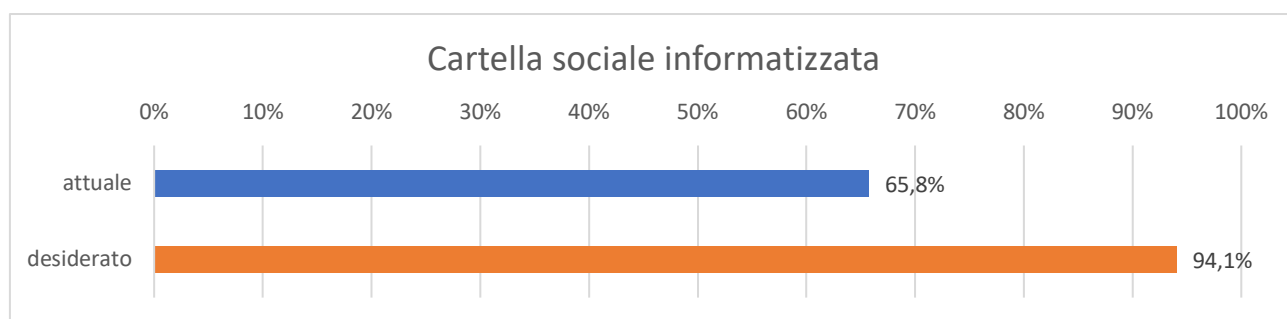
"Pesare" le situazioni già in carico: la cartella sociale informatizzata

Rispetto alle situazioni già in carico, lo strumento che ha le potenzialità per misurare la quantità di tempo utilizzato è la cartella sociale informatizzata, rispetto alla quale però la situazione descritta dalla ricerca è abbastanza critica.



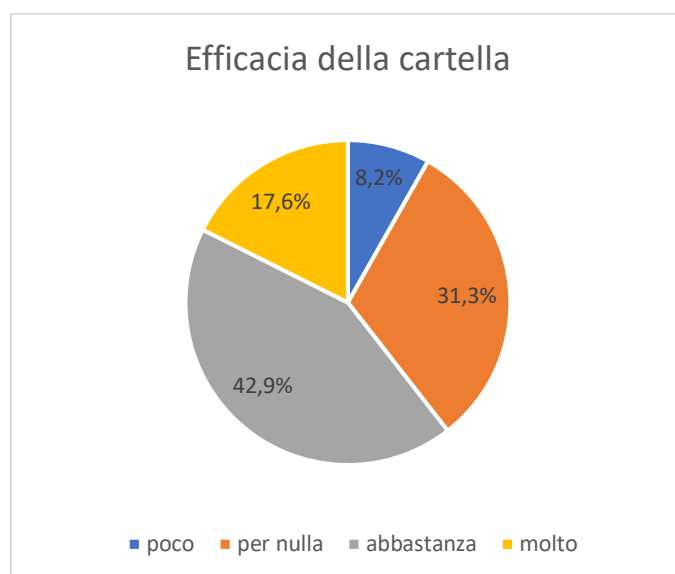
I risultati della ricerca

Quali risorse hai e ritieni essenziali a livello di strumenti e tecnologia?



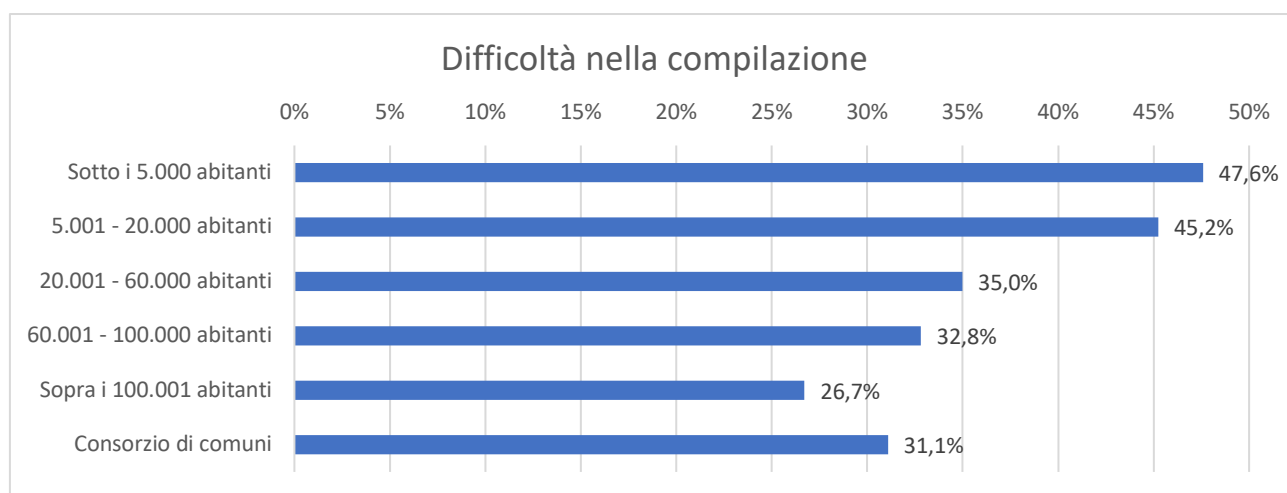
L'utilizzo della cartella sociale informatizzata viene auspicato dalla quasi totalità degli assistenti sociali (64%) sebbene non sia ancora diffusa su tutto il territorio (uno su tre non ce l'ha).

Ritieni che la cartella sociale informatizzata che utilizzi sia uno strumento efficace?



Tra coloro che dispongono di una cartella sociale informatizzata, gli “entusiasti” sono una minoranza (18%); il giudizio più diffuso è che sia “abbastanza” efficace (43%), se non addirittura poco e per nulla (39%).

Ti capita di sentirti di non riuscire a gestire uno o più di questi aspetti? (cartella informatizzata)



La difficoltà nella compilazione della cartella sociale informatizzata, che in viene riferita in media dal 39% degli assistenti sociali, è più sentita nei Comuni piccoli e decresce a crescere delle dimensioni dell’ente. Questo può essere ricondotto al fatto che negli enti più piccoli c’è un minor supporto informatico, anche solo come scambio di *know how* tra colleghi. Potrebbe anche essere che la domanda sia stata intesa non tanto in termini informatici, quanto come difficoltà a trovare il tempo per la compilazione.

La limitata diffusione della cartella sociale informatizzata, unitamente al suo scarso utilizzo, è un grosso limite per l’intera comunità professionale per tanti motivi.

Innanzitutto perché la cartella sociale informatizzata **permette un’accurata registrazione delle proprie attività** e questo è utile per riflettere sulla quantità di energia impegnata nelle diverse situazioni e di effettuare una valutazione di efficacia, per reperire facilmente le informazioni necessarie per la stesura di una relazione sociale o per l’adempimento dei numerosi obblighi

informativi nei confronti della Regione o delle altre istituzioni pubbliche⁵¹, e infine per **rappresentare meglio il lavoro sociale stesso**, anche nell’ottica di argomentare in modo solido le proprie richieste di redistribuzione dei carichi di lavoro o di unità di personale aggiuntivo.

In secondo luogo perché **consente di uscire dalla dimensione della percezione e di avere dati oggettivi rispetto ai bisogni del territorio**, così da poter avere elementi certi su cui fondare progettualità territoriali da proporre al decisore politico.

Certamente è necessario che le *software house* mettano a disposizione degli assistenti sociali comunali degli strumenti informatici agili e intuitivi, che siano effettivamente di supporto e non di intralcio all’operatività quotidiana, riuscendo non solo a restituire i report necessari per le diverse rendicontazioni annuali previste, ma anche a dialogare con i programmi gestionali in uso negli altri uffici (es. Protocollo, Anagrafe) di modo da gestire in modo integrato non solo gli aspetti sociali ma anche quelli amministrativi della presa in carico.

“Pesare” le nuove situazioni da prendere in carico definendo le procedure

Rispetto alle nuove situazioni che richiedono una presa in carico, la strategia può essere quella di individuare le principali *tipologie* di presa in carico (es. attivazione Servizio Assistenza Domiciliare o Assistenza Domiciliare Minori) e di *proceduralizzarle*, cioè descrivere la *procedura* e attribuire un monte ore *indicativo* per il suo svolgimento.



Definizioni

PROCEDURA

Procedura s. f. [dal fr. *procédure*, der. di *procéder* «procedere»; nel sign. 3 è un calco dell’ingl. *procedure*].

1. a. non com. Modo di procedere, cioè di operare o di comportarsi in determinate circostanze o per ottenere un certo risultato (sinon. in taluni casi di *procedimento*, in altri di *prassi*): *seguire la p. migliore per raggiungere lo scopo, o una p. sbagliata*.

b. Insieme di norme, formalità, usi e consuetudini che regolano la pratica di un’amministrazione o lo svolgimento dei compiti e delle attività dei diversi organi della vita pubblica e politica.

(Dizionario Treccani – versione on line consultata il 7.1.2022)

La stesura delle procedure e la quantificazione oraria *di massima*, aiuta a capire quando tempo è necessario per l’attivazione di un certo servizio, non solo in termini di attività frontali (incontro con il cittadino, équipe, ecc.) ma anche in termini di *back office* (es. aggiornamento della documentazione professionale). In questo modo, è possibile valutare se le ore a disposizione permettono di accogliere tutte le richieste oppure è necessario stabilire un ordine di priorità, dando però un’indicazione temporale definita per le situazioni in lista d’attesa.

