

**Elaborato Gruppo di Lavoro
“Art 10 - Professionalità – Autonomia”**

Marzo 2015/Settembre 2017

**L’Autonomia Professionale
dell’assistente sociale
all’interno degli
Uffici per l’Esecuzione Penale Esterna**

Premessa	pag. 2
Capitolo 1: L’UEPE e ruolo dell’Assistente Sociale	pag. 2
Capitolo 2: L’autonomia professionale	pag. 4
Capitolo 3: La responsabilità del procedimento amministrativo	pag. 7
Capitolo 4: Inquadramento contrattuale dell’AS all’interno degli UEPE	pag. 14
Capitolo 5: L’autonomia professionale all’interno dell’UEPE	pag. 16
Capitolo 6: Conclusioni	pag. 22
Bibliografia	pag. 24

**Ada Galota
Alessandra De Marzo
Alessandra Maneschi
Angela Netti
Claudia Infranca
Corradin Roberta**

Art. 10 Codice Deontologico del 2009

**“L’esercizio della professione si basa su fondamenti etici e scientifici,
sull’autonomia tecnico-professionale, sull’indipendenza di giudizio
e sulla scienza e coscienza dell’assistente sociale.**

**L’assistente sociale ha il dovere di difendere la propria autonomia da pressioni e
condizionamenti,
qualora la situazione la mettesse a rischio”¹**

Premessa

Il gruppo di lavoro “Art. 10” nasce dall'esigenza di approfondire la tematica dell'autonomia professionale così come delineata dall'articolo 10 del Codice Deontologico, nella realtà lavorativa degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Ministero della Giustizia; Uffici che, in questo momento storico, stanno subendo cambiamenti radicali sotto l'aspetto organizzativo e operativo.

Capitolo 1: L'UEPE e ruolo dell'Assistente Sociale

Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (ex Centri di Servizio Sociale per Adulti) sono stati istituiti dall'art. 72 della Legge 26 luglio 1975 n. 354 e succ. modifiche, e sono Uffici periferici del Ministero della Giustizia, transitati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al nuovo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, con DPCM del 15/06/2015.

Dal 1975, anno di costituzione dei Centri di Servizi Sociali per Adulti (CSSA), poi divenuti Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna (2005), gli UEPE *“hanno oggi il compito istituzionale previsto dalla normativa (art. 72 Ordinamento Penitenziario e art. 464 Codice di Procedura Penale) di predisporre e gestire programmi trattamentali in grado di disegnare percorsi di responsabilizzazione e di reinserimento, che tengano conto da un lato dei bisogni/problematiche dell'autore di reato, dall'altro della necessità di valutare il livello di rischio, nella consapevolezza che gli operatori di probation sono chiamati, essi stessi, a contribuire alla sicurezza della comunità.”*²

Nello specifico hanno le seguenti competenze:

- attività di aiuto e controllo delle persone sottoposte alla messa alla prova e all'affidamento in prova al servizio sociale e di sostegno dei detenuti domiciliari;
- esecuzione del lavoro di pubblica utilità e delle sanzioni sostitutive della detenzione;
- attività di indagine sulla situazione individuale e socio – familiare nei confronti dei soggetti che chiedono di essere ammessi alle misure alternative alla detenzione e alla messa alla prova;
- su richiesta della magistratura di sorveglianza, le inchieste al fine dell'applicazione, modifica, proroga o revoca delle misure di sicurezza;
- attività di consulenza agli istituti penitenziari per favorire il buon esito del trattamento penitenziario.³

Attualmente su tutto il territorio nazionale sono presenti Uffici Interdistrettuali e Distrettuali di Esecuzione Penale Esterna per un totale di circa 1000 assistenti sociali operativi.

Per quanto concerne l'aspetto organizzativo, si evidenzia che le figure professionali che rispondono al mandato istituzionale di cui sopra appartengono tutti alla professione dell'assistente sociale: funzionari di servizio sociale, capo area di s.s., esperti di servizio sociale in forza con contratto di liberi professionisti ed il direttore/dirigente.

Inoltre, vi sono esperti psicologi e di altri operatori: amministrativi, contabili, polizia penitenziaria, educatori che svolgono mansioni di supporto all'area di servizio sociale.

L'appartenenza delle varie figure gerarchiche alla stessa professionalità permette la condivisione di un linguaggio professionale comune e specifico, nel raggiungimento della mission del servizio e nella gestione del caso singolo.

Se tale condivisione non è accompagnata dal rispetto dei reciproci ruoli, può crearsi un conflitto con ricadute sull'autonomia professionale.

La domanda di questo gruppo è: quanto il dirigente/direttore può entrare nell'operato del dipendente assistente sociale con un controllo tecnico di metodo e di merito?

² Circolare Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria 3661/6111 del 5/03/2015.

³ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_3.wp aggiornato all'8/04/2015.

Un quesito simile è stato posto nel 2010 dai colleghi dell'UEPE di Catania⁴, ma non si ha notizia in merito ad un significativo seguito della questione.

Il gruppo ha cercato testi, riferimenti legislativi e contributi inerenti al tema dell'autonomia professionale, giungendo a constatare che la bibliografia è scarna e limitata all'enunciazione di principi senza una declinazione nella pratica.

Successivamente, il gruppo ha posto dei quesiti al legale consulente del CROAS Lombardia ed ha effettuato un percorso di consulenza, strutturato in tre incontri, ai quali hanno preso parte funzionari di servizio sociale ed esperti di servizio sociale, operanti negli UEPE della Regione Lombardia.

Il presente elaborato racchiude il lavoro svolto e richiama le argomentazioni più significative rilevate nella ricerca bibliografica del gruppo, effettua una precisazione sulla responsabilità del procedimento amministrativo per poi scendere nella pratica degli UEPE, riassume le riflessioni del gruppo e propone una definizione di "Autonomia Professionale" con la declinazione di strategie da attuare a tutela della stessa.

4

[4 http://www.polpeniulcatania.nelsito.it/u/downloads/201010B.pdf](http://www.polpeniulcatania.nelsito.it/u/downloads/201010B.pdf)

Capitolo 2: L'autonomia professionale

“[...] Gli enti pubblici e privati datori di lavoro degli Assistenti Sociali non possono imporre al professionista di modificare le sue valutazioni, poiché queste positive o negative, si presumono espresse in base all'autonomia tecnico professionale garantita dall'art 1 della L. n.84” (parere del Legale dell'Ordine Nazionale degli assistenti sociali).⁵

La Legge 84/1993 che ordina la professione dell'assistente sociale all'art. 1. cita: “L'assistente sociale opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio e può svolgere attività didattico – formative”.⁶

Di seguito la comparazione tra i tre codici deontologici e come si è modificato l'art. 39 oggi inserito nell'art. 50:

CODICE DEONTOLOGICO DEGLI ASSISTENTI SOCIALI	CODICE DEONTOLOGICO DELL'ASSISTENTE SOCIALE	CODICE DEONTOLOGICO DELL'ASSISTENTE SOCIALE
Roma 18 aprile 1998	6 aprile 2002	17 luglio 2009
<p>Art. 39 Nel caso in cui non esista un ordine funzionale gerarchico della professione, l'assistente sociale risponde ai responsabili dell'organizzazione di lavoro per gli aspetti amministrativi.</p>	<p>Art. 50 Nel caso in cui non esista un ordine funzionale gerarchico della professione, l'assistente sociale risponde ai responsabili dell'organizzazione di lavoro per gli aspetti amministrativi, salvaguardando la sua autonomia tecnica e di giudizio.</p>	<p>Art. 50 Il rapporto gerarchico funzionale tra colleghi risponde a due livelli di responsabilità: verso la professione e verso l'organizzazione e deve essere improntato al rispetto reciproco e delle specifiche funzioni. Nel caso in cui non esista un ordine funzionale gerarchico della professione, l'assistente sociale risponde ai responsabili dell'organizzazione di lavoro per gli aspetti amministrativi, salvaguardando la sua autonomia tecnica e di giudizio.</p>

Tinina Amedei, assistente sociale e formatrice, nel 2002 nel libro “La leva di Archimede” interpretava l'art. 39 del vecchio codice deontologico, oggi diventato art. 50, nei seguenti termini: “Risulta evidente, in lettura estensiva, che se la dipendenza gerarchica è con un responsabile dirigente appartenente alla stessa professionalità dell'assistente sociale il controllo può e deve essere anche un controllo di merito”⁷.

In base alla nuova stesura del Codice Deontologico del 2009, l'interpretazione di Tinina Amedei condivisa anche da Gloria Pieroni (assistente sociale presso un UEPE d'Italia e formatrice)⁸ è superata, in quanto all'art. 50 si evidenzia come il “rapporto gerarchico tra colleghi risponde a due livelli di responsabilità: verso la professione e verso l'organizzazione e deve essere improntato al rispetto reciproco e delle specifiche funzioni”.

⁵ www.serviziosocialifamiglia.brescia.it/upload/provinciadibrescia_pianodiziona/gestionedocumentale/SLIDE%20quesiti%20G1%20Filippini_784_4252.pdf: “Deontologia e responsabilità professionali dell'assistente sociale” Laboratorio di formazione per assistenti sociali Brescia - 2012 – Studio BIFI: Parere legale dell'Ordine Nazionale degli AS.

⁶ Legge 23 marzo 1993, n.84 Ordinamento della professione di Assistente Sociale e istituzione dell'Albo Professionale.

⁷ a cura di A. Tamburini, Tinina Amedei: “La leva di Archimede. Il codice deontologico dell'assistente sociale”, Franco Angeli, 2002: pag 123.

