

*Q*uesta pubblicazione è il frutto del progetto formativo e informativo – promosso dal Coordinamento degli Ordini Regionali degli Assistenti Sociali del Nord Italia – volto a fare emergere contenuti e metodi del servizio sociale dalle esperienze di assistenti sociali impegnati nel soccorso in situazioni di calamità. Lo scopo è di contribuire a costruire una competenza e una formazione specifica che definisca ruolo ed apporto del servizio sociale in tale ambito professionale. Il volume raccoglie testimonianze e riflessioni sul valore della professione e sugli strumenti del servizio sociale in contesti di calamità naturali, attraverso i contributi di alcuni attori impegnati in prima persona e l'illustrazione dei primi esiti di una ricerca di tipo qualitativo che ha coinvolto 50 assistenti sociali nelle regioni Emilia Romagna, Liguria e Veneto. Dal volume emerge complessivamente come – nonostante si tratti di un ambito relativamente nuovo per la professione – il Servizio sociale si collochi con appropriatezza come una delle discipline deputate a svolgere un ruolo attivo e strategico nel sistema della Protezione civile, tanto quanto va impiegato nella protezione quotidiana della vita delle persone nei territori.

# SERVIZIO SOCIALE E CALAMITÀ NATURALI

Interventi di servizio sociale

R. Calbucci, M. Deidda, M. De Santi, R.T. Di Rosa,  
A. Fiorentini, E.M. Giuliano, L. Gui, S. Mordegli, S. Pelosio,  
F. Sartori, R. Ticchiati, A. Zannoni



EDIZIONI EISS

**SERVIZIO SOCIALE  
E CALAMITÀ NATURALI**  
Interventi di servizio sociale

Con il contributo e la collaborazione del



Coordinamento Ordini Assistenti Sociali  
Area Nord

Veneto, Liguria, Sardegna, Lombardia, Piemonte, Valle D'Aosta,  
Emilia Romagna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia

*Questa pubblicazione è il frutto del progetto formativo e informativo sul tema del Servizio sociale nelle calamità naturali realizzato dal Coordinamento degli Ordini regionali del Nord il cui comitato scientifico è così composto:*

*Anna Zannoni (Veneto), Elena Giuliano (Piemonte), Maria Deidda (Liguria), Michela De Santi (Trentino Alto Adige), Renata Ghisalberti (Lombardia) e Roberto Calbucci (Emilia Romagna).*

Hanno collaborato inoltre:

*Maria Calore, Elisabetta Colla, Alessandra Fralleoni, Franca Monteverde, Cristina Tilli, Alessandra Zielli del Comitato di Redazione di Rassegna di Servizio Sociale*

Roma 2016

---

EDIZIONI EISS  
COLLANA «Problemi sociali del nostro tempo» n. 64  
Direttore: Giuseppe Rizzo  
Segreteria: Franca Monteverde

EISS - Ente Italiano di Servizio Sociale Onlus  
viale di Villa Pamphili 71 C 00152 Roma  
[info@eiss.it](mailto:info@eiss.it), [rassegnadiserviziosociale@eiss.it](mailto:rassegnadiserviziosociale@eiss.it)  
Cell. 3346709588

Edizione fuori commercio

Ente Italiano di Servizio Sociale Onlus

**SERVIZIO SOCIALE  
E CALAMITÀ NATURALI**

Interventi di servizio sociale



## INDICE

Premessa <i>Elena Maria Giuliano</i> .....	5
Introduzione <i>Roberto Calbucci</i> .....	7
Disastri e calamità naturali: la presenza degli assistenti sociali nelle Regioni del Nord-Italia dal 1953 <i>Michela De Santi</i> .....	15
L'esperienza dell'Emilia Romagna <i>Stefania Pelosio</i> .....	21
Storie emiliane L'azione dell'Ordine regionale <i>Anna Fiorentini</i> .....	27
L'esperienza Ligure: ruolo e funzioni del servizio sociale istituzionale <i>Maria Deidda</i> ..... <i>Roberto Ticchiati</i> .....	51 64
Strumenti del servizio sociale in situazione di calamità <i>Anna Zannoni, Federica Sartori</i> .....	71
Funzioni e prospettive del servizio sociale nelle calamità. Primi esiti di una ricerca <i>Luigi Gui</i> .....	79

Principi e metodi di intervento sociale nelle catastrofi: il contributo di Lena Dominelli <i>Roberta T. Di Rosa</i> .....	109
L'associazione Assistenti Sociali per la Protezione Civile <i>Silvana Mordeglia</i> .....	125
L'esperienza degli assistenti sociali in emergenza e le linee di indirizzo a cura del <i>Gruppo emergenze dell'OASER</i> .....	139
ALLEGATI	
Deliberazione CNOAS del 28 novembre 2014 .....	147
Statuto Associazione A.S.Pro.C. "Assistenti sociali per la Protezione Civile" .....	148
Gli Autori.....	158

## PREMESSA

*Elena Maria Giuliano\**

Questa pubblicazione esce a quasi tre anni di distanza dall'ultimo di tre seminari formativi che il Coordinamento dei Consigli regionali degli assistenti sociali del Nord Italia organizzò, fra aprile e giugno 2013<sup>(1)</sup>, con il contributo ed il sostegno del Consiglio nazionale, dal titolo "Servizio sociale e calamità naturali".

Quell'esperienza formativa fondava le radici sulla riflessione compiuta a seguito dell'intervento del servizio sociale professionale nelle ultime calamità naturali che hanno sconvolto alcuni territori del nostro Paese, in particolare le alluvioni della Liguria del 2011 e il terremoto dell'Emilia Romagna del Maggio 2012.

---

\* Assistente sociale specialista, consigliere dell'Ordine regionale degli assistenti sociali del Piemonte.

(1) I seminari si svolsero il 4 Aprile 2013 a Modena, il 6 Maggio a Verona ed il 7 Giugno 2013 a Genova. Gli obiettivi concordati erano: - informare la comunità degli assistenti sociali su come l'attività professionale si sia integrata con il sistema delle risposte ai bisogni sociali espressi nell'assistenza alla popolazione colpita durante i recenti eventi sismici e calamitosi; - sensibilizzare e soddisfare l'urgente necessità di conservare, sviluppare e creare un patrimonio di conoscenze e pratiche, da mettere a disposizione nelle future situazioni di emergenza simili attraverso uno sforzo intellettuale capace di produrre una ulteriore qualificazione delle energie e delle capacità messe in campo; - costruire un modello di servizio sociale, pienamente integrato con le altre componenti del sistema basato sull'esperienza e sulle competenze consolidate dal duro lavoro in prima linea di tutti; - formulare una proposta di protocollo di collaborazione con il Sistema di Protezione civile, nel quale venga riconosciuto e legittimato, con pari dignità e competenza delle professioni sociali e sanitarie, anche il ruolo dell'assistente sociale e del servizio sociale professionale.



Era il Giugno del 2012 quando, durante una riunione del Coordinamento Croas nord (gruppo di lavoro formato dai Presidenti di tutti i Consigli regionali degli assistenti sociali del Nord Italia), i racconti del collega dell'Emilia Romagna, Roberto Calbucci, catturarono l'attenzione dei presenti, producendo uno spazio di ri-pensamento del ruolo del Servizio sociale in quella terribile esperienza... Quando la terra trema e distrugge ...

Si sviluppò nei mesi successivi una riflessione partecipata sulla necessità di costruire degli spazi formativi per ri-comporre le esperienze, fissare e consolidare buone pratiche agite durante le calamità e per rilanciare nuove collaborazioni e partecipazioni, dentro e fuori le Istituzioni, sul ruolo del servizio sociale nelle calamità naturali.

L'esercizio della scrittura, così praticato nel lavoro quotidiano degli assistenti sociali, diviene faticosissimo quando è in gioco una funzione riflessiva e di ripensamento delle azioni compiute, senza la pressione quotidiana del "fare per i cittadini utenti".

Questa pubblicazione è quindi una parziale e sintetica produzione di elaborati, offerti da alcuni partecipanti a quel cammino formativo e di riflessione collettiva che, come spesso accade nel lavoro sociale, non è risultato conclusivo, ma piuttosto anello di congiunzione con un domani ancora da costruire.

L'intento della pubblicazione è di condividere riflessioni su questo tema, stimolando l'interesse non solo degli assistenti sociali e producendo speriamo un proseguimento dei lavori anche attraverso la costruzione di strumenti operativi (i protocolli d'intesa e le associazioni di volontariato che possano agire in caso di calamità a fianco della Protezione civile) che rafforzino il ruolo del servizio sociale nelle calamità naturali, eventi terribili ma purtroppo previsti e prevedibili nel nostro territorio nazionale.

## INTRODUZIONE

*Roberto Calbucci\**

*La vita non è quella che si è vissuta,  
ma quella che si ricorda e come la si ricorda per raccontarla*  
Gabriel García Márquez

Una frase tra tanti ricordi delle persone incontrate nelle tendopoli, una bimba che dice:

“... quello che ho imparato non crolla ...”.

Questo è esattamente quello che mancava all’inizio e che dovevamo ricercare e conservare.

Questa la sintesi dell’impegno che ci siamo ripromessi di trasmettere a chi, dopo di noi, si troverà ad affrontare una situazione simile.

Dare continuità alle parole con i fatti è il primo pensiero uscito all’indomani del terribile terremoto che ha scosso per mesi la gente dell’Emilia-Romagna. “E adesso cosa possiamo fare???...”; disorientati, scombussolati ma anche frenati da un sentimento di impreparazione nell’affrontare un compito che, nonostante ciò che molti di noi avevano già visto e vissuto in altri simili circostanze (in Irpinia, all’Aquila e in tante altre ancora), “... appariva inaffrontabile”.

E quali reazioni ed emozioni dalla Liguria sommersa dall’acqua e dal fango, ma nuovamente sovrastati dall’identica sensazione di smarrimento, costretti nuovamente ad inventare procedure e percorsi. E poi

---

\* Assistente sociale specialista, già presidente dell’Ordine degli assistenti sociali dell’Emilia Romagna durante il sisma 2012.

ancora in Sardegna, nel Veneto, in Toscana... un fenomeno che incombe ovunque, che ripropone lo stesso identico quesito: come attivare un **soccorso sociale** tempestivo e collegato alla rete di intervento, con una presenza specifica e qualificata (così come avviene per le altre professioni coinvolte)?

Il modello organizzativo della Protezione civile (che non prevede ancora uno specifico intervento di servizio sociale), è riuscito a cogliere l'importanza dell'integrazione tra le diverse prestazioni nell'area socio-sanitaria. Nelle diverse occasioni di confronto, i vertici della Protezione civile hanno evidenziato in particolare che “il **sociale** ha dimostrato di potersi collocare con un ruolo fondamentale, come anello di congiunzione tra quelle professioni di confine nell'ambito sanitario e psico-educativo, che intervengono fin dai primi momenti (...) nel soccorso alle popolazioni<sup>(2)</sup>”.

È cresciuta la consapevolezza che una **formazione** specifica è indispensabile per affrontare una condizione di disagio sociale così particolare. La formazione continua può quindi farsi carico di includere progetti e programmi di aggiornamento professionale che possano raggiungere tutte le zone interessate ad approfondire e sviluppare il tema.

Altrettanto importante è la promozione di una sensibilizzazione degli ambiti universitari all'interno dei quali sviluppare progetti di ricerca e di studio, capaci di integrare trasversalmente forme di collaborazione tra diversi piani di studio nel campo socio-educativo e sanitario. Le forme di assistenza e soccorso alle popolazioni fragili, durante le calamità naturali, propongono complessità ulteriori che si diversificano da quelle vissute dalla stessa popolazione nei periodi precedenti: questo dato, all'apparenza banale, rende imprescindibile una lettura multidimensionale del bisogno.

Per esemplificare basti ripensare alla convivenza forzata di persone sotto una tenda, con etnie diverse, esigenze individuali, problematiche personali da: accogliere\comprendere\riorganizzare\risolvere\tutelare\proteggere.

Inoltre, accanto alla fondamentale esigenza di essere preparati ad

---

(2) Intervento dell'ing. Fabrizio Curcio, Dipartimento della Protezione Civile, alla Giornata di Studio “Servizio Sociale e calamità naturali”, Modena 4 aprile 2013.

affrontare il disagio sociale, con tutti gli strumenti professionali adeguati alla circostanza, è cresciuta la consapevolezza di dover agire nella fase precedente, recuperando la consapevolezza dell'assunzione di un ruolo di **responsabilità sociale** nei confronti della comunità locale.

Il metodo professionale di servizio sociale nello sviluppo di una comunità assume rilevanza nelle fasi di realizzazione di progetti e trova spazio nell'équipe multi-professionale che interviene nel territorio.

L'esperienza praticata, durante le emergenze di questi ultimi anni, ha dimostrato che la tecnica e l'abilità richieste quando occorre sviluppare progetti sono competenze specifiche che l'AS possiede. Competenze che diventano parte essenziale proprio quando le strutture sono mancanti o inadeguate, in quanto il patrimonio professionale dell'AS si basa su un percorso metodologico che sviluppa processi di **cooperazione e solidarietà**.

Sarebbe necessario approfondire la distinzione tra sviluppo di comunità e organizzazione di comunità, precisando che si riferiscono sempre e solo a un lavoro sociale operante in una situazione di emergenza:

- nell'Organizzazione di Comunità l'AS mobilita la comunità, laddove questa sia già organizzata. In questa situazione l'AS deve riconoscere e rinforzare la consapevolezza che svolge un ruolo fondamentale di **mobilitatore della comunità**;

- quando la comunità non è organizzata, può mettere a disposizione altri strumenti sociali che favoriscono l'organizzazione. Quindi, in alcune fasi che richiedono professionalità e preparazione specifica, l'AS concorre – e completa con altri professionisti – a realizzare la funzione essenziale di **organizzatore di comunità**.

La professione in questi ultimi anni è stata sollecitata a rinforzare la competenza del “professionista riflessivo” (Sicora, 2005); anche se una parte della professionalità è stata spesso sacrificata sull'altare dell'urgenza e dell'emergenza, mai come nella situazione di calamità naturale questo elemento è diventato così evidente. Un compito primario e prioritario rischia paradossalmente di essere appiattito dalla pressante esigenza del “fare” senza sosta. Intervenire subito e bene.

Lo spazio per il pensiero e la riflessione è un lusso che non si può concedere quando tutto trema e crolla, quando tutto va fondo ed è sommerso. Da questo punto si è cercato di lavorare, senza opporsi o con-

trapporsi. Nonostante apparisse tutto fuori tempo e in ritardo si è cercato di coniugare le esigenze del fare con quelle del ri-pensare, accompagnando un'onda di pensiero presente, la cui energia necessitava di un contenitore che ne consentisse il pieno riconoscimento.

La caratteristica dell'essere professionalmente soccorritori e contemporaneamente colpiti dalla calamità (personalmente\ nella famiglia\ nella rete amicale) ha aperto uno spazio di emotività profonda che è diventata centrale nella trattazione del lavoro comune.

Solo a distanza di tempo, riuscire a riunire i colleghi delle terre colpite dal sisma è risultato intervento fondamentale ed apprezzato, i laboratori sono diventati non solo contenitori di sofferenze ed emozioni ma anche un esemplare momento di confronto e di sintesi di diversificate esperienze.

L'idea di studiare e fare ricerca sul campo è stata occasione per seminare alcune "idee": tre tesi di laurea<sup>(3)</sup> sono solo una parte del proficuo contributo all'attività di studio che ha coinvolto operatori e studenti, che in questi difficili momenti si fatica inizialmente ad accettare, ma che poi si sono dimostrati "lievito" per successivi approfondimenti ed elaborazioni. È stato possibile raccogliere testimonianze e materiale per il sapiente coordinamento dei supervisori dei laboratori, che con diverse visuali hanno condotto i gruppi proponendo letture ed interpretazioni da angolature diversificate.

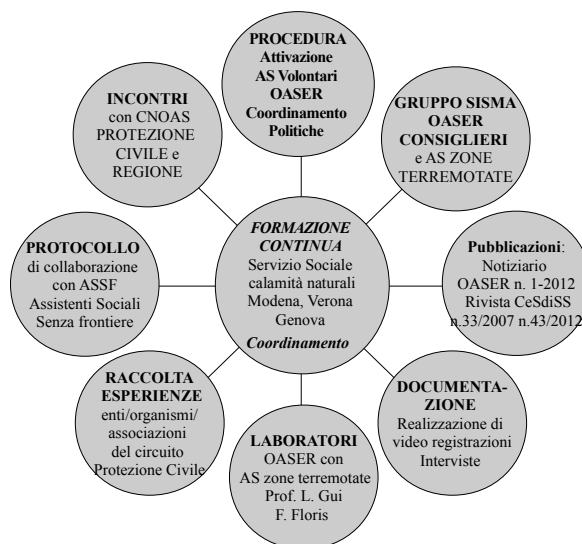
L'accompagnamento di Franco Floris<sup>(4)</sup> ha permesso al gruppo di riscoprire competenze di cui non si era pienamente coscienti, come ad esempio la tutela dei diritti.

"... Molte domande della popolazione erano relative alla preoccupazione, alla paura di non essere trattati in modo equo e che si creassero delle disuguaglianze". Differenziare gli aiuti permette a tutti di disporre di pari opportunità e di godere effettivamente di uguali diritti.

---

(3) Si vedano le tesi di laurea di Martina Angeletti, *L'importanza del servizio sociale in emergenze: due esperienze a confronto*, a.a. 2013-2014, Università di Bologna; Oriana Vellitri, *Il ruolo del servizio sociale nelle situazioni di calamità naturali: l'esperienza del terremoto in Emilia-Romagna nell'anno 2012 "...quando tutto ruota intorno al sociale"*, a.a. 2012-2013, Università di Bologna; Carlotta Coccapani, *Servizio Sociale nel post-terremoto. L'Unione delle Terre d'Argine*, a.a. 2012-2013, Università di Parma.

(4) Direttore di "Animazione Sociale", rivista del Gruppo Abele.



“... Voi siete stati i costruttori di democrazia sociale dentro un territorio” (ha sottolineato Franco Floris durante un laboratorio).

Ringraziare le studentesse per le verbalizzazioni e sbobinate degli incontri e dei seminari, non è un semplice esercizio di stile: questo lavoro può rappresentare un accumulo di ricchezze solo se saremo in grado di riprendere tutto quel materiale prezioso e rielaborarlo.

Qui apro un'altra sfida, che consiste proprio nella lotta contro la scarsa propensione allo scrivere caratteristico della nostra professione, io in prima persona, mi sono rivolto la domanda e sono ripetutamente sfuggito allo scrivere.

Mi sono detto, (per giustificarmi) che comunque è presente qualche cosa che è collegato alla **sofferenza**, al livello di un'impotenza mal assorbita che ha caratterizzato il trascorrere di quelle giornate, e voglio testimoniare questo nella speranza che, una volta ritualizzato, possa scomparire o quanto meno risultare il meno dannoso possibile.

La **documentazione** richiede manutenzione: riuscire a conservarla consente di sviluppare un patrimonio consegnato non solo alla comunità professionale ma anche a quella scientifica. È nostro compito sollecitare l'accademia a rispettare l'impegno nel rielaborare e trasmettere

conoscenze. Una delle caratteristiche di questo lavoro è stato anche quello di credere che lo studio e l'approfondimento realizzati consentissero nuove teorizzazioni di **scienza del servizio sociale**, riattivando un flusso circolare prassi – teoria (Samory, 2004).

I laboratori condotti con l'aiuto di esperti sono serviti per recuperare quella vicinanza e solidarietà che rischiava di rimanere solo tra le righe e le voci di commemorazione.

La presenza del prof. Gui<sup>(5)</sup> ha permesso di andare oltre all'importante funzione di osservatore: la sfida lanciata è stata quella di carattere evolutivo per la professione. Cogliere le differenze dell'intervento dell'assistente sociale in situazioni di calamità naturale ci ha portato ad ipotizzare che esista uno specifico professionale che necessita di un approfondimento e di teorizzazione.

La formazione futura richiede un'attenzione nella costruzione di una competenza specifica, che consenta l'attivazione di un intervento "specializzato", un lavoro da affiancare ed integrare con quello svolto da chi sul campo era presente prima dell'"evento" disastroso.

Questo presupposto dovrebbe consentire un riconoscimento, centrato sull'elemento fondamentale di **esperto del sociale**, già apprezzato nelle diverse realtà territoriali in precedenza e mai come ora evidenziato come fondamentale punto di riferimento. Contemporaneamente dovrebbe concorrere con le altre professionalità ad una azione integrata tesa a superare la frammentazione e separazione degli interventi.

La formazione di base futura deve quindi contemplare, nei diversi segmenti che l'ambito formativo consente, uno specifico professionale a partire dall'ambito universitario di base e specialistico, proseguendo con una formazione continua in grado di proporre la realizzazione di uno spazio di aggiornamento permanente.

Riscoprire la professione è un impulso necessario per sopravvivere ad una crisi sociale che impone una ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità.

Franco Floris, in un laboratorio svolto a Carpi con il Gruppo Sisma e gli assistenti sociali della zona, ha concluso dicendo: "... vi siete

---

(5) Professore associato di Sociologia generale, Università degli Studi di Trieste. Infra pag. 79.

reinseriti nell'evolversi della cultura dei vostri territori. Gli assistenti sociali, i sindaci, gli operatori, devono capire che i cittadini non stanno con le mani in mano ma soffrono problemi, contraddizioni e stanno cercando di organizzarsi autonomamente con un metodo di tipo cooperativo. La cooperatività ormai è nell'aria. Si sta andando verso una silenziosa rivoluzione nel modo di agire. Se voi assistenti sociali agganciate quei movimenti – e siete nel flusso della cultura – vedrete molte più risorse di quelle che di solito non si vedono se ci si chiude in ufficio”.

Le calamità non si arrestano, si avverte la necessità di proseguire un lavoro di costruzione e co-progettazione nei c.d. “periodi di pace”, molto potrebbe essere attivato per ridurre o contenere i danni che la natura ripropone inesorabilmente.

L'esperienza ha consentito di sperimentare un modello d'intervento intermedio, in attesa di giungere a un prototipo, che necessiterà di un costante adattamento, anche in considerazione di una normativa nazionale ancora in fase di ridefinizione.

Come costruire un sistema di servizio sociale per affrontare le situazioni di disagio sociale provocate dalle calamità naturali?

Nonostante le molteplici occasioni di confronto e scambio con gli esponenti della Protezione civile regionale e nazionale, la definizione di un preciso collocamento del contributo dell'assistente sociale rimane ancora un obiettivo da perseguire con attenzione e richiede un costante intervento di sensibilizzazione a tutti i livelli.

In conclusione: cosa ci ha portato questa esperienza?

- *Una nuova concretezza e vicinanza nel rapporto tra professionisti e Ordine.*
- *La legittimazione dell'Ordine a rappresentare la professione nelle sedi e nei processi decisionali che coinvolgono il Servizio Sociale professionale.*
- *L'importanza di fare scienza dall'esperienza.*
- *Il rinforzo della collaborazione tra le diverse componenti della comunità professionale e la nuova forza che ne deriva nel condividere e lavorare insieme.*
- *La riscoperta di una relazione con la cittadinanza attiva nell'evolversi della cultura dei territori.*



### **Riferimenti bibliografici**

ANGELETTI M., *L'importanza del servizio sociale in emergenze: due esperienze a confronto*, Tesi di laurea, a.a. 2013-2014, Università di Bologna, Laurea magistrale in Servizio Sociale.

CENTRO STUDI DI SERVIZIO SOCIALE (CESDISS), (2012), *Gli interventi di Servizio Sociale nelle calamità naturali - Come affrontare i gravi disagi della popolazione*, in "La professione sociale", n. 43, anno 22, Bologna, CLUEB.

CENTRO STUDI DI SERVIZIO SOCIALE (CESDISS), (2007), *Servizio Sociale ed Emergenza sociale - L'intervento professionale nelle calamità naturali e nei profondi disagi individuali e collettivi*, in "La professione sociale", n. 33, anno 17, Bologna, CLUEB.

COCCAPANI C., *Servizio Sociale nel post-terremoto L'Unione delle Terre d'Argine*, Tesi di laurea, a.a. 2012-2013, Università di Parma, Corso Laurea Magistrale Programmazione e Gestione dei Servizi Sociali.

ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA, (2012), *Sisma Emilia 2012* - Edizione speciale di "Il Notiziario", periodico OASER, <http://www.oaser.it/sisma2012.pdf>

SAMORY E., (2004), *Manuale di scienza del Servizio Sociale*, Bologna, CLUEB.

SICORA A., (2005), *L'assistente sociale riflessivo. Epistemologia del servizio sociale*, Lecce, Pensa Multimedia.

VELLITRI O., *Il ruolo del servizio sociale nelle situazioni di calamità naturali: l'esperienza del terremoto in Emilia-Romagna nell'anno 2012 "...quando tutto ruota intorno al sociale"*, Tesi di laurea, a.a. 2012-2013, Università di Bologna, Corso Laurea Triennale.

**DISASTRI E CALAMITÀ NATURALI:  
LA PRESENZA DEGLI ASSISTENTI SOCIALI  
NELLE REGIONI DEL NORD-ITALIA DAL 1953**

*Michela De Santi\**

Durante le riflessioni sul tema del servizio sociale e calamità naturali, anche in relazione alla preparazione dei seminari formativi, è emerso con evidenza che ogni regione italiana aveva da raccontare esperienze interessanti legate alla presenza degli assistenti sociali nei disastri e nelle calamità naturali.

La presenza della professione nelle calamità ha radici storiche abbastanza lontane. Per documentare tale affermazione possiamo cercare testimonianze di assistenti sociali che nel tempo hanno avuto esperienze in questo campo. Ci sono inoltre pochissime tracce scritte presenti in letteratura negli anni 50-70 sul coinvolgimento degli assistenti sociali in tali eventi (nelle catastrofi e calamità naturali).

Infine nel tempo troviamo alcune tesi di ricerca<sup>(6)</sup> che hanno comunque raccolto le testimonianze di assistenti sociali in alcuni grandi disastri ambientali italiani. Nel 2002 il CNOAS in occasione del terremoto del Molise insieme al CROAS del Molise promosse una raccolta

---

\* Assistente sociale specialista, già presidente dell'Ordine regionale degli assistenti sociali del Trentino Alto Adige.

(6) Si vedano la tesi di diploma di Valentina Schiavo, *I servizi sociali nelle calamità naturali, in Italia*, Università degli studi di Verona, aa. 1999-2000, e la tesi di laurea di Cesca Maria Valentine, *L'assistente sociale nelle calamità naturali e nei disastri: dal Vajont al sisma in Emilia Romagna, testimonianze della professione*, Università di Trento, a.a. 2012/2013.

fondi finalizzata anche alla premiazione di tesi di laurea sul servizio sociale nelle calamità naturali.

Nel passato, quando non era presente la Protezione civile<sup>(7)</sup>, il coinvolgimento di operatori esperti, tra cui anche gli assistenti sociali che lavoravano nella zona, era immediato e troviamo, se ascoltiamo le testimonianze dei colleghi che hanno partecipato a questi eventi tragici, forme diverse di coinvolgimento. Riporto due esperienze raccontate da assistenti sociali legate a disastri e calamità naturali che avevano colpito il nostro Paese e che possono essere spunto di riflessione, l'alluvione del Polesine e il disastro del Vajont.

Le prime testimonianze di servizio sociale professionale impiegato nell'ausilio delle popolazioni colpite da calamità, le troviamo nel novembre 1953, con l'alluvione del Polesine<sup>(8)</sup>: "Ci fu chiesta la nostra collaborazione immediata, lavoravamo 12 ore al giorno"<sup>(9)</sup>.

Il servizio sociale in Italia era nato da poco e molte assistenti sociali furono coinvolte immediatamente dalle loro amministrazioni a portare aiuto alla popolazione, in particolare dovevano effettuare un censimento della popolazione colpita e emigrata, rilevandone i bisogni. Importante è stato anche l'intervento del servizio sociale professionale nel collocamento dei minori senza casa, presso famiglie affidatarie. Dai racconti emerge come gli assistenti sociali del luogo colpito da calamità venivano coinvolti direttamente dalle loro amministrazioni e sulla base di accordi diretti con il Ministero e nel giro di pochi giorni si trovavano ad operare con la popolazione. Questa dualità è apparsa anche durante le tre giornate di studio, dove è stato distinto il ruolo degli assistenti sociali che vivono nella zona colpita da disastro o calamità naturale, dal ruolo degli assistenti sociali "volontari" che provengono da altri luoghi e giungono in ausilio ai colleghi. La partecipazione di questi ultimi non è attualmente codificata e una finalità delle riflessioni su questo tema riguarda proprio la necessità di

---

(7) Di Protezione civile se ne parla con la legge n. 996 del 1970, ma solo nel 1981 nasce il Regolamento d'esecuzione. Altra legge fondamentale da citare è la n.938 del 1982 che struttura in modo decentrato la Protezione civile, e nel 1992 con la legge n. 225 del 1992 nasce il Servizio Nazionale della Protezione Civile.

(8) L'alluvione del Po che sommerse molti paesi del Polesine causò 180.000 senzatetto e 34 morti.

(9) Intervista a ass.soc. Giuseppina Zorzi, in AA.VV., (2000), *La storia del servizio sociale in Alto Adige*, Ed. Provincia Autonoma di Bolzano.

stabilire nuovi accordi a livello nazionale e locale per organizzare meglio la presenza degli assistenti sociali volontari nelle calamità naturali.

Le ultime esperienze sono state possibili grazie alla partecipazione in organizzazioni come Croce rossa, Associazione Alpini e l'Associazione Assistenti Sociali senza Frontiere (ASSF).

Nella giornata di studio a Verona, la studentessa Marica Cescato dell'Università di Trento, ha presentato una sintesi della sua tesi di Laurea che conteneva delle interviste fatte ai colleghi trentini coinvolti a operare nella tragedia del Vajont e altre tragedie avvenute tra gli anni 60 e 80. La studentessa ha presentato la sintesi di una testimonianza che appare molto importante in quanto un numero considerevole di colleghe/i intervistati, che lavoravano nei servizi pubblici nel Nord Italia, hanno citato il loro coinvolgimento nella tragedia di Longarone, più conosciuta come il "disastro del Vajont"<sup>(10)</sup>, avvenuta il 9 ottobre 1963. Interessante è stata la scoperta di un accordo immediato tra le scuole di Servizio Sociale del Triveneto, l'Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali (A.A.I.I.) e tra le Province di Udine e quelle di Bolzano e Trento. In 24 ore le prime assistenti sociali del Triveneto si trovarono sul posto, con il compito di realizzare una mappatura delle famiglie superstiti e vittime del disastro e costruire una prima rilevazione dei bisogni della popolazione.

Testimonianza di questo lavoro professionale la troviamo anche in un testo scritto pubblicato dall'AssNAS nel 1964<sup>(11)</sup> dove gli interventi raccontati dagli assistenti sociali riguardano non solo la fase dell'emergenza legata all'assistenza sociale per soddisfare i bisogni primari ma anche del post-emergenza, dove è stato necessario riattivare le risorse comunitarie e ricostruire i legami delle persone superstiti, alla comunità e al territorio.

Queste testimonianze e molte altre raccolte nei testi citati o raccontati a memoria di alcuni colleghi protagonisti si sono rivelate molto importanti per poter affermare che gli assistenti sociali, da quando esiste il servizio sociale professionale in Italia, sono stati coinvolti in pri-

---

(10) Il disastro del Vajont a causa della caduta di parte di una montagna su una diga causò la morte di circa 1917 persone (il numero esatto ancora non si conosce).

(11) Associazione Nazionale Assistenti Sociali, Sezione regionale veneta, (1964), *Per un piano di servizio sociale a Longarone*, Feltre, Tipografia P. Castaldi.

ma persona con la loro professionalità, per la maggior parte delle volte, nei numerosi interventi di soccorso e assistenza alle popolazioni vittime di disastri e calamità naturali. Sono proprio il mandato e le competenze della professione che ne tracciano la strada.

Dai racconti emerge inoltre come la professionalità degli assistenti sociali sia stata molto importante fin dai primi momenti, proprio perché la popolazione riconosceva in questo professionista la capacità di ascolto e di accoglienza della persona riconoscendone la propria identità, ma anche la capacità di **valutare** il bisogno della persona come unico e distinto da altre analoghe situazioni.

Riporto quest'aspetto anche perché con la nascita della Protezione Civile Nazionale, la figura dell'**assistente sociale "volontario"** non è citata e il ruolo di servizio sociale professionale in ausilio ai colleghi coinvolti sul campo in quanto appartenenti alle comunità locali, dove si è manifestata la calamità o il disastro, scompare a favore di altre professionalità o di associazioni di volontariato.

In questo ambito molto interessanti sono i tentativi di costruzione di protocolli, ad esempio la proposta di accordo di collaborazione fatta dall'AssNAS nel 2006, l'accordo durante il terremoto dell'Aquila del CNOAS con l'Associazione Assistenti Sociali senza Frontiere, il CROAS Abruzzo e la Caritas nazionale (Dente 2013, p. 45), l'esperienza del CROAS Emilia Romagna con la Protezione Civile (Fiorentini 2012, p. 56), la proposta di accordo di collaborazione rivista dalla segreteria dell'AssNAS Emilia Romagna tra il Dipartimento di protezione civile e il CNOAS (Massaro 2012, p. 47), il protocollo d'intesa del CNOAS in via di definizione con la Protezione civile più volte citato all'interno delle tre giornate di studio sia dalla presidente dell'Ordine nazionale prof.ssa Edda Samory che dal dott. Federico Federighi, responsabile del Servizio di emergenza del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale.

Per quanto riguarda invece **l'assistente sociale che lavora negli Enti locali**, la presenza dei professionisti è codificata anche attraverso il **piano di emergenza comunale** (previsto dalla legge 100 del 12.07.2012), redatto secondo i criteri e le modalità riportate nelle indicazioni operative del Dipartimento della Protezione civile e delle Giunte regionali. I dati 2014 rilevati dalla Protezione civile ci indicano che il 77% dei Comuni sono provvisti del piano.

Un ruolo importante potrebbe essere quello di stimolare l'amministrazione comunale, nei comuni dove non è ancora stato redatto, a predisporre il piano di emergenza comunale e chiamare gli AS a far parte del gruppo di lavoro per le competenze socio-assistenziali. Per gli assistenti sociali che lavorano negli Enti locali, è fondamentale conoscere i contenuti del piano e richiedere formazioni ad hoc. Nelle tre giornate di studio questo rilevante coinvolgimento degli assistenti sociali è emerso sia nella realtà emiliana, che in quella veneta e ligure.

Una sintesi di quanto è emerso porta a considerare che la metodologia del servizio sociale professionale applicata negli interventi di emergenza ha portato a dei risultati concreti e apprezzati dalle gente, ma che una formazione ad hoc avrebbe potuto aiutare di più i colleghi che si sono trovati ad operare in situazioni di grave disagio.

Nell'approntare il piano di emergenza comunale si deve prevedere un Centro Operativo Comunale (COC) con la presenza di varie professionalità. Nella composizione del Centro Operativo Comunale è prevista la "ripartizione" delle competenze di ciascun Ente, Istituzione e/o Organizzazione in base alle proprie prerogative.

In funzione di ciò sono state costituite 14 funzioni di supporto, ognuna con competenze in materie specifiche, tutte collegate fra loro in modo da poter dare una risposta sinergica ed efficiente a qualsiasi problematica possa proporsi.

Nelle linee guida per la pianificazione dell'emergenza troviamo un riconoscimento delle funzioni di supporto **F2 Sanità e Assistenza Sociale**<sup>(12)</sup>, che devono svolgere attività di assistenza psicologica e di assistenza sociale alla popolazione attraverso il supporto psicologico, salute mentale, assistenza sociale e domiciliare. Gli attori da coinvolgere indicati nelle linee guida, cito testualmente, "Saranno presenti i responsabili della Sanità locale, le Associazioni di volontariato che operano nel settore sanitario. Il referente sarà il rappresentante del Servizio Sanitario".

È evidente quanto la funzione del servizio sociale andrebbe qui declinata con maggiore dettaglio, recuperando il sapere metodologico e deontologico che la professione può mettere a disposizione durante le calamità naturali.

---

(12) Linee guida per la pianificazione dell'emergenza attraverso Metodo Augustus ([http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/liguria\\_linee\\_guida.pdf](http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/liguria_linee_guida.pdf))

### **Riferimenti bibliografici**

- AA.VV., (2000), *La storia del servizio sociale in Alto Adige*, Ed. Provincia Autonoma di Bolzano.
- ASSOCIAZIONE NAZIONALE ASSISTENTI SOCIALI (ASSNAS), Sezione regionale veneta, (1964), *Per un piano di servizio sociale a Longarone*, Tipografia P. Castaldi, Feltre.
- DENTE F. (a cura di), (2013), *Nuove dimensioni del servizio sociale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- FIorentini A., (2012), *Ruolo e intervento dell'Ordine Professionale a sostegno del Servizio Sociale in caso di emergenze collettive*, in "La Professione Sociale", CeSdiSS, anno 22 n. 43, CLUEB, Bologna.
- MASSARO A.S., (a cura di ), (2012), *Proposta di accordo di collaborazione e di protocollo d'intesa tra il Dipartimento di Protezione Civile e l'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali*, in "La Professione Sociale", CeSdiSS, anno 22 n. 43, CLUEB, Bologna.
- SCHIAVO V., *I servizi sociali nelle calamità naturali in Italia*, Tesi di diploma, aa 1999-2000, Università di Verona Diploma Universitario in Servizio Sociale.
- CESCATO M. V., *L'assistente sociale nelle calamità naturali e nei disastri: dal Vajont al sisma in Emilia Romagna, testimonianze della professione*, Tesi di laurea, a.a. 2012/2013, Università di Trento Corso di Laurea in Servizio Sociale.

## L'ESPERIENZA DELL'EMILIA ROMAGNA

*Stefania Pelosio\**

A distanza di anni dal sisma che ha colpito prima l'Abruzzo e poi l'Emilia Romagna, dopo aver partecipato a numerose emergenze con gli abiti della Protezione civile, dopo aver incontrato e condiviso i racconti e i vissuti di tanti colleghi impegnati "sul fronte", direi che occorre riconoscere all'Ordine degli assistenti sociali dell'Emilia Romagna il primato di essere riuscito a fare qualcosa di innovativo e di differente rispetto alle esperienze precedenti: una procedura operativa di sostegno a favore dei colleghi impegnati in emergenza che ha permesso una visibilità del servizio sociale nell'ambito del sistema di protezione civile, locale e nazionale, che ancora non era presente.

Non si tratta certo di essere stati i primi della classe, né di avere avuto sul territorio professionisti preparati e competenti più degli altri, magari già formati sui temi dell'emergenza. Tutt'altro.

Sono certa che ogni collega che si sia trovato ad affrontare una situazione di calamità, a partire dall'Abruzzo, all'Emilia, al Veneto, alla Liguria e alla Sardegna con le loro catastrofiche alluvioni e già ai tempi del terremoto del Friuli e del Belice, abbia espresso la propria professionalità, competenza, disponibilità e si sia messo a disposizione del proprio territorio e delle proprie comunità colpite, attuando i migliori

---

\* Assistente sociale, coordinatrice del gruppo emergenze dell'Ordine degli Assistenti Sociali della regione Emilia-Romagna.



interventi realizzabili in quelle circostanze e quelle con risorse e strumenti a disposizione.