Stendere la procedura relativa ad un servizio significa dedicare del tempo iniziale per esercitare un’azione riflessiva rispetto alle modalità operative, valutando le diverse possibilità e scegliendo

⁵¹ Su questo si veda il Quaderno dell’Ordine degli Assistenti sociali della Lombardia “Report dei laboratori sulla cartella sociale comunale, socio-sanitaria e informatizzata”, 2018, a cura di Giulia Ghezzi (www.ordineaslombardia.it/wp-content/uploads/2019/10/Report-laboratori-cartella-informatizzata-novembre-2018_Bergamo.pdf).

quelle che sembrano corrispondere maggiormente agli obiettivi del servizio. Impegnarsi in quest'analisi "a tavolino", quando non si è pressati dall'urgenza, consente di prendersi il giusto spazio di ragionamento. Inoltre, se nella stesura della procedura vengono coinvolti i principali attori interessati, può essere l'occasione per confrontarsi apertamente, chiarire le zone d'ombra e negoziare una linea comune.

Questo processo consente ai diversi operatori di lavorare seguendo un unico copione, non solo nei casi in cui siano presenti più assistenti sociali, ma anche in caso di *turn over*. Un'adeguata chiarezza operativa mette l'assistente sociale nella condizione di poter comunicare altrettanto chiaramente con il cittadino, dandogli tutte le informazioni relative al procedimento che lo riguarda. Sottolineiamo il fatto che informare adeguatamente il cittadino, anche riguardo alle prerogative dell'ente e alle modalità operative che verranno messe in atto, è un modo per *capacitarlo* e per riconoscerlo nel suo diritto ad essere un soggetto attivo.

Se è vero che *sapere è potere*, **l'atto di comunicare le procedure del Servizio sociale, sincerandosi che siano state effettivamente comprese, è un modo per attribuire un po' più di potere al cittadino rendere un po' meno squilibrato il rapporto**. Ogni assistente sociale sa che, a prescindere dalla sua *benevolenza* e sincera propensione all'aiuto, la relazione con il cittadino è caratterizzata da uno squilibrio di potere: il professionista possiede le competenze specifiche, ha il potere di raccogliere le informazioni sull'utente e valutarle, può far accedere o meno alla rete dei servizi, ecc. Naturalmente, il suo potere viene esercitato nei termini previsti dal suo incarico professionale e dal Codice deontologico, ma proprio perché sia così è necessaria una grande consapevolezza. Si pensi ad esempio al primo colloquio con i genitori di un minore per il quale il Tribunale ha chiesto un'indagine psico-sociale: spiegare con chiarezza quali saranno i passaggi successivi e quali saranno i tempi, mette i cittadini nella condizione di sapersi orientare e di *sapere che cosa li attende*, liberandoli almeno in parte dalla sensazione di essere all'interno di un meccanismo incomprensibile rispetto al quale non hanno nessun controllo.



Lo dice il Codice

Capo I - Rispetto dei diritti della persona

26. L'assistente sociale riconosce la persona come soggetto capace di autodeterminarsi e di agire attivamente; impegna la propria competenza per instaurare una relazione di fiducia e per promuovere le potenzialità, l'autonomia e il diritto della persona ad assumere le proprie scelte e decisioni, nel rispetto dei diritti e degli interessi legittimi degli altri.

29. La natura fiduciaria della relazione con la persona impone all'assistente sociale di agire con la massima trasparenza. Il professionista informa la persona sui suoi diritti e doveri, sugli impegni reciproci, sui programmi e sugli strumenti dell'azione professionale, sulle risorse impiegate o necessarie e sulle conseguenze prevedibili degli interventi tenendo in opportuna considerazione le caratteristiche culturali e le capacità di comprensione e di discernimento dell'interlocutore. Resta fermo il generale obbligo di segretezza in tutti i casi previsti dalla legge.

L'attività di *proceduralizzare* viene costantemente agita dagli assistenti sociali, che infatti organizzano la presa in carico secondo un ordine logico e noto a priori; quindi si tratta di compiere il passaggio successivo e di *rendere visibile* questo processo, mettendolo per iscritto e coinvolgendo gli altri soggetti interessati. **L'obiettivo di mettere nero su bianco i passaggi che caratterizzano l'attivazione dei servizi e lo sviluppo della presa in carico è quello di far esplicitare l'implicito**, favorendo così la riflessione professionale sull'operatività permettendo al professionista di avere un valore anche temporale di riferimento. Certamente ciascuna situazione è unica e come tale va

trattata, però è possibile individuare una *procedura-tipo* in grado di descrivere la maggior parte degli interventi in quell'ambito, lasciando all'intelligenza del professionista la possibilità di eventuali variazioni sul tema. Mettiamo in guardia gli assistenti sociali da possibili derive *managerialiste*, che possono indurre a utilizzare in modo eccessivo e distorto questi concetti, sottolineando il primato del professionista sulla regola, che non deve mai essere ribaltato.

Riteniamo che una buona descrizione delle procedure sia invece utile al lavoro del professionista; per farlo, è utile partire dai documenti già presenti, in particolare i Regolamenti comunali e le Linee guida o le Carte dei servizi.

Regolamenti comunali, linee guida e Carte dei servizi.

La legge stabilisce che il Comune adotta regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni⁵².

Inoltre prescrive alle Amministrazioni pubbliche l'obbligo di pubblicare la propria carta dei servizi o il documento recante gli standard di qualità dei servizi pubblici erogati⁵³



Definizioni

CARTA DEI SERVIZI

La Carta dei Servizi⁵⁴ è il documento con il quale ogni Ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza riguardo i propri servizi, le modalità di erogazione di questi servizi, gli standard di qualità e informa l'utente sulle modalità di tutela previste. [...]

Nella Carta dei Servizi l'Ente dichiara quali servizi intende erogare, le modalità e gli standard di qualità che intende garantire e si impegna a rispettare determinati standard qualitativi e quantitativi, con l'intento di monitorare e migliorare la qualità del servizio offerto.

Fonte: <http://qualitapa.gov.it/>

Qual è la situazione nei Comuni lombardi, con particolare riferimento al Servizio sociale?

⁵² Art. 7 D. Lgs. 267/2000 (TUEL).

⁵³ Art. 32 L. 190/2012 (c.d. Legge Anticorruzione)

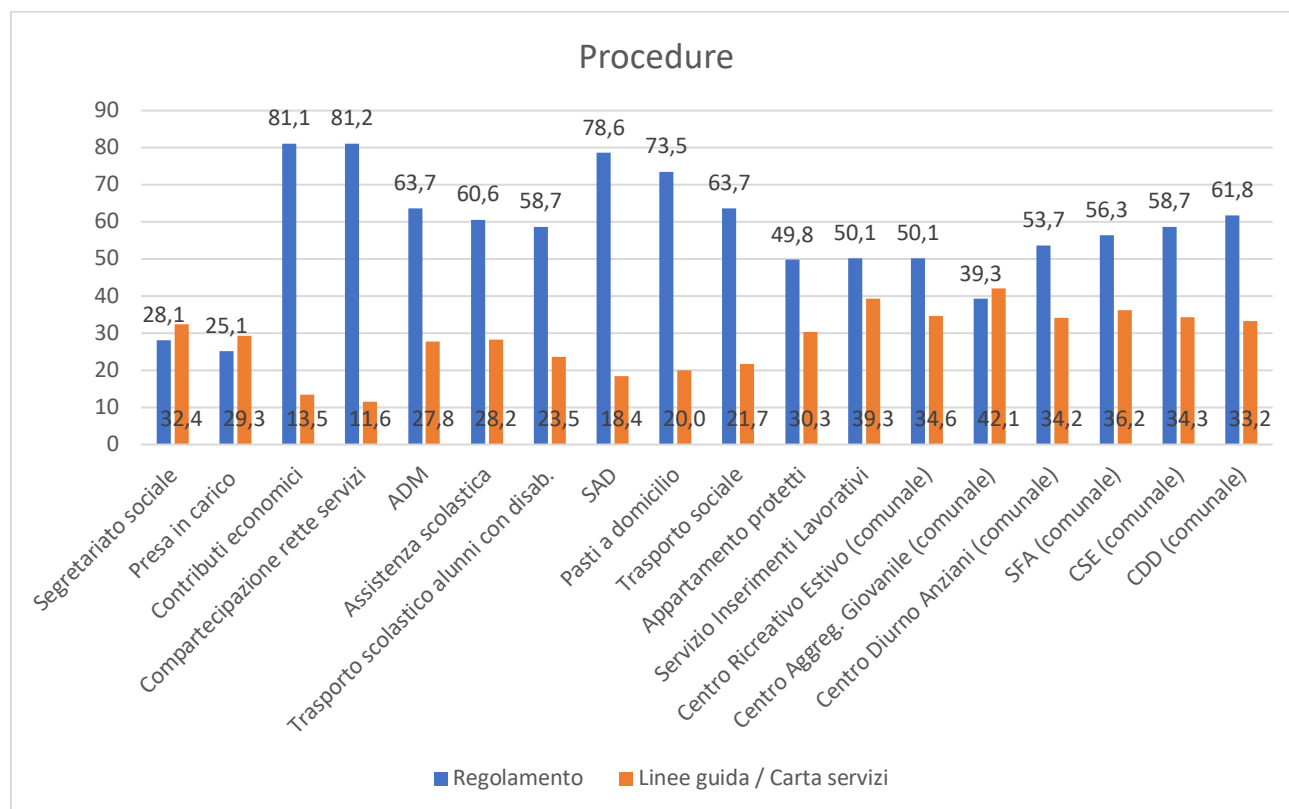
⁵⁴ L'introduzione della Carta dei servizi come strumento di tutela per i cittadini si ha con la Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici".