⁸ <http://www.formarsi.istitutodeglinnocenti.it/pdf/codice%20deontologico%20e%20responsabilit%C3%A0%20pro.%20Pieroni%2011.05.12.pdf>: relazione del 14/09/2012 di Gloria Pieroni su “Aspetti deontologici della professione dell'assistente sociale: responsabilità professionali, disciplinari, civili e penali”, che sostiene “se Dirigente/responsabile è assistente sociale: può esercitare sull'operato del dipendente assistente sociale controllo tecnico di merito e di metodo.

Il gruppo ritiene condivisibile l'interpretazione di Simonetta Filippini e ed Elisabetta Bianchi che specificano “qualora il/la responsabile del servizio abbia la qualifica di assistente sociale e rivesta, all'interno dell'organizzazione, quel ruolo, il rapporto deve essere basato sul rispetto delle specifiche funzioni e competenze. La strategia che si sottende è quella della ricerca di spazi d'interlocuzione e spiegazione dei motivi dei criteri che rendono plausibile le scelte professionali. Qualora il/la responsabile non abbia il titolo di assistente sociale, si risponde solo gli aspetti di carattere amministrativo relativi alle scelte compiute”⁹.

“La soluzione di eventuali controversie tra il dirigente/responsabile, che è anche responsabile del procedimento e, magari, assistente sociale, e l'operatore di base assistente sociale, che non è certamente responsabile del procedimento, trova soluzione nelle previsioni del Codice deontologico, perché non si pone un problema di invasione “normativa” di competenze e/o ruoli, ma un problema di rapporto tra professionisti omologhi, incardinati nella stessa pubblica amministrazione.”¹⁰

Per approfondire il tema dell'autonomia professionale si sono analizzati gli aspetti che sostanziano e caratterizzano la professione.

L'Art. 10 del Codice Deontologico recita “L'esercizio della professione si basa su:

- 1) Fondamenti etici e scientifici
- 2) sull'Autonomia tecnico-professionale
- 3) sull'indipendenza di giudizio
- 4) sulla scienza e coscienza dell'assistente sociale.

L'assistente sociale ha il dovere di difendere la propria autonomia da pressioni e condizionamenti, qualora la situazione la mettesse a rischio”.

La **Coscienza** è ciò che di personale l'assistente sociale porta nell'agire professionale ed è legata alla consapevolezza: della propria competenza, delle proprie capacità, delle proprie responsabilità, delle conseguenze delle proprie decisioni e delle conseguenze del proprio operato.

La Coscienza dell'operatore rappresenta uno degli aspetti che può indurre ad assumere una posizione di contrapposizione nei confronti del superiore gerarchico, nel caso in cui ritenga che gli aspetti sostanziali della professione, sopracitati, non vengano adeguatamente riconosciuti dal superiore stesso.

Il problema si origina laddove non vi sia riconoscimento e rispetto dei ruoli. Quando la comunicazione è assente e/o disfunzionale e non consente un positivo confronto, la contrapposizione può giungere ad un'esplicita conflittualità.

È necessario che l'assistente sociale, così come il dirigente, oltre che consapevoli della specificità del **contesto organizzativo** in cui operano e del **mandato istituzionale** dell'Ente, siano anche in grado di coniugare questi aspetti con il **mandato professionale**.

L'art. 49 del Codice Deontologico, enuncia: “**L'assistente sociale che svolge compiti di direzione o coordinamento è tenuto a rispettare e sostenere l'autonomia tecnica e di giudizio dei colleghi, a promuovere la loro formazione, la cooperazione e la crescita professionale, favorendo il confronto fra professionisti. Si adopera per promuovere e valorizzare esperienze e modelli innovativi d'intervento, valorizzando altresì l'immagine del servizio sociale, sia all'interno, che all'esterno dell'organizzazione**”.

In un ambito peculiare come quello dei servizi sociali della giustizia appare fondamentale porre costante attenzione per evitare un eccessivo irrigidimento dell'operatività, un agire esclusivamente volto all'adempimento formale che vada a discapito dell'efficienza del servizio, della efficacia del

⁹ Filippini, Bianchi: “Le responsabilità professionali dell'assistente sociale”, Carrocci Faber, 2013: pag. 110-111

¹⁰ Parere del legale consulente del CROAS Lombardia Avv. M. Gioncada novembre 2015 al quesito posto dal Gruppo Art. 10

risultato, della qualità della risposta al committente ed inadeguata alla reale situazione dell'utenza. Il verificarsi nella quotidianità operativa dei rischi prospettati è inevitabile causa di frustrazione della professionalità dell'operatore.

Vale la pena ricordare che *“l'assistente sociale è chiamato a difendere l'autonomia tecnico-professionale e l'indipendenza di giudizio”*¹¹; il primo strumento che ha l'operatore per farlo è la propria competenza professionale, la capacità di argomentare scelte operative e valutazioni e, quindi, la capacità di assumersi **Responsabilità di giudizio**.

Ancora una volta appare evidente come eventuali divergenze di giudizio possano essere superate solo con il riconoscimento delle diverse competenze e della professionalità altrui, unitamente alla volontà di dialogo e confronto.

Sull'ascolto ed il riconoscimento dell'altro ci viene in soccorso anche l'art. 9 del Codice Deontologico, che recita *“nell'esercizio delle proprie funzioni l'assistente sociale, consapevole delle proprie convinzioni ed appartenenze personali, non esprime giudizi di valore sulle persone in base al loro comportamento”*. Anche da qui appare chiaro che un'eventuale attività di controllo tecnico/supervisione sull'operato dell'assistente sociale non possa mai in alcun modo sconfinare oltre l'operatività sul caso, giungendo ad un giudizio personale.

Questo è infatti un aspetto che, se non adeguatamente governato/gestito dalla direzione è destinato ad interferire con una sana e rispettosa comunicazione e ad incrementare la conflittualità.

L'ultimo aspetto che appare utile affrontare non è scollegato dall'autonomia e responsabilità professionale. L'art. 46 del Codice enuncia: *“L'assistente sociale non deve accettare o mettersi in condizioni di lavoro che comportino azioni incompatibili con i principi e le norme del Codice o che siano in contrasto con il mandato sociale o **che possano compromettere gravemente la qualità e gli obiettivi degli interventi** o non garantire rispetto e riservatezza agli utenti ed ai clienti”* e l'art. 14 *“L'assistente sociale deve salvaguardare gli interessi ed i diritti degli utenti e dei clienti”*.

Questo è un altro aspetto che ben richiama i discorsi prima anticipati, relativi alla **Coscienza** dell'assistente sociale ed al senso di **Responsabilità professionale**. Coerente appare, quindi, l'argomentazione di un operatore che non condivida la richiesta di un superiore gerarchico di eseguire, ad esempio, ad un mero adempimento formale, chiedendo il riconoscimento della propria autonomia e responsabilità professionale nel decidere di poter/non poter rispondere, di non avere i tempi tecnici per procedere o di avere la necessità di predisporre ulteriori interventi; ciò allo scopo di assumersi **Responsabilità di giudizio**.

11

Art. 10 Codice Deontologico AS 2009.

Capitolo 3: La responsabilità del procedimento amministrativo di avv. M. Gioncada¹²

La figura del **responsabile del procedimento** è stata introdotta per la prima volta con la legge 7 agosto 1990, n. 241, di riforma del rapporto tra amministrazione e cittadino, che, tra gli altri istituti, ha codificato il riconoscimento di un singolo funzionario dotato di un'autonomia, e quindi responsabilità, ben precise.

La figura del responsabile del procedimento ha una valenza sia interna sia esterna.

Interna per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa ovvero l'individuazione di un soggetto che rappresenta un ufficio ed è in grado di relazionarsi con altri uffici o altre amministrazioni, esterna per quanto riguarda il contatto e il rapporto tra il cittadino (utente) e la pubblica amministrazione¹³.

La funzione di responsabile del procedimento è strumentale all'applicazione degli istituti di semplificazione e partecipazione previsti dal legislatore, attendendo alla comunicazione di avvio del procedimento, alla garanzia degli interventi partecipativi dei soggetti interessati, all'indizione delle conferenze dei servizi, l'acquisizione di autocertificazioni, ecc.

Trattasi dunque di una figura organizzativa centrale, perno dell'intero procedimento amministrativo. Il profilo organizzativo delle disposizioni è rinvenibile nell'obbligo in capo a ciascuna pubblica amministrazione di: - determinare **l'unità organizzativa responsabile del procedimento** (art. 4); - in seno a detta unità, individuare la persona fisica responsabile del procedimento stesso (art. 5).

Il primo passaggio essenziale che ogni amministrazione deve porre in essere, ove non prestabilito da legge o da regolamento, è determinare l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, di ogni adempimento formale, nonché dell'adozione del provvedimento finale (Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 11779/2007).

La l. n. 241/1990 non dà una definizione di unità organizzativa: si ritiene oggi che detta locuzione ricomprenda qualunque articolazione amministrativa. In tal modo l'unità organizzativa varia a seconda della complessità della struttura di ciascun ente, al quale spetta predeterminarla, così consentendo la corretta applicazione della l. n. 241/1990 in ogni pubblica amministrazione, assumendo diverse denominazioni in relazione al complesso amministrativo interessato (sezione, dipartimento, direzione, divisione, ecc.)¹⁴

Riguardo alla **forma giuridica dell'atto di individuazione dell'unità organizzativa**, il Consiglio di Stato ha stabilito che l'atto debba avere natura regolamentare (Cfr. Cons. St., Ad. Gen., 22-11-1991, Par. n. 141): l'amministrazione, infatti, non procede, generalmente, designazione dell'unità organizzativa volta per volta, ma definisce *ex ante* l'unità organizzativa che gestirà tutti i procedimenti di una specifica categoria.

