

Contributi di

MILENA DIOMEDE CANEVINI

EMMA FASOLO PAGLIA

ADRIANA GERVASONI

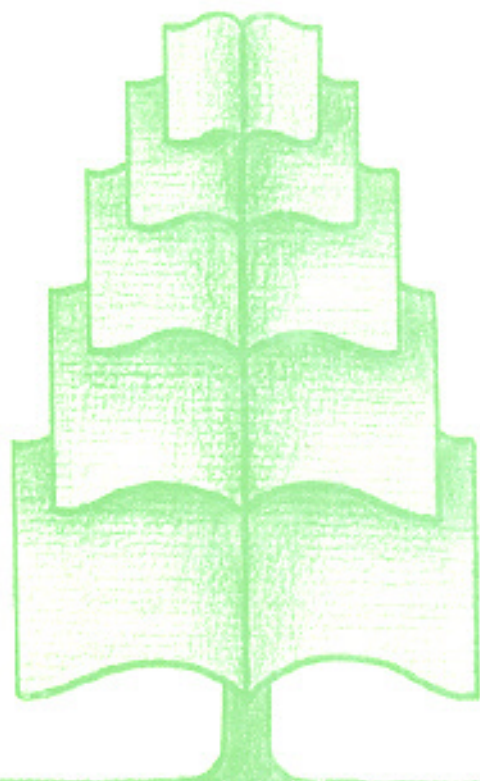
ANTONY N. MALUCCIO

TIZIANO VECCHIATO

DOCUMENTAZIONE PROFESSIONALE E VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI

a cura di

MILENA DIOMEDE CANEVINI



INDICE

PRESENTAZIONE p. 5

LA LOGICA DELL'ORIENTAMENTO AGLI ATTI E LE CONSEGUENTI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVE E PENALI

Adriana Gervasoni p. 7

Partecipazione e informazione nell'amministrazione locale
Diritto di informazione: il lungo cammino dalla costituzione
alla L. 142/90

I principi base della L. 142/90

L. 241/90 - Problemi di coordinamento con la L. 142/90

Breve analisi della L. 241/90

Tutela del diritto di accesso: i titolari del diritto,
i responsabili del procedimento

La pubblica amministrazione

Il pubblico ufficiale

Funzione di indirizzo e responsabilità di gestione

La figura dirigenziale

Delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. - L. 26/4/90, n. 86

Segreto professionale e segreto di ufficio

L'accesso degli utenti agli archivi dei servizi sociali

Informazione e informatizzazione nella P.A.

Una proposta a tutela del cittadino

Informazione e informatizzazione nei servizi sociali

La situazione in alcuni paesi europei

Le risultanze di un incontro internazionale

Vantaggi e svantaggi dall'uso dei sistemi informatizzati

Conseguenze per la prassi e la formazione al lavoro sociale

Riferimenti bibliografici

DOCUMENTAZIONE PROFESSIONALE E VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI SERVIZI SOCIALI

Anthony Maluccio p. 42

La documentazione

La valutazione

L'informatica: benefici, aspetti etici ed altri problemi

Riferimenti bibliografici

**MISURARE GLI INTERVENTI: LE RAGIONI
E IL COME**

Emma Fasolo Paglia

p. 67

**LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONTESTI
ORGANIZZATIVI, NEL LAVORO SOCIALE,
NELL'ATTIVITA' VOLONTARIA NELLA
LOGICA DELL'ORIENTAMENTO AL SERVIZIO**

Milena Diomede Canevini

p. 81

Un cenno sullo «Stato dell'arte»

Dall'obiettivo dell'equità all'obiettivo della qualità

Qualche nodo da districare

Per una logica dell'orientamento al servizio

Conclusione

Riferimenti bibliografici

ESPERIENZE DI DOCUMENTAZIONE

Tiziano Vecchiato

p. 93

Premessa

Soggetti produttivi di conoscenza

Il percorso di elaborazione e sperimentazione

Alcuni risultati

Condizioni per radicare i risultati

PRESENTAZIONE

Il buon lavoro professionale degli assistenti sociali dei tempi migliori ha avuto sempre la preoccupazione di documentare metodicamente gli interventi in modo analitico e critico per tenerne sotto controllo la validità e l'efficacia.

Poi nel passaggio dei servizi al livello locale con il decentramento regionale e nell'andata della contestazione che ha investito le sedi di formazione e la professione, l'attenzione alla documentazione e alla valutazione del lavoro professionale è entrata in un cono d'ombra insieme all'impegno di elaborare e perfezionare gli strumenti metodologici per attuarle.

Ora questa esigenza riaffiora con alcune connotazioni nuove e specifiche.

Il nuovo sistema dei servizi alla persona che fa perno sugli enti locali, Comuni ed U.S.L., e le recenti leggi sull'ordinamento delle autonomie locali, sul volontariato, sulla cooperazione sociale, sull'handicap, sulle tossicodipendenze, sui minori a rischio, sugli immigrati richiedono all'operatore sociale non solo la capacità di documentare il proprio lavoro, ma anche di contribuire alla programmazione e alla valutazione dei servizi.

Inoltre in un sistema di servizi integrati, ciascun professionista deve essere in grado di documentare il proprio lavoro e di fornire elementi di valutazione che possano essere recepiti e utilizzati dalle altre professionalità per giungere alla valutazione globale del servizio.

In un momento poi di scarsità di risorse disponibili, è responsabilità degli operatori fornire alle sedi decisionali la più ampia quantità di elementi oggettivi che possano servire alla definizione delle priorità; la documentazione e la valutazione del proprio lavoro professionale è condizione indispensabile ad un contributo reale, oggettivo, non deviante alle decisioni.

Infine con lo sviluppo del sistema informativo, necessario alla programmazione e al governo dell'attività sociale, e con l'uso della informatizzazione dei dati anche nel lavoro sociale si rende indispensabile che anche le professionalità che si basano fondamentalmente sul rapporto sappiano acquisire un rigore scientifico nella documentazione e nella valutazione utilizzando metodologie e strumenti che forse fino ad oggi consideravano estranei al loro ambito professionale.

In questa prospettiva di sviluppo e di cambiamento si collocano i contributi dei vari autori contenuti nel presente volume, ricavati da un seminario della Fondazione "E. Zancan" svolto nell'estate 1992.

Essi si collegano con altri studi e pubblicazioni della Fondazione, in particolare con: *La ricerca valutativa* di P.H. Glasser (1972); - *Metodi di valutazione di programmi sociali*, di L. Bernardi e T. Tripodi (1981); *Sistemi informativi, informatica e servizi sociali*, a cura di R. Bonfiglioli (1991); *La valutazione dei programmi sociali nelle Unità Sanitarie Locali*, "Servizi sociali", n. 2/1986; *Programmazione e valutazione nella politica sociale*, "Servizi sociali", n.2/1990; *La supervisione professionale nel servizio sociale*, "Servizi sociali", n. 1/1992.

La presente pubblicazione vuole essere un ulteriore contributo per aiutare le professioni di servizio alla persona a cogliere le esigenze e le opportunità del momento presente e a contribuire ad una positiva evoluzione del lavoro sociale.

Giovanni Nervo

LA LOGICA DELL'ORIENTAMENTO AGLI ATTI E LE CONSEQUENTI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVE E PENALI

Adriana Gervasoni

PARTECIPAZIONE E INFORMAZIONE NELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

Perché si possa costituire un corretto rapporto tra amministrati ed amministratori, perché si possa effettivamente realizzare una partecipazione democratica dei cittadini ai pubblici poteri, ai caratteri tradizionali di legittimità, imparzialità e buona amministrazione della pubblica amministrazione, è oggi necessario associare il criterio della correttezza del procedimento e della garanzia di trasparenza.

Assumono quindi particolare rilevanza gli strumenti di verifica da parte del cittadino per la tutela nei confronti di chi gestisce pubbliche funzioni e, più in generale, di chi assume la responsabilità del procedimento amministrativo. Tali strumenti sono tanto più centrali quanto più ampie e diversificate sono le funzioni e le prestazioni assicurate dall'apparato pubblico, sia direttamente sia attraverso le sue varie articolazioni. Quando molteplici sono i contatti dei cittadini con le strutture pubbliche, la loro imparzialità e trasparenza, sui quali si fonda un nuovo modo di gestione di una politica sociale veramente efficace, diventano requisiti essenziali.

I diritti di informazione richiedono una vera e propria politica informativa: infatti il loro esercizio può, oggi, essere assicurato solo se le istituzioni promuovono, oltre che un cambiamento «culturale» rispetto all'antica prassi della segretezza ed impermeabilità dell'operato della pubblica amministrazione, una ampia e complessa serie di innovazioni tecnologiche-organizzative. Questa esigenza pare finalmente essere stata compresa sia a livello nazionale, con la emanazione di norme significative al riguardo, sia a livello locale, con la nascita di alcune interessanti iniziative e sperimentazioni quali quelle che riguardano l'acquisizione di tecnologie intese alla creazione di reti informative locali, quelle rivolte a nuove forme (e nuovi orari) di lavoro e di sportello, ad un nuovo tipo di rapporto tra stato e cittadino fondato sulla partecipazione attiva del secondo sia alle scelte politiche sia all'iter del procedimento amministrativo e sull'impegno alla trasparenza ed alla snellezza da parte del primo.

DIRITTO DI INFORMAZIONE: IL LUNGO CAMMINO DALLA COSTITUZIONE ALLA LEGGE 142/1990

Per lungo tempo ci si è chiesto se il diritto sancito dalla Costituzione all'articolo 21 (libertà di espressione) tutelasse solamente il lato attivo dell'informazione, cioè la posizione di colui che informa, oppure anche il lato passivo di chi vuole e deve ottenere l'informazione: in altri termini, è nel sistema costituzionale implicito il riconoscimento del cosiddetto diritto all'informazione? La corte costituzionale che negli anni 70 parlava solamente di «interesse generale all'informazione» (sentenze 105/72, 225/74, 94/77), più recentemente (sent. 153/87) ha affermato l'esistenza in capo alla generalità dei cittadini di un vero e proprio diritto all'informazione, cui corrisponde uno specifico dovere da parte dello stato. Nella legislazione ordinaria la materia era disciplinata in modo ben diverso: infatti il DPR n. 3/1957, concernente lo statuto degli impiegati civili dello Stato, pur non sancendo un generale principio di segretezza dell'attività amministrativa, conferiva tuttavia alla pubblica amministrazione un tale ampio potere discrezionale da rendere in pratica nullo un regime di pubblicità estesa a tutti indistintamente.

La giurisprudenza, anche la più favorevole al cittadino, interpretava tale precetto riconoscendo un diritto alla conoscenza ed al rilascio di copia degli atti amministrativi esclusivamente a chi ne avesse necessità per la tutela di propri diritti o interessi legittimi. In altre parole il diritto di accesso era riconosciuto «*erga partes*» e non «*erga omnes*».

Al contrario i principi enunciati nella raccomandazione n. 19/1981 del Consiglio d'Europa così si possono riassumere:

1. ogni cittadino deve poter accedere alle informazioni in possesso dell'autorità pubblica;
2. l'effettività del diritto d'accesso deve essere assicurata con strumenti adeguati;
3. si deve poter accedere ad un documento anche senza avervi un interesse personale;
4. il diritto è limitabile solo in considerazione della salvaguardia di interessi pubblici o privati di particolare rilievo;
5. ogni domanda di accesso deve ottenere risposta entro un ragionevole termine;

6. l'accesso deve essere consentito su basi di assoluta eguaglianza;
7. ogni eventuale rifiuto deve essere motivato;
8. contro ogni rifiuto opposto deve sempre essere possibile un ricorso.

Finalmente anche in Italia nel 1984 la commissione Nigro, ispirandosi sia ai suddetti principi sia alle più interessanti esperienze straniere (in particolare Svezia, Francia, Stati Uniti) aveva proposto un progetto molto articolato in cui veniva riconosciuto alla generalità dei cittadini il diritto di accesso alle notizie ed ai documenti in possesso della pubblica amministrazione e correlativamente aveva molto ristretto l'area discrezionale di applicazione del segreto.

Tali proposte negli ultimi anni hanno ispirato varie norme settoriali, quali ad esempio la L. 816/85 riguardante aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali che, all'articolo 25, afferma: «Tutti i cittadini hanno diritto di prendere visione di tutti i provvedimenti adottati dai Comuni, dalle Province, dai consigli circoscrizionali,....»; la L. 349/86, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, che, all'articolo 14, sancisce il diritto di accesso di qualsiasi cittadino alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici della Pubblica amministrazione; la L. 67/87 che impone agli enti locali con più di 20.000 abitanti e agli altri enti pubblici di rendere e pubblicare i propri bilanci; la L. 88/89 relativa al riordino dell'INPS e dell'INAIL che fa obbligo a tutti gli enti previdenziali di comunicare all'interessato che ne faccia richiesta i dati relativi alla sua situazione previdenziale e pensionistica con «valore certificativo»; la L. 223/89 che liberalizza il rilascio dei certificati di residenza e stato di famiglia.

Sempre finalizzata alla «trasparenza» dell'azione della P.A. ed alla conoscibilità delle connesse responsabilità è anche la circolare ministeriale n. 36970/89 che suggerisce l'adozione, per tutti i pubblici dipendenti, del cartellino d'identificazione, da portare in maniera visibile durante tutta la durata del servizio; dei «moduli» per la segnalazione dei disservizi (con l'obbligo ai dirigenti di comunicare agli interessati l'esito degli accertamenti compiuti); dell'uso di evidenziare sulla cartella di ogni pratica nome e cognome del funzionario responsabile dell'istruttoria, la data d'inizio e le date dei successivi interventi nell'iter del procedimento.

Da ultimo sono state varate le L. 142/90 e L. 241/90 che direttamente affrontano il problema dei poteri/doveri della pubblica

amministrazione sia a livello centrale sia periferico ed i suoi rapporti col cittadino, statuendo una più ampia e democratica partecipazione dello stesso all'esercizio dei propri diritti.

I PRINCIPI BASE DELLA L. 142/90

Prima di addentrarci su aspetti più specifici, quali il diritto di accesso e le responsabilità civili e penali del pubblico funzionario e dell'esercente una pubblica funzione, pare opportuno brevemente accennare ad alcuni punti che esprimono le linee innovative più interessanti delle due norme.

La legge 142/90 che porta il titolo di «Ordinamento delle autonomie locali» detta all'art. 1 «i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni». Il comune è riconosciuto come la struttura primaria del sistema delle autonomie già previsto dall'art. 5 della Costituzione, espressione e tutore dei problemi della comunità locale di cui cura gli interessi e promuove lo sviluppo. Il conferimento della potestà statutaria costituisce il riconoscimento più qualificante della sua autonomia che dovrà comunque conformarsi ai principi generali ricavabili dall'ordinamento statale in particolare per ciò che concerne l'organizzazione ed il funzionamento dei suoi organi ed uffici, l'esercizio delle sue funzioni e, non ultimo, il riconoscimento e l'attuazione delle istituzioni e degli organismi di partecipazione dei cittadini. Mentre l'indirizzo seguito dal 1859 al 1965 con le leggi comunali e provinciali via via emanate era quello di imporre e regolare dal centro tutti gli aspetti significativi della vita amministrativa locale, la 142/90 avvia un processo opposto per cui la normativa locale non è più limitata a riempire gli spazi vuoti, in generale su problemi di secondaria importanza, lasciati liberi dal legislatore, ma può svilupparsi liberamente individuando le esigenze della collettività locale e formulando risposte adeguate. E ciò in particolare per quanto riguarda la creazione, la collocazione, la gestione dei servizi.

Gli istituti di partecipazione specificatamente previsti sono:

- partecipazione popolare (art.6);
- azione popolare (art. 7, commi 1 e 2);
- diritto di accesso agli atti amministrativi (art. 7, commi 3, 4 e 5);
- difensore civico (art. 8).

Ancora da ricordare mi paiono gli articoli relativi ai servizi (22 e 23) che hanno per oggetto «produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali», alle varie forme associative di gestione e cooperazione nella conduzione coordinata degli stessi (24/27) ed infine quelli che trattano l'organizzazione degli uffici e del personale nonché le responsabilità dei funzionari dei servizi (51/53) di cui più ampiamente tratteremo.

LEGGE 241/90 - PROBLEMI DI COORDINAMENTO CON LA L. 142/90

Appena due mesi dopo la L. 142/90 che, come già visto, affida agli statuti comunali e provinciali di disciplinare non solo l'organizzazione dei singoli enti nelle sue linee fondamentali, ma anche i rapporti tra ente locale, cittadini e collettività relativamente ai diritti di partecipazione, di accesso, di informazione, è stata varata la L. 241/90 che sancisce principi e precetti generali, vincolanti per tutte le amministrazioni, sui rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. La L. 241/90 delibera in particolare relativamente ai procedimenti amministrativi, nell'intento di semplificarne e democratizzarne lo svolgimento, di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini, di generalizzare il diritto di accesso, di assicurare la trasparenza e con ciò anche l'imparzialità dell'amministrazione pubblica. Benchè ispirate ad esigenze di fondo convergenti, le due leggi non sono identiche. Si pongono quindi le domande: come si coordinano? Come incide sulle autonomie locali e la relativa potestà statutaria previste dalla L. 142/90 e L. 241/90 che detta principi generali sull'attività amministrativa?

Una prima risposta sta nella constatazione che la L. 241/90, pur avendo una portata applicativa estesa a tutte le amministrazioni sia per ciò che concerne l'attività amministrativa sia nei rapporti pubblica amministrazione/cittadini, non disciplina tutti gli aspetti che la L. 142/90 demanda alla regolamentazione statutaria. Ancora, relativamente al rapporto tra cittadini e P. A., la legge 142/90 punta innanzitutto la sua attenzione sulle forme di partecipazione popolare, dei cittadini, singoli o associati, in quanto tali, non solo alle scelte politico-amministrative locali ma anche alla gestione dei servizi. Si possono portare come esempi gli articoli 6 e 7 che riconoscono forme di consultazione popolare, diritti di iniziativa ai singoli cittadini (istanze, petizioni, proposte, ecc.), valoriz-

zazione delle libere forme associative e di partecipazione e loro inserimento nell'organizzazione dei servizi.

La L. 241/90, pur considerando come fondamentale il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, si indirizza soprattutto alla definizione dei rispettivi diritti e doveri ed entro questo quadro detta anche le regole sui procedimenti stabilendo i criteri, i modi, i tempi, i responsabili e così via. Quindi la L. 241/90 piuttosto che come deroga ai principi dettati dalla L. 142/90 si pone come sua integrazione e completamento, come attuazione rispetto ad una disciplina minima comune dei diritti dei cittadini, vincolante tutte le amministrazioni, che non può essere derogata in *peius* mentre può essere sempre ampliata e sviluppata in *melius* dalle leggi regionali e dagli statuti locali.

BREVE ANALISI DELLA LEGGE 241/90

Per ciò che è oggetto della nostra riflessione, della legge 241/90 sono soprattutto da ricordare:

- art. 1 «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità.....»;
- artt. 2 e 3 che precisano i termini dei procedimenti e l'obbligo di motivazione degli stessi;
- artt. 4, 5 e 6 che prescrivono l'individuazione dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria a partire da ogni adempimento procedimentale sino all'adozione del provvedimento finale e, al suo interno, il dirigente o altro dipendente da lui delegato, cui vengono assegnati una serie di compiti e responsabilità singolarmente elencate;
- artt. 7 e 13 che indicano i modi di partecipazione al procedimento da parte dei diretti interessati stabilendo altresì l'obbligo per la Pubblica amministrazione di dar notizia del procedimento in corso anche a persone diverse dai destinatari qualora ad esse possa derivare un pregiudizio e siano facilmente individuabili. Inoltre l'art. 9 prevede la facoltà d'intervento a qualunque persona, portatore d'interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento. In tal modo la partecipazione al procedimento amministrativo diviene una specie di «partecipazione popola-

re» tanto più che sicuramente essa investe anche la legittimazione processuale;

- art. 22 «Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto d'accesso ai documenti amministrativi.....»

Si ricorda qui che la legge 142/90 prevede sicuramente qualcosa di più ampio e generalizzato: infatti mentre l'art. 6 regola l'intervento degli interessati agli atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive (come il sopracitato art. 22 della legge 241/90), l'art. 7 prevede anche un diritto generale nei confronti dei cittadini e della collettività indipendentemente da un coinvolgimento personale o dalla sussistenza di un procedimento in corso.

E' considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa;

- art. 23 «Il diritto d'accesso.... si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi»;
- art. 24 che elenca i casi di esclusione dal diritto di accesso per la salvaguardia di:
 - a. sicurezza, difesa nazionale, relazioni internazionali;
 - b. politica monetaria e valutaria;
 - c. ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;
 - d. la riservatezza di terzi, persone, gruppi;
- art. 25 «Il diritto d'accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia.....». Sia la richiesta sia l'eventuale rifiuto o differimento o limitazione devono essere motivati. Contro i dinieghi della Pubblica amministrazione è sempre ammesso ricorso in prima istanza al TAR ed in seconda istanza al Consiglio di Stato;
- art. 28 che modifica l'articolo 15 del DPR 10/01/57 n. 3 (segreto d'ufficio) nel seguente modo: «L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non

ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle modalità previste dalle norme sul diritto d'accesso....».

TUTELA DEL DIRITTO D'ACCESSO: I TITOLARI DEL DIRITTO; I RESPONSABILI DEL PROCEDIMENTO

A questo punto emerge chiaramente che: esiste un vero e proprio diritto di informazione riconosciuto al cittadino cui corrisponde un dovere della Pubblica amministrazione, pur con alcune limitazioni previste dalla legge stessa; esiste anche una precisa indicazione di responsabilità sia rispetto all'indicazione dell'ente o di una sua unità organizzativa, sia della persona fisica che lo rappresenta, in modo che al cittadino sia certa e chiaramente individuabile la «controparte». Ma ora alcune domande si pongono: sono evidenziati con altrettanta chiarezza i soggetti responsabili dell'attuazione dei cosiddetti diritti sociali, i modi e i tempi per il loro ottenimento e soprattutto gli strumenti in mano agli aventi diritto per una loro reale attuazione? In altre parole è possibile, in che modo e con che possibilità di risultato un ricorso contro il rifiuto o la negazione di una prestazione dovuta dalla pubblica amministrazione? Che cosa si intende per amministratore pubblico? A chi spetta il segreto professionale e a chi quello d'ufficio? Quali sono le loro responsabilità civili e penali e gli eventuali diritti che possono individuarsi in capo a loro? Che cosa si intende quando la legge parla di diritto alla riservatezza rispetto ai terzi? Esiste una posizione particolare per i responsabili e gli operatori di servizi alle persone, siano essi inseriti nel pubblico, nel sociale o nel volontariato?

Solo ad alcune di queste domande è possibile dare una risposta certa con riferimento ad una precisa normativa. Le altre potranno servire come spunti di riflessione per iniziare a costruire un discorso, sino ad ora non ancora affrontato, relativamente alla posizione degli operatori sociali, intesi nel senso più ampio del termine, alle loro responsabilità organizzative ed amministrative, con riferimento particolare ai nuovi sistemi di documentazione, valutazione, accumulazione ed elaborazione dei dati e quindi a nuove forme e spazi di accesso a tutela degli utenti.

Sicuramente esistono varie leggi (a cominciare dalla Costituzione) che riconoscono un generale diritto alla salute, alla assistenza, al lavoro, in una parola ai vari diritti sociali, indicando

spesso anche i soggetti deputati alla loro attuazione (comuni, USSL, comunità montane, ecc.). Più difficilmente vengono indicati gli strumenti dei quali l'avente diritto può avvalersi per ottenere dalla pubblica amministrazione inadempiente o ritardataria una loro reale attuazione.

Ove non si concretizzi una responsabilità civile o penale di un singolo amministratore (almeno su questo le due leggi in questione unitamente alla legge 26 aprile 1990 n. 86 sono finalmente chiare ed esaurienti) non esiste alcuna tutela per il cittadino. Ed anche ove si tratti di delitto commesso da pubblico ufficiale secondo la legge 86/90, un ricorso al giudice penale, data la complessità e le lungaggini dei processi, non assicura certamente una tempestiva attuazione del diritto violato. Quando poi non si tratta di un reato ma di una inadempienza o di un provvedimento ingiusto della pubblica amministrazione, si può ipotizzare un ricorso al giudice civile od amministrativo che però, pur nel caso di una pronuncia favorevole al cittadino, potrà dichiarare illegittimo l'atto e condannare la pubblica amministrazione ad un risarcimento del danno, ma non potrà sostituirsi alla stessa nel modificare il provvedimento ingiusto o adottare un provvedimento sostitutivo di quello rifiutato o mancante.

Anche la nuova figura del difensore civico, che ha appunto il compito di tutelare i cittadini, singoli od associati, nei confronti della pubblica amministrazione, può segnalare inadempienze, formulare proposte, convocare i responsabili dei procedimenti per esaminare le eventuali difficoltà che si frappongono alla corretta e tempestiva loro conclusione, mettere in moto l'azione disciplinare nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni inadempienti, ma non ha certamente poteri coercitivi nei confronti della pubblica amministrazione.

Ma quando la legge parla di pubblica amministrazione, di amministratore pubblico, di responsabile dei procedimenti, di dirigente del servizio, a chi poi si rivolge il cittadino?