I risultati della ricerca

Nel tuo servizio ci sono regolamenti o carte dei servizi / linee guida che descrivono l'iter di accesso e l'organizzazione dei servizi e delle prestazioni presenti?

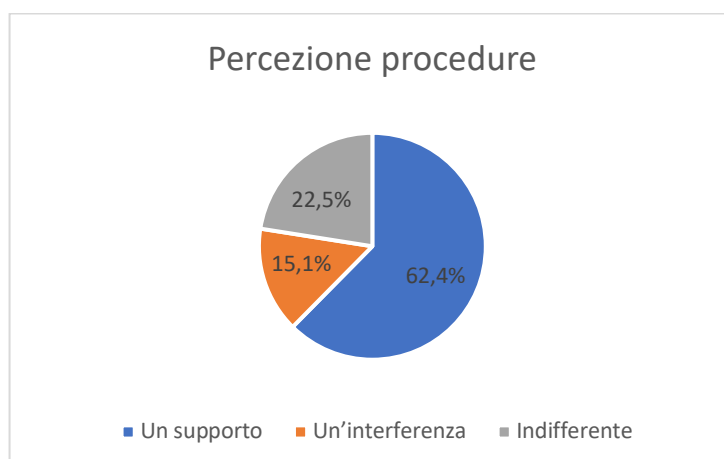
(I dati che seguono si riferiscono solo ai Comuni in cui è presente il servizio a cui ci si riferisce)



Nei Comuni lombardi risultano diffusamente presenti i Regolamenti comunali per disciplinare quei servizi marcatamente economici (contributi economici e compartecipazione alla retta) o molto diffusi (SAD, pasti a domicilio), mentre non è sempre così per gli altri servizi.

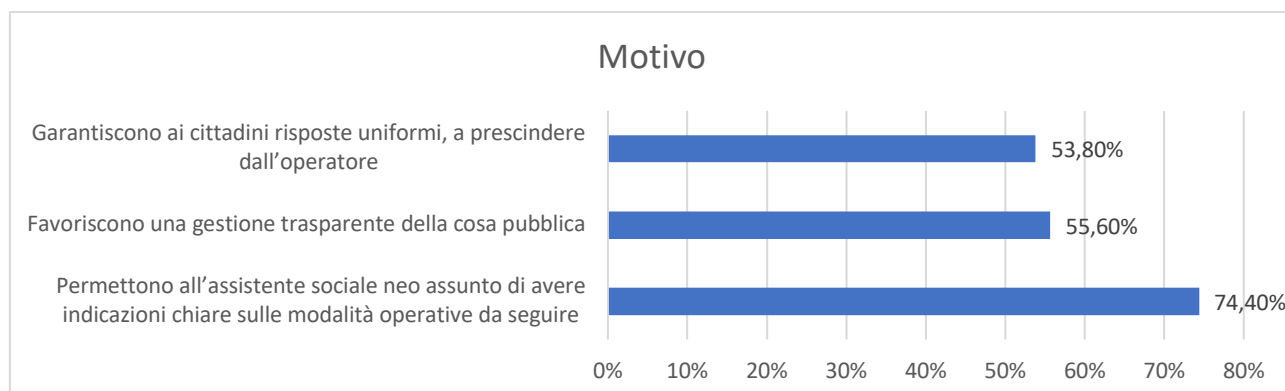
Anche le linee guida e/o la Carta dei Servizi sembrano essere scarsamente diffuse nei Servizi sociali comunali, non superando mai il 40%.

Come percepisci le procedure dell'amministrazione?



La maggior parte degli assistenti sociali percepisce le procedure come un supporto (63%), senza significative differenze legate alla dimensione dell'ente.

Se le percepisci come un supporto, in relazione a che cosa? (possibili più risposte)



Il motivo di utilità principale riguarda la presenza di indicazioni chiare per l'assistente sociale neoassunto che, o perché ha poca esperienza lavorativa o perché proviene da un altro contesto organizzativo, probabilmente si può trovare *spaesato* e privo di riferimenti da seguire.

Occorre considerare che in assenza di un Regolamento comunale che istituisce un servizio e le modalità di accesso, e senza un atto di Giunta che ne definisca le tariffe, non è possibile svolgere tutte quelle attività amministrative necessarie per erogarlo: come fa il cittadino a presentare richiesta scritta di accesso ad un servizio che "non esiste"? Come fa il Comune a stabilire il costo o la quota di compartecipazione?

L'assenza della Carta dei Servizi, pur non determinando un *vuoto normativo* come nel caso dei Regolamenti, si pone però come aspetto problematico dal momento che diventa uno strumento comunicativo in meno a disposizione del cittadino. Inoltre, la sua assenza è spesso collegata alla mancanza di procedure di segnalazione o reclamo e questo, come già detto nel capitolo relativo ai rapporti con i politici, impedisce alla cittadinanza di esprimere la propria contrarietà in modo idoneo e favorisce l'utilizzo dei canali personali (es. incontrare direttamente il Sindaco o l'assessore).

Oltre ai Regolamenti e alla Carta dei Servizi (entrambi obbligatori), i Servizi possono dotarsi di linee guida, che sono un insieme di indicazioni elaborate dal Servizio stesso al fine di descrivere la gestione di un certo intervento. *"Avere linee guida che rendono pubblico e trasparente il processo attraverso cui un'organizzazione (e i suoi operatori) prende decisioni così delicate non è solo utile per avere una corretta definizione delle rispettive responsabilità, ma è anche centrale per evitare che, come ci avverte Olivetti Manoukian (2015), organizzazioni e operatori assumano una delega vaga e impropria alla gestione dei servizi sociali. E fondamentale, inoltre, per evitare che i servizi o, ancora peggio, i singoli operatori diventino facili capri espiatori di situazioni ben più complesse"* (Bertotti, 2016).

Strategie organizzative "spicciole"

Dopo aver approfondito il tema della misurazione del carico di lavoro e aver sottolineato la necessità che l'organizzazione si adoperi per garantire un carico adeguato alle *risorse umane* presenti, vogliamo indicare alcune piccole strategie organizzative che possono essere da spunto rispetto per migliorare la propria organizzazione del lavoro e renderla più efficiente. Non perché sia sufficiente *efficientare* il lavoro per renderlo sostenibile (un carico eccessivo resta tale, anche in presenza del lavoratore più organizzato), ma perché l'esperienza ha consentito di individuare alcune strategie che desideriamo condividere:

:

- un'utile distinzione è quella tra ciò che è *importante* e ciò che è *urgente*: le prime ci portano a raggiungere un nostro obiettivo, le seconde richiedono un'azione immediata. Distinguerle ci può aiutare a capire quale risposta mettere in campo, come suggerito dalla matrice di Eisenhower⁵⁵

	Urgente	Non urgente
Importante	<i>Attività da fare</i>	<i>Attività da pianificare</i>
Non importante	<i>Attività da delegare</i>	<i>Attività da ignorare</i>

- in agenda è bene impegnare il tempo non solo per le attività frontali (es. colloqui) ma anche per le attività di *backoffice* (es. verbalizzazione del colloquio), riconoscendo che le seconde sono necessarie tanto quanto le prime;
- le continue interruzioni costano tante energie perché portano a saltare continuamente da un tema all'altro, con il rischio di "perdersi i pezzi" e di usare molto tempo per ritrovare la concentrazione: telefonate, notifiche automatiche delle email, suoneria legata alla messaggistica del proprio telefono cellulare... siamo immersi in un mare di agenti di disturbo, ma possiamo disabilitare alcune funzioni per evitare il continuo suonare/vibrare/apparire di messaggi di vario tipo. Possiamo inoltre stabilire alcuni momenti della giornata lavorativa da dedicare alle *comunicazioni in entrata*, per evitare di essere perennemente sollecitati;
- la stessa attenzione che dedichiamo a non essere continuamente disturbati dobbiamo riservarla agli altri, per cui può essere utile individuare insieme ai colleghi dei momenti in cui comunicare, evitando il *just in time* e favorendo la sedimentazione;
- portare avanti più cose contemporaneamente può dare l'impressione di *non fare torno a nessuno*, tuttavia può essere utile chiudere un'attività prima di passare alla successiva, lavorando *in serie* invece che *in parallelo*. Si legga quanto scritto in proposito da A. Ichino rispetto al segreto del "gommista efficiente"⁵⁶:

Infine, **suggeriamo di ragionare in termini realistici considerando il tempo effettivamente a disposizione e sapendo che se il carico è eccessivo è necessario fare delle scelte**. La domanda quindi non è: "come faccio a fare tutto in queste poche ore?". Ma: "con queste ore a disposizione a quali attività devo dare la priorità?". Come già detto in precedenza a proposito dell'autonomia professionale, queste scelte di fondo devono essere concordate con la posizione apicale di riferimento, così da operare all'interno di una prospettiva condivisa.

⁵⁵ S. Covey, Le sette regole per avere successo, Franco Angeli.