A ben vedere, oggi si sostiene che l'individuazione dell'unità organizzativa possa avvenire tramite legge o regolamento, senza che ciò incida sulla possibilità per la pubblica amministrazione di creare nuovi uffici titolari di nuove competenze.

La mancata individuazione dell'unità organizzativa può determinare effetti (interni) di tipo sanzionatorio, mentre nei confronti dei terzi si deve ritenere che si possa far riferimento ai doveri tipici di ogni unità che abbia la competenza ad emanare il provvedimento finale come stabilito dalla legge. Nel caso, poi, che non vi sia stata una designazione legislativa, si potrà ricorrere a previsioni di chiusura e finanche a principi generali al fine di individuare l'organo competente¹⁵.

Dopo aver individuato l'unità organizzativa è necessario nominare, in seno alla stessa, la persona fisica responsabile del procedimento.

¹² Parere del legale consulente del CROAS Lombardia Avv. M. Gioncada novembre 2015 al quesito posto dal Gruppo Art. 10

¹³ In questo senso, come evidenziato dal Consiglio di Stato in sede di parere sul d.d.l., "la norma - com'è chiaro - tende, da un lato, ad offrire al cittadino interessato un preciso interlocutore con cui dialogare nel corso del procedimento e, dall'altro, a rendere concreta la responsabilità dei pubblici funzionari, evitando che questa sfumi nell'ambito dell'apparato o si nasconda dietro l'autorità di vertice"

¹⁴ La dottrina è tuttora divisa tra modello monistico e pluralistico dell'unità organizzativa, ma è argomento di nessuna rilevanza ai fini del presente parere.

¹⁵ Così Zito A., Art. 6 lett. e Compiti del responsabile del procedimento, in Paolantonio N. - Police A. - Zito A. (a cura di), La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulle leggi n. 241/90 riformata delle leggi n. 15/2005 e 80/2005, Torino, 2005.

Ai sensi dell'art. 5 co. 1 della l. n. 241/1990, delineata l'unità responsabile del procedimento, il dirigente di quest'ultima procede ad assegnare direttamente a sé stesso, ovvero a un dipendente appartenente alla medesima unità, la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento relativo al procedimento, ed eventualmente dell'adozione del provvedimento finale.

Si procede in questo modo, attraverso la nomina di una persona fisica responsabile del procedimento, ad attuare la personalizzazione dell'attività amministrativa di cui si è già detto.

Il dirigente dell'unità organizzativa gode di un'ampia discrezionalità nella scelta del responsabile, infatti l'art. 5 del d.lgs. n. 165/2001, dispone che: *“le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”*.

Dunque, l'atto con il quale il dirigente assegna ad un suo sottoposto l'incarico, è un atto amministrativo motivato, che può assumere le forme di decreto, circolare, ordine di servizio ovvero istruzioni ad hoc. L'atto di nomina può avvenire anche tramite criteri automatici, assumendo, così, la qualifica di atto amministrativo di carattere generale. In questo modo, al determinarsi di specifici presupposti, sarà noto *ex ante* il soggetto che assumerà la veste di responsabile del procedimento.

Molto discussa è stata la questione della riconducibilità dell'atto di nomina del responsabile all'istituto della **delega amministrativa**. In particolare ci si è chiesti se l'atto di nomina del responsabile, come effettuato dal dirigente preposto all'unità organizzativa, fosse identificabile nella **delega di funzioni**.

Come noto, attraverso la delega di funzioni, il titolare di un potere trasferisce ad un organo diverso della stessa amministrazione (delega interorganica) ovvero di una amministrazione diversa (delega intersoggettiva), l'esercizio del suo potere con conseguente trasferimento della connaturata responsabilità dell'adozione del provvedimento finale.

Altra ipotesi di delega amministrativa è quella **di firma**, la quale però è semplicemente un'autorizzazione con la quale il delegante (dirigente) designa un dipendente che firmi il provvedimento finale al suo posto.

In tal caso, è evidente che la responsabilità del dirigente delegante in ordine all'atto finale resta piena.

La giurisprudenza maggioritaria (Cfr., ex multis, T.A.R. Liguria n. 979/2006; T.A.R. Piemonte n. 1065/2013) ha affermato che l'atto di designazione non può essere assimilato all'istituto della delega di funzioni, poiché la nomina comporta di per sé solo l'esercizio di attività istruttoria e non anche l'emanazione del provvedimento finale, per il quale, viceversa, è necessaria proprio una specifica delega (Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 4653/2005), che si aggiunge all'atto amministrativo di nomina ex art. 5 co. 1 della l. n. 241/1990 (contra, T.A.R. Liguria, n. 1775/2007).

La competenza ad emanare il provvedimento finale, e conseguentemente la responsabilità dello stesso, **non può** discendere automaticamente dalla nomina del soggetto come responsabile del procedimento, potendo tra l'altro, l'operatività della delega di funzioni considerarsi solo nei casi espressamente previsti dalla legge.

È stato infatti affermato che *“il responsabile del procedimento, se non coincidente con il dirigente, non può legittimamente assumere il provvedimento finale positivo o negativo che sia <...>, se non ne è stato espressamente autorizzato dal dirigente in sede di nomina, atteso il tenore testuale del richiamato art. 4 della l. n. 241/1990, nella parte in cui prevede quale meramente eventuale detta competenza aggiuntiva rispetto a quella da ritenersi tipica e consistente nella mera istruttoria del relativo procedimento”* (Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 4653/2005).

Si ritiene quindi **necessario il provvedimento formale di nomina del soggetto quale responsabile del procedimento amministrativo** con potere di rilascio del provvedimento finale.

Riguardo all'**inquadramento del dirigente e del responsabile** nell'unità organizzativa, si ritiene oggi che a capo dell'unità organizzativa possa prefigurarsi un soggetto anche non appartenente al ruolo dirigenziale, siccome incardinato in una qualifica inferiore, purché essa sia la più alta in quella unità organizzativa.

Un ulteriore dubbio, correlato al primo appena risolto, è stato l'utilizzo, nel corpo dell'art. 5,

accanto al concetto di dirigente della locuzione di funzionario. Il comma 1, infatti, parla di dirigente (*“il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all’unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell’adozione del provvedimento finale”*), il secondo comma, invece, parla di funzionario (*“Fino a quando non sia effettuata l’assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata ...”*).

Ci si è dunque chiesti se il funzionario fosse un soggetto diverso dal dirigente cui al primo comma o invece dovesse intendersi come sinonimo di quest’ultimo. Stabilito che il preposto all’unità organizzativa **non deve necessariamente assumere la funzione dirigenziale**, risulta logico che, per la *ratio* della norma, il responsabile deve essere considerato lo stesso dirigente, in quanto funzionario preposto all’unità organizzativa.

Diversamente, non si capirebbe quale sia il funzionario menzionato nel comma 2 dell’art. 5.

Riguardo alle ipotesi di **mancata nomina del responsabile ovvero mancata indicazione e comunicazione del responsabile del procedimento**, la giurisprudenza costante (Cfr., ex pluribus, Cons. St., n. 4694/2013; id., n. 351/2012, T.A.R. Lazio, Roma, n. 6172/2012) ha optato per una mera irregolarità e non anche per l’invalidità dell’atto.

È stato infatti notato che in mancanza di nomina espressa o di indicazione del nominativo del responsabile del procedimento, la responsabilità dello stesso, come abbiamo visto dal suindicato art. 5 della l. n. 241/1990, è **attribuita ex lege al dirigente dell’unità organizzativa competente**.

Viceversa, con particolare riferimento alla seconda questione, ossia la mancata comunicazione del nominativo del responsabile, si noti che la giurisprudenza in alcune pronunce (Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 3363/2008; id., n. 4461/2013) ha stabilito che l’omessa comunicazione può dar luogo a vizio di illegittimità laddove si dimostri che vi sia stato un concreto pregiudizio.

Corollario del principio di trasparenza ed efficacia dell’azione amministrativa è l’ultimo comma dell’art. 5 della l. n. 241/1990, che prevede l’obbligo, come accennato sopra, di comunicare l’unità organizzativa e il nominativo del responsabile ai destinatari del provvedimento, ai soggetti obbligati per legge ad intervenire nel procedimento, a coloro che possono essere pregiudicati dal provvedimento e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse (4).

(4) La l. n. 241/1990, tuttavia, stabilisce precisi casi in cui si esclude l’applicabilità dell’obbligo di comunicare l’unità organizzativa e il nominativo del responsabile del procedimento: i procedimenti preordinati all’emanazione di atti normativi e amministrativi generali (art. 13), i procedimenti avviati ad istanza di parte (art. 8), le procedure connotate da esigenze di celerità (art. 7) e le procedure concorsuali (art. 10-bis). A questi casi si deve aggiungere, per costante giurisprudenza, (Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 4454/2009, T.A.R. Calabria, Catanzaro, n. 261/2010) l’ipotesi di attività procedimentale a carattere collegiale, qui il responsabile dell’attuazione delle varie fasi del procedimento è il presidente dell’organo collegiale, figura assimilabile a quella del responsabile del procedimento.

In ordine ai **rapporti tra dirigente/funzionario apicale e responsabile del procedimento**, si tenga conto che l’emanazione dell’atto finale non è più il momento centrale del procedimento amministrativo.

Il responsabile del procedimento non è un organo, eppure in quanto titolare della fase istruttoria è dotato di una **propria autonomia tutelata dall’ordinamento** ed è in grado, grazie al suo coinvolgimento nel processo decisionale, di incidere sui terzi nonostante un difetto di competenza esterna: il dirigente dell’unità organizzativa, titolare dell’ufficio-organo, non potrà discostarsi, infatti, dalle risultanze dell’istruttoria se non con espressa motivazione, pena l’illegittimità del provvedimento amministrativo (art. 6 lett. e).