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per pubblica amministrazione si intende un complesso di soggetti pubblici facenti capo al governo, ad enti territoriali, ad enti autonomi forniti di potestà normativa, ad enti strumentali che perseguono finalità statali, che opera per il perseguimento di pubblici interessi attraverso organi cui sono preposte persone fisiche la cui

attività è direttamente riferibile ed imputabile all'ente. La pubblica amministrazione opera in posizione di supremazia in quanto può incidere unilateralmente, cioè indipendentemente dal consenso del soggetto leso, su posizioni giuridiche private. Tale supremazia, contraddistinta spesso da un ampio spazio di discrezionalità, è tuttavia limitata dal principio di legalità, per cui ogni contrasto tra un atto legislativo ed un atto amministrativo comporta l'invalidità di quest'ultimo. Invalidità che l'avente diritto può far riconoscere per via giurisdizionale.

IL PUBBLICO UFFICIALE: L'ESERCENTE UN PUBBLICO SERVIZIO

Da quanto detto discende che pubblico ufficiale è colui che esercita una funzione pubblica propria dell'ente cui appartiene o che collabora istituzionalmente a tale esercizio. Il titolo da cui egli trae l'investitura può essere fondato su un rapporto di pubblico impiego, su un incarico onorario e persino solamente sull'esercizio di una funzione, anche a prescindere da una formale investitura.

Il concetto di pubblico ufficiale e di funzionari non sempre coincidono: infatti non sono funzionari, ma tuttavia pubblici ufficiali, coloro che, pur esercitando funzioni pubbliche, non ricoprono un ufficio dello Stato o di un ente pubblico. Così il Codice Penale recita all'articolo 357, da poco modificato nella sua originaria versione dall'articolo 17 legge 86/90: «Nozione del pubblico ufficiale. Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi». La funzione di incaricato di pubblico servizio viene invece così definita dall'articolo 358 C.P. modificato dall'art. 18 legge 86/90: «Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

Come si vede il rapporto diretto tra pubblica amministrazione e la persona che presta il servizio non è posta tra i requisiti occor-

renti per l'integrazione della figura dell'incaricato di pubblico servizio, mentre invece «tutti i dipendenti pubblici, allorchè non esercitano pubbliche funzioni, sono incaricati di un pubblico servizio, con la sola eccezione di quelli cui sono affidate mansioni puramente manuali e di fatica» (Cass. Sez. III 1958/1960).

In conclusione la differenza tra pubblico ufficiale ed esercente pubblico servizio può individuarsi nella «qualità del potere del primo che è fornito di un attributo di autorità che difetta nelle facoltà inerenti al secondo» (Cass. Sez. III 1961).

Nel caso di organi collettivi o di lavoro in équipe, ciascun funzionario che partecipa alla formazione della volontà della pubblica amministrazione, quando questa sia il risultato di una attività collettiva, compie nella sfera della propria competenza, un atto d'ufficio, e agli effetti della legge penale deve qualificarsi quindi come pubblico ufficiale anche se non partecipa alla fase della dichiarazione di volontà, se distinta da quella della formazione.

Per terminare mi pare interessante riportare ancora l'articolo 359 Codice Penale «Persone esercenti un servizio di pubblica necessità. Agli effetti della legge penale, sono persone che esercitano un servizio di pubblica necessità:

- i privati che esercitano professioni forensi, sanitarie o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi;
- i privati che, non esercitando una pubblica funzione, né prestano un pubblico servizio, adempiono un servizio dichiarato di pubblica necessità mediante un atto della pubblica amministrazione».

FUNZIONE DI INDIRIZZO E RESPONSABILITÀ DI GESTIONE

Particolarmente innovativa e da sottolineare mi pare la distinzione tra funzioni/responsabilità politiche e funzioni/responsabilità di gestione, le prime spettanti, unitamente all'attività di direzione e controllo, agli organi elettivi, le seconde ai dirigenti. E' al dirigente infatti, quale vertice della struttura amministrativa, che compete l'attuazione in termini operativi dell'indirizzo politico amministrativo e la concreta realizzazione dei programmi, in una chiara distinzione dei ruoli in base alla quale le decisioni circa le scelte degli obiettivi programmatici, l'indicazione di scale di priorità, l'emanazione di di-

rettive generali e la verifica dei risultati sono proprie degli uomini politici; tutto ciò che riguarda l'organizzazione delle risorse umane, strumentali, funzionali e procedurali per il raggiungimento di detti obiettivi è proprio dei dirigenti. La competenza di questi ultimi acquista anche rilevanza esterna, estrinsecandosi anche nella adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

LA FIGURA DIRIGENZIALE

La legge 142/90 all'art. 51 afferma che:

- «i comuni e le province disciplinano con appositi regolamenti la dotazione organica del personale e, in conformità allo Statuto, l'organizzazione degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di responsabilità e professionalità. Il regolamento disciplina l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente e stabilisce le modalità dell'attività di coordinamento tra il segretario dell'ente e gli stessi;
- spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti;
- spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente.....;
- i dirigenti sono direttamente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa e della efficienza della gestione».

Nei commi seguenti, per quanto riguarda lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali, viene confermata la disciplina ai sensi della legge quadro sul pubblico impiego, così come per le responsabilità, le sanzioni disciplinari ed i relativi procedimenti. E ciò può essere un ostacolo ad un effettivo utilizzo in chiave innovativa degli spazi offerti dalla L. 142/90 per la quale vengono innanzitutto i servizi da rendere al cittadino, poi l'organizzazione ed infine le persone che devono assicurare e

gestire i servizi stessi, mentre invece la normativa relativa al pubblico impiego regola insieme compiti, posizioni, sistemi di compensi a partire dalle esigenze di garanzie e stabilità dei dipendenti, in un sistema per cui la pubblica amministrazione prima di essere una struttura per fare le cose è un sistema per gestire ed assicurare una fetta assai rilevante di potere.

L'art. 53 (responsabilità del segretario degli enti locali e dei dirigenti dei servizi) stabilisce che «su ogni proposta di delibera sottoposta alla giunta ed al consiglio deve essere richiesto il parere del responsabile del servizio interessato.....».

Infine l'art. 58 sancisce che «per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello stato».

La responsabilità per i danni arrecati con dolo o colpa grave nell'esercizio delle funzioni è personale, non si estende agli eredi, si prescrive in 5 anni dalla commissione del fatto. Quindi, per quanto riguarda i dirigenti in particolare, la normativa recepisce il criterio della responsabilità gestionale legata alla attuazione degli obiettivi fissati dagli organi elettivi ed alla efficienza della gestione, nel rispetto della correttezza amministrativa di cui ovviamente i dirigenti continuano ad essere responsabili.

Riporto a titolo esemplificativo alcune parti degli articoli dello statuto del comune di Milano approvato dal Consiglio in data 3/10/91, relativi alla funzione dirigenziale e corrispondenti compiti:

Art. 70: La funzione dirigenziale si qualifica per la capacità di proporre, di programmare ed utilizzare in modo coordinato gli strumenti e le risorse necessarie per il conseguimento degli obiettivi determinati dagli organi competenti, di promuovere l'adeguamento dell'organizzazione e delle procedure, di motivare e guidare i collaboratori, di rilevare e prospettare tempestivamente le esigenze cui il Comune è chiamato a rispondere.

Il Comune favorisce lo sviluppo della professionalità dei dirigenti. La scelta e l'incentivazione dei dirigenti stessi sono effettuate in base alla valutazione assoluta e comparata delle capacità di cui sopra .

1. Art. 71: Compiti dei dirigenti:

- 1a. sono responsabili dell'istruttoria dei provvedimenti di competenza degli organi di governo;
- 1b. formulano proposte per il miglior funzionamento delle strutture;

- 1c. svolgono analisi di fattibilità e formulano proposte relative al complessivo utilizzo delle risorse umane, finanziarie e tecniche;
- 1d. curano le procedure di appalto e di concorso, presiedono le commissioni di gara e di concorso e stipulano i contratti.

2. I dirigenti, in conformità alle direttive della Giunta, emanano gli atti, compresi quelli autorizzativi e di spesa, corrispondenti alle attribuzioni delle strutture di appartenenza, e che non siano stati attribuiti alla competenza della Giunta ai sensi dell'art. 43. Spettano comunque ai dirigenti gli atti di contenuto vincolato o che comportino discrezionalità di carattere esclusivamente tecnico, nonché gli atti di esecuzione delle spese deliberate dagli organi di governo.

3. I dirigenti sono responsabili della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dell'efficacia della gestione.

4. I dirigenti cui è attribuita la responsabilità di una struttura organizzano e dirigono l'attività di questa, assicurando il coordinamento delle unità che ne fanno parte; dispongono delle risorse assegnate e dei tempi di lavoro; assegnano i compiti e le mansioni al personale; promuovono la mobilità orizzontale; hanno l'iniziativa del procedimento disciplinare e irrogano, nei limiti del regolamento, le sanzioni minori; redigono una relazione annuale sull'operato della struttura.

5. I dirigenti cui è attribuito il coordinamento di un'area funzionale svolgono le funzioni ad essi affidate dalla Giunta ed esprimono, su specifica richiesta di questa, le valutazioni sul buon andamento delle strutture coordinate e sull'attività dei dirigenti e del personale delle stesse.

6. I dirigenti preposti ad una struttura organizzativa complessa esercitano le loro funzioni con autonomia e responsabilità.

Mi pare che i principi dettati dalla L. 142/90 siano stati in pieno recepiti, in particolare vorrei sottolineare le responsabilità relative al conseguimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della struttura loro affidata.

Anche ai sensi del D.P.R. 333/1990, art. 39, in vigore dal 10/11/90, i dirigenti, in aggiunta alle varie forme di responsabilità previste per tutti i pubblici dipendenti, sono responsabili dell'attività svolta dagli uffici cui sono preposti e della gestione delle risorse ad essa devolute. Viene posta in evidenza la responsabilità che grava sui dirigenti derivante dall'osservanza, da parte del personale

assegnato agli uffici cui sono preposti, dei doveri d'ufficio, in particolare quello del lavoro loro assegnato.

Si è in sostanza preso atto che la pubblica amministrazione, se vuole operare in modo nuovo, più efficiente, più vicino ai bisogni dei cittadini, deve provvedere alla revisione delle proprie strutture organizzative almeno negli enti locali assegnando, tra l'altro, alla dirigenza particolari responsabilità riguardo all'osservanza dei criteri di regolarità gestionale, speditezza amministrativa ed economicità di gestione, con riferimento al rapporto costi/benefici. Perciò l'operato dei dirigenti andrà valutato in termini di qualità, quantità, tempestività dei servizi prestati, nonchè del buon andamento degli uffici e dell'imparzialità e trasparenza delle attività cui sono preposti. Naturalmente a tutto ciò dovrà corrispondere una dotazione organica del personale adeguata, una preparazione culturale e professionale dei dirigenti continuamente aggiornata, una piena autonomia tecnica di decisione e di direzione e, per finire, un'assoluta libertà di scelta circa l'attività da svolgere, le decisioni da assumere, le disposizioni da impartire.

E' evidente che il controllo di gestione, non solo contabile/amministrativo, ma soprattutto rispetto alla qualità e quantità di servizi resi, innovatività, flessibilità nelle risposte ai bisogni degli utenti, sistema di reporting a disposizione degli organi di controllo e reso trasparente anche ai cittadini, assume ora un particolare rilievo.

DELITTI DEI PUBBLICI UFFICIALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - LEGGE 26 APRILE 1990 N. 86

In questa delicata materia è necessario come prima cosa fare una precisazione: non si deve confondere il «malaffare» all'ombra della pubblica amministrazione con l'esercizio della discrezionalità amministrativa, magari errato e distorto, ma non per questo automaticamente meritevole di censura penale. Ciò anche per evitare intromissioni del potere giudiziario nell'esercizio della discrezionalità amministrativa.

La legge 26 aprile 1990 n. 86 si pone come risposta a due problemi diversi ma entrambi rilevanti per il buon andamento della P. A. nonchè per la continuità e la tempestività della sua azione: da un lato la «questione morale» soprattutto alla luce del recente inquinamento partitico, dall'altro il pericolo dell'uso della norma penale come controllo paralizzante dell'azione amministrativa.

In sintesi questi i punti salienti della legge in questione:

- modifica di una serie di articoli del codice penale (art. 314/360) relativi ai delitti contro la pubblica amministrazione;
- applicazione solamente alle figure del pubblico ufficiale e dello incaricato di pubblico servizio che, nella sostanza, equipara;
- configurazione dell'illecito penale solo relativamente al comportamento lesivo dei fini istituzionali dell'ente o di una sua funzione; ove invece il comportamento dannoso riguardi le modalità di funzionamento dell'ufficio si concretizza solamente un illecito amministrativo;
- conseguente necessità che l'atto sia viziato da illegittimità. L'atto legittimo, che non contrasta né danneggia l'interesse pubblico, non potrà costituire reato anche se soggettivamente finalizzato al perseguimento di interessi privati. La finalità privata potrà essere censurata in altro modo, a livello politico, amministrativo, disciplinare ma mai in via penale;
- necessità che gli atti compiuti o le omissioni e i ritardi ingiustificati di atti dovuti siano stati compiuti con dolo o colpa grave ed abbiano provocato un danno per l'amministrazione o per il cittadino;
- differenziazione tra reati consistenti in un comportamento di effettivo esercizio di poteri, ancorché abusivo o illegittimo (peculato, abuso di potere, interesse privato in atti d'ufficio, omissione di atti d'ufficio), e reati aventi carattere sopraffattorio o profittatorio nei confronti di privati (concussione, corruzione, ecc.);
- complessivo alleggerimento della risposta sanzionatoria contemperata dall'aumento delle pene soprattutto per alcuni reati (per esempio per la corruzione).

Pare interessante, come spunto di riflessione, riportare la sentenza del TAR (Milano sez. II sentenza 27/11/91 N. 1371): «L'imputazione di interesse privato in atti d'ufficio esclude comunque qualsiasi possibilità di concorso dell'ente pubblico alle spese necessarie all'assistenza processuale del dipendente inquisito. Il patrocinio legale può infatti essere assunto a carico dell'ente soltanto quando il dipendente subisca un procedimento civile o penale per attività o comportamenti direttamente riferibili alla volontà dell'amministrazione e connessi all'adempimento di compiti d'uffi-

cio. Qualora ricorrano detti presupposti, gli atti o i fatti posti in essere dalla persona fisica sono direttamente imputabili alla pubblica amministrazione ed è pertanto logico che questa ultima assuma a suo carico l'assistenza processuale del dipendente».

Elenco gli articoli del codice penale con le modifiche apportate dalla suddetta legge.

Articoli della L. 86/90

Articoli del C.P.

1	314	peculato
2	316	peculato mediante profitto dell'errore altrui
3	316	malversazione a danno dello stato bis
4	317	concussione
5	317	bis pene accessorie
6	318	corruzione per un atto d'ufficio
7	319	corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio
8	319	circostanze aggravanti bis
9	319	corruzione in atti giudiziari ter
10	320	corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio
11	321	pene per il corruttore
12	322	istigazione alla corruzione
13	323	abuso d'ufficio
14	323	circostanza attenuante bis
15	326	rilevazione ed utilizzazioni di segreti d'ufficio
16	328	rifiuto di atti d'ufficio. Omissione
17	357	nozione del pubblico ufficiale
18	358	nozione della persona incaricata di un pubblico servizio
19	-	aggiunta all'articolo 6 del C.P.P.
20	315-	abrogati (rispettivamente malversazione a danno di privati e interesse privato in atti d'ufficio)
	324	

Vorrei soffermare l'attenzione su:

- art. 316 bis C.P. - in quanto può interessare più di una situazione in cui siano coinvolti enti, organizzazioni di sociale privato, di volontariato, con cui gli operatori dei servizi entrano in contatto nella realizzazione degli interventi sociali.
- artt. 317 318 319 323 C.P. - che possono direttamente riguardare i dipendenti pubblici nello svolgimento d'atti d'ufficio;
- art. 326 C.P. - che ha attinenza con il segreto d'ufficio, il segreto professionale e la loro opponibilità in determinate situazioni;
- art. 328 C.P. - che può in particolare riguardare gli operatori dei servizi in riferimento alla loro attività quotidiana sia di intervento per i bisogni dell'utenza sia in risposta al diritto della stessa di essere informata e di avere accesso agli atti amministrativi.

SEGRETO PROFESSIONALE E SEGRETO D'UFFICIO

Numerosi soggetti sono tenuti al segreti su notizia di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio della loro professione o nell'ambito degli uffici o delle cariche pubbliche ricoperte.

Il segreto professionale riguarda ad esempio gli avvocati, i notai, i medici, ecc. tutti quei professionisti ai quali i cittadini svelano notizie riservate e personali per la tutela dei propri diritti, interessi o salute.

Il segreto d'ufficio compete invece ai pubblici ufficiali e agli incaricati di un pubblico servizio che sono tenuti alla riservatezza circa tutte le notizie relative allo svolgimento della loro funzione che, per disposizione di legge, per ordine dell'autorità pubblica o per la loro stessa natura, non possono essere rivelate ad estranei.

L'art. 28 della L. 241/90 ha rimodellato il segreto d'ufficio introducendo l'ipotesi, a precise condizioni e con previste modalità, del diritto di accesso da parte dei cittadini. La legge penale punisce con varie sanzioni chi viola il segreto, ma nello stesso tempo tutela i depositari di tali segreti, stabilendo che chi è tenuto al segreto professionale non può essere obbligato a deporre davanti al giudice su ciò che gli è stato confidato o è pervenuto a sua conoscenza per ragioni professionali, a meno che non sia stato espressamente autorizzato alla rivelazione. Altra eccezione alla opponibilità in sede giudiziaria, sia civile sia penale, si ha quando la legge obblighi chi è a conoscenza di determinati fatti ad informare l'autorità (ad esempio casi di aborto clandestino che devono

essere segnalati al medico provinciale; casi di maltrattamento o abbandono di minore da denunciare all'autorità giudiziaria, ecc.).

L'autorità giudiziaria può però ritenere infondata la dichiarazione circa il modo o la ragione della conoscenza dei fatti: in questo caso il depositario del segreto sarà obbligato a testimoniare secondo le regole del C.P.P.

Il segreto d'ufficio, sempre opponibile a terzi, non può esimere dall'obbligo di testimonianza in sede giudiziaria tranne che l'interrogatorio verta su segreti politici o militari dello stato o su altre notizie che, se rese note, possano nuocere alla sicurezza o all'interesse dello stato o che debbano rimanere segrete per dettato di legge.

Se la dichiarazione di segreto di stato non viene ritenuta fondata l'autorità giudiziaria deve fare rapporto al procuratore generale, che ne informa il ministro della giustizia. Ove risulti che il teste ha mentito non potrà comunque essere processato per falsa testimonianza senza l'autorizzazione del ministro stesso.

L'ACCESSO DEGLI UTENTI AGLI ARCHIVI DEI SERVIZI SOCIALI PER UNA NUOVA POLITICA DEI SERVIZI

Se è vero che tra i vari principi introdotti dalla L. 142/90 il più innovativo è quello che traccia il passaggio della funzione primaria degli Enti locali da enti che garantiscono il rispetto dei diritti dei cittadini a enti che erogano servizi per soddisfare bisogni del singolo e della collettività, particolare importanza assume il modo in cui tale principio viene poi tradotto e reso operativo dagli statuti e dai regolamenti dei suddetti enti.

Si potrà e si dovrà estendere il concetto di servizio pubblico per soddisfare i variegati e mutevoli bisogni del singolo, dei gruppi, della collettività (dall'asilo nido, al diritto all'abitazione, alla licenza edilizia, alla regolamentazione del traffico, ecc.); si dovranno estendere i servizi non solo ai residenti, ma anche ad altre categorie che operano o saltuariamente vivono, nel territorio, ampliando quindi il concetto di cittadinanza con una più articolata e realistica visione delle diverse categorie e dei relativi bisogni (giovani, anziani, donne, stranieri, ecc.).

Sarà necessario un coordinamento ed una collaborazione sempre più stretta fra Comuni, Province, altri enti ed organizzazioni pubblici o privati, formali od informali, per fornire servizi ed esercitare una funzione di promozione sociale ed economica sul

territorio. Per agevolare il cittadino, che nei suoi molteplici rapporti con la pubblica amministrazione si trova spesso disorientato per una «lontananza» di cultura, linguaggio, bisogni, sarà necessario che la pubblica amministrazione porti a conoscenza dei possibili utenti il «pacchetto di servizi» offerto, le procedure necessarie per una sua completa fruizione, i vincoli ed i problemi che la stessa amministrazione si trova ad affrontare, i nomi e le responsabilità dell'ente, dei suoi dirigenti ed operatori. Tutto ciò permetterà al cittadino di porsi all'interno del processo di erogazione come parte attiva, che partecipa alle scelte ed alle decisioni riguardanti i servizi di cui fruisce, non necessariamente in modo diretto, ma, ad esempio attraverso una sistematica rilevazione delle sue esigenze, della qualità e soddisfazione delle risposte ottenute, in una collaborazione fattiva con gli operatori dei quali vengono conosciute e comprese le logiche d'azione ed i problemi ad esse correlati. In questo modo la L. 241/90, oltre a trasformare il diritto a conoscere l'operato della pubblica amministrazione da semplice interesse del cittadino a pretesa giuridica tutelata ed azionabile, riconosce anche la sua pretesa ad ottenere prestazioni di qualità, nell'ottica del «cliente» dei servizi pubblici che può e deve informarsi della «bontà del prodotto».

In questa linea pare muoversi ad esempio il Comune di Milano che all'articolo 79 dello statuto dispone:

- «il Comune provvede all'istituzione di servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e... a promuovere lo sviluppo della comunità locale, a garantire l'esercizio dei diritti individuali e collettivi, a valorizzare e tutelare la vita e la dignità della persona.
- I servizi pubblici... sono organizzati in modo da rilevare e soddisfare le esigenze degli utenti, renderli effettivamente accessibili..., informare pienamente gli utenti sui loro diritti e sulle condizioni e le modalità di accesso, controllare e modificar il proprio funzionamento in base a criteri di efficacia ed efficienza.
- I regolamenti... fissano i termini per eventuali osservazioni degli utenti e delle loro associazioni in merito all'organizzazione dei servizi.
-le modalità di organizzazione del lavoro del personale addetto ai servizi si adeguano alle esigenze degli utenti.

- Ai fini di una migliore efficienza dei servizi, il Comune promuove la collaborazione con i privati. Valorizza inoltre la partecipazione degli utenti alla gestione di particolari servizi, anche istituendo appositi organismi e determinandone le finalità e la composizione».

Naturalmente questo è solo il primo passo, necessario ma non sufficiente, per un effettivo cambiamento. Non basta infatti una riforma legislativa, se pur significativa e portatrice di principi «rivoluzionari» per smuovere una prassi consolidata da decenni; per superare il rischio di una interpretazione riduttiva dell'autonomia locale a beneficio di un risorgente neocentralismo sia statale che, soprattutto, regionale; per vincere la tendenza di ogni ente a lavorare per sé, rifiutando o boicottando la collaborazione con altri enti od organismi; per accettare e quindi attivare una effettiva trasparenza e chiarezza nei confronti degli utenti.

INFORMAZIONE E INFORMATIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Altro passo avanti sulla via della trasparenza amministrativa e della tutela del cittadino è stato effettuato con due recentissime iniziative governative, il D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, che disciplina le modalità di accesso e i casi di esclusione ed il DDL, presentato il 13 agosto 1992 al Parlamento, che fissa le prime regole per la elaborazione informatica di notizie personali e istituisce nel contempo la figura del «garante».

Il D.P.R. 352/92, attuativo dell'articolo 24 comma 2 della L. 241/90, prescrive per la pubblica amministrazione e per tutti i concessionari di pubblici servizi l'obbligo di «pubblicazione, deposito o altra forma di pubblicità, comprese quelle attuabili mediante strumenti informativi, elettronici e telematici, dei documenti cui sia consentito l'accesso, secondo le modalità stabilite dalle singole amministrazioni...» (art. 2).

L'accesso, consentito a «...chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti» (art. 2 comma 1), ma anche alle amministrazioni, associazioni, comitati portatori di interessi pubblici o diffusi (art. 9), può esercitarsi in via informale o formale.

La prima con semplice richiesta, anche verbale, purchè contenente gli elementi che consentano sia l'individuazione dell'atto ri-

chiesto sia l'interesse del richiedente: esame e, ove possibile, accoglimento devono essere immediati e portare all'indicazione, esibizione, estrazione in copie del documento in questione. Ove ciò non sia possibile, il richiedente viene invitato a presentare istanza formale che deve trovare risposta entro 30 giorni.

Ogni eventuale rifiuto o differimento dell'accesso devono essere motivati e rientrare comunque nei casi previsti dai regolamenti che le singole amministrazioni debbono emanare con l'osservanza dei criteri fissati dal decreto governativo.

In assenza dei regolamenti «locali» il cittadino potrà comunque richiedere l'applicazione delle disposizioni fissate dal DPR 352/92. Questo, all'art. 8, dopo aver stabilito che «i documenti non possono essere sottratti all'accesso se non quando essi siano suscettibili di recare un pregiudizio concreto agli interessi indicati nell'art. 24 della legge 7 agosto 1990 n. 241», indica i casi di possibile esclusione:

- a. quando possa derivare una lesione specifica ed individuata alla sicurezza e difesa nazionale ed alle relazioni internazionali;
- b. quando possa arrecarsi pregiudizio alla politica monetaria e valutaria;
- c. quando sia in gioco la tutela dell'ordine pubblico, la prevenzione e repressione della criminalità con particolare riferimento ad attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;
- d. quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, giuridiche, imprese, associazioni, con particolare riferimento a interessi epistolari, sanitari, professionali, finanziari, industriali, commerciali. Deve comunque essere garantito l'accesso per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente stesso.

Il responsabile del procedimento d'accesso è il dirigente del servizio o altro dipendente da lui designato.

Ciascun ufficio deve istituire un proprio archivio contenente tutte le istanze d'accesso, con i relativi dati, che poi dovranno confluire dagli archivi periferici ad uno centralizzato presso ciascuna amministrazione.

