





MILENA CORTIGIANI

CINZIA PAOLINI

**LA SUPERVISIONE  
NEL LAVORO SOCIALE  
ESPERIENZE E PROSPETTIVE**





aracne



ISBN  
979-12-218-0336-5

PRIMA EDIZIONE  
**ROMA 28 NOVEMBRE 2022**

## INDICE

9 *Presentazione*

15 *Introduzione*

### **Parte I**

#### Nascita e sviluppo della figura del supervisore in Italia fino al decentramento regionale

21 **Capitolo I**

L'avvio della supervisione nei primissimi anni del dopoguerra

1.1. Alcune teorie sulla supervisione che influenzarono le prime esperienze italiane, 26 – 1.2. Processo di aiuto nel rapporto professionale di supervisione educativo-formativa, 34 – 1.3. Cenni sulla funzione tecnico-amministrativa del supervisore, 41

45 **Capitolo II**

La nuova situazione socio-politica e amministrativa nella quale si inserisce il servizio sociale e la supervisione

2.1. Gli anni del difficile inserimento del servizio sociale e della supervisione, 50 – 2.2. L'apporto della moderna scienza amministrativa al dibattito sulla supervisione, 56 – 2.3. Il dibattito sulla figura professionale del supervisore,

61 – 2.4. L'inserimento dei supervisori negli enti e le più significative esperienze, 73

## **Parte II**

La crisi della supervisione nel servizio sociale professionale  
inserito nelle nuove politiche locali sui servizi

- 91 **Capitolo I**  
Lo sviluppo dei poteri locali, nuovo sistema dei servizi sociali territoriali  
1.1. Conclusione dell'esperienza del servizio sociale post-bellico e della supervisione, 97 – 1.2. L'inquadramento degli assistenti sociali nell'assetto territoriale dei servizi, 100 – 1.3. L'elaborazione di una nuova cultura professionale, 102
- 107 **Capitolo II**  
L'esigenza di supervisione tecnica nel nuovo impegno degli assistenti sociali  
2.1. Gli approfondimenti sulla supervisione negli anni Ottanta, 111 – 2.2. Gli anni Novanta e il nuovo dibattito sulla supervisione, 116

## **Parte III**

Le prospettive: la supervisione come modalità  
di direzione nel lavoro sociale

- 133 **Capitolo I**  
La supervisione attraverso cinquant'anni di storia del servizio sociale in Italia  
1.1. L'insegnamento dell'esperienza di supervisione negli enti, 133 – 1.2. Le opinioni sulla supervisione nel dibattito professionale, 135
- 143 **Capitolo II**  
I presupposti per una diversa organizzazione del lavoro  
2.1. Le prospettive aperte della L. 328/2000, 143 – 2.2. Il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali come modello operativo, 158 – 2.3. Modifica del Titolo V della Costituzione e livelli essenziali delle prestazioni

sociali, 165 – 2.4. Ripensare il Servizio Sociale Professionale, 172 – 2.5. La supervisione nei documenti fondanti la professione, 194 – 2.6. Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali: la supervisione come LEPS, 198 – 2.7. Direzione e supervisione nel lavoro sociale: nuove competenze e modalità, 206

217 *Bibliografia*



## PRESENTAZIONE

La supervisione nel lavoro sociale è un argomento tornato di grande attualità.

Sono molti i documenti che mostrano oggi una rinnovata attenzione al tema. Basta considerare: il nuovo Codice deontologico degli assistenti sociali varato nell'anno 2020; il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del 2021; il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021–2023.

Il Codice deontologico dedica un apposito capo all'esercizio della professione in ruoli dirigenziali, apicali e di coordinamento (titolo VII, capo II), specificando i compiti direzionali con riferimento all'ottimizzazione dei rapporti e dei raccordi interni ed esterni all'organizzazione, alla valorizzazione del lavoro professionale anche tramite la formazione continua, alla garanzia di qualità degli interventi. Nel medesimo contesto vanno inquadrare le disposizioni dove si stabilisce che i professionisti ricercano la collaborazione di altri colleghi e percorsi di supervisione professionale ogni volta che lo valutino opportuno (punto 16); che il professionista si adopera affinché si sviluppi la cultura della supervisione professionale (punto 24); che chi occupa posizioni di direzione deve, tra le altre cose, favorire le condizioni organizzative per l'applicazione delle norme deontologiche, per la formazione continua e per lo sviluppo di percorsi di supervisione professionale (punto 55, lett. c)).