Nessuno prima di quell'istante aveva pensato che potesse accadere, nessuno era preparato ad affrontare una situazione di emergenza, nessuno era pronto a trovarsi in pochi istanti lui stesso vittima delle circostanze. E tutti, chi prima, chi dopo, hanno raccolto le proprie forze, la propria incredulità, il proprio sgomento, la propria paura, la propria incertezza a testa bassa, hanno lavorato a servizio della propria gente.

Sintetizzerei l'esperienza dell'Emilia Romagna in tre punti.

## **1. La creazione di una procedura istituzionalizzata**

Tale procedura ha garantito un supporto professionale organizzato e riconosciuto dalla macchina dei soccorsi.

In occasione del terremoto dell'Abruzzo del 6 aprile 2009 il CNOAS aveva offerto al Capo Dipartimento della Protezione civile (dott. Guido Bertolaso) la disponibilità dei colleghi delle regioni limitrofe (Molise, Marche e Lazio) e delle altre province dell'Abruzzo, a fornire assistenza sociale nella zona colpita dal sisma, senza averne ricevuto riscontro.

Viene allora attivata una collaborazione tra il Consiglio regionale dell'Abruzzo e l'Associazione Assistenti Sociali Senza Frontiere, con la finalità di attivare interventi di segretariato sociale, analisi dei bisogni, sostegno alle persone.

L'Associazione raccoglie numerose disponibilità di colleghi da tutto il Paese e viene sottoscritto un protocollo d'intesa con l'Assessorato alle politiche sociali del Comune dell'Aquila e con la Caritas per la realizzazione del progetto «Intervento post emergenza nelle tendopoli delle aree terremotate in Abruzzo» che si sarebbe dovuto realizzare dal 1° giugno al 30 novembre 2009.

I primi assistenti sociali volontari partiranno a fine giugno, a distanza di oltre due mesi dalla scossa, per occupare i container adibiti a sportelli sociali (Servizio di Segretariato sociale) dentro e fuori le tendopoli e per svolgere servizio sociale professionale tra la gente delle tende, collaborando con le istituzioni/associazioni coinvolte nel-

le attività di soccorso.

L'attività si concluderà con il ripristino delle condizioni di normalità operative grazie al rientro in servizio dei colleghi di ruolo, la cui assenza rendeva necessaria la presenza di colleghi volontari. Ma di questa attività non vi è stato nessun riconoscimento istituzionale da parte del sistema di protezione civile. È sembrata un'iniziativa locale, di cui non si è parlato più.

Il fatto che il sistema socio-assistenziale del territorio colpito non avesse retto all'impatto di questa emergenza e fosse inizialmente andato in crisi ha cominciato, però, a fare riflettere il sistema di Protezione civile anche sulla necessità di creare una struttura in grado di intervenire in emergenza a sostegno dei servizi di assistenza sanitaria di base e dei servizi di assistenza socio-sanitaria del territorio.

Pertanto dall'analisi delle esperienze passate nasce la Direttiva del Dipartimento della Protezione civile approvata nella Conferenza Unificata del 24/01/2013 dal titolo "Disposizioni per la realizzazioni di strutture campali, denominate PASS, Posto di Assistenza Socio Sanitaria, preposte all'assistenza sanitaria di base e socio-sanitaria alla popolazione colpita da catastrofe".

Il PASS è pensato come una struttura socio sanitaria campale con il compito di supportare o sostituire l'assistenza sanitaria di base e socio-sanitaria, con la consapevolezza che le strutture sanitarie preposte all'intervento di urgenza non possano sopperire anche alla richiesta di assistenza socio sanitaria di cui necessita la popolazione rimasta illesa e che inizia ad esprimersi immediatamente dopo la manifestazione dell'evento.

Secondo la Direttiva del Dipartimento di Protezione civile tra i servizi che il PASS deve garantire, la medicina di base, la pediatria, l'assistenza infermieristica, l'assistenza psicologica la farmacia ed altre attività specialistiche ambulatoriali, per la prima volta si parla di assistenza sociale.

Non solo, vengono definite le finalità ovvero l'erogazione di interventi a favore della popolazione disabile, "fragile" e l'esercizio di consulenza per le problematiche amministrative e legali. Viene previsto anche il numero del personale necessario alla partenza e al primo allestimento della struttura, che per l'assistenza sociale è indicato in 2 assi-

stenti sociali: uno per le attività erogate all'interno del PASS e uno per le attività sul territorio.

Il terremoto dell'Emilia Romagna del 20 e 29 maggio 2012, avrebbe potuto essere l'occasione di collaudare il PASS; ma non è stato necessario, perché il mondo dei servizi sociali territoriali, bene o male aveva retto l'impatto dell'emergenza e in più si era trovato a contare sul sostegno concreto di tutto il mondo professionale.

Già due giorni dopo la prima scossa, infatti l'Ordine degli assistenti sociali dell'Emilia Romagna, si mobilita, attiva un numero telefonico a favore dei cittadini e dei colleghi e offre la propria disponibilità alla Protezione civile. Raccoglie le richieste di aiuto degli Enti locali e dei colleghi colpiti ed elabora una procedura di aiuto e sostegno presso le zone terremotate, da parte di assistenti sociali volontari, in collaborazione con il Servizio coordinamento Politiche sociali dell'Emilia Romagna che ne ha garantito la copertura assicurativa, insieme all'Agenzia Regionale di Protezione civile che ne ha riconosciuto l'importanza. La prima assistente sociale volontaria è partita alla fine di giugno, ad un mese dalla scossa.

La realizzazione di questa procedura istituzionalizzata ha obbligato l'Ordine a prendere contatti e a incontrare direttamente le figure di riferimento del sistema di Protezione civile, per conoscerne l'organizzazione e le regole e poterne definire in modo appropriato i contenuti.

## **2. La riflessione e la trasmissione delle conoscenze: il gruppo sisma**

Il Consiglio dell'Ordine dell'Emilia Romagna delibera l'approvazione di un programma di lavoro che nasce dall'esperienza di assegnazione di assistenti sociali volontari a supporto dei colleghi e soprattutto dal desiderio di approfondire il ruolo del servizio sociale in situazione di emergenza per elaborare un modello di intervento «pronto all'uso» e a disposizione di altri colleghi che si trovino ad affrontare una situazione simile. L'idea era quella di non lasciare che anche questa volta, come era successo in passato, l'esperienza dei colleghi in emergenza si trasformasse in un ricordo da cancellare, ma

diventasse una necessaria trasmissione di una competenza professionale appresa in una situazione estrema. Si voleva dare rilevanza al fatto che in mancanza di teorie metodologiche e prassi operative in materia di emergenze, gli assistenti sociali avessero attinto dal loro bagaglio professionale stabilendo e sperimentando un lavoro sociale diverso, patrimonio per tutta la comunità professionale.

Così nasce il gruppo sisma, composto da assistenti sociali appartenenti alle zone del cratere<sup>(13)</sup>, assistenti sociali volontari e volontarie, assistenti sociali del Consiglio dell'Ordine e da alcune studentesse laureande, con la finalità di individuare il modo di lasciare tracce di tutto questo.

Il Consiglio regionale attuale lo ha voluto rinominare in “gruppo emergenze” per sottolineare l'importanza del tema e non circoscriverlo ad un singolo evento. Inoltre ha conferito al gruppo l'incarico di lasciare tracce operative delle esperienze e delle riflessioni, scrivendo una sorta di linee guida per gli assistenti sociali che si trovino ad affrontare una situazione di emergenza, che è in via di approvazione e verrà pubblicato sul sito dell'Ordine dell'Emilia Romagna ([www.oaser.it](http://www.oaser.it)).

### **3. Come un fiume in piena: le prospettive future**

Il riconoscimento a livello istituzionale della nostra attività professionale durante l'emergenza, ci ha permesso di farci conoscere e stimare e soprattutto di renderci indispensabili al sistema di protezione civile, nonché di sollecitare il nostro Ordine Nazionale ad elaborare un accordo con il Dipartimento di protezione civile per farci entrare a pieno titolo nel sistema, a cui seguiranno protocolli operativi che ci vedranno protagonisti delle attività assistenziali, troppe volte demandate al mondo sanitario.

La recente costituzione dell'A.S.PRO.C.<sup>(14)</sup> richiederà la riflessio-

---

(13) Termine utilizzato per circoscrivere l'area maggiormente colpita dal sisma.

(14) L'associazione di Assistenti Sociali per la Protezione Civile costituita dall'Ordine nazionale degli Assistenti Sociali con delibere n. 161 del 28 novembre 2014 e n.23 del 14 febbraio 2015 ([http://www.cnoas.it/L'Ordine/Albo\\_degli\\_Atti/2015.html](http://www.cnoas.it/L'Ordine/Albo_degli_Atti/2015.html)).

ne a “cascata” di tutti gli altri Ordini regionali al fine di individuare la modalità più idonea e consona alla propria organizzazione territoriale per realizzare tale accordo e rendere operativa l’Associazione.

Alla fine il Dipartimento di Protezione civile ha riconosciuto che la nostra professione è una componente complementare alle finalità che il proprio sistema persegue. Si tratta ora di organizzarsi per poter garantire, in caso di emergenza, non solo un intervento professionale ma anche un intervento rispondente ai requisiti previsti dal sistema di protezione civile.

**STORIE EMILIANE**  
**L'AZIONE DELL'ORDINE REGIONALE**

*Anna Fiorentini\**

## **1. Gli eventi**

### ***1.1. Il terremoto***

Forti scosse di terremoto colpiscono l'Emilia a fine maggio 2012. Le più forti, nella notte tra il 20 e il 21 maggio ed il 29 maggio, colpiscono la zona nord del Modenese, parte del Ferrarese, del Bolognese e del Reggiano. La devastazione è grande; sono 53 i comuni colpiti, di cui:

8 distrutti (intensità 8 “severe” della scala Mercalli), 14 vittime,  
14 gravemente danneggiati (intensità 7/6 “very strong”), 12 vittime,  
21 seriamente danneggiati (intensità 6/5 “strong”), 1 vittima,  
10 danneggiati (intensità 5/4 “moderate”).

Altre scosse “strong”, “moderate”, leggere e sciami sismici, continuano a martoriare la zona e i suoi abitanti per lunghi mesi a seguire.

«Il terremoto ha interessato un'area di grandi dimensioni, molto densamente popolata: 550.000 abitanti e tantissime attività produttive (se ne contano circa 48mila, in tutti i settori economici, per 190.000 addetti).

---

\* Assistente Sociale Specialista, già Segretario dell'Ordine Assistenti Sociali Emilia-Romagna per gli anni 2009-2013.

Per la prima volta è stata colpita una zona non solo densamente popolata ma anche con una altissima industrializzazione, un'agricoltura fiorente, un importante sistema agroalimentare e un alto tasso di occupazione.

Nell'area del cratere si produce l'1,8-2,0% del Pil nazionale.

Le famiglie coinvolte sono 326.000; sono il 30% della popolazione delle quattro province coinvolte. Vengono evacuate dalle loro case circa 42.000 persone.

A causa del terremoto coloro che hanno dovuto fare ricorso alla cassa integrazione nell'area, a fine ottobre 2012, erano 40.752 lavoratori per 3.748 unità produttive, per la sospensione dell'attività della propria azienda».<sup>(15)</sup>

### **1.2 L'alluvione**

Il 19 gennaio 2014 il fiume Secchia rompe gli argini.

L'alluvione colpisce diversi comuni del Modenese: Bomporto, Bastiglia, Albareto, Sorbara e altri comuni tra cui Camposanto e S. Prospero, già colpiti dal sisma del 2012. Sono circa 1.000 le persone evacuate e sfollate; 1 vittima.

La superficie complessiva della zona allagata è di 75 km<sup>2</sup>.

## **2. Diario professionale da un terremoto**

Il 21 maggio 2012, nella sede dell'Ordine professionale a Bologna, con l'accompagnamento dei fremiti della terra che ancora sconvolgono e devastano quei territori, le nostre comunità, la nostra gente, si cerca di raccogliere le idee su cosa è possibile fare.

Con rammarico verificiamo di non avere mai prima affrontato il problema dell'operatività dell'assistente sociale, né di esserci confrontati in proposito con chi prima di noi ha vissuto simili esperienze, ne ha parlato, ne ha scritto. Non abbiamo appreso dall'esperienza.

---

(15) <http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/sei-mesi-dal-sisma/approfondimenti/il-documento-completo-della-regione-emilia-romagna>.

Ci soccorrono la consapevolezza del nostro mandato professionale, sociale e istituzionale, la metodologia di lavoro, il riconoscimento del mandato istituzionale dell'Ordine. E ci soccorrono con la loro conoscenza e competenza alcuni colleghi con anni di esperienza di Protezione civile e di intervento d'emergenza.

È per noi evidente che la presenza del servizio sociale professionale in situazioni di calamità trova fondamento nel mandato e nelle competenze stesse della professione; non occorrono particolari legittimazioni dal sistema per mettersi a disposizione dei cittadini in difficoltà.

L'art. 40 del Codice deontologico dell'assistente sociale cita infatti come "in caso di calamità pubblica o di gravi emergenze sociali, l'assistente sociale si mette a disposizione dell'amministrazione per cui opera o dell'autorità competente, contribuendo con la propria competenza a programmi ed interventi diretti al superamento dello stato di crisi", affermazione che richiede di essere tradotta in processi e organizzazioni finalizzate ad hoc.

Riconoscendo attinenti al mandato dell'Ordine professionale i compiti di promuovere e tutelare le funzioni proprie della professione e rappresentare la professione nelle sedi e nei processi decisionali che coinvolgono il servizio sociale professionale, la scelta diventa quindi quella di scendere in campo con un'assunzione di responsabilità, con la presa in carico seria e continuativa di un intervento di aiuto mirato, con una prospettiva di attenzione e di azione orientata a risposte concrete.

### ***2.1 Prima azione: mettersi a disposizione***

La prima iniziativa dell'Ordine è quella di attivare un numero di telefono cui possono rivolgersi sia i cittadini che gli assistenti sociali. Il 335 5647158, messo anche a disposizione sul sito dell'Ordine, diventa la linea telefonica che per mesi rimane dedicata all'emergenza sisma Emilia 2012.

Un comunicato stampa di "Agenda", l'agenzia di comunicazione sociale che funge da ufficio stampa dell'Ordine, fa uscire sui media l'informazione, che viene raccolta, tuttavia, solo dai media più sensibili alla comunicazione di stampo sociale.

Ma anche così la linea diventa subito "calda": si presentano perso-



ne che hanno perso contatto coi propri cari; cittadini che offrono appartamenti o posti per accogliere eventuali sfollati; servizi pubblici e privati che mettono a disposizione posti nelle loro strutture di accoglienza; assistenti sociali che si mettono a disposizione per fare da supporto ai colleghi in prima linea; assistenti sociali ed altri operatori che chiedono concitatamente e disperatamente aiuto ed aiuti.

L'impegno a gestire questa attività si prospetta subito rilevante, non solo per accogliere le chiamate, valutarne la validità e l'utilità, ma anche per smistare le richieste e stabilire i necessari collegamenti.

Comincia così a delinearsi meglio lo scenario di possibili interventi dell'Ordine: dare supporto al servizio sociale nelle zone terremotate, affermandone e tutelandone la funzione, la competenza e rappresentandola nei processi decisionali.

## ***2.2 Seconda azione: conoscere il sistema di Protezione civile ed organizzare le disponibilità***

Numerose sono le chiamate di assistenti sociali che dichiarano la propria disponibilità a rendere attività di volontariato in aiuto alle zone colpite. Nelle prime settimane di calamità il sistema della Protezione civile gradisce solo volontari di associazioni accreditate dal sistema ed organizzati ad hoc; i volontari singoli, non organizzati, rischiano di essere più di intralcio che di aiuto, più un pericolo che una reale opportunità; il sistema è severo per ovvie e dovute ragioni di sicurezza e di organizzazione.

Anche la funzione del servizio sociale professionale non è riconosciuta come tale nel sistema della Protezione civile; si stempera nel crogiuolo delle tante funzioni e dei tanti operatori presenti nel territorio e nelle più diverse incombenze richieste dalla disastrosa situazione.

La Protezione civile è un sistema tutto da conoscere: ha una propria organizzazione, propri meccanismi e procedure, un proprio linguaggio, delle finalità ben precise orientate a garantire bisogni essenziali, materiali, "salvavita", quali nutrirsi, riposare, stare in un posto sicuro, potersi curare, mettere in sicurezza il territorio.

Non è, infatti, tra i suoi obiettivi occuparsi dei bisogni relazionali delle persone, della frantumazione dei rapporti interpersonali, delle

persone più fragili, della gestione dei conflitti e delle convivenze forzate, della cura e della ricostruzione del tessuto sociale e dei legami comunitari; bisogni vecchi, ma assolutamente nuovi per dimensione, portata, virulenza e continuità nel tempo.

D'altronde la legittimazione a questa funzione, in situazioni straordinarie quali le calamità naturali, è un obiettivo da perseguire perché l'intervento professionale in situazioni di grave emergenza trovi una sua sistematizzazione, una funzione ed un ruolo specifici, sostenuti da una competenza affinata e coltivata ad hoc, da un modello organizzativo riconosciuto in quanto "dovuto" e da garanzie normative alla pari delle altre professioni chiamate ad intervenire.

### ***2.3 Terza azione: la procedura di assegnazione degli assistenti sociali volontari***

Di fronte alle richieste d'aiuto provenienti dalle zone colpite, dai contatti che l'Ordine cerca di ripristinare con i colleghi in zona e dalle segnalazioni di disponibilità di assistenti sociali a recarsi volontariamente a supporto, viene messa a disposizione sul sito [www.oaser.it](http://www.oaser.it) una scheda con la quale offrirsi come volontario, definendo periodo, orari e zone preferite.

Immediata ed importante è stata la risposta dei professionisti assistenti sociali all'appello dell'Ordine.

Viene quindi elaborata una "Procedura di attivazione delle disponibilità di assistenti sociali a supporto dei servizi sociali delle zone terremotate" in applicazione della nota 143180 del 11.06.2012 della Regione Emilia-Romagna, Direzione generale sanità e politiche sociali - Funzione di coordinamento degli interventi sanitari e socio-sanitari per sisma, in accordo con il Servizio coordinamento Politiche sociali.

L'Ordine, senza precedenti esperienze, incontrando l'attenzione e la disponibilità a concertare una modalità condivisa garantita e reciprocamente utile da parte del Servizio coordinamento Politiche sociali della Regione Emilia-Romagna – referente per l'area sociale dell'Agenzia regionale di Protezione civile – ha elaborato questa procedura di assegnazione finalizzata a garantire:

1. l'assegnazione di assistenti sociali regolarmente iscritti all'Ordine;

2. l'attivazione – da parte dei Centri servizi volontariato, sostenuta dalla Regione – della copertura assicurativa per rischi connessi ad eventi sismici per chi si reca ad operare in zona terremotata (art. 5 Ocdpc n. 3 del 02.06.2012). Infatti l'ordinaria assicurazione infortuni sul lavoro non copre questo tipo di rischio;

3. la destinazione degli assistenti sociali assegnati a supporto del servizio sociale territoriale con compiti attinenti alla professione.

Le assegnazioni non sono iniziate subito; occorre prima chiarire chi si rendesse responsabile della gestione del flusso per non sovraccaricare i Centri di servizio di volontariato di un compito imprevisto.

Questo ruolo è stato quindi di fatto riconosciuto all'Ordine, anche in ragione dell'obiettivo dichiarato di destinare un supporto professionale al servizio sociale, in risposta alla situazione di grande sofferenza e difficoltà creatasi, con la chiarezza di un ruolo specifico; non di inviare volontari per attività indifferenziate.

**Tab. 1 - Provenienza territoriale delle disponibilità.**

<i>Province dell'Emilia-Romagna</i>			<i>Altre Regioni</i>		
	disponibili	non assegnati		disponibili	non assegnati
Bologna	27	5	Veneto*	9	1
Modena	20	3	Trentino Alto Adige	5	2
Reggio Emilia	11	1	Lombardia	4	2
Parma	8	3	Piemonte	1	1
Piacenza	8	4	Liguria	1	-
Ferrara	6	2	Toscana*	1	-
Forlì Cesena	3	2	Marche	1	1
Ravenna	1	-	Abruzzo	1	-
			Campania	1	1
			Puglia	1	1
			Sicilia	1	1
<b>Totale</b>	<b>84</b>	<b>20</b>	<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>10</b>
<b>Totale assistenti sociali disponibili 110</b>					

\*Gli assistenti sociali del Veneto e della Toscana sono intervenuti quali componenti dell'Associazione "Assistenti Sociali Senza Frontiere".

**Tab. 2 - Assegnazioni effettuate**

Assistenti sociali assegnati	80	di cui:	regolarmente occupati	59
			non occupati	21
Numero totale assegnazioni	98	di cui:	a titolo volontario	63
			autorizzato dal proprio Ente	35
<b>Giornate di presenza complessivamente prestate 576</b>				

Facendo una media puramente matematica, risulta un presenza di 7,2 giornate per ogni assistente sociale. Considerando che le associazioni che fanno parte del sistema della Protezione civile effettuano turni di presenza di una settimana, per la quale hanno diritto al distacco dal posto di lavoro per quel periodo, diventa plausibile sostenere che la stessa opportunità venga estesa agli assistenti sociali, con le stesse modalità.

### **3. I Comuni destinatari ed i referenti organizzativi**

Nel nostro percorso, costruito giorno per giorno tra confronti e aggiustamenti, abbiamo incontrato persone che, pur impegnate nel faticoso lavoro quotidiano di riorganizzazione di una realtà sconvolta, hanno compreso e accolto positivamente la volontà dell'Ordine di mettersi a disposizione con funzioni di supporto e coordinamento per il reperimento e l'organizzazione di risorse professionali da mettere a disposizione per un aiuto concreto.

Sono stati gli assistenti sociali "terremotati" i primi ad accogliere una proposta che, se da un lato intendeva porgere aiuto, dall'altro chiedeva anche l'impegno a sperimentare una modalità nuova di lavoro, mai attivata prima. Ad essi va anche il merito di averci indicato i riferimenti più funzionali per organizzare la presenza dei volontari.

Infatti i primi contatti con loro e con i C.O.C. (Centro Operativo Comunale a supporto del Sindaco – autorità di Protezione civile – per la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e assistenza alla popolazione, istituito presso il singolo comune) ci hanno condotto ver-

so i Coordinatori delle Unioni dei Comuni delle zone terremotate, delegati dai rispettivi Sindaci a gestire anche l'organizzazione del personale nei comuni colpiti.

Con loro, in coerenza con la loro organizzazione e le loro richieste, sulla base della procedura concordata con la Regione Emilia-Romagna, abbiamo quindi potuto procedere ad assegnare gli assistenti sociali disponibili ai servizi di volta in volta indicati.

### ***3.1 Quarta azione: accordo di collaborazione con Assistenti sociali senza frontiere***

In seguito a questo accordo, pubblicato anche nell'edizione speciale "Sisma Emilia 2012" del Notiziario dell'Ordine<sup>(16)</sup>, gli assistenti sociali dell'Associazione ASSF<sup>(17)</sup> hanno garantito volontariamente, con grande competenza e professionalità la presenza a supporto del servizio sociale del Comune di Bondeno, in provincia di Ferrara, nonché la partecipazione agli altri percorsi di studio e rielaborazione dell'esperienza.

«La risposta che i volontari dell'Associazione sono riusciti a dare ai territori terremotati è stata quindi connotata da un lato dalla tempestività e dall'altro, su un territorio specifico, dalla continuità della presenza.

(..) Grazie all'esperienza acquisita e ad una modalità organizzativa snella, si è riusciti ad essere immediatamente presenti nei territori che ne facevano domanda attivandosi ed adattandosi alle richieste (...) si sono messe in atto strategie di supporto ai volontari, concretizzate in aspetti principalmente organizzativi, sui quali l'Associazione ha avuto modo di riflettere in seguito alle esperienze precedenti. Tali strategie si possono ricondurre a: consegna del Vademecum, partenza in coppia, consegne, confronto e riflessioni sull'esperienza...» (Zannoni, Di Toro, Mammarella 2012, p. 26).

---

(16) <http://www.oaser.it/sisma2012.pdf>.

(17) Associazione Assistenti Sociali Senza Frontiere ASSF. Sito web: <http://www.assistenti-socialisenzafrontiere.it/>

### **3.2 Quinta azione: nasce il progetto “AASS pro sisma Emilia”**

Il Consiglio dell’Ordine, il 18 giugno 2012, con delibera n. 118, a un mese di distanza dalla prima scossa, ha approvato un programma di lavoro frutto, da un lato, dell’aver sperimentato e consolidato con la Regione una procedura mai pensata prima di assegnazione di assistenti sociali volontari a supporto dei servizi locali delle zone terremotate, e dall’altro di un approfondimento sul ruolo del servizio sociale in situazione di emergenza proiettato a dare sistematicità a questa esperienza per il futuro.

Le azioni previste nel progetto, condivise da tutto il Consiglio, che hanno trovato riscontro nei fatti e in ulteriori attività, sono:

**a) raccolta disponibilità e assegnazione di assistenti sociali volontari.** L’Ordine ha attivato la raccolta di adesione dei colleghi a mettersi a disposizione in qualità di assistenti sociali volontari a supporto dei colleghi delle zone terremotate per far fronte ai diversi bisogni della collettività colpita ed ha attivato le possibili forme di comunicazione (cellulari personali, mail, sito) verso gli assistenti sociali delle zone terremotate per raccogliere il fabbisogno di sostegno.

Per una più rapida ed efficace gestione delle informazioni e delle disponibilità è stato costituito un gruppo di lavoro “Assegnazioni” come riferimento costante e intercambiabile per la gestione dell’attività connessa al flusso domanda/offerta e per tutti gli adempimenti connessi.

Assai utile si è rivelata l’informatizzazione del flusso, strumento indispensabile per la tenuta “in tempo reale” dell’attività.

**b) informazione, formazione, progetti di intervento.**

Durante le prime concitate fasi organizzative, alcuni colleghi con esperienza in zone terremotate si sono messi in contatto con l’Ordine per mettersi a disposizione.

Stefania Pelosio, con esperienza decennale di Protezione civile, e l’Associazione Assistenti Sociali Senza Frontiere, ci hanno fornito preziose informazioni, utili per comprendere il meccanismo della Protezione civile in emergenza, ci hanno accompagnato ed introdotto ad una migliore comprensione dell’intervento di servizio sociale in situazioni di calamità naturali, nonché ad una possibile progettazione di servizio

sociale nei campi e ad un contatto diretto con i funzionari della Protezione civile incaricati a livello regionale.

L'Ordine si è impegnato a curare la realizzazione di eventi formativi e percorsi progettuali per affrontare e supportare, oltre all'emergenza immediata, anche le fasi successive di superamento dello stato di emergenza (quello che sarà la lunga emergenza del dopo) concertando e valorizzando al meglio le risorse a disposizione.

A questo scopo è stata prevista la costituzione di un gruppo di lavoro che si occupi degli aspetti informativi, formativi e di consulenza esperta per tutti i colleghi, terremotati o volontari.

Il gruppo di lavoro – da noi brevemente denominato “Gruppo Sisma” – è stato costituito il 17 settembre 2012.

Queste iniziative hanno visto partecipi anche gli Ordini del Nord, che hanno dato ampia disponibilità all'utilizzo per attività di sensibilizzazione e formazione interregionale sul tema “Emergenze” dei fondi destinati dal Consiglio Nazionale ai Consigli regionali per i progetti di formazione continua.

#### **c) protocollo operativo con la Protezione civile.**

Sulla base delle esperienze e delle proposte di accordi e protocolli predisposti in precedenti occasioni da altri rappresentanti della professione (CNOAS, AssNaSS, ASSF e Protocollo con la Prefettura de L'Aquila) e del primo incontro con i funzionari della Di.Coma.C. (la Direzione della Protezione civile istituita in sede regionale), il Consiglio si propone di elaborare una proposta di Protocollo tra Protezione civile, Ordine regionale ed Anci per l'attivazione, ora e per il futuro, della funzione di servizio sociale tra quelle dovute in caso di emergenze quale quella verificatasi nel nostro territorio.

Una possibile ipotesi di protocollo è stata pubblicata sul n. 43, 2012, della rivista “La Professione Sociale”.

#### **d) strategie di comunicazione: comunicati stampa e video.**

L'Ordine ha deliberato il 15 maggio 2012 con atto n.105 – appena in tempo, potremmo dire – il contratto con l'Agenzia di Editoria, Comunicazione e giornalismo “Agenda” per la realizzazione di un “progetto comunicazione”. Abbiamo così potuto attivare il servizio di rassegna stampa quotidiana, fare comunicati e girare un video sull'esperienza del terremoto da parte degli assistenti sociali, pubblicati a suo

tempo sul nostro sito [www.oaser.it](http://www.oaser.it) e su YouTube.

**e) rapporti con CNOAS e con gli altri Ordini Regionali.**

L'Ordine si tiene in stretta comunicazione con il Consiglio Nazionale – CNOAS – per condividere il contenuto delle attività che abbiamo messo in campo in occasione del terremoto in Emilia, con il reciproco impegno a pervenire alla definizione con la Protezione civile nazionale di un protocollo d'intesa tra Ordine e Dipartimento nazionale Protezione civile perché in occasione di mobilitazione per emergenza sia già definito con chiarezza il ruolo e la chiamata in campo del servizio sociale professionale tramite l'Ordine professionale, con pari dignità con le funzioni esperte che già vengono attivate all'insorgere di queste catastrofi naturali.

Anche gli altri Ordini regionali, che si sono mostrati immediatamente solidali, verranno resi edotti dei programmi del nostro Ordine e coinvolti nell'attività di sostegno oltre che formativa e di messa a punto condivisa di una proposta di protocollo con la Protezione civile.

***3.3 Sesta azione: si costituisce e si insedia il “Gruppo Sisma”***

È qui necessario riportare fedelmente alcuni contenuti della delibera del CROAS n. 173/2012:

«Sentita la relazione del Presidente Calbucci di aggiornamento relativamente alle attività fin qui svolte in occasione degli eventi sismici che hanno colpito l'Emilia, con particolare riferimento ai possibili sviluppi dei punti b) informazione, formazione, progetti di intervento, c) protocollo operativo con la Protezione civile ed e) rapporti con CNOAS e con gli altri Ordini Regionali del progetto “AASS pro sisma Emilia” approvato con deliberazione n.118 del 18.06.2012;

Considerato che anche le diverse esperienze di volontariato fatte da alcuni consiglieri, nonché i contatti, i rapporti e gli incontri che si sono intrecciati con i colleghi e gli enti dei territori terremotati, con la Regione Emilia-Romagna, con il volontariato e soprattutto con la Protezione civile, sia di livello nazionale che regionale, portano a considerare l'opportunità di sistematizzare l'esperienza perché diventi patrimonio comune della professione e sviluppo di una particolare compe-



tenza in materia;

Rilevato inoltre come l'attività del gruppo di lavoro che ha organizzato e gestito la raccolta delle disponibilità e l'assegnazione di assistenti sociali volontari a supporto dei servizi in zona terremotata, in stretto raccordo con il Servizio coordinamento politiche sociali della Regione Emilia-Romagna, segnala il grande bisogno di confronto, di contatto e di supporto per dare senso e obiettivi costruttivi ad un'esperienza tanto importante quanto critica dal punto di vista professionale e personale;

Definiti gli obiettivi principali del gruppo di lavoro, a seguito di dibattito in Consiglio, in:

- individuazione dei contenuti formativi necessari ad affinare la competenza di servizio sociale in situazioni di calamità ed emergenza, in relazione anche alle competenze richieste dal sistema della Protezione civile, finalizzata alla predisposizione di appositi corsi di formazione;

- collaborazione con gli Ordine dell'area Nord nella realizzazione di seminari di informazione e sensibilizzazione;

- formulazione di una proposta di accordo con la struttura commissariale della Protezione civile regionale finalizzata alla migliore definizione del ruolo del servizio sociale professionale in situazioni di calamità naturali ed alla definizione di reciproci impegni;

- approfondimenti normativi relativi all'attivazione da parte del sistema della Protezione civile della funzione di servizio sociale al verificarsi di tali eventi, individuando le modalità più funzionali di attivazione degli assistenti sociali allo scopo (titolarità dell'Ordine, come per altri ordini professionali o costituzione di associazione di volontariato);

- individuare e porre in essere strategie di supporto agli assistenti sociali delle zone terremotate, anche attraverso incontri in loco o in sede, attività di consulenza e supervisione professionale».

Al gruppo sono stati riconosciuti l'autonomia necessaria ad organizzarsi nel modo più funzionale ai propri lavori e il rimborso delle spese di viaggio ai componenti.

Il gruppo, dal suo insediamento:

- si è incontrato una o due volte al mese fino ad ottobre 2013, quando i lavori sono stati sospesi in seguito al rinnovo della composi-

zione del Consiglio dell'Ordine;

- ha fatto attività formativa e informativa sulla normativa e sul sistema della Protezione civile e sulle modalità di intervento;

- ha incontrato gli Ordini dei Geologi e degli Ingegneri per confrontare le loro modalità di partecipazione al sistema di Protezione civile;

- ha fatto incontri con colleghi delle zone colpite e quelli volontari nei loro territori allo scopo di offrire uno spazio di riflessione sul proprio operato e sull'identità professionale, oltre a consentire l'elaborazione e la sistematizzazione dell'esperienza recuperando il senso autentico del lavoro sociale;

- ha individuato nella modalità di lavoro dei "laboratori" con gli assistenti sociali coinvolti il metodo per approfondire e sistematizzare contenuti formativi e proposte organizzative per un servizio sociale qualificato nelle situazioni di calamità, contribuendo in modo attivo alla loro conduzione;

- ha contribuito a definire ed organizzare il programma della giornata di studio "Servizio Sociale e calamità naturali" del 4 aprile 2013 a Modena;

- ha coinvolto amministratori e responsabili di servizio sia nell'attività diretta che nel favorire la partecipazione dei propri dipendenti ai lavori.

Dopo una pausa di qualche mese per l'insediamento del nuovo Consiglio, il gruppo ha ripreso i lavori per dare continuità e profondità al mandato ricevuto, in particolare per corrispondere a quelle che sono emerse come esigenze particolarmente sentite dai colleghi delle zone terremotate:

- affiancamento e supporto personale e professionale in una fase di lavoro che non è più considerata emergenza ma che è ben lungi dall'essere conclusa ed è connotata da complessità e criticità nuove e diverse, caratteristiche del dopo calamità;

- sostegno alla ricostruzione di un diverso servizio sociale e dell'attività professionale, e non solo del territorio e della comunità;

- dare continuità e sistematicità alla formazione sulla materia;

- realizzare iniziative di confronto e collaborazione con altre pro-

fessioni e altri ordini professionali coinvolti nelle attività di assistenza alla popolazione in situazioni calamitose;

- pervenire alla definizione di accordi e protocolli che riconoscano la funzione di servizio sociale tra quelle dovute in caso di calamità e definire un modello di intervento e organizzativo efficace e con le garanzie del caso;

- partecipazione attiva, nei momenti “di pace”, alla costruzioni di politiche sociali adeguate ai nuovi scenari che si presentano nelle diverse realtà locali.

A questo gruppo, come a tutti i lavori fin qui condotti, partecipano sempre, per il loro ruolo istituzionale e promozionale, i componenti dell'Ufficio di Presidenza ed altri consiglieri dell'Ordine.

Ma i veri protagonisti sono stati gli assistenti sociali che hanno vissuto l'esperienza “dal basso”, veri “esperti” chiamati a portare quel contributo fondamentale alla ricerca di servizio sociale che deriva dal vissuto quotidiano.

### ***3.4 Settima azione: un nuovo capitolo a bilancio***

La straordinarietà della situazione e l'impegno assunto dall'Ordine regionale hanno ovviamente avuto anche un risvolto economico. Senza considerare le moltissime e mai quantificate ore dedicate volontariamente e senza compenso dai componenti del Consiglio e dai colleghi che si sono offerti di venire in supporto all'Ordine, si è deliberato di istituire a bilancio un nuovo capitolo di spesa: cap. 11: “Spese straordinarie – emergenza terremoto nel bilancio 2012”.

Costituendo quella dell'Ordine un'attività e una presenza legittimata nei fatti, ma non ancora formalmente riconosciuta come modalità organizzativa facente parte del sistema di Protezione civile, gli assistenti sociali volontari non sono potuti rientrare nel sistema dei rimborsi spese riconosciuti alle associazioni che già ne fanno parte.

Le spese di viaggio, di vitto e alloggio, anche se l'alloggio era nelle tende della Protezione civile ed i pasti principali erano forniti dalle mense dei campi, hanno pesato sulle tasche dei volontari – alcuni dei quali ancora alla ricerca di lavoro dopo la laurea – per cifre importanti.

Basti pensare ai costi chilometrici di carburante, pedaggi, biglietti ferroviari e di autobus, caffè acqua, panini.... .

Il Consiglio dell'Ordine, a puro titolo di riconoscimento e con quote minime, assolutamente non in grado di coprire i costi reali, ha assunto un impegno per € 10.047,80 – integrato con € 2.514,00 per residue spese sul bilancio preventivo 2013 – a copertura delle seguenti voci: piccoli contributi per rimborso spese per A.S. volontari “non occupati” e A.S. volontari; rimborso spese di viaggio per consiglieri volontari; spese di creazione e gestione programma informatico; spese per materiale di documentazione; spese di attivazione e mantenimento della linea telefonica dedicata; rimborso spese di viaggio a sostegno del “gruppo Sisma”; rimborso spese di viaggio per i servizi giornalistici e per la produzione di filmati.

La copertura delle spese dell'attività professionale dell'Agenzia “Agenda” per la cura degli aspetti di comunicazione giornalistica legata al progetto degli Ordini del Nord delle giornate formative di Modena, Verona e Genova, è invece stata messa a carico del fondo erogato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali.

### ***3.5 Ottava azione: due pubblicazioni significative.***

Escono quasi contemporaneamente a novembre 2012 l'edizione speciale “Sisma Emilia 2012” del Notiziario dell'Ordine Assistenti Sociali Emilia-Romagna e il numero monografico 43/2012 della rivista “La professione sociale”, redatto dal Centro Studi di Servizio Sociale in tema di “Gli interventi di servizio sociale nelle calamità naturali”<sup>(18)</sup>.

Frutto di una collaborazione stretta tra organismi rappresentativi della comunità professionale – Ordine Emilia-Romagna, Associazione Nazionale Assistenti Sociali tramite la segreteria di Bologna, Centro Studi di Servizio Sociale, Associazione Assistenti Sociali Senza Frontiere – le due pubblicazioni integrano a vicenda il proprio taglio di ap-

---

(18) Le due pubblicazioni sono scaricabili, la prima, dal sito dell'Ordine [www.oaser.it](http://www.oaser.it), oppure richiedendone copia cartacea all'Ordine stesso, la seconda, richiedendone copia al Centro Studi di Servizio Sociale o scaricandola dal sito <http://www.cesdiss.org/2011-2013.html>.

profondimento:

- il primo per rendere pubblico e trasparente l'attività svolta dal Consiglio, dagli stessi assistenti sociali, nonché il lavoro effettuato nelle zone colpite e dai volontari;

- il secondo con il focus di studio e ricerca che lo contraddistingue, raccogliendo ed elaborando contributi significativi “dal basso”, cioè direttamente dai protagonisti.