Ogni amministrazione sarà a sua volta tenuta a costituire uffici centrali e periferici forniti di tutte le informazioni relative ai singoli

procedimenti, nonchè un archivio centralizzato con i dati legislativi e normativi.

Nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, viene istituita la Commissione per l'accesso con il compito di coordinare l'attività delle singole amministrazioni, di garantire l'uniforme applicazione dei principi, di esprimere parere sui regolamenti che ogni amministrazione dovrà darsi e, se richiesta, sugli atti attinenti all'esercizio e alla organizzazione del diritto d'accesso.

Pare dunque che, pur con qualche riserva (ad esempio una eccessiva discrezionalità nella determinazione dei documenti per i quali è escluso l'obbligo di consentire l'accesso in quanto «suscettibili» di recare pregiudizio a interessi pubblici tutelati), continui il cammino per «porre fine alla lentezza, agli autoritarismi, e alla opacità dei pubblici poteri» (relazione della commissione per l'accesso istituita presso la presidenza del consiglio dei ministri).

UNA PROPOSTA A TUTELA DEL CITTADINO

Come ultimo passo «nell'operazione trasparenza» si pone il disegno di legge varato dal consiglio dei ministri e presentato al Parlamento che regola la raccolta e l'elaborazione informatica dei dati personali. L'articolo 1 della proposta di legge definisce che:

- a. per banca dati si intende «qualsiasi insieme sistematico di informazioni, anche se frazionato in più unità»;
- b. per elaborazione informatica si intende «ogni operazione svolta in tutto o in parte con mezzi elettronici o comunque automatizzati, concernente la registrazione, il trattamento logico, la modificazione, la selezione, l'estrazione, la cancellazione, l'interconnessione, la comunicazione e la diffusione dei dati...»;
- c. per dato personale si intende «ogni informazione relativa a persona fisica, persona giuridica o ente, identificate o identificabili».

Successivi commi definiscono: titolare della banca, responsabile della banca, interessato, comunicazione, diffusione, dato anonimo.

L'ambito di applicazione del DDL riguarda tutte le informazioni eccetto i dati non destinati alla comunicazione o diffusione detenuti da:

- a. persone fisiche per fini personali;
- b. associazioni senza scopo di lucro relativamente ai dati degli associati consenzienti ed al perseguimento dei fini statutari;
- c. soggetti pubblici le cui banche dati, istituite con legge, siano finalizzate alla protezione di interessi concernenti la difesa, la pubblica sicurezza, l'ordine pubblico, la politica monetaria e valutaria dello stato.

La pubblica amministrazione e gli enti pubblici possono raccogliere ed elaborare dati personali, sempre nei limiti e nei modi stabiliti dalle leggi e dai regolamenti, solo se necessario per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

I privati e gli enti pubblici economici devono avere il consenso dell'interessato a meno che la detenzione e l'elaborazione dei dati consegua ad obbligo di legge o necessiti per l'esecuzione di obblighi contrattuali di cui è parte l'interessato, per scopi di studio, ricerca, statistica nell'ambito della professione giornalistica ed infine quando i dati provengono da pubblici registri, elenchi, atti, documenti conoscibili da chiunque.

Una serie di dati saranno però comunque soggetti alla autorizzazione dell'interessato: le informazioni personali riguardanti l'origine razziale ed etnica; le convinzioni religiose, filosofiche, politiche; l'adesione a partiti, sindacati, associazioni, organizzazioni; l'attività svolta in relazione all'appartenenza ad essi; i dati relativi alla vita sessuale, alla salute fisica e psichica. Questi ultimi potranno essere raccolti senza il consenso solo in ambito sanitario.

Sono posti precisi limiti all'utilizzo dei dati: così nessun atto o procedimento giudiziario od amministrativo, che implichi una valutazione del comportamento o della personalità dell'interessato, potrà essere fondato unicamente sull'elaborazione informatica.

Circa la sicurezza delle informazioni è previsto che ogni banca dati debba disporre di sistemi tali da ridurre al minimo il rischio di distruzione o perdita anche accidentale, di un accesso non autorizzato o di una elaborazione non consentita o non conforme alle finalità della banca.

Il titolare di ogni banca dati è tenuto a notificarne l'esistenza al garante, fornendo nel contempo tutte le informazioni relative al tito-

lare e all'eventuale responsabile dell'elaborazione dati, alla finalità della banca, alla natura dei dati, alle categorie di persone alle quali si riferiscono, all'ambito di diffusione dei dati e ad una eventuale connessione con altre banche, anche straniere, alle misure adottate per la sicurezza.

Allo stesso modo, in caso di cessazione, il titolare della banca dovrà darne immediata notizia al garante, specificando se i dati sono stati distrutti, conservati ed a quale scopo, ceduti a altro titolare.

A tutela dell'interessato vengono poi elencati (art. 10) una serie di diritti relativi a:

- conoscenza delle finalità della banca cui sono destinate le informazioni e dei dati riguardanti il titolare e/o il responsabile;
- obbligatorietà o facoltatività del conferimento dei dati;
- conseguenze in caso di rifiuto;
- ambito di diffusione e persone cui i dati possono essere comunicati.

Inoltre l'articolo 11 stabilisce che l'interessato deve conoscere la esistenza di banche dati che contengono informazioni che lo riguardano e di che notizie trattisi. Egli potrà sempre richiedere la cancellazione e la trasformazione dei dati raccolti o elaborati in violazione della legge, l'aggiornamento, la rettifica, l'integrazione di tutte le notizie personali. Potrà infine opporsi per motivi legittimi all'elaborazione informatica dei dati che lo riguardano.

Viene istituita la figura del garante con l'indicazione dei requisiti per la nomina, la durata della carica, i compiti attribuitigli tra cui:

- tenere il registro delle banche;
- controllarne i requisiti e le finalità;
- ricevere le segnalazioni e i reclami degli interessati;
- denunciare all'autorità giudiziaria i fatti configurabili come reato perseguibile d'ufficio;
- redigere annualmente una relazione per il parlamento;
- richiedere alle banche tutte le informazioni che ritenga utili;
- disporre, ove necessario, ispezioni o accessi alle banche per effettuare verifiche o controlli.

L'art. 22, a completamento della tutela dei diritti dell'interessato, gli attribuisce diritto d'azione per via amministrativa dinanzi al

garante e, in seconda istanza, per via giurisdizionale al tribunale ove ha sede la banca dati.

Da ultimo (art. 23/28) sono indicate le sanzioni penali per l'omessa o incompleta notifica, l'illecita raccolta o elaborazione dei dati, la mancata adozione di misure di sicurezza, l'inosservanza dei provvedimenti del garante.

INFORMAZIONE ED INFORMATIZZAZIONE NEI SERVIZI SOCIALI

Tutto quanto detto si può, ed a maggior ragione, estendere ai servizi sociali per renderli sempre più attenti ai bisogni degli utenti, più aperti alle «nuove povertà», più incisivi sul contesto sociale.

L'informazione e l'informatizzazione delle procedure nei servizi sociali, se da un lato può contribuire ad accelerare questo processo, dall'altro porta sicuramente con sé »anche alcuni problemi di carattere professionale che hanno dei risvolti etici e che sono stati particolarmente avvertiti dagli operatori sociali»¹.

In Italia questa problematica e, più specificamente, per collegarci a quanto sin qui detto sul diritto d'accesso, l'accesso degli utenti agli archivi dei servizi sociali non è ancora diventato oggetto di ampio dibattito. A livello europeo esso è invece parte di un più variegato movimento che da diversi anni sostiene che troppo spesso vengono negati diritti fondamentali a cittadini svantaggiati che sono poi i destinatari dell'azione sociale e dei relativi servizi. Una maggiore conoscenza e quindi una maggiore partecipazione degli utenti/consumatori ai servizi di cui fruiscono potrebbe essere un primo passo per garantire loro pieno diritto di cittadinanza, qualsiasi sia la loro condizione sociale e il tipo di società in cui vivono.

LA SITUAZIONE IN ALCUNI PAESI EUROPEI

Le differenze da paese a paese sono notevoli in quanto alcuni, soprattutto quelli nordici, hanno una prassi ben radicata mentre altri sono solo in fase iniziale. Comunque in tutti si ritiene necessario riconoscere agli utenti il diritto di essere informati dell'esistenza presso gli uffici interessati di schede personali, di prenderne visio-

1. G. Nervo (1991), prefazione del volume Bonfiglioli R. (a cura di), *Sistemi informativi, informatica e servizi sociali*, Fondazione «E. Zancan», Padova. A tale testo rinvio per l'approfondimento del tema.

ne (con alcune ben definite eccezioni), di fare ricorso ove l'accesso venga negato.

Così ad esempio nella R.F.T. «l'autodeterminazione informativa» è uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Ciò vuol dire che ognuno deve sapere quali informazioni esistono sul suo conto, per quale motivo, chi ne è in possesso. Qualsiasi limitazione a tale diritto deve essere espressamente sancita dal Parlamento.

In Finlandia esiste una normativa molto avanzata che potrebbe essere utilmente presa in considerazione anche in Italia in questa fase di cambiamento. Nella riforma effettuata nel 1984, l'obiettivo principale è stato quello del rafforzamento dell'utente nei confronti dell'apparato assistenziale. A tal fine, prima di dare all'assistente sociale particolari riservati sul proprio conto, l'utente è «legalmente» autorizzato a sapere perché tali dati vengono richiesti, a che scopo possono essere usati, quali enti o funzionari ne potranno venire a conoscenza. Inoltre l'utente ha accesso a qualsiasi materiale o documento in possesso del funzionario, della struttura assistenziale e, più in generale, della pubblica amministrazione. Ciò vale non solo per gli atti scritti, ma anche per eventuali schede computerizzate o nastri registrati. E in questa ricerca il cittadino è sostenuto ed aiutato da professionisti operanti nel sociale.

In Danimarca ogni persona ha il diritto di conoscere tutte le informazioni esistenti sul suo conto, anche quelle mediche, avendo accesso alle cartelle cliniche degli ospedali. Se mai le limitazioni sono a tutela degli utenti contro l'eccessiva libertà della circolazione dei dati all'interno della pubblica amministrazione.

In Svezia, ove la legislazione è molto simile a quella della Danimarca, nel 1982 è stata emanata una normativa basata su questi principi: assicurare il diritto degli utenti di rifiutare l'assistenza non richiesta; limitare il diritto dell'ente sociale di raccogliere informazioni; rafforzare il diritto all'accesso e le possibilità di ricorso quando questo è reso difficile o negato.

In Francia, dove in passato esisteva una tradizione fatta di «autoritarismo, paternalismo, riservatezza e arbitrarietà», nel 1978 è stata approvata una legge volta a proteggere i cittadini dalla computerizzazione dei dati che poteva in qualche modo danneggiare la libertà individuale. Essa afferma che:

- la nuova tecnologia non deve minacciare i diritti umani, la vita privata, la libertà individuale o politica;

- nessuna decisione legale o amministrativa che compòrti una valutazione del comportamento umano può essere valida se basata solamente su dati computerizzati;
- ai sistemi computerizzati ogni individuo ha diritto d'accesso e di opposizione a tutte le informazioni a suo carico; può inoltre richiedere copie delle proprie schede personali;
- i servizi pubblici sono tenuti ad accusare ricevuta della richiesta di informazioni ed a comunicare agli utenti il nome della persona incaricata del loro caso, nonchè i loro diritti d'accesso.

LE RISULTANZE DI UN INCONTRO INTERNAZIONALE

Senza oltre dilungarmi sulla posizione in altri paesi, mi pare interessante riassumere le risultanze di un incontro internazionale su tale tematica organizzato nel 1987 in Gran Bretagna dal Dipartimento Sanità e Sicurezza Sociale di Londra e dal Centro Europeo di Formazione e Ricerca Sociale di Vienna, riportando a tratti le riflessioni di alcuni fra i partecipanti.

La prima affermazione fatta è che indubbiamente la maggiore o minore disponibilità alla trasparenza ed alla democraticità da parte della pubblica amministrazione non può essere intesa se avulsa dalla evoluzione sociale, culturale e politica dello Stato di appartenenza. Non a caso in molte nazioni la pressione per l'accesso alle banche dati risale ai movimenti di partecipazione dei cittadini nati negli anni 60/70 anche su altre problematiche. Nello stesso modo avrà grande importanza «se un determinato paese sia da considerarsi una «società aperta», e quali questioni debbano essere mantenute segrete, per quali motivi, nell'interesse di chi, ecc.». Una resistenza da parte del sistema della pubblica amministrazione in generale, ma anche dei singoli funzionari dei servizi sociali, può forse essere ricercata anche nella scarsa professionalità personale.

Così si è espresso un partecipante: «L'assistente sociale che difende tenacemente il segreto professionale o d'ufficio lo fa probabilmente per nascondere trascuratezza o lacune nel proprio lavoro (per esempio negligenza nel custodire gli schedari, nell'adottare nuovi procedimenti, o mancanza d'interesse nel collaborare efficacemente con l'utente)». Inoltre, a differenza dai servizi sanitari dove è lo stesso paziente che sollecita la conoscenza della scheda clinica, nei servizi sociali la pressione viene raramente

dagli stessi utenti, ma piuttosto dai gruppi di opinione che si battono per i diritti civili.

Durante i lavori ci si è posta la domanda se il diritto all'accesso si sostanzia in una sorta di diritto «morale» formalizzato dalla legge alla pari dei diritti civili legalmente riconosciuti.

Uno dei più autorevoli partecipanti al meeting, Ovretveit, in un suo precedente studio, così ha esposto i principi informatori che dovrebbero guidare il lavoro degli operatori sociali:

- «diritto dell'utente a consultare le schede riguardanti il proprio caso;
- diritto dell'utente a prendere parte alle decisioni che lo riguardano;
- il materiale archiviato deve essere preciso e pertinente. l'utilizzo degli schedari dev'essere sempre coerente con valori e principi generalmente riconosciuti nel lavoro sociale, quali:
 - il rispetto per le persone;
 - l'autodeterminazione dell'utente;
 - l'autorealizzazione dell'utente;
 - la possibilità di scelta e la responsabilizzazione dell'utente».

Inoltre esistono dei «principi collaterali» quali l'onestà, la apertura mentale, la fiducia, il coinvolgimento, la partecipazione, la riservatezza dell'utenza e delle terze persone, che dovrebbero regolare la procedura di archiviazione da parte degli operatori dei servizi.

In questo modo, l'utenza acquisterebbe maggior consapevolezza e maggior potere, l'intero processo di erogazione del servizio sarebbe più partecipato e quindi anche l'accesso ai dati non sarebbe più una «concessione paternalistica» di operatori democratici, ma un fatto del tutto normale. E' stato anche sottolineato che la partecipazione attiva degli utenti alle discussioni che lo riguardano ed alla compilazione delle relazioni garantisce di solito risultati migliori ed una sua crescita da «utente» a «cittadino».

Ma normalmente gli utenti non sono coinvolti in questo processo, né tantomeno nella tenuta delle banche dati che, dove pure esistono, non sono dagli assistenti sociali usati come normale strumento di lavoro sociale, ma piuttosto a scopo di ricerca, di programmazione, di controllo, di «memoria collettiva». Bisogna quindi

imparare ad usare la tecnologia informatica come «strumento attivo di un processo di rieducazione del lavoro sociale».

Un altro partecipante al convegno ha osservato che «se gli assistenti sociali decidono di aprire le banche dati agli utenti e di condividere con questi ultimi considerazioni e valutazioni, il riflettersi dei problemi e degli individui nelle schede può essere una base comune di ricognizione di accordo, migliore comprensione ed evoluzione». Occorre perciò saper «organizzare la banca dati» perché l'archiviazione sia chiara e metodica, con una differenziazione netta tra le informazioni, di cui vanno specificate le fonti, e i giudizi e le interpretazioni dell'operatore sociale. Sono anche state individuate le principali finalità per gli archivi:

- controllo amministrativo;
- continuità operativa in caso di cambio dell'operatore;
- possibilità da parte degli operatori sociali di dare le loro motivazioni;
- registrazione giuridica dei compiti svolti;
- supporto al lavoro;
- controllo del personale e dell'insegnamento;
- tenuta delle informazioni;
- valutazione individuale;
- programmazione, ricerca, controllo finanziario, valutazioni di ufficio;
- registrare informazioni sull'identità personale, sugli eventi della vita degli utenti.

Riferendosi alla situazione della Gran Bretagna è stato specificato che presto verranno emanate disposizioni relative alla conduzione di una politica di accesso agli utenti. Quando si riterrà necessario creare uno schedario, l'operatore distribuirà un opuscolo che spiegherà:

- che sarà tenuto uno schedario;
- la sua finalità;
- la forma in cui sarà gestito;
- a quali persone del dipartimento potranno essere rivelate le informazioni;
- le circostanze in cui le informazioni potranno, in via eccezionale, essere rivelate al di fuori del dipartimento, senza il consenso della persona interessata;

- che le schede saranno compilate, per quanto possibile, dagli operatori insieme con gli utenti;
- che l'utente ha diritto di accedere agli schedari;
- che le informazioni possono essere richieste da terze persone, di solito con il consenso dell'utente;
- le disposizioni per il collocamento degli archivi;
- che il dipartimento è iscritto nel Registro ai sensi del decreto sulla Protezione dei dati.

Alcune categorie di informazioni sono state da tutti ritenute «riservate» ed in particolare:

- le informazioni date in via riservata da terze persone che non devono essere accessibili all'utente senza il consenso di chi le ha fornite, il quale potrebbe anche chiedere espressamente che restino segrete. In alcuni paesi, es. la Danimarca, è l'ufficio che in casi di particolare gravità, come ad es. la violenza sui minori, ha diritto e responsabilità di decisione;
- le informazioni su terze persone, in quanto il diritto all'accesso dell'utente si scontrerebbe con il diritto alla privacy del terzo;
- l'ampia e controversa categoria delle notizie la cui rivelazione potrebbe recare danno all'utente (es. gravi malattie fisiche o psichiche).

In tutti questi casi sarebbe necessaria una suddivisione dell'archivio con la tenuta delle informazioni riservate in un sotto archivio da mostrare, su decisione e responsabilità degli operatori, solo ad alcune persone.

VANTAGGI E SVANTAGGI DALL'USO DEI SISTEMI INFORMATIZZATI

I primi sono rappresentati dal fatto che potrà essere più facile raccogliere dati statistici sulle caratteristiche dell'utenza, sull'attività dell'assistente sociale, sull'efficacia degli interventi, sui costi, ecc.; gli svantaggi potrebbero derivare dal disturbo arrecato alla scorrevolezza ed alla fiducia del rapporto tra assistente sociale ed utente, dal timore di quest'ultimo circa l'uso delle notizie computerizzate, circa l'accesso alla banca dati da parte di persone estranee ai servizi.

Sarà necessario quindi, unitamente ad una pubblicizzazione sull'esistenza di un sistema di archiviazione automatico e sulle procedure d'accesso, istituire misure di sicurezza circa la segretezza

dei dati, un controllo ed una revisione periodica sulle informazioni raccolte ed infine stabilire linee di condotta vincolanti per chi di quei dati può avvalersi (ad esempio gli enti diversi dall'ente erogatore, le organizzazioni sociali, il volontariato, ecc.).

CONSEGUENZE PER LA PRASSI E LA FORMAZIONE AL LAVORO SOCIALE

Quanto detto finora rende evidente che una politica d'accesso degli utenti agli archivi personali ha notevoli implicazioni per la prassi operativa.

In un intervento sociale imperniato sull'accordo operatore/utente sui problemi da affrontare, sui bisogni cui rispondere, sui compiti spettanti a ciascuno, sarà del tutto naturale che l'utente contribuisca alla compilazione della scheda e abbia quindi naturale accesso alla banca-dati. Più riserve si avranno invece in quei servizi in cui le procedure sono meno snelle, gli interventi più autoritari, i sistemi di controllo sociale più radicati.

Altre difficoltà potranno nascere nei rapporti interprofessionali e interamministrativi in quanto sarà necessario spiegare, e far accettare agli altri enti, ed al loro personale, una nuova metodologia di lavoro e definire nuovi accordi per mantenere la riservatezza sulle informazioni. Questo può essere un problema quando si lavora, ad esempio, con operatori sanitari meno in sintonia con il concetto di «collaborazione» con l'utente ed abituati ad usare la riservatezza non solo e non sempre per la tutela della persona, ma più spesso per ragioni paternalistiche e di potere. Molto spesso su un unico caso lavorano diversi professionisti oppure più servizi erogano interventi specialistici diversi: che cosa può succedere quando una categoria professionale o un certo servizio adotta una politica di libero accesso mentre altri si rifiutano di farlo?

Vorrei concludere riportando le osservazioni di Joan Baraclough del dipartimento della Sanità e della Sicurezza Sociale del Regno Unito: «Resta ancora molto da fare. L'apertura nella prassi deve essere integrata più solidamente nel lavoro quotidiano di tutto il personale dei servizi sociali. Occorre valutare più attentamente la necessità di proteggere gli utenti e un certo tipo d'informazioni dall'abuso; elaborare formati che facilitino l'accesso e consentano di ottenere archivi accurati ed aggiornati; garantire ulteriormente la fiducia nello scambio d'informazioni tra colleghi. Occorre che i centri di istruzione e di formazione collaborino al miglioramento degli standards di lavoro e d'archiviazione. I dirigenti dei centri de-

vono considerare valido e professionale il lavoro d'archiviazione e di custodia dei dati e dare al personale adeguate risorse, tempo e sostegno professionale per compilare schedari documentati e motivati. Al fine di perseguire le politiche d'accesso degli utenti, gli amministratori devono accettare le conseguenze finanziarie e i nuovi obblighi di sfida e di prova che ne possono derivare».

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (1990), *Le autonomie locali (coordinamento Italia V. e Bassanini M.)*, Giuffrè, Milano.
- AA.VV. (1991), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Giuffrè, Milano.
- Albanese G. (1981), *Delitti di rivelazione di segreti d'ufficio e limiti alla responsabilità del concorrente*, in «Nuova rassegna», pp. 363 e seguenti.
- Albamonte A. (1990), *Modifica ai delitti contro la pubblica amministrazione*, in Consiglio di Stato II.
- Alpa G. (1982), *La raccolta delle informazioni e l'accesso alle banche dati nell'esperienza italiana*, in «Quaderni regionali», pp. 601 e seguenti.
- Amodio A. (1990) *Diritto di accesso agli atti degli enti locali*, in Foro amministrativo.
- Arena G. (1988), *Dal segreto amministrativo al diritto all'informazione*, «Apriti Sesamo», Atti I Conferenza Internazionale su: Il Diritto di accesso dei cittadini all'informazione sull'ambiente, i consumatori e la pubblica amministrazione», Milano 15-17/1/1988.
- Avantaggiati M., *Armi pari a burocrati e cittadini*, in «Sole 24 ore», 11/8/1990, p. 10.
- Bonito V. (1981), *Alcuni aspetti del diritto alla riservatezza e relativa tutela*, in «Nuova rassegna», n. 10, pp. 907 e seguenti.
- Cammelli M. (1989), *Utenti, operatori pubblici, pubblica amministrazione*, in «Partecipazione e nuovi poteri del cittadino», suppl. di «Democrazia e diritto», n. 4 - 5.
- Cassese S., *Intervista su: «Il diritto all'informazione»*, in «Il comune di vetro», Atti del Convegno, Trento 16-17/11/1987, pp. 95 e seguenti, pp. 125 e seguenti.

- Ciacci G. (1991), *Problemi e iniziative in tema di tutela dei dati personali con particolare riguardo ai dati sanitari*, in «Politica del diritto», n. 4.
- De Leonardis O. (1990), *Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e come risorse*, Feltrinelli, Milano.
- Gioioso A. (1990), *Il diritto ad essere informati in una strategia dei diritti quotidiani*, suppl. di «Democrazia e diritto», n. 16.
- Losano M.G. (1986), *Il diritto pubblico dell'informatica*, Einaudi, Torino.
- Manfredi G. (1991), *Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi nella L. 241/90 e L. 142/90*, in «Nuovo Governo Locale», n. 2.
- Marzanati A. (1990), *L'organizzazione di governo del Comune nella riforma delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano.
- Meloncelli A. (1987), *Le pubbliche relazioni negli Enti Locali*, in «Il comune di vetro», Atti del Convegno, Trento 16-17/11/87, pp. 7 e seguenti.
- Merisi F. (1991), *Il coordinamento e la collaborazione degli interventi pubblici e privati dopo la riforma*, in Autonomie locali e procedimento amministrativo, XXXVII Convegno di Varenna, 19/21 settembre.
- Palazzo P. (1990), *La riforma dei delitti dei pubblici ufficiali: un primo sguardo d'insieme*, in Rivista Italiana di Diritto e Procedura penale.
- Papili L. (1990), *Diritto del cittadino alla informazione e alla visione degli atti della pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.
- Patroni Griffi F. (1990), *Un contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti*, in Diritto processuale amministrativo 1/92, Giuffrè.
- Piva P. (1991), *Percorsi evolutivi nelle professioni sociali*, in «Animazione sociale», n. 1.
- Rodotà S. (1988), *I detentori dell'informazione e il diritto dei cittadini*, in «Apriti Sesamo», Atti I Conferenza Internazionale del Convegno su: Il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni sull'ambiente, i consumatori e la pubblica amministrazione, Milano 15-17/1/88.
- Rodotà S. (1987), *Intervista su: Il diritto all'informazione e all'accesso*, in «Il comune di vetro», Atti del Convegno, Trento 16-17/11/87, pp. 41 e seguenti.

