

*Centro nazionale di documentazione  
ed analisi per l'infanzia  
e l'adolescenza*



*Orientamenti per progettare e costruire  
il Piano territoriale della L. 285/97*

**Istituto degli Innocenti  
Firenze**

# **Il calamaio e l'arcobaleno**


*Centro nazionale di documentazione  
ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza*

## **Il calamaio e l'arcobaleno**

*Orientamenti per progettare e costruire  
il Piano territoriale della L. 285/97*



**Istituto degli Innocenti  
Firenze  
Luglio 2000**



La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, in attuazione della convenzione stipulata con la Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza

*Comitato scientifico:* Alfredo Carlo Moro (Presidente)  
Valerio Belotti, Stefano Ricci

*Curatore scientifico:* Stefano Ricci

*Redazione:* Riccardo Poli, Eleonora Nesi, Erika Bernacchi, Alessandra Poli, Daniela Romanello

*Realizzazione CD-Rom:* Lino Esposito Vulgo

*Hanno scritto:*

Augusta Maria	Borghi	<i>Funzionaria assistente sociale, Regione Lombardia</i>
Daniela	Calzoni	<i>Psicologa psicoterapeuta, Brescia</i>
Annamaria	Carli Kalc	<i>Funzionaria, Regione Friuli-Venezia Giulia</i>
Francesco Maria	Chiodi	<i>Antropologo, consulente Comune di Roma</i>
Maria	Coscia	<i>Funzionaria, Regione Lazio</i>
Franco	Dalla Mura	<i>Avvocato amministrativista, Verona</i>
Ugo	De Ambrogio	<i>Sociologo valutatore, Milano</i>
Francesco	Depalo	<i>Assistente sociale, Bari</i>
Gabriella	Gabrielli	<i>Assistente sociale, Milano</i>
Marianna	Giordano	<i>Docente servizio sociale, Napoli</i>
Licia	Masi	<i>Funzionaria assistente sociale, Regione Sicilia</i>
Paolo	Onelli	<i>Dipartimento per gli affari sociali, Presidenza del consiglio dei ministri</i>
Anna Maria	Palaia	<i>Dipartimento per gli affari sociali, Presidenza del consiglio dei ministri</i>
Giovanni	Pensabene	<i>Assessore alle politiche sociali, Comune di Reggio Calabria</i>
Riccardo	Poli	<i>Pedagogista, Centro nazionale documentazione infanzia e adolescenza</i>
Stefano	Ricci	<i>Sociologo, Centro nazionale documentazione infanzia e adolescenza</i>
Franco	Vernò	<i>Esperto di politiche sociali e formatore, Milano</i>