### ***3.6 Nona azione: incontri per elaborare l'esperienza e dare senso al proprio intervento***

Sono stati tre gli incontri organizzati con gli assistenti sociali delle aree colpite dal sisma per dare riscontro al grande bisogno di confronto, di contatto e di supporto e per dare senso e obiettivi costruttivi ad un'esperienza tanto importante quanto critica dal punto di vista professionale e personale.

Hanno partecipato tutti i colleghi del Modenese, del Bolognese e del Ferrarese.

Gli incontri sono stati tenuti da Franco Floris, ricercatore, direttore e responsabile della rivista Animazione sociale.

I verbali, i video, le interviste frutto di questi incontri costituiscono materiale prezioso<sup>(19)</sup> di studio, di ricerca, di approfondimento sul vissuto, sulle ansie, sui conflitti con cui gli assistenti sociali si sono trovati a convivere, senza avere conoscenza di fenomeni simili, utilizzando al meglio il proprio metodo e la propria professionalità, nella sensazione di non riuscire ad essere, ma di dover comunque essere la professione dell'ascolto, dell'accoglienza, dell'aiuto, dell'azione volta ad agire interventi adeguati per far rientrare la situazione ad un buon livello di normalità.

La consapevolezza di aver invece “praticato” di fatto la professione – anche e soprattutto fuori dalle mura di un ufficio – arriva rielabo-

---

(19) Sui Focus group vedi tesi di Laurea magistrale di Martina Angeletti, *L'importanza del Servizio sociale in emergenza: due esperienze a confronto*, Università degli studi di Bologna, a.a. 2013-2014.

rando la quotidianità vissuta, rivelando a se stessi e agli altri quella sotterranea percezione, forse neppure così consapevole agli stessi professionisti, di essere una presenza basilare, su cui vanno a comporsi le competenze, le funzioni, i ruoli degli altri soggetti.

Anche l'Assessore alle Politiche sociali della Regione Emilia-Romagna Marzocchi, con l'occasione del terremoto "scopre" gli assistenti sociali.

"Una categoria di professionisti indispensabile fin da subito in casi di emergenza per riconoscere il bisogno sociale e dare risposte adeguate.

Apprezzo la disponibilità dell'Ordine degli assistenti sociali che ha dimostrato come questa categoria di professionisti sia indispensabile fin da subito in casi di emergenza per riconoscere il bisogno sociale e dare risposte adeguate .... lavorando a supporto delle altre forze di volontariato e proponendo soluzioni professionali specialmente negli inevitabili casi di criticità che si vengono ad acuire nelle situazioni di crisi"<sup>(20)</sup>.

### ***3.7 Decima azione: il progetto degli Ordini Assistenti Sociali Area Nord***

Il Coordinamento degli Ordini regionali del Nord, alla luce degli eventi calamitosi che hanno colpito con dolorosa frequenza i loro territori, ha elaborato un progetto formativo e informativo sul tema del Servizio sociale nelle calamità naturali<sup>(21)</sup> da attuare in tre giornate in sedi diverse: Modena, Verona e Genova.

Sono obiettivi del progetto<sup>(22)</sup>:

- informare la comunità professionale su come l'attività professio-

---

(20) Dal Comunicato stampa della Regione Emilia-Romagna del 13.07.2012.

(21) Il Comitato scientifico del progetto è così composto. Consiglieri degli Ordini regionali: Anna Zannoni (Veneto), Elena Giuliano (Piemonte), Maria Deidda (Liguria), Michela De Santi (Trentino Alto Adige), Renata Ghisalberti (Lombardia) e Roberto Calbucci (Emilia Romagna).

(22) Tratti dalla presentazione della giornata di studio "Servizio sociale e calamità naturali" del 4 aprile 2013 a Modena.

nale si sia integrata con il sistema delle risposte ai bisogni sociali espressi nell'assistenza alla popolazione colpita durante i recenti eventi sismici e calamitosi;

- sensibilizzare e soddisfare l'urgente necessità di conservare, sviluppare e creare un patrimonio di conoscenze e pratiche, da mettere a disposizione nelle future situazioni di emergenza simili attraverso uno sforzo intellettuale capace di produrre una ulteriore qualificazione delle energie e delle capacità messe in campo;

- costruire un modello di servizio sociale, pienamente integrato con le altre componenti del sistema basato sull'esperienza e sulle competenze consolidate dal duro lavoro in prima linea di tutti;

- formulare una proposta di protocollo di collaborazione con il sistema di Protezione civile, nel quale venga riconosciuto e legittimato, con pari dignità e competenza delle professioni sociali e sanitarie, anche il ruolo dell'assistente sociale e del servizio sociale professionale.

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali ha finanziato il progetto degli Ordini del Nord a seguito dell'apertura di un bando per la presentazione e il finanziamento di progetti di formazione continua destinato agli Ordini regionali (suddivisi nei tre gruppi: Area Nord, Area Centro e Area Sud ).

Il Coordinamento dei 9 Ordini del Nord ha presentato il progetto "Servizio Sociale e calamità naturali" con l'intento di diffondere negli assistenti sociali professionisti identità, esperienza, cultura e modalità di intervento derivanti dai tragici eventi già vissuti.

Il progetto è stato approvato dall'Ordine Nazionale ed è stato finanziato con € 33.000,00.

Il Coordinamento ha quindi individuato come referente per la gestione economica l'Ordine Assistenti Sociali della Lombardia e come Referente organizzativo l'Ordine Assistenti Sociali dell'Emilia-Romagna.

### ***3.8 Undicesima azione: prendono avvio i "Laboratori" del gruppo Sisma.***

Tra febbraio e marzo 2013, prende avvio un'attività di rilettura ed autoriflessione sul lavoro fin qui condotto attraverso "laboratori" pro-

mossi dal gruppo Sisma.

Composti da assistenti sociali individuati dai colleghi come portavoce degli assistenti sociali terremotati, degli assistenti sociali volontari, dei componenti del gruppo di lavoro “assegnazioni” e di consiglieri dell’Ordine, i laboratori sono stati condotti dal Prof Luigi Gui, assistente sociale docente di Servizio sociale presso l’Università di Trieste, e dalla Dott.ssa Augusta Nicoli, funzionario dell’Agenzia Sociale e Sanitaria della Regione Emilia-Romagna.

I verbali degli incontri vengono curati dal gruppo di assistenti sociali tirocinanti e diverrà materiale prezioso per il loro elaborato di tesi in Laurea magistrale, contribuendo a far tesoro dell’esperienza compiuta.

#### **4. E ora...**

Occorre forse ricondursi al nocciolo della questione. La situazione di emergenza, che sia dovuta a vissuti singoli, così come ad eventi che investono larghi strati della società civile, è ormai un’esperienza quotidiana per gli assistenti sociali.

“Nel servizio sociale si ritiene l’emergenza, nel significato lessicale, una circostanza ed una eventualità non prevista che, in quanto tale, nella realtà sociale, può sfociare in situazioni di pericolosità se non si prendono in considerazione le condizioni che la generano e gli elementi che la caratterizzano, per agire adeguati interventi immediati anche straordinari, tali da far rientrare la situazione nella normalità” (Samory 2012, pp. 3-7).

Il terremoto che ha colpito l’Emilia-Romagna ha messo in evidenza come il servizio sociale professionale, anche in una situazione di macroscopica difficoltà, abbia saputo agire secondo i propri valori etici e senso di responsabilità, praticando quotidianamente un metodo ed uno stile di lavoro professionale orientato alla “tutela dell’individuo e della comunità, nella difesa dei diritti, nella logica dell’equità e della emancipazione sociale e delle competenze, in cui ognuno partecipa alla costruzione di ciò che possa costituire benessere, realizzazione dei desideri, cura e futuro, per tutti” (Verasani 2012, p. 17).

Non si tratta quindi di definire uno specifico “Servizio sociale per



le calamità naturali”, quanto di affermare il valore della professione in questi contesti perché ne venga riconosciuta la fondamentale funzione, studiata la situazione per comprendere quali modalità, quali strumenti e quali garanzie, quali pratiche più adeguate mettere in campo a supporto di una comunità e di servizi travolti, frantumati, da eventi tanto devastanti.

Il primo passo consiste certamente nel giungere alla definizione di accordi di collaborazione e protocolli d’intesa tra Ordine degli assistenti sociali e Dipartimento della Protezione civile che riconoscano l’utilità di funzioni specifiche di servizio sociale all’interno del sistema di Protezione civile per integrare le operazioni di soccorso con l’attenzione ai bisogni sociali, alla cura delle relazioni soggettive e collettive e all’orientamento alla rete dei servizi. Una prospettiva che consenta da subito di fondare un rapporto d’aiuto con la comunità e che si proietti nel tempo, anche quando l’intervento d’emergenza della Protezione civile dovrà cessare.

Accordi e protocolli, per essere messi in pratica, richiedono una forma organizzativa stabile, continuativa e competente.

Quando un territorio è al collasso, per quanto le persone possano esprimere volontà e capacità di reazione e d’azione, tutte le forze sono affrante, disorientate, travolte dalla schiacciante massa di bisogni e problemi da affrontare.

Sapere a chi rivolgersi per avere un aiuto tempestivo e competente, può certamente fare la differenza per la tenuta personale e professionale di fronte alla situazione.

Abbiamo toccato con mano come un ordine professionale, per le sue caratteristiche (cariche elettive a tempo, continuo ricambio di persone, parziale disponibilità di tempo in quanto la maggior parte dei consiglieri lavora, un apparato amministrativo estremamente ridotto e impegnato dalle attività istituzionali) possa non essere il soggetto più adatto a farsi carico dell’organizzazione necessaria a garantire con tempestività e competenza i necessari supporti.

L’Ordine dell’Emilia-Romagna ha potuto sperimentare questa attività per alcune condizioni favorevoli, quali la totale disponibilità di un consigliere in pensione, la grande volontà di altri a ritagliare permessi e ferie dal proprio orario di lavoro, l’offerta di alcuni colleghi a

fornire collaborazione volontaria alla nostra attività, una pregressa collaborazione con il competente servizio regionale, connotata da stima e credibilità reciproche, che ha favorito la definizione tempestiva della procedura di assegnazione.

Essere attivabili nel giro di poche ore, essere preparati e consapevoli sui compiti da svolgere, essere accreditati dal sistema di Protezione civile, essere legittimati ad avere immediato distacco dal lavoro, essere assicurati, avere e saper attivare ed utilizzare da subito gli strumenti e le procedure, anche amministrative, necessarie ad una gestione precisa non casuale dell'intervento, richiede la costituzione di un soggetto adeguato, tempo a disposizione, preparazione professionale e tecnica, studio, formazione e programmi di lavoro.

La forma che appare più adeguata a garantire tutto questo è la costituzione di una Associazione di protezione civile, promossa e garantita dall'Ordine – nazionale e regionale – composta da assistenti sociali, regolarmente iscritti all'Albo, che si mettono a disposizione volontariamente, si formano e si preparano sistematicamente, alla cui base stanno assistenti sociali “esperti” per esperienza vissuta, per rielaborazione e sistematizzazione dell'esperienza.

Tra gli strumenti, la procedura di assegnazione degli assistenti sociali volontari, definita con il servizio regionale competente e sperimentata dall'Ordine nel 2012, si è rivelata utile, efficace e corretta dal punto di vista normativo e dell'articolazione delle competenze. Andrà ovviamente precisato quale sarà il soggetto deputato, al posto dell'Ordine a gestire la procedura.

Tale attività richiede una gestione serrata e severa, un'intensa attività di collegamento e coordinamento con tutti i soggetti interessati: il responsabile organizzativo dei servizi dei territori interessati, il servizio di destinazione, l'assistente sociale ospitante, l'assistente sociale volontario, il servizio di riferimento per la protezione civile regionale.

Meno realizzabile invece è stata la possibilità di valutare la reale efficacia di ogni assegnazione, soprattutto per la poca o nulla conoscenza delle capacità presenti e spendibili nei volontari. Anche questo aspetto entra a far parte dei motivi che orientano verso un organismo stabile nel tempo, che in tempo “di pace” possa preparare i volontari all'intervento di emergenza – che sia nelle colonne della Protezione ci-

vile, nei campi di accoglienza, a supporto dei presidi di servizio sociale nel territorio, nei punti di accoglienza, nei front office – e allo stesso tempo promuovere consapevolezza e preparazione in tutta la comunità professionale perché, in caso di necessità, abbia conoscenza delle opportunità a disposizione.

A proposito di preparazione e consapevolezza, inoltre, è auspicabile che gli Ordini – nazionale e regionale – nei rapporti che intercorrono con le sedi universitarie che tengono i corsi di laurea e laurea magistrale promuovano e sostengano, tra gli approfondimenti degli ambiti di intervento del servizio sociale professionale anche quello delle emergenze legate alle calamità naturali che, laddove prevedano l'intervento della Protezione civile, richiedono particolari processi e procedure, pur nella piena coerenza e continuità con le competenze e le funzioni professionali dell'assistente sociale.

## **5. Due parole sull'alluvione del 2014**

Il 19 gennaio 2014 il fiume Secchia rompe gli argini. L'alluvione colpisce vari Comuni del Modenese. La superficie complessiva della zona allagata è di 75 km<sup>2</sup>.

La richiesta d'aiuto dal servizio sociale di quei territori arriva immediatamente all'Ordine, memore dell'esperienza precedente. L'attività legata al sisma del 2012 è cessata, i componenti il vecchio Consiglio non ci sono più, c'è tutta la documentazione ma non ancora la sua elaborazione scientifica.

Ma c'è ancora il "gruppo Sisma" che sta portando avanti il suo lavoro. Il gruppo è coeso, si sono venuti creando forti legami di prossimità in ragione dell'esperienza e dell'impegno comune.

Il gruppo raccoglie la richiesta d'aiuto e si auto organizza. Non ci sono assegnazioni, coperture assicurative, possibilità di distacco dal lavoro; c'è un gruppo di assistenti sociali che hanno vissuto sulla propria pelle l'esperienza del terremoto, che hanno ben compreso il valore e il significato di un aiuto professionale in questi casi e quali tipo di aiuto è più funzionale in questa situazione.

È il passaparola la modalità attraverso cui il gruppo, nel giro di

poche ore si propone volontariamente, già organizzato in turni di presenza, usando permessi dal lavoro, ad attivare un front office sociale, utilizzando modelli di prima rilevazione del bisogno che ha studiato per l'accoglienza in emergenza. Questo primo filtro professionale è finalizzato ad individuare le situazioni più critiche su cui viene attivato l'intervento dell'assistente sociale di quel territorio, con immediatezza e senza dispersione di tempo ed energie.

Il fronteggiamento dell'alluvione è stata un primo risultato concreto, la prima dimostrazione di come un gruppo organizzato di assistenti sociali, consapevole di funzioni e competenze, che si mette a disposizione con tempestività, si riveli da subito funzionale ed utile alla comunità colpita ed alla maggiore efficienza dell'intervento sociale.

Non è forse più rispettoso della dignità dei professionisti e dei cittadini dare forma, contenuto e riconoscimento a questa funzione?

## Riferimenti Bibliografici

- ANGELETTI M., *L'importanza del Servizio sociale in emergenza: due esperienze a confronto*, Tesi di Laurea magistrale, a.a. 2013-2014, Università degli studi di Bologna.
- ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA, (2012), *Sisma Emilia 2012* - Edizione speciale di "Il Notiziario", periodico OASER, <http://www.oaser.it/sisma2012.pdf>
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA, (2012), *I danni del terremoto e le politiche messe in campo per affrontare l'emergenza e la ricostruzione*, Primo bilancio, 29 novembre 2012. <http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/sei-mesi-dal-sisma/approfondimenti/il-documento-completo-della-regione-emilia-romagna>
- SAMORY E., (2012), *Editoriale* in "La professione sociale", CeSdiSS, n. 43 anno 22, Bologna CLUEB, (pp.3-7).
- VERASANI B., (2012), *Assistenti sociali impegnati nelle zone colpite da calamità*, in "La professione sociale", CeSdiSS, n. 43 anno 22, Bologna CLUEB, (pp.14-17).
- ZANNONI A., DI TORO MAMMARELLA M., (2012), *Assistenti sociali senza frontiere. Un modello di intervento degli assistenti sociali volontari nelle zone calamitate*, in "La professione sociale", CeSdiSS, n.43 anno 22, Bologna, CLUEB, (pp. 26-31)

## Sitografia

- <http://www.oaser.it/pubbl/>
- <http://www.cesdiss.org/files/riv43.pdf>
- <http://protezionecivile.regione.emilia-romagna.it/>
- [www.regione.emilia-romagna.it/sociale](http://www.regione.emilia-romagna.it/sociale)

## L'ESPERIENZA LIGURE: RUOLO E FUNZIONI DEL SERVIZIO SOCIALE ISTITUZIONALE<sup>(23)</sup>

*Maria Deidda\**

### **1. Il contesto**

Delicata e fragile. Così Genova è stata definita dal sindaco della città in occasione dell'ultima alluvione (2014). Genova e la Liguria sembrano entrare ormai a pieno titolo tra i territori a maggior rischio del nostro Paese, oltre e più di quello sismico, per quello idrogeologico. Dopo l'alluvione devastante del 1970, che provocò danni incalcolabili e decine di vittime, negli anni gli eventi calamitosi hanno avuto un protagonista e denominatore comune pressoché unico, l'acqua. Con il conseguente e inevitabile corollario di frane, smottamenti, allagamenti, dovuti a temporali improvvisi e intensi, non previsti nella loro entità e poco arginabili in termini preventivi. Colpa delle caratteristiche del territorio (colline, corsi d'acqua a carattere torrentizio) e del maltrattamento e scarso rispetto delle sue esigenze (abbattimento di alberi, edi-

---

(23) Questo contributo nasce dal confronto avviato con i colleghi che hanno vissuto l'esperienza delle due alluvioni a Genova (nel 2011 e 2013) e dai lavori presentati al convegno di Genova del 7 giugno 2013 (uno dei tre convegni organizzati nell'area Nord su "Servizio sociale e calamità naturali in Italia"): Patrizia Bruttomesso, Luana Luiu, Sara Medici, Elisabetta Mereu, Orietta Ragni, e altri operatori.

\* Assistente sociale specialista, Consigliere dell'Ordine regionale degli assistenti sociali della Liguria.

ficazioni selvagge in zone limitrofe o sopra i corsi d'acqua, imbrigliamento forzoso del letto dei ruscelli, ecc). Colpa dei cambiamenti climatici. Colpa dell'uomo e di una politica poco capace di mettere in sicurezza il territorio e di fare prevenzione, di un'organizzazione della protezione civile apparsa poco tempestiva, poco chiara nella comunicazione, poco efficace nelle azioni. Complice l'effetto sorpresa e la velocità dell'accadimento, con un risultato ormai scontato: valanghe d'acqua e di fango che si muovono dalle colline, invadono i territori sottostanti, travolgono strade, case, negozi, auto, persone. Accompagnate regolarmente da polemiche sulle misure prese e quelle non prese, con strascichi pesanti.

Tra questi, la messa sotto accusa della Protezione civile e delle modalità e tempi di allerta, dei politici. I sindaci in particolare finiscono nell'occhio del ciclone e possono finire sotto inchiesta, come nel 2011.

Oltre a Genova, in Liguria, con le ultime alluvioni, finiscono sotto il fango anche il ponente e il levante ligure, la Val di Magra, la Val di Vara, le Cinque Terre... per "pochi giorni di pioggia".

Durante l'alluvione (del 2011) "...l'impressione è stata che nessuno avesse idea di cosa fosse un'allerta meteo e cosa comportasse per i dipendenti e per la cittadinanza... Gli ingenti danni, la velocità con cui tutto si è verificato, i decessi avvenuti hanno provocato in tutti uno stato emotivo di angoscia e la voglia di poter aiutare le persone colpite ... L'esperienza dell'alluvione è stata (per noi operatori) estremamente coinvolgente dal punto di vista professionale e umano, perché ci ha messo di fronte a una tragedia assolutamente imprevedibile per drammaticità e dimensione..."<sup>(24)</sup>.

E l'impressione condivisa è che occorra attrezzarsi per affrontare eventi che hanno tutta l'aria di volersi ripetere.

La presente relazione fa riferimento alle due alluvioni degli ultimi anni verificatesi a Genova, quella del 2011 e quella del 2014, viste in un'ottica di confronto dall'osservatorio del servizio sociale, impegnato direttamente sul campo nelle zone colpite.

---

(24) Stralci dalla relazione di Elisabetta Mereu al convegno di Genova.

## **2. Il ruolo del servizio sociale e il rapporto con gli altri attori del sistema**

Il servizio sociale si trova coinvolto e impegnato immediatamente nell'intervento di emergenza, ma come in un contesto incerto, in bilico tra l'obbligo imposto dall'alto e il dubbio e l'incredulità rispetto all'opportunità o indispensabilità della propria funzione: in parte esecutore di compiti definiti dall'esterno, talvolta sull'onda dell'improvvisazione, in parte agente e decisore autonomo, senza punti di riferimento istituzionali o esperienziali, al di fuori di quelli professionali. Compiti e azioni non discendono infatti da disposizioni formali previste in protocolli o mansionari ufficiali, sembrano più l'espressione del bisogno del momento, spesso svolti nel luogo fisico in cui il responsabile si trova al momento della massima allerta (al municipio, al proprio domicilio, presso la sede del servizio).

Dal punto di vista operativo, il servizio si viene a trovare al centro di una rete più ampia, costituita in particolare dall'Unità di Crisi Municipale, dalla Polizia Municipale e da tutti gli Uffici comunali, nonché dagli attori esterni, formali e informali, Croce Rossa, Terzo settore, volontariato, società civile.

È l'eccezionalità della situazione a consentire apprendimenti e apprezzamenti delle funzioni svolte, accompagnati dal senso di "scoperta" di un ruolo del servizio sociale non solo possibile, ma anche utile e "interessante", anche se non mancano vissuti legati a un senso di forzatura e di inopportunità del proprio intervento, per decisioni e compiti non condivisi e per l'ingerenza pesante dell'emergenza nel lavoro quotidiano.

Il servizio sociale interessato è quello costituito dagli ATS (ambiti territoriali sociali), nella persona del coordinatore e degli operatori di base.

### ***2.1 Il coordinatore di ambito***

Il responsabile del Servizio sociale territoriale (ATS) viene chiamato da subito a far parte dell'Unità di Crisi, a supporto dei referenti



del Municipio e del suo Presidente<sup>(25)</sup>. Viene identificato come figura professionale di sintesi delle funzioni dell'ATS, per l'ascolto telefonico e per fornire i primi aiuti alle persone segnalate dall'area tecnica, la valutazione delle situazioni e l'attivazione delle soluzioni possibili (sistemazione in albergo, ricovero in ospedale o in struttura, consegna di medicinali, chiamata del 118). Ma quelle che vengono messe in campo rappresentano qualcosa di più del mandato esplicito: raccordo centro-periferia-servizio, coordinamento e organizzazione delle attività, degli operatori, dei volontari, delle risorse, della rete, presa di decisioni, anche in sostituzione e/o sovrapposizione di compiti e competenze dell'area tecnica e, ancor prima e, in parallelo, nelle zone più a rischio, la responsabilità verso gli operatori e loro messa in sicurezza.

Soprattutto nell'alluvione del 2014 è stato possibile sperimentare azioni e funzioni non previste, dettate dalla necessità ma anche dagli apprendimenti precedenti. Come se la competenza professionale di base costituisse un retroterra che poteva alimentare capacità nuove (nelle modalità di organizzare il lavoro, nel ricorso all'improvvisazione e all'intuito), originate dalla necessità di misurarsi rapidamente con la realtà dell'urgenza. Nuove capacità e nuove velocità sono state esperite all'interno dei compiti richiesti:

- gestire gli aiuti, accogliere e smistare i volontari e le offerte dei cittadini, giunti in quantità massiccia;
- presidiare le attività di monitoraggio delle persone evacuate, provvedendo, ove necessario, ad una diversa collocazione, e all'evacuazione e conseguente sistemazione delle altre persone a rischio;
- fornire al Municipio con regolarità e tempestività dati precisi destinati al Sindaco e alla stampa;
- coordinarsi con gli altri ATS e con gli uffici centrali del Comune, per la gestione delle risorse;
- garantire le collaborazioni con gli altri soggetti nella raccolta delle richieste e gestione degli aiuti.

---

(25) L'ATS (Ambito territoriale sociale, ex distretto sociale), in Liguria, è il servizio sociale territoriale attraverso cui il Comune organizza le attività ed eroga le prestazioni di sostegno alle persone e famiglie che si trovano in difficoltà. Si rivolge a tutti i cittadini residenti nel territorio. A Genova sono nove, coincidono territorialmente coi Municipi, organi del decentramento politico-amministrativo comunale, e fanno parte dei distretti socio-sanitari.

Tra tutte diventa pregnante la funzione di coordinamento, in particolare quella all'interno del progetto "Pronto Ascolto", che ogni giorno vede formarsi le coppie di operatori dell'area sociale e area tecnica che, coadiuvati dalla "Genova Parcheggio", hanno il compito di effettuare visite domiciliari e sopralluoghi nelle zone a rischio, al fine di verificare la reale entità del danno e l'eventuale inagibilità delle case, e, ove necessario, procedere alle necessarie sistemazioni alberghiere. Il progetto nasce anche con lo scopo di ricostruire il rapporto di fiducia tra Amministrazione comunale e cittadini, seriamente incrinato per quella che è stata definita una cattiva gestione dell'emergenza. E l'operazione sembra sia riuscita.

Ma è la seconda esperienza (l'alluvione del 2014) che consente di sperimentare azioni e funzioni nuove, più creative, ma anche più pregnanti in termini di assunzione di responsabilità e presa di iniziative. Come un concedersi e un legittimarsi da parte del Servizio a entrare in un ruolo e in funzioni ritenute non proprie fino a poco prima, con la possibilità di sconfinare in compiti e competenze altrui, anche grazie a spazi di vuoto venutisi a creare in alcune situazioni e alla capacità di prendersi spazi di libertà d'azione.

## ***2.2 Le funzioni degli operatori***

Diversamente dai responsabili, agli assistenti sociali di base viene risparmiato il coinvolgimento nei giorni festivi. Ma sono immediatamente cooptati nel progetto "Pronto Ascolto", chi direttamente nelle visite domiciliari, chi nel lavoro d'ufficio, per la registrazione, elaborazione e inoltro dei dati agli uffici competenti, dopo averli raccolti attraverso una scheda informatizzata predisposta per l'occasione.

Il "Pronto Ascolto" viene accolto come uno strumento concreto di aiuto per le famiglie colpite, una risposta al fermento e all'ansia generata dalla difficoltà a capire come muoversi. Le visite "porta a porta" si rivelano un'esperienza estremamente significativa, un'occasione preziosa che consente:

- di conoscere in misura più approfondita i bisogni di alcune aree territoriali, anche grazie al fatto di aver potuto raggiungere tutte le persone residenti,

- di esprimere al meglio principi e valori della professione, mettendo al centro l'ascolto diretto e l'accoglienza del disagio, una maggiore vicinanza e capacità di porsi dalla parte delle persone, che hanno ricambiato con atteggiamenti meno rivendicativi e di gratitudine,
- di implementare modalità organizzative e strumenti di lavoro ad hoc.

Si intrecciano alle altre attività la verifica e il monitoraggio delle situazioni di fragilità; il sostegno, anche individuale, delle persone portatrici di traumi; l'attività di coordinamento con gruppi di volontari e associazioni, in particolare con quelle titolari di risorse economiche (spesso le uniche a possederle) per la gestione degli aiuti. Un lavoro in sinergia che ha permesso di vedere apprezzata la funzione del servizio pubblico, per l'impegno professionale degli operatori sociali e per il ruolo di regia nella gestione degli aiuti.

“Era presente la consapevolezza che ci fosse bisogno di apertura, di flessibilità, di ascolto, di competenze professionali fuori da schemi rigidi in un setting anomalo. (...)”<sup>(26)</sup> Il contatto con le persone è stata l'occasione per far emergere il disagio emotivo, la paura, la rabbia per un evento incontrollabile, ma anche il calore, il riconoscimento e la gratitudine per quanto la Pubblica Amministrazione stava facendo. Ha consentito anche di avvicinare persone che non si erano mai rivolte ai servizi sociali e che forse mai avrebbero pensato di averne bisogno. In gioco c'era un turbinio emotivo, che accomunava tutti e creava vicinanza, aggravato dalla presenza di continue allerte e il timore di un'eventuale altra alluvione. Questo ha fatto sentire le persone accettate e libere di esprimersi, vicine”.

### ***2.3. La comunità solidale***

In tutti gli eventi calamitosi che si sono succeduti, l'elemento che ha colpito maggiormente è stato la straordinaria capacità della popolazione di mobilitarsi per andare in soccorso di persone e cose, sia attra-

---

(26) Dalla relazione di Elisabetta Mereu al convegno di Genova del 2013

verso la presenza diretta sul campo sia attraverso le donazioni da parte di privati, associazioni, supermercati, fondazioni, sia attraverso l'offerta di disponibilità all'accoglienza di persone rimaste prive dell'alloggio. Tanto da diventare un problema da gestire, tale era la quantità di donazioni e la presenza di volontari.

Sono una testimonianza formidabile le foto del '70 con persone di tutte le età, ma soprattutto giovani, intenti a spalare fango e sgomberare le macerie nelle due valli genovesi maggiormente colpite. Allora, erano stati i "capelloni" al centro della scena e la meraviglia e gratitudine per la loro insospettata capacità di darsi da fare con pala e badile. Nell'ultima alluvione, i giovani volontari, numerosissimi, tra cui un ragazzino di 13 anni, si sono conquistati l'appellativo di "Angeli del fango". Ma mai come questa volta sono apparsi gli unici presenti sulla scena concreta dell'azione e dell'aiuto ("Non c'è fango che tenga"), con un atteggiamento diverso, un moto di ribellione verso l'enfatizzazione fatta dai media e la contrapposizione tra il valore del lavoro svolto dai volontari rispetto a quello svolto dalle istituzioni.

Questa capacità di mobilitarsi e attivarsi nelle situazioni di calamità, così come l'elevato numero di risorse, da un lato ha portato alla luce l'esistenza di un potenziale enorme presente nella comunità locale, generalmente ignorato o sottovalutato, dall'altra ha messo in evidenza la necessità di una capacità gestionale e di coordinamento di alto livello (centro/periferia, pubblico/volontariato), che il servizio sociale ha saputo esprimere. Infine, ha aperto la questione relativa al rapporto di fiducia da parte dei diversi soggetti nei confronti dell'Istituzione pubblica e del servizio sociale in particolare.

Questo aspetto, relativo al ruolo del pubblico e alle rappresentazioni prevalenti, apre a diversi interrogativi e meriterebbe un approfondimento che qui non può aver spazio. Ma è interessante la diversa modalità di comportamento adottata dalle Fondazioni e dal privato sociale. Le prime hanno scelto di privilegiare l'erogazione dei contributi a favore del privato sociale piuttosto che dell'ente pubblico. Il secondo (associazioni, terzo settore e volontariato..) ha scelto di appoggiarsi all'ente pubblico per la gestione delle risorse ricevute e di quelle proprie. Una vera e propria delega per la definizione dei criteri per una distribuzione equa degli aiuti, un riconoscimento della competenza "tecnica",

ma anche un attestato di fiducia verso la correttezza, imparzialità, affidabilità del servizio territoriale. Infine, un segno della funzione del lavoro di rete portata avanti negli anni dai servizi, che ha prodotto maggiore conoscenza, riconoscimento e rispetto reciproco tra istituzione pubblica e società civile/comunità locale.

### **3. L'esperienza di Genova del 2014**

L'alluvione che si è verificata nell'ottobre 2014, a distanza di soli tre anni da quella precedente, col carico di tensioni e polemiche, ha consentito al servizio sociale di esprimere meglio le proprie potenzialità e di porsi come interlocutore attivo e autonomo in alcune decisioni e azioni.

Da un lato, si sono confermate procedure e funzioni. Seppur con le debite differenze da zona a zona, legate alla diversa modalità di interpretare le direttive, avere nell'individuare o codificare interventi e funzioni dei servizi sociali, i coordinatori di ambito sociale vengono subito cooptati all'interno dell'unità di crisi municipale. Da qualche parte il coinvolgimento è massiccio e totale, altrove è richiesto "semplicemente" di essere reperibili. Sostanzialmente, si conferma l'impegno verso le persone (ascolto e valutazione del bisogno, gestione dell'aiuto e sistemazione delle persone, ...) e verso le risorse, attraverso l'attività di coordinamento dei volontari, numerosissimi, e di gestione delle risorse materiali, ingenti.

Dall'altra, emerge la possibilità di sperimentare modi originali di interpretare il ruolo da parte dei diversi responsabili, legittimandosi a osare e concedersi spazi di autonomia e iniziativa. Prende consapevolezza l'importanza delle competenze relazionali e di gestione della complessità e dell'incertezza, proprie del servizio sociale. Ciò ha permesso, tra l'altro, di:

- a) mettere in atto interventi precoci o immediati (in tempo reale rispetto all'evento), anche in assenza dei responsabili "tecnici";
- b) giocare d'anticipo sull'allerta, allontanando dalla propria abitazione e mettendo in salvo persone (con disabilità) delle zone a rischio;

c) promuovere la mobilitazione della comunità per sensibilizzare e ottenere l'attenzione e l'intervento di politici e media rispetto al proprio territorio;

d) assumere la gestione delle "reazioni emotive" delle persone, singole e collettive (rabbia, dolore, ...), funzione delegata pressochè in toto dagli altri soggetti presenti sulla scena;

e) pre-occuparsi dei bisogni dei volontari (cibo, attrezzature) e della loro organizzazione;

f) attivarsi nella ricerca di risorse soprattutto logistiche, oltre i percorsi formali, anche in funzione di eventi futuri, nonché nella scelta e selezione delle risorse offerte, non tutte utili;

g) prestare attenzione al servizio di appartenenza per salvaguardare operatori e funzioni.

Tali azioni e funzioni sono state possibili anche grazie al mantenimento di alcune attività nella fase successiva alla precedente alluvione:

- **monitoraggio** durante tutto l'anno delle condizioni delle persone residenti nelle zone a rischio, compresi i campi nomadi, in modo da poter agire in termini preventivi e tempestivi;

- **mantenimento** di un'attenzione costante ai segnali di rischio e la capacità di leggerli;

- **attivazione** nella popolazione di processi di consapevolezza e capacità di vigilanza, in modo da renderla soggetto attivo nell'intercettare i segnali di rischio e nel richiedere l'intervento alle autorità, nei momenti di allerta.

Tutto ciò ha consentito di gettare una nuova luce sulle funzioni del servizio sociale nel corso delle calamità naturali. La sua ragion d'essere e unicità è stata vista nella conoscenza del territorio, risorse e fragilità comprese, nella conoscenza diretta delle persone e delle reti, ma anche nelle competenze proprie della professione (di coordinamento, programmazione, di gestione della complessità, di raccordo bisogni-risorse, e quelle relazionali e di gestione dei conflitti).

La criticità maggiore è apparsa l'ancora scarsa attitudine dell'istituzione ad apprendere dall'esperienza, a investire nel pensiero riflessivo, per recuperare, mettere a sistema e capitalizzare le cose fatte e apprese (azioni, compiti, procedure, risorse, strumenti, ...), al fine di creare depositi conoscitivi e di competenza, dotarsi di strumenti di pronto uso da uti-

lizzare in occasioni simili, sull'esempio del data base prodotto per la registrazione delle persone sfollate e la raccolta delle informazioni utili. Per fare prevenzione e per farsi trovare più preparati.

#### **4. Apprendimenti e sedimentazioni**

L'esperienza vissuta ha fornito al servizio sociale l'occasione di scoperte e apprendimenti, sul piano personale e professionale. Essi hanno riguardato:

- la grande capacità delle persone di mobilitarsi e di mettere a disposizione, come singoli e soggetti collettivi, risorse materiali e immateriali;

- la presenza e il supporto degli altri territori all'attività svolta dagli ATS interessati dall'alluvione;

- la conferma di un diffuso senso dell'importanza del ruolo del servizio sociale in un contesto di emergenza, emersa: a) nell'attribuzione di funzioni di regia del servizio da parte di chi ha offerto la propria collaborazione e ha messo a disposizione risorse, col riconoscimento di competenze specifiche (valutazione del bisogno, equidistanza, correttezza,) e una funzione di controllo; b) nel miglioramento della fiducia verso il servizio da parte dei cittadini grazie all'accoglienza e alla disponibilità all'ascolto, che ha spinto persone non conosciute a rivolgersi al servizio per offrire e/o chiedere aiuto;

- la possibilità di raccogliere i frutti di un buon lavoro di rete laddove questo era stato costruito e coltivato, occasione per ampliare e costruire nuovi rapporti che sono andati oltre l'emergenza;

- la possibilità di "portare a sistema" le disponibilità eccezionali (ma occasionali) emerse e le sperimentazioni messe in atto, per trasformarle in metodo e collaborazione sistematica, anche con progetti specifici. Tra questi, il Progetto "Buon Fin", attivato con operatori economici del territorio, per la lotta alla povertà; il Progetto "Sporta Aperta", la distribuzione di beni alimentari in collaborazione con i Centri di Ascolto; il Progetto "Nascono i fiori", col coinvolgimento dei giovani attivati nel corso dell'alluvione, per l'organizzazione di attività diverse;

- la constatazione che esiste, insieme alla necessità, una "possibili-

tà di fare” nell'emergenza, che è propria del servizio sociale, pur nella fatica dell'intreccio con l'impegno ordinario: a livello di base, nelle funzioni di gestione, coordinamento, organizzazione, delle risorse umane, materiali, simboliche;

- la constatazione che si sia trattato di un'esperienza di arricchimento sul piano umano e professionale, che ha segnato profondamente il gruppo degli operatori, compattandoli e contribuendo ad una maggiore coesione e solidarietà.

## **5. Dispositivi e lezioni per il post-alluvione**

Riguardano alcune iniziative che consapevolmente sono state avviate per gestire meglio il post alluvione e altre nate spontaneamente o anche inconsapevolmente.