⁵⁶ "[...] è utile immaginare un gommista che debba cambiare le gomme a 10 macchine a lui consegnate tutte insieme alle 8 del mattino. Se procede cambiando prima la ruota anteriore sinistra di ogni macchina, poi l'anteriore destra... e così via, consegnerà le macchine ai clienti quasi tutte insieme, ma dopo molto tempo dall'inizio del lavoro. Per esempio, se cambiare una ruota richiede 15 minuti, i clienti dovranno aspettare circa 8/10 ore per avere la loro macchina. Se invece il gommista cambia subito tutte le ruote della prima macchina, poi tutte le ruote della seconda e così via, riuscirà a consegnare in pochissimo tempo la prima auto, poi via via le altre, mentre solo il decimo riceverà l'auto esattamente nello stesso momento in cui l'avrebbe ricevuta con il primo modo di procedere. In altre parole, se il gommista lavora in modo sequenziale, il primo cliente riceve la macchina dopo un'ora, il secondo dopo due ore ... il decimo dopo 10 ore: la durata media in questo modo si riduce a 5.5 ore, quasi la metà rispetto al tempo impiegato lavorando in parallelo". (A. Ichino, "Consigli per Cartabia: un software per accelerare la giustizia civile", Il foglio, 23 settembre 2021).

Gli spazi e la dotazione materiale

Tutto quanto scritto nei capitoli precedenti attiene all'organizzazione del lavoro e alla pratica professionale: questa si esercita all'interno di un contesto spaziale ben preciso, quello dell'ufficio dell'assistente sociale, le cui caratteristiche sono tutt'altro che indifferenti. **Le qualità spaziali dell'ambiente e la dotazione strumentale disponibile condizionano quotidianamente l'attività dell'assistente sociale.**



I risultati della ricerca

Quali risorse hai e ritieni essenziali a livello di spazi di lavoro?



Gli aspetti più carenti riguardano le caratteristiche dell'ufficio, sia dal lato utente (tutela della *privacy*) che da quello del lavoratore (tutela della sicurezza).

L'ufficio, la sala d'attesa e l'edificio in generale sono spazi con delle caratteristiche derivanti da scelte organizzative specifiche. Anche laddove sembra essere assente un pensiero orientativo, il fatto che si sia deciso di organizzare uno spazio in quel modo sottende una certa rappresentazione del servizio sociale. E gli spazi, a loro volta, riflettono queste idee, concorrendo a comunicare al cittadino contenuti e significati. Non sono elementi "neutri", cioè non sono estranei alle interazioni che ospitano ma, al contrario, **influiscono sulle dinamiche relazionali, sulle attribuzioni di significato, sui messaggi impliciti veicolati**. E' quello che viene definito il "potenziale generativo dello spazio": come per altri elementi simbolici delle organizzazioni (il linguaggio, i rituali, le tecnologie), **lo spazio è un segno, una traccia dell'intelaiatura di significati che orienta le interazioni organizzative**.

Allo stesso tempo, lo spazio è il *medium* dei processi di creazione di senso: **esso concorre a creare questa intelaiatura ed esercita perciò una forza sulle interazioni, ne stabilisce strutture e direzioni**⁵⁷. Spazi creati avendo in mente una concezione securitaria del servizio sociale conterranno

⁵⁷ L. Bifulco, T. Vitale. Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale. Sociologia urbana e rurale, 2003, XXV (72), pp. 95-108. Hal-01018178.

elementi che rimandano alla distanza con l'utente, alla sua potenziale pericolosità e alla necessità di proteggere gli operatori; spazi che sottendono una visione burocratica del servizio saranno configurati come sportelli adatti alla compilazione di pratiche, ecc.

Non si possono ritenere casuali o neutre le "qualità spaziali" dei luoghi: *"elementi quali la localizzazione sul territorio, le dimensioni, la visibilità e permeabilità tra interno e esterno, la disposizione degli ambienti, i colori, le luci, gli arredi e gli oggetti ci aiutano a definire il tipo di situazione in cui ci troviamo, il significato da attribuire a ciò che sarà detto e fatto, il tipo di relazione in cui siamo coinvolti. Plasmano l'atmosfera, influenzano posture, attitudini, comportamenti.*

[...] Servizi sociali collocati in edifici accessibili, luminosi, ben tenuti comunicano una concezione del welfare diversa da servizi sociali collocati in locali umidi, poco illuminati, con il pavimento rotto e la porta che chiude male. Le qualità spaziali dei luoghi esprimono valorizzazione o svalutazione e in questo processo sono coinvolti tanto i cittadini quanto gli operatori: se lo spazio dei servizi è uno spazio brutto, di risulta, povero, anche chi lo frequenta si percepirà e sarà percepito come tale. Utenti e operatori sono costantemente esposti a un'immagine che rimanda la marginalità della posizione sociale dei primi e la svalutazione sociale dell'operatore dei secondi. Chi invece i servizi non li frequenta farà di tutto per evitarli. Il noto meccanismo della stigmatizzazione [...]⁵⁸.

Vogliamo ora proporre delle riflessioni in ordine a tre aspetti: l'accessibilità e l'accoglienza, la privacy del cittadino e la sicurezza degli operatori.

L'accessibilità e l'accoglienza

La dimensione dell'accessibilità non è intesa solo come la possibilità di essere **facilmente raggiunti** da persone con mobilità ridotta (accessibilità spaziale), ma anche di essere **integrati con il tessuto urbano, collocati fisicamente in prossimità dei luoghi di vita dei cittadini e in relazione con gli altri soggetti del territorio** (accessibilità sociale). In quest'accezione, un servizio accessibile ha spazi accoglienti, piacevoli da frequentare, attrattivi anche per le fasce di popolazione che non si percepiscono povere o bisognose. Spesso ci sono vincoli strutturali importanti ma laddove esistono margini di scelta - seppur risicati, le decisioni prese dagli amministratori locali rispetto al contesto entro cui collocare il servizio sociale riflettono inevitabilmente il ruolo che intendono attribuirgli.

Relativamente al *setting*, notiamo che la presenza della scrivania con computer e telefono dal lato dell'operatore conferisce allo spazio una forte specializzazione, comunicando che l'assistente sociale è nella posizione di chi ha l'accesso alle fonti informative. E' sicuramente un'organizzazione funzionale ad alcune attività, tuttavia ci sembra importante **problematizzarla per rendere l'operatore più consapevole dei significati impliciti degli spazi così da gestirli in modo più appropriato.**

Ad esempio, se il contesto è quello informativo e consulenziale può essere utile che l'assistente sociale abbia agile accesso a strumenti informativi e quindi questo *setting* è coerente con gli obiettivi della relazione che si intende instaurare. Se invece il colloquio ha un obiettivo diverso, ad esempio è una valutazione *in itinere* con l'utente degli obiettivi del progetto di intervento, oppure è una riunione di équipe, allora una marcatura degli spazi in senso specialistico è meno appropriata e anzi può essere d'ostacolo alla relazione. In questo caso appaiono più confacenti degli spazi indifferenziati in cui ciascun soggetto si pone sullo stesso livello degli altri, come ad esempio intorno ad un tavolo rotondo o quadrato.

⁵⁸ M. Bricocoli, S. Sabatinelli. Luoghi del welfare: belli, e di tutti <https://welforum.it/luoghi-del-welfare-belli-tutti>.

In alcuni casi sarà possibile organizzare gli spazi dell'ufficio in modo da avere elementi adattabili a *setting* diversi, coerenti con i contenuti dell'incontro, in altri casi sarà necessario fare ricorso a spazi esterni, come ad esempio un altro ufficio o la sala lettura della biblioteca (se funzionale alla *privacy*). In ogni caso, è importante essere consapevoli che la dimensione spaziale non è mai neutra ma concorre a determinare le interazioni sociali che lì si svolgono.

Inoltre, per evitare che i luoghi siano stigmatizzanti o respingenti è importante **curare "il bello"**, garantendo che la struttura e gli arredi siano non solo decorosi e mantenuti, ma anche esteticamente curati e gradevoli, ad esempio evitando la "burocratizzazione" degli spazi (faldoni a vista, pile di documenti sulla scrivania, ecc.). Anche le immagini alle pareti sono importanti: poster scollati, immagini scolorite, avvisi "stratificati" e magari scaduti... sono segnali di *sciatteria* che mal si coniugano con la cura e l'attenzione alla persona.

Trasformare i luoghi del Servizio sociale in luoghi belli e per tutti è un obiettivo orientato non solo ad una maggiore inclusività nei confronti dei cittadini, ma anche ad un'adeguata considerazione nei confronti degli operatori quotidianamente impegnati nel welfare. Non è solo un'operazione estetica ma comunica un *voler bene* alla professione e a se stessi.