*Progetto grafico e illustrazioni*  
Rauch Design

*Impaginazione*  
Silvia Pacchiarini



# Sommario

## 5 Presentazione

### IL QUADRO DI RIFERIMENTO

9 I L'impatto del primo triennio della legge 285/97 nelle politiche sociali

14 II Guida all'uso del manuale

### IL PERCORSO: LE FASI DEL PIANO

#### 23 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione

28 Idee

29 Norme

31 Metodi e tecniche

32 Dal primo triennio

33 Bibliografia

35 Esperienze

36 Taglio basso

#### 39 2. L'avvio della programmazione

42 Idee

43 Norme

44 Metodi e tecniche

46 Dal primo triennio

47 Bibliografia

48 Esperienze

49 Taglio basso

#### 51 3. L'ambito territoriale

54 Idee

55 Norme

56 Metodi e tecniche

57 Dal primo triennio

58 Bibliografia

59 Esperienze

60 Taglio basso

#### 63 4. I contenuti del piano territoriale

67 Idee

68 Norme

69 Metodi e tecniche

70 Dal primo triennio

71 Bibliografia

72 Esperienze

73 Taglio basso

#### 75 5. L'accordo di programma

79 Idee

80 Norme

82 Metodi e tecniche

84 Dal primo triennio

85 Bibliografia

86 Esperienze

87 Taglio basso



<b>89</b>	<b>6. I progetti</b>
93	Idee
95	Norme
96	Metodi e tecniche
98	Dal primo triennio
99	Bibliografia
100	Esperienze
101	Taglio basso
<b>103</b>	<b>7. I finanziamenti</b>
107	Idee
108	Norme
109	Metodi e tecniche
110	Dal primo triennio
111	Bibliografia
112	Esperienze
114	Taglio basso
<b>115</b>	<b>8. La gestione</b>
119	Idee
120	Norme
121	Metodi e tecniche
123	Dal primo triennio
124	Bibliografia
126	Esperienze
128	Taglio basso
<b>131</b>	<b>9. La documentazione</b>
135	Idee
137	Norme
139	Metodi e tecniche
141	Dal primo triennio
144	Bibliografia
146	Esperienze
148	Taglio basso
<b>149</b>	<b>10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione</b>
153	Idee
154	Norme
155	Metodi e tecniche
158	Dal primo triennio
160	Bibliografia
162	Esperienze
168	Taglio basso

#### APPENDICI

<b>173</b>	<b>A. La formazione</b>
<b>176</b>	<b>B. Il sostegno alla progettazione e alla gestione</b>
<b>178</b>	<b>C. Legge 285/97</b>
<b>182</b>	<b>Glossario</b>
<b>192</b>	<b>Indici</b>

# Presentazione



*La legge n. 285 del 1997 è una legge di grande rilievo, perché ha saputo suscitare una grande mobilitazione di energie per promuovere diritti e opportunità a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e per realizzare, conseguentemente, migliori condizioni di esistenza di coloro che si affacciano alla vita.*

*Nella prima fase della sua attuazione il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, promosso dal Dipartimento affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri, ha redatto e pubblicato un "manuale", con il quale si è cercato di sostenere concretamente l'attuazione della legge prestando attenzione ad una molteplicità di aspetti. Sono state illustrate le finalità generali e gli obiettivi della legge, offerti dei suggerimenti metodologici e indicate alcune piste di lavoro per l'elaborazione e gestione sia dei progetti che delle varie tipologie d'intervento, pertinenti ai diversi ambiti indicati dalla legge.*

*Questa prima pubblicazione di accompagnamento alla realizzazione della legge, edita nel 1998, ha avuto un'ampia diffusione sull'intero territorio nazionale e le continue richieste hanno imposto di stamparne una seconda edizione (raggiungendo, complessivamente, le 35.000 copie).*

*Questo testo ha contribuito non solo, o non tanto, a realizzare condizioni migliori di vita per i cittadini più piccoli, ma anche a sviluppare una nuova cultura della progettazione sul territorio e una nuova cultura dell'integrazione tra istituzioni diverse, tra queste e le risorse della società civile. Questo ha permesso di realizzare nel nostro Paese una forte innovazione nelle modalità di sviluppo delle politiche di sostegno al cittadino, affinché possa trovare risposta alle sue esigenze e soddisfazione dei suoi bisogni fondamentali di crescita umana.*

*Siamo stati perciò incoraggiati a proseguire in questa azione a favore dell'applicazione della legge n. 285/97, predisponendo e realizzando un secondo strumento di lavoro – che non sostituisce, ma si affianca al primo – orientato in modo specifico ad agevolare e sostenere una programmazione in sede locale, che risponda ad una logica e ad una metodologia di progettazione e gestione integrata dei diversi interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza. Nel realizzare questa pubblicazione si è cercato di utilizzare lo stesso metodo di "progettazione partecipata" proposto per l'applicazione della legge 285/97.*

*Il nostro auspicio è che anche questo secondo strumento di lavoro possa rivelarsi proficuo nel far proseguire e qualificare ulteriormente il comune sforzo – che ha già dato molti esiti estremamente positivi – per migliorare le condizioni di vita dei nostri ragazzi e per facilitare il loro faticoso itinerario di crescita dalla dipendenza alla libertà.*

*Il Presidente  
del Centro nazionale di documentazione e analisi  
per l'infanzia e l'adolescenza  
Prof. Alfredo Carlo Moro*









## I - L'impatto del primo triennio della legge 285/97 nelle politiche sociali

### 1.1 Premessa

L'Italia è un Paese demograficamente vecchio. Pur registrando i primi accenni di un cambiamento di tendenza, le cifre parlano chiaro: in Italia, i bambini sotto ai 14 anni costituiscono il 14,6% della popolazione contro il 17,3% nell'Unione europea, mentre la quota degli *under 18* è inferiore di quattro punti percentuali a quella dell'Europa che si assesta sul 21%.