Il PNRR, nell'ambito della missione 5, inclusione e coesione, si occupa, tra l'altro, di "infrastrutture sociali" e pone come prima esigenza il rafforzamento del ruolo dei servizi sociali territoriali. In questo ambito va collocata la previsione di cui all'art. 1, comma 797 della legge n. 178 del 2020 (bilancio dello Stato 2021), che ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un assistente sociale ogni cinquemila abitanti in ogni ambito territoriale e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un assistente sociale ogni quattromila abitanti in riferimento alla complessiva popolazione residente, stanziando allo scopo specifiche risorse finanziarie.

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021–2023 pone un forte accento al rafforzamento del sistema dei servizi, mettendo in evidenza come esso "attraverso la conoscenza diretta e associata delle problematiche e delle risorse individuali e collettive presenti sul territorio, svolge un ruolo chiave nella promozione della coesione sociale e nella costruzione di sicurezza sociale". In particolare, il Piano fa riferimento alla supervisione, ne definisce ambiti e contenuti, ma soprattutto la individua quale "livello essenziale delle prestazioni sociali" in quanto essa risponde alla funzione fondamentale di sostenere l'operatore sociale nella elaborazione teorica, nel collegamento teoria–prassi, nell'identità professionale, nella rielaborazione dell'esperienza professionale, nella capacità di lavorare in gruppo e così via. In sostanza, nel Piano la supervisione degli operatori sociali è individuata tra le "azioni prioritarie" da attivare in tutti gli ambiti di intervento attraverso finanziamenti pubblici dedicati e a regime.

Nel delineato quadro ordinamentale e strategico di riferimento, il libro di Milena Cortigiani e Cinzia Paolini è benvenuto e va accolto con indubbio interesse. Esso costituisce al tempo stesso un contributo tempestivo e originale.

Tempestivo, in quanto il periodo storico che stiamo vivendo impone, come detto, una rinnovata riflessione sui temi della supervisione nel lavoro sociale, proprio quale strumento organizzativo professionale necessario e indispensabile a garantire il buon esito degli interventi sociali sia dal punto di vista delle persone destinatarie sia riguardo al ruolo e alle finalità delle istituzioni e degli altri soggetti pubblici e privati

coinvolti nella programmazione e progettazione delle attività nel campo sociale.

Originale, in quanto l'impostazione del testo pone l'accento sia sugli elementi storici, sia sui profili teorici, sia sulle scelte di politica sociale più recenti, mettendone bene in evidenza i limiti e le potenzialità.

In effetti, il lavoro — basato su studi e documentazione spesso inedita — non trascura il fatto che il sistema italiano dei servizi sociali si è sviluppato lungo tre direttrici fondamentali: professionale, organizzativa e procedurale. Queste tre dimensioni, nel loro divenire storico, hanno seguito teorie, principi, metodi e strumenti elaborati sulla base di esperienze, evidenze e prassi poi confluite nelle conoscenze scientifiche su cui si basa la materia.

Il quadro concettuale di riferimento è oggi costituito dall'inevitabile intreccio degli aspetti istituzionali — si pensi alla distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, comuni, regioni e Stato — degli aspetti legati al ruolo della società civile e del terzo settore — si pensi alla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale — degli aspetti legati ai percorsi formativi — si pensi alla introduzione delle lauree e dei dottorati universitari per gli assistenti sociali — degli aspetti legati all'organizzazione professionale — si pensi alla costituzione degli ordini e degli albi articolati nelle sezioni A e B.

Ebbene, attraverso l'approfondimento delle questioni inerenti al tema della supervisione del lavoro sociale, le Autrici collegano sapientemente i vari elementi del sistema in un percorso di ricerca che affonda le radici nelle prime esperienze italiane, dove la figura del supervisore assumeva compiti prevalentemente "educativo-formativi", sul modello delle esperienze anglosassoni e, in particolare, statunitensi. In questo contesto, il supervisore per molti anni ha esercitato una funzione di raccordo tra le scuole di servizio sociale — sviluppatesi nel secondo dopoguerra — e gli enti e organismi titolari delle competenze nel settore. Va sottolineato che già da allora, il supervisore lasciava intravedere il necessario possesso sia di competenze tecniche sia di conoscenze ordinarie-amministrative e ciò sul fondato presupposto che occorreva garantire non solo interventi quantitativamente adeguati, ma anche interventi di elevata qualità.