La tutela della privacy

La recente normativa sulla privacy⁵⁹ dovrebbe aver messo tutti i Comuni nella condizione di tutelare adeguatamente la privacy dei cittadini, anche grazie all'attività del Responsabile della Protezione dei Dati (RPD). Tuttavia, indichiamo **alcuni accorgimenti per garantire un contesto ambientale riservato e che tuteli la privacy del cittadino:**

- la persona a colloquio non deve essere visibile dall'esterno, quindi la porta dell'ufficio deve chiudere perfettamente e, se vi sono finestre dalle quali poter vedere chi è in ufficio, esse devono essere opache oppure oscurabili con tende/persiane;
- la persona a colloquio non deve essere udita dall'esterno, e se questo non è possibile a causa della qualità della porta o dei muri è importante che nessuno sosti in un'area da cui si può ascoltare ciò che viene detto nell'ufficio;
- nessuna persona esterna al colloquio deve permanere nell'ufficio (se non autorizzata dal cittadino, ad esempio nel caso di un tirocinante) o a entrare, pertanto è utile indicare con una targhetta fuori dalla porta che è in corso un colloquio;
- a tutela degli altri utenti, non devono esserci documenti riferiti ad altri né sulla scrivania né in altri luoghi visibili;
- analogamente, durante il colloquio è bene non rispondere al telefono (oltre che per rispetto per il nostro interlocutore) per evitare di far ascoltare o esprimere comunicazioni riservate. Nel caso in cui sia presente una segreteria telefonica, occorre assicurarsi che non venga udita da chi è presente a colloquio;
- anche l'eventuale sala d'attesa deve essere in un posto riservato e non di passaggio;
- ogni volta che l'assistente sociale lascia l'ufficio, anche per pochi minuti e per spostarsi di poco, deve chiudere a chiave la porta;
- al termine della giornata di lavoro, ogni informazione relativa ai cittadini e ai servizi in genere deve essere riposta in armadi chiusi a chiave, per evitare che il personale delle pulizie o altri possano anche involontariamente avere accesso ad informazioni riservate.

⁵⁹ Regolamento europeo 679/2016 sulla protezione dei dati (www.garanteprivacy.it)

La sicurezza e la prevenzione delle aggressioni

Il benessere dell'assistente sociale non è legato ad avere spazi accoglienti ma anche al sentirsi sicuro nel proprio ambiente di lavoro. In considerazione della diffusione degli episodi di aggressione agiti dai cittadini ai danni degli assistenti sociali il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali ha elaborato un Vademecum per prevenire e affrontare questo rischio⁶⁰. Il documento propone di stendere un Piano per la sicurezza che comprenda queste sezioni:

1. riconoscere i segnali di agitazione;
2. adattare gli ambienti;
3. definire ruoli, regolamenti e procedure.

Riportiamo le indicazioni relative agli spazi:

- *Sistemare e arredare il Servizio in modo che presenti un aspetto organizzato, calmo e rispettoso per il cliente. Mettere particolare attenzione alle zone di attesa/sale di aspetto.*
- *Assicurare un'adeguata illuminazione sia all'interno sia all'esterno dell'edificio.*
- *Prestare attenzione ai movimenti delle persone, con particolare attenzione ai luoghi dove i clienti hanno libero accesso. Se la localizzazione dei servizi igienici e dell'"area caffè" fa sì che gli utenti possano attraversare l'edificio senza essere accompagnati, tenere presente il rischio: notate ogni tipo di attività.*
- *Individuare una stanza per le situazioni a rischio, dove possono essere ricevuti i clienti potenzialmente violenti o agitati. Questa stanza dovrebbe essere arredata in modo essenziale e neutro, e collocata in un'area centrale con un facile accesso in caso vi sia necessità di prestare aiuto. Prevedere uno staff che tenga d'occhio ciò che accade nella "stanza a rischio".*
- *Valutare se è opportuno attrezzarsi con dispositivi di sicurezza, fra cui pulsanti di allarme negli uffici.*
- *Arredare gli uffici in modo da consentire una confortevole distanza fra cliente e operatore, così da permettere a entrambi di uscire dalla stanza con facilità.*
- *Eliminare oggetti che possano essere lanciati o usati come armi.*
- *Di prassi, controllare gli esterni e gli interni dell'edificio e tutti i dispositivi di sicurezza per assicurarsi che tutto sia adeguato e funzionante.*

Oltre a questi, sottolineiamo l'importanza di collocare la propria scrivania in modo da poter eventualmente accedere ad una via di fuga senza rimanere *bloccati* dalla persona (quindi avere la porta alle spalle e non di fronte) ma, se questo non è possibile, effettuare i colloqui ritenuti *a rischio* in altri uffici idonei o in spazi molto ampi e *istituzionali* (es. sala consiliare), a rimarcare che la relazione sta avvenendo all'interno di un servizio pubblico.

In generale, ma a maggior ragione quando si nutrono timori rispetto alla possibilità che il livello del colloquio degeneri, è utile avvisare i colleghi degli uffici vicini che devono intervenire nel caso sentano che i toni della voce diventino alti e concitati, o addirittura allertare le forze dell'ordine di restare nei paraggi. E' sempre sconsigliato incontrare i cittadini quando non ci sono altri colleghi presenti nello stesso edificio o comunque negli uffici più vicini.

⁶⁰ Consiglio Nazionale Ordine degli Assistenti Sociali. "Indicazioni e strumenti per prevenire e affrontare il rischio di violenza nei confronti dei professionisti dell'aiuto" (cnoas.org/wp-content/uploads/2019/12/Vadenecum.pdf).

Nel caso di visite domiciliari, è buona norma comunicare l'indirizzo della persona presso cui ci si reca e l'orario presunto di rientro, chiedendo di essere contattati telefonicamente in caso di ritardo.

Segnaliamo anche la possibilità di approfondire temi quali la cosiddetta *de-escalation*, cioè la capacità di porre in essere interventi verbali e non verbali con lo scopo di abbassare il livello di tensione e di aggressività dell'interlocutore. D'altro canto, occorre aver consapevolezza dei *limiti della comunicazione* e del fatto che a volte anche una buona relazione non basta a contenere l'aggressività di un soggetto con disturbi psichiatrici o sotto l'effetto di sostanze alteranti.

Infine, ricordiamo che la registrazione non autorizzata dei colloqui è sempre più praticata dai cittadini e, per quanto risulti sgradevole, non può essere impedita; è bene avere in mente che anche in una situazione di forte stress i toni del colloquio devono essere contenuti e adeguati.

La comunicazione

Dopo aver dedicato tanta attenzione alle dimensioni spaziali degli ambienti in cui si sviluppa l'operato dell'assistente sociale vogliamo approfondire gli aspetti legati alla comunicazione.

La comunicazione tradizionale

Con la giustificazione che la presa in carico occupa la maggior parte del nostro tempo, gli assistenti sociali raramente si preoccupano di curare la modalità di comunicazione verso la cittadinanza, nelle sue diverse forme, intesa sia rivolta al singolo che alla collettività.

Frequentemente guardando i siti istituzionali comunali si ha l'impressione che i Servizi Sociali siano un enigma da trovare. Se poi poniamo l'attenzione a manifesti o volantini di promozione di iniziative o servizi, ci imbattiamo in comunicati graficamente poco interessanti, carichi di informazioni che confondono o disorientano. Non scordiamo poi le lettere a singoli cittadini in risposta a loro istanze o come vengono ancora predisposti i testi di deliberazioni e determinazioni, le cui premesse occupano così tanto spazio da non lasciarne a sufficienza alla motivazione e all'esito, e il cui linguaggio è spesso oscuro.

La collocazione all'interno dell'ente locale può indurre anche l'assistente sociale ad adeguarsi alle *consuetudini linguistiche* di quest'istituzione burocratica, arrivando a utilizzare quella che Calvino definisce l'*antilingua*, cioè un linguaggio inesistente che traduce le parole di uso comune in vocaboli altisonanti e obsoleti, dal significato vago e lontano (es. semaforo / lanterna semaforica, giorno / addì)⁶¹.

Il legislatore ha richiamato la necessità che gli enti pubblici imparino a comunicare in modo semplice e chiaro, poiché *“la lontananza che il linguaggio burocratico ha rispetto a quello comunemente utilizzato dai cittadini diventa spesso un elemento che va ad impattare sulla reale efficacia dello stesso messaggio e della sua effettiva e concreta ricezione e comprensione.*

Per molto tempo si è scambiato il linguaggio burocratico per un linguaggio tecnico, attribuendo la sua scarsa comprensibilità alla necessaria complessità e specificità.

In realtà, la scarsa immediatezza del linguaggio burocratico è soprattutto dovuta alla sua pesantezza, risultato di più fattori quali:

- elevato impiego di parole inconsuete, spesso arcaiche
- complessità del periodare, lungo e pieno di incisi, di frasi subordinate e relative
- eccessiva formalità e forte commistione con il linguaggio legislativo.

A questo proposito il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato una serie di direttive al fine di semplificare il linguaggio burocratico utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni e far sì che esse adottino modalità comunicative e stili più immediati e più vicini ai loro utenti e riceventi” (Governo italiano⁶²).

⁶¹ Italo Calvino, “L’antilingua”, articolo pubblicato su “Il Giorno” in data 3 febbraio 1965. Divertente il racconto del carabiniere che trasforma il racconto del cittadino in una deposizione inutilmente complicata e contorta, scritta in *antilingua* appunto.

⁶² Tecniche di semplificazione del linguaggio. Come comunicare in modo semplice e chiaro
<http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/Sezione.jsp-titolo=Tecniche+di+semplificazione+del+linguaggio&idSezione=152.html>.

Il documento citato, che invitiamo a leggere, continua precisando che semplificare il linguaggio amministrativo presuppone di agire su tre ambiti (l'organizzazione logico-concettuale del testo, la sintassi e il lessico) e dando indicazioni pratiche.

Riteniamo importante che gli assistenti sociali comunali si pongano in modo critico rispetto alle consuetudini all'interno delle proprie organizzazioni, interrogandosi sul fatto che gli atti prodotti dall'ente, e in particolare dall'ufficio di Servizio sociale, abbiano l'obiettivo di essere compresi dai cittadini o invece non si pongano questo problema, limitandosi a reiterare quanto si è sempre fatto.