Questa situazione viene denunciata da anni con toni più o meno preoccupati, accompagnando l'inesorabilità delle cifre con proposte e ricette diverse, non sempre credibili e opportune. Su un fatto, tuttavia, convengono più analisi: la risposta che la società degli adulti dà alla diminuzione delle nascite è spesso condensata in politiche esclusivamente di protezione e in atteggiamenti derivati da un modello di società definito di "individualismo familista".

La legge 285/97 muove da un'attenta considerazione di questo contesto sociale e culturale e delle condizioni che contribuiscono a determinarlo. Essa rappresenta un serio e organico tentativo di dare vita a politiche e prassi direttamente e indirettamente rivolte all'infanzia e all'adolescenza, atte a integrare, con pieno diritto (ed esercizio) di cittadinanza, questo trascurato segmento di popolazione nel contesto di comunità locali capaci di sviluppare pratiche di riconoscimento e accoglienza e di dare a ogni loro membro sempre nuove opportunità di sviluppo.

La legge sollecita e sostiene in ogni angolo del territorio nazionale una progettualità comunitaria di promozione del benessere dei più piccoli nel contesto del miglioramento delle condizioni di vita dell'intera comunità. L'obiettivo è quello di riconoscere i cittadini minori di età come soggetti tra soggetti, assicurando loro una quotidianità fatta di attenzione e di rapporti che, per essere davvero tale, deve collegare e coinvolgere attivamente tutti i diversi attori della comunità locale.

Questa sollecitudine verso un'attenzione continua, generalizzata, fattiva nei confronti dei più piccoli per sviluppare relazioni che aiutino i bambini e gli adolescenti nella crescita e nelle loro prospettive di realizzazione personale, non è cosa da poco soprattutto se si considera che l'attenzione dei mezzi di comunicazione, quando si tratta di infanzia e adolescenza, si concentra quasi esclusivamente sui casi, peraltro reali, di violenza e maltrattamento, amplificandoli: di bambini ci si occupa solo in quanto – e, quindi, quando – sono rappresentabili come vittime, rinfocolando così un immaginario collettivo che ormai associa queste fasce d'età unicamente a condizioni di vulnerabilità, rischio e pericolo.

Non si può e non si deve certo minimizzare l'esistenza di situazioni di difficoltà e sofferenza che condizionano negativamente lo sviluppo di tante bambine e bambini, ragazze e ragazzi; occorre però dar vita a interventi seri e adeguati che migliorino complessivamente le condizioni di vita di tutti i bambini, iniziando a porre attenzione ai più piccoli nella "normalità" della loro vita.

È davvero il caso, dunque, di riflettere sui rischi che derivano dalla riduzione delle politiche per l'infanzia a politiche che interpellano solo gli specialisti del settore. Uno dei rischi insiti in questa riduzione è quello di una sostanziale esclusione delle famiglie, dei bambini e dei ragazzi da processi di partecipazione e di costruzione "a più teste e a più mani" di quanto si ritiene utile, necessario o anche desiderabile e possibile.



Ridurre le politiche e gli interventi per l'infanzia ad "affar di tecnici" significa continuare a operare una cesura netta e insuperabile tra il "Paese reale" e il "Paese delle istituzioni e delle professioni", che non riesce a comunicare con i cittadini.

La legge 285/97 intende favorire il superamento di questa situazione e offre occasioni concrete per farlo. A tre anni dalla sua promulgazione, è fondamentale evitare che le polemiche politico-istituzionali travolgano quanto di positivo si è costruito in questo periodo e occorre rilanciarne con forza l'applicazione.

Analizzando l'impatto che essa ha avuto sulle politiche sociali nel suo primo triennio di applicazione, si possono individuare alcuni elementi qualificanti (diffusione, qualità, integrazione) che dovrebbero ispirare lo sforzo progettuale del secondo triennio, contribuendo a rafforzare le politiche sociali a livello locale.