L’istituto del responsabile del procedimento si affianca a figure organizzatorie tradizionali quali **la gerarchia, la direzione, il coordinamento** ed altre tipizzate dalla legge sul procedimento stesso, quali la conferenza dei servizi, le intese o gli accordi di programma.

Nel momento in cui il funzionario dell’unità organizzativa e il responsabile del procedimento non

coincidono (poiché è stato nominato responsabile un dipendente dell'unità organizzativa) si nota come la tradizionale relazione gerarchica venga inevitabilmente **ad alterarsi**.

Come noto il concetto di gerarchia, esprime un rapporto di sovraordinazione - subordinazione tra le parti (normalmente interorganico), dove, il soggetto subordinato non è dotato di una propria competenza, competenza che infatti appartiene al sovraordinato.

Quest'ultimo esercita poteri quali: **l'ordine** (che vincola il soggetto subordinato ad un determinato comportamento), **la direttiva** (mediante la quale indica l'obiettivo da raggiungere) e **la sorveglianza**.

È chiaro che il rapporto gerarchico, come appena accennato, risulta significativamente **affievolito** nella relazione tra funzionario e responsabile del procedimento, poiché quest'ultimo è **titolare di un'ampia autonomia tecnico discrezionale**, che caratterizza la sua azione, e una volta effettuata la nomina, il responsabile è titolare di una posizione giuridica che gli comporta la responsabilità di ogni incombenza connessa all'attività d'impulso e di istruttoria, responsabilità che conferisce al responsabile del procedimento un'autonomia funzionale all'interno dell'amministrazione e che pertanto, mal si concilia col concetto di gerarchia.

Permangono della figura gerarchica, i **poteri di direttiva e di sorveglianza**, che competono al funzionario in quanto preposto all'unità organizzativa.

Come afferma il Supremo Consesso Amministrativo, la figura organizzativa che caratterizza relazione tra funzionario e responsabile è quella di **direzione e coordinamento**. Dal che gli ordini si trasformano esclusivamente direttive, poteri di contatto, di armonizzazione e coordinamento¹⁶ (Cfr. Cons. St., n. 1543/2005), e ciò sia nell'ipotesi in cui il rapporto sia incardinato nell'ambito del medesimo ufficio, sia che coinvolga più uffici della stessa unità organizzativa, sia nell'ambito di procedimenti complessi caratterizzati dalla presenza di più amministrazioni.

Ciò trova altresì un sicuro sostegno normativo, sol che si consideri il testo degli articoli 16 co. 1 lett. e) e 17 co. 1 lett. d) del d.lgs. n. 165/2001, ove è espressamente previsto il potere sostitutivo del funzionario in caso di inerzia del responsabile del procedimento stesso.

Il coordinamento è rispettoso dell'autonomia funzionale, tecnico-operativa, del responsabile del procedimento, in relazione al necessario raggiungimento dell'obiettivo finale.

Ciò non toglie il potere di controllo in capo al funzionario, volto a evitare che l'autonomia operativa del responsabile pregiudichi la tempestiva ed efficace adozione del provvedimento finale.

La duplice connotazione funzionale della figura del responsabile (interna ed esterna) è ben rinvenibile nella elencazione dei compiti che gli spettano, ex art. 6 della l. n. 241/1990, il quale comunque, non ha portata tassativa.

Senza indugiare nel dettaglio dei compiti cui egli attende nella fase dell'iniziativa, in quella dell'istruttoria, e in quella decisoria (finale), val la pena evidenziare che in quest'ultima trova sicura applicazione l'art. 6 lett. e) della l. n. 241/1990, a mente del quale il responsabile del procedimento *“e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale”*.

In effetti la c.d. fase istruttoria è ordinariamente conclusa ad opera del responsabile del procedimento o con una relazione volta a riordinare ed esplicitare il materiale raccolto, oppure con una vera e propria proposta di provvedimento (Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, n. 3764/2012).

Quale che sia la scelta effettuata, l'originario ordine di competenze non si modifica: l'organo responsabile ad adottare il finale rimarrà responsabile dello stesso.

Il funzionario preposto, infatti, non può discostarsi dalle risultanze istruttorie come definite dal

16

Il coordinamento si suole suddividere in coordinamento sovraordinato e coordinamento equordinato. Il primo si esplica nella forma di direttiva da parte di un soggetto che potrebbe non essere propriamente gerarchicamente sovraordinato ma nondimeno dotato di poteri di indirizzo e coordinamento nei confronti di un altro soggetto; il secondo, invece, si esplica tra amministrazioni dotate ciascuna di una propria competenza e non caratterizzate dal vincolo della sovra-sotto ordinazione. L'istituto del coordinamento, pertanto, descrive relazioni che possono verificarsi tra organi, enti o uffici al fine di gestire in modo unitario coordinato per l'appunto obiettivi comuni da raggiungere.

responsabile del procedimento **se non per il tramite di adeguata motivazione da riportare nel provvedimento finale, ovvero può conformarsi alle stesse** facendone proprio il contenuto (Cfr. ex multis, T.A.R. Piemonte, n. 1065/2013; T.A.R. Sardegna, n. 51012013).

Di certo, è illegittima la determina dirigenziale finale (il provvedimento) che non risulta preceduta attività istruttoria.

Le attività istruttorie possono anche essere espletate dallo stesso dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale, sempreché sussista una attenta motivazione che renda edotti di tale evenienza e del fatto che realmente il dirigente abbia proceduto agli ineludibili adempimenti istruttori (Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, n. 3226/2001; id., n. 3764/2012).

La l. n. 190/2012 (c.d. legge anti-corrruzione) ha introdotto nella legge sul procedimento amministrativo nel Capo II relativo al responsabile l'art. 6-bis, rubricato "*Conflitto di interessi*", che prevede che "*il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*"¹⁷.

L'obbligo in capo alla pubblica amministrazione, di nominare il responsabile del procedimento e di comunicare la sua identità soggetti interessati, è stato introdotto, come suaccennato, al fine di rendere responsabili i funzionari pubblici delle inadempienze o omissioni commesse nell'ambito della loro attività.

Invero, la l. n. 241/1990 non si sofferma sulla responsabilità e non stabilisce le conseguenze di carattere sanzionatorio che dovrebbero derivare dalla violazione delle norme contenute al Capo II della stessa.

L'assenza di una specifica disciplina al riguardo comporta l'applicabilità delle disposizioni generali in tema di responsabilità civile, amministrativa e penale dei dipendenti del pubblico impiego privatizzato ovvero dei pubblici dipendenti¹⁸. Ecco dunque, sempre in tema di responsabilità civile, che il responsabile del procedimento, potrà essere chiamato a rispondere del proprio operato, anche in solido con l'amministrazione, e per andare esente da tale responsabilità dovrà provare che i danni cagionati non sono ascrivibili a comportamenti a lui addebitabili (Cfr., ex plurimis, Corte Conti. Toscana. n. 7/2006).

Sussistendo comunque una distinzione tra responsabile del procedimento e responsabile del provvedimento, sarà necessario distinguere i profili di colpa in base alle competenze di ciascuno: se la lesione della sfera giuridica del privato dipende dalla illegittimità della fase istruttoria, ne risponderà il responsabile del procedimento ed eventualmente, a titolo di *culpa in vigilando*, il dirigente/funzionario responsabile del provvedimento finale. Diversamente, se la predetta lesione discende da errore del responsabile del provvedimento, sarà questo il soggetto responsabile dei danni verificatisi¹⁹.

In sintesi, in tema di responsabilità civile, ai sensi del combinato disposto dell'art. 28 Cost. e degli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 3/1957, il danneggiato potrà agire alternativamente o cumulativamente nei confronti del responsabile del procedimento e dell'amministrazione di appartenenza, dovendo provare la colpa grave o il dolo dell'agente, il danno ingiusto subito e il nesso di causalità tra condotta e danno.

Vale la pena poi di affrontare il tema della **responsabilità amministrativa del responsabile del procedimento**.

La responsabilità amministrativa involge il rapporto interno tra il soggetto agente e la propria (o

¹⁷

La ratio della disposizione è chiaramente la prevenzione di fenomeni di illegalità e corruzione negli uffici del procedimento, volendo evitare che si realizzino situazioni critiche durante lo svolgimento delle diverse fasi del procedimento stesso. Pertanto, il responsabile è tenuto ad astenersi nel caso in cui l'adozione di pareri, valutazioni tecniche o del provvedimento finale, crei un conflitto di interessi determinato da potenziali commistioni tra gli interessi pubblici e quelli personali o dei propri parenti o congiunti. Il responsabile ha l'obbligo di segnalare, al superiore gerarchico, la potenziale situazione di conflitto.

¹⁸

Si intendono qui richiamati, quindi, l'art. 28 della Costituzione e, in tema di responsabilità civile, l'art. 22 del d.P.R. n. 3/1957, e l'art. 93 co. 1 del d.lgs. n. 267/2000 per i dipendenti delle amministrazioni locali.

¹⁹

Si veda, comunque, anche l'art. 21-octies della l. n. 241/1990, il quale però è norma "processuale", nel senso che è utilizzabile dal giudice e non certo dalla pubblica amministrazione.

altra) amministrazione²⁰, quanto comunque tra i due esiste un legame, interorganico o meno.

In particolare, l'art. 81 del r.d. n. 2440/1923 prevede che *“I funzionari amministrativi, incaricati di assumere impegni e di disporre pagamenti, i capi delle ragionerie delle amministrazioni centrali e i funzionari a favore dei quali vengono disposte aperture di credito debbono rispondere dei danni che derivino alla amministrazione per loro colpa o negligenza o per la inosservanza degli obblighi loro demandati nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite”*.