Invitiamo a rivolgere questa riflessione *problematizzante* sia nei confronti degli atti più propriamente amministrativi (es. Regolamenti, Avvisi alla cittadinanza), che della documentazione prodotta nel corso della presa in carico (es. Lettere di convocazione o di comunicazione di avvio di un servizio, Relazioni sociali), verificando se effettivamente la propria organizzazione sia in grado di comunicare in modo semplice, chiaro, *non ostile*.

Nel nostro mondo ideale sarebbe auspicabile che ogni Comune si attrezzasse di un ufficio alla comunicazione che supporti tutti gli altri uffici nel garantire una comunicazione chiara, semplice, efficace e magari anche accattivante, ma questo è probabilmente realizzabile solo nei Comuni di medie-grandi dimensioni. Nel mondo reale è però possibile introdurre **accorgimenti che possono migliorare la comunicazione, renderla più semplice e più accessibile**.

Di seguito elenchiamo alcune regole per una buona stesura di una lettera:

- Nelle date, scrivere in lettere il mese
- La prima frase della lettera deve dare subito l'informazione più importante (es. Le comunico che è beneficiaria di un contributo economico di €....)
- Nell'attacco del testo evitare frasi burocratiche tipiche come "Allegata alla presente" / "In riferimento all'oggetto indicato" / "Con la presente si comunica" e sostituirle con frasi più colloquiali come "Sono lieta di inviarle" / "Come le ho anticipato oggi per telefono" / "Ritengo utile informarla"
- Il soggetto è la persona che firma ("Sono lieta di invitarla") o l'ufficio che rappresenta chi firma ("L'Ufficio Servizi Sociali è lieto di invitarla"). In pochi casi il soggetto è l'operatore che predispone la lettera ma che non firma ("L'assistente sociale XX la invita ad un incontro che si terrà il giorno")
- Formulare frasi brevi, non più di 4-6 righe
- Preferire frasi costruite in modo personale ("si trasmette" sostituita con "vi trasmetto")
- Preferire verbi all'attivo invece che al passivo
- Abolire l'uso di "nonché" (e o come anche) e di "suddetto"
- Sostituire "tale" / "presente" con "questo" e "ovvero" con "o" / "e"
- Evitare sostantivi che terminano in "zione" (es. valutazione) e sostituirli con il verbo (es. valutare)
- Evitare il maiuscolo in suo, vostro, ecc.
- Evitare di usare il grassetto o le sottolineature
- Evitare abbreviazioni e sigle
- Evitare riferimenti normativi nel testo, ma se devono essere inseriti metterli nella loro completezza in una nota, così pure gli eventuali chiarimenti
- Oltre a specificare i dati di chi ha predisposto la lettera a fondo pagina, nel testo della lettera indicare il riferimento da contattare per ogni interlocuzione ("Per eventuali chiarimenti la invito a contattare l'assistente sociale XY al numero telefonico 000")

- Per i saluti finali evitare frasi come “nell’attesa di un cortese riscontro si porgono distinti saluti” e ricordarsi di preferire una formula come “Cordiali saluti” (“Distinti saluti” suona formale e freddo, “Con i migliori saluti” suona caldo ma formale)
- Per la firma non indicare i titoli, che sottolineano la distanza con l’interlocutore (Dr. o Dott. O Arch. ecc.)

Nuove forme di comunicazione: social network e messaggistica istantanea

Oltre alle forme di comunicazione tradizionale, anche nell’ambito della pubblica amministrazione e del servizio sociale le nuove forme di comunicazione via web sono sempre più presenti. L’ampio riferimento a internet e ai social attribuita dal Codice testimonia la delicatezza dell’argomento.



Lo dice il Codice

Titolo I – Definizioni generali e ambito di applicazione

3. I principi, i valori e le regole contenute nel Codice orientano le scelte di comportamento dei professionisti in tutti gli ambiti, a tutti i livelli di responsabilità attribuita, anche quando gli interventi professionali siano effettuati a distanza, via internet o con qualunque altro dispositivo elettronico o telematico.

Titolo II – Doveri e responsabilità generali dei professionisti

21. L’assistente sociale agisce in coerenza con i principi etici e i valori della professione, mantenendo un comportamento consono all’integrità, al prestigio e alla dignità della professione stessa, anche nell’utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa e, in particolare, dei social network e dei social media.

Titolo IV – Responsabilità dell’assistente sociale verso la persona

37. L’assistente sociale, oltre a ispirarsi a criteri di equilibrio e misura, è tenuto al rispetto della riservatezza e del segreto professionale nei rapporti con la stampa, con gli altri mezzi di diffusione e di comunicazione di massa, e nell’utilizzo dei social network. In ogni caso, assicura l’anonimato dei minorenni e delle persone con ridotte capacità.

Titolo VII – Responsabilità nell’esercizio della professione

69. L’assistente sociale, in qualità di consulente tecnico di parte incaricato da una delle parti nell’ambito di un processo civile,

d) verifica preventivamente l’incompatibilità dell’incarico con altri ruoli professionali e non offre la propria prestazione professionale a una parte e, successivamente, alla controparte;

e) non si serve dei mezzi di stampa, dei social network, dei social media e di ogni altro tipo di mezzi di comunicazione di massa per un uso strumentale della consulenza;

f) non conserva copia di alcun documento contenente dati personali, in nessuna forma, una volta esaurito l’incarico;

g) con specifico riferimento ad incarichi inerenti procedimenti che coinvolgono persone di minore età, è tenuto alla tutela del superiore interesse del minorenne

Titolo VIII – Responsabilità verso la professione

72. Il professionista si adopera in ogni sede per la promozione, il rispetto e la tutela dell’immagine della comunità professionale e dei suoi organismi rappresentativi, garantendone l’integrità e il decoro anche nell’utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa e in particolare dei social network e dei social media.

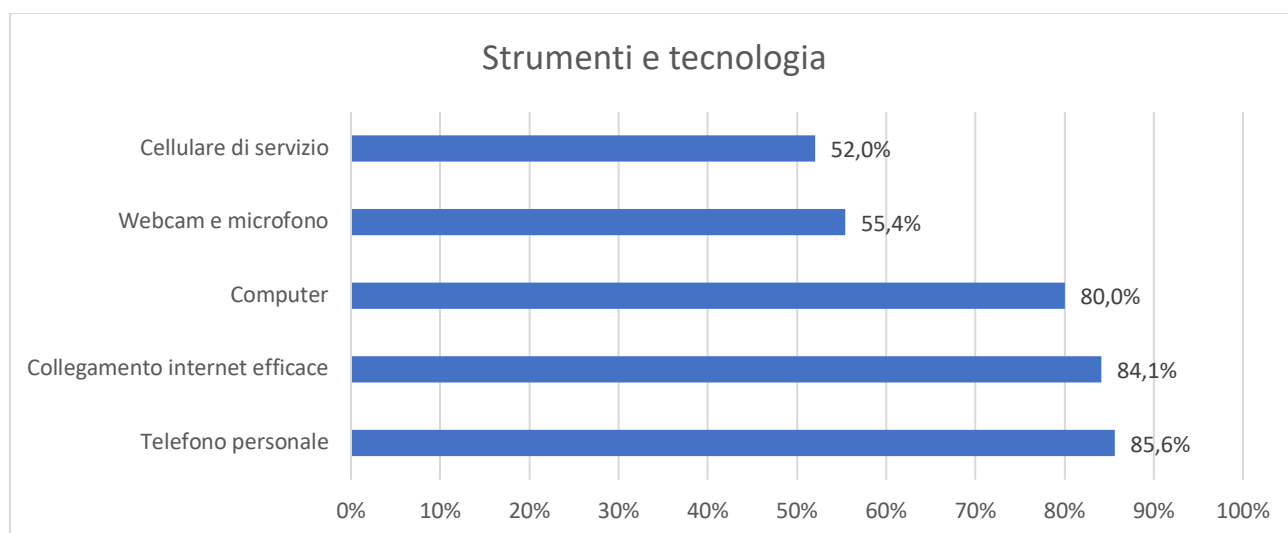
Facendo riferimento alla situazione specifica dell’assistente sociale comunale, vogliamo aprire alcune riflessioni sul tema. In questa sede non intendiamo riferirci alla comunicazione istituzionale

rivolta alla cittadinanza nel suo complesso tramite il sito e i social network, oppure l'invio massivo di messaggistica istantanea dell'ente, rispetto alla quale sarebbe utile che l'intero ente locale avvii un percorso formativo adeguato che coinvolga tutti gli uffici, acquistando la necessaria strumentazione informatica. Qua vogliamo concentrarci sull'utilizzo di **social network e messaggistica istantanea** da parte del Servizio sociale nella comunicazione individuale con il singolo cittadino.



I risultati della ricerca

Quali risorse hai e ritieni essenziali a livello di strumenti e tecnologia?



Oltre la metà degli assistenti sociali ha a disposizione strumenti per comunicare con le persone *da remoto* quali cellulare di servizio, webcam e microfono, dato sicuramente influenzato dalla pandemia (il questionario è stato somministrato a marzo 2021, esattamente un anno dopo il *lockdown* generale).