## 1.2 La diffusione

Per poter presentare, a livello sia regionale che sovracomunale e comunale, piani di intervento concretamente orientati a raggiungere tutti, è di fondamentale importanza analizzare nel dettaglio l'impatto della legge nel primo triennio di applicazione e capire quanti e quali microterritori, quante e quali persone, siano rimasti esclusi dalle sue azioni. L'intervento pubblico, per sua natura, dovrebbe considerare la generalità dei cittadini accogliendone, nel contempo, le specificità. Questo obiettivo è raggiungibile solo se le istituzioni attivano percorsi di conoscenza diretta della vita concreta dei cittadini, nonché forme di consultazione per capire i bisogni emergenti e le risorse presenti.

I piani territoriali previsti della legge 285/97 se, da un lato, vogliono essere espressione dei singoli territori, dall'altro possono costituire l'occasione per riformulare il concetto stesso di territorio. Nell'idea di territorio, troppo spesso coincidente con quella di area geografica sottoposta alla competenza amministrativa delle istituzioni o con quella di bacino d'utenza dei servizi, è necessario ricomprendere il concetto di comunità civile, e, quindi, le persone e i luoghi in cui queste vivono, si incontrano, lavorano, giocano, crescono. In caso contrario, si corre il rischio di riprodurre gli interventi di sempre, limitandoli nei luoghi a ciò deputati, facendo ricorso ai soliti soggetti e utilizzando le consuete metodologie senza però entrare mai nel vivo del territorio.

La legge 285/97 esprime potenzialità e risorse che consentono di segnare una "discontinuità positiva" offrendo occasioni, servizi e interventi per migliorare le condizioni di vita reali delle persone più piccole nella loro quotidianità. Non ci sono, infatti, territori che non abbiano scuole, ospedali, giardini, spazi pubblici, abitazioni, strade o piazze, e questi sono i "luoghi" di applicazione di questa legge. Con serenità e serietà bisogna chiedersi perché proprio questi luoghi non siano stati privilegiati nel primo triennio e, soprattutto, bisogna recuperare quelle prospettive di senso che permettono di colmare questo vuoto.

I territori che in questi anni hanno "preso sul serio le cose dei piccoli" già ora ne traggono benefici, e ancor di più ne trarranno in futuro, non solo per le opportunità che vanno realizzando, ma anche, e soprattutto, per le relazioni che sono riusciti a tessere tra istituzioni, servizi e "mondi vitali" di riferimento dei cittadini. Restano, per contro, territori nei quali queste propulsive forme di incontro non hanno avuto



luogo e, tra questi, anche alcuni drammaticamente noti per le condizioni difficili in cui vivono i bambini e gli adolescenti.

Accanto alla documentazione e all'analisi di quanto fatto fino ad ora per favorire, da una parte, la diffusione delle conoscenze e, dall'altra, adeguati processi di monitoraggio, verifica e riprogettazione, si pone il problema dell'informazione dell'opinione pubblica sulle azioni avviate e sulle condizioni di accesso. Alcuni interventi, come ad esempio l'apertura di una casa famiglia, pur richiedendo sempre una comunicazione agli operatori sociali e alle istituzioni, possono non essere oggetto di una informazione diretta dei cittadini, ma se le istituzioni che governano il piano territoriale non trovano le ragioni per informare i cittadini circa le azioni programmate, è lecito chiedersi quanto tale piano sia realmente finalizzato a dare risposte adeguate a bisogni riscontrati e a promuovere lo sviluppo della comunità e quanto segua, invece, logiche diverse.

I cittadini, e *in primis* i bambini, hanno diritto a essere informati di ciò che li riguarda direttamente: senza l'informazione nessuna relazione successiva e, meno che mai, processi di reale partecipazione sono realizzabili.

### 1.3 La qualità

Nell'ambito dei servizi per l'infanzia ha senso parlare di qualità a patto di considerare anche la dimensione politica e istituzionale poiché non basta la validità di singoli servizi a garantire politiche di qualità, ma è il "sistema" complessivo che deve qualificarsi. Il primo triennio di applicazione della legge 285/97 ha visto, in molti casi, lo sviluppo di servizi e interventi di un certo livello, mentre la qualità delle politiche locali per l'infanzia (cioè dei piani territoriali) complessivamente non è stata alta. Le modalità di attuazione della legge 285/97 non hanno sempre raccolto le sollecitazioni della stessa verso articolati percorsi di qualità globale. Con gli esempi che seguono non si vuole "puntare il dito" su qualcuno, ma evidenziare incongruenze che possono vanificare il senso stesso della legge e le innovazioni qualitative che essa ha inteso proporre e sostenere:

- disattendendo il senso della legge, e la condanna all'irrelevanza e all'inefficacia, il Comune che, dopo aver effettuato tutte le consultazioni previste per la progettazione degli interventi e assunto tutte le intese necessarie all'integrazione delle azioni, dà luogo a una delibera di Giunta che licenzia un piano completamente in contrasto con tutta la fase concertativa;
- lo stesso si può dire di un ambito territoriale sovracomunale che si limiti a una ripartizione minuta della quota di fondo, suddividendola in "quote campanile" del valore di tre, otto o dieci milioni di lire, senza che si possano così attivare servizi in grado di interessare la popolazione minorile residente in più di uno dei comuni di cui si compone l'ambito;
- la scelta di costruire un piano territoriale assemblando semplicemente servizi già attivati prima dell'emanazione della legge 285/97, sostituendo e non aggiungendo le risorse della legge a quelle già disponibili, è sicuramente un atto a danno dei cittadini;
- la mancata previsione, tra le azioni del piano territoriale, di un'articolata azione di verifica e di monitoraggio delle ricadute degli interventi non risponde alla logica di ricerca della qualità promossa dalla legge.



Secondo la legge 285/97, qualità significa anche sviluppare davvero all'interno di ogni ambito territoriale una programmazione intersettoriale del piano e ricercare le connessioni e le integrazioni con la programmazione regionale, nonché garantire, accanto alla necessaria cabina di regia tecnica e politica, una piena copertura amministrativa (interna o esterna) per la gestione dei flussi di spesa e delle relazioni contrattuali.

La qualità espressa dai singoli servizi, dai vari interventi realizzati, dalle molteplici azioni promosse, acquista senso profondo solo all'interno di un disegno congruente e di ampio respiro: la formazione di chi opera; la scelta dei luoghi in cui intervenire con o per le bambine e i bambini; la ricerca della partecipazione dei cittadini di età minore alle iniziative anche in fase di progettazione; la capacità di coinvolgere e non marginalizzare i genitori; la capacità dei progetti di produrre relazioni positive, sono tutti elementi necessari, ma non sufficienti, a garantire la "riuscita" della legge 285/97. E la legge "riesce" nella misura in cui tutti i soggetti della comunità locale riescono a "farla propria".

Forme differenti della stessa responsabilità competono, dunque, alle organizzazioni della società, alle amministrazioni pubbliche, ai singoli operatori. Un progetto, un piano, per quanto formalmente ben fatti, hanno poco valore, nello spirito di ogni politica rispettosa della dignità dei cittadini, se non riescono a coinvolgere tutti questi soggetti in quello che può essere definito un processo di scrittura collettiva, non solo a tavolino, della storia di un territorio.

#### 1.4 L'integrazione

La legge 285/97 intende dare luogo ad "addizioni", non a "sottrazioni" e sul piano delle risorse auspica ulteriori investimenti di provenienza comunale, regionale ed europea. Le azioni della legge, infatti, si caratterizzano per l'integrazione tra soggetti, intenti, servizi così da trasformare logiche settoriali in prospettive più ampie e interventi limitati in azioni sinergiche ad ampio spettro. La legge offre larghi spazi all'intreccio progettuale e operativo con le altre politiche sociali: le politiche giovanili e per l'occupazione dei giovani e delle donne, di integrazione degli stranieri, di lotta alla tossicodipendenza, per le persone disabili, per la valorizzazione delle persone anziane; le politiche per l'ambiente, per le infrastrutture e la sostenibilità dell'ambiente urbano; le politiche di regolazione dei rapporti di lavoro; le politiche per la promozione dello sport, della formazione scolastica ed extrascolastica; le politiche per la sicurezza e di contrasto di ogni forma di violenza e sfruttamento; le politiche per la promozione dell'esercizio della genitorialità, i servizi di cura e alla persona.

Partendo dal presupposto che le condizioni dell'infanzia siano indice della qualità delle relazioni e della vita sociale nella sua globalità, si può meglio comprendere quanto l'infanzia costituisca il terreno di elezione per l'integrazione delle politiche sociali e delle risorse ad esse destinate.