- Scarciglia R. (1991), *L'accesso ai documenti amministrativi (coordinato con L. 8/6/90 n. 142 e L. 7/9/90 n. 241)*, CEI, Bergamo.
- Selleri B. (1988), *Informatica e procedimento amministrativo*, in «Scuola di specializzazione in diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione», n. 10, Bologna.
- Selleri B. (1984), *Pubblica amministrazione e cittadino: alla ricerca della parità*, Editrice Scientifica, Napoli.
- Sepe O. (1992), *Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2/92, Giuffrè.
- Staderini F. (1991) *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova.
- Taddei Elmi G. (1986), *Informatica, telematica, democrazia*, in «L'amministrazione italiana», pp. 1919 e seguenti.
- Trevisan C. (1983), *Dal segretariato sociale al sistema informativo*, in «La rassegna di servizio sociale», n. 1.
- Vandelli L., (1988), *L'accesso agli atti amministrativi: prospettive per gli enti locali*, in *Regione e governo locale*.
- Vandelli L., (1989), *I poteri locali*, Il Mulino, Bologna.
- Vandelli L., (1990), *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Rimini.
- Villata R. (1992), *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in «Diritto processuale amministrativo», 2/92, Giuffrè.
- Virga G., (1989), *Il diritto d'accesso dei cittadini agli atti della pubblica amministrazione e la sua tutela giurisdizionale*, in «Foro Amministrativo», pp. 661 e seguenti.
- Zanelli P., (1985), *Nuove tecnologie, riservatezza, diritti di informazione*, in «Rivista del diritto al lavoro», n. 2.

DOCUMENTAZIONE PROFESSIONALE E VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI SERVIZI SOCIALI

Anthony N. Maluccio

Le sollecitazioni che provengono dalla computerizzazione, dalla ricerca di fondi, dalla necessità di rendere conto del proprio operato danno importanza alla documentazione e alla valutazione dei servizi sociali e degli interventi su singoli e famiglie. A seconda di come enti e operatori rispondono a tali sollecitazioni, tutto ciò può servire per il meglio (es. servizi migliori) o per il peggio (abuso degli utenti).

Questa relazione riguarda il modo per assicurare un uso positivo della documentazione e della valutazione nei servizi e in particolare coinvolgendo attivamente gli utenti e gli operatori. Per documentazione si intende la raccolta, la registrazione e l'analisi dei dati per guidare le attività professionali. Per valutazione si intende la misurazione dell'impatto o dell'efficacia delle attività professionali e degli interventi. Nonostante la documentazione e la valutazione siano distinte, esiste un legame stretto e dinamico fra loro.

La relazione si compone di tre parti:

- principi e strategie della documentazione;
- valutazione (in particolare vengono precisati il concetto dell'operatore che è anche un ricercatore, l'uso del modello a soggetto singolo e il coinvolgimento dell'utente);
- etica e altri problemi nell'uso dell'informatica.

Prima di procedere, bisogna prendere in considerazione le ragioni tipiche per cui si documentano e si valutano gli interventi nei servizi sociali. Queste sono: il ruolo decisivo dei dati per aiutare gli operatori nello sviluppo e monitoraggio dei servizi; le pressioni da parte degli enti pubblici e degli enti finanziatori; la responsabilità etica degli operatori che devono rendere conto del servizio; l'importanza della registrazione per qualsiasi caso. Inoltre, i servizi saranno tanto più efficaci ed efficienti quanto più i partecipanti principali sono al corrente di quello che stanno facendo, di come, del perché e con quali risultati. Gli utenti come gli operatori sociali e gli

altri professionisti possono accrescere la propria fiducia in se stessi e migliorare la loro competenza nel momento in cui possono vedere quello che funziona e quello che non funziona.

Infine la documentazione e la valutazione possono essere utili per facilitare la supervisione e la formazione e permettere che si attuino il controllo amministrativo e la ricerca.

1. LA DOCUMENTAZIONE²

Come nell'intervento sociale, anche la documentazione coinvolge sia le componenti «artistiche», sia quelle scientifiche. L'aspetto *artistico* è dato dall'intuito e dalla spontaneità dell'operatore, dalla sua capacità di decidere quali dati e con quanti dettagli deve fare la registrazione e dal suo interesse ad adattare i requisiti amministrativi e legali ai bisogni e alle caratteristiche di un particolare caso. L'aspetto *scientifico* è dato dalle capacità professionali dell'operatore; dalla documentazione formale (moduli, schede, disposizioni scritte) e dall'uso dell'informatica.

Nonostante la sua importanza, la registrazione o la documentazione è considerata un compito assai sgradevole dagli operatori sociali. Di conseguenza le registrazioni risultano spesso frammentarie, disorganizzate, incomplete o piene di dettagli superflui ed eccessivi. Però, nonostante queste difficoltà, la registrazione degli aspetti più importanti è essenziale non solo perché aiuta la programmazione e il monitoraggio del caso, ma anche perché aiuta a strutturare il servizio erogato, a guidare le attività dell'operatore e la sua capacità decisionale e facilita la partecipazione degli utenti. Perciò questo capitolo presenta alcune linee guida per arricchire la registrazione e utilizzarla al meglio.

Prima di proseguire bisogna prendere in considerazione il fatto che gli operatori possono trovare conveniente coinvolgere gli utenti nella registrazione delle informazioni che riguardano i loro problemi e i loro progressi. Questo può essere fatto invitando gli utenti a decidere che cosa deve essere registrato, scrivendo quello che ci hanno detto e facendo vedere quanto viene registrato su di loro. Si è visto che la registrazione con la collaborazione degli utenti com-

2. Questa sezione è stata rielaborata dal testo di Maluccio, Fein e Olmstead a cura di (1986), *Permanency Planning for Children*, pp. 243-281.

porta vari vantaggi: per esempio gli utenti sono aiutati a sentire di avere un controllo su ciò che avviene e a concentrarsi sul lavoro che dovrà essere svolto (Badding, 1989).

La preparazione per la registrazione

Qualsiasi piano strutturato per fare la registrazione deve prendere in considerazione la realtà del servizio. I dirigenti ed i ricercatori possono concepire moduli apparentemente logici e promuovere varie innovazioni tecnologiche, ma gli operatori li devono trovare funzionali. Il principio relativo al fatto che devono essere utilizzabili spesso crea difficoltà per l'operatore sociale, il quale si trova professionalmente più a suo agio con il «fare» che con lo «scrivere» e le cui priorità quando il tempo è ristretto sono le emergenze e le questioni che sono importanti per gli utenti invece della documentazione: il suo orientamento è verso le persone invece che verso le scartoffie. Per di più, se c'è evidenza del fatto che la documentazione non viene usata dai dirigenti, diminuiscono le motivazioni dell'assistente sociale per un'attenta documentazione.

Esistono comunque alcune condizioni di base che possono aiutare l'operatore a preparare un buon sistema di documentazione. Esse sono:

- La struttura deve essere la più breve e semplice possibile. Gli operatori sociali non amano molto scrivere.
- Si deve trovare il tempo per dimostrare che la documentazione viene usata e perciò dirigenti ed amministratori dovranno impegnarsi a leggere i rapporti, a programmare o a fare domande pertinenti alle informazioni registrate. Altrimenti gli assistenti sociali non vedono i risultati della fatica fatta per la documentazione.
- Il percorso formativo dell'operatore sociale dovrà prevedere un addestramento nella elaborazione e uso della documentazione con esempi pratici che possono illustrare quali registrazioni sono accettabili e quali no.
- Le raccomandazioni degli operatori devono essere accolte e messe in pratica tempestivamente dai dirigenti, altrimenti la documentazione risulta inutile, gli operatori si accorgono che i

loro sforzi sono stati fatti invano e di conseguenza la documentazione contribuisce ad alimentare un senso di alienazione, detto comunemente «burnout». In poche parole gli operatori hanno bisogno di vedere che il loro lavoro è apprezzato e utilizzato.

Gli strumenti per la raccolta delle informazioni

Nell'ambito dei servizi sociali, lo strumento più comune per raccogliere i dati su un caso è l'intervista non strutturata. Esistono inoltre altri strumenti sia per la raccolta dei dati, sia per il controllo continuativo del lavoro svolto (Blythe, 1990), come pure diversi altri strumenti, quali il role-playing su un particolare aspetto problematico (esempio: il comportamento di un genitore e di un figlio adolescente in un litigio); l'osservazione delle interazioni fra i membri di una famiglia quando sono a casa; l'analisi sulla frequenza di alcuni comportamenti da parte degli utenti; questionari standardizzati per verificare un problema dell'utente. Gli operatori stessi possono sviluppare semplici scale per misurare le attitudini ed il comportamento degli utenti con la loro collaborazione.

I dati possono essere sia qualitativi sia quantitativi ed entrambi dovranno essere attendibili e validi. Nello sforzo di ottimizzare (o massimizzare) la qualità e l'uso dei dati qualitativi e quantitativi, sono stati sviluppati metodi efficienti per gestire le informazioni, quali microcomputers con pacchetti di software che possono misurare problemi comuni come la depressione (Hudson, 1982). Altro esempio: sistemi informativi computerizzati che registrano dati relativi a: problemi dell'utente, gli obiettivi dell'intervento, la valutazione del progresso verso il raggiungimento degli obiettivi e i risultati dell'intervento. Così gli operatori sociali possono avere accesso immediato alle informazioni proprie e dei loro colleghi su casi recenti e passati. Con una programmazione accurata tale sistema informativo computerizzato potrebbe fornire una banca dati sugli interventi efficaci e inefficaci e gli strumenti per valutare i problemi ed i progressi fatti verso il raggiungimento dell'obiettivo (Blythe, 1990: p. 163).

Obiettivi della documentazione

Una documentazione accurata aiuta a raggiungere i seguenti obiettivi:

- facilitare la pianificazione e la gestione delle attività per i casi con decisioni tempestive;
- strutturare l'offerta del servizio in modo che ci sia chiarezza su ciò che sta succedendo o che si sta progettando;
- aiutare gli utenti a partecipare ai servizi offerti e a raggiungere i cambiamenti e gli obiettivi che desiderano;
- garantire l'esatta attuazione del programma;
- documentare i progress del caso quando serve per una revisione periodica e una rinegoziazione oppure quando va discusso in sede legale.

Contenuti della documentazione

Per raggiungere gli obiettivi sopra esposti, il dossier per ogni caso deve documentare alcuni punti essenziali. Questi possono variare da caso a caso, ma di solito contengono una descrizione dei seguenti aspetti:

- gli scopi e gli obiettivi iniziali e successivi;
- le risorse ed i bisogni di ciascun membro della famiglia;
- i compiti assegnati all'assistente sociale, alla famiglia e ad altri che provvedono al servizio;
- i servizi scelti per soddisfare i bisogni della famiglia;
- gli ostacoli che possono interferire con i compiti assegnati e l'effettiva attuazione del servizio;
- i servizi di cui ha bisogno la famiglia che non sono disponibili o accessibili (Ragen, Salus, e Schultze, 1980, p. 57).

I casi registrati sovente si presentano voluminosi e contengono materiali che non sono pertinenti al caso e quindi sono difficili da usare e sono una perdita di tempo per coloro che stanno ricercando qualche informazione particolare. E' molto importante dunque che la documentazione sia strutturata, professionale nella forma e che segua una modulistica ordinata. Il contenuto, la sequenza e la forma della registrazione dovrebbero riflettere i requi-

siti e gli obiettivi di un particolare ente. Per esempio la traccia seguente si usa in un Consultorio familiare.

Traccia per documentare informazioni relative ad un caso

Informazioni sul caso. Si dovrebbe iniziare ogni documentazione con una modulistica che contiene le seguenti informazioni:

- lo stato di famiglia;
- una breve relazione delle ragioni per l'apertura del caso;
- il nome, l'indirizzo ed il numero telefonico dei collaboratori importanti che provengono da altre organizzazioni.

Documentazione di riferimento. Dato che gli utenti possono essere noti a più di un ente, è molto comune che la documentazione contenga documenti di riferimento, quali relazioni scolastiche, valutazioni psichiatriche o psicologiche, ecc..

L'operatore dovrebbe accludere una relazione delle informazioni pertinenti estratti dalla documentazione di riferimento. I dettagli di riferimento aiutano l'operatore a identificare modi e notare cambiamenti e dunque dovrebbero essere acclusi nella documentazione: una sintesi è più utile per dare informazioni rilevanti in un unico documento da trasmettere a dirigenti, amministratori e ricercatori.

Valutazione iniziale. La valutazione iniziale è una esposizione ben organizzata che riporta informazioni in modo oggettivo; se l'operatore lo ritiene opportuno farà successivamente un resoconto delle caratteristiche sociali, emozionali e psicologiche della famiglia.

Bisogna avere cura nel valutare le risorse e i bisogni di ogni membro della famiglia e nella valutazione degli interventi forniti alla famiglia nel passato e nel presente. Gli elementi importanti nella valutazione sono:

- identificare le informazioni,
- presentare il problema,
- la storia del problema,

- l'evoluzione del bambino,
- anamnesi,
- altre informazioni pertinenti alla storia,
- formulazioni cliniche,
- programma iniziale di intervento.

Il contratto («service agreement»). Un'altra componente importante è la documentazione del contratto stipulato fra l'assistente sociale e l'utente, relativo a:

- obiettivi dell'intervento;
- ruoli e mansioni dei partecipanti al progetto;
- date per la revisione del programma;
- altri elementi pertinenti.

Il contratto è diviso naturalmente con l'utente ed è utile in molti casi metterlo per iscritto facendo uso di un linguaggio semplice e chiaro.

La corrispondenza. Una copia di tutta la corrispondenza è utile per la documentazione delle comunicazioni fra gli operatori, le famiglie e terzi. Per esempio, nel caso di bambini in affidamento, le lettere sono usate per trasmettere informazioni importanti quali orari di visita, appuntamenti...

La corrispondenza può essere importante specialmente nei casi in cui c'è motivo di credere che i genitori non siano in grado di acquistare la capacità di riprendere con sé i figli.

Esame del progresso dell'attività. A intervalli determinati, il progresso del caso deve essere revisionato affinché i tempi siano rispettati. A queste riunioni, a cui partecipano l'assistente sociale, la famiglia ed i collaboratori, vengono presi in considerazione i termini dell'accordo dell'intervento, il contenuto degli obiettivi prefissati ed il progresso ottenuto fino allora o non ottenuto. Le implicazioni nelle scelte da prendere devono essere discusse in questa sede.

La relazione deve anche riportare qualsiasi cambiamento che è stato introdotto negli obiettivi o nelle mansioni registrate nell'accordo dell'intervento. Per esempio, se è stato ottenuto

l'obiettivo di abitare in un locale più adeguato, allora si può pensare ad un nuovo obiettivo come la partecipazione in una comunità di supporto.

Copie della relazione devono essere a disposizione dell'assistente sociale, della famiglia e dei collaboratori per assicurare chiarezza nello sviluppo del processo e nella pianificazione.

La documentazione finalizzata verso gli obiettivi dell'intervento (goal-oriented record)

Come si può organizzare il contenuto sopra citato in una documentazione chiara, globale e coerente che possa essere utile all'operatore allo scopo di avere una guida per l'intervento e per valutare la sua efficacia?

Un approccio molto promettente è il «goal-oriented record», una versione modificata della documentazione finalizzata all'intervento che rappresenta un adattamento della documentazione usata nell'ambiente medico; tale documentazione non si basa sul modello medico di erogazione dei servizi e non si concentra solamente sui problemi da risolvere, ma cerca di approfondire i punti di forza degli utenti, le risorse ed i piani di lavoro per ciascun caso.

La registrazione finalizzata all'obiettivo è una tecnica usata per documentare valutazioni, piani, progressi e adempimenti in un dato caso. E' progettata per aiutare gli assistenti sociali a pensare avendo in mente sempre lo scopo da raggiungere, a non perdere di vista gli elementi importanti del caso e a comunicare chiaramente gli aspetti di maggiore spicco. Esistono modelli per documentare i tre stadi chiave nell'erogazione dei servizi sociali:

- l'identificazione e la valutazione di una varietà di scelte per aiutare gli utenti;
- la formulazione e la revisione di un piano di azione globale;
- gli obiettivi ed i piani d'intervento per specifiche aree problematiche.

Inoltre questo approccio incoraggia una pianificazione sistematica e una revisione periodica del caso e intende forzare gli assistenti sociali a pensare ai casi in un modo strutturato: incoraggia una costante revisione del caso per valutarlo e per raccomandare

alternative, permettendo quindi all'assistente sociale di acquisire una visione più ampia di ciò che accade, affinché si possano prendere nuove decisioni e svolgere azioni correttive quando necessaria.

La documentazione finalizzata all'obiettivo richiede che si prendano in considerazione i dati relativi a quattro aree essenziali, come si vede nell'esempio seguente, che si riferisce ad un ente per bambini collocati in affidamento familiare.

Documentazione finalizzata verso gli obiettivi dell'intervento

1. Definizione del problema: qual è il problema?

La definizione del problema dovrebbe essere la più esplicita possibile affinché possa emergere un'immagine chiara. La definizione dovrà essere rilevante nell'incidere sul funzionamento e sulla abilità dell'individuo o della famiglia a far fronte a certi problemi. Il linguaggio dovrebbe essere diretto ed informale perché un linguaggio tecnico produce definizioni inadeguate al problema.

Esempio:

- Una relazione misera fra madre e figlio è meglio riportata come «madre e figlio litigano spesso e dimostrano di rado affetto»

2. I punti di forza e le risorse dell'utente: Cosa possiamo rafforzare?

I punti di forza e le risorse di un utente sono aspetti della vita potenzialmente positivi che possono essere mobilitati a suo favore. Questi possono essere caratteristiche personali, conoscenze sociali o condizioni ambientali che saranno applicabili all'area d'intervento. Dovrebbero essere rilevanti ed esplicitamente dichiarati.

Esempio:

- Problema: madre e figlio litigano frequentemente.
- Punti di forza: molti litigi accadono perché la mamma pensa che suo figlio potrà farsi male se lei non lo sorveglia ed è preoccupata per la sua salute.

3. *Creare un obiettivo per il problema: Come scopriremo quando abbiamo avuto successo?*

L'obiettivo stabilisce come l'utente o la sua situazione possano essere diversi. Dovrà essere redatto in modo tale che si possa portare a termine in un tempo stabilito, in modo che possa emergere dalle interazioni fra l'utente e l'assistente sociale la sensazione di avere ottenuto successo.

Gli obiettivi non devono solo essere espliciti, osservabili, valutabili ma anche rilevanti rispetto ai problemi mirati. Questa è la parte più difficile della registrazione dell'intervento orientato agli obiettivi, perché richiede una attenta concentrazione da parte dell'assistente sociale e la previsione di come le cose possono essere diverse per l'utente.

Esempio:

- Problema: il bambino pensa che è troppo stupido per riuscire a scuola o per farsi degli amici.
- Obiettivi: Il bambino si sentirà fiducioso a scuola.
Il bambino si sentirà accettato dai suoi coetanei.
- Compiti: L'assistente sociale incarica un tutore per aiutare il bambino nella lettura.
Il padre insegnerà al bambino come giocare a calcio così il bambino può farsi degli amici.

4. *Fare un progetto d'intervento. Cosa devo fare per arrivarci?*

I progetti d'intervento sono un'affermazione di ciò che l'assistente sociale e l'utente faranno per aiutare l'utente stesso a raggiungere i propri obiettivi. Ogni piano d'intervento deve essere esplicito, essere portato a termine in breve tempo ed essere in grado di valutare il risultato ottenuto; dovrà essere ragionevole e sufficientemente specifico cosicché sia l'assistente sociale che il cliente ne saranno responsabili.

Esempio:

- Obiettivo: I genitori avranno abbastanza soldi per pagare ciò che è necessario per vivere (casa, vestiti, cibo, ecc.,) e saranno attenti alla gestione del denaro.
- Compiti: L'assistente sociale aiuterà la famiglia a stendere un budget.

I genitori non comprenderanno niente a credito o a rate.

L'assistente sociale insegnerà ai genitori come si fanno gli acquisti e come prendere vantaggio delle svendite e come fare un affare.

2. LA VALUTAZIONE

La documentazione professionale degli interventi è utile per aiutare gli operatori a tenersi al corrente di ciò che accade in un dato caso, per rimanerne responsabili, per guidare le loro decisioni ed il loro lavoro.

La documentazione è inoltre utile per la *valutazione degli interventi*. In effetti la documentazione e la valutazione sono strettamente correlate: più la documentazione è affidabile, precisa e globale, più accurata e utile sarà la valutazione. In questo senso, la registrazione finalizzata all'obiettivo considerata prima è specialmente importante in quanto questo tipo di documentazione incoraggia gli operatori a specificare i problemi da affrontare, gli obiettivi e le strategie d'intervento in modo tale da facilitare la misurazione dei risultati.

Quando la documentazione viene raccolta con cura e in modo sistematico, può essere usata non solo per valutare i programmi, ma anche il lavoro dell'operatore. Pertanto essa può servire come un importante strumento di crescita professionale. Tutto sommato, la documentazione e la valutazione sono in realtà molto legate tra loro.

Dopo alcune riflessioni sugli obiettivi della valutazione, nella parte seguente verrà presa in considerazione la valutazione dal punto di vista degli utenti e degli assistenti sociali in base ai seguenti aspetti:

1. il concetto dell'operatore come ricercatore;
2. l'uso di modelli di analisi sul singolo caso (single-subject design);
3. il coinvolgimento degli utenti nella valutazione.

Gli obiettivi della valutazione

Vari autori hanno indicato quattro obiettivi distinti per la valutazione del lavoro sociale sui casi singoli.

1) La valutazione e il monitoraggio del comportamento

La valutazione si basa sull'osservazione del comportamento di un individuo nel momento dell'assegnazione all'ente o all'inizio dell'intervento. L'operatore pone domande quali: «Quanto il vostro problema è serio? con quale frequenza si verifica? con quale durata e con quanta intensità? Come si distingue il comportamento osservato dal comportamento auspicabile quale viene definito dall'individuo, dalla società, da una logica professionale o in riferimento a certe norme?» (Proctor, 1990: p. 33). Una osservazione così precisa permette all'operatore di valutare meglio il comportamento ed i bisogni dell'individuo e quindi può condurre a scegliere strategie di intervento adeguate.

2) La valutazione dei cambiamenti nel comportamento dell'utente

Durante il periodo di intervento l'operatore fa una valutazione dei cambiamenti nel comportamento dell'individuo e verifica se c'è stato un miglioramento, un peggioramento o nessun cambiamento in riferimento ai problemi individuati ed agli obiettivi prefissati per l'intervento.

Le domande che possono essere rivolte sono del seguente tipo: «In che modo il comportamento dell'individuo cambia dall'inizio del trattamento?» «Dopo quanto tempo si è verificato il cambiamento dall'inizio dell'intervento?» «Sta peggiorando il comportamento dell'utente?» (Proctor, 1990: p. 34).

3) La verifica dell'efficacia dell'intervento

L'approccio sopra citato indica il verificarsi o meno di qualche cambiamento, ma non individua se il cambiamento è dovuto all'intervento dell'operatore. Questo richiede la valutazione dell'efficacia di un particolare intervento in relazione a cambiamenti specifici nel comportamento dell'individuo. In altre parole la valuta-

zione non si concentra sull'intervento in generale, ma piuttosto sulle sue componenti specifiche; in questo modo è possibile esaminare se il cambiamento è dovuto allo specifico intervento attuato. Perciò la domanda principale che l'operatore si pone è: «Questo particolare intervento ha indotto un cambiamento specifico?»

4) *Il confronto dell'efficacia dei diversi interventi*

La valutazione nel lavoro sui singoli casi ha come ultimo obiettivo il confronto dell'efficacia tra due o più strategie d'intervento. Questo tipo di valutazione può porre domande come queste: «Quale, fra due tipi d'intervento, produce un cambiamento più rapido? I trattamenti sono efficaci in modo differente solo con un dato tipo di popolazione? Quale intervento produce un maggior cambiamento nel problema affrontato?» (Proctor, 1990, p. 38).

L'operatore come ricercatore

Il valutare le proprie attività su una base regolare richiede una particolare posizione da parte dell'operatore, cioè una visione della valutazione come componente integrale delle responsabilità e delle attività professionali.

L'operatore come ricercatore è un individuo disposto a valutare regolarmente il proprio lavoro, onesto sull'esito degli interventi, siano essi successi o fallimenti, pronto ad imparare dall'analisi delle sue esperienze e disposto di conseguenza a cambiare il suo modo di operare.

Come Blythe (1990, pp. 148-149) ha indicato, «l'operatore/ricercatore è un individuo che può impegnarsi simultaneamente nella ricerca ed insieme nella pratica in modo integrato»; riesce a ridurre gli obiettivi generali in sotto-obiettivi per meglio gestirli, cosicché si possono ottenere con maggior successo i cambiamenti desiderati. L'operatore/ricercatore ha la caratteristica di essere flessibile sia relativamente agli aspetti logistici (quali l'orario delle visite alle famiglie e la determinazione della loro durata), sia relativamente agli aspetti che riguardano l'intervento (quali la tipologia dei servizi offerti, ivi inclusi i servizi concreti) e la

sperimentazione di nuove modalità di intervento o l'adattamento di tecniche collaudate.

Con riferimento alla flessibilità c'è un'altra caratteristica dell'operatore/ricercatore da mettere in rilievo: la sua disponibilità ad adottare il metodo «trial-and-error» (prova e correggi in base all'errore). Allo scopo di trovare tecniche che funzionano, gli operatori/ricercatori devono essere disposti a correre rischi per ricercare nuove modalità di intervento quando i metodi tradizionali non funzionano oppure occorre troppo tempo per ottenere i risultati desiderati. Secondo molti operatori il metodo è meno frustrante del dover ripetere una modalità d'intervento che non riesce a produrre il risultato prefissato.