Nel testo si ripercorre poi il dibattito che si è sviluppato successivamente, che ha visto coinvolti professionisti e studiosi di diverse discipline. Ed è così che a partire dagli anni Sessanta si affaccia l'idea che il supervisore possa essere senz'altro considerato un tipo particolare di dirigente, ponendo l'accento sull'aspetto umano della direzione e sul rapporto umano fra dirigente e dipendente. Assecondando questa impostazione teorico/pratica, nel testo viene mostrato come a quell'epoca la funzione di supervisione entri a far parte dell'organizzazione degli enti di servizio sociale, anche se le modalità operative non si sono manifestate in modo omogeneo e uniforme. Il supervisore viene a costituire così il riferimento territoriale (per lo più provinciale o regionale) di gruppi di assistenti sociali.

Ad avviso delle Autrici, tale modello entra in crisi con lo sviluppo dei poteri locali a seguito delle regionalizzazioni degli anni Settanta, dell'istituzione del Servizio sanitario nazionale e dell'affermarsi di un più aperto modello sociale e di un nuovo *welfare state*, che trovavano linfa vitale nel cosiddetto "disgelo costituzionale" e nella legislazione di settore (introduzione del divorzio e del nuovo diritto di famiglia, riforma della casa, programma di asili nido, previsione della parità dei diritti uomo-donna, introduzione della disciplina sull'interruzione volontaria della gravidanza, chiusura degli istituti manicomiali). In tale contesto, con lo scioglimento degli enti settoriali e il trasferimento di funzioni e di personale agli enti locali — poi completato con le riforme degli anni Novanta — le esperienze di supervisione sviluppatesi nel periodo precedente non sono adeguatamente valorizzate e coltivate. Il sistema viene progressivamente basato sul concetto della "presa in carico", il quale mostra però nel tempo tutti i suoi limiti in quanto tende manifestarsi come una sorta di adempimento. Da ciò scaturisce un rinvigorito dibattito scientifico e professionale sulla questione che giunge fino ai nostri giorni, senza tuttavia trovare ancora punti di approdo unanimemente condivisi.

Entrano in gioco poi altri elementi che erano rimasti in precedenza sullo sfondo. Primo fra tutti il tema della collocazione e l'inquadramento degli assistenti sociali confluiti negli enti territoriali. Nel passaggio da un ente all'altro si perdono spesso caratteristiche rilevanti: il ruolo di protagonista svolto negli organismi di settore; la compartecipazione

alle decisioni politico strategiche; la specificità tecnico professionale. In quegli anni la professione di assistente sociale è chiamata inevitabilmente a rivendicare il pieno riconoscimento della propria funzione, il che ne condiziona le potenzialità “politiche” e di incisione nelle decisioni fondamentali per il Paese. L’evoluzione più recente in senso positivo è nota ed in parte è stata sopra ricordata, per cui ora i temi e i problemi si spostano su altri fronti e, innanzi tutto, su come assicurare *standard* professionali di qualità diffusi sia nei tempi normali sia nelle situazioni di emergenza (come ad esempio, nella Pandemia).

Guidato lungo questo *excursus* storico, il lettore è condotto dalle Autrici ad immergersi nell’attualità. Qui si prendono in considerazione le principali tappe a noi più vicine: le prospettive aperte dalla legge quadro n. 328 del 2000, la riforma costituzionale del 2001; l’introduzione del sistema integrato dei servizi come modello operativo, la riforma dell’assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale del 2022.

A conclusione del percorso di ricerca svolto, Milena Cortigiani e Cinzia Paolini, mostrano come nell’attuale contesto storico e sociale, parlare di supervisione nelle organizzazioni, non significa soltanto parlare di un *practice teacher* (che pure è chiamato a svolgere un importante ruolo nei percorsi universitari) quanto piuttosto di supervisione come una modalità di direzione nel lavoro sociale. Il che presuppone una diversa e più moderna organizzazione del lavoro ed il ripensamento del servizio sociale professionale all’insegna di un sempre più elevato livello di responsabilità, della formazione continua degli operatori, del contrasto preventivo delle potenziali derive burocratiche, della piena consapevolezza della pluralità di metodi e di percorsi possibili per dare risposte sempre più adeguate in termini quantitativi e qualitativi alle persone e alle comunità. Il discorso condotto sottende ovviamente il sapiente e adeguato uso delle risorse finanziarie pubbliche da considerare non tanto e non soltanto quali utilità assistenziali, quanto piuttosto quali forme di investimento sociale verso quella “completa eliminazione delle cause che ostacolano per ogni individuo la normale ripresa e l’armonico sviluppo della sua esistenza” messa in risalto come fondamento stesso della professione a partire dal famoso convegno sui servizi sociali di Tremezzo nel 1946. Non meno importanti infine sono alcune parole chiave che, come messo bene in evidenza nel testo, rappresentano