Le possibilità di sviluppo personale offerte a ogni bambino, inoltre, sono alla base delle sue successive relazioni di adulto, della sua capacità di declinare la dimensione della cittadinanza attraverso atti di libertà, di tolleranza, di rispetto della legalità, di solidarietà, di impegno fattivo. La quantità di risorse da destinare a politiche di riparazione o di inclusione sociale in età giovanile e adulta è inversamente proporzionale a



quella investita preventivamente per migliorare le condizioni delle madri, dei padri e dei soggetti in crescita.

Ciò nonostante, non solo per ragioni amministrative, le politiche sociali faticano a integrare maggiormente le risorse e soprattutto le azioni, e a privilegiare scelte che, mentre garantiscono condizioni di vita migliori per l'infanzia e l'adolescenza, tutelano l'intera comunità sociale.

Per promuovere la qualità della vita di bambini e ragazzi e, con la loro, quella di tutti, non occorre tanto innalzare il livello dei finanziamenti erogati, quanto sviluppare la logica delle azioni comuni, favorendo la condivisione degli obiettivi di fondo e la capacità di collaborare.

Con il nuovo triennio di finanziamento della legge si apre un'altra grande occasione per proseguire con maggiore decisione lungo la strada dell'integrazione.

## 1.5 Conclusioni

La legge 285/97 ha dato un nuovo e peculiare impulso a pensare e realizzare politiche e servizi per l'infanzia in tutto il Paese. È un grande risultato, ma l'enfasi sui risultati raggiunti non appaga fino in fondo tre categorie di persone: i perfezionisti, gli idealisti e i bambini. Dell'opinione delle prime due si può anche non tenere conto, ma non così per quanto riguarda i bambini e quanti sulla "285 dei bambini" hanno scommesso se stessi e la propria credibilità.

Nonostante le difficoltà presenti, considerare il cammino già percorso infonde fiducia. La certezza delle risorse economiche per gli anni a venire (312 miliardi di lire all'anno a decorrere dal 2000), rappresenta un elemento di grande stabilità che consente respiro e qualità alle politiche. Altri elementi di tranquillità derivano dalla constatazione della correttezza riscontrata sino ad ora nei rapporti tra Stato, Regioni e città e dall'attenzione, dimostrata da tutti, agli obiettivi concreti e ai destinatari della legge, superando gli interessi di parte.

L'inizio del nuovo triennio di applicazione della legge 285/97 coincide con l'emanazione del Piano d'azione biennale previsto dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*. Nel Piano d'azione sono indicate priorità che possono utilmente essere considerate in sede di elaborazione dei piani di intervento. Sono indicazioni frutto di un lungo lavoro tecnico, governativo e parlamentare, di rilettura critica della situazione dell'infanzia e dell'adolescenza e degli interventi attuati.

Dal Piano emerge un rinnovato invito ad abbandonare modelli di intervento d'emergenza a favore di politiche locali che facilitino positive condizioni di crescita e che coinvolgano amministrazioni, servizi, terzo settore e cittadini in percorsi di attenzione all'infanzia e all'adolescenza nel contesto di una più ampia crescita dell'intera comunità locale.

La prima occasione di confronto, cui tutti sono chiamati a partecipare, sarà la Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza in programma il prossimo anno. Il 2001, anno in cui si terrà a New York il vertice mondiale sull'infanzia, rappresenterà inoltre un altro importante periodo in cui confronto e collaborazione dovranno più decisamente superare i confini nazionali per aprirsi a una prospettiva di mondialità.

## II - Guida all'uso del manuale

### 2.1 Le motivazioni e gli obiettivi

Le motivazioni di un secondo manuale per la progettazione nell'ambito della legge 285/97 emergono dalla necessità di far proseguire e qualificare ulteriormente l'azione di miglioramento della qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia avviata con i progetti partiti nel primo triennio.