L'operatore/ricercatore per poter capire se i suoi interventi stanno avendo gli effetti desiderati deve essere pronto inoltre ad usare diverse fonti di informazione. Le informazioni possono essere raccolte dall'operatore, dall'utente o da altre persone significative. Qualsiasi informazione utile per i compiti generali di valutazione, controllo sull'attuazione del trattamento e sui suoi effetti può essere una fonte d'informazione. In primo luogo i dati devono essere specificati e di seguito raccolti e analizzati sistematicamente. In questo modo i dati possono fornire informazioni agli operatori/ricercatori per aiutarli nelle loro scelte e nei loro tentativi di raggiungere gli obiettivi. Se i risultati indicano chiaramente che una componente del programma non è in grado di aiutare un particolare utente, l'operatore/ricercatore dovrebbe cercare un altro approccio. Infatti questo modello sottolinea che nessuno ha sempre pronte le risposte giuste.

Diventare un operatore/ricercatore è cosa più facile a dire che a fare, ma è un ideale che vale la pena di tentare. Bisogna avere, oltre ai supporti amministrativi, il coraggio di cambiare il proprio metodo di lavoro. Per esempio all'inizio ci vogliono molto tempo ed energie per apprendere l'uso dell'informatica o per controllare regolarmente i progressi di un utente. Come Blythe (1990, p. 163) ha sottolineato, «probabilmente l'ostacolo più grande da superare è l'apprendimento di schemi per valutare gli interventi che sono specifici per il problema dell'utente e non troppo complicati».

Gli operatori alle prime armi tendono a sviluppare schemi di misurazione e di valutazione elaborati che appaiono rigorosi ma

che richiedono troppo tempo. E' necessario inoltre personalizzare il processo per renderlo adatto allo stile dell'operatore. Man mano che gli operatori metteranno in pratica abitualmente l'uso delle modalità di valutazione degli interventi, questi diventeranno una parte integrante del proprio lavoro ed il procedimento diventerà sempre più veloce e di routine.

L'uso di modelli di analisi sul singolo caso (single subject design)

L'operatore/ricercatore può avvalersi di un altro approccio per il monitoraggio e la valutazione degli interventi e cioè il modello di analisi sul singolo caso (single subject design). Molto facile da imparare ed applicare, questo metodo aiuta gli operatori a valutare il loro lavoro sui singoli casi in modo obiettivo e su base permanente. Possono essere coinvolti nel processo di valutazione anche gli utenti.

Questo modello, oltre a fare uso di un metodo di ricerca indicato per misurare l'impatto di specifici interventi riguardanti particolari problemi mirati che si verificano nel corso della vita dell'utente e più volte nel tempo, realizza e completa il concetto che l'operatore ha di se stesso come ricercatore.

Il modello di analisi sul singolo caso comprende tre componenti principali:

1. la definizione del *problema mirato*, cioè cosa si deve cambiare nel comportamento o nella situazione dell'utente (*variabile dipendente*);
2. l'implementazione dell'intervento, cioè le strategie usate per cambiare il problema mirato (*variabile indipendente*);
3. la raccolta della documentazione in momenti prestabiliti per controllare i cambiamenti in relazione al problema mirato.

Vi sono vari tipi del modello di analisi sul singolo caso, da quelli più semplici a quelli più complessi. (Si possono consultare: Bloom e Fisher, 1982; Nelsen, 1988). Vorrei brevemente descrivere il tipo più semplice denominato il «modello AB» per illustrare questo approccio alla valutazione.

Il «modello AB» consiste di due fasi. Nella fase A, per una durata di tempo prefissato (base-line period), il problema mirato viene

monitorato e misurato. Per esempio, si chiede ad un genitore e ad un adolescente che litigano continuamente di registrare la frequenza e la durata dei loro litigi per un periodo di circa due settimane. Poi, nella fase B, si applica l'intervento per un altro periodo di due o tre settimane. Poi si chiede loro di registrare ancora informazioni sui litigi, verificando così se si è ottenuto qualche cambiamento in relazione al problema individuato.

Si è rilevato che utenti ed operatori possono trarre benefici in vari modi dall'uso del modello. Gli assistenti sociali sono costretti a pensare in modo più preciso alla natura dei problemi ed agli obiettivi mirati e anche a scegliere l'intervento in modo più sistematico. Per esempio dover definire il problema per misurarlo può aiutare operatori ed utenti a comprenderlo meglio. Anche gli operatori ne traggono beneficio, perché imparano a riconoscere cosa è efficace e cosa non lo è nell'aiutare utenti particolari per problemi particolari.

Naturalmente ci sono anche dei limiti. Per esempio questo modello può essere pericoloso per gli utenti se gestito incautamente o senza sufficiente attenzione per i bisogni ed i sentimenti dell'utente. Inoltre alcuni procedimenti di misurazione possono essere troppo onerosi o penosi per gli utenti. Gli operatori devono guardarsi da questi e da altri tipi di difficoltà. Così facendo potranno rendersi conto che esistono più benefici che svantaggi nell'uso di questo metodo. Soprattutto constateranno che il loro lavoro si basa sui fatti, è convalidato dai fatti e dà maggiori benefici agli utenti.

Il coinvolgimento degli utenti

Un altro approccio per la valutazione degli interventi nel servizio sociale richiede il coinvolgimento degli utenti. Da molto tempo mi sono interessato a questo tipo di valutazione: da quando ho condotto una ricerca sugli utenti di un consultorio familiare dove ho studiato le loro opinioni sull'andamento e sui risultati dell'intervento e poi li ho confrontati con i pareri dei loro assistenti sociali (Maluccio, 1979). Lo studio si è concentrato sulle aspettative dell'utente e dell'assistente sociale e del loro impatto sulle attività, sulle percezioni degli assistenti sociali e degli utenti relativamente ai fattori che possono influenzare l'intervento professionale ed il

suo risultato, nonché sulla loro soddisfazione per il modo con cui si era svolto l'intervento e per i risultati ottenuti. Nelle interviste c'erano domande aperte rivolte a tutti i partecipanti e c'erano domande specifiche per sondare i pareri, le impressioni, le emozioni e le percezioni degli utenti e degli assistenti sociali.

Attraverso questo studio mi sono convinto del valore di ottenere le opinioni dell'utente tramite diversi metodi che vanno dai resoconti scritti dagli utenti stessi alle scale che misurano il grado di soddisfazione, alle interviste approfondite. Con interesse ho notato che gli utenti esprimevano la loro soddisfazione per essere stati partecipi dello studio. Molti di loro hanno manifestato il loro piacere e la loro meraviglia per il fatto che qualcuno si era interessato delle loro opinioni.

Altri ancora erano del parere che le interviste li aiutavano a riconsiderare la loro esperienza con l'ente, apprezzando o consolidando i risultati ottenuti. Evidentemente in loco il senso delle proprie capacità e di stima di sé è stato intensificato dal loro coinvolgimento nello studio.

Gli obiettivi del feedback da parte dell'utente

Il feedback che si ottiene da parte di ogni utente serve all'operatore quale strumento utile per il monitoraggio del suo lavoro e per migliorare le proprie abilità. Gli operatori che riescono ad essere in sintonia col punto di vista dei loro utenti sono più capaci di determinare quali metodi o tecniche sono efficaci, cosa hanno bisogno di modificare nel loro approccio per renderlo più adatto ai bisogni ed alle qualità dell'utente, e quali domande devono porre per convalidare le proprie idee sul comportamento umano e l'aiuto interpersonale.

Gli operatori possono ottenere le opinioni dei loro utenti abitualmente a completamento del servizio offerto, oppure periodicamente tramite i contatti con ogni persona. Questi tipi di studi informali sono specialmente d'aiuto agli assistenti sociali in questo particolare momento in quanto essi si stanno orientando ad essere sempre più autonomi nel loro lavoro.

In aggiunta, essendo gli operatori più consapevoli dell'influenza positiva che hanno sempre più frequentemente sui loro utenti, questo può indurli a diminuire i loro dubbi su se stessi ed

esaltare la loro immagine e il loro senso di competenza quali professionisti. Così facendo, potrebbero essere più propensi a cambiare la tradizionale relazione esistente fra utente e operatore. In particolare potrebbero spostare gli equilibri di potere esistenti tra loro e gli utenti e promuovere una partecipazione attiva dell'utente nelle decisioni che lo riguardano.

A livello di ente invece, la raccolta sistematica delle impressioni e delle percezioni dell'utente può servire quale strumento per il monitoraggio dei servizi e quale componente essenziale della valutazione e pianificazione dei programmi. Nell'analisi del funzionamento di qualsiasi organizzazione che offra un servizio all'uomo, l'input degli utenti accresce le prospettive del personale (Giordano, 1977).

Le opinioni degli utenti aiutano a giustificare l'operato, ad identificare interruzioni o carenze nei servizi offerti, ad influenzare la formulazione di politiche sociali e il potere decisionale, ad iniziare cambiamenti all'interno di un ente specifico o all'interno di un sistema di erogazione di servizi. Per ottenere questi obiettivi, le ricerche basate sul feedback da parte degli utenti dovrebbero contenere altri elementi oltre alla semplice classificazione del grado di soddisfazione dell'utente. Gli utenti dovrebbero essere indotti a fornire le loro opinioni su molti aspetti: di cosa pensano di aver bisogno, come giudicano il servizio loro offerto (risultato utile o non) e come pensano che il servizio potrebbe essere migliorato.

Nuovi ruoli per gli utenti

Oltre a contribuire al miglioramento della teoria e della pratica, il feedback da parte degli utenti potrebbe contribuire a creare nuovi ruoli nella formazione, nella ricerca e nella pratica.

Gli utenti possono servire come risorse umane o come collaboratori di programmi formali ed informali di formazione, perché tramite il loro particolare punto di vista possono aiutare gli studenti ed i professionisti ad apprezzare la ricchezza dei processi formativi nei servizi alle persone. In questo senso dovremmo sentirci più liberi ed invitare gli utenti nelle nostre aule per arricchire l'insegnamento ed il processo di apprendimento.

Nuovi ruoli per gli utenti possono trovarsi anche nel campo della ricerca. Per esempio, gli utenti attuali e passati potrebbero

essere chiamati ad aiutare i ricercatori nella formulazione degli obiettivi e delle strategie di uno studio. Inoltre, gli utenti stessi possono essere impiegati per ottenere le opinioni di altri che collaborano con un ente. Per esempio, in un centro psichiatrico infantile, persone selezionate servono quali «rappresentanti dei bambini» e, con una determinata frequenza, raccolgono i dati circa la soddisfazione dei genitori o delle famiglie in base al servizio offerto e provvedono alla valutazione dell'efficacia del centro nel rispondere ai bisogni della comunità (Wursmer, 1977).

Gli utenti potrebbero avere dei ruoli attivi nell'erogazione del servizio. Nel centro psichiatrico sopra citato, gli stessi rappresentanti possono fungere da «avvocati difensori» degli utenti, identificando ostacoli all'efficacia del servizio in casi particolari e promuovendo cambiamenti delle politiche e dello svolgimento dei programmi dell'ente (Wursmer, 1977).

Apprendere dagli utenti

In conclusione, ottenere il feedback da parte degli utenti nel corso abituale dell'intervento e tramite studi più formali ci può servire per la formazione, l'elaborazione di teorie e l'erogazione di servizi. Se si ottengono regolarmente i pareri e le opinioni di quelli per cui lavoriamo, possiamo avere una migliore conoscenza dell'intervento sociale, una conoscenza che porterà ad un miglioramento dei servizi. Facendo ciò saremmo veramente coinvolti nel processo di apprendimento dagli utenti attraverso un reciproco processo di interazione e crescita (Maluccio, 1979).

3. L'INFORMATICA: BENEFICI, ASPETTI ETICI ED ALTRI PROBLEMI

Benefici

La pratica del servizio sociale è per sua natura empirica, dato che comprende dall'inizio la raccolta di informazioni sugli utenti e sulle loro situazioni. L'informatica può migliorare il modo di fare la documentazione e la valutazione, rendendo i dati più maneggevoli e stimolando il coinvolgimento degli utenti come pure quello degli operatori.

Soprattutto la tecnologia dell'informazione è specialmente utile per i dirigenti per molti motivi. Per esempio può aiutare i dirigenti a pianificare i servizi accuratamente, a disporre meglio delle risorse e a controllare i servizi offerti.

L'informatica ha anche la capacità potenziale di aiutare direttamente gli operatori nella loro attività con i singoli utenti. Di fatto, tuttavia, questa capacità è lungi dall'essere sfruttata pienamente poichè la maggior parte degli operatori sociali è riluttante a incorporare l'informatica nel proprio lavoro. In effetti, la crescente attenzione per la tecnologia informatica provoca numerosi problemi e questioni. In seguito cercherò di presentare alcuni aspetti etici ed altri problemi e di suggerire alcuni modi per affrontarli.

Problemi

Per prima cosa fra i problemi e gli ostacoli nell'uso dell'informatica nei servizi sociali c'è il timore che la macchina possa sostituire l'operatore o almeno limitare il suo ruolo, la sua autonomia professionale, la sua creatività. Questo timore non è infondato. L'industrializzazione offre numerosi esempi come la riduzione del personale dopo avere introdotto l'automazione, la noia e la spersonalizzazione degli operai in una catena di montaggio. È importante ricordare a questo riguardo come le imprese industriali e commerciali più evolute adesso diano importanza al ruolo delle persone e cerchino mezzi per mantenere vivo il loro interesse, coinvolgendole nei processi decisionali e cercando di evitare o almeno ridurre l'alienazione e il burnout.

Vi sono altri problemi. Per esempio i computer possono essere utili per raccogliere e trattare più informazioni, ma c'è il pericolo di un sovraccarico di materiale. Inoltre molti operatori, educatori e studenti tendono a temere la tecnologia o almeno a farne un uso molto limitato nel loro lavoro, vedendo nel computer un ostacolo al rapporto umano. A tal riguardo possiamo notare che vi sono anche aspetti epistemologici: i ricercatori che mirano all'aspetto quantitativo tendono a sottovalutare le componenti «mistiche» o umane del lavoro, mentre gli operatori sociali ritengono che la tecnologia conduca a disprezzare la dimensione non empirica del lavoro sociale. La tecnologia può ridurre la visione dell'operatore ed in par-

ticolare può interferire con la comprensione qualitativa e individualizzata della persona.

Dimensioni etiche

Forse gli aspetti più rilevanti che riconosciamo esistere nell'uso dell'informatica si trovano nel campo dell'etica. Numerosi argomenti e dilemmi etici emergono quando si parla di aspetti quali l'accesso alle informazioni, la riservatezza, la privacy e la comunicazione privilegiata fra utente ed operatore.

Molti operatori comprensibilmente si preoccupano di questi aspetti e dell'impatto dell'informatica sulle relazioni e sul lavoro con gli utenti del servizio. Le loro preoccupazioni non sono esagerate: c'è sempre il rischio che l'informazione cada in mani sbagliate e/o sia usata a danno dell'utente. C'è il pericolo che «il grande fratello» usi l'informazione per il controllo sociale. C'è il rischio di acuire la diffusa tendenza burocratica che «converte questioni politiche ed etiche in problemi amministrativi o tecnici e traduce i valori in compiti tecnici» (Caputo, 1988, p. 131).

COME FAR FRONTE A QUESTI PROBLEMI?

Far fronte a questi problemi richiede attenzione da parte dei dirigenti e dei responsabili quando introducono l'informatica nel lavoro di una organizzazione, in stretta collaborazione con gli operatori. Dirigenti ed operatori hanno bisogno di lavorare sodo per trasferire un sistema tecnologico informativo in un servizio quotidiano e in attività programmate, in modo tale da completare e sostenere i compiti dell'organizzazione. Quando si voglia introdurre una innovazione tecnologica è richiesta una formazione ad hoc nel personale a tutti i livelli.

Vengono presentate ora alcune strategie utili per questo scopo formativo:

1. riconoscere che l'informatica può arricchire il management e quindi la prestazione dei servizi ma può anche provocare dei rischi per gli operatori;
2. aiutare gli operatori a chiarire ogni incertezza e acquisire fiducia nei nuovi strumenti, del tipo dei computer. Per usare l'in-

- formatica nel proprio lavoro si devono imparare per prima cosa gli elementi base dell'uso dei computer. Per esempio l'operatore ha bisogno di essere padrone della struttura di comando di un microcomputer. A questo riguardo è opportuno che gli operatori che sono particolarmente interessati nell'uso dell'informatica ed hanno fiducia nel loro impiego vengano incaricati di seguire i loro colleghi, mentre questi imparano a loro volta;
3. offrire occasioni agli operatori di esercitare le proprie capacità nell'uso del computer, in modo particolare nel servizio diretto ai propri utenti: come usarlo insieme a loro, per quali scopi e quando usarlo in luogo di ogni altro strumento e modo di approccio;
 4. aiutare gli operatori ad apprezzare il fatto che l'introduzione di qualsiasi strumento nel processo di aiuto diventa esso stesso intervento. Per esempio ogni strumento di misura diventa una parte del trattamento; il momento di introdurlo deve essere preso in considerazione con la massima cura e deve essere riconosciuta la sua influenza sul processo e sui risultati dell'intervento;
 5. chiarire che le innovazioni tecnologiche sono strumenti che possono facilitare piuttosto che sostituire il pensiero e l'azione professionale. Infine gli operatori devono esercitare il loro giudizio professionale e prendere le decisioni.

Queste strategie sembrano semplici, però, affrontare gli aspetti etici e le possibili alternative può essere anche più complicato ed è importante riconoscerlo onestamente. Soprattutto occorre vigilanza per mantenere la dovuta riservatezza e privacy. Questo è più facile a dirsi che a farsi, specialmente nelle situazioni complesse che sovente si verificano nella pratica. Per esempio vi è attualmente negli U.S.A. una controversia sulla registrazione di informazioni riguardanti malati di AIDS. Da un lato ci sono i sostenitori dei diritti dell'individuo che affermano che queste informazioni non dovrebbero essere registrate. D'altro canto ci sono coloro che si preoccupano della salute pubblica che in modo ugualmente persuasivo sostengono esattamente il contrario. Que-

sto esempio illumina i dilemmi etici, particolarmente i diritti dell'individuo rispetto ai diritti della società nel suo complesso.

Sebbene non vi siano risposte semplici a queste domande complesse, ci sono linee guida che dirigenti ed operatori possono seguire. A questo riguardo Caputo (1991) ha formulato uno «schema etico per i sistemi informativi», che può essere applicato all'uso dell'informatica nei servizi sociali.

In questo schema l'autore parla di «etica generale» e di «etica occupazionale»:

Etica generale

1. le persone dovrebbero essere informate se si usa un sistema computerizzato sui casi;
2. gli utenti dovrebbero essere informati sull'uso delle informazioni, come vengono diffuse, a chi vengono date e in quale forma;
3. il «consenso dell'utente informato» dovrebbe essere richiesto prima della registrazione dei dati nel sistema, escluso il caso che sia richiesto per motivi legali;
4. agli utenti dovrebbe essere permesso di verificare le informazioni su se stessi, di correggere errori e di aggiungere nuove informazioni;
5. agli utenti dovrebbe essere permesso di togliere tutte o in parte le informazioni su se stessi, eccettuato il caso che sia richiesto diversamente dalla legge.

Etica occupazionale

1. Gli operatori professionisti dovrebbero poter registrare le proprie informazioni in modo tale che gli altri non le possano leggere;
2. il comportamento professionale dovrebbe bilanciare la domanda di efficienza con il principio della dignità umana;
3. gli operatori dovrebbero rispettare l'autonomia degli utenti, i loro diritti alla informazione e alla riservatezza;
4. gli operatori dovrebbero cercare il consenso degli utenti sull'uso delle informazioni raccolte durante il loro lavoro (Caputo, 1991, p. 56).

Soprattutto occorre che i dirigenti e gli operatori siano costantemente consapevoli dei dilemmi etici e delle loro conseguenze. Forse le più importanti linee guida sono le seguenti:

1. le informazioni relative agli utenti non dovrebbero essere rilasciate a terzi senza il loro consenso, eccettuato in circostanze eccezionali;
2. le informazioni non dovrebbero essere usate contro gli interessi degli utenti, presi singolarmente o come componenti di un gruppo;
3. la promessa o la garanzia di riservatezza dovrebbe essere evitata allorché essa è falsa o non realizzabile;
4. norme e procedimenti specifici devono essere sviluppati in ogni organizzazione per salvaguardare la riservatezza e la privacy degli utenti.

CONCLUSIONI

L'informatica può facilitare il lavoro degli operatori e migliorare il servizio sociale.

Per ottenere questo risultato gli operatori devono considerare l'informatica più uno strumento che un padrone; devono tener presenti i dilemmi etici e gli altri problemi che l'informatica può creare, ed esercitare il loro giudizio professionale sempre nell'interesse dei loro utenti.

Il concetto di utenti, come pure quello di operatori come responsabili agenti attivi di cambiamento e di decisioni, deve essere il fine fondamentale. La potenza dell'informatica deve essere usata per il meglio e non per il peggio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Badding N.C., (1989), *Client Involvement in Case Recording*, «Social Casework», 70 (9), pp. 539-548.

- Bloom M. and Fischer J., (1982), *Evaluating Practice: Guidelines for the Accountable Professional*, Englewood Cliffs NJ, Prentice-Hall.
- Blythe B.J. (1990), «Applying Practice Research Methods in Intensive Family Preservation Services», in Whittaker J.K., Kinney J., Tracy E.L. and Booth C. Editors, *Reaching High-Risk Families - Intensive Family Preservation in Human Services*, New York, Aldine de Gruyter, pp. 147-164.
- Caputo R.K., (1991), *Managing Information Systems: An Ethical Framework and Information Needs Matrix*, «Administration in Social Work», 15 (4), pp. 53-64.
- Caputo R.K., (1988), *Management and Information Systems in Human Services*, New York and London, The Haworth Press.
- Giordano P.C., (1977), *The Client's Perspective in Agency Evaluation*, «Social Work», 22 (1), pp. 33-40.
- Maluccio A.N., Fein E. and Olmstead K.A., (1986), *Permanency Planning for Children - Concepts and Methods*, New York and London, Routledge, Chapman and Hall.
- Maluccio A.N., (1979), *Learning from Clients: Interpersonal Helping as Viewed by Clients and Social Workers*, New York, Free Press.
- Nelsen J.C., (1988), «Single-subject Research», in Grinnell R.M., *Social Work Research and Evaluation*, «Third Edition», Itasca, ILL, Peacock, pp. 362-399.
- Proctor E.K., (1990), «Evaluating Clinical Practice: Issues of purpose and design», *Social Work Research and Abstracts*, 26 (1), pp. 32-40.
- Ragen C.K., Salus M.K. and Schultze G.L., (1980), *Child Protection: Providing Ongoing Services*, Washington, DC, U.S.Dept. of Health and Human Services.
- Wursmer J.H., (1977), «Use of a Client Representative to Monitor Consumer Feedback», in Neigher W. Hammer R.J. and Landsberg G. Editors, *Emerging Developments in Mental Health Program Evaluation*, New York, Argold Press.

MISURARE GLI INTERVENTI: LE RAGIONI E IL COME

Emma Fasolo Paglia

1. Esistono criteri di valutazione dei *programmi* e delle *politiche sociali*. Sono stati pubblicati vari studi (anche a opera della Fondazione «E. Zancan»). Se ne riconosce la necessità: evitare gli sprechi; aumentare l'efficacia e l'efficienza dei servizi e degli interventi in genere.

2. Ma quel che oggi vogliamo discutere è la possibilità e necessità di applicare un metodo rigoroso di valutazione dell'efficacia ed efficienza del lavoro professionale dell'operatore sociale che si rivolge al *vissuto quotidiano del singolo utente*, tramite la «misurabilità» degli atti che documentano gli interventi.

3. Se vogliamo applicare le definizioni di efficacia ed efficienza conosciute da tutti, sappiamo che *l'efficacia* si riferisce alla misura in cui i risultati dell'intervento sono in rapporto con gli obiettivi prestabiliti, mentre *l'efficienza* riguarda in che misura le risorse impiegate sono proporzionali ai risultati conseguiti.

4. Subito quindi si presentano dei problemi di definizione e di metodo quando si vogliono utilizzare questi concetti per misurare e valutare l'intervento sui singoli casi. Ovviamente misurazione e valutazione non sono la stessa cosa. Finora quest'ultima ha sempre fatto a meno della prima anche negli interventi meglio documentati e si potrebbe continuare così. Ma io spero che qualcuno vorrà provarci dopo che ne avremo discusso un poco. Prima però bisogna intendersi sulle definizioni.

5. Apro qui una parentesi per chiarire perché sembra utile continuare a intenderci sul significato da dare ai concetti che usiamo.

Il motivo principale è dato dalla necessità - da tempo ormai avvertita da tutti coloro che operano nel sociale - di ricostruire una *cultura professionale* in cui non vi sia più spazio per ambiguità nell'uso dei termini, vaghezza nei fini da perseguire e nei metodi da usare. E oltre alla cultura bisogna ricostruire lo *specifico professionale*, in cui a una chiara consapevolezza dei confini in cui si

esercita l'operatività del servizio sociale si affianchi una altrettanto puntuale conoscenza dei compiti propri della professione, basata su un patrimonio di nozioni e di valori condiviso da tutti.

6. Cultura e specificità professionale sono dunque due facce dello stesso problema. Ho cercato di tenerlo presente in questa relazione visti gli scopi del seminario, fra i quali è sottinteso il fatto che riflettere sui metodi di lavoro del servizio sociale, magari impararne di nuovi, serve a rivalutare l'apporto che questa professione è in grado di dare al perseguimento di un maggiore benessere sia dei singoli sia delle collettività, e cioè in conclusione al perseguimento dei massimi obiettivi delle politiche sociali.