Se fino a pochi anni fa questa pratica era probabilmente piuttosto rara, dal 2020 le restrizioni dovute alla pandemia hanno spinto molti assistenti sociali a utilizzare anche queste modalità per restare in contatto con i cittadini, spesso senza poter contare su una specifica formazione o su indicazioni da parte del proprio ente, ma basandosi esclusivamente sulla propria esperienza e sul proprio sapere professionale, e cercando di trasferire in questo nuovo *spazio* la metodologia tradizionalmente utilizzata.

Crediamo che queste pratiche e le riflessioni che le hanno accompagnate debbano trovare adeguati luoghi di rielaborazione, per diventare un sapere professionale in grado anche di essere condiviso con la comunità professionale. Nelle righe che seguono cominciamo ad annotare alcune aree e a mettere in luce alcuni nodi problematici:

- la comunicazione via telefono cellulare non ha confini "propri": in ogni momento e luogo è possibile inviare e ricevere messaggi, chiamate, videochiamate. Dall'altra parte ci sono i confini lavorativi dell'assistente sociale (che ha un orario di servizio definito) e i confini lavorativi o di altro tipo del cittadino.

Quali limiti porre e a chi? Fino a che ora è giusto / sono disposto a rispondere al messaggio da parte dell'utente? E se il messaggio arriva da un collega? Devo mettere in agenda del tempo da dedicare a questo tipo di attività?

L'ente può chiedere all'assistente sociale / l'assistente sociale può chiedere all'ente di

utilizzare il telefono cellulare di servizio, così come utilizza il telefono dell'ufficio? L'uso di questo mezzo deve essere incoraggiato come giusto adeguamento ai cambiamenti della società? E in che modo?

- La comunicazione tradizionale è sottoposta alla normativa della pubblica amministrazione in termini di obbligo di risposta e di valore legale. Che cosa succede quando ci spostiamo nella comunicazione via telefono cellulare? L'orario del colloquio può essere spostato via messaggio? Il documento può essere inviato via foto? E' obbligatorio rispondere alle domande del cittadino? I messaggi inviati dal Servizio hanno lo stesso valore legale delle comunicazioni formali? I messaggi inviati dal cittadino possono essere citati nelle relazioni? Quali vincoli e implicazioni ci sono in termini di privacy rispetto alle comunicazioni via telefono cellulare?
- Il colloquio tradizionale viene svolto all'interno di un *setting* ragionato (vedi il capitolo precedente sugli spazi) e condiviso dall'assistente sociale e dal cittadino, mentre la videochiamata viene effettuata *ciascuno dalla propria postazione*: quali conseguenze derivano da questa diversa situazione spaziale? Cosa cambia se l'assistente sociale e/o il cittadino effettua un colloquio da casa propria? Quali aspetti nuovi è possibile valorizzare e quali nuove attenzioni avere?
- Anche le equipe tra professionisti possono avvenire da remoto, permettendo un risparmio nei tempi di spostamento, ma anche eliminando la possibilità di utilizzare il tempo del viaggio come spazio per raccogliere le idee e lasciare decantare i contenuti dell'incontro. A fronte della possibilità di poter essere sempre ovunque, e con una certa comodità, c'è il rischio di sovraccaricare l'agenda infilando una videochiamata dopo l'altra, o di estendere la propria disponibilità anche a momenti non proprio *dedicati* (es. il viaggio in treno, la vacanza): quali vantaggi e conseguenze sulla qualità dell'azione professionale?
- La velocità che caratterizza la comunicazione via telefono cellulare è notoriamente maggiore di quella dell'interazione in presenza, ma si muove anche su un piano maggiormente connotato da reattività e impulsività. D'altra parte, l'espressione latina *scripta manent* vale anche per la comunicazione digitale, perché anche se i contenuti possono essere successivamente rimossi dal mittente, il destinatario ha la possibilità di fotografarli e quindi di conservarli per sempre. Quali conseguenze ne derivano per la relazione tra assistente sociale e cittadino? Quali inediti risvolti legali possono scaturire?
- La facilità di accesso alla comunicazione istantanea sembra essere un'arma a doppio taglio: se da una parte il cittadino ha meno barriere di accesso alle informazioni istituzionali e il professionista può fornire risposte rapidamente, d'altra parte questo meccanismo sembra alimentare una spirale comunicativa infinita in cui le richieste sono sempre di più e lo sforzo per farvi fronte appare costantemente insufficiente. E' possibile utilizzare questi canali per alleggerire il carico di lavoro, spostando su di loro delle attività che prima erano gestite in modo più impegnativo, oppure questo canale semplicemente si aggiunge a tutti gli altri e perciò è inevitabilmente *una cosa in più* da fare?
- L'utilizzo della messaggistica istantanea tende ad *accorciare* le distanze e può consentire di *avvicinare* la figura dell'assistente sociale ai cittadini, in particolare le persone che per motivi diversi (psichiatrici, fisici) presentano difficoltà nell'ambito della comunicazione: quali nuove fasce di popolazione è possibile intercettare? Per il professionista è possibile mantenere comunque la "giusta distanza"? Quali rischi ci sono? E' possibile individuare delle strategie per fronteggiarli?

Prospettive future

A conclusione di questo lavoro riportiamo tutti quegli aspetti che abbiamo via via evidenziato come meritevoli di approfondimento, auspicando che essi possano ricevere attenzione sia da ulteriori azioni di ricerca che da momenti di formazione rivolta agli assistenti sociali.

Sostenere gli assistenti sociali nel lavoro con il territorio e la comunità

I dati hanno messo in luce una forte distanza tra ciò che gli assistenti sociali dichiarano di fare e ciò che dichiarano di desiderare relativamente al lavoro con il territorio e la comunità. Esistono diverse esperienze, forse anche più di quelle che vengono riconosciute dagli stessi assistenti sociali, ma **sembra che manchi quel riconoscimento e quell’accompagnamento operativo che possa sostenere i singoli professionisti nel muoversi in questa direzione.**

Per questo motivo sollecitiamo l’organizzazione di momenti di formazione finalizzati all’*empowerment* degli assistenti sociali, affinché loro per primi si riconoscano titolari e capaci di lavorare con il territorio e la comunità; una possibilità è data anche dalle “Comunità di pratica”, cioè quei gruppi di persone che condividono un interesse, dei problemi o una passione per un argomento e che approfondiscono le proprie conoscenze e abilità interagendo ed evolvendo insieme⁶³.

Disporre di dati sull’utenza e sul lavoro sociale

Il questionario ha reso ancora una volta lampante il tema della scarsa presenza di dati sugli utenti e sulla gestione del tempo degli assistenti sociali. Senza dati non è possibile avviare una riflessione sulla propria pratica professionale e, in un’ottica più ampia, sull’efficacia e l’efficienza dei servizi sociali rivolti alla cittadinanza.

Lo strumento per la rilevazione dei dati esiste da tempo ed è la cartella sociale informatizzata: è necessario e urgente avviare iniziative per promuoverne l’utilizzo e per rimuovere le condizioni che ostacolano la sua compilazione completa e costante in tutti i Comuni lombardi, **promuovendo l’utilizzo di quelle cartelle sociali che consentono di dialogare con tutte le altre piattaforme per la rilevazione e rendicontazione dei dati** (SIUSS, fondo sociale regionale, indagine ISTAT sui servizi sociali dei Comuni, ecc.).

Auspichiamo che la tipologia dei dati raccolti venga razionalizzata e migliorata: ad oggi, lo stesso dato viene chiesto in forme diverse da più soggetti, richiedendo un impiego di risorse notevole che stenta a trovare una motivazione accettabile. Le richieste informative dovrebbero “parlarsi” e integrarsi, limitandosi a chiedere solo quei dati effettivamente utili alla riflessione politica. Per questo, da una parte la quantità di dati potrebbe probabilmente diminuire in modo sensibile, dall’altra dovrebbero esser richiesti i dati relativi alla misurazione del risultato. Ad oggi, infatti, è ancora troppo poco esplorata la valutazione degli esiti delle misure messe in campo.

Parallelamente, si auspica l’utilizzo dei dati raccolti tramite la cartella sociale informatizzata per avviare riflessioni rispetto alla misurazione del carico di lavoro, che è un tema tanto sentito dalla comunità professionale quanto poco considerato dalle organizzazioni di appartenenza.

⁶³ E. Wengner, Comunità di pratica, Cortina Editore, Milano, 2006.

Definizione di indicazioni sui principali interventi

Le riflessioni sviluppate intorno al tema del contesto giuridico hanno portato alla sottolineatura dell'importanza che i Comuni ottemperino al proprio ruolo normativo, producendo i Regolamenti di tutti i servizi e la Carta dei Servizi. La comunità professionale potrebbe invece avviare un confronto per **definire delle indicazioni relative ai principali servizi e interventi attuati dal Servizio Sociale comunale**, quali ad esempio il Servizio di Assistenza Domiciliare (SAD) oppure il Servizio di Assistenza alla comunicazione e all'autonomia per gli alunni con disabilità che frequentano la scuola primaria e secondaria di primo grado.

Nuove forme di comunicazione digitale

Un'ulteriore nuova pista di approfondimento riguarda le nuove forme di comunicazione digitale che hanno investito gli assistenti sociali soprattutto a partire dal 2020 in conseguenza delle limitazioni imposte dalla pandemia: i social network e la messaggistica istantanea sono strumenti complessi, le cui implicazioni sulla pratica professionale devono ancora essere valutate e ragionate. Auspichiamo l'avvio di **iniziative formative anche di carattere deontologico** per cominciare ad affrontare i tanti interrogativi già evidenziati, avviando un percorso di *teoria della pratica*.