Il diritto al risarcimento si prescrive in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, ai sensi dell'art. 1 co. 2 della l. n. 20/1994, *“in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta”*.

La responsabilità in parola è accertata all'esito di un giudizio che si svolge avanti la Corte dei Conti²¹.

Detta forma di responsabilità è accertabile in capo ai funzionari, impiegati, agenti pubblici - cui la giurisprudenza ricomprende amministratori di enti pubblici economici (Cfr., ex plurimis, Corte Conti, sez. Centrale, n. 809/2012; id., n. 19667/2003), ovvero soggetti esterni alla pubblica amministrazione ma comunque legati ad essa da rapporto di servizio, amministratori di amministrazioni pubbliche statali e non statali e di enti pubblici.

La responsabilità amministrativa è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo (così l'art. 1, co. 1, della l. n. 20/1994).

Ulteriori considerazioni sono spendibili riguardo alla possibile **responsabilità disciplinare del responsabile del procedimento**.

Tale forma di responsabilità si concreta ogni qualvolta il dipendente viene meno a un suo dovere d'ufficio. La legge prevede al riguardo varie sanzioni, che possono essere di tipo conservativo (richiamo, multa, sospensione dal servizio e dalla retribuzione) ovvero di tipo espulsivo (licenziamento). Queste ultime possono essere inflitte al colpevole solo a seguito di un particolare procedimento. Nell'ambito della responsabilità disciplinare non rileva né la possibile condanna dell'agente a risarcire il danno, né l'eventuale annullamento dell'atto, diversamente essa si qualifica come responsabilità aggiuntiva rispetto a quella civile, amministrativa e penale e si verifica tutte le volte che il dipendente, non osserva obblighi contrattualmente assunti, fissati nella contrattazione collettiva e recepiti nel contratto individuale, dalla legge o dal codice di comportamento.

Anche la violazione dei doveri imposti dall'art. 6 della l. n. 241/1990 è idonea a determinare la responsabilità disciplinare²².

In ordine alla **responsabilità penale del responsabile del procedimento**, la fattispecie di maggiore interesse è certamente quella di cui all'art. 328 c.p., vale a dire l'omissione di atti d'ufficio, la quale al co. 1 contempla la figura del reato di rifiuto di atti d'ufficio mentre al co. 2 definisce l'ipotesi di omissione di atti d'ufficio vera e propria²³.

Quest'ultimo comma abbraccia uno spettro più ampio di ipotesi delittuose, in particolare il reato si perfezionerà ogniqualvolta vi sia omissione di un atto decorsi trenta giorni dalla richiesta, ovvero nell'omissione della comunicazione dei motivi di ritardo, ed è certamente questa l'ipotesi di reato che più delle altre è riferibile al responsabile del procedimento²⁴.

20

Nonostante il rapporto di servizio sia alla radice della responsabilità amministrativa, l'art. 1 co. 4 della l. n. 20/1994, infatti, ha aggiunto che si ha *“responsabilità amministrativa ... , anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza”*. Il rapporto di servizio, secondo una interpretazione accolta dalla giurisprudenza (Cfr. Cass. civ., Sez. Un., n. 188/1999) comporta che il soggetto che esercita funzioni pubbliche sia inserito nell'apparato burocratico per il generale perseguimento di un fine pubblico.

21

In tema di responsabilità amministrativa il quadro normativo è costituito dal già citato d.P.R. n. 3/1957 (art. 18); dal r.d. n. 2440/1923 (artt. 81 e ss.); dal testo unico delle leggi sulla Corte Con. r.d. 1214/1934 (artt. 52 e ss.) e dalla l. n. 20/1994.

22

Le fonti del potere disciplinare sono il d.lgs. n. 165/2001 (artt. 55 ss.) come modificato dal d.lgs. n. 150/2009, il codice civile (art. 2106) e i contratti collettivi.

23

La norma penale in analisi deve tuttavia essere letta alla luce delle riforme introdotte dal d.l. n. 5/2012 che ha inserito all'art. 2 della l. n. 241/1990 il comma 9-bis, che prevede l'obbligo di individuare il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia (ovvero, in caso di mancata individuazione di tale soggetto, sarà responsabile il dirigente preposto all'ufficio), nonché il comma 9-ter che prevede che il soggetto titolare del potere sostitutivo entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario. Si tenga altresì conto delle previsioni di cui all'art. 31 del d.lgs. n. 104/2010, recante il nuovo codice del processo amministrativo.

24

In sede interpretativa, la circolare del Ministero della funzione pubblica del 4.12.90 n. 58245/7464 stabiliva in ogni caso che *“il fatto che il secondo comma dell'art. 328 dispone nel senso che il reato si consuma dopo l'inutile decorso del termine di trenta giorni dalla richiesta, non equivale al superamento delle norme relative ai singoli procedimenti amministrativi, la durata dei quali dipende anche dalle esigenze istruttorie che non possono essere disattese o comprese entro termini insufficienti”*.

Il responsabile del procedimento sarà esente da responsabilità penale indicando i motivi, anche generici, del ritardo, i quali possono giustificare il difetto dell'adozione dell'atto nel termine di trenta giorni e devono essere comunicati all'interessato²⁵.

A conclusione di questa disamina introduttiva, necessaria, per quanto di seguito si illustrerà, devesi evidenziare, o meglio, rammentare, che il ruolo del responsabile, benché espressivo di poteri autonomi anche nei confronti del dirigente/funziario responsabile che lo abbia designato, non valgono a sottrarre a quest'ultimo i poteri di direttiva e di controllo che gli competono in quanto preposto all'unità organizzativa.

Al dirigente/funziario responsabile, qualora riscontri incoerenze, errori o incompletezze nell'attività del funzionario designato al procedimento, deve essere riconosciuto il potere di richiedere interventi correttivi o integrativi, financo sovrapponendo una valutazione critica e di opportunità amministrativa a quella storico-valutativa definita in sede istruttoria.”²⁶

25

Quali, a titolo non esaustivo, la particolare complessità, oggettiva, dell'istruttoria, la necessità di acquisire ulteriori pareri tecnici o amministrativi, e ogni altra ragione specifica, non strumentale e infondata, che non consenta il rispetto del termine per la conclusione del procedimento stabilito dall'amministrazione ovvero, in difetto, dalla legge.

26

Parere del legale consulente del CROAS Lombardia Avv. M. Gioncada novembre 2015 al quesito posto dal Gruppo Art. 10

Capitolo 4: Inquadramento contrattuale dell'AS all'interno degli UEPE

Gli assistenti sociali all'interno degli UEPE, dal 2010, sono inquadrati come Funzionari della professionalità di servizio sociale (precedentemente erano assistenti sociali coordinatori) con le seguenti specifiche professionali:

Di seguito si riporta parte del Contatto Collettivo Nazionale del luglio 2010:

“ORDINAMENTO PROFESSIONALE

del personale non dirigenziale dell'Amministrazione Penitenziaria

[...] TERZA AREA FUNZIONALE

Appartengono a questa Area funzionale i lavoratori che, nel quadro di indirizzi generali e con conoscenze teoriche e pratiche di alto livello, svolgono, nelle unità di livello non dirigenziale a cui sono preposti, funzioni di direzione, coordinamento e controllo di attività di importanza rilevante, ovvero lavoratori che svolgono funzioni che si caratterizzano per il loro elevato contenuto specialistico, il tutto finalizzato al conseguimento degli obiettivi assegnategli. [...]

FUNZIONARIO DELLA PROFESSIONALITA' di servizio sociale

(fasce retributive da F1 a F7)

Assorbe la figura professionale appartenente alle ex posizioni economiche C1, C2 e C3 di assistente sociale

SPECIFICHE PROFESSIONALI:

Elevato grado di conoscenze ed esperienze teorico pratiche dei processi gestionali; coordinamento, direzione e controllo, ove previsto, di unità organiche anche a rilevanza esterna, di gruppi di lavoro e di studio; elevato contenuto tecnico, gestionale, specialistico delle attività di settore, con assunzione diretta di responsabilità di risultati; autonomia e responsabilità nell'ambito di direttive generali.

CONTENUTI PROFESSIONALI:

Lavoratori che svolgono attività ad elevato contenuto specialistico nel trattamento e nel reinserimento sociale nell'ambito dell'esecuzione penale esterna, al fine della realizzazione delle linee di indirizzo e degli obiettivi dell'ufficio definiti dal dirigente.

Lavoratori che svolgono attività di predisposizione di metodiche di intervento che tengano anche presenti rapporti già formulati dagli altri componenti dell'equipe trattamentale.

Lavoratori che sviluppano processi di conoscenza della persona, connessi agli obiettivi dell'ordinamento penitenziario”

<i>Accesso al profilo dall'esterno</i>	<i>Alla fascia retributiva F1 della terza area funzionale mediante pubblico concorso.</i>
<i>Requisiti per l'accesso dall'esterno</i>	<i>Laurea triennale, laurea magistrale o diploma di laurea (vecchio ordinamento) in scienze del servizio sociale o equipollenti per legge ed eventuali titoli professionali o abilitazioni previsti dalla legge per lo svolgimento dei compiti assegnati. Conoscenza di una lingua straniera; conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche di office automation più diffuse</i>

In seguito a questa specifica il gruppo si è chiesto come si possa conciliare "l'autonomia e responsabilità nell'ambito di direttive generali" con la responsabilità del procedimento amministrativo in capo al direttore?