7. Venendo ora alle componenti di questa riflessione, ciò che vorrei proporre di approfondire (soprattutto nei lavori di gruppo, insieme ad altre questioni di cui parleremo) è appunto che cosa intendiamo per:

- risorse,
- obiettivi,
- risultati,

cioè le variabili indipendenti dei concetti di efficacia ed efficienza.

Queste variabili devono risultare nella documentazione così concrete da diventare misurabili, come vedremo, e così chiaramente permeate della cultura e della specificità professionale da permettere di valutare sia l'azione del singolo operatore *professionista* sia l'apporto del servizio sociale in quanto tale ai programmi finalizzati alla soluzione di casi singoli.

Proverò quindi prima ad esporvi le mie idee.

8. *Le risorse.* Abbiamo detto che devono essere proporzionali ai risultati perché l'intervento si possa definire «efficiente».

C'è qui insito un criterio di «economicità».

Ottenere il massimo di risultati col minimo di sforzi e di risorse impiegate può far definire efficiente un intervento. E' un criterio di giudizio ragionevole e giusto quando si tratta di valutare programmi e servizi. Si mettono in relazione *i costi* del programma o del servizio coi risultati raggiunti. I risultati a loro volta sono in rapporto con obiettivi prefissati. Il programma o il servizio che raggiunge a costi minori i medesimi risultati stabiliti dagli obiettivi è il più efficiente.

Noi però dobbiamo parlare in questo seminario di un tipo particolare di intervento: quello che si esercita caso per caso su singoli individui all'interno dei *servizi alla persona*.

E' dunque «la persona» l'elemento fondamentale della variabile «risorse» in questo particolare contesto. Ciò non esclude naturalmente di considerare anche le risorse organizzative e materiali, indispensabili per l'intervento, ma è altrettanto chiaro che saranno le cosiddette «risorse umane» sia dell'utente che dell'operatore quelle in grado di condizionare il più delle volte l'andamento del caso.

Ecco subito che si delinea un tratto caratteristico sia della cultura sia dello specifico professionale. Chiunque lavori nel servizio sociale sa - per averci riflettuto o anche solo intuitivamente - che la definizione di «risorse umane» che può essere data da un operatore sociale professionista non è e non deve essere uguale a quella di uno psicologo, di un educatore, di un amministratore.

Non è migliore né più completa: è solo diversa, anche se a volte in maniera non del tutto evidente.

In che senso diversa? Lo si può capire mettendo in rapporto questa domanda con la seconda definizione da approfondire.

9. *L'obiettivo*. Un intervento è «efficace» quando i risultati corrispondono agli obiettivi.

Tutti i programmi o i servizi hanno degli obiettivi. A volte sono definiti con molta chiarezza e dettagliatamente nelle linee programmatiche, nella normativa, negli statuti o regolamenti. In ogni caso vengono perseguiti nella pratica quotidiana. Ma quando ci troviamo di fronte a singoli utenti sappiamo che ognuno di essi ha diritto e bisogno (anche se non lo esprime) che gli vengano definiti obiettivi precisi e circostanziati *che sono soltanto suoi* e alla cui definizione deve partecipare. La somiglianza coi diritti e bisogni di altri utenti dello stesso programma o servizio è solo apparente. La diversità di ogni essere umano è insopprimibile pur nella comune umanità. E' appunto questa la caratteristica principale del nostro essere uomini: ognuno di noi è un progetto unico e irripetibile.

Queste cose le sanno bene anche gli psicologi o gli educatori che appunto su questa premessa basano la loro terapia o il piano educativo.

In che cosa dunque si distingue il punto di vista dell'operatore sociale professionista? Semplicemente per il fatto che il suo obiettivo per e con l'utente consiste nella realizzazione di un piano che

ha anzitutto una valenza sociale, o socio-economica o socio-sanitaria: non mira a ricostruire una peculiarità né a farsi carico del progetto di vita di un individuo anche se allo stesso tempo deve cercare di *capire* il più possibile la persona che ha davanti.

Ciò non significa affatto che gli obiettivi che gli operatori sociali di propongono coi loro utenti debbano essere limitati o occasionali. Se per esempio l'operatore lavora a un piano di formazione-lavoro per un ragazzo a rischio di devianza, gli fa capire e accettare il piano e ne controlla l'attuazione, egli lavora per il futuro di questo ragazzo pur senza tentare di rieducarlo o di rafforzare il suo ego. Il suo dovere sarà di chiedere la collaborazione di altre figure professionali per completare in quel senso l'intervento. Se si discute con un anziano un programma che comprende assistenza domiciliare e attività socializzanti si lavora al benessere globale fisico e psichico della persona più di quanto a volte facciano gli stessi medici. E così via: ognuno può moltiplicare gli esempi.

Se ne deduce dunque che le risorse umane dell'utente e dell'operatore che andranno misurate e valutate sulla base della documentazione *perchè rappresentano uno strumento fondamentale dell'intervento sul caso singolo* sono soltanto quelle che permettono di realizzare nel modo migliore (cioè più efficace) e col minore spreco di tempo e di sforzi (cioè nel modo più efficiente) l'obiettivo *istituzionale* che l'intervento si propone.

10. Queste risorse hanno ovviamente una connotazione etica ma non consistono unicamente di valori etici. Per esempio l'intelligenza con cui possiamo fare il nostro lavoro è importante ma non ha una valenza etica. L'interesse per i nostri utenti invece sì. A questo proposito vorrei aggiungere una cosa che ha a che fare anche coi sistemi di valutazione.

Si fanno studi anche a livello internazionale sul «burnout» (cioè sull'esaurimento fisico e soprattutto psichico) degli operatori sociali che lavorano con utenti singoli o in gruppo nei campi più rischiosi del lavoro sociale: per esempio coi malati di mente, coi malati di AIDS e i sieropositivi, coi tossicodipendenti, coi criminali. Si è visto che le risorse umane di questi operatori (nel senso di capacità di attenzione, interesse, equilibrio emotivo, ecc.) vanno soggette a un rapido logorio. Ciò starebbe a indicare che si richiede a questi operatori un impegno personale maggiore. E starebbe a indicare che il loro intervento può essere efficace ma mai troppo

efficiente, in base alla definizione che abbiamo dato che considera anche l'economicità degli sforzi.

Se da un lato questo dimostra che il criterio di economicità non è applicabile quando si tratta di rapporti umani (e quindi *andrebbero rivisti i criteri di valutazione dell'efficienza dei servizi alla persona*) dall'altro entra qui in gioco un elemento che ben pochi si prendono la briga di valutare, anche perchè il farlo risulta difficilissimo e in un certo senso estraneo al sistema di valori in cui viviamo: se e in che misura, cioè, i valori etici in cui credono molti operatori sociali riescono a compensare l'esaurimento psichico ed emotivo provocato dal contatto continuo con certe situazioni.

11. Infine *i risultati*. Se corrispondono agli obiettivi l'intervento è efficace; se utilizzano al meglio le risorse è efficiente.

Siccome abbiamo a che fare con esseri umani in un dato momento della loro vita, esseri umani con un passato e un futuro prima e dopo l'intervento, e abbiamo a che fare con bisogni che per loro natura non possono restare nel tempo ma si evolvono per il semplice fatto di essere parte di una fase esistenziale dell'utente, i risultati non sono soltanto quelli che si prendono in considerazione alla chiusura del caso. I risultati sono anche quelli che servono a verificare i progressi dell'intervento «in itinere».

E d'altra parte sono quelli che ci indicano se l'intervento non può avere altri sviluppi o se è opportuno modificarlo, magari completamente, e avviarne un altro.

In altri termini, siccome non costruiamo degli oggetti che si possono valutare solo quando sono finiti, l'operatore sociale deve poter stabilire in anticipo, e documentare, le scadenze in cui è opportuno verificare i risultati per vedere se ci si sta avvicinando all'obiettivo. In questo è facilitato rispetto allo psicologo o all'educatore, perchè, come abbiamo visto, gli obiettivi dell'intervento sociale sono in genere circoscritti, concreti e almeno in parte influenzati dai limiti istituzionali.

L'elemento essenziale (ma non l'unico ovviamente) nel considerare i risultati è dunque *il tempo*, così come lo è la persona umana e la sua unicità quando parliamo di «risorse» e la valenza sociale dell'intervento quando parliamo di «obiettivi». Va quindi misurato anch'esso ai fini della valutazione, come si vedrà nella seconda parte.

12. In un articolo pubblicato tempo fa³ che consiglio a tutti di leggere si indicavano le ragioni per cui la documentazione è necessaria.

L'articolo si riferiva all'educatore professionale ma i motivi esposti possono essere fatti propri completamente anche dall'operatore sociale.

Due di tali motivi sono di ordine etico e tre di ordine tecnico.

Il primo motivo etico riguarda il rapporto fra l'operatore e l'utente. «Il rapporto professionale non è una passeggiata amichevole senza meta, un vagare definalizzato in compagnia: ha obiettivi da raggiungere, programmi da rispettare, strategie da attivare che costituiscono un dovere professionale».

Documentare il percorso di questo apporto è quindi un segno di rispetto verso l'utente perché implica che l'operatore si assume tutte le responsabilità che si riferiscono al dovere professionale di cui si parla e ne verifica l'attuazione.

Il secondo motivo etico deriva dal fatto che la documentazione non la si fa solo per se stessi o per l'utente ma anche per altri colleghi, altri professionisti, per la struttura in cui si lavora, eventualmente per altre strutture.

Serve dunque a collaborare con altri. «Collaborare tramite la documentazione richiede umiltà, capacità di esporsi alle verifiche, volontà di migliorare, rinuncia agli esclusivismi di un rapporto che non è personale ma professionale⁴».

Ecco una parte di quelle risorse umane di natura etica cui si accennava prima.

I motivi tecnici riguardano:

- l'indispensabile sostegno alla memoria fornito dalla documentazione, con il che si evita di deformare la realtà con ricordi personali che tendono ad essere selettivi;
- la possibilità di riflettere con obiettività ed esattezza sia immediatamente che a distanza di tempo su quello che si è fatto, e quindi di correggere errori e individuare difficoltà: la documentazione è pertanto uno strumento di crescita professionale;

3. Busnelli E., (1988) *La documentazione dell'educatore professionale*, Rassegna di Servizio Sociale, n. 4.

4. Busnelli E., op. cit.

- la possibilità di effettuare ricerche e studi su base documentaria, di comunicare con altre professioni e in ultima analisi di dimostrare la capacità di evolversi della professione in risposta ai bisogni, di diffonderne la conoscenza, di valorizzarne le potenzialità

13. Detto questo e tenuto conto di quanto è già stato discusso in questi giorni anche sul modo di fare la documentazione, possiamo passare a parlare dei sistemi per misurare e valutare gli interventi servendoci appunto della documentazione.

I sistemi consistono in *un'applicazione della metodologia della ricerca sociale* a quella che il servizio sociale professionale usa nel trattare i casi singoli.

Ciò implica anzitutto superare una specie di blocco psicologico, riassumibile nel pregiudizio che non sia possibile, o per lo meno agevole, misurare obiettivamente l'interazione che si verifica fra operatore e utente, i cui caratteri risultano a volte indefinibili.

Una seconda obiezione, a prima vista più concreta, riguarda il fatto che l'applicazione di questo metodo finirebbe con concentrarsi sulle variazioni nel *comportamento* dell'utente, come se la soluzione del caso dipendesse essenzialmente da questo fattore, il che - come tutti sappiamo - non è sempre o del tutto vero.

Una terza difficoltà può derivare dall'impressione, anch'essa inesatta, che la metodologia della ricerca, utilissima per valutare i programmi, risulti faticosa, lenta e quindi fundamentalmente inutile se applicata ai singoli casi, alcuni dei quali possono essere molto brevi o con soluzioni quasi obbligate.

Vediamo dunque come nella pratica queste obiezioni siano superabili.

14. Il metodo classico dell'intervento professionale sui casi singoli consiste nel procedere per fasi, quelle che tutti conoscono, e cioè:

- a. farsi un'idea della situazione, del problema, del tipo di utente, dei servizi che è possibile offrirgli (è lo «studio del caso»);
- b. fare il piano di lavoro in cui si precisano gli obiettivi da raggiungere, che possono essere uno o più di uno;
- c. attuare l'intervento, verificando i progressi, i regressi o se la situazione resta stazionaria;

d. concludere l'intervento e valutarlo, cosa quest'ultima che si fa più di rado non solo per mancanza di tempo ma anche perché significa rimettere in discussione tutto quello che si è fatto.

Il procedimento per misurare le varie fasi, i tipi di scale di misurazione che si possono usare, le tecniche per costruire i grafici e quelle per applicare l'analisi clinica o quella statistica (che non richiede però particolari conoscenze in questo campo) ai dati raccolti sono spiegati dettagliatamente in un volume della Fondazione «E. Zancan» di prossima pubblicazione⁵. La lettura di questo volume mi sembra indispensabile per poter tentare esperimenti pratici di misurazione, cosa che qui non possiamo fare. Noi quindi ci limiteremo a spiegare come la misurazione può essere incorporata in tutte le fasi dell'intervento sociale allo scopo di renderlo meno «artistico», cioè meno intuitivo e più valutabile scientificamente. Vedremo anche quali sono i punti veramente importanti del procedimento che vanno tenuti presenti: l'applicazione delle tecniche di misurazione vere e proprie diventa facile dopo avere assorbito questi punti.

Nel fare lo studio del caso si raccolgono diversi dati, più o meno numerosi, più o meno complessi. Sono le variabili che il testo suggerisce di classificare in quattro categorie, e precisamente:

- *Tipo 1*, cioè le caratteristiche dell'utente che sono oggettive e relativamente stabili, quali i dati anagrafici, l'ambiente sociale, l'anamnesi medica, ecc..
- *Tipo 2*: si riferiscono ai sentimenti, convinzioni, valori dell'utente.
- *Tipo 3*: comprendono le conoscenze e abilità tecniche dell'utente (il suo livello intellettuale e di istruzione).
- *Tipo 4*: indicano i dati sul comportamento dell'utente osservabili dall'esterno.

Come si vede, tutte queste variabili si riferiscono a quel che abbiamo chiamato «le risorse umane» dell'utente e certamente sono concentrate sulla sua vita, la sua personalità e il suo comportamento. Lasciano dunque fuori le risorse umane dell'operatore e le componenti socio-economiche del problema.

5. Blythe B., Tripodi T., Fasolo E., Ongaro F. (1993), *Metodi di misurazione nelle attività del servizio sociale a contatto diretto con l'utenza*, Fondazione E. Zancan, Padova.

Ma anche il problema per essere misurabile deve essere tradotto in una o più variabili. E' quello che tutti gli operatori fanno quando definiscono il problema come un caso di povertà, o di disoccupazione, o di solitudine, o di violenza a un minore, eccetera. Quasi sempre però il problema non ha una sola dimensione e allora andrà definito con parecchie variabili.

Ecco una prima difficoltà. Abbiamo la tendenza a dare un «titolo» ai nostri casi, quello che ne riassume meglio il senso. Può essere anche un sistema pratico. Abbiamo anche in mente delle categorie mentali, per lo più tratte dalla sociologia o dalla psicologia. Ma ai fini della misurazione bisogna fare il percorso inverso: scomporre il problema nelle sue componenti e definirle perché diventino delle variabili che è possibile misurare, come vedremo meglio in seguito. Una volta nelle scuole di servizio sociale si insegnavano la «diagnosi» (non so se si faccia ancora). Era un esercizio utile perché obbligava a definire le componenti del problema mettendole in rapporto fra loro e senza, assolutamente, «raccontare» un'altra volta la «storia» del caso.

Il volume di cui parlo presenta esemplificazioni di problemi ma non suggerisce i modi per *raggruppare e classificare* le variabili che non sono di natura fattuale (cioè nel 1° tipo), o psicologiche e personali (come nel 2° e 3° tipo), o comportamentali (come nel 4°) bensì di natura sociale o socio-economica. E' questo un lavoro che andrebbe fatto, il più accuratamente possibile, all'interno di ciascun servizio, o meglio di più servizi con finalità simili.

16. Una volta identificate le variabili si procede a misurarle in base a strumenti che possono essere standardizzati oppure inventati ad hoc. Scale di misurazione molto semplici sono per esempio quelle in cui si chiede a una persona di esprimere il proprio parere in merito a una data cosa o il suo grado di conoscenza di un'altra cosa secondo una graduatoria di risposte che va da «per nulla» a «moltissimo» come avviene nei sondaggi di opinione. Oppure quelle in cui si attribuisce un valore numerico da 1 a 10 (o da 1 a 5 o qualunque altra graduatoria) al livello di importanza, di frequenza, di durata di un problema.

Naturalmente queste misurazioni sono ad alto rischio di soggettività. Tuttavia oltre al fatto che esistono dei sistemi per valutare l'affidabilità e la validità delle misurazioni, descritti nel libro citato, è possibile arrivare a criteri uniformi o a punteggi standardizzati all'interno di uno stesso servizio o anche fra operatori che si occu-

pano della stessa *problematica*. E', ripeto, un campo di ricerca in gran parte da esplorare. E nella situazione italiana mi sembrerebbe particolarmente utile perché l'attenzione si sposta dai comportamenti (che non sono sempre al centro del lavoro degli operatori sociali, specialmente quando i casi sono molti e gli interventi devono essere brevi) alle componenti dei problemi affrontati e dei servizi offerti, che viceversa costituiscono una parte rilevante della pratica professionale nei nostri casi.

17. L'utilità di definire le variabili, di raggrupparle, classificarle e misurarle risulta evidente quando si passa a fare il piano di intervento e ad attuarlo. Avendo attribuito alle variabili che indicano il tipo di problema diversi livelli di importanza, di frequenza, di durata, espressi in termini numerici o di giudizi standardizzati (come avviene nei questionari a risposte chiuse) è possibile selezionare più facilmente e anche più obiettivamente gli aspetti prioritari da affrontare. Naturalmente le finalità del servizio rappresentano la variabile indipendente entro cui effettuare la selezione, fino al punto da indicare in alcuni casi l'opportunità del rinvio ad altri servizi qualora i problemi prioritari non siano di competenza.

Un'altra serie di elementi riguarda, come tutti sappiamo, la capacità dell'utente di accettare e partecipare all'intervento e un'altra ancora la capacità dell'operatore di interagire con lui su questo piano. Ecco l'aspetto che molti ritengono indefinibile e quindi non misurabile.

Ma questa impressione non è esatta. Tutta la difficoltà consiste nell'*individuare i concetti che identificano i comportamenti sia dell'utente sia dell'operatore e attenersi nel tempo alle medesime definizioni, graduandone il valore secondo la medesima scala.*

E' a questo punto che la documentazione diventa indispensabile.

Supponiamo per esempio di voler identificare un concetto quale la «stanchezza» dell'operatore. Oppure uno anche più complesso, come la «resistenza» dell'utente (di cui nel servizio sociale si parla spesso). *Questi concetti vanno tradotti in variabili che sia possibile misurare.* Possiamo per esempio definire la stanchezza come una serie di momenti in cui siamo stati distratti o irritabili mentre stavamo parlando con l'utente. O in qualsiasi altro modo: basta che sia sempre quello, basta che gli attribuiamo un valore numerico che significhi «molto», «poco», «per nulla» o va-

lori intermedi, basta che lo registriamo e facciamo la stessa cosa le volte successive.

Lo stesso vale per il concetto di «resistenza». Si può tradurre in «silenzi», «ritardi», «bugie»: tutte queste cose o qualunque altra cosa. Se ne registra la frequenza e la gravità. A volte non c'è neppure bisogno di scrivere: si possono fare dei grafici in cui l'ordinata rappresenta il valore numerico attribuito ai vari fenomeni e l'ascissa il loro andamento nel tempo a intervalli regolari.

18. Vale la pena di fare tutta questa fatica? E' una domanda legittima cui però è possibile rispondere seriamente solo dopo avere tentato. Le tecniche, come detto, non sono troppo complicate. Può essere invece forse più difficile adottare un approccio mentale che è nuovo per il mondo del servizio sociale (sia italiano sia straniero) applicando alla documentazione sui casi singoli una metodologia che finora è stata usata solo per la ricerca sociale e assorbendo l'idea che questo sistema lungi dall'appesantire il lavoro lo valorizza e soprattutto permette una valutazione assai più precisa dell'intervento.

Vediamo dunque quali sono i punti di contatto fra i due procedimenti (quello della ricerca e quello del lavoro sul caso singolo).

Tutti i ricercatori sanno che nell'avviare una ricerca occorre:

- formulare delle ipotesi (da verificare coi risultati della ricerca);
- dare una definizione operativa dei concetti che verranno usati;
- tradurre i concetti in variabili in base alle quali si raccolgono i dati.

Nel documentare il lavoro sul caso singolo ciò significa che:

- si elabora un'ipotesi *di intervento* (è il piano di lavoro), precisando quale sarà prevedibilmente il rapporto fra l'intervento stesso e i risultati attesi;
- si definiscono i concetti in termini «empirici», cioè derivanti dall'osservazione e dall'esperienza dell'operatore sociale (non in termini astratti, altrimenti tradurli in variabili da misurare diventa un'impresa difficilissima e soprattutto inutile per gli scopi e il metodo del servizio sociale);
- si specificano in anticipo gli «avvenimenti» concreti che dovrebbero verificarsi a seguito dell'intervento, entro quanto tempo e a quali intervalli, cui attribuire un valore misurabile.

19. L'utilità di tutto ciò risulta evidente al momento di verificare i progressi (o i fallimenti) e di concludere il caso. Sappiamo tutti che molti utenti diventano «cronici» nel senso che il loro caso non si conclude mai o quasi, il che comporta anche un appesantimento notevole del carico di lavoro dell'operatore. Ma questo avviene perché non è stato fissato nella documentazione, né discusso sufficientemente con l'utente fin dall'inizio, lo scopo cui si vuole e si può arrivare. Se gli scopi sono ambiziosi vanno scissi in tappe e quelle successive vanno affrontate solo, se possibile, dopo avere concluso le prime.

L'aver misurato i progressi permette anche il vedere se l'ipotesi iniziale di intervento era esatta: è quindi anche una forma di autovalutazione. D'altra parte permette di evitare quell'autogiustificazione degli insuccessi che è naturale traspaia a volte nei resoconti «descrittivi» sull'andamento del caso che compaiono nella documentazione, specie se l'operatore è alle prime armi.

In altri termini, se abbiamo ipotizzato per esempio che lo scopo dell'intervento è di far uscire un anziano dal suo isolamento, se abbiamo definito operativamente l'isolamento come difficoltà a stabilire rapporti con persone nuove o tendenza a passare troppo tempo in casa (o tutte e due), se abbiamo deciso quindi che le variabili da misurare saranno quante volte in un dato periodo l'anziano accetta o rifiuta di andare al centro sociale, di partecipare a una gita, di fare la spesa con l'assistente domiciliare, di chiacchiere con un volontario, di far visita ad amici e parenti, o qualunque altro comportamento misurabile *purchè rientri nella definizione del concetto di isolamento che abbiamo dato per quel particolare anziano*, saremo anche in grado di stabilire con l'evidenza di numeri e grafici quanto l'intervento abbia avuto successo più di quanto non avvenga nella documentazione in cui i «racconti» sulla situazione si mescolano a giudizi sulle procedure, sull'ambiente, sui servizi, sull'utente e indirettamente su noi stessi.

Dall'esempio che ho fatto si rileva però che la base di tutto il procedimento sta nello scegliere e definire operativamente i concetti che motivano l'intervento. Per un altro anziano, ad esempio, isolamento potrebbe essere definito come difficoltà a muoversi autonomamente, il che cambierebbe tutte le variabili da misurare.

20. In conclusione, pensare a una documentazione redatta e utilizzata in questo modo implica un cambio di mentalità non indifferente oltre all'uso di strumenti nuovi.

Significa passare da un metodo in parte intuitivo a uno assai più rigoroso.

Si tratta anche di passare dalla routine di un lavoro che può diventare abitudinario allo sforzo di formulare *per iscritto* concetti, definizioni, singole attività per ogni caso nuovo e per ogni intervento nuovo nello stesso caso, inventando spesso strumenti di misurazione inediti.

Significa inoltre - ed è forse la cosa più importante (o magari più «assillante») - che non si può saltare nessuna fase della documentazione, anche se è possibile riassumerne alcune.

Sarebbe come se in un laboratorio di ricerca (per esempio nel campo della chimica) ignorassimo la registrazione di alcuni passaggi o tempi di un esperimento: alla fine la mancata registrazione di certi passaggi e della loro sequela non ci farebbe capire più niente dell'esperimento.

Ed ecco infatti il punto finale che volevo sottoporre alla vostra attenzione: se gli interventi sui casi singoli sono misurabili con metodi capaci di rappresentare obiettivamente sia la qualità sia la quantità delle azioni svolte, allora sono anche valutabili con la logica scientifica: e una valutazione così impostata elimina ogni dubbio circa l'effettivo impatto dell'azione professionale sulla soluzione del problema presentato.

E' mia convinzione, e spero anche la vostra, che gli operatori sociali professionisti usciranno definitivamente dal limbo delle buone intenzioni seguite da frustrazioni e dalle sanatorie di emergenza necessariamente svolte in clima di pressapochismo in cui tanto spesso sono costretti a operare non tanto quando saranno riusciti una volta per tutte a rivendicare il ruolo (che spetta loro) di esperti della programmazione e dirigenza dei servizi, quanto piuttosto quando saranno in grado di presentare a verifiche esterne le basi documentarie del proprio lavoro quotidiano, *standardizzate* in modo tale da poter essere lette e confrontate senza difficoltà né errori di interpretazione.