1. Sul fronte istituzionale, l'azione più significativa è stata l'attivazione del progetto “Porta a porta”, esteso con l'ordinanza del sindaco ad ogni annuncio di allerta 1 e 2. Essa pone l'obbligo di attivare le verifiche e gli interventi di sgombero delle abitazioni delle zone dichiarate a rischio. Anche se questa ordinanza non è stata riattivata con la seconda alluvione, di fatto ha finito col generare ricadute sull'attività quotidiana e sugli atteggiamenti degli operatori sociali, creando una sovrapposizione non facile di compiti straordinari e ordinari in condizioni di allerta relativa, ma anche una attenzione e tensione all'emergenza di natura nuova, che ha consentito di attivare una costante e regolare opera di monitoraggio delle situazioni a rischio. Ha anche comportato un disagio ulteriore per le persone, “stressate” dagli allarmi per le “semplici allerte 1, e, contemporaneamente, una maggiore consapevolezza e maturità nei comportamenti di fronte al rischio. Questo ha fatto sì che, ad esempio, in occasione della seconda alluvione, di fronte alle copiose e preoccupanti piogge, pur in assenza di allerta, molte persone si siano attivate per prendere contatti coi servizi e chiedere indicazioni sul cosa fare.

2. Sul fronte del Servizio, soprattutto con la seconda esperienza, si sono sedimentate alcune acquisizioni che hanno fatto ritenere utile preservarle in termini di risorsa stabile per le successive evenienze. Riguar-



da strumenti e modalità di lavoro (diario quotidiano, schede di rilevazione, elenchi..), ma anche procedure e risorse (strutture, reti, ..), che dovrebbero costituire la base di un'organizzazione e intervento standardizzati di Protezione civile, tutto ciò che può essere "immagazzinato" in vista di un possibile nuovo utilizzo, comprese le conoscenze e consapevolezza maturate. Tra queste:

- la messa a fuoco delle competenze più specifiche dell'AS a partire dalle acquisizioni fatte sul campo;
- la possibilità di coniugare l'attività propria del servizio con la gestione del post emergenza negli aiuti alle persone colpite dall'alluvione;
- la consapevolezza dell'assoluta necessità di una educazione civica verso tutta la popolazione e una formazione specifica per gli operatori sociali.

3. Sul fronte del volontariato, è emersa la proposta di un corso di formazione per volontari.

Quello che emerge con un certo senso di frustrazione è la convinzione che manchi una sufficiente sensibilità, consapevolezza o capacità di apprendimento dall'esperienza da parte degli amministratori e dirigenti, di creare spazi di riflessione e di valutazione delle cose sperimentate, per evitare gli errori e poter mettere a frutto le cose andate bene, individuando procedure, creando protocolli, utili anche per altre zone e occasioni. Per non dover ricominciare sempre tutto daccapo. Ma anche per mantenere memoria di quanto successo.

## **6. Interrogativi**

L'impegno svolto durante l'alluvione dal servizio sociale territoriale contestualmente al lavoro ordinario ha generato domande e interrogativi che hanno a che fare prevalentemente col rapporto tra organizzazione del sistema di protezione e interventi nelle calamità, da un lato, e la funzionalità e risultati attesi/realizzati, dall'altra, che richiederebbero approfondimenti ed elaborazioni specifiche. Alcune hanno a che fare con domande relative a:

- come conciliare l'attività legata all'emergenza con l'attività quo-

tidiana, nell'immediato e nel post-alluvione, in caso di allerta. Il quesito è estendibile al se e quanto (fino a quando) considerare prioritario il lavoro sull'emergenza, senza intaccare la capacità di tenuta e il mandato istituzionale-sociale del servizio;

- come conciliare competenze e atteggiamenti utili/necessari nelle situazioni di emergenza con stili di lavoro e attitudini personali specifici di ciascuno (capacità di valutare e prendere decisioni rapidamente/riflessività, fedeltà al processo metodologico). Non sempre consone. È pensabile un'organizzazione di lavoro in cui non tutti facciano tutto, ma siano possibili divisioni di ruolo calibrate sulle caratteristiche personali: a) nelle funzioni di gestione e coordinamento, b) nel rapporto diretto dell'assistente sociale con le persone e risorse c) riservando e garantendo una quota di lavoro all'attività istituzionale;

- come trarre lezioni dall'esperienza e mettere a frutto apprendimenti, conoscenze, risorse, percorsi;

- quali strategie/investimenti formativi per costruire "cultura dell'emergenza" diffusa e specifica per gli operatori;

- quale rapporto tra operatori (e competenze) dei servizi e operatori extra servizio (volontari e non).

Come, dunque, immaginare un servizio sociale che tenga insieme il servizio istituzionale, operatori interni che si candidano per il lavoro sull'emergenza, gli AS volontari?

Quello che sembra emergere con chiarezza è che, se da un lato appare indispensabile la presenza e l'intervento del servizio sociale territoriale, con le sue conoscenze e le sue competenze, dall'altra appare fondamentale un servizio sociale inserito a pieno titolo nella Protezione civile (o con forze del volontariato o istituzionali), in cui poter maturare competenze specifiche e affinare la capacità di lavorare in sinergia con tutti i soggetti coinvolti. Infatti, da un lato non va sottovalutato il fatto che ogni evento "emergenziale" crea uno strascico di lavoro che pesa sulla gestione delle attività quotidiane del servizio e che non tutti gli operatori sono disponibili o "portati" a lavorare sull'emergenza; dall'altro, la frequenza delle calamità naturali sta diventando tale da richiedere la presenza, e quindi la formazione, di "gruppi esperti" stabili, anche su base motivazionale. È possibile allora immaginare una sinergia tra gruppi di volontari/associazioni inseriti nella Protezione civi-

le, “gruppi dedicati” di operatori dei servizi, e i Servizi stessi, resi più competenti, che agiscano non più sull’onda dell’improvvisazione ma di una competenza costruita a monte e sul campo, all’interno di una struttura organizzativa solida e ben visibile.

Tutto questo, anche al fine di evitare che si trasformi in convinzione l’impressione emersa nel corso della prima alluvione “che nessuno avesse idea di cosa fosse un’allerta meteo e cosa comportasse, anche in termini di responsabilità nei confronti del personale dipendente e dei cittadini” (dalla relazione di un’assistente sociale).

## **7. L’esperienza del 2011 nella provincia della Spezia<sup>(27)</sup>**

a cura di *Roberto Ticchiati\**

I due ambiti territoriali della provincia della Spezia in cui si è svolta l’esperienza di servizio sociale nel corso dell’alluvione del 25 ottobre 2011 hanno tra loro significative differenze che cercheremo di mettere in luce.

Parliamo dei bacini dei fiumi Magra (Ortonovo e Ameglia, DS-S19, ATS 67) e Vara-Cinque Terre (Monterosso al mare, DSS17, ATS 62)<sup>(28)</sup>.

Il bacino del Magra ha una lunga esperienza di alluvioni di varia entità e, anche per questo, è riuscita a predisporre un sistema di protezione della popolazione che negli anni si è evoluto e migliorato.

Nelle Cinque Terre l’alluvione ha avuto caratteristiche molto de-

---

(27) Ringraziamo per il loro contributo i colleghi assistenti sociali: Silvia Miano Val di Vara ATS 60 (Beverino), Marco De Lucchi Centro Padre Semeria - Monterosso (SP), Antonella Romiti Val di Magra ATS 67, Marina Maineri Val di Magra ATS 67 (Ameglia), Maria Longhini ASL 5 Spezia.

\* Assistente sociale specialista, ex Consigliere dell’Ordine regionale degli assistenti sociali della Liguria.

(28) ATS sta per Ambito Territoriale Sociale cioè l’unità territoriale minima di organizzazione del servizio sociale mentre DSS sta per Distretto Socio Sanitario, cioè l’unità territoriale costituita da uno o più ATS e dal Distretto sanitario.

vastanti e paragonabili solo a quanto avvenuto nel lontano 1966<sup>(29)</sup>: la situazione ha colto impreparati la popolazione ed i servizi sociali.

“Questo evento meteorologico ha causato la piena dei fiumi Vara e Magra e dei torrenti affluenti nelle zone colpite, con inondazione di diverse entità in tutta la Val di Vara e la Val di Magra. I centri più colpiti sono stati quelli di Borghetto di Vara, Brugnato, Bonassola, Levante, Monterosso al Mare, Vernazza”<sup>(30)</sup>.

L'alluvione ha provocato 13 vittime e si è verificata a seguito di una forte precipitazione che in sei ore ha riversato 542mm di pioggia sulla provincia della Spezia.

L'acqua ha trasportato enormi quantità di fango e detriti lungo il corso dei torrenti nei borghi di Vernazza e di Monterosso e le strade principali si sono trasformate in fiumi in piena portando in mare tutto ciò che trascinavano. Il deposito alluvionale che si è accumulato nella via principale di Vernazza misura alcuni metri di spessore.

Il comune di Ameglia viene sommerso dalla piena del fiume Magra, giunto alla sua quarta esondazione in tre anni.

### ***7.1 La Val di Magra: il comune di Ameglia***

Il Comune di Ameglia è sito alla foce del fiume Magra e ha un territorio che negli ultimi anni ha dato dimostrazione più volte della sua fragilità.

In seguito all'alluvione del 2000 l'amministrazione del Comune di Ameglia ha realizzato un piano di protezione civile anche se non vi era ancora un obbligo di legge.

Inizialmente il servizio sociale viene coinvolto in quanto, avendo in carico sul territorio la popolazione più fragile come anziani e disabili, viene ritenuto indispensabile per stilare un primo elenco di cittadini suddiviso per zone a rischio che in caso di calamità devono essere raggiunti per primi ed essere soccorsi.

---

(29) Contemporaneamente alla più nota alluvione di Firenze.

(30) [https://it.wikipedia.org/wiki/Alluvione\\_dello\\_Spezzino\\_e\\_della\\_Lunigiana\\_del\\_25\\_ottobre\\_2011](https://it.wikipedia.org/wiki/Alluvione_dello_Spezzino_e_della_Lunigiana_del_25_ottobre_2011)

L'ultima versione del Piano Comunale di Protezione civile, aggiornato agli indirizzi forniti dal Settore Protezione civile ed emergenze della Regione Liguria è stato approvato con Delibera del Consiglio Comunale numero 21 del 08.07.2008.

Esso prevede la creazione di una lista delle persone appartenenti alle fasce deboli cioè persone che presentano disabilità o difficoltà di movimento e che in caso di emergenza devono essere raggiunte o contattate per aiuto.

Il 23 e il 24 di dicembre 2009 il Magra esonda nuovamente.

All'assistente sociale dell'Ambito Territoriale Sociale viene assegnato il compito di sistemare in alberghi e strutture protette i cittadini che non possono far rientro a casa. Tale incarico comporta un impegno ininterrotto dalla mattina del 24 fino alla mattina del 25.

Nel piano di Protezione civile l'assistente sociale è infatti individuato come "Responsabile della funzione di Assistenza alla popolazione" (funzione 2 e 13 individuata secondo il metodo Augustus).

Negli anni successivi al 2009, alluvioni, emergenze ed allerte non si contano:

31 Ottobre 2010 esondazione del Magra;

4 novembre 2010 frana Loc. Montemarcello (16 persone da evacuare);

23 dicembre 2010 esondazione del Magra con ordinanza di evacuazione;

25 ottobre 2011 esondazione del Magra con ordinanza di evacuazione;

nel 2012: quattro "allerta 2";

nel 2013: quattro allerta 2, che comportano ogni volta 15/20 ore di lavoro (anche notturno e festivo) per l'assistente sociale dell'ATS.

Poiché l'emergenza è diventata ormai ordinaria e periodica si comincia a sentire la fatica di un impegno di lavoro distribuito su poche persone nell'ambito di un ente locale molto piccolo.

Gli assistenti sociali prendono sempre più consapevolezza che:

- "... le capacità professionali possono e debbono essere messe a disposizione in situazioni di calamità naturale, in quanto l'assistente sociale conosce limiti e risorse del territorio dove opera e il proprio apporto può agevolare la messa in sicurezza delle fasce più fragili";

- "... è (sia) opportuno definire protocolli operativi di massima per lavorare in rete con i servizi territoriali e rendere prontamente disponibili le risorse in caso di emergenza";

- "... proprio in quanto professionisti al servizio delle persone, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle diverse aggregazioni sociali per contribuire al loro sviluppo, a maggior ragione, gli assistenti sociali sono chiamati ad essere presenti quando è tutta una comunità ad essere in condizione di bisogno e fragilità".

Emerge anche forte la consapevolezza della necessità:

- "... di una formazione specifica per migliorare la capacità di agire anche in situazioni di emergenza";

- "... di far conoscere anche i limiti del proprio ruolo in un contesto operativo che vede coinvolte altre figure che poco conoscono la professione dell'assistente sociale, per non incorrere in comportamenti che potrebbero entrare in conflitto con l'etica professionale" (Testimonianze dirette degli aass coinvolti).

## **7.2 Beverino e Monterosso**

Tra i comuni delle Cinque Terre, Monterosso (già interessato nel 1966 da un analogo fenomeno alluvionale) appare tra i più colpiti, con precipitazioni intense che hanno provocato molteplici danni alle abitazioni e alle attività commerciali del centro storico.

Il piano di protezione civile, pubblicato sul sito del comune, è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 32 del 31.10.2012.

Non si trovano nel piano riferimenti al ruolo del servizio sociale.

A differenza di Ameglia e della val Magra l'evento alluvionale nella sua straordinarietà ha colto impreparati i servizi sociali.

Ma di fronte alla necessità di dare soccorso e accoglienza, nasce un'esperienza di rapida messa in rete delle risorse del territorio ancora utilizzabili (tra queste, l'Istituto padre Semeria situato nella zona alta di

Monterosso e non coinvolto nell'alluvione)<sup>(31)</sup>.

### ***7.3 Azioni, ruolo, funzioni specifiche svolti dal servizio sociale durante la calamità/emergenza***

L'azione del servizio sociale si svolge nell'ambito delle funzioni 2 (Sanità, assistenza sociale e veterinaria) e 13 (Assistenza alla popolazione) previste dal Metodo Augustus.

Il servizio sociale che ben conosce il territorio, nell'emergenza va a verificare in che situazione si trovino le famiglie, non solo quelle "disagiate", a volte scoprendo disagi già esistenti ma non manifestati o tenuti nascosti.

Nell'emergenza, l'azione è rivolta senza limiti di categorie o di reddito a tutta la comunità colpita.

Il servizio sociale viene chiamato non solo per dare risposte, ma anche per organizzare le risorse, quelle residue e quelle nuove pervenute attraverso gli aiuti, e ridurre ulteriori disagi. In quest'ottica, e in collaborazione con altre professionalità, agisce non solo nella situazione di bisogno ma partecipa alla prevenzione, attivando servizi che possano rimanere a disposizione della comunità anche dopo l'emergenza.

Tra questi, è stato particolarmente significativo, il laboratorio per bambini "Costruiamo la magia del domani", realizzato nelle zone colpite attraverso la collaborazione di organizzazioni diverse (Fondazione Demaestri, Comune di Brugnato, Croce Rossa Italiana), che hanno saputo superare le divisioni per il benessere dei bambini.

Il laboratorio ha risposto in primo luogo alla necessità di sollevare le famiglie e nel contempo offrire ai bambini uno spazio più sereno di elaborazione dell'esperienza.

### ***7.4 Apprendimenti***

Nella riflessione post emergenza svolta dagli assistenti sociali

---

(31) L'Istituto Padre Semeria è un Centro Residenziale con Residenza protetta e Casa Albergo per anziani autosufficienti e non autosufficienti, con circa 80 posti letto.

sono emersi alcuni temi come particolarmente rilevanti: la rete e la formazione.

### *La rete*

Per gli assistenti sociali il punto di forza è stata la conoscenza della rete. Il servizio sociale deve conoscere il territorio in cui opera, in particolare le persone che hanno capacità organizzative e sono riconosciute come interlocutori credibili dalla popolazione, anche per il ruolo che svolgono.

La rete, benché disgregata, esiste.

La necessità e l'urgenza del fare inducono a superare le divisioni. Nell'emergenza emergono risorse umane che nella normalità rimangono nascoste. L'alluvione azzerò tutto, anche le precedenti difficoltà a collaborare, favorisce la realizzazione di ottimi livelli di contatti di rete.

In questo, il servizio sociale è risorsa e promuove risorse, è connettore tra chi rimane e chi arriva per aiutare; porta in dote l'esperienza della programmazione, progettazione, organizzazione e funge da collante per équipe interdisciplinari e pluriprofessionali.

L'assistente sociale è punto di riferimento per singoli e organizzazioni che offrono il loro aiuto, per orientarle su cosa possano fare.

La capacità organizzativa è specifica ed è l'orientamento all'obiettivo: "Arrivo, vedo, osservo, programmo e organizzo qualcosa di utile anche con risorse pari a zero".

### *La formazione*

La necessità di una formazione specifica sul lavoro nell'emergenza è emersa come assoluta in tutti i contesti di confronto tra assistenti sociali. Sono stati messi a fuoco aspetti di natura diversa legati all'esperienza vissuta, quali premesse, bisogni, fragilità, competenze, come spunti da cui partire, per esplorare, migliorare, consolidare capacità e strumenti. Essi vengono riproposti pressoché fedelmente senza eccessiva rielaborazione:

- L'emergenza aiuta a mettersi in gioco, ascoltare, combattere la propria rigidità. Al di là della professionalità, ci vuole una disposizione della persona.

- Sapere, saper fare, saper essere: queste esperienze cambiano il



saper essere di una persona come persona e come professionista.

- Riconoscere propri limiti e paure, toccare certi temi fa paura, è impegnativo.

- Comporta fare scelte e rimettersi in discussione, riagganciare professionalità e sentimento; ripartire dalla scelta iniziale del servizio sociale, dalla scelta di una professione; riconoscersi con umiltà, a disposizione di chi ha bisogno, senza fossilizzarsi nel proprio ruolo.

- La sofferenza va sentita, attraversata. Non deve restarti dentro se no scoppi. Anche dalle tragedie deve uscire qualcosa di buono.

- Nel gruppo di lavoro occorre rispetto tra tutte le professioni, le debolezze di ciascuna vengono bilanciate, il gruppo serve a protezione di tutti.

- Anche la deontologia necessita di un approfondimento: ti aiuto ma non posso decidere io ciò di cui tu hai bisogno. Siamo professionisti che lavoriamo con il dolore e la sofferenza. Entriamo nella vita delle persone in un momento di dolore e dobbiamo aiutare ad attraversarlo. Non è solo compito degli psicologi. A volte si accompagna il dolore dei bambini, si condivide sofferenza e dolore della comunità che ti sta a cuore.

- Il campo provvede alla soddisfazione dei bisogni primari. La dimensione prestazionale del servizio sociale viene svuotata per riappropriarsi della competenza relazionale.

- Il servizio sociale come unione cuore/cervello: fondamentale la ri-scoperta dell'empatia, la capacità di aiutare le persone ad attraversare il dolore e la sofferenza, restituendola come "sopportabile" e "sostenibile".

## STRUMENTI DEL SERVIZIO SOCIALE IN SITUAZIONE DI CALAMITÀ

*Anna Zannoni e Federica Sartori\**

### **1. Un possibile ruolo dell'Assistente sociale volontario**

di *Anna Zannoni*

Dall'esperienza maturata all'interno dell'Associazione "Assistenti Sociali Senza Frontiere", che è intervenuta in alcuni dei contesti che hanno subito una calamità naturale negli ultimi tempi (terremoto in Abruzzo, terremoto in Emilia, alluvione in Veneto, alluvione in Sardegna), e dalla successiva riflessione avvenuta tra colleghi all'interno del contesto formativo della Cooperativa Sociale "Con Te", è emerso come la nostra professione declini la propria operatività nell'emergenza a seconda di alcune variabili fondamentali.

La prima variabile importante è la modalità con la quale il professionista viene implicato nell'emergenza.

Soffermandoci sul ruolo dell'assistente sociale volontario si deve innanzitutto distinguere se questo entra nel contesto emergenziale in quanto parte integrante della "carovana Protezione civile" ed è quindi

---

\* Anna Zannoni è assistente sociale specialista, già consigliere dell'Ordine regionale degli assistenti sociali del Veneto. Federica Sartori è assistente sociale specialista presso il Comune di Rovereto e membro di Associazione Assistenti Sociali Senza Frontiere.

inserito nei campi o nelle strutture di accoglienza o comunque è tra i soccorsi attivati direttamente dalla Protezione civile, o se viene affiancato ai servizi sociali colpiti dalla calamità e quindi si colloca all'interno dei servizi territoriali verosimilmente a supporto dei colleghi.

Una seconda variabile che influisce pesantemente sull'agire dell'assistente sociale e che necessita quindi di essere approfondita nei percorsi di formazione è la specifica fase dell'emergenza nella quale il volontario si inserisce; escludendo infatti le fasi dell'allarme e dell'impatto, in quelle successive denominate "soccorso" e "ripristino" il professionista può essere chiamato a contribuire come volontario avendo presente che obiettivi ed azioni dovranno essere chiaramente diversi e diversificati.

Un altro aspetto rilevante è il concetto di "tempo"; nell'emergenza tutto avviene con una grandissima rapidità e la capacità di distinguere l'urgenza nell'emergenza diventa determinante; proprio per la preparazione e dimestichezza su questo tema, i professionisti assistenti sociali vengono identificati come soggetti indispensabili nei contesti calamitati.

Il tempo connota in modo diverso e significativo non solo la realtà, il contesto colpito dall'evento, con una serie di conseguenze sull'operatività di tutta la macchina dei soccorsi, ma caratterizza anche il professionista assistente sociale volontario che si trova ad operare su un territorio nuovo per un tempo molto limitato (una o due settimane continuative).

Con una prospettiva temporale di tale esigua entità l'assistente sociale deve rivedere il proprio approccio professionale trovando le modalità per rendere comunque operativa ed efficace la propria presenza. Le variabili sopra descritte vanno poi a coniugarsi con uno degli aspetti fondamentali dell'emergenza, ovvero che lo stato di bisogno colpisce un'intera comunità, e con il fatto, non secondario, che i soccorsi sono garantiti per un tempo limitato, proprio dalla normativa nazionale, e che quindi il "ripristino", ovvero il ritorno alla "normalità", deve essere sempre l'obiettivo primario.

Tutte queste premesse per sottolineare come l'intervento dell'assistente sociale volontario, caratterizzato dagli strumenti professionali consueti, declinati in una realtà nuova e in continuo mutamento ma co-

munque aderenti alle indicazioni del Codice deontologico, si sbilanci per un intervento sulla comunità piuttosto che sul singolo caso; si connoti come “costruttore”, “restauratore” e “regista” della rete dei servizi; si collochi come ponte tra i soccorsi esterni e i servizi precedentemente esistenti.

Avendo preso coscienza dell'importanza della condivisione di un'identità professionale forte, al fine di poter mettere in campo in modo efficace ed efficiente degli interventi di servizio sociale anche da parte di professionisti volontari, si è più volte riletto e studiato il Codice deontologico cercando di interpretare le indicazioni in chiave “emergenza”; praticamente ogni articolo (oltre il n. 40 naturalmente) ci dà delle indicazioni e/o sottolinea l'importanza del nostro ruolo nei contesti calamitati.

Esemplificando, con l'esplicito intento di stuzzicare la curiosità di rileggere tutto il codice, l'art. 8 indica “... senza discriminazione di età, sesso, di stato civile, di etnia, di nazionalità, di religione ...”. Nell'emergenza è fondamentale agire questa non discriminazione del professionista, ma anche avere consapevolezza della presenza di tutte queste variabili per poter organizzare i centri di accoglienza in modo funzionale e soprattutto prevenendo le possibili situazioni conflittuali.

Art. 45: “deve contribuire...al razionale ed equo utilizzo delle risorse a disposizione...”: nell'emergenza confluiscono grandi quantità di aiuti di varia natura e l'assistente sociale è il professionista che più di altri è formato ed avvezzo alla costruzione di criteri distributivi e, ancor prima, di criteri valutativi.

Le riflessioni fino ad ora condotte ci aprono spunti di riflessioni e spazi di approfondimento, nella consapevolezza che il tema debba essere ulteriormente studiato, analizzato e soprattutto condiviso ed istruito affinché divenga patrimonio di tutta la comunità professionale, in attesa che il servizio sociale professionale volontario trovi giusta collocazione istituzionale e giuridica e vengano predisposti dei percorsi di formazione ad hoc.

## 2. La risposta a un appello professionale

di *Federica Sartori*

*«Non bisogna mai sprecare  
una crisi seria»*

Rahm Emanuel

Ci sono diversi modi di accostarsi e impegnarsi in una calamità naturale: alcuni derivano da una libera scelta, altri invece sono l'esito della fatalità di esserci dentro in prima persona.

Scrivo queste poche pagine in punta di piedi e con tanto rispetto, come assistente sociale trentina che ha provato, per libera scelta, ad esercitare una funzione professionale di lavoro sociale nei campi durante l'emergenza causata dal sisma in Abruzzo.

Dal frammento di questa mia esperienza professionale, oltre che umana, mi è sembrato subito importante lo sviluppo di uno spazio di riflessione e di approfondimento al nostro interno e con tutti i soggetti a vario titolo coinvolti, per attrezzare al meglio la nostra professione ad intervenire in questi contesti, come ne è testimonianza il processo avviato, alimentato anche purtroppo da ulteriori eventi calamitosi che si sono verificati successivamente.

Nella misura in cui crediamo come Rahm Emanuel che “non bisogna mai sprecare una crisi seria”, intendo proporre in questa sede una riflessione circa il mandato del servizio sociale in contesti di emergenza e in particolare il possibile ruolo dell'assistente sociale volontario che interviene a sostegno dei colleghi appartenenti agli enti “calamitati”.

Le basi di legittimazione dell'intervento del servizio sociale in contesti di emergenza derivano sostanzialmente da tre livelli.

Il primo livello riguarda il piano della professione con particolare riferimento all'articolo 40 del nostro Codice deontologico che indica, tra le funzioni dell'assistente sociale nei confronti della società, anche quello di mettersi a disposizione degli enti preposti in caso di emergenze e calamità naturali, al fine di contribuire nelle necessarie funzioni di aiuto e soccorso dirette al superamento della crisi.

Il secondo presupposto è di tipo normativo, rientrando nella Legge Istitutiva del Servizio Nazionale di Protezione civile (L 225/92 e successive modifiche e circolari), che individua tra i soggetti preposti allo svolgimento di attività di protezione civile anche gli ordini e i collegi professionali.

Il terzo ordine di motivazioni, che incoraggia in maniera forte la necessità di una presenza del servizio sociale in contesti di calamità naturale, deriva dalle esperienze dirette degli assistenti sociali che, in tempi e in disastri diversi e con modalità differenziate, hanno svolto il loro lavoro in questo ambito.

Assumendo come premesse fondamentali le tre prospettive evidenziate (piano deontologico, piano giuridico, l'esperienza professionale diretta), la convergenza dell'analisi evidenzia l'ineludibilità di un processo incrementale che le contempra in maniera trasversale, all'interno di un compiuto modello organizzativo.

Sul piano operativo tale modello si configura con una struttura a doppio binario che si sostanzia principalmente in altrettante modalità organizzative: la prima interna resa disponibile dagli operatori dei servizi sociali e delle realtà pubbliche e private locali presenti e attive in campo socio-assistenziale nel territorio interessato dall'emergenza e la seconda costituita dagli assistenti sociali esterni e/o volontari che intervengono a supporto nella gestione dell'emergenza.

Le peculiarità e i vantaggi delle due diverse modalità sono di diretta comprensione. La dimensione interna esprime una posizione privilegiata per la conoscenza del territorio, delle risorse, dei servizi e per le funzioni e la portata operativa che il mandato istituzionale vi attribuisce. La seconda opzione si sostanzia invece nella possibilità di poter disporre di risorse professionali aggiuntive a quelle locali specificatamente disponibili ed auspicabilmente preparate ad intervenire nell'emergenza.

Se i punti di forza attribuibili ad entrambe le appartenenze risultano chiari, è possibile riconoscere anche i rispettivi punti di debolezza insiti nei caratteri della calamità e delle specifiche attribuzioni di ruolo.

Per gli operatori locali un ruolo determinante è esercitato dall'effetto che la calamità ha determinato nelle loro vite, nelle loro case e nei loro luoghi di lavoro. Oltre a dover svolgere un mandato di aiuto nei confronti della popolazione in generale, si trovano essi stessi in una

condizione di bisogno. L'emergenza ha infatti ampliato e reso trasversale la quota di "utenza" dei Servizi con tipologie di bisogno nuove e generalizzate, articolate intorno ad una "matrice comune" rappresentata dall'evento calamitoso. La tipologia, la diffusione e l'entità di questi nuovi bisogni risultano di difficile gestione per l'effetto dirompente sulle strutture abituali, per la mancanza di risorse, per l'instabilità della situazione e la dispersione territoriale nei sistemi di accoglienza, e non da ultimo per gli effetti psicologici e di incertezza emotiva.

Nello stesso tempo l'intervento di assistenti sociali esterni porta in sé alcuni elementi di criticità da presidiare quali: la limitata contestualizzazione per la mancanza di conoscenze o per la volontà (in buona fede) di rendersi in poco tempo operativi e utili. Talvolta inoltre le stesse caratteristiche dell'intervento esterno, che si svolge per lo più in termini volontaristici da parte degli assistenti sociali, quali il turn over degli operatori o la presenza temporale limitata nel contesto (da una a due settimane), ostacolano la continuità dell'azione professionale e il riconoscimento del ruolo.

Un possibile modello di servizio sociale in contesti di emergenza non può prescindere da entrambe le modalità, andando a valorizzare gli aspetti peculiari di entrambe e cercando di considerare ed arginare il più possibile, attraverso azioni organizzative, formative e professionali mirate, gli aspetti di criticità richiamati.

Il senso dell'intervento da parte di soggetti esterni è quello di esercitare azioni di supporto alla popolazione colpita dall'emergenza. Per l'assistente sociale esterno il sostegno alla popolazione può avvenire attraverso l'affiancamento degli operatori locali che condividono la medesima professione. Collocare l'azione professionale in questo ambito risulta un'importante condizione da ricercare per la possibilità di inserirsi nel sistema dei servizi e condividere le proprie funzioni con gli assistenti sociali del luogo che, pur nell'emergenza, esprimono una padronanza del sistema dei servizi e del territorio.

La condizione che favorisce l'incontro e l'intreccio delle due appartenenze (assistenti sociali del luogo e assistenti sociali esterni) è rappresentata dalla comune identità professionale, con linguaggi, valori e metodologie condivise che facilitano il subentro e la continuità del lavoro.

In una prospettiva di auspicabile e graduale professionalizzazione

dell'intervento del servizio sociale in contesti di emergenza, la presenza di operatori esterni potrà, o meglio dovrà, sempre di più corrispondere a profili qualificati ad intervenire in maniera specifica in contesti di emergenza, quale surplus di competenze professionali aggiuntive a quelle tradizionali, preparate ad attivare interventi efficaci di supporto.

In questo senso assume un'importanza cruciale la formazione da realizzare nelle fasi di non emergenza a partire dalle esperienze attivate, dall'approfondimento di temi specifici e dalla definizione di linee guida e piani di intervento.

### **Riferimenti Bibliografici**

ASSISTENTI SOCIALI SENZA FRONTIERE, (2012), *Un modello di intervento degli assistenti sociali volontari nelle zone terremotate*, in "La professione sociale", CeSdiSS, anno 22 n. 43, CLUEB, Bologna.

CATTARINUSSI B., PELANDA C., MORETTI G., (1981), *Il disastro: effetti a lungo termine*, Udine, Grilli.

DI ROSA R. T., (a cura di), (2013), *Il servizio sociale nell'emergenza. Esperienze e prospettive dall'Abruzzo all'Emilia*, Aracne, Roma.

ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA, (2012), *Sisma Emilia 2012* - Edizione speciale di "Il Notiziario", periodico OASER, <http://www.oaser.it/sisma2012.pdf>

PELANDA C., (1986), *Metodologia per l'analisi della vulnerabilità socio strutturale ai disastri*, Gorizia.





**FUNZIONI E PROSPETTIVE  
DEL SERVIZIO SOCIALE NELLE CALAMITÀ.  
PRIMI ESITI DI UNA RICERCA**

*Luigi Gui\**

### **1. Mossi dagli eventi**

La ricerca di cui riferisco nelle pagine che seguono nasce, come spesso accade, da un frangente particolare e dall'incontro di alcune persone.

Nel novembre del 2012 Roberto Calbucci, allora presidente dell'Ordine professionale degli Assistenti sociali della Regione Emilia Romagna, mi rese partecipe dell'intenzione di avviare un progetto di ricerca per far emergere contenuti e metodi del servizio sociale dalle esperienze di tanti assistenti sociali impegnati nelle calamità che avevano investito il nostro Paese<sup>(32)</sup>.

In quegli anni, diversi eventi catastrofici avevano sconvolto alcune regioni d'Italia:

- il terremoto dell'Aquila del 2009, la cui scossa principale, verificatasi il 6 aprile 2009 alle ore 3.32, distrusse la parte antica della città,

---

\* Assistente sociale specialista, professore associato di Sociologia generale, coordinatore del Corso di laurea in Servizio sociale all'Università degli studi di Trieste.

(32) Si veda l'articolo di Anna Fiorentini, *infra*, pag. 27.

con magnitudo (Mw) pari a 6,3, interessando maggiormente le zone comprese tra le località di Roio, Colle, Genzano e Collefracido, ma con esiti in buona parte del Centro Italia.

Il bilancio definitivo fu di 309 vittime, oltre 1.600 feriti e oltre 10 miliardi di euro di danni stimati;

- l'alluvione del Veneto del 2010, verificatasi a seguito di una forte perturbazione con persistenti piogge a partire dal 31 ottobre 2010, combinate con il vento di scirocco che contribuì allo scioglimento delle nevi in montagna e a frenare il defluire in mare dei fiumi.

In quei giorni il fiume Bacchiglione ruppe gli argini all'altezza del comune di Ponte san Nicolò inondando la frazione di Roncasette e i comuni di Casalserugo, Bovolenta e Maserà. Straripò anche il Frassinone provocando numerosi allagamenti.

Nella notte tra l'1 e il 2 novembre, a Veggiano il Tesina Padovano ruppe l'argine destro allagando buona parte del territorio comunale. Nel territorio del Comune di Veggiano esondò il Tesinella e si aprirono numerosi fontanazzi lungo gli argini degli altri affluenti. Nella Bassa Padovana il 22% del territorio rimase invaso dall'acqua.

Furono allagati da 23 milioni di metri cubi d'acqua i territori comunali di Megliadino San Fidenzio, Saletto, Montagnana, Ospedaletto Euganeo, Este. Straripò anche lo scolo di Vampadore, allagando Megliadino San Vitale e Casale di Scodosia.

Il 17 e il 18 novembre nuove esondazioni del Bacchiglione allagarono il territorio di Bovolenta; 3.500 persone dovettero abbandonare le loro case, si contarono 3 morti e i danni all'agricoltura, alle imprese e ai centri abitati furono stimati per 426 milioni di euro;

- l'alluvione dello Spezzino e della Lunigiana del 25 ottobre 2011, verificata a seguito di una precipitazione che in sei ore riversò 542mm di pioggia sulla provincia della Spezia e di Massa e Carrara. La pioggia insistente causò la piena dei fiumi Vara e Magra e dei torrenti affluenti investendo la Val di Vara e la Val di Magra.

I centri più colpiti furono Borghetto di Vara, Brugnato, Bonassola, Levanto, Monterosso al Mare, Vernazza – in provincia di Spezia – e Aulla, in provincia di Massa e Carrara. Si ebbero 12 vittime e 1 disper-

so. Il danno economico fu stimato in un miliardo e mezzo di euro;

- l'alluvione di Genova del 2011, il 4 novembre. Anch'essa causata da fortissime precipitazioni che hanno registrato punte superiori ai 500mm in poche ore in diverse zone di Genova, con l'esondazione dei torrenti Bisagno e Fereggiano e la piena dei torrenti Sturla, Scrivia ed Entella. I centri più colpiti furono Genova nei quartieri di Quezzi, Foce, Molassana, San Fruttuoso, Marassi, Brignole, Quarto e Nervi, oltre ai comuni di Recco e Camogli. Durante l'alluvione persero la vita 6 persone, di cui due bambine di uno e otto anni. Il danno venne stimato in 96 milioni di euro;

- il terremoto dell'Emilia del 2012. Fu un evento sismico costituito da una serie di scosse localizzate nella pianura padana emiliana, prevalentemente nelle province di Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia, Bologna e Rovigo. La scossa più forte, di magnitudo  $M_I$  5,9 e  $M_w$  5,86 fu registrata il 20 maggio 2012 alle ore 4 con epicentro nel territorio comunale di Finale Emilia, a una profondità di 6,3 chilometri.

Il 29 maggio di quell'anno, alle ore 9 una nuova scossa molto forte, di magnitudo  $M_I$  5,8 e  $M_w$  5,66, venne avvertita in tutta l'Italia centrale; l'epicentro fu nella zona compresa fra Mirandola, Medolla e San Felice sul Panaro; a quella delle 9 seguirono altre tre scosse rilevanti tra le 12,55 e le 13.

Il 31 maggio, nuove forti scosse con epicentro a Rolo e Novi di Modena, nella zona della bassa reggiana e dell'oltre Po mantovano, a San Possidonio. Altre ancora si percepirono il 3 giugno con epicentro in Novi di Modena.

I due eventi sismici maggiori causarono un totale di 27 vittime, furono evacuate circa 42mila persone, i danni stimati ammontarono a più di 3,3 miliardi di euro; oltre che per gli insediamenti abitativi, infatti, le ripercussioni furono ingenti anche per il sistema economico, data la diffusione in quei territori di capannoni industriali<sup>(33)</sup>, gravemente danneggiati.

Roberto Calbucci, personalmente coinvolto dagli eventi calamitosi

---

(33) Nell'area del cratere si produce circa il 2% del PIL nazionale.

che avevano investito la sua regione, osservava quanto gli assistenti sociali fossero stati fortemente implicati, sin dal primo allarme, nell'azione di soccorso e quanto si fosse mostrata realmente significativa la loro azione professionale e umana. Al contempo osservava quanto questo lavoro rimanesse "opaco" nella ricerca scientifica e nella letteratura disciplinare, scarsamente riconosciuto rispetto all'azione di altri professionisti, poco evidente negli atti formali delle amministrazioni pubbliche, pressoché ignorato dalla normativa che regola la Protezione civile.

Ho condiviso, allora, la decisione di intraprendere un'esplorazione che contribuisse a illuminare il patrimonio professionale degli assistenti sociali nelle situazioni di calamità, per cogliere la specificità delle loro azioni professionali, la peculiarità delle loro competenze, l'utilità del loro intervento, la complementarità del servizio sociale nel sistema della Protezione civile.

## 2. Una ricerca esplorativa

Il coordinamento dei Consigli regionali degli Ordini degli assistenti sociali del Nord Italia commissionò un progetto di ricerca esplorativa<sup>(34)</sup>. Io mi prestai a seguirlo, implicando tre differenti gruppi di assistenti sociali direttamente investiti dalle calamità su accennate<sup>(35)</sup>, rispettivamente nelle regioni Emilia Romagna, Liguria e Veneto.

La ricerca, di cui riporto di seguito alcuni degli elementi salienti, è stata condotta secondo le metodologie di ricerca qualitativa non standard (De Lillo, 2010), a partire dalle testimonianze di 50 assistenti sociali direttamente coinvolti da esperienze di intervento in quelle situazioni di catastrofe, per la maggior parte anche come vittime.