Il legale del CROAS ha suggerito la seguente risposta: ogni dipendente di un'organizzazione complessa, anche posizionato ai vertici della stessa, è in misura più o meno intensa vincolato agli "scopi" dell'organizzazione medesima e/o all'accordo contrattuale che con essa ha sottoscritto.

Pensate al primario ospedaliero, o al dirigente dell'avvocatura civica di un grande Comune. Essi, nel corso della loro attività, sono liberi di porsi, di fronte ai vari problemi che gli si prospettano, come meglio ritengono, in base a scienza e coscienza.

E purtuttavia non possono non rispettare le strutture, dinamiche, gerarchie complessive e i vincoli conseguenti.

Nessun primario ospedaliero potrebbe attivare pratiche di cura senza tenere conto dei budget impostigli così come nessun avvocato comunale potrebbe decidere di intraprendere cause senza un mandato espresso in tal senso.

Eppure essi, nel loro agire quotidiano, sono scientificamente liberi, completamente.

La qualificazione dell'assistente sociale che mi avete riportato, da un lato non vale certamente a farle assumere, de facto, il ruolo di responsabile del procedimento (come correttamente avete rilevato) e dall'altro non va certamente a intaccare, in senso sia positivo, sia negativo, il dettato dell'art. 1 della l. n. 84/1993:

“Art.1

Professione di assistente sociale.

1. L'assistente sociale opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio e può svolgere attività didattico-formative.

2. L'assistente sociale svolge compiti di gestione, concorre all'organizzazione e alla programmazione e può esercitare attività di coordinamento e di direzione dei servizi sociali.

3. La professione di assistente sociale può essere esercitata in forma autonoma o di rapporto di lavoro subordinato.

4. Nella collaborazione con l'autorità giudiziaria, l'attività dell'assistente sociale ha esclusivamente funzione tecnico-professionale”.

A ben vedere, la conciliazione (*rectius*: non irriducibilità) del dettato dell'autonomia e responsabilità nell'ambito di direttive generali con la responsabilità del procedimento amministrativo in capo al direttore trova una risposta proprio nel suindicato articolo e, segnatamente, al co. 2, laddove si prevede che l'assistente sociale, che può esercitare attività apicali, concorre all'organizzazione (da intendersi anche come “al funzionamento dell'organizzazione”), operando con autonomia tecnico-professionale e di giudizio.

In sintesi: il funzionario responsabile del procedimento resta il *dominus* del medesimo, ma per ogni aspetto di dettaglio, ovviamente connotabile anche di aspetti intellettuali affatto secondari, delega il singolo professionista, portatore di un determinato sapere, ed in grado di agire con autonomia tecnico-professionale e di giudizio, delega a questi gli incumbenti del caso, “riappropriandosi” della vicenda alla conclusione della medesima, allorquando sia da licenziare il provvedimento finale.”²⁷

Capitolo 5: L'autonomia professionale all'interno dell'UEPE

In un contesto lavorativo come quello dell'UEPE come interagiscono i ruoli del dirigente, del capo area (referente dell'area di servizio sociale) e del Funzionario di servizio sociale?

Il Regolamento recante norme sull'Ordinamento Penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà cita che *“il direttore del centro assegna al personale il compimento delle attività, mediante una ripartizione del lavoro relativamente alle aree di appartenenza; impartisce istruzioni e disposizioni per l'espletamento dei compiti affidati e ne cura il coordinamento. Il direttore organizza periodiche riunioni con il personale di servizio sociale su problematiche o tematiche emergenti, ed espleta il controllo tecnico; assicura lo svolgimento delle attività dirette alla supervisione professionale del personale.”*²⁸

Secondo Breda, Coppola e Sabatini *“il controllo tecnico è rivolto a tutti gli assistenti sociali ed ha carattere permanente e obbligatorio [...], è esercitato dal direttore o da un suo delegato secondo tempi dettati dalle necessità dell'ufficio [...], è finalizzato a verificare la corrispondenza dell'operatività dell'assistente sociale all'obiettivo dell'ente [...], è centrato sul risultato e sugli aspetti di efficienza ed efficacia, pur nel rispetto della metodologia del lavoro.”*²⁹

La circolare n° 3337/5789 del 7 febbraio 1992 sulle funzioni degli operatori delle aree presso i CSSA (poi UEPE) e dei relativi responsabili al Capo II cita: *“Correlativamente, agli operatori delle varie aree nell'espletamento dei compiti loro assegnati, deve essere riconosciuta autonomia tecnico professionale per tutto quanto concerne le tecniche operative e l'uso degli strumenti per i quali essi sono professionalmente abilitati, l'elaborazione delle valutazioni e la formazione della documentazione tecnica relativa agli interventi effettuati, dei cui contenuti assumono diretta responsabilità, a seconda di quanto previsto dai vari livelli.*

Le attribuzioni del responsabile rispetto agli operatori dell'area hanno, dunque, motivazioni e contenuti diversi da valutazioni che siano strettamente connessi alla loro professionalità. Esse attingono piuttosto alla effettiva corrispondenza degli interventi svolti e dei giudizi espressi alle regole e alle procedure che devono guidarli”.

Breda, Coppola e Sabatini ritengono che *“l'esposizione delle competenze del direttore dei CSSA e dei singoli assistenti sociali introduce a considerare il profilo del responsabile del procedimento ai sensi della legge 7 agosto 1990 numero 241. [...]*

L'assistente sociale è responsabile dello svolgimento del caso svolge interventi di competenza con l'autonomia tecnico-professionali di giudizio secondo le direttive ricevute e il quadro normativo di riferimento; informa il direttore sull'andamento del procedimento [...]

Il direttore dell'ufficio è competente per l'adozione del provvedimento finale ed ha la facoltà di non considerare concluso il procedimento qualora non siano stati espletati tutti gli interventi necessari anche di approfondimento. [...]

*Il direttore non può essere ritenuto responsabile degli elementi forniti nella relazione dei quali risponde l'assistente sociale che ha il rapporto diretto col soggetto e con le persone ad esso collegate attraverso il colloquio gli altri strumenti professionali”.*³⁰

Gli autori del libro ritengono di non condividere l'interpretazione data dall'amministrazione penitenziaria con la circolare 23 gennaio 1997 numero 3540/5900 nella quale viene stabilito che *“è responsabile di tutti i procedimenti il direttore del Centro”.*³¹

La circolare sopra citata è importante perché dice con chiarezza *“Il Direttore è garante sotto il profilo tecnico [...]. Egli, quale titolare del Centro, è altresì responsabile del procedimento amministrativo ex artt. 4 e ss. della legge 241/90”.*

All'assistente sociale viene lasciata la valutazione dei tempi di svolgimento delle attività e le

28

Art. 118 comma 5 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230

29

Breda, Coppola, Sabatini: “Il Servizio Sociale nel sistema penitenziario”, G. Giappichelli Editore – Torino, 1999: pag. 334

30

L. 241/90, Art. 4. comma 1: Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

31

Breda, Coppola, Sabatini: “Il Servizio Sociale nel sistema penitenziario”, G. Giappichelli Editore – Torino, 1999: pag. 148-150

priorità degli interventi in base ad una prima conoscenza del caso che consente all'assistente sociale di fare una valutazione in tal senso.

“le previsioni di cui alla Circolare n. 3337/5789 del 7 febbraio 1992 sulle funzioni degli operatori delle aree presso i CSSA (poi UEPE) e dei relativi responsabili al Capo II (*“Correlativamente, agli operatori delle varie aree nell'espletamento dei compiti loro assegnati, deve essere riconosciuta autonomia tecnico professionale per tutto quanto concerne le tecniche operative e l'uso degli strumenti per i quali essi sono professionalmente abilitati, l'elaborazione delle valutazioni e la formazione della documentazione tecnica relativa agli interventi effettuati, dei cui contenuti assumono diretta responsabilità, a seconda di quanto previsto dai vari livelli”*), altro non è che la “traduzione amministrativa” di quanto previsto espressamente dall'art. 1 della legge fondamentale sulla professione.”³²

Dato per assodato che la direzione è responsabile del procedimento, è poco chiaro invece quanto la direzione possa modificare, non gli aspetti amministrativi/organizzativi di una relazione, ma gli aspetti sostanziali e valutativi (per esempio: se il detenuto, dopo attenta analisi, ha i requisiti o no per essere ammesso ad una misura alternativa; se un'informazione in possesso del funzionario di servizio sociale deve o non deve giungere al Magistrato di Sorveglianza; ecc...).

<<In forza dell'inquadramento normativo della professione, l'accesso alla quale è regolamentato dalla Legge, e che trova in questa anche la disciplina dell'accesso alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, è possibile, in qualche modo, evidenziare la “doppia appartenenza” dell'assistente sociale, almeno per coloro i quali esercitano questa professione in forma non autonoma (rectius: libero professionale).

Questa appartenenza (più o meno) molteplice si accompagna, com'è ovvio, all'obbedienza ai rispettivi “ordinamenti” cui si è aderito: ciò importa, è di tutta evidenza, la necessità di dover fare una scelta tra quali “regole” rispettare, in che modo e in quale ordine.

È interessante notare che una prima indicazione, seppur apparentemente desueta, quantomeno in termini di stile e di espressività, è rinvenibile anche nella Costituzione repubblicana, laddove è stabilito che

“I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge»,
(art. 54 co. 2, Costituzione della Repubblica Italiana 27.12.1947).

intendendosi per onore il sentimento e la pratica di regole etiche fondamentali che impediscano ognora di tenere condotte definite “devianti” rispetto alla disciplina essenziale dell'ufficio svolto e alla morale collettiva, specialmente se riferita agli assistenti sociali.

Una lesione degli artt. 54 e 97 Cost., dunque, consegue ad un cattivo esercizio delle proprie funzioni (“senza onore e disciplina”), e intacca i principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'agire della Pubblica Amministrazione.