Da anni si è imposta la necessità di valutare i costi - benefici dei programmi sociali, come dicevo all'inizio. Ma la spinta alla domanda di ricerca valutativa in questo campo è senza dubbio di natura economica (quali programmi costano troppo?). E' anche di natura politica (quali programmi ridurre o sopprimere a favore di altri?). Ne è rimasta fuori fino adesso la ricerca valutativa su ciò che avviene fra l'operatore e l'utente (salvo qualche eccezione) e su come l'utente riesce a utilizzare i servizi. *Non* quindi su come i ser-

vizi rispondono ai bisogni degli utenti: sembra la stessa cosa, ma non lo è.

Come la logica economicistica è estranea alla valutazione del rapporto operatore-utente, come abbiamo già spiegato, così valutare l'uso del servizio da parte del singolo utente rovescia in un certo senso la logica con cui si esaminano i programmi. Quest'ultima deve tenere in considerazione aspetti amministrativi e organizzativi (fra cui anche le qualifiche e i costi del personale rispetto agli utenti da raggiungere), così che l'analisi dei benefici deve essere messa in rapporto con l'*entità* della domanda sociale che è stato possibile soddisfare.

Ma se partiamo dal punto di vista dell'utente e dal suo modo che è sempre unico, di partecipare all'intervento, allora vedremo che lo sforzo di misurare l'infinita varietà di reazioni individuali al fine di ricondurle a indicatori comuni valutabili obiettivamente ci offre un parametro di giudizio che è prezioso per la professione ma anche utile sul piano pratico per affinare le politiche sociali. Dobbiamo ricordarci dei principi da cui è partito il servizio sociale: è l'individuo coi suoi scopi, anche a volte illogici o mutevoli, al centro dell'attenzione ed è il caso singolo (fosse pure al limite uno solo) che deve suggerirci adattamenti nei servizi. Anche un solo caso, ripeto, può far capire che una procedura o un programma sono sbagliati.

In un'epoca che dà tanta importanza agli aspetti quantitativi dei fenomeni più che al loro significato una documentazione scrupolosa e una valutazione «inattaccabile» degli interventi sulle persone che incontriamo quotidianamente non serve soltanto a potenziare la cultura e a valorizzare la specificità della professione, come abbiamo detto fino adesso, ma può contribuire anche, se ce ne fosse bisogno, a far riscoprire a noi stessi e ad altri la singolarità delle esperienze umane e il rispetto con cui vanno affrontate e comprese.

LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONTESTI ORGANIZZATIVI, NEL LAVORO SOCIALE, NELL'ATTIVITA' VOLONTARIA NELLA LOGICA DELL'ORIENTAMENTO AL SERVIZIO

Elementi di riflessione

Milena Diomede Canevini

UN CENNO SULLO «STATO DELL'ARTE»

Il «Welfare State» in Europa ha scarsamente stimolato la necessità di valutare i servizi sociali ed ancor meno gli interventi. La forte presenza dello Stato nei sistemi dei servizi socio-sanitari dei paesi europei maggiormente avanzati nel dare risposte ai bisogni dei cittadini ha di fatto frenato l'interesse di andare ad indagare se, in che modo e quando la domanda degli stessi era stata soddisfatta.

Possiamo dire che proprio la crisi del Welfare State ha spinto nella direzione di seguire la strada intrapresa, in particolare dagli Stati Uniti, nello sviluppare una *cultura della valutazione* nei servizi e negli operatori, dando nel contempo gli strumenti per praticarla. Se percorriamo ad esempio la letteratura del servizio sociale dalla fine degli anni '60 a tutti gli anni '70⁶, risulta evidente il grande investimento di energie intellettuali e sperimentali nel provarsi, anche per tentativi ed errori, a trasferire e a adattare nel lavoro sociale concetti e strumenti di indagine ed operativi appartenenti al mondo dell'azienda e dell'economia aziendale. Processo questo non indolore per i servizi e per gli operatori, che, se da un verso ha appassionato specialmente il mondo accademico del servizio sociale, dall'altro ha provocato diffidenze invalicabili e ribellioni più o meno aperte. Concetti e termini ostici al linguaggio ed alla cultura delle professioni sociali, quali controllo di gestione, marketing, management, informatizzazione, organizzazione, reporting, valutazione, ecc... hanno faticato a trovare spazio nel mondo dei servizi sociali, ma alla fine, grazie anche allo sviluppo della ricerca valutativa, della sociologia dell'organizzazione ed all'attenzione

6. Ci si riferisce in particolare alle riviste «International Social Work», «Social Casework», alle ultime due edizioni della «Encyclopedia of Social Work».

degli economisti ai servizi, specie sanitari, hanno avuto accoglienza nella cultura e nella pratica dei servizi e degli operatori.

L'Europa si è aperta a questo diverso modo di considerare il lavoro sociale nel momento delle «vacche magre», dei diversi sistemi di Welfare, ma sarebbe errato attribuire solo a delle ragioni economiche la svolta culturale avviata nella seconda metà degli anni '70⁷. Va comunque rilevato che l'interesse dei paesi europei ai temi ed ai problemi della valutazione dei servizi e degli interventi è stata ed è ancora limitato. Basti considerare che sono pochi anni che si dibattono anche in organizzazioni di specialisti della ricerca sociale e del lavoro sociale e sono molto ridotte le pubblicazioni originali (molti dei testi in circolazione sono traduzioni di testi americani).

La situazione in Italia denuncia ancora un «impaccio» culturale a trattare di valutazione. Sono molto scarsi i «luoghi» dove sia oggetto di studio e sperimentazione nei servizi alle persone, fatto salvo l'interesse di qualche ambiente della sanità. Appare piuttosto singolare dover registrare a distanza di anni che la pubblicistica italiana sull'argomento vede ancora in prima linea gli stessi protagonisti, fra i quali la Fondazione «E. Zancan» mantiene il primato della primogenitura e della continua attenzione a sviluppare conoscenza, formazione e dibattito⁸. Questo limite della situazione italiana deve essere letto anche in rapporto alla *cultura dell'informazione* ancora scarsamente penetrata nei nostri servizi, sia quando si parli di documentazione professionale per dare, ricevere, ordinare informazioni e processi, sia quando si parli di sistema informativo, che produce e fornisce dati.

A generare questo «stato dell'arte», che fatica ad espandersi e a cimentarsi nella pratica dei servizi alle persone, contribuisce anche in maniera determinante la scarsità, per non dire la quasi totale mancanza, di formazione sia di base sia in servizio del personale, spesso costretto a dotarsi personalmente e a fatica anche degli strumenti più elementari per riflettere sul proprio lavoro e sul lavoro d'équipe. Si può dire, con qualche azzardo e non genera-

7. Si vedano il n. 47-48, 1987 ed il n. 32, 1989 dell'«EUROSOCIAL REPORT» ed i temi degli incontri dell'«EUROPEAN CENTRE FOR SOCIAL WELFARE TRAINING AND RESEARCH» di Vienna, dal 1981 ai nostri giorni.

8. Ne sono testimonianza a partire dagli anni '70 i temi dei molti seminari della Fondazione «E. Zancan» e gli argomenti trattati nelle pubblicazioni sia delle diverse collane sia della rivista «SERVIZI SOCIALI».

lizzando per tutte le sedi formative, che nel nostro paese solo l'assistente sociale riceve una certa formazione orientata a dargli strumenti conoscitivi e pratici per la documentazione e la valutazione degli interventi.

DALL'OBIETTIVO DELL'EQUITÀ ALL'OBIETTIVO DELLA QUALITÀ

Le politiche di Welfare degli anni '70 sono state contraddistinte in Europa da un preciso obiettivo: quello dell'*equità*. A partire dall'assunto della parità di diritti di tutti i cittadini di uno Stato, radicato nel principio di eguaglianza, il «Welfare» della gran parte dei paesi europei, inclusa l'Italia, ha voluto dare servizi e prestazioni equamente rivolti a tutti i cittadini, equamente considerandone i bisogni, equamente organizzando personale e strutture per dare risposte agli stessi.

Il criterio fondante il Welfare State, sintetizzato in «i servizi per tutti» anche là dove si è cercato di applicarlo con rigore non ha retto e *non ha risposto al «come»*.

E' questa risposta che si cerca negli anni '80, perseguendo l'obiettivo della *qualità* dell'insieme dei servizi alla persona.

Oggi si conviene unanimemente da parte dei teorici dell'organizzazione, economisti, sociologi, operatori, ricercatori, studiosi di politica sociale che per governare la complessità del sistema dei servizi si deve essere guidati dal criterio della *qualità*, strettamente collegato a quello di *efficacia, di efficienza, di soddisfazione, di accettabilità* per gli utenti e per gli enti erogatori di *equità, di accessibilità e di distribuzione* e, non ultimo di *economicità*.

Non sembri azzardato dire che la sempre più forte presenza del cosiddetto «terzo sistema» o «terzo settore» nel sistema dei servizi alla persona preme verso la necessità di interventi «di qualità» che impegnino tanto il privato quanto il pubblico, ma è quest'ultimo che deve oggi sviluppare ed agire una cultura della qualità dei servizi e delle prestazioni.

I servizi pubblici ed i loro operatori sono investiti da una crisi di credibilità e di affidabilità.

Il cittadino utente di un servizio pubblico è sempre più insoddisfatto, critico e giudicante. Il sistema gli impedisce di essere il «cliente» che sceglie il servizio per il suo problema, l'operatore/professionista che più risponde alle sue aspettative. Il sistema gli offre un percorso per avere una risposta alla sua domanda di aiuto e l'utente deve stare nel tracciato, lungo il quale troverà uno, due,

dieci operatori, ognuno dei quali gli darà una fetta di prestazioni per una fetta del suo problema. L'utente non ha alternativa, pena la rinuncia ad avere una risposta alla sua domanda, che comunque spesso trova risposta parziale, inadeguata al bisogno, non personalizzata, in ritardo o non esaurita affatto. E questo nonostante che l'Ente erogatore abbia investito in risorse di personale, di strutture, di tecnologie e magari anche di formazione.

A questo punto il cittadino economicamente autonomo si rivolge alla casa di cura privata, al professionista di fiducia, esce dall'offerta dei servizi pubblici. Tutti gli altri si incontrano con l'offerta del privato/sociale e del volontariato, sempre che siano in grado di intravedere questa offerta.

Ma la responsabilità dello Stato nell'assicurare il benessere ai suoi cittadini non può essere né rinunciata né totalmente delegata.

Nel «Welfare State» le risorse sono state centrali al sistema (ed avrebbe dovuto esserlo anche il loro controllo) si affaccia oggi lo «Stato della funzionalità»⁹, dove è *la centralità dei risultati* uno degli elementi costitutivi.

L'output, ciò che esce dall'attività organizzata dei servizi alla persona, *il risultato del servizio e delle prestazioni offerte e date deve essere valutato* non solo in termini di *quantità*, anche in questo, ma soprattutto in termini di *qualità*, «cioè la cura, l'attenzione, l'assiduità nel perseguire un continuo progresso e miglioramento, sia nei risultati tecnici sia nelle interazioni tra le persone» (G. Contri, L. Lomazzi 1991), *lungo tutto l'arco temporale* dell'intervento.

Non vi è bisogno di dimostrare che questo approccio riguarda ugualmente sia il pubblico sia il privato, che il privato/sociale, sia che si muovano ancora negli spazi del «Welfare State», sia che si orientino verso i nuovi scenari della «Welfare Society» o verso quelli della «Welfare Community» (C. Calvaruso 1991).

QUALCHE NODO DA DISTRICARE

La valutazione degli interventi è spesso declamata, ma più spesso ancora temuta, e non a torto. Chi ne intravede il potenziale innovativo per i servizi alle persone sa che può immettere una forza dirompente nei gangli funzionali del sistema/servizio, andando ad attaccare e ad incidere direttamente nella sclerosi del

9. Elio Borghonovi, *Materiale didattico dei corsi di formazione sulle imprese pubbliche*, SDA Bocconi, 1990/1992.

modello burocratico/tecnico, dove i criteri, i parametri di valutazione sono di carattere rigidamente oggettivo: l'atto, le procedure sono o no legittime, la procedura è amministrativamente corretta, l'utente ha o non ha diritto alla prestazione.

Sembrirebbe che questi timori riguardino di preferenza le grandi organizzazioni socio-sanitarie, i servizi multifunzionali, le grandi strutture molto gerarchizzate: non è così.

La valutazione degli interventi genera timori anche nel più flessibile e vario modello organizzativo del «terzo settore», apparentemente meglio disposto alla valutazione.

In realtà le diffidenze e le resistenze verso la valutazione degli interventi sono equamente diffuse fra il sistema pubblico ed il sistema privato. Sia consentito dire che è forse più accettato da entrambi i sistemi orientarsi verso la valutazione dei servizi, sotto la pressione delle spinte (o delle mode) generate dai sistemi economici d'impresa adattati ai servizi socio-assistenziali e sanitari, sperimentati, come è noto e visibile dalla letteratura, da quest'ultimi ed in qualche raro caso interessanti gli Enti locali.¹⁰

La valutazione degli interventi obbliga a misurarsi sul *ciò che si è fatto e il come, con quali effetti, per chi*, rimettendo in circolazione il *perché* e quindi:

- obbliga a ritornare agli obiettivi dell'intervento, producendo in ogni caso *cambiamento*;
- obbliga ad *esporsi* ad un giudizio individualmente (l'operatore) e collettivamente (il servizio), sia nei confronti dell'utente, sia dell'utenza, sia della società;
- esige *trasparenza* negli atti, nelle procedure, nei protocolli, nella determinazione costi/benefici, nell'uso del tempo;
- costringe a *render conto* dell'operato, dell'uso delle risorse, incluso il personale, gli strumenti e le tecnologie a disposizione, i finanziamenti, le strutture;
- spinge a fermarsi a *riflettere* e a voler trovare il tempo per farlo;
- obbliga a riflettere sull'insieme dei prodotti dell'intervento e ad assumersene la *responsabilità* personale, di ciascun operatore, e collettiva, di tutti gli operatori che sono intervenuti;
- non consente il perpetuarsi della mentalità e della prassi della ripetizione acritica di atti, procedure, prestazioni rigidamente

10. Può essere interessante seguire ad esempio le esperienze avviate da qualche anno dal Comune di Milano, anche attraverso la formazione della sua dirigenza.

codificati, che legano operatore e servizio nella gabbia del «sicuro perché già fatto».

Sono questi solo alcuni segnali d'attenzione alle *resistenze* ed alle *difficoltà* frapposte alla pratica della valutazione ed al suo «naturale» fondamento: la documentazione¹¹. Nessuno di questi segnali riguarda solo il settore pubblico o il settore privato. Sembrerebbe facile, ed in un certo senso scontato, dire che l'ambito d'intervento del pubblico ha maggiori obblighi, il che deve essere detto e posseduto, ma dobbiamo con forza affermare che, trattandosi di servizi alle persone, a questi obblighi non può sottrarsi neppure il privato.

Si può a ragione sostenere che l'impegno a documentare e a valutare riflette il livello di sviluppo di competenze, abilità, capacità di dare risposte alle domande, ai bisogni da parte delle professioni sociali, delle istituzioni, delle organizzazioni di volontariato, del privato/sociale.

PER UNA LOGICA DELL'ORIENTAMENTO AL SERVIZIO

Abbiamo tutti fatto nostro il criterio (magari non sufficientemente praticato) che il lavoro sociale deve essere improntato da tre importanti *E*:

- efficacia;
- efficienza;
- economicità.

11. Dice con molta chiarezza Lorenzo Bernardi: «La documentazione è viatico e costituisce la materia principale di costruzione della conoscenza per la valutazione. Occultamenti e riserve di proprietà per problemi di segretezza o delicatezza, accecano e distraggono l'accuratezza dell'analisi trasformandola in un prodotto condizionato e parziale, talvolta non consentendo neppure di poter dimostrare le vere cause degli insuccessi e quindi predisponendo le condizioni per i fallimenti futuri», *Azione Sociale e valutazione*, pag. 17. Si vedano anche gli articoli di Elda Fiorentino Busnelli e Valerio Ducci citati nei riferimenti bibliografici. Va notato che nella cultura della professione dell'assistente sociale la documentazione è sempre stata considerata uno strumento di lavoro da imparare e da usare nella pratica professionale. E' del 1946 la I edizione del prezioso volumetto di Gordon Hamilton, *Principles of Social Case Recording*, Columbia University Press, New York. Della V edizione si riporta per la loro attualità lo schema dei contenuti: «1. Recording and practice are interdependent and interrelated; 2. Records are for use; 3. The recording style should suit the case material; 4. Narrative is a good style for reporting facts; 5. The summary is a good device for organizing and analyzing facts; 6. Good thinking is essential to good recording; 7. Understanding must include appraising social values; 8. Agency structure, function, and policies condition recording; 9. Letters are an important means of communication.»

Ebbene, per rispondere appieno al *perché, come, quando* valutare gli interventi, collocandoli entro il contesto di un servizio, considerando quindi il rapporto utente/operatore non solo nella sua dimensione relazionale, ma anche nella sua portata *istituzionale, etica e politica*, abbiamo bisogno di considerare ben 10 C:

- convinzione: del senso, dell'utilità, della praticabilità della valutazione degli interventi in tutti i contesti di servizio alle persone;
- consapevolezza: di ciò che si deve valutare e perché; della portata della valutazione per le persone, dell'importanza della loro partecipazione al processo valutativo in tutte le sue tappe; delle implicazioni deontologiche della valutazione; del suo peso per migliorare i servizi, per favorire i processi decisionali a tutti i livelli; del significato politico del valutare; dei limiti della valutazione, in quanto è uno strumento per degli obiettivi, non è il fine dell'intervento;
- critica: discernimento di ciò che vale e di ciò che non vale, di ciò che serve e di ciò che non serve all'utenza; critica di se stessi e del proprio operato personale e d'équipe, rivolta a costruire nuovi progetti d'intervento; critica intesa come auto-valutazione che utilizza positivamente emozioni, sentimenti, fantasia come elementi «intelligenti» e «intellegibili», che intervengono, conosciuti e governati, entro il processo di valutazione stesso, senza inquinarlo: intesa anche come costante tensione a rispondere alle domande «che cosa costo?», «che cosa rendo?», «che cosa produco?» negli interventi professionali (domande lecite anche negli interventi di volontariato);
- competenza: da acquisire, anche con «con curiosità» nei confronti delle nuove tecnologie, senza timidezza e senza eccessivi entusiasmi; da mettere in gioco; da aumentare per far crescere le conoscenze sui processi d'aiuto mono o pluri-professionali, sui problemi sociali e le loro

possibilità di soluzione, sui mezzi, in primo luogo la documentazione, per trasmettere ai luoghi decisionali il massimo d'informazioni, per accrescere il know-how delle professioni d'aiuto;

- continuità: in tutte le tappe dell'intervento del processo valutativo, sia che l'intervento si definisca d'aiuto, sia che si connoti anche come controllo, sia che riguardi uno o più operatori; per consentire la verifica dei metodi e degli strumenti adottati nell'uso quotidiano, insistente, costante, caparbio della documentazione; per permettere il rispettoso passaggio della storia del/dei casi;
- cooperazione: nel progettare e realizzare programmi di valutazione insieme ad altri servizi ed altri operatori, per un'economia generale delle risorse, per contrastare il rischio del perpetuarsi dei percorsi assistenziali, per collocare la valutazione fra gli strumenti eccellenti della prevenzione e dell'integrazione dei servizi;
- chiarezza: nel sistema di «reporting», che deve essere strutturato in modo semplice e lineare, adatto alla «forma mentis», alle categorie interpretative dei destinatari, per consentire il flusso del massimo di informazioni possibili per avere il massimo di interazioni e di collaborazioni intra e extramurali nel processo valutativo;
- coinvolgimento: dell'utente (e dell'utenza) in tutte le fasi del processo valutativo e del suo prodotto, con attenzione rispettosa del diritto d'accesso alla documentazione, delle limitazioni poste dalla legge ma anche da quelle che emergono dal contesto relazionale; partecipazione attiva dell'utente alle scelte ed alle decisioni che scaturiscono dalla valutazione; ricerca ed utilizzo della valutazione che l'utente fa dell'intervento, della qualità, della bontà della prestazione ricevuta e del servizio erogato.

- controllo: del proprio operato, dell'efficienza del servizio rispetto alle sue finalità ed alle sue prestazioni, del «prodotto» che riceve l'utenza;
- comunicazione: organizzazione e diffusione di tutte le possibili informazioni finalizzate e selezionate per la valutazione e provenienti dalla stessa, a partire dal criterio che ogni informazione, ogni dato, non costituiscono un «possesso» dell'operatore, dell'équipe o del servizio, ma un patrimonio, una risorsa da usare per la/le persone, nel rispetto e a vantaggio delle stesse; avvertire l'importanza della comunicazione come una responsabilità morale, come una delle componenti etiche del proprio lavoro ovunque si svolga ed a chiunque si rivolga, sia che questo sia prescritto o no da un codice deontologico.

CONCLUSIONE

Per chiudere queste riflessioni e per equilibrare una tensione forse troppo forte verso «i doveri», può certo servire ciò che scrivono cinque coautori dell'ottimo testo «Social skills and personal problem solving» a conclusione di un «difficile capitolo» (per chi l'ha scritto, non per chi legge) sulla valutazione. Dopo aver specificato che nel lavoro sociale non c'è una reale tradizione nella valutazione degli interventi ed è scarsa la letteratura, suggeriscono con sano pragmatismo: «Ma (...) noi suggeriamo che gli operatori adottino un atteggiamento da «fai da te» per la costruzione di strumenti operativi per la valutazione. Lo scopo, dopo tutto, non è produrre risultati di ricerca statisticamente imprevedibili, ma aiutare persone con problemi a verificare i progressi che stanno facendo e a dare ai membri dello staff il feedback sul loro operato, così che possano migliorarlo. Ogni strumento che serva a questi scopi può essere adoperato. La parte di questo libro che tratta della valutazione può essere saccheggjata per prendere delle idee, così come tutta la letteratura che vi sottostà. Ma, come per ogni altra questione metodologica da affrontare, le tecniche dovrebbero essere ritenute

utilizzabili per il futuro solo se sopravvivono alla prova del senso comune e al cimento dell'approvazione dell'utente»¹².

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (1986), *Il rispetto delle persone nei servizi sociali e sanitari*, Fondazione «E. Zancan», Padova.
- AA.VV. (1987), *Gestire la qualità nei servizi*, Isedi Petrini, Torino.
- AA.VV. (1990), *Programmazione e valutazione nella politica sociale*, «Servizi Sociali», n. 2, Fondazione «E. Zancan», Padova.
- AA.VV. (1990), *Carta di Malosco. Linee fondamentali etico-politiche in rapporto ai servizi sociali maturate dalla Fondazione «E. Zancan» in 25 anni di attività culturale*, «Servizi Sociali», n. 6, Fondazione «E. Zancan», Padova.
- AA.VV. (1991), *Politiche sociali e tutela delle persone. Deontologia professionale nel servizio sociale*, «Servizi Sociali», n. 4, Fondazione «E. Zancan», Padova.
- Agli F., Gallo E., Lippi A., Scapin C. (1991), *L'integrazione metodologica e organizzativa nel distretto di base*, Fondazione «E. Zancan», Padova.
- AA.VV. (1991), *Dimensione relazionale e sistema dei valori nel servizio sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Andreoni A. (1991), *Un'indagine condotta sui problemi del servizio sanitario nazionale con i criteri di un check-up aziendale*, in «Il Nuovo Governo Locale», n. 2, pp. 31-34.
- Autonomie Locali e Servizi Sociali (1992), *Accessibilità e servizi socio-sanitari. approcci e problemi*, n. 1, Il Mulino, Bologna.
- Balbo L., May M.P., a cura di (1984), *La complessa società dei servizi, Inchiesta*, n. 66.
- Belletti F. (1987), *La valutazione dei servizi sociali alla persona: l'esperienza di Milano*, in «Bollettino di studio e documentazione, politiche sociali e servizi», n. 1, Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Sociologia, Fondazione Moneta, Milano, pp. 13-57.

12. Priestley Petaliu, *Social skills and personal problem solving*, Tavistock Publications Ltd, University Press, Cambridge London New York, 1985, III ediz., pag. 131.

- Bernardi L., Ongaro F., a cura di (1984), *Azione sociale e valutazione. Analisi e proposta di un modello operativo*, Ministero dell'Interno - Direzione generale dei servizi civili, Roma.
- Bernardi L., Tripodi T. (1981), *Metodi di valutazione di programmi sociali*, Fondazione «E. Zancan», Padova.
- Bonfiglioli R., a cura di (1991), *Sistemi informativi, informatica e servizi sociali*, Fondazione «E. Zancan», Padova.
- Borzaga C., a cura di (1991), *Il terzo sistema, una nuova dimensione della complessità economica e sociale*, Fondazione «E. Zancan», Padova.
- Busnelli E. (1988), *La documentazione dell'educatore professionale*, in «Rassegna di servizio sociale», n. 4.
- Calvaruso C. (1991), *16° Colloquio Regionale Europeo «Diritti sociali garantiti a tutti i cittadini europei?»*, «Paradiso, ma come? Dallo Stato del benessere alla Comunità solidale», in «Sviluppo e servizi sociali», n. 3.
- Cesaroni M., Sequi R. (1987), *La cartella sociale: un'ipotesi di sperimentazione*, in «Salute e territorio», n. 54.
- Cigno L., Gottardi G. (1988), *Il diritto dell'utente alla informazione e alla riservatezza: l'accesso dell'utente alla documentazione del servizio*, in «La rivista di servizio sociale», n. 4, pp. 33-56.
- CNR/Progetto Finalizzato Medicina Preventiva (1982), *Problemi di valutazione dell'intervento psichiatrico*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- Contri G., Lomazzi L. (1991), *La gestione dei servizi pubblici verso una cultura della qualità: un sistema per la raccolta delle valutazioni degli utenti*, in «Il nuovo governo locale», n. 2.
- Crozier M., Frieberg E. (1979), *L'attore e il suo sistema*, ETAS, Milano.
- Drummond M.F. (1980), *La valutazione economica dei sistemi sanitari*, Fondazione Smith Klein, F. Angeli, Milano.
- Ducci V. (1988), *Come fare una relazione*, in «Rassegna di servizio sociale», n. 3, pp. 29-38.
- Ducci V. (1989), *La documentazione nel servizio sociale: dalla registrazione del caso all'informatizzazione*, in «Rassegna di servizio sociale», n. 1, pp. 48-60.
- Ferrario P. (1988), *Politica dei servizi sociali. Manuale di formazione: istituzioni e aree di intervento*, NIS, Roma.