Come accennato, sono stati attivati, rispettivamente nelle città di Bologna, Padova e Genova tra febbraio e maggio del 2013, tre Focus

---

(34) Il Comitato scientifico del progetto era così composto. Consiglieri degli Ordini regionali: Anna Zannoni (Veneto), Elena Giuliano (Piemonte), Maria Deidda (Liguria), Michela De Santi (Trentino Alto Adige), Renata Ghisalberti (Lombardia), Roberto Calbucci (Emilia Romagna); vedi Anna Fiorentini, *infra*, pag. 27.

(35) La decisa prevalenza di donne assistenti sociali suggerirebbe forse di usare per tutti il genere femminile.

Group<sup>(36)</sup>, stimolando i membri a narrare la loro diretta esperienza, sia per gli aspetti personali che per il ruolo che avevano assunto come professionisti al momento della calamità.

Con riferimento ad alcune delle fasi che secondo la letteratura di settore caratterizzano l'azione umana nelle catastrofi, questi testimoni sono stati indotti a rievocare con relativa libertà espressiva emozioni, immagini, ricordi e descrizioni dell'operatività, con particolare attenzione agli aspetti riconducibili all'azione professionale.

La notevole quantità di racconti, fluiti in forma discorsiva nell'arco di un paio d'ore per ciascun incontro, ha prodotto nei partecipanti in prima istanza una sorta di effetto catartico, dando modo ai narranti di rivedere se stessi e riordinare, almeno in parte, il tumulto delle emozioni e degli apprendimenti professionali, compressi, prima, in uno spazio temporale ridotto, in parte percettivamente rimosso, sovraccarico di tensione e di fatica. Il contesto dichiaratamente di ricerca e di condivisione di conoscenza, ha contribuito a conferire alla "dimensione gruppo" una caratterizzazione di rispecchiamento reciproco, facendo riemergere forti emozioni, pur senza imboccare improprie derive socio-terapeutiche. Il timbro cognitivo del lavoro rievocativo degli assistenti sociali che raccontavano di sé, favorito anche dalla presenza del ricercatore esterno con funzioni di stimolo, ascolto e annotazione<sup>(37)</sup>, è parso offrire ai partecipanti nuovi gradi di consapevolezza del ruolo professionale esercitato nei drammatici momenti di calamità.

«... ascoltarci e nello stesso tempo "contenerci", ha dato davvero l'idea di aiutarci a elaborare tutto quel materiale emotivo che abbiamo dentro!» (Bo2<sup>(38)</sup>)

---

(36) Il gruppo di Bologna si componeva di 12 persone: 9 assistenti sociali operativamente coinvolte nella calamità, due studenti tirocinanti di servizio sociale, il presidente del CROAS Emilia Romagna (il gruppo si è riunito 3 volte); il gruppo di Padova si componeva di 8 persone: 6 assistenti sociali, una neo laureata in Servizio sociale con tesi sulle calamità, un assessore di un comune di piccole dimensioni, che aveva operato fianco a fianco con l'assistente sociale nei giorni dell'alluvione; il gruppo di Genova si componeva di 33 persone: 32 assistenti sociali operativamente coinvolti nella calamità e un consigliere del CROAS Liguria.

(37) Tale ruolo è stato da me assunto.

(38) Le frasi sono testualmente riportate da quanto espresso dai partecipati ai Focus Group; per garantire l'anonimato, a ogni partecipante è attribuito un dato identificativo in codice sulla

La prevalenza degli assistenti sociali ascoltati, come già detto, portava vissuti di sé al contempo come persone colpite e come persone volte all'aiuto di altri (prevalentemente nei gruppi convocati a Padova e a Genova), mentre una parte numericamente inferiore (presente soprattutto nel gruppo convocato a Bologna) poteva narrare della funzione assunta come professionista accorso in aiuto "dall'esterno" subito dopo l'evento catastrofico<sup>(39)</sup>, offrendo così un ulteriore prezioso contributo di conoscenza delle potenzialità esercitate da assistenti sociali, tanto come appoggio esterno quanto come animatori dall'interno della popolazione colpita.

L'insieme dei racconti ha consentito di comporre una considerevole mole di espressioni, riconducibili, come detto, a quattro momenti propri degli interventi che frequentemente vengono considerati nelle catastrofi: *allarme, impatto, soccorso, ripristino*; rinunciando sia ai due precedenti elementi, non meno importanti, che sono la *previsione* e la *prevenzione*, sia all'elemento successivo che riguarda la *ricostruzione* primaria e secondaria<sup>(40)</sup>.

Questa scelta, pur consapevolmente riduttiva, è stata compiuta per mantenere maggiormente concentrato il focus d'attenzione, compatibilmente con i tempi di lavoro dei gruppi<sup>(41)</sup>.

I dati salienti emersi dalle narrazioni sono stati "restituiti" dal ricercatore a ciascun gruppo, in essenziale sintesi, per una prima conferma dei risultati, presentati poi nei tre convegni regionali che sono seguiti rispettivamente a Modena il 4 aprile, a Verona il 6 maggio, a Genova il 7 giugno del 2013.

Quanto è di seguito presentato segue dunque la partizione *allarme, impatto, soccorso, ripristino*, riportando, di passaggio in passaggio, alcune delle espressioni verbali evocative di quanto emerso nel corso degli incontri di Focus Group.

---

base della città luogo dell'incontro e del numero assegnato nel gruppo.

(39) Si rinvia a questo proposito ai testi di Anna Fiorentini e di Anna Zannoni, *infra*, pag. 71.

(40) Si veda la tesi di laurea di Valentina Schiavo, *I servizi sociali nelle calamità naturali, in Italia*, Università degli studi di Verona, aa. 1999-2000. Pepe V. *Il diritto alla protezione civile*, "Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente", n.7, Giuffrè, Milano, 1996. Cattarinussi B. e Pelanda C., *Disastro e azione umana*, FrancoAngeli, Milano, 1981.

(41) A questo proposito va ricordato che i Focus Group di Padova e di Genova si sono convocati ciascuno una sola volta, mentre quello di Bologna si è riunito in tre occasioni.

### 3. Allarme

La ricerca ha inteso rilevare la presenza di eventuali particolarità dell'agire professionale sin dal primo momento in cui, quasi sempre inaspettatamente, all'improvviso, gli eventi sconvolgono la routine abituale dei comportamenti. Come hanno reagito le assistenti sociali e gli assistenti sociali sopraggiunti da un evento che li colpiva nella quotidianità, spesso domestica, addirittura di notte in due casi-studio su tre?

Così come accade a tutta la popolazione colpita da catastrofi, le testimonianze rivelano sentimenti di iniziale incredulità e senso di impotenza

« non sembrava possibile » (Bo4), « uno scenario improvviso di guerra, era il caos totale » (Bo5).

A tale disorientamento dei primi attimi, segue, nell'assoluta prevalenza delle testimonianze, la ricerca di informazioni per rendersi conto di cosa stia accadendo.

Già da questo passaggio è interessante notare una comunanza di approccio da parte delle/degli assistenti sociali. L'orizzonte informativo ha due fuochi:

- a) come stanno gli altri,
- b) a quali fonti informative qualificate riferirsi.

Dapprima la preoccupazione è verso i più prossimi

« il pensiero corre subito ai tuoi cari, ai familiari » (Bo4),

appurato che stiano bene, il pensiero si volge alle persone più deboli, soprattutto i cittadini propri utenti (persone con handicap, anziani ...), per sapere in quale condizione potrebbero trovarsi. Dai racconti risulta evidente come si manifesti sin dai primi momenti una consapevolezza di ruolo legata alla competenza professionale

«...mettersi a disposizione » (Bo1), sentirsi « chiamate in prima persona » (Bo1).

Per quanto concerne le fonti informative, nell'immediatezza paiono prevalere tre riferimenti: ascoltare i mass media (TV, internet), sentire "le colleghe", prendere contatto con le istituzioni pubbliche locali,



comunicando al telefono, se possibile, o cercando quanto prima di recarsi di persona nei luoghi istituzionali di incontro,

«... tutti in piazza col sindaco » (Bo1),  
«... nell'ufficio del dirigente » (Ge16),  
« sono andata subito in municipio... alle tre di notte...» (Pd1).

Tale immediata reazione non sembra trascurabile, perché mostra il pronto orientamento degli assistenti sociali a discernere gli elementi nel caos incombente, affidandosi in primo luogo a fonti ufficiali o comunque attendibili, condividere la conoscenza con la propria comunità professionale (i colleghi), presentarsi all'istituzione locale.

Nella situazione di crisi, inedita, quando tutto appare “alla rinfusa”, questi professionisti cercano di sapere, di capire, di collegarsi per assumere una crescente consapevolezza della realtà e delle possibili azioni. Quasi emergesse la consapevolezza di un ruolo “pubblico” da interpretare in prima persona.

« (in quel frangente) ... nessuno ci ha dato un mandato esplicito»,  
«nessuno che desse istruzioni » (Bo1),  
« ci si è messi a lavorare comunque anche senza essere stati precezzati e senza che qualcuno ci dicesse chiaramente cosa dovevamo fare » (Bo2),  
« autonomamente ci occupiamo dei più deboli» (Bo4), « si procede in ordine sparso » (Pd1),  
«... cerco di recuperare l'agenda e chiamo tutti gli utenti » (Bo3),  
«... nella grande confusione (...) assumi una funzione pubblica » (Pd3).

Il movimento immediato, anche concretamente fisico, di avvicinamento ai luoghi dove si trovano le persone più colpite, sulla base delle pur frammentarie informazioni disponibili, appare quasi “ovvio” per chi ha assunto una matrice professionale da sempre segnata dalla capacità di entrare e di stare nei contesti problematici, con chi vive i problemi.

« condividiamo fisicamente un disastro e molta solidarietà» (Bo8),  
«... capire dove erano le persone...» (Ge18),  
« conoscevo dieci casi, alla fine erano 100 » (Ge17),

« quando tocchi con mano, ti rendi conto meglio » (Bo4),  
« mi sono sentita in dovere di andare a vedere... » (Ge14),  
« mi sono resa conto che nuotavo per raggiungere la scuola materna, per verificare se ci fossero dei bambini... » (Ge8).

Da queste prime istanze (l'allarme è riferito solo ai primi momenti) prende poi avvio la fase dell'impatto, che impone un immediato fronteggiamento dell'emergenza.

#### **4. Impatto**

A quest'area analitico-concettuale è possibile ricondurre la variegata gamma di vissuti e di azioni che gli assistenti sociali hanno esperito per far fronte a una realtà inedita, sconcertante, urgente, grave e dinamica, nelle ore e nei giorni successivi all'evento distruttivo.

La ricerca esplorativa consente di cogliere che gli assistenti sociali che hanno vissuto e operato nell'immediatezza della catastrofe, superato lo shock iniziale, hanno evidenziato una considerevole capacità di operare nella più grande incertezza.

« pensare ad azioni possibili senza sapere già esattamente... » (Bo3), « la certezza non c'è ... ti devi reinventare » (Bo5).

I disastri naturali sono definiti dall'ONU come “una vasta frattura ecologica nelle relazioni fra le persone e il proprio ambiente (...) con distruzioni su scala così ampia che la comunità colpita ha bisogno di sforzi straordinari per farvi fronte” (Dominelli 2013, p. 236). Questi eventi hanno, tra le altre proprietà, quella di infrangere ogni precedente certezza, così come distruggono gli oggetti, sfondano i muri, spianano le coltivazioni, altrettanto rompono le regole formali a cui le persone sapevano di poter e dover rapportarsi. Tanto le strutture fisiche quanto le strutture sociali sono compromesse, interrotte o addirittura annientate.

Proprio in tale frangente di crisi acuta, gli assistenti sociali esprimono una caratteristica spesso in ombra della propria professione: saper affrontare la realtà confusa, incerta, di crisi, non ancora o non più

risolta da altri, per riordinare gli elementi sparsi e ricomporre con diversi attori itinerari costruttivi, pur parziali ma riconoscibili e realizzabili.

Nella situazione di « impatto a brandelli » (Bo9), come l'ha connotata un partecipante del Focus-Group di Bologna, dove è necessario inventare nuove modalità d'azione sulla base delle informazioni disponibili, gli assistenti sociali avviano repentinamente forme organizzative, formulando «... una strategia con divisione dei compiti » (Bo9) che fino a quel momento non era praticata. Da un'iniziale totale disorganizzazione a nuove organizzazioni.

Si mostra, in tutto questo, una professione agile nelle soluzioni *adhocratiche* (Mintzberg, 1983), combinate all'occorrenza con l'apporto di più attori.

Molti degli assistenti sociali, al contempo vittime e soccorritori, narrano di aver affrontato l'impatto di un gravoso impegno di servizio

«... sopraggiunge il senso del dovere e fai 12-15 ore di lavoro » (Bo4)

privi della propria sede e dei propri usuali strumenti di lavoro, o in forzata condivisione con altri, o traslocati in sedi di fortuna.

«... cercando sempre più un'organizzazione nel caos, ...con un foglio e una biro » (Bo3),

« ti metti in campo, creando attività ... in relazione con le esigenze » (Bo4),

« ruolo o non ruolo, quello che c'è da fare lo facciamo, cercando di dare una mano ai nostri colleghi » (Pd3).

Nella fase dell'impatto, in particolare, questa professione mostra la sua connotazione sociale. Laddove il termine "sociale" contiene l'ampio spettro semantico di tutto ciò che non è precisamente riconducibile a una chiara specializzazione funzionale o professionale, ma investe le caleidoscopiche configurazioni dei bisogni improvvisamente emergenti: servono sacchi di sabbia per arginare l'acqua che avanza allagando, i proprietari di una stalla sono disperati: bisogna trasportare subito 70 mucche per salvarle dall'affogamento e si cerca un automezzo, si presentano alla spicciolata giovani soccorritori volontari che non

sanno cosa fare, un'azienda di elettrodomestici ne regala uno stock che va immagazzinato e poi smistato alle famiglie, 35 anziani non-auto sufficienti devono lasciare urgentemente la struttura pericolante in cui sono ricoverati, mancano pannoloni, vanno portati alcuni farmaci salva vita nella sala del municipio dove si sono raccolti i primi scampati ...

« Tutto era diventato sociale... » (Bo9),

afferma uno degli assistenti sociali ascoltati, facendo intendere che, quando l'ordinata suddivisione dei compiti assistenziali e la relativa parcellizzazione dei problemi viene meno, il bisogno non codificato diventa "sociale".

« In tutti i modi... per qualsiasi bisogno » (Bo5), «... devi dare indicazioni... » (Bo8),

« l'assistente sociale non è stata subito chiamata dalle autorità, ma dalla gente... » (Ge5),

« tutti vengono da te » (Bo4).

Se già nell'ordinaria esperienza entro i sistemi di welfare, a fronte di un problema complesso che non si sappia bene come affrontare, non è raro sentire l'espressione "vai dall'assistente sociale", nelle situazioni di disastro questo "rivolgersi all'assistente sociale" cresce a dismisura.

Il sociale diventa "un luogo per tutti", lo spazio di competenza per chi si dispone ad ascoltare tutti.

Nella calamità, soprattutto per la fase dell'impatto, gli assistenti sociali si impegnano come interlocutori dei bisogni, catalizzatori delle domande e delle possibili immediate soluzioni.

« Non mi spaventa, è una presa d'atto di un ruolo che ci siamo costruiti » (Bo8).

riferisce un'assistente sociale che ha vissuto il terremoto in Emilia,

«... un ufficio deve accogliere » (Bo4),

aggiunge un'altra, che nella sua persona aveva incarnato tale "ufficio" tra i terremotati del suo comune, allestendo il suo spazio di ricevimento in un'aula della scuola Media;

« tutti arrivano per qualsiasi bisogno (e io sono lì) ... per dare indicazioni... collocazioni in base ai problemi, ... facendo di tutto » (Bo6).

L'azione degli assistenti sociali in quei frangenti è realmente incerta, perché non vi è immediata certezza, nell'evolvere del primo impatto al disastro,

« non capivamo bene quale fosse la soluzione migliore » (Ge10)

ma la competenza non è improvvisata né sprovveduta, giacché la prospettiva (consolidata) da cui agisce questa figura professionale resta,

« conoscere le risorse del territorio e metterle a disposizione » (Bo8).

Ammette una partecipante del Focus Group di Genova:

«... tutto il resto lo abbiamo imparato dopo » (Ge16),

riferendosi alle competenze e alle mansioni tecnicamente più specifiche, legate all'organizzazione della Protezione civile.

Evocativa della particolare condizione, è anche l'espressione didascalica di un'assistente sociale del padovano:

« disponibilità massima... con alcuni punti di domanda » (Pd3).

Un'altra, dall'Emilia, ricorda:

« le persone mi hanno "assalito" per qualsiasi richiesta, cerchi di dare una risposta sensata a tutti, ma vuoi anche "difenderti" da ciascuno di loro » (Bo4).

Non si tratta, evidentemente, di una collocazione facile ma carica di criticità,

« manca la padronanza del (nuovo) contesto e delle prospettive, ... c'è imbarazzo, impotenza » (Pd11).

In molte occasioni, nonostante l'impegno profuso dagli operatori, la gente è arrabbiata o si lamenta, reagisce con angoscia o rivendica più di quanto si possa aiutare; l'assistente sociale è sovraccaricato anche dello stato d'animo degli utenti (Bo6).

Tuttavia, dalle narrazioni, si può rilevare ricorsivamente una comunanza di stile e di metodo.

Lo stile dell'ascolto valutativo ed empatico proprio di questa professione, guida relazioni emotivamente controllate in operatori che, pur essendo a loro volta colpiti, assumono una funzione di aiuto

«... informi e tranquillizzi » (Pd2),

« devi trasmettere agli altri una tranquillità, una padronanza che non sempre senti di avere » (Bo5).

Se da un lato si mette in gioco la creatività, questa però è guidata dal

« cercare di darsi un'organizzazione » (Bo2),

in modo complementare e sinergico con i colleghi, gli altri operatori, i Vigili del fuoco, le Forze Armate, la Caritas, la Croce Rossa, i volontari e così via... per rimanere funzionali e subordinati alle direttive del COC del COI e del COM<sup>(42)</sup> entro il coordinamento della Protezione civile, se possibile seguendo ciò che avrebbe già dovuto essere indicato nel Piano di emergenza comunale (PEC)<sup>(43)</sup>.

Talora, nell'impatto, questo avviene con difficoltà, come afferma un'assistente dell'Emilia

«... comprendere che sono dentro a un sistema organizzativo d'emergenza, che però non conosco » (Bo4), « ci si sente impreparati » (Ge21).

Durante le fasi dell'impatto e del soccorso, si vede di più (e viene ricercata) la capacità di lavorare in équipe, di interloquire con mondi assai differenti, improvvisamente accostati in un alacre lavoro gomito a gomito, ma spesso autoreferenziali o poco capaci di comprendere le logiche d'azione altrui, di sovente gerarchicamente disciplinati, efficienti

---

(42) Centro Operativo Comunale, attivato dal Sindaco per la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione; Centro Operativo Intercomunale, che coordina gli interventi di emergenza in un ambito territoriale che generalmente comprende più comuni limitrofi o si riferisce al territorio di competenza della comunità montana; Centro Operativo Misto, struttura operativa che coordina i servizi di emergenza a livello provinciale.

(43) Vedi art.15 della legge n.100/2012.

nel proprio settore d'intervento e tuttavia bisognosi di una funzione di raccordo e interazione "orizzontale" con l'intero sistema della Protezione civile.

Quanto colto *in nuce* già nella fase dell'"impatto" si dispiega in pienezza nella fase del soccorso.

## 5. Soccorso

Con il termine "soccorso" ci si riferisce all'insieme di interventi che vanno via via strutturandosi per fronteggiare l'emergenza conseguente all'evento catastrofico, fino a giungere, passo dopo passo, al ripristino di condizioni ordinariamente sostenibili.

È nella fase del soccorso che prende piede il Coordinamento delle attività nei centri operativi ai vari livelli territoriali e funzionali. L'orientamento dato dal metodo Augustus<sup>(44)</sup>, adottato dal Dipartimento della Protezione Civile in Italia, permette una gestione relativamente immediata e flessibile dell'emergenza, capace di "fare sistema" fra diversi attori, su diverse scale d'ampiezza territoriale in base alla necessità. Gli organi di coordinamento sono i *centri operativi*, organizzati per 14 funzioni di supporto, associate a diversi settori di attività e di interventi. Per ciascuna funzione è individuato un responsabile che coordina e garantisce il raccordo con le diverse funzioni.

Gli assistenti sociali si trovano perlopiù presenti a livello territoriale, dall'interno degli Enti locali o del Sistema sanitario nazionale, nelle aziende sanitarie locali, solo in alcuni casi (non ancora molto frequenti) sono anche parte del COC o del COI, affiancando il Sindaco e/o assumendo il coordinamento di una delle funzioni di supporto.

La fase del soccorso, che come si è detto rappresenta i primi interventi di aiuto alle popolazioni colpite, può durare pochi giorni o diverse settimane, a seconda della caratteristica e della gravità del disastro.

---

(44) Denominazione adottata dal Dipartimento della Protezione civile per indicare un sistema integrato di 14 diverse funzioni secondo cui si articolano gli interventi per il ripristino della normalità, in modularità adatte ai singoli contesti, con grande flessibilità e scalabilità. Si veda D.F. Bignami, *Protezione civile e riduzione del rischio disastri. Metodi e strumenti di governo della sicurezza territoriale e ambientale*, Maggioli, Rimini, p.212.

È la fase che un assistente sociale del Focus Group emiliano ha indicato come quella del “riordinare il fare”.

Gli aiuti devono diventare “sistema integrato” e i titolari delle diverse funzioni recuperano, riparano, surrogano, elementi dell’ecosistema locale devastato.

In questa fase lo scenario, naturale e sociale, viene artificialmente e provvisoriamente ricomposto, costruendo un telaio infrastrutturale su cui la popolazione può riprendere una normalità di vita. Si va producendo in pochi giorni un microcosmo, allestito *ad hoc* per ridare sicurezza dopo lo sconvolgimento, rivolgendosi tanto agli edifici quanto alle persone, al sistema di regolazione e di servizi, al sistema produttivo, alle istituzioni.

In questo “fare”, anche socio-assistenziale, gli assistenti sociali raccontano del loro impegno per passare dalla iniziale improvvisazione a sistemi regolati di garanzia per tutti, a partire dai più deboli.

Vanno ripristinate tutte le informazioni disponibili sulla popolazione, sui bisogni preesistenti, su quelli nuovi e su quelli immediatamente prevedibili, ricomponendo gli archivi di dati e allestendo nuovi sistemi informativi. Da molti racconti si è ascoltato lo sforzo degli assistenti sociali di adattare o integrare le schede di censimento, spesso costruite da ingegneri, geologi o personale sanitario, ciascuna per una parziale prospettiva disciplinare, ma insufficienti a cogliere informazioni sulla condizione globale delle persone, per i diversi aspetti della loro esistenza (affettivi, culturali, relazionali, economici, psico-fisici etc.). Un impegno, come già accennato, teso tra la consapevole necessaria subordinazione ai piani di intervento, coordinati nelle diverse funzioni, e l’autonomia professionale che consente di introdurre elementi di valutazione e di azione altrimenti carenti.

«Nella tendopoli erano state affiancate famiglie di etnie diverse, precedentemente tra loro ostili, rendendo molto difficile la convivenza e la condivisione in spazi ristretti» (Pd6),

«tutti avevano ottenuto riparo sotto le tende, ma nessuno aveva pensato a come intrattenere le persone, soprattutto i bambini e le mamme, gli adolescenti, in un tempo di attesa vuoto e stressato dalla paura di nuove scosse» (Bo8),



«... le tende erano tutte uguali tra loro e alcuni anziani una volta usciti non ritrovavano più la loro...» (Bo7),

«dovevamo censire le famiglie casa per casa, utilizzando un modulo che rilevava la condizione delle cose e non delle persone... all'inizio volevamo rifiutarci, poi abbiamo colto quest'occasione per sentire la gente e raccogliere nuove informazioni» (Ge22).

Si tratta di ascoltare le domande della popolazione colpita, valutare le situazioni, catalogare richieste e offerte secondo criteri rispettosi delle particolarità ma sufficientemente formalizzati per governare la complessità.

Dai racconti si coglie l'oscillazione tra l'informalità e la formalizzazione dell'azione, tra la flessibilità e la ricerca di strutturazione di ruoli e compiti.

«ci siamo organizzati... da soli... dividendoci tra chi è in back office e chi in front office...» (Bo5).

Una particolarità emersa dagli assistenti sociali nello svolgere tale attività di *assessment*, per la riorganizzazione e ripartizione delle risorse attingibili, è l'attenzione a correlare i diversi volti del disagio, tra i bisogni considerati "oggettivi" e le percezioni soggettive di chi li esprime. L'esigenza di questi operatori è stata di ricorrere a linee guida sufficientemente chiare e generali, nella definizione di criteri e modi di erogazione, pur consentendo una relativa personalizzazione dell'aiuto, per rispettare le soggettività senza scivolare nell'arbitrio.

Nell'iniziale avvio, talora caotico, dei soccorsi, la percezione di emergenza generalizzata e il vissuto di sofferenza di molti, rischia di far cadere criteri formali di attenzione e precedenza nei soccorsi, aprendo la via, pur comprensibilmente, a forti disomogeneità di trattamento. L'arrivo improvviso, in alcuni casi sovrabbondante, di beni e risorse (logistiche, strumentali, economiche e umane) nei luoghi del dramma, richiede a chi organizza gli aiuti la pronta capacità di calibrare il rapporto tra ciò che è realmente necessario e ciò che invece è eccedente, si spreca o può creare privilegi non dovuti. In questo gli assistenti sociali hanno raccontato di essersi subito dovuti cimentare, forti

della specifica competenza, più di altre figure professionali.

«È arrivato di tutto... devi schedare ogni cosa...», «abbinare domande e risposte», «tutto in breve tempo» (Pd9),

«Cerchi di articolare il soccorso con un tuo metodo di lavoro ... dai dei criteri per gli aiuti» (Bo6).

L'aspetto del metodo è trasversale ai racconti, rilevabile nell'impegno di ri-strutturazione del lavoro, riordinandolo secondo espliciti criteri di razionalità.

«Iniziamo a deliberare nuove procedure» (Bo2), «approntare protocolli...» (Pd3).

Nella fase dei soccorsi, dunque, si sono aperti immediati spazi d'impegno professionale: l'ascolto delle persone, l'orientamento nella definizione delle necessità e nell'accesso ai servizi, la selezione e il filtro nell'erogazione di beni e prestazioni.

Un altro fronte di lavoro professionale, che dalla fase del primo impatto va strutturandosi nella fase dei soccorsi, riguarda il reperimento e la riorganizzazione delle risorse. In questo campo, per gli assistenti sociali già presenti nei territori colpiti, giova non solo la competenza professionale ma anche la conoscenza precedente delle persone, del contesto socio-culturale, delle risorse recuperabili, dei funzionamenti istituzionali. Competenza e conoscenza adattate, tuttavia, a un nuovo contesto mutato e in continua trasformazione, spesso non avendo ancora gli elementi per prefigurare con sufficiente certezza il futuro.

«Ci si deve dare una più precisa fisionomia di lavoro... che si costruisce passo passo», «... non si potevano dare certezze» (Bo4).

Anche in questo gli assistenti sociali mostrano una certa attitudine professionale, abituati come sono a procedere senza presunzioni risoltrici dei problemi, né certezze d'esito (improbabili nel lavoro sociale), ma accompagnando processi di fronteggiamento, assieme ai diversi attori.

Il modo d'agire mostrato nelle calamità dagli assistenti sociali in-

dica autonomia d'azione senza separarsi da una chiara appartenenza istituzionale. Così sintetizzano alcune assistenti sociali dopo l'esperienza vissuta:

«... aderire repentinamente a direttive di massima, dovendo dare criteri autonomi» (Bo2),

«dal COC, tante volte, arrivano indicazioni discordanti... a seconda dei punti di riferimento», «dalle 9 funzioni di supporto, compiti diversi...» in «un continuo evolvere...» (Bo5).

Emerge qui più che in altre occasioni la capacità di fungere da raccordo fra i molteplici attori e la disposizione all'intervento multidisciplinare.

«Il lavoro di rete di prima si è intensificato (...) tutti vengono da te» (Bo4).

In riferimento a tale aspetto, non è stato difficile accorgersi che la potenzialità di raccordo è risultata crescente laddove ve ne fosse stata una precedente ordinaria esperienza. Mentre, questa specie di "effetto moltiplicatore" del lavoro integrato non si esprime allo stesso modo in assenza di una consuetudine precedente degli assistenti sociali del territorio. In alcuni dei casi narrati, comunque, la crisi seguita alla calamità e l'improvviso afflusso di aiuti esterni hanno provocato gli assistenti sociali locali a scoprire nuove potenzialità e a dilatare la loro capacità di integrare il lavoro, che ha segnato il loro modo d'agire anche nei tempi successivi.

Da più voci di assistenti sociali si ascolta la scoperta, paradossalmente piacevole, di veder emergere (almeno nell'azione concreta se non nella forma istituzionale) questa loro specificità professionale

«... improvvisamente ci si sente dentro» (Bo8),

«mi sentivo riconosciuto, stavo bene» (Bo4).

Va precisato, tuttavia, che tale generalizzazione richiederebbe ulteriori distinzioni analitiche, in ragione della funzione di maggiore o minore coordinamento assunta dall'assistente sociale, in base all'istituzione di appartenenza e alla sua collocazione funzionale.

Nel soccorso, spicca dai racconti la dimensione dell'“interazione”, strumento costante degli assistenti sociali, fra persone, professionisti, istituzioni. Come già accennato, il collegamento fra operatori diversi si fa serrato e quotidiano, saper lavorare in équipe è basilare. Se la manualistica di servizio sociale indica il *social worker* come *linking agent* (Payne 1998), nella pratica lavorativa in situazioni di calamità tale caratterizzazione si fa immediatamente evidente e sostanziale. L'attitudine degli assistenti sociali a intendere e comunicare nei diversi linguaggi professionali e istituzionali, consente di ridurre l'effetto Babele del sistema degli interventi, a costo di una rinnovata fatica,

«la Protezione civile ha un lessico proprio, che bisogna imparare a conoscere...» (Bo3),

«prima dell'alluvione neppure sapevo cosa significasse: allerta 3 o allerta 4...» (Ge14).

Alcuni degli assistenti sociali ascoltati hanno vissuto sia la parte di coordinamento strategico e organizzativo sia la “discesa” sul campo

«essere nel COC mi ha aiutato molto...» (Bo7),

«ero in una riunione per dirigenti... mi è stato chiesto di rimanere nella “stanza dei bottoni”, con protezione civile e COC, ... mi sono vista lì a fare da punto di riferimento...» (Ge16),

«... è stato bene... essere stata il braccio operativo del sindaco» (Pd6).

Essere nei COC ed essere a immediato contatto con la popolazione, confrontarsi con il sindaco o il dirigente sapendo vedere e comporre tanto le esigenze istituzionali/organizzative che le esigenze individuali, personali e soggettive della gente nei “campi” (tendopoli, centri provvisori di raccolta, ricoveri di primo soccorso), mostra con immediata evidenza la caratterizzazione trifocale della professione (Lazzari 2008; Gui 2013, pp. 731-735), che mantiene costantemente l'attenzione tanto alle singole persone, quanto alle loro reti relazionali e comunitarie, quanto agli assetti istituzionali e organizzativi. Ascoltare, mediare, concertare sono costanti nelle descrizioni delle azioni riferite nei Focus Group.

In questo si è colto anche un quotidiano lavoro di negoziazione *up*

*down/bottom up*, per orientare le persone, talora contenendo le proteste o riducendo le liti, e orientare i referenti organizzativi trasmettendo le istanze emergenti ogni giorno dalle persone.

La fase del soccorso, protraendosi nel tempo, struttura nuove forme di socialità

«i campi diventano (nuove) piccole città» (Bo5),

esposte, quanto ogni aggregazione sociale, a dinamiche identitarie, prese di possesso, consolidamento di comportamenti, gerarchie di valori condivisi, ragioni di contesa, nuovi elementi di rischio. Questa fase, pur transitoria, è colta dagli assistenti sociali nel suo valore strategico, più di quanto altri approcci professionali abitualmente osservino, e in diversi casi ha spinto a promuovere forme di socializzazione positiva, a negoziare con i capi-campo regolazioni interne che promuovessero la corresponsabilità, a organizzare risorse esterne, perlopiù con i volontari, per attività di animazione (Bo8).

Per definizione, tuttavia, il tempo del soccorso deve cedere il passo alla fase di ripristino, per l'avvio di una nuova normalità localmente autonoma, non più esattamente com'era prima, tuttavia con i caratteri di una rinnovata stabilità.

## **6. Ripristino**

La fase del ripristino, come è noto negli ambienti delle Protezione civile e ampiamente riferito in letteratura, è altrettanto importante e impegnativa, per riavviare le piene potenzialità di un territorio e una vita sociale funzionante (Cattarinussi, Pelanda, Moretti, 1981). L'iniziale posizione di "messa sotto tutela" delle popolazioni colpite e soccorse risulta funzionale se si esaurisce nel breve periodo, è disabilitante e patologica se si protrae lungo la spirale del "soccorso infinito".

Pur potendo apparire una fase meno tragica e addirittura attesa con trepidanza dalla gente: "si torna a casa!", l'esperienza diffusamente insegna che anche questo passaggio è difficile.

Durante il soccorso, il rapporto tra cittadini e istituzioni si è temporaneamente "gerarchizzato" a favore delle prime e parzialmente

“passivizzato” nei secondi. La condizione inaspettata di perdita di potere sulla realtà (e di risorse concrete) da parte della gente, durante i soccorsi la pone nella condizione di “richiedenti aiuto” relativamente inermi, entro un disciplinamento eteronomo, parzialmente deresponsabilizzante. Durante la fase del “ripristino”, la responsabilità e il peso della ricostruzione torna a gravare progressivamente su ciascuno. Il passo non è scontato. Così come è stato chocante per molti smarrire l’identità di persone autonome e autosufficienti, vestendo i panni di chi riceve aiuto e vi si subordina, altrettanto, poi, non è immediato dismettere quei panni e rassegnarsi al fatto che quell’aiuto esterno vien meno.

Molti dei racconti ascoltati nei Focus Group riferiscono di un lavoro delicato e faticoso di accompagnamento, spesso fronteggiando forti resistenze da coloro che non si adattano a un altro cambiamento, che non vogliono più lasciare la nuova, pur precaria, condizione. In questo, gli assistenti sociali territoriali mostrano l’evidenza del loro doppio mandato: da un lato, sono mandatari delle istituzioni, che devono contribuire a smantellare il sistema eccezionale degli aiuti, per tornare all’ordinarietà,

é il momento delle « telefonate difficili » (Bo7)

« l’assessore mi ha dato due settimane per avvisare le persone ospitate negli alberghi che dovevano lasciarli, ... che non sarebbero stati più spesati, ma molti non accettavano... » (Bo7)

« tra gli irriducibili si erano inseriti diversi stranieri che prima (del terremoto) non c’erano, ... una specie di immigrazione assistenziale » (Bo6)

d’altro lato, sono depositari di un mandato sociale, proveniente dai cittadini (in particolare i più deboli) che chiedono di non essere lasciati soli.

« Negoziando con il Comune, per un anziano sono riuscita a ottenere una proroga e poi il trasferimento in un’altra struttura » (Bo7).

Si tratta, da parte degli assistenti sociali, di un lavoro di aiuto nella rielaborazione di quanto è accaduto e sta accadendo, utilizzando principalmente lo strumento professionale del colloquio, per

« cercar di far capire », « razionalizzare... socializzare l'esperienza che si sta vivendo... » (Bo2).

Grazie all'assistente sociale che resta nel territorio, (mentre le strutture eccezionali della Protezione civile se ne vanno) la popolazione attenua il timore dell'abbandono

« se l'assistente sociale è stato un buon interlocutore fin dall'impatto, resta nel cittadino un sentimento di fiducia, di rassicurazione, anche se non chiede aiuto » (Ge13).

«Nelle emergenze – scrive Roberta Di Rosa – l'azione dell'assistente sociale si rivela indispensabile, complementare e strategica alla transizione da una condizione di “straordinarietà” a una condizione di “quotidianità”; fungendo da traghettatore della comunità verso il raggiungimento di un nuovo equilibrio» (Di Rosa 2012, p.171).

In alcuni casi, oltre all'aver rimosso le macerie, bisogna rimuovere alcune distorsioni che si sono innestate nella fase dell'erogazione di prestazioni, benefici, risorse.

Gli assistenti sociali ascoltati segnalano la dannosità dell'eccesso improvviso di beni che sono giunti da varie fonti e varie aree geografiche, sia in modo appropriato che inappropriato. In alcuni casi la competenza dell'assistente sociale è stata determinante per impostare correttamente tali aiuti.

« La Caritas locale aveva ricevuto molte donazioni e mi ha chiesto di stabilire come utilizzarli a favore della gente che stava peggio » (Pd6).

I danni che lascia un'eventuale distribuzione disomogenea delle opportunità, divengono per gli assistenti sociali motivo di un nuovo fronte di impegno (assegnazione impropria di alloggi, distribuzione differente di quote di risarcimento, accumulo ingiustificato di alcuni beni affluiti dalla generosità collettiva etc.). La calamità al primo impatto sembra investire tutti uniformemente, ma ciò che spesso lascia dopo i soccorsi, con il ritorno alla “normalità”, è l'aggravarsi delle differenze preesistenti o l'acquisizione di un malcostume assistenziale.

Un segnale interessante, emerso dai Focus Group, è dato dalla percezione che l'effetto catalizzante della solidarietà interprofessionale e interistituzionale, nella fase del ripristino vada calando. Nell'emergenza il lavoro d'équipe si costituisce, quasi quotidianamente, come lo strumento principe del lavoro di soccorso, con l'avvio alla "normalizzazione", il lavoro socio-sanitario torna a parcellizzarsi per competenze separate sia fisicamente (dai container o prefabbricati allestiti d'emergenza, concentrati negli stessi luoghi, ognuno torna nei propri edifici) che funzionalmente.

« Si sfilaccia il tessuto delle collaborazioni con gli altri servizi, che avevamo costruito» (Bo9).

Alcuni assistenti sociali, che avevano riscoperto l'efficacia e la piacevolezza di un buon rapporto con i medici di medicina generale, con gli psicologi (in particolare dell'associazione professionale Psicologi per i popoli), con i gruppi di volontari (spesso gli Scout) narrano del progressivo ritirarsi di questi interlocutori, come se gli altri servizi si "sfilassero"

«... adesso il terremoto è "solo" sociale! ... ci siamo solo noi» (Bo9).

Da quest'espressione si coglie il timore di essere dimenticati, nella funzione assistenziale dei più disagiati, sia dalla popolazione che è riuscita a emanciparsi, sia dagli operatori degli altri servizi, sia dalle istituzioni.

« Dopo settimane di lavoro senza sosta per i soccorsi, il Tribunale per i minorenni mi ha sollecitato le relazioni sui minori che mi erano state chieste prima del disastro...» (Bo11).