Secondo molti osservatori, interni ed esterni alla legge 285/97, l'innovazione maggiore della legge è la logica progettuale innescata o rafforzata nei territori:

«L'innovazione si misura sulla capacità di ideare e definire un preciso processo progettuale ove si riconoscono e valorizzano ruoli e competenze di ogni singolo attore coinvolto, ove si innesca un meccanismo decisionale che permetta non solo ad alcuni di essere protagonista, ma che offra la possibilità a ciascuno dei soggetti coinvolti, ed in particolare ai “destinatari” dell'attività progettuale, di potere esprimere la propria valutazione. Come viene ribadito da molte relazioni delle Regioni, l'elemento di maggiore innovazione in questa prima fase di attuazione della legge 285/97 non sta tanto nelle “cose” che si vogliono fare quanto nelle relazioni tra i soggetti». (*Relazione 1999 al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97*).

Gli obiettivi generali di questo manuale scaturiscono proprio dall'analisi dei primi risultati del processo di progettazione avviato nell'estate del 1998 ed evidenziati dalla Relazione 1999 al Parlamento.

Per affrontare questo nuovo triennio di attuazione della legge è stato predisposto uno strumento di sostegno alla progettazione che risponda a una logica e a una metodologia di piano.

In questo quadro gli obiettivi specifici si delineano nel:

- fornire ai soggetti, istituzionali e non, coinvolti nella riprogettazione della legge 285/97 un contributo di sostegno che, mantenendo come riferimento le indicazioni sugli interventi possibili nell'ambito della legge e raccogliendo le indicazioni progettuali contenute nel primo manuale di orientamento, permetta di costruire un piano territoriale secondo la logica della costruzione partecipata del progetto;
- offrire un concreto strumento di integrazione operativa che copra tutte le fasi del piano territoriale favorendo la progettazione condivisa e la gestione partecipata dei progetti esecutivi e degli interventi;
- contribuire alla crescita della cultura della progettazione (e quindi della documentazione e del monitoraggio dei progetti) negli amministratori, negli operatori del pubblico e del privato sociale e nei volontari, al fine di qualificare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel senso della territorializzazione, del raccordo e dell'integrazione tra istituzioni, servizi e interventi diversi, dell'ascolto e della centralità dei minori, soggetti di diritti;
- suggerire piste di ricerca innovative nella progettazione, sostenute da un modello di riferimento non univoco ma unitario e costruito da moduli integrati che collegano dimensioni teoriche, approfondimenti culturali, strumentazioni tecniche e metodologiche, esperienze concrete già realizzate, operative, possibili.



## 2.2 L'idea

Non si poteva fare un “altro” manuale sulla legge 285/97, per il finanziamento del secondo triennio della legge, bisognava fare un “nuovo” manuale!

L'immagine che vuole evocare il manuale è quella dell'arcobaleno perché richiama almeno tre significati: l'arcobaleno è formato da molti colori che si mantengono distinti anche se sono contigui e costituiscono un'unità (e i colori diversi sono i molteplici aspetti che entrano in una logica e in una metodologia di piano); è un ponte che può unire il mondo degli adulti con quello dei bambini e dei ragazzi; è un segno di speranza, speranza che si possa costruire qualcosa insieme per conoscere e, quindi, agire meglio.

E poi l'arcobaleno è un po' magico, esiste e non esiste, si attraversa e si percorre con lo sguardo e l'immaginazione, evoca immagini colorate, allegre e fa trovare un tesoro a chi si impegna nella ricerca. Perché l'applicazione di una legge per l'infanzia e l'adolescenza non può passare anche attraverso il gioco?

Un nuovo manuale che, in continuità con l'approfondimento culturale sugli interventi possibili per l'infanzia e l'adolescenza del primo manuale, si proponga di contribuire a diffondere la logica della progettazione, della programmazione, di un piano pensato per il territorio, corre i rischi dello schematismo, della genericità, del formulario buono sempre e ovunque.

La sfida che è stata raccolta è quella di fare una sintesi tra teorie (diverse, magari complesse, di ampio respiro) e prassi (dignitose, consapevoli, modeste, varie, comunque genuine e piene di umanità), un segno che cerca di essere efficace, che vuole cioè esprimere il realizzabile, senza peraltro avere pretesa alcuna di infallibilità o l'ambizione di indicare “la” strada (certa e unica), e nasce semplicemente dal desiderio di costruire uno strumento che offra informazioni e nozioni da trasformare in conoscenza, così da dare voce al reale e al realizzabile.