Confronto con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)

Questo documento viene concluso nella convinzione di essere un *work in progress*. Siamo consapevoli che sarebbero necessarie ulteriori analisi e riflessioni sui temi che sono stati qua solo accennati ma desideriamo chiudere questa fase di prima stesura per poter cominciare a interloquire con altri soggetti diversi dalla nostra comunità professionale. Poiché la nostra analisi prende in considerazione il Servizio Sociale comunale, la prima organizzazione alla quale desideriamo rivolgerci è necessariamente ANCI Lombardia, in quanto rappresentativa dei Comuni della nostra regione. Auspichiamo che da questo confronto possa nascere un ulteriore sviluppo di queste Linee guida, affinché **Ordine e ANCI definiscano congiuntamente un terreno comune** per assicurare le migliori condizioni di lavoro agli assistenti sociali e i migliori servizi sociali ai cittadini.

Conclusioni

La ricerca svolta dal Gruppo tematico “Servizio sociale professionale negli enti locali” con la supervisione scientifica della prof.ssa Fargion dell’Università di Trento ha prodotto un’ingente quantità di dati relativi al Servizio Sociale comunale in Lombardia.

Con essi è stata prima di tutto effettuata un’**analisi socio-demografica** degli assistenti sociali che lavorano in Comune che ha restituito un quadro costituito prevalentemente da donne, di età media 41 anni, con un’anzianità lavorativa media di 15 anni, di cui 10 nell’attuale Comune, con almeno un diploma di laurea. Il contratto di lavoro prevalente è a tempo pieno e indeterminato, anche se il datore di lavoro non coincide sempre con il Comune ma talvolta è rappresentato dall’azienda speciale consortile o dalla cooperativa sociale. Nella maggior parte dei casi il lavoro è con l’utenza, piuttosto che in una posizione apicale.

In riferimento alla **mission** del Servizio Sociale comunale, è emersa una forte distanza tra la situazione attuale e quella auspicata, che fa intuire una quotidianità “schiacciata” sul lavoro con le singole persone e che non lascia spazio al forte desiderio di avviare progettualità territoriali e sviluppare politiche locali. Il tema del *lavoro di comunità* o, meglio, *con la comunità* è trasversale ed emerge in più occasioni, ed è legato alla difficoltà di trovare concreta attuazione, come se ci fossero sempre altre urgenze a cui dare priorità. E’ stata perciò riaffermata la necessità di inquadrare queste attività come *ordinarie*, a cui dare necessariamente spazio all’interno dell’agenda dell’assistente sociale in quando interventi più efficaci e generativi del cosiddetto *lavoro sul caso*.

E’ stato analizzato il contesto organizzativo in cui è inserito l’assistente sociale comunale, a cominciare dal **rapporto con il livello politico**: dopo un sintetico richiamo alle prerogative degli amministratori politici in relazione alle scelte di indirizzo e alla definizione del *budget*, sono state prese in esame tre specifiche situazioni potenzialmente problematiche in cui questo rapporto viene messo in crisi. Si è fatto ricorso all’immagine del triangolo ai cui vertici ci sono i politici, i tecnici e la cittadinanza, ricordando la necessità di stabilire un equilibrio soprattutto in termini di potere decisionale.

In secondo luogo è stato preso in considerazione il **rapporto con il livello amministrativo**, in particolare sottolineando l’importanza che le **posizioni sovra-ordinate** giochino efficacemente il proprio ruolo di “cerniera” e “cuscinetto” tra politici e tecnici, sia nel garantire la circolarità delle informazioni che nell’assicurare autonomia tecnica di chi lavora sul campo. Il personale **amministrativo** dedicato al servizio sociale non è sempre presente nei Comuni piccoli, mentre lo è di più sopra i 5.000 abitanti; analogamente succede per gli **sportelli sociali** dedicati all’accoglienza delle domande che non richiedono valutazione sociale. Se presenti, il rapporto con loro viene valutato ampiamente positivo e in ogni caso la loro presenza viene auspicata dalla quasi totalità degli assistenti sociali, anche al fine di affidare loro le procedure più amministrative per potersi concentrare sul lavoro effettivamente sociale.

Un capitolo è stato dedicato ai **contenuti del lavoro**, distinguendo tra lavoro sociale in senso stretto, lavoro amministrativo e attività trasversali. E’ stato sottolineato che, mentre il lavoro sociale e le attività trasversali (formazione, supervisione, tavoli tecnici, gruppi di lavoro) sono precipue dell’operato dell’assistente sociale, il lavoro amministrativo non lo è, e quando ricade sull’assistente sociale impedisce a questi di dedicarsi appieno alle proprie specifiche attività.

Relativamente al **lavoro sociale sul caso**, sono stati approfonditi quattro punti specifici che si è ritenuto meritevoli di un affondo: la progettazione, lo “stress morale”, la scrittura professionale e la coniugazione del procedimento metodologico con l’iter amministrativo. Rispetto al **lavoro sociale con il territorio e la comunità**, sono state date alcune indicazioni operative per passare dalla teoria

alla pratica e rendere così attuale il desiderio di tanti assistenti sociali. Infine, è stato auspicata l'individuazione di personale amministrativo dedicato in grado di svolgere in modo esclusivo il **lavoro amministrativo**.

E' stato dato spazio al tema della **pianificazione degli obiettivi e delle attività**, indicando come fondamentali tre elementi: la chiarezza degli obiettivi da raggiungere, l'autonomia organizzativa e la presenza di spazi di confronto, sia in termini di équipe che di raccordo con gli altri livelli organizzativi.

Un capitolo a parte è stato dedicato al tema del **carico di lavoro**, che è emerso come uno degli aspetti più problematici per gli assistenti sociali: anche se la quasi totalità degli intervistati desidera che esso venga misurato, non sono emersi strumenti particolarmente raffinati in grado di farlo: la maggior parte dei Comuni si affida a fogli di calcolo elettronici e a tabelle aggiornate manualmente dagli interessati. E' stata sottolineata l'importanza di incrementare l'utilizzo della cartella sociale informatica (oggi ancora troppo poco diffusa) nonché di proceduralizzare l'iter delle prese in carico al fine di avere degli strumenti adeguati per misurare il tempo di lavoro in favore delle singole situazioni familiari.

E' stato indagato il tema degli **spazi** e della **dotazione materiale**, problematizzando aspetti forse ancora scarsamente considerati come la bellezza degli ambienti, il loro livello di accoglienza e di accessibilità. Sono stati inoltre esaminate le dimensioni della *privacy*, della sicurezza dell'assistente sociale e della prevenzione delle aggressioni.

L'ultimo capitolo ha approfondito il tema della **comunicazione**, sia in riferimento ai canali tradizionali della comunicazione istituzionale scritta, rispetto alla quale si è suggerito di utilizzare un linguaggio più vicino al cittadino e meno ampolloso, che in riferimento ai nuovi *media* quali social network e messaggistica istantanea, sui quali sono stati formulati interrogativi che dovranno trovare risposta in successive riflessioni.

I temi trattati sono stati ampi e hanno preso in considerazione i molteplici versanti del lavoro dell'assistente sociale comunale, anche se i dati raccolti hanno ancora molto altro da "raccontare" e potranno senz'altro essere oggetto di ulteriori analisi e riflessioni. Riteniamo che questo documento abbia posto le basi per l'individuazione dei principali elementi per identificare i requisiti minimi che deve avere un Servizio Sociale comunale "sufficientemente buono", all'altezza delle sfide che la comunità gli pone.

Bibliografia

- Abburrà A. (2005), voce *“Presa in carico”* in Dal Pra Ponticelli M., a cura di, Dizionario di servizio sociale, Carocci, Roma.
- Anfossi L. (2005), voce *“Segretariato sociale”* in Dal Pra Ponticelli M., a cura di, Dizionario di servizio sociale, Carocci, Roma.
- Bertotti T. (2016), *Il Servizio sociale in comune*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna (RN).
- Bertotti T. (2016), *Decidere nel servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Bertotti T., Fazzi L., Rosignoli A. (2021), *Il servizio sociale: le competenze chiave*, Carocci, Roma.
- Bifulco L., Vitale T. *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale. Sociologia urbana e rurale*, 2003, XXV (72).
- Bricocoli M., Sabatinelli S. (2017), *Luoghi del welfare: belli, e di tutti* (welforum.it).
- Burgalassi M. e Melchiorre E. (2014), *La morfologia del sistema locale di welfare: gli interventi e i servizi sociali dei comuni*, in Giovannetti M., Gori C., Pacini, L., a cura di, *La pratica del welfare locale*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna (RN).
- De Ambrogio U., Casartelli A., Cinotti G. (2020), *Il coordinatore dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.
- Fargion S. (2013), *Il metodo del servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Dal Pra Ponticelli M. (1987), *Lineamenti di servizio sociale*, Astrolabio, Roma.
- Ghezzi G. (2022), *L’informazione e la presa in carico*, in Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano.
- Gioncada M. (2009), *Diritto dei Servizi sociali*, Sant’Arcangelo di Romagna (RN).
- Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali (2020), *Nuovo codice deontologico*.
- Ranieri M. L. (2013), *Linee guida e procedure di servizio sociale*, Erickson, Trento.
- Scarsella A. (2019), *Vademecum dell’amministratore locale*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna (RN).
- Wengner E. (2006), *Comunità di pratica*, Cortina, Milano.