Così come le difficoltà delle persone non conoscono soste, parimenti rimane il lavoro degli assistenti sociali sul territorio, con la doppia aggravante della grande stanchezza personale accumulata, e del grande lavoro arretrato.

La fase del ripristino si presenta, così, particolarmente pesante:



servirebbe una pausa per riprendere le forze e invece il lavoro da smaltire è cresciuto; la tensione della “fase eroica” (della frenesia collettiva dei soccorsi, carichi di motivazione solidale) lascia un vuoto; lo stress emotivo dell'emergenza è finito e anche gli assistenti sociali possono risentire della doppia condizione di gente colpita e di professionisti sfiniti

« guardo i campi vuoti ... ho dato tutto... e non c'è più niente » (Bo9).

È importante, a questo proposito, riferire della parte di interventi praticati da assistenti sociali accorsi “dall'esterno” per aiutare le popolazioni disastrose, in appoggio ai colleghi della stessa professione già presenti nei territori colpiti.

Da tutte le narrazioni raccolte è risultato evidente quanto il valore dell'arrivo sul luogo del disastro da parte di assistenti sociali volontari e volontarie abbia avuto rilievo positivo nella misura in cui non ha preteso di sostituire il servizio sociale locale, per quanto compromesso, ma lo ha sostenuto e integrato, consentendo di alleggerire il peso e l'ansia dei colleghi (e delle colleghe) gravati dal soverchiante lavoro.

Nei primi giorni (in alcuni casi settimane), il lavoro di soccorso conosce poche tregue, si rimane attivi « 12-15 ore al giorno » (Bo4), sostenuti dal senso di solidarietà e da un'etica professionale, senza risparmiare le energie.

Va considerato che in molti casi lo stesso operatore è vittima del disastro, soffre lo stress e l'emozione come gli altri suoi concittadini, mantenendo « il doppio ruolo di sfollato e soccorritore » (Bo2).

« Il sisma e le altre scosse successive ti tolgono la certezza, la tranquillità di ogni momento, di ogni minuto: ti chiedi se è una scossa o se stanno tremando le tue gambe ogni secondo... » (Bo4).

Inoltre, il tempo quotidiano è conteso tra il lavoro di soccorso a tutti, e la preoccupazione di assistere e proteggere i propri cari.

In una fase di confusione e di stress, di facili sovrapposizioni di ruolo, nella quale « tutti - a loro dire - fanno gli assistenti sociali » e « ti viene chiesto di tutto » (Pd6), il confronto e il rinforzo dei colleghi

meno coinvolti risulta molto utile.

« C'è bisogno di qualcuno che ti aiuti da fuori, ... che pensa per te, in certi momenti» (BO5).

Per tutte queste ragioni, laddove sia stato possibile sperimentare l'appoggio esterno di colleghe/i che per alcuni giorni o settimane prendessero le consegne almeno di una parte dei compiti da svolgere, questo è risultato un supporto di grande valore. Assistenti sociali attivi "dall'interno" del territorio e assistenti sociali provenienti dall'esterno hanno anche riferito della piacevole, talora inaspettata, sintonia operativa. Si è colta, cioè, la forza del rispecchiamento identitario di tipo professionale.

« Il supporto tra colleghi è stato fondamentale... ti abbracci » (Bo6)

una delle assistenti sociali che si sono impegnate come Ordine regionale a organizzare le presenze di assistenti sociali da altre regioni, che si rendevano disponibili ad accorrere nel luogo del sisma, evoca efficacemente tale dimensione:

« è un moto solidaristico iniziale, che diventa intenzione solidaristica professionale » (Bo3).

La grande quantità di testimonianze e di riflessioni raccolte da assistenti sociali implicate/i nei disastri mette in luce una potenzialità latente e una competenza capace di esprimersi appropriatamente, che sino a pochi anni fa in Italia sono parse sottaciute e forse anche poco considerate anche dalla comunità professionale, nelle sue diverse espressioni; pur non mancando iniziative importanti da parte dell'Ordine nazionale degli assistenti sociali e dell'associazione Assistenti sociali senza frontiere, in particolare con il terremoto in Abruzzo.

## 7. Una competenza professionale necessaria

Val dunque la pena di richiamare alcuni elementi di piena congruenza tra ciò che accade – ed è utile a fronte dell'emergenza provocata dai disastri naturali – e alcuni contenuti caratterizzanti le competenze di servizio sociale, di cui gli assistenti sociali sono interpreti, che rendono questa professione necessaria e complementare ad altre.

Proprio laddove si infrangono le sicurezze, infatti, il servizio sociale può mettere in campo i suoi saperi (sapere, saper fare, saper essere) in un generalismo competente (Canevini Diomede, Campanini, 2013; Folgheraiter, 1998, Fargion, 2009) che consente di agire secondo metodologie e tecniche congruenti, anche quando siano venuti meno *setting* operativi chiaramente definiti e controllabili. Gli assistenti sociali in molte occasioni (anche in “tempo di pace”, in realtà non dichiaratamente catastrofiche) hanno imparato a tollerare ambiti d'impegno dominati dall'incertezza e dalla fatica, perennemente in crisi.

Il modo di operare è, come già accennato, multidimensione (Ferrario, 1987) e, in specie, trifocale (Gui, 2008: pp.160-183) (si rivolge alla singole persone e al contempo agli intrecci di relazioni sociali e comunitarie, mantenendo parimenti il fuoco sulle istituzioni e la strutturazione dei sistemi di risposta al disagio), agendo con le persone, in vista di più ampie prospettive comunitarie, per assetti istituzionali che portino a cambiamenti sociali e organizzativi, in una spola cognitiva e operativa che scorre tra il micro e il macro<sup>(45)</sup>.

Questo agire professionale è informato da assunti antropologici ed etici che inducono a mantenere ogni persona partecipe e protagonista, autodeterminata del proprio processo di realizzazione<sup>(46)</sup>. L'intervento d'aiuto è avviato nella prospettiva di promuovere la partecipazione consapevole delle persone, riducendo ogni rassegnata passività e al

---

(45) Si vedano, tra gli altri, i volumi di Giorio G., Lazzari F. e Marler A., *Dal micro al macro. Percorsi socio-comunitari e processi di socializzazione*, Cedam, Padova 1999. Allegrì E., *Il servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma, 2015.

(46) Nella vasta letteratura a questo proposito basti citare, fra i testi italiani, Neve E., *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma 2000, e Dal Pra Ponticelli M. e Pieroni G., *Introduzione al servizio sociale- Storia, principi, deontologia*, Carocci, Roma, 2005.

contrario avviando processi di *empowerment*.

In tale cornice disciplinare, non è difficile riconoscere la pertinenza di alcune funzioni propriamente di servizio sociale, nelle fasi di allarme, impatto, soccorso, ripristino (si potrebbe osservare altrettanto per le parti non meno importanti della prevenzione e della ricostruzione, pur non avendone qui trattato).

Ricordiamo per punti essenziali come, fin dai primi momenti dell'allarme, e poi per tutto il processo, gli assistenti si dispongono a:

a) ascoltare, informare, orientare, condividere il "senso" di ciò che sta accadendo<sup>(47)</sup> (le calamità rompono non solo gli oggetti ma anche le traiettorie esistenziali, le vite, le identità, il telaio sociale entro cui collocarsi);

b) agire nell'incertezza, attraverso processi di chiarificazione, valutazione della situazione, scelta consapevole e condivisa, pianificazione delle azioni, monitoraggio e verifica<sup>(48)</sup>;

c) concorrere a strutturare risposte collettive, di corresponsabilità sociale (comunitaria e istituzionale) tanto nella ricerca e organizzazione delle risorse, quanto nelle funzioni di redistribuzione, reintegrazione sociale, partecipazione alla ridefinizione di bisogni e nuovi obiettivi<sup>(49)</sup>;

d) produrre nuovi saperi professionali e sociali, secondo un approccio costruzionista (Dal Pra Ponticelli, 2010), che valorizza tanto la prospettiva di chi fa esperienza del disagio, quanto la competenza professionale di chi si dispone ad aiutare e dei "sistemi esperti" da cui riceve l'ingaggio;

e) lavorare per la ricostruzione sociale, intesa come dinamica co-

---

(47) Nella vasta letteratura di Servizio sociale in questo campo si rimanda, tra gli altri, ai contributi di Fabbri V. e Lippi A., *Il segretariato sociale. Storia e modelli organizzativi*, Carocci, Roma, 2007, Anfossi L. (cur.), *Informazione e diritti sociali. Il contributo del segretariato come LEA*, Fondazione Zancan, Padova, 2012. Allegri E., Palmieri P. e Zucca F., *Il colloquio nel servizio sociale*, Carocci, Roma, 2006.

(48) È evidente il riferimento al contributo di Helen Perlman in *Problem Solving* (1957), il contributo di Howard Galdstain in *Social Work Practice* (1973) e agli altri "classici" del servizio sociale, significativamente introdotti nella manualistica italiana da Maria Dal Pra Ponticelli, *I modelli teorici del servizio sociale*, Astrolabio, Roma, 1985 a cui è seguita un'abbondante produzione sia nazionale che internazionale.

(49) Si vedano, tra gli altri, Vernò F., *Lo sviluppo del welfare di comunità*, Carocci, Roma, 2007. Gui L. (cur.), *Organizzazione e servizio sociale*, Carocci, Roma, 2009.

stante e compositiva delle intenzioni e delle risorse di molteplici attori, per i quali l'assistente sociale si fa *upholder of networks* (sostenitore, animatore di rete) (Maguire 1996; Folgheraiter 2007) e promotore di comunità e di cittadinanza attiva (Colozzi 2012; Lippi, Marzoli, Ruggeri, 2013; Lazzari, Gui, 2013).

Il servizio sociale, dunque, si colloca con appropriatezza come una delle discipline deputate a svolgere un ruolo attivo e strategico entro il sistema della Protezione civile, tanto quanto va impiegato nella protezione quotidiana della vita delle persone nei territori.

L'evenienza delle catastrofi, mostra, pur nella loro tragicità, il valore di questa potenzialità professionale e la responsabilità da parte della comunità dei professionisti, da un lato, di assumerne consapevolezza e crescente competenza in questo campo, d'altro lato, di esibire con chiarezza questa funzione anche sui piani politico e istituzionale.

## Riferimenti bibliografici

- ALLEGRI E., (2015), *Il servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma.
- ALLEGRI E., PALMIERI P. E ZUCCA F., (2006), *Il colloquio nel servizio sociale*, Carocci, Roma.
- ANFOSSI L. (cur.), (2012), *Informazione e diritti sociali. Il contributo del segretariato come LEA*, Fondazione Zancan, Padova.
- BIGNAMI D.F., (2010), *Protezione civile e riduzione del rischio disastri. Metodi e strumenti di governo della sicurezza territoriale e ambientale*, Maggioli, Rimini.
- CANEVINI DIOMEDE M. CAMPANINI A. (cur.), (2013), *Servizio sociale e lavoro sociale: questioni disciplinari e professionali*, Il Mulino, Bologna.
- CATTARINUSSI B. E PELANDA C., (1981), *Disastro e azione umana*. FrancoAngeli, Milano.
- CATTARINUSSI B., PELANDA C., MORETTI G., (1981), *Il disastro: effetti di lungo termine*. Grilli, Udine.
- COLOZZI, I. (cur.), (2012), *Dal vecchio al nuovo welfare*, FrancoAngeli, Milano.
- DAL PRA PONTICELLI M., (1985), *I modelli teorici del servizio sociale*, Astrolabio, Roma.
- DAL PRA PONTICELLI M., (2010), *Nuove prospettive per il servizio sociale*, Carocci, Roma.
- DAL PRA PONTICELLI M., PIERONI G., (2005), *Introduzione al servizio sociale - Storia, principi, deontologia*, Carocci, Roma.
- DE LILLO A. (cur.), (2010), *Il mondo della ricerca qualitativa*, Utet Università, Novara.
- DI ROSA R.T. (cur.), (2012), *Il servizio sociale nell'emergenza, esperienze e prospettive dall'Abruzzo all'Emilia*, Aracne, Roma.
- DOMINELLI L., (2013), *Emergenze e servizio sociale*, vice in Campanini A. (dir.), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, (pp. 236-240).
- FABBRI V. E LIPPI A., (2007), *Il segretariato sociale. Storia e modelli organizzativi*, Carocci, Roma.
- FARGION S., (2009), *Il servizio sociale, Storia, temi e dibattiti*, Laterza, Roma-Bari.
- FERRARIO F., (1996), *Le dimensioni del lavoro sociale*, Carocci, Roma.
- FERRARIO F. E GOTTARDI G., (1987), *Territorio e servizio sociale*, Unicopli, Milano.
- FOLGHERAITER F., (1998), *Teoria a metodologia del servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- FOLGHERAITER F., (2007), *La logica sociale dell'aiuto*, Erickson, Trento.
- GIORIO G., LAZZARI F. E MARLER A., (1999), *Dal micro al macro. Percorsi socio-comunitari e processi di socializzazione*, Cedam, Padova.
- GUI L. (cur.), (2009), *Organizzazione e servizio sociale*, Carocci, Roma.
- GUI L., (2008), *Tre committenti per un mandato*, in Lazzari F. (cur.), *Servizio sociale trifocale*, FrancoAngeli, Milano, (pp.160-183).
- GUI L., (2013), *Trifocalità*, voce in Campanini A. (dir.), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, (pp. 731-735).
- LAZZARI F. (cur.), (2008), *Servizio sociale trifocale*, FrancoAngeli, Milano.
- LAZZARI F. GUI L. (cur.), *Partecipazione e cittadinanza. Il farsi delle politiche sociali*

*nei Piani di Zona*, FrancoAngeli, Milano.

LIPPI L., MARZOLI F. E RUGGERI F., (2013), *Inclusione e memoria. Per un programma di intervento sociale*, Pisa University Press, Pisa.

MAGUIRE L., (1996), *Understanding social networks*, in “Sage human service guides”, Sage Focus Edition vol. 32.

MINTZBERG H., (1983), *Structures in Fives. Designing Effective Organization*, Prentice Hall, Upper SaddleRiver (NJ), trad. it. (1985), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, il Mulino, Bologna.

NEVE E., (2000), *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma.

PAYNE M., (1998), *Case management e servizio sociale*, Erickson, Trento.

PEPE V., (1996), *Il diritto alla protezione civile*, “Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente”, n.7, Giuffrè, Milano.

SCHIAVO V., *I servizi sociali nelle calamità naturali, in Italia*, Tesi di laurea, Università degli studi di Verona, aa. 1999-2000.

URI YANAY E SHARON BENJAMIN, (2007), *Il soccorso «sociale» nelle calamità*, in “La rivista del lavoro Sociale”, n. 2, pp. 215-244.

VERNÒ F., (2007), *Lo sviluppo del welfare di comunità*, Carocci, Roma.

## PRINCIPI E METODI DI INTERVENTO SOCIALE NELLE CATASTROFI: IL CONTRIBUTO DI LENA DOMINELLI<sup>(50)</sup>

*Roberta T. Di Rosa\**

### **1. Aprirsi oltre confine**

Il servizio sociale in Italia si sta aprendo alla costruzione di un sapere professionale specifico nell'ambito dell'intervento in emergenza. In altre realtà nazionali e internazionali, la consapevolezza del ruolo del servizio sociale nelle emergenze è già acquisita da tempo e questa competenza fa parte della formazione ordinaria o comunque di percorsi di specializzazione consolidati. Ciò grazie anche al fatto che si è da tempo sviluppato, in molti Paesi, l'apparato scientifico e formativo che permette di considerare questo settore come uno dei tanti nei quali si articola l'azione del servizio sociale.

Anche in Italia sta maturando questo cambiamento, pur se in modo ancora diseguale, secondo le specificità territoriali e la messa in

---

(50) Il presente saggio contiene la sintesi e la rielaborazione di alcuni brani selezionati da L. Dominelli, *Disaster Interventions and Humanitarian Aid Guidelines, Toolkits and Manual*, School of Applied Social Sciences, Durham University, UK, 2013 (traduzione propria).

\* Assistente sociale e sociologa. Specializzata in mediazione comunitaria interculturale e in mediazione familiare internazionale per famiglie straniere e coppie miste. Ricercatrice e docente di Sociologia delle Migrazioni, dello Sviluppo e di Modelli e competenze interculturali nel servizio sociale presso l'Università degli Studi di Palermo. Fondatrice e presidente dell'associazione Assistenti Sociali senza Frontiere.



rete ancora a macchia di leopardo delle iniziative. Pare ormai acquisto, perlomeno, il fatto che studiosi e professionisti riflettano insieme sulle esperienze e ne traggano indicazioni per il futuro, il che costituisce un'opportunità di grande valore per il servizio sociale in Italia e per il riconoscimento di sue potenzialità che ancora non hanno trovato canali "ordinari" per esprimersi.

In questo impegno di costruzione di sapere, può offrire elementi ulteriori di riflessione il volgere lo sguardo anche oltre le frontiere nazionali per aprirsi da subito al confronto, apertura che comporta anche il vantaggio di conoscere i percorsi precedenti e di beneficiare delle acquisizioni di altri già da tempo impegnati, sia nella loro Nazione che all'estero, nelle grandi catastrofi nazionali e internazionali.

Una risorsa preziosa, ai fini del confronto e del contributo alla costruzione di sapere in corso, è offerta da Lena Dominelli nella sua pubblicazione "*Disaster Intervention and Humanitarian Aid Guidelines, Toolkits and Manual*"<sup>(51)</sup>, del 2013, di cui di seguito proverò a presentare alcuni passaggi salienti.

La struttura del testo si articola in più sezioni, una prima dedicata alle questioni terminologiche e concettuali, e altre dove si presentano le linee guida divise per *stakeholders* (*policymakers, practitioners, researchers e educators*).

Nella parte introduttiva, Dominelli mette in evidenza, innanzi tutto, una difficoltà relativa alla definizione stessa di aiuto umanitario e degli attori deputati a metterlo in opera. In particolare rispetto agli attori, il dibattito riguarda sia la possibilità di includere o meno i grandi donatori e il pubblico che sostiene gli interventi, sia l'attenzione da ri-

---

(51) Le linee guida sono il frutto di quanto osservato attraverso una ricerca condotta dal 2009 al 2012 in Sri Lanka, uno dei Paesi più seriamente danneggiati dallo Tsunami del 2004 nell'Oceano Indiano, ricerca finanziata dall'Economic and Social Sciences Research Council e finalizzata all'esplorazione della percezione da parte della popolazione degli aiuti umanitari offerti in seguito all'evento. Il progetto di ricerca denominato *Internationalizing Institutional and Professional Practices Project* (IIPP Project) prevedeva una parte di valutazione del sistema degli aiuti e una parte di elaborazione di linee guida basate sui risultati ottenuti dalla prima parte, finalizzate a migliorare e/o garantire la realizzazione di forme di aiuto umanitario caratterizzate da uno stile di empowerment e di attivazione della partecipazione delle comunità locali. I dati sono stati raccolti in 12 villaggi scelti come casi studio attraverso 386 interviste; focus group con la popolazione; 38 annotazioni sul campo e poi incrociati con le risposte di 45 questionari somministrati on line agli operatori di ONG impegnati in quell'area.

conoscere ai volontari semplici, quelli che si mettono a disposizione sul momento con spirito altruistico per realizzare le attività immediate di solidarietà a vantaggio di altri. Difatti, nel caso di questi ultimi, resta aperta la questione relativa allo spazio da dare loro all'interno della struttura organizzativa, dal momento che costoro non possono essere considerati attori dell'intervento, non avendo un ruolo e una formazione in grado di assicurare un intervento efficace e professionale.

Un altro punto messo in evidenza nella premessa è quello del peso delle questioni geopolitiche. Spesso, infatti, sono in gioco allo stesso tempo dell'urgenza di un aiuto umanitario, specie quando i disastri avvengono in Paesi dai mercati emergenti, o le cui economie hanno un peso significativo sui mercati globali. Dominelli richiama, sul tema, gli studi di autori come John Hancock (1991) e Naomi Klein (2008). L'uno ritiene che la macchina ufficiale di aiuti umanitari rischi costantemente di diventare un'impresa imperialistica realizzata dall'Occidente e che ha altre finalità, perseguite attraverso il sistema degli aiuti. L'altra, sviluppando anch'essa il tema dello sfruttamento dei disastri, accusa il sistema di aiuti umanitari di essere diventato un affare globale redditizio, gestito da corporazioni internazionali che approfittano della distruzione e delle crisi sociali che seguono i disastri.

Nelle parti dedicate alle Linee guida, si osserva che gli strumenti di lavoro e di riflessione sono declinati in modo diverso ma coordinato a seconda degli attori a cui si rivolgono, in modo da garantire un sistema coerente tra tutti i soggetti attivi nell'intervento, tenendo conto della diversità dei compiti e delle funzioni.

La sezione dedicata ai *policymakers*, infatti, contiene criteri di elaborazione delle politiche in modo che possano essere adeguate a coloro ai quali vengono destinate, grazie a un'attenzione specifica alla comprensione degli elementi essenziali per la popolazione interessata.

Quella riservata ai professionisti/operatori suggerisce come lavorare con le popolazioni in *empowering ways*, cercando di rilanciare le capacità locali e di promuovere resilienza nel fronteggiare i disastri.

Viene attribuito un ruolo chiave anche ai ricercatori, che sono pensati come parte integrante di un intervento di emergenza, per la loro funzione essenziale di studio della comunità locale e di avvio di ascolto

e di conoscenza che permettano poi ai professionisti una co-produzione di soluzioni con i sopravvissuti, soluzioni che gli stessi identifichino come rilevanti secondo i loro parametri e la loro definizione delle priorità di intervento e degli elementi che definiscono misure e contenuti della qualità della vita da riconquistare.

Infine, sono proposte indicazioni anche per i formatori, per chi si occupa di preparare il personale che poi opererà nell'emergenza, per creare materiali che costruiscano un curriculum di competenze specifiche nell'intervento post disastri, contestualizzato per territori.

L'obiettivo è quello di promuovere la creazione di gruppi di intervento *local specific culturally relevant* che coinvolgano la popolazione come partner alla pari nella formulazione dei piani di intervento e che siano composti da componenti delle quattro categorie di *stakeholders* individuati.

Vista l'ampiezza dell'opera e l'accuratezza delle indicazioni specifiche per le quattro categorie (che richiederebbe la pubblicazione in un testo a sé stante), il contenuto dell'opera di Dominelli verrà di seguito presentato per punti sintetici nei quali si condenseranno gli spunti più interessanti.

## **2. Indicazioni operative**

La parte più corposa e significativa è proprio quella che riguarda i *practitioners*, ai quali vengono date indicazioni rispetto a più ambiti inerenti l'intervento:

- i principi che devono guidare l'intervento;
- la responsabilità in contesto di emergenza;
- la definizione di vulnerabilità e di resilienza come concetti essenziali per il servizio sociale nell'ambito degli aiuti umanitari;
- le strategie per attivare e coinvolgere le comunità;
- indicazioni per l'uso dello strumento del profilo di comunità per riorganizzare la vita della popolazione e attivare gruppi di lavoro e di solidarietà;
- suggerimenti per una comunicazione pubblica efficace che possa diffondere le risorse attivate in un territorio più ampio e ad una

parte più estesa della popolazione e dunque massimizzare l'efficacia dell'intervento.

### ***Questioni generali***

Nella categoria di *Practitioners*, vengono considerati gli operatori del soccorso, gli assistenti sociali e gli operatori delle professioni sanitarie in genere, coloro che rispondono all'emergenza sociosanitaria generata da un disastro. Costoro svolgono lavoro sociale nel senso che agiscono per creare benessere lavorando con le persone perché identifichino e soddisfino i loro bisogni, mettendo quindi insieme risorse e bisogni per il benessere delle persone.

I disastri, che siano di origine naturale (terremoti, eruzioni vulcaniche, tsunami, siccità, frane, alluvioni) o dovuti all'intervento dell'uomo (povertà, conflitti armati, inquinamento, sovrappopolamento urbano, incidenti industriali, crisi ambientali legate a deforestazione ed estrazione di materiali, cambi climatici, terrorismo) vengono in genere divisi in quattro fasi: Pre-disastro, Disastro, Post disastro, Lungo periodo.

Per ciascuna di queste fasi l'intervento di emergenza prevede una diversa possibilità di intervento, che ha struttura ciclica. Nella prima, infatti, è possibile agire per preparare la popolazione al rischio, per mitigare gli effetti degli eventi, per prevenire ove possibile. Per la seconda, la risposta è quella del soccorso immediato. Per la terza si lavora per il recupero e per la ricostruzione, per la quarta, infine, si torna ad agire per la riduzione dei rischi futuri e per la prevenzione, integrando quanto appreso dall'esperienza recente.

In tutte le fasi, ma in special modo nella seconda e nella terza, gli operatori impegnati nell'intervento umanitario di emergenza hanno il compito di fare un rapido *assessment* dei bisogni, di individuare le priorità e di fornire tempestivamente i servizi adeguati. Molti di coloro che sono sul campo però hanno ricevuto una formazione assai limitata rispetto all'ampiezza e alle difficoltà del compito che si trovano a svolgere. Questo incide sulla fiducia che la popolazione riesce a sviluppare nei confronti degli operatori e del sistema di aiuto in genere e nell'opinione diffusa sulla qualità media dei servizi offerti.

Ciò sottolinea la necessità di una preparazione degli operatori che copra tutte le fasi e preveda un *continuum* di intervento, mettendoli in condizione di agire nei diversi momenti in modo appropriato e competente.

Bisogna poi tenere conto del fatto che alcuni operatori, soprattutto quelli locali, possono essere dei sopravvissuti loro stessi. In questo caso, avranno da gestire un doppio ruolo, quello di offrire supporto e allo stesso tempo essere supportati. Lo stesso accade anche ai sopravvissuti coinvolti in modo partecipativo alla progettazione degli interventi (coproduzione di interventi): lavorano con gli operatori per sviluppare soluzioni ai problemi che li riguardano in prima persona. Anche su questo è possibile intervenire con un percorso formativo adeguato alla gestione del trauma.

Le attività basilari svolte dai *Practitioners* sono molteplici:

- rispondere a bisogni essenziali quali cibo, acqua, medicine, vestiti;
- ritrovare i familiari dispersi (attività che richiede un grande dispendio di tempo e di energie ed è emotivamente estenuante);
- comunicare con gli altri attori impegnati nell'emergenza, il che richiede di avere padronanza di tecniche di comunicazione e di lingue diverse dalla propria oltre a saper entrare in contatto con la lingua e la cultura specifica del posto;
- mettersi in contatto e partecipare alla riattivazione delle infrastrutture pubbliche locali (servizi pubblici, rifornimenti energetici e idrici, sistemi di igiene pubblica);
- accedere e gestire i fondi destinati agli aiuti, compresi quelli che non sono legati dai donatori a specifiche finalità, o che hanno finalità date da donatori non consapevoli della sensibilità locale;
- coinvolgere la popolazione in modo creativo e perseverare nel mettere la gente in collegamento con le risorse disponibili per la soddisfazione dei loro bisogni;
- agire come *broker* che attiva differenti risorse, spesso esterne al contesto, mettendo insieme le persone appartenenti alle comunità colpite e alle organizzazioni locali, nazionali e internazionali.

A prescindere dalla professione di appartenenza, vi sono alcune indicazioni sintetiche che riguardano i punti essenziali dell'operato dei *Practitioners*, elaborate alla luce di quanto emerso dalla ricerca sul

campo e sintetizzabili per punti come segue:

- legittimità: è necessario aver chiaro su quale mandato e per quali funzioni si è chiamati ad intervenire, evitando assolutamente improvvisazioni;

- qualificazione: ogni disastro richiede saperi e competenze diverse. Devono esistere degli standard minimi di qualificazione che accomunino tutti gli operatori presenti in campo, evitando ogni difformità tra singoli operatori o tra organizzazioni;

- garanzia: ci deve essere un sistema di controllo che garantisca i destinatari sulla rispondenza al mandato degli operatori sul campo e il possesso delle competenze necessarie;

- beneficiari: il target dell'intervento e il percorso di aiuto previsto deve essere chiaro prima della discesa sul campo;

- responsabilità: la responsabilità degli interventi deve essere condivisa con i beneficiari, formandoli se necessario in modo che siano in condizione di assumere la loro parte di impegno;

- assessment: prima di iniziare si procede ad una attenta valutazione dei rischi e degli imprevisti che possono avere conseguenze sull'intervento programmato in modo da essere pronti a minimizzarne gli effetti in corso d'opera;

- risorse: una volta individuate le risorse destinate a un dato intervento deve essere chiaro e pubblico chi potrà accedervi e con quali criteri, quali saranno le forme di controllo del possesso dei requisiti.

Vanno anche valutate le risorse locali che potranno essere utilizzate dagli operatori e le conseguenze sul contesto di quest'uso.

Si può anche valutare la possibilità di offrire supporto dall'esterno attraverso mezzi a costo ridotto (esempio le *virtual helplines*).

Altri punti essenziali da tenere in considerazione per la qualità dell'intervento sono:

- Resilienza e capacità: gli interventi devono avere il primo obiettivo di attivare la resilienza della comunità e di attivare la popolazione locale nel prendere il controllo degli eventi già nella fase immediatamente dopo il disastro e mantenerla e rafforzarla nelle fasi successive del recupero e della ricostruzione.

- Vulnerabilità: i disastri esacerbano le vulnerabilità socio-economiche presenti nelle comunità colpite dal disastro, che in genere sono

distribuite in modo diseguale nella popolazione. I bambini, le donne, gli anziani, i disabili, le minoranze etniche sono rappresentati in modo non proporzionale nelle statistiche sulle vittime dei disastri.

Il fine dell'intervento è quello di costruire un riequilibrio delle posizioni e di ridurre la vulnerabilità e i suoi effetti. Obiettivo deve essere superare l'equazione  $R=P \times E \times V$  (rischio = pericolo x esposizione x vulnerabilità).

- Prevenzione e preparazione: nell'intervento di emergenza deve essere previsto fin dal primo momento un dispositivo di educazione dei destinatari che li prepari a mitigare il rischio in modo che possano fronteggiare i futuri disastri in modo più efficace.

- Interventi *locality specific* e culturalmente adeguati: l'intervento deve nascere anche dalle relazioni avviate fin dal primo momento dagli operatori con le comunità e le organizzazioni locali. Tali relazioni devono essere improntate all'uguaglianza e alla reciprocità, nel dovuto riguardo verso le culture locali, gli usi linguistici e le tradizioni.

- Inclusività: deve esserci un monitoraggio costante degli interventi e dei destinatari che vi accedono in modo tale da garantire che non vi siano gruppi o singoli che ne restano esclusi ed eventualmente provvedere tempestivamente alla loro inclusione nel piano di intervento.

- Valutazione e riflessione: si devono prevedere continui momenti di valutazione degli interventi, per garantire in ogni fase che siano in grado di fornire risposte adeguate ai bisogni della popolazione.

### ***Questioni legate al contesto***

Rispetto ai risultati, la ricerca IIPP rivela che i fattori che ne influenzano di più la qualità dell'intervento sono: il contesto sociopolitico di intervento, le intenzioni dei finanziatori, le aspettative culturali, le opportunità che la gente del posto ha di esercitare o meno forme dirette di agency, le risorse e le competenze portate dagli operatori e le risorse e competenze disponibili in loco, oltre ovviamente l'assenza o la presenza nella zona di conflitti o di altre tensioni sociali.

Una delle complessità maggiori di cui tenere conto è quella insita nella relazione con il contesto.

Se è vero che gli operatori umanitari devono agire in un quadro di principi che affermano dignità, diritti umani e giustizia sociale, è pur vero che si è spesso costretti sul campo a tenere conto delle dinamiche politiche e delle relazioni di potere esistenti nel territorio colpito dal disastro, relazioni che permeano la vita dei sopravvissuti e all'interno delle quali gli operatori si troveranno ad intervenire.

Una notevole difficoltà, ad esempio, è quella di essere autorizzati dal Governo locale o dalle Autorità della zona a offrire gli aiuti. Questo è più evidente nei casi di intervento nelle aree di conflitto ma è un problema che si riscontra in tutti i contesti di emergenza. Accade, infatti, che le Autorità locali autorizzino gli operatori umanitari delimitando le aree del paese ad essi accessibili.

Vi sono inoltre aree del mondo caratterizzate dalla coesistenza di profonde differenze culturali, religiose e linguistiche, che devono essere affrontate e considerate attentamente quando si cerca di portare sul posto ciò che serve alla popolazione locale e per poter dare un significativo supporto.

Tuttavia, la difficoltà di restare al di sopra e non confliggere con le sensibilità politiche locali è grande e questo ad esempio ha portato la Croce Rossa a scegliere una posizione neutrale nei conflitti. Di fatto, riuscire ad agire in modo imparziale e a mantenere un comportamento corretto è più semplice per le grandi organizzazioni, come la Croce Rossa, appunto, o Oxfam, mentre risulta molto difficile riuscire a fare lo stesso in piccole associazioni o in agenzie minori, nelle quali la minore strutturazione rende più difficile controllare i singoli volontari.

Per quanto riguarda gli assistenti sociali, si può considerare che essi sono professionalmente "garantiti" dal loro vincolo al Codice deontologico e dall'etica della professione in generale, per i quali sono tenuti a sostenere le persone in stato di bisogno senza distinzioni di status politico, sociale, culturale, religioso o altro e esistono sanzioni che possono essere comminate a chi non rispettasse tali regole etiche. Eppure, avere un'organizzazione professionale che possa supportare e monitorare gli assistenti sociali sul campo è ugualmente importante, vista la delicatezza e i rischi propri dell'intervento in contesto di emergenza.

In questi contesti, gli operatori devono costantemente riflettere sul loro lavoro, registrando le reazioni a esso nei beneficiari e valutando



l'impatto degli interventi sulla popolazione locale, in particolare rispetto al miglioramento della loro qualità di vita e della loro resilienza, esiti essenziali del processo di aiuto che realizzano.

Anche gli interventi più semplici, infatti, diventano molto rischiosi per gli operatori nel momento in cui sono fatti in zone con conflitti armati in corso. Sempre nelle stesse zone, si pone il problema del raggiungimento dei beneficiari e della diffusione degli interventi su tutta l'area interessata dal disastro. Non di rado accade, infatti, che i Governi locali non diano l'autorizzazione ad operare in determinate zone del paese, nelle zone nelle quali preesistono conflitti interni, sia per ridurre il rischio corso dagli operatori, sia per non avere presenze esterne in aree nelle quali si verificano scontri o vi sono situazioni che non si vuole far conoscere all'estero.

### ***Questioni relative al servizio sociale***

I disastri sono definiti come eventi shockanti che superano la capacità del sistema locale e della popolazione di rispondere ai propri bisogni (Perez e Thompson, 1994). Le competenze generali tipiche del servizio sociale sono utili e spendibili in tutte le quattro fasi in cui viene diviso il lavoro di emergenza:

1. immediato soccorso;
2. recupero;
3. ricostruzione;
4. sviluppo resilienza e competenze per prevenzione futuro.

I valori e le competenze del servizio sociale che possono essere impegnate in questo settore sono:

- agire eticamente;
- impegnare le persone attraverso la routine quotidiana;
- accedere alle risorse;
- coordinare un ampio ventaglio di attività realizzate da una vasta gamma di attori e di organizzazioni;
- lavorare in un contesto di legalità.

La funzione essenziale del servizio sociale nell'intervento di emergenza è, innanzi tutto, quella di creare le condizioni perché la po-

polazione torni a vivere in condizioni di dignità e rispetto, offrendo aiuto e supporto concreto; altrettanto, è proprio del servizio sociale il rivolgersi alla popolazione in modo partecipativo e promozionale, dando ascolto al vissuto della gente e prendendo in considerazione come quello che si è verificato cambierà la vita quotidiana, le prospettive e le aspettative per il futuro.

Gli assistenti sociali sul campo offrono generalmente assistenza pratica sul territorio, piuttosto che stare sotto i riflettori, i loro gesti e il loro contributo raramente viene individuato e presentato come intervento di servizio sociale. I singoli assistenti sociali impegnati sul campo sono spesso gli unici a conoscenza delle attività che realizzano.

Gli assistenti sociali sul campo sono spesso lasciati solo a “raccontare i cocci” delle comunità quando tutti gli altri vanno via. Se venisse loro riconosciuta dignità di partecipazione pari alle altre professioni coinvolte sin dall’inizio, potrebbero giocare un ruolo più attivo anche nella programmazione degli interventi, dando un contributo significativo ai pianificatori grazie alla loro competenza nell’accompagnamento della popolazione nella vita quotidiana.

Il dialogo tra il servizio sociale e le altre professioni impegnate sul campo potrebbe permettere di costruire insieme un sapere legato ai valori locali e quindi co-produrre sapere relativo al fronteggiamento dei disastri.

### ***Preparazione personale degli operatori***

Per offrire un aiuto adeguato ed efficace, gli operatori devono essere formati anche a livello personale. In particolare Dominelli suggerisce di:

- prepararsi adeguatamente prima di scendere in campo;
- creare forti reti di sostegno a cui potere attingere in caso di sovraccarico (email, skype, se non è possibile di presenza) per elaborare le difficoltà e lo stress accumulato;
- identificare colleghi con cui realizzare un *peer support* e una rete di persone esperte a cui chiedere consulenze per casi che superano le competenze;
- richiedere ed avere una costante supervisione sul campo e uno spazio dedicato nel quale discutere ogni questione morale, etica e prati-

ca che possa sorgere dall'intervento;

- essere flessibili nel proprio rapporto con il lavoro e attendersi costantemente imprevisti da fronteggiare;

- conoscere se stessi, il proprio sistema di valori, quello che causa stress e le strategie efficaci per ridurre le fonti di stress, o tecniche per fronteggiarlo;

- ascoltare la popolazione locale e apprendere da essa. Garantire l'ascolto attivo è indispensabile per facilitare la partecipazione e l'impegno delle comunità locali.

Vi sono poi da curare aspetti relativi a dimensioni personali, che però se trascurati possono incidere negativamente sulla prestazione professionale. Le Linee Guida, a questo proposito, raccomandano in particolare di:

- preparare famiglia e amici a periodi di assenza anche lunghi;

- identificare il luogo del disastro e raccogliere informazioni sulla natura e il genere del disastro;

- informarsi sul contesto locale, la cultura, la religione e la politica del luogo;

- una volta informati sulle lingue in uso sul posto, valutare se possibile apprendere alcune rapide frasi prima di recarsi sul campo;

- fare controlli regolari di salute e sulle condizioni generali del proprio fisico, comprese cure odontoiatriche per evitare di trovarsi in una situazione di emergenza, aggiungendo propri disagi psico-fisici inaspettati;

- informare eventuali datori di lavoro della partenza e dell'impegno in modo tempestivo, per dare la possibilità di provvedere ad una alternativa durante l'assenza in modo da garantire di trovare il posto al rientro;

- cercare qualcuno che si prenda cura della casa e delle utenze;

- stipulare una assicurazione che preveda anche i viaggi e le spese sanitarie;

- assicurarsi che la propria registrazione professionale (e relative eventuali assicurazioni) non scada durante l'assenza.