La particolare attività svolta dagli assistenti sociali, poi, pare proprio essere idonea a fondare in capo ad essi doveri più impegnativi, potendosi altresì rilevare un vincolo di ordine morale, che a quelli giuridici si aggiunge.

Il danno inferto ai valori di fedeltà, imparzialità e buona amministrazione può dunque risultare da un comportamento disinvolto e noncurante della funzione pubblica esercitata e della sua proiezione in termini di servizio, da rendere in modo imparziale ed irreprensibile alla collettività, nonché della stessa immagine che dell'ufficio pubblico deriva agli Utenti, da quel comportamento.

Il comportamento illecito così caratterizzato è lesivo (anche) dell'immagine dell'Amministrazione,

perché ne determina un modo di essere non conforme ai principi costituzionali in attività di promozione e tutela di interessi, anche adespoti, della collettività e quindi da questa percepibile.

La disposizione in esame offre dunque alla Pubblica Amministrazione uno strumento volto a garantire la credibilità e la fiducia di cui la stessa deve godere presso i Cittadini, certo prevalente su quello individuale del dipendente alla permanenza nella medesima sede o nel medesimo ufficio.

Ciò non significa che il prefato art. 54 Cost. esprima la necessità di un'obbedienza cieca e senza limiti: una cosa è "esser servi", altro è "servire", ciò che è particolarmente importante in un contesto, come quello attuale, caratterizzato da una carenza di "effettività", intesa nel senso di capacità di fornire adeguate risposte a chi le chiede.

L'ordinario conflitto che può prospettarsi all'assistente sociale che lavora alle dipendenze di un datore, pubblico o privato che sia, essendo irrilevante la natura giuridica di quegli, deriva dal fatto che confrontando le discipline giuridiche rilevanti (ad esempio l'art. 2 co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 con gli artt. 2094 e ss. c.c.), si definisce il dipendente della Pubblica Amministrazione come si può definire un dipendente privato di un'impresa, da cui il dovere del dipendente di "collaborare" con il datore di lavoro.

La collaborazione presenta altresì tutta una serie di corollari quali l'adempimento fedele, corretto ed esatto dei propri compiti, sotto le direttive "dell'imprenditore/datore"; in una parola: corretta esecuzione degli "ordini" del datore di lavoro.

Nell'esistenza di questi "ordini" si sostanzia altresì la differenza tra il professionista dipendente di un terzo e il professionista autonomo: la responsabilità derivante dal mancato raggiungimento del fine, nel primo caso, non è di chi ha correttamente utilizzato i mezzi necessari per raggiungerlo (vale a dire l'operatore) ma di chi ha impartito l'ordine (vale a dire il datore).

Il paragrafo 17 del Codice Deontologico dell'assistente sociale, nella versione vigente, stabilisce che

"L'assistente sociale deve tenere un comportamento consono al decoro ed alla dignità della professione. In nessun caso abuserà della sua posizione professionale",

ciò che ci consente di rilevare sia lo stretto aggancio con la professionalità degli assistenti sociali sia la rilevanza del potere disciplinare in capo all'Ordine di appartenenza.

La deontologia, infatti, può essere intesa come il fondamento del potere disciplinare, vale a dire l'esatta ricostruzione della sanzione elevabile in capo a coloro che violano i diritti e i doveri di appartenenza a un Ordine professionale.

In realtà, con riferimento al possibile "conflitto" tra istituzioni testé accennato, è doveroso evidenziare come l'Ordinamento Giuridico lo risolva già alla radice: è noto, con stretto riferimento all'Ordine degli assistenti sociali, che sono sostanzialmente due le sanzioni particolarmente afflittive che possono colpire un professionista, la sospensione e la radiazione.

Per poter svolgere la professione di assistente sociale all'interno delle Pubbliche Amministrazioni vige, anche se è questione che teoricamente non è mai stata spiegata sino in fondo, l'obbligo di iscrizione all'Albo Professionale relativo.

Dunque se l'Ordine Professionale dovesse ritenere che il professionista sta svolgendo il proprio ruolo in conformità rispetto alle direttive del proprio datore, ma in contrasto con le previsioni deontologiche, ci si potrebbe trovare dinanzi alla curiosa situazione di un assistente sociale "sospeso" dall'esercizio della professione dall'Ordine di appartenenza, pur se perfettamente diligente nell'esecuzione delle direttive del proprio datore; ciò si risolve nel fatto che quell'Operatore non può esercitare l'attività di assistente sociale per il "proprio Ente", il che evidenzia come, almeno in teoria, non si può parlare di sicura soccombenza dell'Ordine professionale di fronte ad un eventuale conflitto con il datore di lavoro.

Purtuttavia non è detto che si versi in una situazione di effettivo conflitto.

In una decisione procedimentale complessa, le fasi sono diverse: nella fase istruttoria si possono distinguere attività di accertamento e attività di valutazione, diversamente connotate in termini di discrezionalità tecnica e amministrativa.

Sin dal d.lgs. n. 29/1993 si è assistito a una tendenziale separazione tra attività d'indirizzo e attività gestionale, ciò che ha trovato testuale conferma nell'art. 4 del citato d.lgs. n. 165/2001, in base al quale

“1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:

- a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
- c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;
- d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;
- e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;
- f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;
- g) gli altri atti indicati dal presente decreto.

2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

4. Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro. A tali amministrazioni è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente.”

In realtà l'articolazione è molto più ampia, giacché anche il personale dirigente ha comunque competenze tutto sommato limitate e, per lo svolgimento di determinate attività, esso non può prescindere, in particolar modo quando sussistano riserve ordinistiche precise, dall'utilizzo di quelle professionalità che l'Ordinamento riconosce come le sole che possono esercitare una certa attività (v. l'assistente sociale, l'avvocato, l'ingegnere, il medico, ecc.) e ricoprire una certa funzione.

Ecco che allora è fondamentale capire entro che limiti l'assistente sociale può affermare di aver tenuto un comportamento professionalmente corretto.

Da una parte non è certo pensabile che un Dirigente possa imporre all'assistente sociale di tenere un certo comportamento (ad esempio: detti i contenuti della relazione da inviare all'Autorità Giudiziaria o imponga all'assistente sociale di cancellare alcune parti di essa) che è specifico della professione di questi, e ciò anche nel caso in cui il primo fosse, anch'esso un assistente sociale, cioè fosse di professionalità omogenea rispetto al secondo.

Ciò trova sicuro conforto nell'art. 1 della l. n. 84/1993 laddove è stabilito che

“1. L'assistente sociale opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio e può svolgere attività didattico-formative”.

Ma la citata autonomia non deve essere intesa come un passe-partout buono per aprire tutte le porte:

se, infatti, il Dirigente non può imporre determinati comportamenti, esso è perfettamente facoltizzato, ad esempio, all'avocazione del procedimento a sé, ovvero al sollevare l'assistente sociale dalla gestione di quel caso per affidarlo ad altri.

Ovvio che la questione più delicata sorge quando il Dirigente sia portatore di una professionalità non omogenea rispetto all'assistente sociale: in questi casi non vi sono problemi per quanto riguarda la citata attività di accertamento, giacché qualsiasi difetto di accertamento costituisce un errore grave, di cui il solo Professionista esercente professione protetta può e deve rispondere.

In conseguenza di ciò, l'affermazione dell'assistente sociale che evidenzia come sia stato costretto dal proprio superiore ad accertare una certa situazione in un modo piuttosto che in un altro, pone in capo al medesimo superiore una responsabilità penale evidente e non discutibile.

Diversamente per quanto concerne la richiesta di approfondimento dell'attività di accertamento, ciò che anche il superiore non professionalmente omogeneo è facoltizzato, legittimamente, a fare.

Analogamente dicasi per l'attività di valutazione, successiva a quella di accertamento: anche in questo caso, infatti, il superiore gerarchico può, sotto la propria responsabilità, legittimamente disattendere i risultati dell'attività istruttoria sottesa e giungere ad altra, motivata, decisione.>>>³³

Una cosa è, infatti, sfruttando l'esempio di cui sopra, dettare i contenuti della relazione ovvero ordinare di cancellarne alcuni (ciò che non è legittimo), altro è che il Dirigente, Professionista omogeneo o meno, provveda autonomamente, e sotto la propria responsabilità, alla modifica dei contenuti della relazione ovvero, financo, non ne autorizzi l'invio verso l'esterno, ciò che si deve ritenere non solo possibile, ma altresì lecito e legittimo, in forza del rapporto gerarchico esistente all'interno dell'Ufficio".³⁴

Il gruppo, valutate le varie risposte fin a qui riportate e gli approfondimenti fatti, è pervenuto ad un ulteriore quesito conclusivo: Quali strumenti abbiamo per difendere l'autonomia professionale? Per esempio: il Funzionario, nel vedere corretta una relazione nelle sue parti sostanziali di valutazione, si può rifiutare di firmare l'elaborato se non condiviso?

“La questione è certamente delicata e inerisce gli aspetti relazionali tra il Funzionario (inteso come l'assistente sociale che ha in carico il caso) e il Direttore (che può, o meno, essere un assistente sociale).

Dobbiamo anzitutto prendere atto di due punti fermi: a) il Direttore si può rifiutare di condividere l'elaborato predisposto dal Funzionario (potendosene, tra l'altro, motivatamente discostare); b) l'unica cosa che il Direttore non può (e non deve) fare, è imporre al Funzionario di (non) scrivere certe cose e di scriverne altre (poiché gli aspetti contenutistici della relazione di questi sono il risultato di una sua libera valutazione, e l'autonomia tecnico-operativa e di giudizio di cui è portatore può esser compresa solo nei modi normativamente previsti).