- Gelman Sheldon R. (1991), *Client access to agency records: a comparative analysis*, International Social Work, vol. 34, pp. 191-204.
- Kobler P. (1978), *Al servizio del pubblico*, ETAS, Milano.
- Maurizio R, Rei D., a cura di (1991), *Professioni nel sociale*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Melvyn P., a cura di (1987), *International Expert Meeting on «Evaluation of social services: purpose, methods and outcomes»*, Gerona, Spagna, 16-21 maggio 1987, Eurosocial Report, n. 47-48.
- Melvyn P., a cura di (1989), *European social development programme, «Informations systems and social welfare policies»*, Madrid, Spagna, 28/5-1/6/1988, Erosocial Report, 32.
- Niero M. (1983), *Informazione, persistenza e mutamento: per una analisi della competenza informativa nel lavoro socio-sanitario*, in AA.VV. «Il sapere per la riproduzione sociale», ed. CLEUP, Padova.
- Norman R. (1987), *La gestione strategica dei servizi*, ETAS libri, MI
- Norman R., Crozier M. (1990), *L'innovazione nei servizi*, ed. Lavoro, Roma.
- Ranci Ortigosa E., a cura di (1989), *Welfare state e politiche sociali in Italia*, Fondazione «E. Zancan», F. Angeli, Milano.
- Sanicola L. (1984), *L'assistente sociale di fronte al segreto professionale nell'intervento individuale*, in «L'assistente sociale: professionalità e verifica nel quadro delle politiche sociali in Italia», Ass. NAS Regione Lombardia, Atti del Convegno, Milano.
- Sardella M.V. (1982), *Teoria e tecnica dell'«evaluation»*. Per una cultura dell'efficienza e dell'efficacia nel sociale, CLUED, MI.
- Sarpellon G., a cura di (1986), *Le politiche sociali fra Stato, mercato e solidarietà*, F. Angeli, Milano.
- Scortegagna R., a cura di (1986), *La valutazione dei programmi sociali nelle unità locali socio-sanitarie*, in «Servizi Sociali», n. 2, Fondazione E. Zancan, Padova.
- Solito L., a cura di (1991), *Italia allo sportello. Alla ricerca di una cultura del servizio*, «Quaderni» Fondazione A. Olivetti.
- Vecchiato T., Villa F., a cura di, (1992), *La deontologia professionale nel servizio sociale. Contributi del primo seminario di ricerca. Malosco 1991.*, «Vita e pensiero», Milano.

ESPERIENZE DI DOCUMENTAZIONE

Tiziano Vecchiato

1. PREMESSA

Il problema che qui consideriamo consiste nell'impostazione di un sistema informativo socio-assistenziale in un Comune. Non si tratta ovviamente di mettere sul tavolo di ogni operatore un terminale, ma di considerare a quali condizioni la documentazione può essere raccolta, elaborata, trattata e resa disponibile ai diversi livelli.

Ci riferiamo a due esperienze relative a due Comuni del nord Italia di dimensioni comprese tra i 100.000 e i 300.000 abitanti: la prima si è conclusa da circa un anno e la seconda è ancora in corso.

Entrambe sono accomunate da un percorso di elaborazione di criteri condivisi da tutti gli operatori per gestire le informazioni socio-assistenziali. Un'altra caratteristica comune alle esperienze è rappresentata da un coinvolgimento pressoché generalizzato dei servizi amministrativo e tecnico (di servizio sociale) ai diversi livelli.

Un ulteriore carattere di rilievo comune è costituito dalla stretta integrazione che è stata realizzata fra momenti di elaborazione dei criteri e degli strumenti di formazione in ordine al loro utilizzo e di sperimentazione, in modo da sottoporre a verifica sistematica le ipotesi e gli strumenti elaborati, in vista di un loro uso corrente e generalizzato.

In entrambe le esperienze sono emersi elementi di fragilità strutturale e organizzativa, che hanno reso problematico il conseguimento dei risultati attesi. Questo è tanto più evidente nella misura in cui le due iniziative considerate erano esplicitamente tese al cambiamento di prassi e procedure fortemente radicate e persistenti nelle organizzazioni dei due servizi.

Gli interrogativi ricorrenti nelle esperienze analizzate rappresentano in buona misura domande tipiche di molte situazioni di servizio. Essi affondano le loro radici nella diffusa «autonomia organizzata» (e talora vera e propria «anarchia organizzata»), che in buona parte caratterizza la storia dei servizi alla persona. Le forme più evidenti di questa tendenza sono rappresentate dalla persi-

stenza di modalità di lavoro libero professionale all'interno della pubblica amministrazione.

Di conseguenza la documentazione del lavoro è sovente strutturata in modo autonomo e perciò scarsamente trattabile in forma comparativa. Il controllo difficilmente può entrare nel merito della qualità del lavoro, se non assumendo la logica del caso per caso. Sono poco praticate forme correnti di valutazione degli interventi e difficilmente possono essere attuate forme di valutazione dei servizi (quantitativa e qualitativa).

Questi problemi possono essere ricondotti ad alcuni interrogativi che, in buona misura, hanno funzionato da fattori motivanti gli operatori delle due esperienze considerate. Essi possono assumere le forme seguenti:

- come impostare in modo omogeneo l'analisi della domanda rivolta al servizio;
- sulla base di quali parametri è possibile valutarla;
- come organizzare e archiviare le informazioni che riguardano l'analisi della domanda e la gestione dei processi di aiuto;
- come documentare in modo omogeneo la valutazione degli interventi;
- come salvaguardare le esigenze proprie della standardizzazione e quelle proprie della personalizzazione degli interventi;
- come vedere tutto questo in una logica di intervento professionale e nello stesso tempo nella più globale logica delle responsabilità amministrative e istituzionali proprie del servizio.

Questi interrogativi pongono anzitutto l'accento sui soggetti che possono fondare in modo nuovo la produzione e la gestione delle informazioni di una data situazione di servizio.

L'esperienza consolidata è soprattutto orientata a soddisfare le esigenze proprie della legittimità amministrativa; anche se legittimità formale non significa necessariamente efficacia sostanziale. Spesso infatti si è portati a subordinare le istanze proprie della domanda d'aiuto ai fabbisogni della procedura e della sua formalizzazione. Di conseguenza la documentazione viene spesso pensata per soddisfare le istanze della legittimità formale piuttosto che quelle della efficacia dell'azione del servizio.

A fronte di queste difficoltà e resistenze si possono richiamare alcuni incentivi a sviluppare forme di documentazione accessibili e

omogenee. Uno è ad esempio rappresentato dalla crescita quantitativa e qualitativa dell'assetto organizzativo e professionale dei servizi. Nel corso degli anni i servizi sono cresciuti, hanno assimilato al proprio interno nuove professionalità, hanno sviluppato nuove forme di aiuto. Si sono attrezzati per fronteggiare domande impreviste e, entro certi limiti, per fronteggiare momenti di vera e propria emergenza sociale.

Il lavoro monoprofessionale si è poi andato coniugando con situazioni di lavoro interprofessionale e oggi molti interventi sono il frutto della collaborazione fra più professionalità e servizi.

Tutto questo pone oggi in modo nuovo il problema di produrre memoria su quanto viene analizzato, deciso, realizzato. Le risposte che potevano bastare all'operatore singolo ora devono soddisfare anche le domande del servizio. Nello stesso tempo esse devono essere in grado di rispondere ad esigenze provenienti da soggetti professionali diversi ma accomunati da forme di responsabilità unitaria e condivisa sulla situazione problematica.

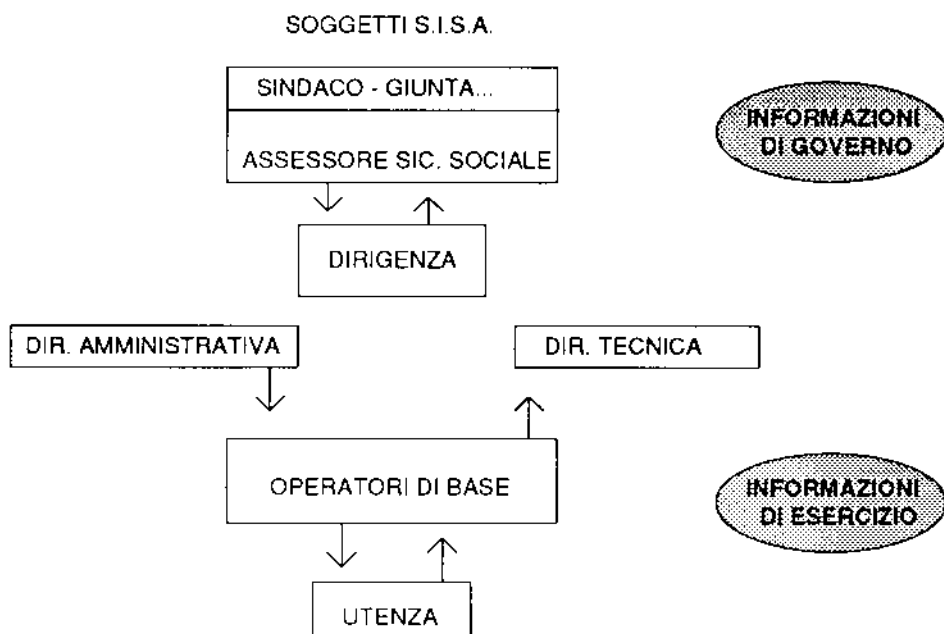
Da ultimo la recente legislazione sul volontariato, sulla cooperazione sociale, sulla tossicodipendenza, sul nuovo processo penale minorile, sull'handicap, sulle autonomie locali legittima e incentiva una serie di nuovi soggetti ad entrare da co-protagonisti nel sistema dei servizi e quindi a produrre azioni e a condividere, utilizzare e gestire le informazioni sul loro operato.

Vedremo quindi come nelle due esperienze considerate questi aspetti abbiano in diversa misura orientato l'azione di ricerca e sperimentazione.

2. SOGGETTI PRODUTTIVI DI CONOSCENZA

I soggetti che nelle due esperienze sono entrati in gioco hanno un comune denominatore: un progetto di cambiamento professionale e di servizio. In entrambi i casi il responsabile politico, la dirigenza, gli operatori hanno scelto di costruire nuove condizioni per gestire le informazioni di servizio. Ma, proprio decidendo questo, sono stati aiutati a rendersi conto come una prima e fondamentale conseguenza della loro scelta fosse rappresentata dalla necessità (non eludibile) di ripensare anche le modalità organizzative e decisionali del servizio stesso.

Nel caso del primo Comune questo ha significato considerare attentamente i soggetti chiamati in gioco nella costruzione e gestione del sistema informativo socio-assistenziale (SISA).



L'analisi dei soggetti mette in evidenza due livelli di fabbisogno informativo, sulla base della complementarietà tra informazioni di esercizio e informazioni di governo.

Nel caso del secondo Comune questo ha significato vedere in filigrana il progetto di documentazione e valutazione professionale in un più ampio impegno di ristrutturazione del servizio stesso in termini organizzativi e gestionali, con particolare riferimento ai servizi per anziani.

In particolare si è trattato di capire se il processo di riorganizzazione e di decentramento del servizio sociale comunale aveva influenza sulla qualità degli interventi, tenendo conto dei seguenti aspetti:

- l'offerta si è andata nel tempo articolando e differenziando (attualmente gli interventi per anziani assumono la forma di prestazioni del servizio sociale professionale, di assistenza

- economica, di ricoveri in servizi residenziali, di assistenza domiciliare, soggiorni estivi, telesoccorso...);
- con la riorganizzazione dei servizi tutte le decisioni, anche di tipo economico, vengono gestite a livello decentrato dagli operatori di zona (entro limiti di budget predefiniti);
 - i ricoveri in casa di riposo ed altri servizi non sono più gestiti solo in via amministrativa ma anche sotto forma di processo di aiuto curato dal servizio sociale professionale articolato in diverse fasi (analisi del bisogno, valutazione del rischio, definizione del problema...);
 - più di metà del bilancio dell'assessorato è destinato agli interventi per anziani;
 - si rende necessaria una qualificazione della spesa a fronte di tagli crescenti di bilancio e al tendenziale aumento della domanda;
 - l'assistenza domiciliare è gestita tramite convenzioni con cooperative e presenta costi crescenti, con relativi problemi di qualificazione e controllo;
 - la legge 266/91 sul volontariato ha aperto nuovi spazi di azione e di rapporto fra Amministrazione comunale e gruppi organizzati a fini di solidarietà sociale;
 - è in atto un processo di informatizzazione di tutti gli uffici comunali e quindi anche del settore servizi sociali, con interconnessioni fra vari comparti (anagrafe, contabilità...).

A fronte del quadro appena delineato si ricava intuitivamente che i soggetti non sono solo quelli interni all'amministrazione, in quanto intervengono a comporlo anche soggetti esterni alla pubblica amministrazione (professionali e non professionali) e soggetti esterni che chiedono di essere aiutati (gli utenti) e che, insieme con gli operatori, producono le informazioni necessarie alla messa in atto del processo di aiuto.

3. IL PERCORSO DI ELABORAZIONE E SPERIMENTAZIONE

Un carattere comune alle due esperienze è rappresentato dal processo di negoziazione che ha reso possibile la costruzione delle condizioni necessarie per lo sviluppo del progetto. Questo ha comportato una fase preliminare di socializzazione delle motivazioni del progetto e di elaborazione partecipata per condividere responsabilità su di esso. In questa logica sono stati

chiamati in causa diversi interlocutori che hanno analizzato i problemi, soppesato le difficoltà, elaborato criteri comuni per operare.

Un terreno di confronto e di scambio privilegiato è stato quello fra operatori tecnici e amministrativi. La domanda che l'ha accompagnato può essere riassunta così:

- quali caratteristiche devono avere le informazioni per soddisfare esigenze comuni;
- quali percorsi devono fare per facilitare la produzione di decisioni.

Un modo per dare risposte a queste questioni è stato individuato intervenendo nella struttura stessa del processo formativo, dando cioè ad esso una forma flessibile e articolata con diverse situazioni: i momenti strutturati tramite presenza di esperti esterni accompagnati con momenti di elaborazione comune, facilitati dai responsabili della formazione.

L'elemento di continuità fra i primi e i secondi è stato rappresentato, nel caso del primo Comune, da un impegno di sperimentazione sul campo. In questo modo la formazione si è innestata nel processo lavorativo ponendo ad esso interrogativi che solo nel lavoro quotidiano potevano trovare risposta.

In particolare sono due fattori che hanno giocato un ruolo fondamentale agli effetti della produzione di risultati: il tempo e le forme di documentazione.

Il tempo è stato gestito oltre la logica di breve periodo ed è stato scandito con situazioni valutative. Il secondo, la documentazione, ha rappresentato la base per le forme di analisi, di confronto e di valutazione.

A partire da queste premesse, nel corso del progetto i contenuti formativi proposti hanno via via centrato gli investimenti sull'analisi della produttività interna (criteri di analisi, voci di codifica, schemi di cartella...), in vista di generalizzarne gli aspetti più significativi e renderli operanti su scala corrente.

Un utile supporto all'esperienza e alla sperimentazione è stato rappresentato dai momenti di assistenza tecnica forniti al singolo e al piccolo gruppo nelle fasi di elaborazione. Essa ha permesso di:

- fare un'analisi del contesto organizzativo;
- identificare i soggetti che interagiscono con l'informazione sociale;

- scegliere un modello di S.I.S.A. più confacente all'attività del servizio;
- definire il percorso dell'informazione;
- condividere un linguaggio tecnico-professionale;
- mettere a punto strumenti cartacei (cartella sociale) per l'archiviazione delle informazioni.

Nel caso del secondo Comune la fase di negoziazione e di condivisione ha visto in gioco interlocutori molto diversi fra loro, per ente di appartenenza, per competenza istituzionale, per posizione organizzativa e per competenza tecnico-professionale.

L'analisi ha toccato una parte degli aspetti appena indicati, con particolare riferimento a due condizioni: la fase di riorganizzazione tuttora in corso e la fase di elaborazione del programma informatico in buona parte compiuta ma non ancora tarata sulle esigenze tecnico professionali del servizio.

Vediamo nella sezione successiva alcuni risultati prodotti dalle due esperienze.

4. ALCUNI RISULTATI

4.1. *Comune n. 1*

Un primo risultato è rappresentato dalla condivisione di un modello entro cui produrre e gestire le informazioni di servizio. E' un modello che tiene conto della particolare situazione del servizio, in cui alcune competenze sono state delegate all'USL mentre altre sono gestite dal Comune. La successiva scheda illustra il percorso e le relazioni produttive della documentazione.

Una fase fondamentale del lavoro si è centrata sulla condivisione di un linguaggio comune per registrare le informazioni, soprattutto per quanto riguarda: la valutazione della condizioni alloggiative, la tipologia dell'utente, il tipo di richiesta presentata al servizio, la diagnosi sociale, il tipo di erogazione e/o di prestazione professionale messa in atto.

Gli strumenti per fare questo sono sintetizzati nella cartella sociale, che si compone di:

- inserto professionale;
- inserto amministrativo;
- domanda utente;

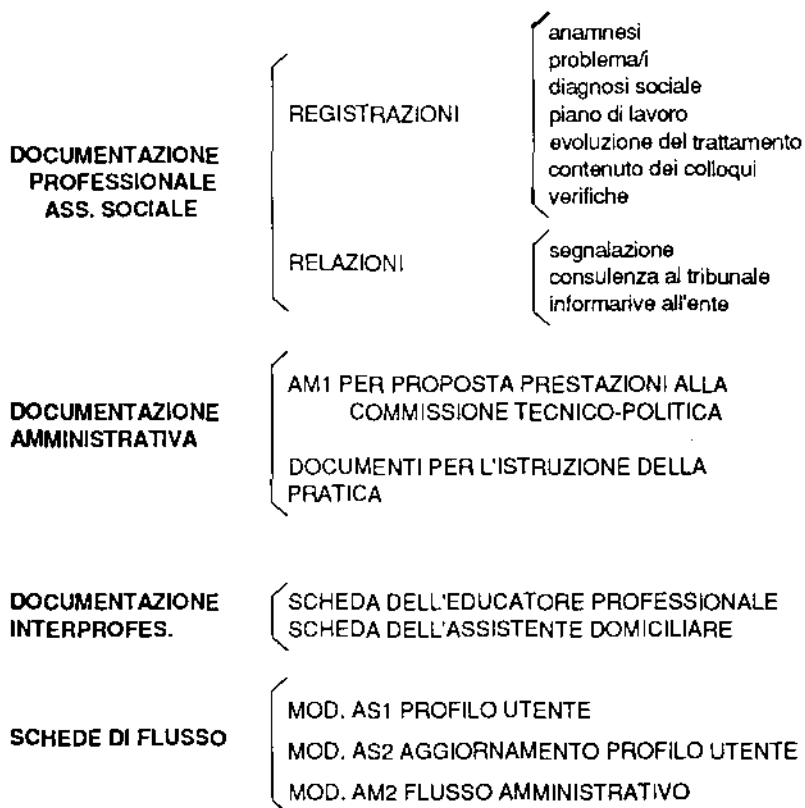
- scheda di aggiornamento;
- schedina utente;

in stretto raccordo con:

- registro di attività mensile;
- relazione di servizio;
- verbale della commissione.

La struttura della cartella sociale elaborata, tiene conto dell'esperienza dell'USL 10/D di Firenze e si compone di diverse parti come risulta dalla successiva tabella.

STRUTTURA della CARTELLA SOCIALE



4.2. Comune n. 2

Nell'esperienza del secondo Comune le istanze valutative hanno sollecitato una maggiore attenzione al processo di documentazione connesso con gli aspetti tecnico-professionali del lavoro dell'assistente sociale, in questo forzati dalla concomitante introduzione di due nuove posizioni professionali, l'assistente sociale coordinatore di zona e il segretario del centro sociale: il primo con funzioni anche gestionali (ad es. in ordine alla gestione e controllo del budget di zona) il secondo con funzioni di segreteria e di prima documentazione amministrativa.

In particolare si è notato come la posizione del segretario del centro sociale portasse inevitabilmente a modificare il processo lavorativo dell'assistente sociale, introducendo ad esempio il colloquio su appuntamento e intervenendo in sede preliminare sulla raccolta di alcune informazioni generali riguardanti la persona, entrando in questo modo in una situazione di primo rapporto con l'utenza.

Tenendo conto di questi aspetti, oltre che di quelli richiamati in precedenza (riorganizzazione complessiva dei servizi e informatizzazione delle procedure), il progetto ha fatto propria la necessità di entrare nel merito di questo quadro, accettando di operare in una situazione in evoluzione e dai confini non ancora ben definiti.

Alcuni problemi che hanno fatto da guida all'analisi sono stati posizionati all'interno delle modalità di funzionamento dei servizi per capire:

- le caratteristiche della domanda in ingresso e degli utenti che ne sono portatori;
- il processo di analisi e di valutazione della domanda;
- gli elementi costitutivi del piano di intervento sia in sede di definizione che in sede di attuazione;
- la coerenza fra i bisogni evidenziati e i servizi attivati per evidenziarne gli scarti quantitativi e qualitativi;
- le modificazioni dei bisogni ed eventualmente della condizione di vita dell'utente a seguito dell'intervento.

Un secondo esito che merita di essere richiamato in questa sede è rappresentato dall'analisi del lavoro dell'assistente sociale ai fini della sua produttività informativa e valutativa.

Il lavoro è stato considerato relativamente ai tre momenti fondamentali di:

- analisi della domanda;
- piano di lavoro;
- gestione dell'intervento.

La fase di analisi della domanda è stata caratterizzata sulla base del passaggio dalla «domanda» al «problema». Se questo passaggio è frutto di una mediazione professionale molto spesso il «problema» si caratterizza in termini sostanzialmente diversi dalla domanda portata al servizio.

Si tratta allora di capire come documentare tutto questo, integrando le istanze della documentazione amministrativa, che in quanto tale non assume la differenza fra «domanda» e «problema» e si preoccupa fundamentalmente di capire se la domanda è di per sé legittima e se ricorrono le condizioni di merito per soddisfarla.

La fase di piano di lavoro, a fini documentativi è stata descritta sulla base di quattro parametri:

- la definizione del problema;
- la individuazione dei rischi;
- l'analisi delle risorse e dei vincoli;
- le azioni caratterizzanti il processo di aiuto.

La gestione dell'intervento, in una logica di produzione informativa è stata caratterizzata come registrazione di azioni e scostamenti, in una logica di monitoraggio e controllo.

La funzione di valutazione è stata distribuita lungo tutto l'asse evolutivo delle tre fasi, sulla base di uno percorso al cui interno la documentazione stessa alimenta la personalizzazione del processo di aiuto.

5. CONDIZIONI PER RADICARE I RISULTATI

Le due esperienze descritte si sono poste in modo diverso il problema di come documentare e rendere persistenti i risultati prodotti dagli operatori. Si è infatti visto che anche quando si può disporre di una volontà politica, direzionale e professionale non si è

ancora garantiti che quanto sarà prodotto troverà poi un suo utilizzo a regime nel servizio.

Questo possibile esito è anzitutto attribuibile alle frequenti perturbazioni che rendono instabile e precario il quadro operativo dovute a: cambio di assessori, cambio della dirigenza (per spostamento, pensionamento o altro), cambiamenti nel gruppo degli operatori, altri fattori intervenienti (non disponibilità di modulistica comune, non disponibilità di strumentazioni informatiche ...).

All'interno di queste difficoltà vanno considerate alcune resistenze, caratterizzabili in termini di:

- sfiducia motivata da precedenti esperienze progettuali in cui le promesse non sono poi state mantenute;
- difficoltà a sostenere percorsi elaborativi in cui i risultati non sono visibili nel breve periodo;
- scarsa disponibilità a produrre uno sforzo elaborativo e progettuale, stanti carichi di lavoro eccessivi e il perdurare dell'emergenza;
- la scarsa capacità di vedere il proprio cambiamento in modo complementare ai cambiamenti a cui i colleghi e l'organizzazione ai vari livelli devono sottoporsi;
- la scarsa attitudine culturale a pensare un cambiamento meglio conseguibile insieme alle persone destinatarie del servizio, che in modo diretto e indiretto possono facilitarlo.

A fronte di queste difficoltà possono essere richiamati due fattori facilitanti il cambiamento atteso, in quanto incentivanti il lavoro comune.

Il primo nasce dalla consapevolezza che i rapporti fra i soggetti (istituzionali e professionali) del sistema dei servizi stimolano la domanda di crescita professionale. Il secondo è insito nella crescita qualitativa della domanda (e dell'utenza), che sempre più spesso, insieme con i propri bisogni, cerca di far valere anche i propri diritti sociali.

Tutto questo evidenzia, nelle due esperienze considerate, la rilevanza etica, oltre che professionale, di un impegno per il cambiamento, i cui benefici sono distribuibili sul versante istituzionale e professionale, ma sono anche e soprattutto rilevabili a vantaggio delle persone destinatarie del servizio.