Nell'area del disastro, è importante anche essere preparati a ridurre al minimo l'impatto della propria presenza. Per questo è opportuno limitare le richieste a carico delle risorse locali relative alla qualità del-

l'alloggio e del vitto, pianificando prima della partenza come soddisfare i bisogni particolari a proprio carico. Sono da evitare differenze marcate tra lo standard di alloggio e le condizioni di vita tra gli operatori e la popolazione locale, che verrebbero rimarcate e percepite come una distanza/frattura con i destinatari degli aiuti.

La presenza sul campo va vissuta in modo etico, tenendo conto che già rispetto alla popolazione locale si ha il privilegio di poter andar via in qualsiasi momento dal luogo del disastro e di avere una vita confortevole che attende al rientro.

### ***Questioni relative alla formazione e alla professionalizzazione***

Le funzioni del servizio sociale sono spesso in comune con altri professionisti impegnati nell'intervento umanitario; esistono, infatti, delle somiglianze tra le competenze e le funzioni di diverse categorie professionali. Questa constatazione richiama il dibattito internazionale sulla necessità o meno di creare una professione specializzata per questo tipo di intervento (*humanitarian aid workers*) insieme a una relativa organizzazione di riferimento. Tra gli ostacoli alla creazione di una nuova professione c'è il fatto che appare molto problematico costruire ex novo un sistema in grado di assicurare che quelli che vengono coinvolti nel processo di aiuto siano credibili e competenti (Walker, 2010) e testati nelle loro capacità di supportare piuttosto che di opprimere o sfruttare le persone nel particolare momento di vulnerabilità tipico delle situazioni di disastro.

A parere di Dominelli, la migliore soluzione invece è quella di puntare sulle professioni esistenti, che già hanno statuto giuridico, organizzazioni professionali che assicurano l'affidabilità, la regolazione e il controllo dei professionisti, standard di formazione e di iscrizione conosciuti e testati, valori di riferimento, sistemi consolidati di accreditamento e di regolazione, un numero consistente di aderenti, strutture di formazione (nella maggior parte dei Paesi di livello universitario) in molte parti del mondo.

Il servizio sociale come professione e disciplina è attualmente presente nelle università e come professione ha struttura e riconoscimento in molti Paesi del mondo. Dunque si ritiene che, piuttosto che pensare

a creare una nuova professione, potrebbe essere più efficace pensare alla creazione di una specializzazione del servizio sociale definita “servizio sociale umanitario” (come è avvenuto in molte altre professioni).

Già nel servizio sociale esistono specializzazioni in specifici settori, minori, anziani, ecc. Creare all’interno la specializzazione relativa all’emergenza permetterebbe di beneficiare dei vantaggi di una professione riconosciuta e consolidata, con un suo percorso di formazione universitario e un sistema scientifico di riferimento, oltre al sistema di regolazione e disciplina, tutti contesti che possono essere facilmente adattati in modo da includere “*humanitarian aid work*” e in tempi anche abbastanza brevi.

Si rende urgente e necessario, dunque, procedere alla creazione di questa specializzazione e all’organizzazione di un percorso formativo nazionale unificato, in modo da consolidare il sapere professionale per l’intervento in emergenza. A partire da ciò sarà possibile agire per essere riconosciuti come validi interlocutori e quindi partecipare ai tavoli di programmazione e di gestione degli aiuti umanitari e dell’intervento nei disastri, dove siedono le altre professioni impegnate nell’emergenza.

## Riferimenti bibliografici

- DOMINELLI L., (2012b), *Globalisation and Indigenisation: Reconciling the Irreconcilable in Social Work*, in Lyons, K, Hokenstad, T, Pawar, M, Huegler, and Hall, N (eds) *Sage Handbook of International Social Work*, London: Sage, pp. 39-55.
- DOMINELLI L., (2012c), *Gendering Climate Change: Implications for Policy and Practice*, Alston, M and Whittenbury, K (eds) *Gender and Climate Change*. Sydney: Springer.
- DOMINELLI L., (2012d), *Empowerment: Help or Hindrance in Professional Relationships?*, in Ford, D and Stepney, P (eds) *Social Work Models, Theories and Methods: A Framework for Practice*. Lyme Regis: Russell House Publishing Ltd, Chapter 3.
- DOMINELLI L., (2012e), *Mind the Gap: Built Infrastructures, Sustainable Caring Relations and Resilient Communities*, in *Extreme Weather Events*, "Australian Social Work", Accepted for publication and available on DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/0312407X.2012.708764>
- DOMINELLI L., (2012f), *Social Work in Times of Disasters: Practising Across Borders*, in M. Kearnes, F. Klauser, and S. Lane (eds), *Critical Risk Research: Practices, Politics and Ethics*. Wiley-Blackwell, 2012, pp. 197-218.
- DOMINELLI L., (2013), *Empowering Disaster-Affected Communities for Long-term Reconstruction: Intervening in Sri Lanka After the Tsunami*, "Journal of Social Work in Disability and Rehabilitation", Special Issue on Disaster Management, 12(1-2): 60-85.
- HANCOCK G., (1991), *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*, New York: Atlantic Monthly Press.
- KLEIN N., (2008), *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*, London: Penguin.
- PEREZ E and THOMPSON P., (1994), *Natural Hazards: Causes and Effects*, in "Pre-hospital Disaster Medicine", 9(1): 80-88.
- WALKER P., (2010), *Professionalising the Humanitarian Sector: A Scoping Study*, London: ELHRA and Feinstein International Center.



## L'ASSOCIAZIONE ASSISTENTI SOCIALI PER LA PROTEZIONE CIVILE

*Silvana Mordeglia\**

### **1. Premessa**

Nel nostro Paese il Servizio sociale è regolato da fonti normative e regolamentari nelle quali è possibile rintracciare riferimenti utili all'inquadramento della materia trattata o che si possono ricondurre ad essa risalendo ai principi generali che disciplinano il rapporto tra la professione, istituzioni e collettività<sup>(52)</sup>. In particolare, per quanto riguarda le norme istitutive della professione, nella L. 84/93, all'art.1, viene posta in evidenza, tra le prerogative specifiche, la competenza dei professionisti ad operare con interventi di sostegno di persone e comunità. Il D.P.R. 328/2001, all'art.21, tra le funzioni professionali individua ambiti collegati al lavoro di comunità – che caratterizza molti degli inter-

---

\* Presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali. Esercita la professione di assistente sociale presso il Dipartimento per la Giustizia minorile del Ministero della Giustizia. È Dottore di ricerca in Servizio sociale e docente nel corso di laurea in Servizio sociale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova.

(52) Tra gli altri, legge 23 marzo 1993, n. 84, Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale; Ministero di Grazia e Giustizia, Decreto 11 ottobre 1994, n. 615; Decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328, Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti; Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali, Codice deontologico, revisione anno 2009.



venti nel settore della protezione civile<sup>(53)</sup>. Inoltre, il Codice deontologico degli Assistenti sociali all'art 40 afferma che: "In caso di calamità pubblica o di gravi emergenze sociali, l'assistente sociale si mette a disposizione dell'amministrazione per cui opera o dell'autorità competente, contribuendo per la propria competenza a programmi e interventi diretti al superamento dello stato di crisi"<sup>(54)</sup>. Questo articolo sancisce la competenza e l'obbligo a partecipare, collaborare ed agire degli assistenti sociali in contesti di catastrofi, emergenza o di crisi sociale per raccogliere i diversi bisogni portati dagli individui e dalle comunità colpiti dagli eventi ed attuare interventi idonei ad aiutare la popolazione ad affrontare e superare il momento di crisi.

Per quanto riguarda la normativa che regola doveri e organizzazione dello Stato in caso di catastrofi e calamità, la stessa legge 24 febbraio 1992 n. 225, con la quale è stato istituito il Servizio nazionale della Protezione civile, all'art. 6 individua gli Ordini ed i Collegi professionali tra le strutture che concorrono alla realizzazione delle attività di protezione civile<sup>(55)</sup>. Inoltre, nel D.M. 13 febbraio 2001, concernente l'adozione dei criteri di massima per l'organizzazione dei soccorsi sanitari nelle catastrofi, è esplicitamente richiamata, al punto 1.7 nell'ambito della "Funzione di supporto n. 2 – Sanità umana e veterinaria e assistenza sociale", l'attività di assistenza sociale

---

(53) Per gli iscritti nella sezione A dell'Albo: "...le seguenti attività professionali: a) elaborazione e direzione di programmi nel campo delle politiche e dei servizi sociali; b) pianificazione, organizzazione e gestione manageriale nel campo delle politiche e dei servizi sociali; c) direzione di servizi che gestiscono interventi complessi nel campo delle politiche e dei servizi sociali; d) analisi e valutazione della qualità degli interventi nei servizi e nelle politiche del servizio sociale;...". Per gli iscritti nella sez. B: "...a) attività, con autonomia tecnico-professionale e di giudizio, in tutte le fasi dell'intervento sociale per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio, anche promuovendo e gestendo la collaborazione con organizzazioni di volontariato e del terzo settore; b) compiti di gestione, di collaborazione all'organizzazione e alla programmazione; coordinamento e direzione di interventi specifici nel campo delle politiche e dei servizi sociali;...".

(54) [http://www.cnoas.it/La\\_professione/Codice\\_deontologico.html](http://www.cnoas.it/La_professione/Codice_deontologico.html)

(55) La Legge 24 febbraio 1992 n 225 che istituisce il Servizio nazionale di Protezione civile prevede all'art 6 che tra le componenti del Servizio nazionale di Protezione civile, "concorrono altresì i cittadini ed i gruppi di volontariato civile, nonché gli ordini e i collegi professionali".

alla popolazione<sup>(56)</sup>.

Invero, la questione delle funzioni del servizio sociale nell'ambito delle attività in situazioni di catastrofi ed emergenze sociali è da pochi anni approfondita e praticata nel nostro paese. A livello internazionale troviamo, invece, una tradizione risalente a livello sia di sistematizzazione delle attività di servizio sociale sia di approfondimento concettuale. Tuttavia, la stretta connessione con i principi dichiarati dalla professione e con l'esercizio professionale dell'assistente sociale e le esperienze maturate in questi ultimi anni hanno contribuito a rafforzare la mission, orientare l'azione e aumentare la richiesta di competenze sia di tipo generale sia di specializzazione del servizio sociale all'interno del sistema di protezione civile.

## **2. Servizio sociale e Protezione civile: un breve excursus su funzioni ed attività del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali**

Il Consiglio nazionale dell'Ordine (CNOAS), pur nella sua recente costituzione (1993)<sup>(57)</sup>, si è occupato – con un'attenzione non continuativa ma stimolata via via dalle diverse emergenze che, purtroppo, si sono succedute in questo breve lasso di tempo – del settore dell'emergenza sociale e di quello più specifico e definito del pronto intervento, inteso come azione di tipo cooperativo tesa a far evolvere e superare criticità in campo sociale.

In precedenza, nel nostro paese l'ambito era stato preso in considerazione dalle associazioni professionali preesistenti all'ordinamento

---

(56) D.M. 13 febbraio 2001 (1). Adozione dei «Criteri di massima per l'organizzazione dei soccorsi sanitari nelle catastrofi». Pubblicato nella Gazz. Uff. 6 aprile 2001, n. 81.

(57) Il CNOAS, superata la prima fase di indispensabile sistematizzazione degli aspetti di carattere istituzionale ed organizzativo, si è occupato a tutto tondo della legittimazione e della tutela dell'attività professionale, dalla riforma ordinistica del 2001 fino ad arrivare alla recente regolamentazione delle attività ordinistiche da parte del Governo nell'agosto 2012, alle riforme universitarie che si sono succedute negli ultimi dodici anni, alla promulgazione del Codice deontologico della professione ed alle due revisioni successive etc..

della professione da parte dello Stato, in particolare dall'Associazione Nazionale Assistenti Sociali (AssNAS)<sup>(58)</sup> e, dal 2006, dall'Associazione Assistenti Sociali Senza Frontiere (ASSF)<sup>(59)</sup>.

Il CNOAS, quale organo di governo della professione, si è occupato della tematica a partire dall'inizio degli anni 2000. In occasione del terremoto occorso in Molise nel 2002 non fu individuata alcun tipo di attivazione diretta ma esclusivamente la messa a disposizione di una somma di denaro (quanto previsto per i gettoni di presenza dei consiglieri integrato da somme raccolte dai Consigli regionali) destinato al Consiglio regionale che, trovandosi sul territorio colpito, avrebbe potuto meglio comprendere a quali attività dedicare il denaro raccolto. Tale calamità rappresentò l'occasione per l'emanazione da parte del Consiglio nazionale di "Linee di orientamento" per gli assistenti sociali in caso di calamità, emergenze e guerre.

Anche sulla scorta dei risultati della prima esperienza, rispetto alle modalità con cui fu affrontato dal servizio sociale a livello locale il sisma in Molise, in occasione del tragico terremoto in Abruzzo, nel 2009, il CNOAS intervenne inviando immediatamente al Commissario straordinario del Governo del Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza Consiglio dei Ministri<sup>(60)</sup> e al Coordinamento della Protezione civile della Regione Abruzzo, nonché al Governo, una nota avente ad oggetto "Terremoto regione Abruzzo: sostegno socio-assistenziale". In buona sostanza il CNOAS evidenziò la disponibilità immediata della professione e dei colleghi delle regioni limitrofe – Molise, Marche e Lazio – e delle altre province dell'Abruzzo ad intervenire, su richiesta della Protezione civile e da essa coordinata, nella zona colpita dal sisma per fornire assistenza sociale. Ai fini della presente trattazione appare importante soffermarci sulle aree di possibile intervento che furono individuate: sostegno psico-sociale a famiglie, minorenni e anziani; sostegno socio-assistenziale; rapporto con le aziende sanitarie, con i servizi territoriali e con gli uffici di servizio sociale degli enti lo-

---

(58) <http://www.assnas.it>.

(59) <http://www.assistentsocialisenzafrontiere.it>.

(60) All'epoca Guido Bertolaso.

cali; segretariato sociale e lavoro di raccordo con il servizio di pronta emergenza sociale. A legittimare la richiesta fu richiamato l'articolo 2 dell'Ordinanza n. 3755 del 15/04/2009 del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>(61)</sup>. Inoltre, nell'immediato fu deliberato uno stanziamento specifico di fondi di bilancio da destinare a progetti individuati dal Consiglio regionale dell'Ordine. La Protezione civile non diede riscontro alla richiesta di inserimento dell'attività professionale degli assistenti sociali tra quelle operanti nelle zone colpite dal sisma. Si procedette quindi avviando una collaborazione con il Consiglio regionale e l'associazione "Assistenti sociali senza frontiere Onlus", nel frattempo costituitasi (anno 2006). L'associazione si fece promotrice di un progetto denominato "Un Ufficio di Segretariato sociale per l'Abruzzo". Condiviso e sostenuto dagli assistenti sociali di alcuni Consigli regionali dell'Ordine e dal Consiglio nazionale, il progetto si pose la finalità di attivare un'analisi del bisogno, interventi di segretariato sociale, sostegno sociale immediato alle famiglie, minorenni, disabili e anziani sotto il coordinamento del Consiglio regionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali dell'Abruzzo. Un segnale significativo, indicatore dell'attenzione della professione al fenomeno e di volontà di 'mettersi in gioco', fu la dichiarazione di disponibilità di numerosi assistenti sociali provenienti da diverse regioni italiane a svolgere attività di volontariato in aiuto

---

(61) Ordinanza 15/04/2009 n.375, Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri – Ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri comuni della Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009, Art. 2.

1. L'articolo 7 dell'ordinanza di Protezione civile n. 3754 del 9 aprile 2009 è sostituito dal seguente: «Art. 7 - 1. Il Dipartimento della Protezione civile è autorizzato ad utilizzare polizze assicurative già stipulate al fine di garantire idonea copertura a tutto il personale impiegato nella gestione dell'emergenza, ivi compresi i liberi professionisti iscritti ai relativi albi e colleghi professionali o associazioni di categoria ed impiegati nelle operazioni tecnico-scientifiche finalizzate al superamento dell'emergenza. Ai predetti professionisti è riconosciuto il rimborso delle spese sostenute per vitto e alloggio, debitamente documentate, in misura corrispondente al trattamento di missione del personale statale appartenente all'area C del comparto Ministeri.

2. Il Dipartimento della Protezione civile è autorizzato a stipulare convenzioni con Università, Enti o Istituti specializzati per l'avvio di collaborazioni finalizzate a fornire assistenza psicosociologica sul territorio alle popolazioni colpite dagli eventi di cui alla presente ordinanza.

Inoltre, come sopra ricordato, la legge 26 febbraio 1992 n.225 "Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile", all'art.6, comma 2, recita: "Concorrono all'attività di Protezione civile ... gli ordini e colleghi professionali"; il D.M. 13 febbraio 2001 richiama in modo specifico l'assistenza sociale alla popolazione quale funzione di supporto e identifica l'ordine professionale di area socio-assistenziale quale referente delle relative attività di protezione civile.

delle popolazioni terremotate. Furono dunque ‘reclutati’ assistenti sociali volontari che prestarono servizio presso i punti ufficio-container e fu sottoscritto un protocollo d’intesa con l’Assessorato alle Politiche sociali del Comune de L’Aquila per l’attuazione, la realizzazione ed il supporto istituzionale. Apparve nell’occasione evidente la necessità di promuovere una collaborazione sinergica con gli enti e le associazioni coinvolte nelle attività di soccorso, ancor più per il fatto che, ad oggi, la figura professionale dell’assistente sociale non è normativamente individuata tra quelle da allertare in caso di calamità. Si attivò quindi una collaborazione nei punti di ascolto Caritas e un affiancamento ai colleghi abruzzesi per l’apertura di punti ufficio di servizio sociale fissi nelle tendopoli non gestite dalla Caritas. Entrambe le attività furono intraprese per mappare i bisogni della popolazione, sia in riferimento alla vita nelle tendopoli, sia in vista della pianificazione della ricostruzione e per la raccolta e all’analisi dei dati. Nonostante la limitata esperienza nel settore ed una serie di difficoltà anche collegate alla particolare condizione di emergenza, la valorizzazione delle risorse professionali degli assistenti sociali volontari che hanno affiancato i colleghi che esercitavano la professione nelle zone colpite ha rappresentato un intervento significativo e importante anche in vista di una sistematizzazione organica e riconosciuta a livello istituzionale dell’intervento di servizio sociale nel settore delle emergenze dovute a calamità naturali. In particolare, il protocollo stipulato tra CNOAS e Associazione Assistenti Sociali Senza Frontiere (ASSF) prevedeva per il CNOAS l’impegno a facilitare il rapporto con le istituzioni territoriali e la copertura assicurativa degli assistenti sociali volontari. Il monitoraggio delle attività svolte dagli assistenti sociali, dell’andamento e della realizzazione del progetto fu a cura del Consiglio regionale dell’Abruzzo dell’Ordine degli Assistenti sociali, del Consiglio Nazionale e del Presidente ASSF attraverso un gruppo di coordinamento che garantisse l’applicazione del Protocollo. Il CNOAS predispose altresì un’ipotesi di “Progetto di collaborazione tra Caritas nazionale, Caritas diocesana Abruzzo, Consiglio nazionale dell’Ordine degli Assistenti sociali e Consiglio regionale dell’Abruzzo dell’Ordine degli Assistenti sociali”. L’impianto progettuale intendeva perseguire lo svolgimento di un’indagine avente ad oggetto l’analisi dei bisogni degli sfollati con l’obiettivo di individuare

interventi di supporto e di sviluppo per il dopo terremoto. Purtroppo il progetto non ebbe seguito, anche a causa dell'affastellarsi degli impegni di tutti i soggetti in campo. Senz'altro l'indagine, se effettuata, avrebbe potuto, da un lato, fornire dati e informazioni essenziali per una corretta progettazione del dopo-terremoto e, dall'altro, avrebbe contribuito a legittimare l'intervento di servizio sociale in un settore caratterizzato da situazioni di vita critiche, che determinano la necessità di attivare diverse e articolate risorse per operare in maniera tempestiva al fine di rispondere a bisogni di cura e protezione in situazioni eccezionali in un paese, quale l'Italia, dove l'esposizione al rischio di calamità naturali (terremoti, dissesti idrogeologici, eruzioni vulcaniche, etc.) è particolarmente elevata pur non raggiungendo i livelli che caratterizzano alcune "aree critiche" tristemente famose a livello internazionale. L'analisi delle esperienze inerenti ai numerosi eventi passati, in cui i finanziamenti che si sono susseguiti per decenni a distanza dall'emergenza non hanno portato ad esiti soddisfacenti, avvalorava infatti l'opportunità di adottare dei sistemi di monitoraggio e valutazione degli esiti degli interventi attuati.

In seguito, il terremoto che ha colpito la regione Emilia Romagna ha visto il Consiglio regionale dell'Ordine intervenire mettendo a disposizione della popolazione e delle istituzioni la competenza e le risorse della professione. È stata individuata una procedura di attivazione delle disponibilità di assistenti sociali a supporto dei servizi sociali delle zone terremotate definita di concerto con il Servizio Coordinamento Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna e il Coordinamento DI.COMA.C Regionale (Direzione di Comando e Controllo del Piano Emergenza Terremoto) Area Sociale, in applicazione della nota 143180 dell'11.06.2012 emanata dalla Regione Emilia-Romagna stessa. Fu inoltre attivato un numero di cellulare dedicato per la segnalazione di situazioni di bisogno nelle zone terremotate da parte di cittadini e assistenti sociali delle zone terremotate per raccogliere le loro richieste di aiuto. Gli assistenti sociali delle zone del sisma, spesso terremotati essi stessi, hanno collaborato con la Protezione civile e le Associazioni presenti per l'ascolto e l'accoglienza dei più diversi bisogni delle persone, per l'orientamento verso i servizi e le risorse disponibili,

per la gestione delle situazioni più fragili, per l'organizzazione di punti di accoglienza, per collocare e rintracciare i propri cari, perché le persone potessero dare voce ed essere aiutati a gestire stress e paura. La competenza professionale e la conoscenza delle problematiche che in condizioni di normalità già affliggono anziani, disabili, cittadini con disagio mentale, bambini e genitori, dà la possibilità di riconsiderarle nel contesto degli eventi eccezionali e devastanti occorsi<sup>(62)</sup>.

Sulla base delle esperienze condotte dagli assistenti sociali nelle ormai molteplici e diverse emergenze accadute negli ultimi anni nel nostro paese, accompagnate – nella maggioranza dei casi – dai Consigli regionali dell'Ordine (CROAS), si è resa evidente la necessità di una azione di indirizzo e coordinamento da parte del Consiglio nazionale, peraltro richiesta dagli stessi CROAS, al fine di creare una adeguata organizzazione operativa degli assistenti sociali che operano in sedi di crisi.

A partire dal 2013, anche in seguito ad altre esperienze in Veneto, Lombardia e Liguria, sono stati avviati rapporti sistematici con il Dipartimento per la Protezione civile che, attraverso i PASS (Posto di Assistenza Socio Sanitaria), già individuava la collocazione del servizio sociale nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria alla popolazione<sup>(63)</sup>. È noto come una catastrofe determina non solo una rottura nell'ambiente, ma anche nelle relazioni degli individui e tra loro e l'ambiente. È necessario quindi ricomporre un quadro di senso, ascoltare le persone e decifrare nell'incertezza cosa è possibile fare. In questo la professione ha un ruolo chiave. Il principale scopo degli interventi di soccorso è riportare l'ordine e l'equilibrio nella comunità colpita. Gli assistenti sociali, più in particolare, contribuiscono a ristabilire il funzionamento sociale delle persone e delle comunità. Il lavoro è complesso e articola-

---

(62) Sul sito del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna (<http://www.oaser.it>) è possibile reperire la documentazione inerente alla materia.

(63) Si veda: Direttiva del 6 aprile 2013, Disposizioni per la realizzazione di strutture sanitarie campali (PASS, Posto di Assistenza Socio Sanitaria) per l'assistenza sanitaria di base e socio-sanitaria alla popolazione colpita da catastrofe, Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 145 del 22 giugno 2013.

to e si svolge con obiettivi, modalità e strumenti diversi a seconda della quantità di tempo trascorso dall'evento, dal luogo di intervento e dall'identità e le caratteristiche dei destinatari. L'orizzonte del servizio sociale è la comunità e le attività professionali utili nella gestione delle catastrofi sono individuabili nel forte radicamento nella realtà sociale e nella conoscenza diretta di risorse e limiti del contesto nelle diverse accezioni. In caso di catastrofe, infatti, avviene la distruzione dei normali accordi strutturali all'interno di un sistema sociale.

Per questo, per definire e regolamentare le condizioni e le modalità di attivazione della professione nello stato d'emergenza è parso indispensabile comprendere come creare una cornice a livello nazionale tra CNOAS e Protezione civile atta a stabilire coordinate generali d'indirizzo da implementare a livello locale anche al fine di favorire iniziative specifiche di servizio sociale che possano cogliere caratteristiche e peculiarità di ciascuna zona del Paese sia a livello di gestione delle calamità sia in ordine alla formazione di assistenti sociali specificamente preparati ed in possesso delle competenze specialistiche necessarie nella gestione delle emergenze a supporto dei colleghi e della popolazione dei territori colpiti. Lo scopo è di formare 'in tempo di pace' i colleghi sui territori affinché possano agire in modo competente e qualificato in caso di catastrofe la dove nella normalità esercitano la professione e, nel caso, di recarsi a supporto dove dovessero essere chiamati, considerando quindi l'ordinarietà e la straordinarietà delle situazioni. Le procedure dell'emergenza, infatti, non possono e non debbono sostituire o modificare l'organizzazione ordinaria di un territorio.

Il CNOAS ha dunque dibattuto al proprio interno e con i CROAS per capire come meglio poter mettere a disposizione la professione in caso di catastrofi<sup>(64)</sup>. Due le opzioni fondamentali: un protocollo da sti-

---

(64) Importante ai fini dell'implementazione della cultura professionale rispetto alla protezione civile è stata l'iniziativa posta in essere dai Consigli regionali del nord Italia che, alla luce dei numerosi eventi calamitosi che hanno visto la discesa in campo nell'ambito della attività di protezione civile di molti assistenti sociali, nell'anno 2013 hanno utilizzato i fondi destinati dal CNOAS per il sostegno della Formazione continua a livello locale per l'organizzazione di tre giornate di studio su "Servizio sociale e calamità naturali".



pulare direttamente con il Dipartimento per la Protezione civile o la costituzione di una Associazione di Protezione civile. Contemporaneamente all'interlocuzione con il Dipartimento il confronto si è esteso alle scelte operate nel merito dalle altre professioni. Il discrimine fondamentale nella decisione ha riguardato il fatto che gli assistenti sociali per larga parte esercitano la professione in enti aventi natura giuridica pubblicistica<sup>(65)</sup> e, dunque, operando la scelta del protocollo si sarebbe automaticamente esclusa la possibilità di utilizzare permessi e non avendo, peraltro, la possibilità di assentarsi dal lavoro in ferie senza concordare tempi e modalità<sup>(66)</sup>.

Pertanto con atto deliberativo n.161 del 28 novembre 2014 intitolato "Approvazione atto costitutivo associazione ASPROC" è stata deliberata la costituzione dell'Associazione nazionale di Protezione civile<sup>(67)</sup>.

### **3. – L'associazione di volontariato Assistenti Sociali per la Protezione Civile (A.S.Pro.C.)<sup>(68)</sup>**

L'associazione si è costituita il 12 giugno 2015. Con la sua nascita si è dato finalmente compimento ad uno degli obiettivi che il Consiglio nazionale si è posto nella consiliatura 2010-2015. Al fine di creare una struttura agile che permetta all'associazione, nelle sue articolazioni nazionale e regionali, di avviarsi velocemente – in attesa di arrivare a re-

---

(65) Quasi la metà dei professionisti iscritti all'Ordine (fonte CNOAS).

(66) La legge prevede particolari permessi retribuiti per lavoratori dipendenti che svolgano attività di volontariato presso strutture che perseguono specifici obiettivi di solidarietà sociale. Per quanto riguarda la Protezione civile ( fonte: D.P.R. 8 febbraio 2001, n. 194): per i volontari che svolgono funzioni presso associazioni inserite nell'elenco nazionale dell'Agenzia di protezione civile sono previsti i seguenti permessi retribuiti:

- fino a 30 giorni continuativi e fino a 90 giorni all'anno per prestare soccorso e assistenza in casi di calamità e catastrofi (innalzati a 60 e 180 giorni in caso sia avvenuta la dichiarazione di stato di emergenza nazionale);

- fino a 30 giorni annui complessivi, con periodi continuativi non superiori a 10 giorni, per la partecipazione ad attività di pianificazione, simulazione di emergenza e formazione tecnico-pratica.

(67) Si veda la delibera a pag. 147, [http://www.cnoas.it/L'Ordine/Albo\\_degli\\_Atti/2015.html](http://www.cnoas.it/L'Ordine/Albo_degli_Atti/2015.html)

(68) Si veda lo statuto dell'Associazione a pag 148.

gime una volta che i CROAS e le associazioni di assistenti sociali interessate si saranno iscritti dando sostanza ad una organizzazione che potrà camminare con le 'proprie gambe' –, i soci fondatori sono stati individuati negli attuali consiglieri del CNOAS e il Consiglio direttivo è formato da Presidente, Vice Presidente, Segretario, Tesoriere e un Consigliere. L'associazione, che ha ad oggi sede presso la sede del CNOAS, si articola in Organismi operativi regionali<sup>(69)</sup>. Ogni socio aderente all'associazione farà parte di diritto anche della struttura periferica nel cui ambito risiede. Tutti gli assistenti sociali possono associarsi, così come le associazioni e gli enti la cui domanda di ammissione verrà accettata dal Consiglio di Presidenza su proposta del Responsabile dell'Organismo operativo Regionale<sup>(70)</sup>.

I principi a cui A.S.Pro.C. s'ispira sono quelli di volontarietà e democraticità. Non ha scopo di lucro e persegue esclusivamente le finalità della solidarietà sociale e dell'aiuto volontario in situazioni di calamità naturali e di emergenze sociali. L'associazione si conforma a quanto sancito all'art. 40 del Codice deontologico degli Assistenti sociali.

In particolare, le finalità riguardano l'organizzazione di un sistema di pronto intervento di servizio sociale professionale, nella prevenzione, prevenzione e soccorso al verificarsi di calamità naturali e di emergenze sociali, ovunque si richieda la necessità dell'intervento, sia sul territorio nazionale sia internazionale, sia da sola e/o in collaborazione con le Istituzioni pubbliche, private e con altre Associazioni operanti nel settore. Un secondo obiettivo è rappresentato dalla crescita di una coscienza di solidarietà sociale in situazioni di emergenza favorendo e stimolando forme di auto-organizzazione e di formazione dei cittadini.

Per realizzare queste finalità saranno realizzati specifici percorsi formativi per gli aderenti all'associazione, articolati in iniziative prope-  
deutiche a carattere generale e in successivi momenti di approfondi-

---

(69) La definizione organizzativa complessiva dell'associazione sarà regolata da uno specifico regolamento che il Consiglio Direttivo approverà entro 12 (dodici) mesi dalla costituzione.

(70) Si veda l'art.7 dello Statuto A.S.Pro.C..

mento specifico, con il coinvolgimento di formatori particolarmente esperti del settore nonché a partecipare alla programmazione, organizzazione, monitoraggio e verifica delle iniziative di Protezione civile e/o volontariato a livello internazionale, nazionale, regionale, locale e costituire un gruppo di assistenti sociali, esperti e altamente qualificati, per essere immediatamente operativi in situazioni emergenziali. Per realizzare quanto sopra descritto, tra gli obiettivi si prevede di stipulare apposite convenzioni e/o accordi con organizzazioni, enti pubblici e privati, per il pronto intervento emergenziale in territorio internazionale e/o nazionale per garantire il supporto e la presenza degli assistenti sociali in tale contesto.

In dettaglio, l'Associazione si propone di accogliere e riconoscere le istanze espresse dalle persone colpite da calamità naturali od emergenze sociali, tenendo conto delle particolari condizioni della complessiva fragilità individuale, delle esigenze specifiche delle diverse fasi del ciclo vitale; mira a garantire, pur nelle condizioni di emergenza, il rispetto della dignità della persona, i bisogni di intimità, il diritto alla riservatezza, il mantenimento delle relazioni familiari; si preoccupa di favorire il processo di elaborazione dell'evento, sia a livello individuale sia a livello collettivo, valorizzando il legame con l'identità comunitaria e a partecipare alla programmazione post-evento promuovendo servizi ed iniziative rivolte alla comunità ed alle persone, per nuove opportunità di inserimento sociale e di affermazione dei diritti.

All'art.6 dello Statuto sono declinate le caratteristiche patrimoniali dell'associazione che consistono in quote ordinarie annuali degli associati, erogazioni conseguenti agli stanziamenti eventualmente deliberati dall'Unione Europea, dallo Stato, dalla Regione, da enti locali, e da altri enti pubblici e/o privati, eventuali lasciti o donazioni ed eventuali contributi di privati e associazioni sostenitrici.

Per quanto riguarda l'organizzazione, l'obiettivo, come sopra accennato, è stato quello di favorire la partecipazione sia degli organismi periferici sia dei soci<sup>(71)</sup>.

---

(71) Art. 9: Sono Organi dell'Associazione: l'Assemblea dei delegati; il Consiglio di Presi-

In attesa della costituzione presso i Consigli regionali dell'Ordine degli Assistenti sociali gli Organismi operativi periferici cui potranno aderire, su base volontaristica, i 42.000 assistenti sociali distribuiti sul territorio nazionale, l'associazione ha richiesto l'iscrizione nell'elenco centrale del volontariato di Protezione civile, quale struttura nazionale di coordinamento delle organizzazioni a componente prevalentemente volontaria e diffuse in più regioni o province autonome.

In chiusura, corre l'obbligo, a nome e per conto di tutta la professione, di un ringraziamento agli assistenti sociali che in questi anni hanno messo a disposizione di coloro, singoli o gruppi sociali, che sono stati colpiti da emergenze e catastrofi ed anche della professione impegno, energie e competenze ed hanno favorito il divenire delle attività di servizio sociale per la protezione civile una responsabilità collettiva della comunità professionale.

---

denza; il Presidente; il Vice Presidente; il Tesoriere; il Collegio dei Revisori, se nominato. Tutte le cariche sociali sono elettive ed a titolo gratuito. Art. 10 - L'Assemblea è costituita dai componenti in carica del Consiglio di Presidenza, dai Presidenti degli Organismi operativi periferici costituiti e dai Delegati dei Soci della Associazione eletti dalle Assemblee Regionali in misura di un delegato ogni dieci soci o frazioni eguali o superiori a cinque. La quota di rappresentanza è eguale per ciascun delegato. Hanno diritto di partecipare all'elezione dei Delegati Regionali tutti coloro la cui iscrizione risulti dal libro soci da almeno sessanta giorni prima dell'adunanza ed in regola con il pagamento della quota annua di associazione. Ciascuno dei delegati ha diritto ad un voto, non sono ammesse deleghe. Hanno diritto a partecipare all'Assemblea, senza diritto di voto, tutti i soci dell'Associazione. Ai successivi Artt., da 11 a 17.



## **L'ESPERIENZA DEGLI ASSISTENTI SOCIALI IN EMERGENZA E LE LINEE DI INDIRIZZO**

*a cura del Gruppo emergenze dell'OASER*

Su mandato del Consiglio Regionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali dell'Emilia Romagna, l'ex "gruppo sisma" (rinominato gruppo emergenze) sta rielaborando le proprie riflessioni e le testimonianze dirette di chi ha vissuto l'emergenza come professionista all'interno delle comunità colpite, per definire delle linee di indirizzo del servizio sociale in emergenza, ovvero uno strumento operativo a disposizione dei colleghi che potrebbero trovarsi ad affrontare improvvisamente una situazione di emergenza dovuto alla manifestazione di un evento calamitoso.

In attesa che questo elaborato venga ultimato e approvato dal CROAS dell'Emilia Romagna, ci sembra importante, all'interno di questo contesto, proporre una breve sintesi.

### **L'assistente sociale in emergenza: prepararsi prima**

L'organizzazione della Protezione civile è fondata sul concetto che per affrontare un'emergenza è necessario **prepararsi un buon piano di interventi, risorse e idee prima** che essa possa accadere, in

modo da potere agire immediatamente dopo l'impatto dell'evento, con un sufficiente bagaglio di conoscenze e capacità operative che garantiscano un soccorso adeguato alla popolazione.

Questo significa:

**a) conoscere il piano di Protezione civile** del Comune e in particolare la parte che riguarda il modello d'intervento della struttura comunale di protezione civile (Centro Operativo Comunale) in cui vengono individuati i responsabili delle funzioni necessarie ad organizzare i soccorsi. Nel suo interno il piano individua anche le aree di ricovero e di accoglienza delle persone, nonché mezzi e risorse umane da mettere in campo, definendone chiaramente i compiti e i ruoli. Infine, individua una serie di allegati (modulistiche di emergenza) tra cui appositi elenchi in cui vengono individuate le categorie di popolazione più "a rischio" e più vulnerabili, generalmente già conosciute dai servizi socio-sanitari territoriali, ed elenchi in cui vengono individuati i medici di medicina generale, le strutture di ricovero sanitarie e socio-assistenziali e di risorse attivabili.

**b) Redazione ed aggiornamento degli elenchi** allegati al piano comunale e non solo. Tale attività deve essere in capo al Servizio sociale territoriale e agli assistenti sociali, che dovranno aggiornare gli elenchi periodicamente, come previsto dal piano. Questi elenchi sono "mappature" di situazioni di fragilità e vulnerabilità non solo relative allo stato di salute, ma strettamente legate anche ad una situazione di svantaggio sociale e di mancanza di reti di riferimento significative. È compito degli assistenti sociali in caso di emergenza, verificare le condizioni di salute e di eventuali bisogni delle persone inserite in quegli elenchi.

Di tali elenchi è bene possederne una copia cartacea e una magari in un dispositivo esterno e quindi non solo reperibile in ufficio nell'eventualità che, in conseguenza dei danni subiti, esso possa diventare irraggiungibile o inagibile.

Questi elenchi, dove possibile, devono essere comprensivi di indirizzo, numero telefonico fisso e cellulare ed eventuale individuazione di persona di riferimento.

**c) Individuazione e predisposizione di documentazione** da utilizzare in caso di emergenza, quale:

- ? scheda di rilevazione del bisogno
- ? modulistica per richieste di inserimento in struttura residenziale/alberghi
- ? modulistica per la presa in carico
- ? scheda per il censimento delle persone accolte nei campi di soccorso
- ? cartella sociale

**d) Dotarsi di un piano operativo interno al servizio** nel quale individuare i compiti di ogni operatore, l'eventuale attivazione di un pronto soccorso sociale, la reperibilità e un numero di emergenza, la possibile organizzazione del servizio in caso di inagibilità dei locali e tutto ciò che può risultare utile per affrontare l'impatto improvviso con l'emergenza.

**e) Fare formazione** attraverso la partecipazione ad eventi esercitativi proposti dal volontariato e dagli altri enti di protezione civile finalizzati a "testare" il sistema, nonché la partecipazione ad eventi formativi organizzati dal proprio Ente. Per poter realizzare interventi adeguati ed efficaci a tutela della popolazione colpita è infatti necessario un buon coordinamento, armonizzare le abilità e competenze di ciascun operatore dell'emergenza e una conoscenza reciproca di ruoli e professionalità.