l'essenza del nuovo modo di concepire gli aspetti dinamici del lavoro sociale: integrazione (istituzionale, gestionale, professionale e partecipativa), cooperazione (verticale e orizzontale), valutazione (di esito e di impatto), digitalizzazione (tra opportunità e rischi).

Quelle sopra richiamate costituiscono dunque le sfide che ci attendono nei prossimi anni, per le quali questo libro potrà costituire un chiaro e documentato punto di riferimento e di orientamento per studenti, accademici e professionisti.

ANGELO MARI

*docente di Programmazione e direzione amministrativa, LUMSA*

## INTRODUZIONE

L'esigenza di ripensare alla figura professionale del Supervisore e ai suoi compiti si presenta da tempo sotto la spinta di un adeguamento sia dei programmi formativi, sia delle figure professionali degli assistenti sociali in servizio.

La tematica — che fa riferimento per la sua parte storica ad un testo scritto circa 20 anni fa ma mai divulgato — inizia a delinearsi facendo riferimento alle prime esperienze di supervisione nel lavoro sociale, considerando la figura del supervisore dagli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso.

La riflessione sull'argomento si indirizza in tre direzioni.

La *prima*, di carattere storico, prenderà in considerazione — seppur sinteticamente — la funzione didattico — formativa del supervisore nel rapporto con gli allievi dei corsi di servizio sociale. Come avremo modo di porre in evidenza, questa forma di supervisione è stata l'unica a non aver subito interruzioni dai primi anni Cinquanta ad oggi<sup>(1)</sup>. Rispetto a questa figura, si è sentita inizialmente l'esigenza di una preparazione adeguata ai cambiamenti dei programmi formativi delle sedi di formazione, ai cambiamenti socio-istituzionali e allo sviluppo della competenza degli assistenti sociali sul territorio, all'esigenza di un maggior funzionamento dei rapporti tra centri di formazione e sedi operative per passare successivamente ad una situazione di stazionamento

---

(1) Convegno di Roma sulla Supervisione (L. 328/00).

della formazione universitaria che — negli ultimi 20 anni — sembra non porre più attenzione a questa specifica tematica. La prima parte del volume traccia proprio un sintetico quadro storico della supervisione didattica — formative, importante non soltanto per il suo intrinseco significato nella formazione degli allievi nelle scuole di servizio sociale prima e delle università dopo, ma anche perchè questo tipo di impegno professionale ha costituito la radice dello sviluppo della figura professionale del supervisore anche negli enti. Il contributo culturale e professionale sulla materia proveniente dal mondo statunitense, portato dall'AAI e dai vari esperti americani, fu infatti recepito dalle scuole di servizio sociale e modellato nelle nostre realtà istituzionali rispetto ad esigenze lavorative. I nuovi enti di servizio sociale, dopo la Guerra, avviarono un loro percorso di elaborazione della supervisione in funzione operativa. Di fatto, la matrice dei due percorsi è identica, ciò che cambia non è il metodo ma il fine.

Sempre sul piano storico, la *seconda* riflessione ha inoltre l'obiettivo di porre in evidenza la ragione d'essere di un supervisore — dirigente di servizio sociale volute e garantito dall'istituzione per i propri fini istituzionali, elemento ora garantito e riconosciuto dalla normativa statale<sup>(2)</sup>.

Supervisore che ha una precisa collocazione nella struttura dell'Ente e la cui funzione è stata caratterizzata sul piano tecnico e amministrativo. Come si potrà notare nel testo, in passato questa esperienza è stata limitata nel tempo e circoscritta ad un numero di enti specifici sorti nel dopoguerra. Tale riflessione ha lo scopo di portare in evidenza le possibili nuove funzioni di questa figura professionale e di sottolineare il valore che ad essa si può attribuire oggi viste le competenze degli assistenti sociali nell'ambito degli organismi territoriali, tenendo conto delle molteplicità e varietà degli indirizzi, delle politiche istituzionali e della loro organizzazione.