Ciò premesso, è evidente che in capo al Funzionario che dovesse vedersi non condiviso l'elaborato insorgerebbe quantomeno un senso di “fastidio”, poiché è probabile che nella non condivisione direttoriale vedrebbe una smentita, parziale o meno, del proprio operato.

Purtuttavia tale “smentita” rientra nelle prerogative del Direttore.

È evidente allora che non vi è una risposta normativa chiara a ciò, perché la soluzione di questo inceppamento procedimentale è nel rispetto reciproco dei ruoli, alimentato dal buon senso e dalla condivisione dell'unitarietà dello scopo da raggiungere.

Il Funzionario potrebbe certamente non sottoscrivere il provvedimento finale laddove lo ritenesse non condivisibile (ad esempio perché contenente previsioni/programmi/progetti ch'esso ritiene non adeguati al caso di specie), ma va da sé che ciò, sussistendone le condizioni, non impedisce al

33

A. SANTUARI – M. GIONCADA, *Ruolo e responsabilità dei servizi sociali*, in *I nuovi danni alla persona - I soggetti deboli* – vol. II, 905 ss., a cura di PAOLO CENDON, STEFANO ROSSI, ARACNE editrice S.r.l., Roma, MMXIII

34

Risposta del legale consulente del CROAS Lombardia Avv. M. Gioncada dicembre 2015 alle osservazioni del gruppo Art. 10 rispetto al parere del dicembre 2015

Direttore di procedere ugualmente con l'adozione del medesimo.

Osservo ancora che qualora il Funzionario ritenesse (financo) lesivo il provvedimento che il Direttore intende adottare, è opportuno ch'egli se ne discosti formalmente, lasciando agli atti, quindi per iscritto, il proprio motivato dissenso.

Ciò non toglie, lo ripeto, che il Direttore abbia comunque il potere di emanarlo, ma, in caso di conseguente danno a terzi (o all'amministrazione) ovvero di illegittimità/antigiuridicità del provvedimento, detto motivato dissenso scritto può consentire al Funzionario di far valere la propria estraneità riguardo al danno prodotto.

Rammentando sempre che l'assistente sociale che lavora in strutture complesse, come un Comune, una A.T.S. o l'UEPE, assume prima il ruolo di dipendente dell'amministrazione, e (solo) successivamente quello di assistente sociale, è ovvio che una scelta di questo tipo, che è una scelta "forte", non facilita di certo i rapporti tra il Funzionario e il Direttore, ma la Legge non si spinge certamente sino a prescrivere il buon senso alle parti "in causa", bensì ne disciplina i singoli poteri e le regole procedurali per far valere le rispettive ragioni."³⁵

Gli approfondimenti del gruppo hanno indotto i partecipanti a chiedersi quali strategie utilizzare per tutelare l'autonomia professionale per la definizione delle quali il gruppo ha costituito un laboratorio tra assistenti sociali della Lombardia ed i risultati verranno descritti nel successivo capitolo.

Capitolo 6: Conclusioni

Il Laboratorio ha visto tra i suoi partecipanti assistenti sociali (funzionari ed esperti) degli UEPE di Milano, Brescia, Como e Varese.

Il gruppo, prima di elaborare le strategie a tutela della professione, ha avuto la necessità di formulare una definizione condivisa di autonomia professionale, come già detto assente nella bibliografia, utilizzando l'esperienza operativa dei partecipanti.

Per arrivare alla definizione, il gruppo ha analizzato una serie di elementi:

- Si è iniziato con l'organizzazione degli uffici UEPE dove oltre ai funzionari di servizio sociale di ruolo, vi sono in servizio i recenti Esperti di Servizio Sociale con contratto di liberi professionisti.
- Si è analizzata la necessaria separazione tra *ruoli* e *persone*. Se si vuole arrivare ad una definizione condivisa si deve far riferimento al Ruolo e non alla Persona. Il Ruolo è caratterizzato da una *componente prescrittiva* e da una *discrezionale*. Ognuno ha il suo stile e la sua personalità, ma le caratteristiche personali non devono incidere sul ruolo. La distinzione tra ruolo e persona vale sia per i dirigenti che per i professionisti.
- Il ruolo dell'assistente sociale direttore/Dirigente rappresenta una conquista del servizio sociale che storicamente è stato confinato ad un ruolo non dirigenziale. Tale figura permette che la valutazione provenga da un professionista alla pari e non da un'altra professionalità.
- L'Autonomia Professionale non può esulare dalla responsabilità delle scelte e delle relative conseguenze.
- Importanza di riconoscere le emozioni. Queste vengono create dal clima lavorativo, ma soffermarsi su esse esula dal tema di autonomia professionale. In una definizione globale non potrà rientrare la dimensione soggettiva.

L'analisi ed il confronto hanno portato alla seguente possibile definizione:

Autonomia Professionale: *capacità di conoscere, comprendere, capire, valutare le situazioni, utilizzando le competenze tecnico-professionali, scegliendo gli strumenti, per orientare, aiutare e valorizzare le abilità di un soggetto al fine di soddisfare un bisogno o risolvere un problema in direzione di promuovere il benessere delle persone.*

Capacità di rispondere in ogni momento e a tutti i livelli delle proprie valutazioni e delle conclusioni, perché fatte con competenza, logica e nell'interesse delle persone assumendosi le responsabilità conseguenti le decisioni prese nell'ambito del proprio lavoro.

Ambito in cui un professionista esercita il proprio agire professionale nel rispetto del proprio codice deontologico professionale, avendo consapevolezza delle esigenze ed obiettivi da raggiungere in merito alla richiesta dell'utente ed al mandato legislativo e istituzionale dell'ente di appartenenza (o dell'ente da cui è stato incaricato).

Diritto e dovere di esprimere competenze, metodologie, saper "essere e saper fare" della professione nei diversi contesti lavorativi organizzativi.

Il risultato di un processo culturale e metodologico orientato dagli obiettivi del servizio e della relazione con gli utenti.

Sintetizzando:

L'Autonomia Professionale è intesa come la capacità di utilizzare i propri strumenti professionali, facendo delle scelte e assumendosene la responsabilità.

Partendo da questa definizione i partecipanti del laboratorio si sono interrogati su quali strategie possano essere adottate dagli operatori a tutela dell'autonomia professionale, arrivando all'elenco giù riportato.

- **Chiedere un confronto alla direzione**, anche quando questa tende a chiudere tale spazio. Tra direzione e operatore della stessa professione c'è sempre uno spazio di confronto, in tal modo le persone cambiano gli equilibri.
- **Restituzione** alla direzione del proprio dissentire in un'ottica di confronto e non di rabbia (cerco o apro il confronto). È strategico discutere, anche a posteriori e lasciare traccia delle proprie valutazioni. Tacere l'eventuale dissenso potrebbe comportare, nel tempo, l'adozione di decisioni unilaterali, non passate da un preventivo confronto operativo con l'assistente sociale che ha in carico il caso. Così come **l'evitamento**: cioè quando a fronte di un esercizio di potere imposto, dove si evita il dialogo, si prendono decisioni in autonomia, che possono mettere l'operatore in situazioni a rischio.

La divergenza può rappresentare un'opportunità, poiché senza un coinvolgimento diretto, si legittimerà un approfondimento "neutrale" sulla valutazione del singolo caso.

- **Consapevolezza** di sapere dove mi trovo e di cosa sto discutendo. Ma anche è riconoscermi e riconoscere l'altro ruolo (quindi anche saper differenziare tra ruolo e persona).
- **Produrre documentazione scritta** da protocollare o come memorie.

L'adozione di una strategia può essere sia di gruppo che personale; anche in questo caso è sempre una scelta.

Qualora, in seguito all'attivazione di tutti gli strumenti e strategie di difesa dell'autonomia professionale, il direttore/dirigente (assistente sociale) violi l'art. 49 del Codice Deontologico, può essere segnalato all'Ordine Professionale.

Bibliografia

- Breda, Coppola, Sabatini: “Il Servizio Sociale nel sistema penitenziario”, G. Giappichelli Editore – Torino, 1999.
- Codino Ennio, "Manuale di Diritto dei Servizi Sociali", 2011.
- Filippini, Bianchi: “Le responsabilità professionali dell’assistente sociale”, Carrocci Faber, 2013.
- Santuari A., Gioncada M., “Ruolo e responsabilità dei servizio sociali”, in *I nuovi danni alla persona - I soggetti deboli* – vol. II, 905 ss., a cura di Paolo Cendon, Stefano Rossi, ARACNE editrice S.r.l., Roma, MMXIII
- a cura di A. Tamburini, Tinina Amadei : “La leva di Archimede. Il codice deontologico dell'assistente sociale", Franco Angeli, 2002.
- http://www.servizisocialifamiglia.brescia.it/upload/provinciadibrescia_pianodizona/gestione_documentale/SLIDE%20quesiti%20G1%20Filippini_784_4252.pdf: “Deontologia e responsabilità professionali dell'assistente sociale” Laboratorio di formazione per assistenti sociali Brescia - 2012 – Studio BIFI
- "L'assistente Sociale nella Pubblica Amministrazione. Atti della giornata di studi Verona 03/10/1997", in "La professione sociale. Rivista di Studio analisi e ricerca".
- <http://www.formarsi.istitutodeglinnocenti.it/pdf/codice%20deontologico%20e%20responsabilit%20pro.%20Pieroni%2011.05.12.pdf> : relazione del 14/09/2012 di Gloria Pieroni su “Aspetti deontologici della professione dell’assistente sociale: responsabilità professionali, disciplinari, civili e penali”.
- Dizionario di Servizio Sociale