### **L'assistente sociale in emergenza: cosa fare?**

Per non perdere il controllo della situazione, diventare immediatamente operativi nel sistema dei soccorsi alla popolazione e organizzare al meglio l'intervento del Servizio, è bene attivarsi secondo la seguente metodologia operativa.

**1. Strutturare immediatamente uno sportello, uno spazio fisico di front office facilmente visibile, raggiungibile, privo di barriere**



**architettoniche**, che garantisca:

- accoglienza e primo accesso a tutta la popolazione,
- rilevazione con idonea modulistica dell'accesso delle persone,
- rilevazione con idonea modulistica dell'accesso urgente: non autosufficienza, problemi sanitari, minori, ecc,
- rilevazione con idonea modulistica anche degli accessi telefonici o delle segnalazioni pervenute in modo indiretto.

È indispensabile lasciare traccia e documentazione di ogni segnalazione, colloquio, azione di ricerca e d'intervento al fine di non perdere alcuna informazione nel disordine e nella mancanza di strutturazione che caratterizza la prima fase di un'emergenza. Per questo può essere utile, se accessibile, il supporto informatico, oppure un raccoglitore in cui inserire in ordine alfabetico e cronologico, o suddivise per tipologie di accesso, le varie schede compilate in modo da poter reperire facilmente le informazioni relative ai singoli accessi. Se possibile, chiedere alle persone un documento d'identità o permesso di soggiorno a dimostrazione della effettiva presenza in modo regolare sul territorio.

## **2. Strutturare, dove le condizioni logistiche lo permettono, uno sportello e uno spazio fisico di back office.**

Il *back office* è finalizzato al reperimento delle risorse e delle risposte da dare in modo strutturato quali la ricerca della collocazione in strutture o campi di accoglienza di persone fragili, la riorganizzazione dei servizi di assistenza domiciliare, la consegna dei pasti, il coordinamento con l'area tecnica che verifica i danni e l'agibilità alle strutture pubbliche ed agli edifici privati, la predisposizione del servizio taxi sociale. Attività che è in grado di svolgere utilizzando le informazioni raccolte nel *front office*.

Distinguere il lavoro di front office dal lavoro di back office consente agli operatori che si occupano del front office di potersi concentrare maggiormente nell'accoglienza dei bisogni e nell'ascolto dei singoli e dei nuclei familiari, e agli operatori che si occupano del back office di individuare le priorità nei confronti delle quali programmare le azioni e gli interventi successivi.

**3. Predisporre un “Diario Giornaliero”** in cui annotare, per esempio:

- informazioni
- notizie
- azioni utili
- comunicazioni
- consegne tra operatori
- ecc...

**4. Essere costantemente a conoscenza delle comunicazioni e delle ordinanze emesse durante l'emergenza** dal Sindaco e dal Capo del Dipartimento di Protezione civile nonché di tutte quelle informazioni provenienti dagli Enti preposti e coinvolti nella gestione dell'emergenza. L'aggiornamento quotidiano di notizie provenienti dall'amministrazione locale è fondamentale per garantire ai cittadini informazioni chiare e precise e provvedere alla loro corretta divulgazione. In emergenza, infatti, gli operatori del servizio sociale diventano consulenti utili alla cittadinanza e a tutti i servizi che intervengono a vari livelli, in quanto esperti nei processi comunicativi e nella raccolta e analisi dei bisogni. È buona prassi individuare un luogo nel quale le informazioni vengono espone (eventualmente in più lingue) come per esempio, una bacheca all'interno dei campi, o in luoghi di aggregazione e ritrovo della popolazione.

**5. Strutturare un raccordo quotidiano e continuativo con il referente della Funzione 2 Sanità e Servizi sociali e partecipare, dove possibile, alle riunioni del COC** per:

- essere costantemente aggiornati sulla situazione;
- avere una visione complessiva degli interventi effettuati e da effettuare;
- riuscire a garantire con tutta l'amministrazione comunale un coordinamento nelle risposte alla popolazione, nonché un aggiornamento dei bisogni rilevati nel rapporto diretto con la popolazione.

**6. Strutturare incontri quotidiani di équipe di Servizio per la condivisione delle problematiche e delle informazioni.**

Questo spazio diventa utile al fine di strutturare gli interventi, di consentirne la valutazione e apportare eventuali cambiamenti, garantire il passaggio di consegne tra gli operatori e le informazioni provenienti dagli enti preposti e dal COC. È importante:

- che l'équipe sia convocata preferibilmente con fasce di orario di contatto nei cambi turni, per garantire il passaggio delle consegne e delle informazioni,
- verbalizzarne i contenuti,
- accogliere secondo necessità, ogni altra figura professionale integrata e attiva sugli interventi e nell'organizzazione.

**7. Nel caso di allestimento di campi di accoglienza, partecipare alla composizione delle tende.** A questo proposito è necessario stabilire forme di collaborazione con i “capi campo”, soprattutto per la segnalazione immediata di eventuali problematiche che potrebbero emergere all'interno del campo di accoglienza/tendopoli.

**8. Tenere contatti anche con i colleghi degli altri territori colpiti,** perché mitiga il senso di solitudine e aumenta la capacità di risposta verso i cittadini. **Strutturare un'organizzazione dei turni di lavoro che consenta il riposo adeguato.** Richiedere, appena le condizioni lo permettono, di procedere ad un'attività di supervisione professionale per un supporto nell'attività quotidiana ed una valutazione di congruità rispetto agli interventi messi in atto.

**9. Mantenere e rinforzare il lavoro di rete con tutti gli operatori presenti, anche temporaneamente, nel territorio e le reti informali anche al fine di promuovere la capacità di resilienza della comunità.** Per esempio, favorire la creazione di gruppi di auto-mutuo-aiuto e di partecipazione attiva dei cittadini, collaborare con le associazioni di volontariato locale per la distribuzione degli aiuti, per il sostegno ad alcune situazioni di fragilità, per l'organizzazione di attività ludiche per i ragazzi, organizzare incontri di informazione per la cittadinanza, ecc. è importante che le azioni di aiuto e di sostegno vengano coordinate al fine di evitare sovrapposizioni nonché spreco di risorse ed energie.

**10. Rafforzare e facilitare le relazioni e le collaborazioni fra i soggetti operanti, quali la Protezione civile, i Vigili del Fuoco, le Forze dell'Ordine e ogni realtà istituzionale coinvolta.** In emergenza l'assistente sociale si trova a collaborare ed ad integrarsi anche con professionalità del tutto nuove per il proprio ambito. La prossimità fisica tra questi soggetti che si riscontra nella prima fase dell'emergenza, facilita le relazioni e consente la conoscenza e il rispetto del lavoro altrui, ma può rendere più complessa l'attività dell'assistente sociale.

**11. Dotarsi di metodologie e strumenti di lavoro in ambito multiculturale, come il coinvolgimento dei mediatori culturali** nelle attività di ascolto, di informazione e di restituzione alla popolazione, o all'interno dei campi di accoglienza, dove le differenze culturali e religiose possono generare conflitti.

**12. Facilitare promuovere e rinforzare le azioni volte al ripristino delle autonomie dei singoli, delle famiglie e della comunità,** attraverso un'attività di accompagnamento e di supporto volte a concludere la parte puramente "assistenziale" della prima fase emergenziale. Per qualcuno più fragile di altri, per esempio la situazione di accoglienza che trova nelle tendopoli è molto congeniale e rappresenta il raggiungimento di un equilibrio interiore e sociale profondo. Pertanto il momento del distacco dalla "realtà emergenziale" può risultare traumatico e rendersi necessaria una particolare cura e attenzione coinvolgendo e coordinandosi con gli altri servizi della rete.



**DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO  
161 DEL 28 NOVEMBRE 2014**

Rif. verbale n. 11/2014

**Oggetto:** Approvazione atto costitutivo associazione "ASPROC" (rel. Presidente);

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali, riunito nella seduta del giorno 28 novembre 2014 alle ore 10, presenti i sottoindicati consiglieri:

(*omissis*)

VISTA la legge 23 marzo 1993, n.84;

VISTO il D.M. 11 ottobre 1994, n. 615;

VISTO il D.P.R. 8 luglio 2005 n. 169;

VISTA la legge 8 febbraio 1948, n.47;

VISTO il proprio vigente Regolamento di funzionamento;

CONSIDERATO che le indicazioni fornite dalla Protezione civile hanno indotto il Consiglio a costituire un'associazione per le finalità della solidarietà sociale e dell'aiuto volontario in situazioni di calamità naturali e di emergenze sociali;

VALUTATO che hanno dichiarato la propria disponibilità a farne parte oltre sei Consigli regionali dell'Ordine, attraverso la costituzione degli Organismi operativi regionali;

**DELIBERA**

Ad unanimità dei presenti (*omissis*)

1. Di approvare l'allegato atto costitutivo della Associazione A.S.Pro.C e di dare mandato alla Presidente per la costituzione della stessa ed a tutti gli adempimenti connessi;
2. di dare immediata esecutività alla presente delibera.

Si dispone la pubblicazione per quindici giorni nella bacheca virtuale del sito del Consiglio Nazionale, [www.cnoas.it](http://www.cnoas.it).

(*omissis*)

Il Segretario  
Federico Basigli

Il Presidente  
Sivana Mordeglià



## STATUTO ASSOCIAZIONE

### “Assistenti sociali per la Protezione Civile – A.S.Pro.C.”

**Art. 1.** È costituita l'Associazione di Volontariato denominata: “Assistenti sociali per la Protezione Civile – A.S.Pro.C.”  
È fatto obbligo di usare, nella denominazione e in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, la locuzione: “Assistenti sociali per la Protezione Civile – A.S.Pro.C.”

**Art. 2** L'associazione ha sede in Roma, Via del Viminale 43. L'associazione si articola anche in Organismi operativi regionali, la cui autonoma capacità organizzativa ed amministrativa sarà definita da uno specifico regolamento che il Consiglio Direttivo approverà entro 12 (dodici) mesi dalla costituzione. Ogni socio aderente all'associazione fa parte di diritto anche della struttura periferica nel cui ambito risiede.

**Art. 3** L'associazione ha durata illimitata.

#### PRINCIPI

**Art. 4.** L'Associazione s'ispira ai principi di volontarietà, democraticità, non ha scopo di lucro e persegue esclusivamente le finalità della solidarietà sociale e dell'aiuto volontario in situazioni di calamità naturali e di emergenze sociali. Può svolgere ogni attività patrimoniale, economica e finanziaria consentita, utile o comunque opportuna per il raggiungimento dei propri scopi.  
L'associazione s'ispira all'art. 40 del Codice Deontologico degli assistenti sociali il

quale recita: “In caso di calamità pubblica o di gravi emergenze sociali, l'assistente sociale si mette a disposizione dell'amministrazione per cui opera o dell'autorità competente, contribuendo per la propria competenza a programmi e interventi diretti al superamento dello stato di crisi”.

#### FINALITÀ

**Art. 5.** L'associazione in particolare persegue le seguenti finalità:

a. organizzare un sistema di pronto intervento di servizio sociale professionale, nella previsione, prevenzione e soccorso al verificarsi di calamità naturali e di emergenze sociali, ovunque si richieda la necessità dell'intervento, sia sul territorio nazionale che internazionale, sia da sola e/o in collaborazione con le Istituzioni pubbliche, private e con altre Associazioni operanti nel settore;

b. contribuire alla crescita di una coscienza di solidarietà sociale in situazioni di emergenza favorendo e stimolando forme di auto – organizzazione e di formazione dei cittadini;

c. realizzare uno specifico percorso formativo per gli aderenti all'associazione, articolato in iniziative propedeutiche a carattere generale e in successivi momenti di approfondimento specifico, con il coinvolgimento di formatori particolarmente esperti del settore;

d. partecipare alla programmazione, organizzazione, monitoraggio e verifica delle iniziative di Protezione Civile e/o

volontariato a livello internazionale, nazionale, regionale, locale;

e. costituire un gruppo di assistenti sociali, esperti e altamente qualificati, per essere immediatamente operativi in situazioni emergenziali;

f. stipulare apposite convenzioni e/o accordi con organizzazioni, enti pubblici e privati, per il pronto intervento emergenziale in territorio internazionale e/o nazionale per garantire il supporto e la presenza degli assistenti sociali in tale contesto.

In dettaglio l'Associazione si propone di:

a. accogliere e riconoscere le istanze espresse dalle persone colpite da calamità naturali od emergenze sociali, tenendo conto delle particolari condizioni della complessiva fragilità individuale, delle esigenze specifiche delle diverse fasi del ciclo vitale;

b. garantire, pur nelle condizioni di emergenza, il rispetto della dignità della persona, i bisogni di intimità, il diritto alla riservatezza, il mantenimento delle relazioni familiari;

c. favorire il processo di elaborazione dell'evento, sia a livello individuale sia a livello collettivo, valorizzando il legame con l'identità comunitaria;

d. partecipare alla programmazione post-evento promuovendo servizi ed iniziative rivolte alla comunità ed alle persone, per nuove opportunità di inserimento sociale e di affermazione dei diritti.

#### **PATRIMONIO DELL'ASSOCIAZIONE**

**Art. 6** - Le spese occorrenti per il funzionamento dell'Associazione sono sostenute con le seguenti entrate:

- quote ordinarie annuali degli associati;  
- erogazioni conseguenti agli stanziamenti eventualmente deliberati dall'Unione Europea, dallo Stato, dalla Regione, da enti

locali, e da altri enti pubblici e/o privati;

- eventuali lasciti o donazioni;

- contributi di privati e associazioni sostenitrici.

Le entrate costituiscono il patrimonio dell'Associazione, dedotte le spese di gestione.

#### **ASSOCIATI**

**Art. 7** - L'Associazione è costituita da un numero illimitato di associati. Essi hanno uguali diritti ed uguali obblighi ed, in particolare, uguale diritto a partecipare alle attività svolte dall'Associazione.

Sono associati, oltre a coloro che sono intervenuti nell'atto costitutivo dell'Associazione, le persone, le associazioni, gli enti la cui domanda di ammissione verrà accettata dal Consiglio di Presidenza su proposta del Responsabile dell'Organismo operativo Regionale, entro il cui territorio gli aspiranti associati risiedono e che, all'atto dell'ammissione, verseranno la quota di associazione che verrà annualmente stabilita dal Consiglio di Presidenza medesimo. L'Associazione, inoltre, può conferire la qualità di Associato Onorario ad associazioni italiane ed estere aventi attività e scopi non in contrasto con quelli del presente statuto, enti pubblici e privati, aventi finalità e scopi sociali ed umanitari e/o persone fisiche che si siano distinte per la loro attività nel settore. Il conferimento dello status di Socio Onorario viene deciso dal Consiglio di Presidenza della Associazione.

**Art. 8** - È esclusa espressamente la temporaneità della partecipazione dell'associato alla vita associativa.

L'associato può recedere, dandone comunicazione all'Organismo operativo Regionale di competenza a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento o posta elettronica certificata. Quest'ulti-



ma comunicherà il recesso al Consiglio di Presidenza che provvederà alle annotazioni relative sul libro degli associati.

La qualità di associato si perde per decesso, per morosità e per esclusione: la morosità e l'esclusione per gravi motivi, verranno dichiarate dal Consiglio di Presidenza su segnalazione degli Organismi operativi Regionali competenti.

Gli associati receduti od esclusi o che comunque abbiano cessato di appartenere all'Associazione, non hanno diritto alla restituzione della quota associativa, non possono ripetere i contributi versati, né hanno alcun diritto sul patrimonio dell'Associazione. La quota associativa è intrasferibile.

#### **ORGANI DELL'ASSOCIAZIONE**

**Art. 9** - Sono Organi dell'Associazione:

- l'Assemblea dei delegati;
- il Consiglio di Presidenza;
- il Presidente;
- il Vice Presidente;
- il Tesoriere;
- il Collegio dei Revisori, se nominato.

Tutte le cariche sociali sono elettive ed a titolo gratuito.

#### **ASSEMBLEA DEI DELEGATI**

**Art. 10** - L'Assemblea è costituita dai componenti in carica del Consiglio di Presidenza, dai Presidenti degli Organismi operativi periferici costituiti e dai Delegati dei Soci della Associazione eletti dalle Assemblee Regionali in misura di un delegato ogni dieci soci o frazioni eguali o superiori a cinque.

La quota di rappresentanza è eguale per ciascun delegato. Hanno diritto di partecipare all'elezione dei Delegati Regionali tutti coloro la cui iscrizione risulti dal libro soci da almeno sessanta giorni prima

dell'adunanza ed in regola con il pagamento della quota annua di associazione. Ciascuno dei delegati ha diritto ad un voto, non sono ammesse deleghe.

Hanno diritto a partecipare all'Assemblea, senza diritto di voto, tutti i soci dell'Associazione.

**Art. 11** - L'Assemblea dei Delegati si riunisce su convocazione del Consiglio di Presidenza, almeno una volta l'anno, entro 120 (centoventi) giorni dalla chiusura dell'esercizio sociale.

L'Assemblea è altresì convocata ogni qualvolta il Consiglio di Presidenza lo ritenga opportuno, o quando gliene sia fatta richiesta motivata da almeno un terzo (1/3) degli Organismi operativi regionali o un decimo (1/10) degli associati in regola con il pagamento delle quote associative.

L'Assemblea è convocata con avviso da spedirsi con lettera raccomandata o via fax o messaggio di posta elettronica all'indirizzo risultante dai libri sociali o autorizzato dai destinatari, almeno venti (20) giorni prima della data fissata per l'adunanza. L'avviso deve contenere l'indicazione del luogo - anche diverso dalla sede, purché in Italia - del giorno e dell'ora della riunione e degli argomenti all'ordine del giorno; nonché l'indicazione del giorno della seconda convocazione, che sarà diverso da quello previsto per la prima.

In assenza delle formalità che precedono, l'Assemblea è validamente costituita quando sono presenti tutti i Presidenti e tutti i Delegati degli Organismi operativi periferici costituiti e tutti i membri del Consiglio di Presidenza.

**Art. 12** - All'Assemblea dei Delegati spettano i seguenti compiti:

*in sede ordinaria:*

- discutere e deliberare sui bilanci con-

suntivi e preventivi e sulle relazioni del Consiglio di Presidenza;

- eleggere i membri del Consiglio di Presidenza, successivi al primo, ed i membri del Collegio dei Revisori dei Conti, se nominato;
  - approvare il Regolamento per le attività degli Organismi operativi periferici, proposto dal Consiglio di Presidenza;
  - fissare, su proposta del Consiglio di Presidenza, i contributi associativi annuali di competenza dell'Associazione e le relative quote da stornare agli Organismi operativi regionali, che verranno versati su apposito Conto Corrente Bancario;
  - deliberare sulle direttive d'ordine generale dell'Associazione e sull'attività da essa svolta e da svolgere nei vari settori di sua competenza;
  - deliberare su ogni altro argomento di carattere ordinario sottoposto alla sua approvazione dal Consiglio di Presidenza;
- in sede straordinaria:*
- deliberare sullo scioglimento dell'Associazione;
  - deliberare sulle proposte di modifica dello Statuto;
  - deliberare sul trasferimento della sede dell'Associazione;
  - deliberare su ogni altro argomento di carattere straordinario sottoposto alla sua approvazione dal Consiglio di Presidenza.

**Art. 13** - L'assemblea è presieduta dal Presidente o in mancanza di questi dal Vice Presidente; in mancanza di entrambi l'assemblea nomina un presidente pro-tempore. Il Presidente dell'Assemblea nomina un segretario e, se lo ritiene opportuno, due scrutatori. Di ogni assemblea è redatto il relativo verbale sottoscritto dal presidente e dal segretario ed, eventualmente, dagli scrutatori.

**Art. 14** - L'assemblea è validamente costituita in prima convocazione con la presenza di almeno i due terzi degli aventi titolo.

In seconda convocazione essa è validamente costituita qualunque sia il numero dei delegati intervenuti. Sia in prima che in seconda convocazione, l'Assemblea delibera col voto favorevole della maggioranza dei delegati presenti.

L'Assemblea in sede straordinaria è validamente costituita sia in prima che in seconda convocazione con la presenza di almeno i due terzi degli aventi titolo.

L'assemblea in sede straordinaria delibera col voto favorevole della maggioranza dei delegati presenti. Per modificare l'atto costitutivo e lo statuto occorre la presenza di almeno i tre quarti dei delegati ed il voto favorevole della maggioranza dei presenti. Per deliberare lo scioglimento dell'associazione e la devoluzione del patrimonio occorre il voto favorevole di almeno tre quarti dei delegati.

Le deliberazioni prese in conformità allo statuto, obbligano all'osservanza tutti gli Organismi operativi regionali, anche se assenti, dissidenti o astenuti dal voto.

#### **CONSIGLIO DI PRESIDENZA**

**Art. 15** - L'Associazione è amministrata da un Consiglio di Presidenza costituito da cinque (5) membri ed eletto dall'assemblea dei Delegati tra tutti gli associati aventi diritto di voto.

È incompatibile la qualifica di membro del Consiglio di Presidenza con qualsiasi altra carica relativa agli Organismi operativi periferici e/o Delegato delle assemblee locali.

I consiglieri durano in carica tre (3) esercizi sociali e sono rieleggibili. In caso di dimissioni o decesso di un consigliere, i

consiglieri in carica provvederanno alla sua sostituzione, chiedendone la convalida alla prima assemblea successiva.

Il consigliere neo-eletto durerà in carica sino alla conclusione del mandato dell'intero consiglio di Presidenza del quale fa parte.

In caso di dimissioni o impedimento prolungato, della maggioranza dei membri del Consiglio di Presidenza, deve essere convocata l'Assemblea in sede straordinaria, con carattere di urgenza, a cura dei rimanenti consiglieri, per il rinnovo dell'intero Consiglio. Nelle more, i membri del Consiglio di Presidenza durano in carica fino alla successiva assemblea, anche se dimissionari, per il disbrigo degli affari ordinari. I membri del Consiglio di Presidenza non riceveranno alcuna remunerazione in dipendenza della loro carica salvo il rimborso delle spese effettivamente sostenute.

Il Consiglio è investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria e straordinaria dell'associazione, senza limitazioni e potrà compiere tutti gli atti che non siano rimessi, dalla legge e/o dal presente Statuto, alla esclusiva competenza dell'Assemblea dei Delegati.

Il Consiglio di Presidenza ha il compito di:

- deliberare sulle decisioni riguardanti l'attività dell'Associazione per l'attuazione delle sue finalità e secondo le direttive dell'Assemblea assumendo tutte le iniziative del caso;
- predisporre il conto consuntivo ed il bilancio preventivo da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea a cura del Tesoriere;
- deliberare su ogni atto di carattere patrimoniale e finanziario anche se eccedente l'ordinaria amministrazione;
- dare parere su ogni altro oggetto sottoposto al suo esame dal Presidente;
- deliberare sull'adesione e partecipazione dell'Associazione ad enti ed istituzioni pubbliche e private che interessano

l'attività dell'Associazione stessa designandone i rappresentanti da scegliere tra gli associati;

- proporre l'ammontare del contributo associativo annuale;
- deliberare sull'ammissione ed esclusione degli associati con le modalità di cui al presente Statuto.

Il Consiglio di Presidenza, nell'esercizio delle sue funzioni può avvalersi della collaborazione di Commissioni Consultive o di Studio, nominate dal Consiglio stesso, composte da associati e/o non associati.

**Art. 16** - Il Consiglio di Presidenza nomina tra i propri componenti un presidente, un vicepresidente, un segretario e un tesoriere.

Il Presidente dirige l'Associazione e la rappresenta, a tutti gli effetti, di fronte a terzi ed in giudizio.

Il Presidente ha la responsabilità generale del buon andamento dell'Associazione secondo le decisioni dell'Assemblea, gli indirizzi espressi dal Consiglio di Presidenza e secondo le linee guida che regolano le professioni in Italia e le direttive emanate dal Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, con specifica attenzione agli aspetti sanitari.

Il Presidente cura i rapporti formali ed istituzionali con gli Organi dello Stato e delle Autonomie Locali; a lui spetta la firma degli atti sociali che impegnano l'Associazione sia nei riguardi dei soci che dei terzi, salvo quelli che eventualmente può delegare al Vice Presidente, al Segretario o al Tesoriere.

Il Presidente sovrintende in particolare all'attuazione delle deliberazioni dell'Assemblea dei Delegati e del Consiglio di Presidenza.

Il Presidente può delegare, al Vice Presidente e/o ad uno o più Consiglieri, parte dei suoi compiti in via transitoria o permanente.

Convoca e presiede le riunioni dell'Assemblea dei Delegati, e del Consiglio di Presidenza. In caso di necessità e/o di urgenza, assume i provvedimenti di competenza del Consiglio di Presidenza, sottoponendoli a ratifica nella prima riunione utile.

Il Vice Presidente ha funzioni di "vicario" in assenza del Presidente, e assolve, in tal caso, i medesimi compiti del Presidente. Cura, in sintonia con il Presidente, i rapporti tecnico/organizzativi di tutte le iniziative, i contatti operativi con il Dipartimento di Protezione Civile e/o con le altre Istituzioni dello Stato e con le altre organizzazioni di volontariato civile. Il Segretario supporta il presidente e ha i seguenti compiti:

- predispone la tenuta ed l'aggiornamento del libro degli associati, ai sensi dell'articolo 4 L. n. 266 del 11/8/1991;
- disbriga la corrispondenza e cura i contatti con le strutture regionali dell'Associazione e con i singoli Associati;
- redige e conserva i verbali delle riunioni degli organi collegiali;
- è tenuto alla conservazione della documentazione dei registri e della contabilità dell'associazione.

Il Tesoriere è co-responsabile, insieme al Presidente, della contabilità dell'Associazione.

- tiene il registro delle entrate e delle uscite, cura tutte le pratiche legali e fiscali;
- riceve i conti di ogni singola Tesoreria degli organismi operativi periferici.
- redige lo schema del progetto di bilancio preventivo, che sottopone al consiglio di presidenza entro il mese di novembre;
- redige lo schema del progetto del bilancio consuntivo, che sottopone al consiglio di presidenza entro il mese di febbraio;
- provvede alla riscossione delle entrate e al pagamento delle spese in conformità alle decisioni del consiglio di presidenza.
- tiene la relazione annuale in occasione

della convocazione dell'Assemblea Ordinaria dei Delegati, illustrando il bilancio, che avrà inviato ai Revisori del Conti (se nominati) almeno 15 (quindici) giorni prima della data dell'Assemblea Ordinaria dei delegati, per la stesura della propria relazione al bilancio.

**Art. 17** - Il Consiglio di Presidenza si riunisce presso la sede sociale o altrove, su iniziativa del Presidente o quando lo richiedano almeno tre (3) componenti.

L'avviso di convocazione, da spedirsi con lettera raccomandata, via fax o messaggio di posta elettronica all'indirizzo autorizzato dal destinatario, almeno dieci (10) giorni prima della riunione, deve contenere il giorno, l'ora, il luogo della riunione e l'indicazione degli argomenti da discutere. In caso di particolare urgenza il Consiglio di Presidenza può essere convocato per telegramma o posta elettronica con avviso di ricevimento e lettura inviato almeno 2 (due) giorni prima della convocazione.

In mancanza delle modalità che precedono, il consiglio di presidenza è validamente costituito quando sono presenti tutti i suoi componenti.

Le riunioni del consiglio sono valide quando vi interviene la maggioranza dei suoi componenti, e le sue deliberazioni sono adottate col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri intervenuti. In caso di parità di voti, la proposta si intende respinta.

Il Consiglio è presieduto dal Presidente o, in sua assenza, dal Vice presidente; in assenza di entrambi dal più anziano di età dei presenti. Delle riunioni del consiglio verrà redatto, su apposito libro, il relativo verbale, che verrà sottoscritto dal presidente e dal segretario. Le decisioni del Consiglio di Presidenza sono pubblicate sul sito dell'associazione. Alle riunioni del Consiglio e, a propria discrezione, potranno essere invitati

anche semplici associati, i quali in ogni caso svolgeranno soltanto funzioni consultive.

#### **COLLEGIO DEI REVISORI**

**Art. 18** - La gestione dell'associazione potrà essere controllata da un collegio di revisori, costituito da tre (3) membri, eletti dall'assemblea dei delegati fra tutti i professionisti aventi i requisiti di legge disposti per le società di capitali. I revisori restano in carica per 3 (tre) esercizi sociali e sono rieleggibili. La carica di revisore è incompatibile con quella di associato.

I revisori dovranno accertare la regolare tenuta della contabilità sociale, redigeranno una relazione ai bilanci annuali, potranno accertare la consistenza di cassa e l'esistenza dei valori e di titoli di proprietà sociale e potranno procedere, in qualsiasi momento, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo.

#### **ESERCIZI SOCIALI E BILANCIO**

**Art. 19** - L'esercizio sociale si chiude il 31 (trentuno) dicembre di ogni anno. Il consiglio deve tempestivamente predisporre il bilancio dell'esercizio da sottoporre all'approvazione dell'assemblea dei delegati entro 120 (centoventi) giorni dalla chiusura dell'esercizio sociale.

Il bilancio, nei quindici (15) giorni che precedono l'assemblea dei Delegati che lo approva, deve essere inviato ai Presidenti degli Organismi operativi periferici e, parimenti deve rimanere presso la sede dell'Associazione a disposizione degli associati che lo volessero consultare e ne volessero chiedere copia.

È fatto divieto assoluto all'Associazione di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'Associazione, a

meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre O.N.L.U.S. che per legge, statuto o regolamento facciano parte della medesima ed unitaria struttura.

E' fatto obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse.

#### **ORGANISMI OPERATIVI PERIFERICI**

**Art. 20** - L'Associazione si articola al proprio interno in Organismi operativi periferici privi di autonomia contabile e finanziaria ma dotati di autonoma organizzazione funzionale e di una gestione di cassa disciplinata con delibera del Consiglio di Presidenza.

Gli organismi operativi periferici, di norma a carattere regionale, costituiscono l'articolazione operativa sul territorio dell'Associazione. Gli organismi operativi periferici possono essere costituiti quando siano almeno 10 (dieci) gli associati richiedenti. Ogni associato aderente all'Associazione fa parte di diritto anche della struttura Regionale (Organismo operativo periferico) nel cui ambito risiede.

Gli organismi operativi periferici sono rappresentati dai propri Organi, autonomamente eletti, fermo restando l'attività di indirizzo e controllo di prerogativa del Consiglio di Presidenza, come definito dal presente statuto. Gli organismi operativi periferici si riconoscono nello scopo e nelle finalità del presente statuto, essendo parte integrante della ONLUS Nazionale, ai sensi e per gli effetti delle norme indicate nella L. 266/1991 e dal D. Lgs. 460/1997.

I lasciti, contributi o finanziamenti in genere, eventualmente destinati allo specifico organismo operativo periferico, saran-

no devoluti alla Tesoreria Nazionale. Ciascun Organismo Operativo Periferico elegge, nell'assemblea degli iscritti residenti nel territorio di competenza, in regola con i versamenti delle quote associative, maggiorenni di età ed iscritti nel libro associati almeno sessanta giorni prima dell'adunanza, un Presidente Regionale ed un Cassiere, oltre agli associati che partecipano all'Assemblea dei Delegati dell'Associazione. Sino a quando non saranno istituiti gli organismi operativi regionali, il Consiglio di Presidenza nominerà per ciascuna regione un responsabile con il compito di promuovere lo sviluppo dell'associazione nel territorio a lui assegnato. Entro un anno dalla costituzione della Associazione verrà definito, su proposta del Consiglio di Presidenza ed approvazione dell'Assemblea, un Regolamento che regolerà in dettaglio l'autonomia operativa e logistica degli organismi operativi periferici. Il Consiglio di Presidenza, in caso di gravi irregolarità riscontrate nella conduzione degli Organismi operativi regionali, ovvero nel caso in cui essi vengano meno alle prescrizioni dello statuto, ai deliberati del Consiglio di Presidenza e/o dell'Assemblea dei Delegati, può nominare un Commissario straordinario che, entro un anno dalla nomina, provvede:

- alla revisione degli associati richiedendo il versamento delle quote associative annuali eventualmente non versate;
- alla convocazione di una assemblea per la ricostituzione degli organi regionali.

Nelle more della ricostituzione degli organi associativi verrà sospesa qualsiasi attività associativa sino alla ricostituzione e, tutti i poteri del Presidente dell'Organismo Operativo Periferico, compresi quelli di firma, delega e quietanza, saranno esercitati dal Commissario straordinario. Contro la decisione di commissariamen-

to, si può ricorrere entro sessanta giorni all'Assemblea dei Delegati che in merito decide inappellabilmente.

Il ricorso proposto non sospende l'esecutorietà della delibera di scioglimento.

### **SCIoglimento E LIQUIDAZIONE**

**Art. 21** - L'Associazione si scioglie per delibera dell'assemblea dei delegati o per inattività dell'Assemblea protratta per oltre due (2) anni.

L'assemblea che delibera lo scioglimento dell'Associazione e la nomina dei liquidatori devolgerà obbligatoriamente il patrimonio residuo ad altra O.N.L.U.S. o affini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo, di cui all'art. 3, comma 190, della Legge 23 dicembre 1996 n. 662.

### **NORME APPLICABILI**

**Art. 22** - Per tutto quanto non esplicitato nel presente Statuto, si applicano le norme del Codice Civile, nonché quelle previste dalla Legge 11 agosto 1991 n. 266 e dal D. Lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 e dalla legislazione vigente in materia di Associazioni di Volontariato di protezione Civile e di O.N.L.U.S. a carattere sociale.

Roma, 12 giugno 2015

Letto approvato e sottoscritto

*Silvana Mordeglia (Presidente), Gianmario Gazzi, (Vice Presidente), Maria Concetta Storaci (Segretario), Patrizia Del Principe (Tesoriere), Bonaria Autunno, Annunziata Bartolomei (Consigliere), Federico Basigli, Franca Bonin, Simonetta Cavalli, Massimo Corrado, Marinella Moroni, Milena Piazza, Clementina Porzio, Edda Samory, Maria Scardina.*



*Che cosa sarebbe la vita se non avessimo il coraggio di fare tentativi?*

Vincent Van Gogh



## GLI AUTORI

**Calbucci Roberto**, assistente sociale specialista presso il servizio sociale dell'Ospedale Maggiore AUSL di Bologna settore materno-infantile, già presidente dell'Ordine degli assistenti sociali dell'Emilia Romagna durante il sisma 2012.

**Deidda Maria**, assistente sociale specialista, sociologa, docente a contratto presso il Corso di laurea in Servizio sociale dell'Università di Genova. Ha lavorato in ambito sanitario nel settore materno-infantile, e presso il Comune di Genova, di cui è stata, tra gli altri, responsabile per anni del progetto di affido familiare. Ha svolto attività formativa e di ricerca.

**De Santi Michela**, assistente sociale specialista presso l'Associazione "Amici dei Bambini" AIBI, Presidente del Collegio di Disciplina sez. A e già Presidente dell'Ordine regionale degli assistenti sociali del Trentino Alto Adige.

**Di Rosa Roberta Teresa**, assistente sociale e sociologa. Specializzata in mediazione comunitaria interculturale e in mediazione familiare internazionale per famiglie straniere e coppie miste. Ricercatrice e docente di Sociologia delle Migrazioni e di Modelli e competenze interculturali nel Servizio sociale presso l'Università degli Studi di Palermo. Fondatrice e presidente dell'associazione Assistenti Sociali senza Frontiere.

**Fiorentini Anna**, assistente sociale specialista, già funzionario addetto ad attività sociali presso la Regione Emilia-Romagna per il settore minori e per l'integrazione scolastica, ha fatto parte per anni del Coordinamento Tecnico delle Regioni sulla materia, collaborando alla redazione di norme ed atti di indirizzo. Dal 1994, per 16 anni, ha collaborato con l'Ordine degli assistenti sociali dell'Emilia Romagna con funzioni di Presidente, Vicepresidente e Segretario. È stata presidente e componente della Commissione deontologica dell'Ordine. È socio fondatore del Centro Studi di Servizio Sociale di Bologna.

**Giuliano Elena Maria**, assistente sociale specialista presso l'ASL Torino 2 Dipartimento Dipendenze, consigliere dell'Ordine regionale degli assistenti sociali del Piemonte e supervisore di tirocinio professionale del Corso di laurea in Servizio sociale all'Università degli Studi di Torino.

**Gui Luigi**, assistente sociale specialista, professore associato di Sociologia generale, afferisce al Dipartimento di studi Umanistici dell'Università degli studi di Trieste, docente di Metodi e tecniche del servizio sociale LT e di Teorie del servizio sociale e politiche sociali LM, è coordinatore del Corso di laurea in Servizio sociale all'Università degli studi di Trieste.

**Mordeglia Silvana**, Presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali. Esercita la professione di assistente sociale presso il Dipartimento per la Giustizia minorile del Ministero della Giustizia. È Dottore di ricerca in Servizio sociale e docente nel Corso di laurea in Servizio sociale del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova.

**Pelosio Stefania**, attuale consigliere dell'Ordine degli assistenti sociali dell'Emilia Romagna, coordinatrice del gruppo Emergenza (ex gruppo sisma) dal settembre 2012, assistente sociale presso l'Azienda Pedemontana sociale in provincia di Parma. Volontaria di protezione civile dal 2002 presso il Coordinamento delle associazioni di volontariato di protezione civile di Parma nel ruolo di coordinatrice socio-assistenziale.

**Sartori Federica**, assistente sociale specialista, Dirigente Servizio Attività Sociali Comune di Rovereto. Docente per l'agenzia formativa denominata Cooperativa Sociale "Con Te", per i seminari rivolti alla Formazione continua degli Assistenti Sociali.

**Ticchiati Roberto**, assistente sociale specialista, ex Consigliere dell'Ordine regionale degli assistenti sociali della Liguria. È volontario della Protezione civile Riviera dei Fiori di Pompeiana (IM).

**Zannoni Anna**, assistente sociale specialista, counselor sistemico relazionale. Lavora presso il Comune di Torrelvicino (Vicenza) e collabora con il Tribunale di Bassano del Grappa nell'ambito del progetto regionale per l'Amministratore di Sostegno. Docente, per l'agenzia formativa denominata Cooperativa Sociale "Con Te", per i seminari rivolti alla Formazione continua degli Assistenti Sociali.

Con il contributo e la collaborazione del



Coordinamento Ordini Assistenti Sociali

Area Nord

Veneto, Liguria, Sardegna, Lombardia, Piemonte, Valle D'Aosta,  
Emilia Romagna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia

*Questa pubblicazione è il frutto del progetto formativo e informativo sul tema del Servizio sociale nelle calamità naturali realizzato dal Coordinamento degli Ordini regionali del Nord il cui comitato scientifico è così composto:*

*Anna Zannoni (Veneto), Elena Giuliano (Piemonte), Maria Deidda (Liguria), Michela De Santi (Trentino Alto Adige), Renata Ghisalberti (Lombardia) e Roberto Calbucci (Emilia Romagna).*