La complessità istituzionale è data chiaramente dal fatto che gli organismi locali (Comuni, ASL, distretti) hanno una molteplicità di competenze ma che devono comunque garantire il fine istituzionale, cioè il soddisfacimento della qualità di vita della collettività di riferimento. Ne consegue che gli interventi di settore (sociale, sanitario, scolastico...) devono essere ricondotti ad unità; a tale scopo, occorrono operatori

---

(2) Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-23 e legge di bilancio 2022.

preparati adeguatamente, occorrono competenze in grado di garantire i risultati delle azioni specifiche e di valutare le variabili che influenzano i risultati, allo scopo di correlare l'azione di settore con il fine generale dell'istituzione. Diversamente, l'intervento di settore non può essere riconosciuto in relazione al fine istituzionale.

Negli anni cinquanta — sessanta si rilevava uno stretto rapporto tra le funzioni esercitate dal supervisore e gli scopi istituzionali dell'Ente in cui operava.

L'obiettivo era proprio quello di formare operatori, a diversi livelli, in grado di garantire proprio il perseguimento dei fini sociali istituzionali, ritenendoli il passaggio essenziale per garantire i diritti dei cittadini. Oggi, pur tenendo conto delle mutate condizioni, riteniamo importante conoscere e valutare questo passato, capire quell'esperienza, pur breve, volute non soltanto per le esigenze di alcune istituzioni ma soprattutto per le necessità dell'utenza. Alcuni organismi scelsero la strada della supervisione professionale al proprio interno, assegnando alla figura del supervisore un ruolo non soltanto tecnico, ma attribuendo ad esso sia le funzioni prettamente di salvaguardia del lavoro, sia quelle amministrative. Questa scelta per le figure professionali dei supervisori interni al Sistema istituzionale, significò dover far fronte e rispondere a una molteplicità di funzioni, non soltanto metodologiche e tecniche, ma anche politiche. Questo status professionale dette ai supervisori un'autorità che li portò ad essere anelli di congiunzione di una molteplicità di rapporti interistituzionali e a costruirsi una propria specifica identità.

Nell'attuale complessità del Sistema dei servizi organizzati sul territorio, infatti, è necessario garantire il fine sociale dell'istituzione, la qualità del servizio alle persone, ai gruppi, alla comunità — intesa come utenza diretta e potenziale — oltre che interventi mirati e coordinati tra le varie forze. I processi di trasformazione economico — sociali e normative dell'ultimo ventennio hanno private lo stato della sua centralità nei riguardi delle Politiche Sociali, ma hanno favorite lo sviluppo di politiche territoriali fondate su nuove strutture di responsabilità, in settori ritenuti vitali per la comunità locale.

Si pone ora il problema di rivedere i vari livelli di responsabilità (tra cui quello del supervisore) nelle diverse realtà territoriali, riferite agli attuali pronunciamenti del Governo in merito alla tematica

della Supervisione considerate un livello essenziale tra le prestazioni da erogare.

Finalmente si è arrivati oggi ad avere un riconoscimento dallo Stato nei confronti della Supervisione.

Nel tener conto di questo, la *terza* riflessione pone l'accento sui possibili sviluppi organizzativi del lavoro professionale all'interno degli organi territoriali, sulle figure professionali che sono e che saranno chiamate a dare un contributo "politico" e tecnico alle realtà umane e sociali territoriali — anche grazie alle novità e agli strumenti normativi da poco in vigore —, in cooperazione con tutte le forze che operano nella comunità locale.

La Supervisione quindi — in quanto diretta al raggiungimento dei fini istituzionali, in quanto agita per rafforzare le corrette azioni da compiere, in quanto non garantisce solo la crescita professionale dell'operatore sociale ma lo sviluppo dell'ente territoriale — è non solo un'azione formativa ma una modalità di direzione del Servizio Sociale.

Ne consegue inoltre che proprio le sedi di formazione (in particolare quelle universitarie di Servizio Sociale) debbano essere garanti degli sviluppi previsti dal Ministero sulla specifica tematica della Supervisione e ne debbano coniugare i contenuti e svilupparne la riflessione nei loro programmi didattici e nell'offerta formativa.