## 2.3 Metodologia di produzione del manuale... e dell'“ipermanuale”

Il percorso dell'elaborazione del testo ha seguito una metodologia che ha cercato di essere coerente con i principi ispiratori e le indicazioni che vengono date nel manuale stesso.

È stata individuata un'*équipe* redazionale variegata (composta da persone con competenze, professionalità e ruoli diversi – dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza al Dipartimento per gli affari sociali, da esperti a funzionari regionali e comunali al terzo settore) che ha cercato di affiatarsi attorno all'idea del manuale. Le persone del gruppo non rappresentavano le istituzioni o le organizzazioni di appartenenza, ma, partendo dalle conoscenze e dalle esperienze accumulate, hanno cominciato a costruire un “piano” del manuale con diverse responsabilità nell'ambito del progetto. Nella ricerca di questa coerenza metodologica le fasi individuate sono analoghe a quelle prospettate nel manuale per la costruzione del piano territoriale di intervento sulla legge 285/97:

- il confronto e l'accordo sugli obiettivi e sull'idea del manuale;
- l'incontro progettuale con l'approfondimento e l'individuazione dei contenuti specifici e dei contributi possibili;





- la divisione dei compiti e il lavoro individuale e a gruppi per la stesura dei contributi;
- la raccolta dei contributi, la costruzione partecipata, la correzione comune;
- la stesura definitiva, l'impostazione grafica.

In sede di gruppo redazionale è stata valutata l'opportunità e la possibilità di integrare il manuale cartaceo con un CD-Rom. Uno strumento oggetto che non fosse la semplice riproposizione informatica del testo su carta, ma che sfruttasse le possibilità del computer e facesse cogliere meglio l'interconnessione tra fasi e approfondimenti, tra materiali e parole; uno strumento più articolato e completo, fatto di testi collegati tra loro da una logica trasversale e interdisciplinare, capace cioè di organizzare contemporaneamente il testo scritto, l'immagine e, ove possibile, il suono e il movimento.

## 2.4 I contenuti

L'impostazione generale del testo è quella di un libro con un filo conduttore rappresentato dal "percorso", cioè da tutte le fasi del piano territoriale (su fondo bianco, la sintesi dei sette colori dell'arcobaleno), su cui si innestano gli approfondimenti tematici (i sette colori) che sviluppano, dal proprio punto di vista, aspetti particolari di quella specifica fase.

In questo modo si determinano anche altri percorsi, uno per ogni colore, che possono essere anche letti uno di seguito all'altro, in maniera svincolata dalle fasi del piano. Anche graficamente è stata cercata una forma che tenesse insieme il percorso generale, i percorsi dei colori, le fasi nella loro unitarietà e concatenazione.

### 2.4.1 Il percorso

Nel percorso si sono identificate le "fasi del piano" cercando di coniugare il nodo critico del doppio livello della progettazione e gestione: da una parte, quello del piano territoriale, fatto di approccio unitario, di idee base che si sviluppano nella partecipazione al piano stesso dei vari soggetti, istituzionali e non, e della popolazione tutta, con particolare attenzione ai minori; dall'altra, quello dei progetti esecutivi che devono mantenere una vita autonoma (nel senso che ogni progetto ha, a sua volta, le sue fasi e le sue modalità di sviluppo, gestione, documentazione e verifica), ma che devono scaturire dal piano (e non viceversa) ed essere coerenti tra loro e con esso, seguendo percorsi di progettazione integrata, sociale, educativa, sanitaria (con l'eventuale piano di zona, con il piano regionale socioassistenziale e il piano sanitario regionale, il piano regionale di sviluppo ecc.).

Per questi motivi le fasi sviluppate nel percorso:

- individuano le due direttrici generali di riferimento, da un lato negli indirizzi e nelle priorità specifiche per la nuova programmazione, dall'altro nella contestualizzazione dell'avvio del processo di programmazione;
- sottolineano la centralità dell'ambito territoriale, dell'accordo di programma, della metodologia e dei contenuti di piano;
- sviluppano anche le dimensioni di costruzione e realizzazione dei singoli progetti mantenendo uno stretto collegamento con il piano.



#### 2.4.2 Gli approfondimenti

Gli approfondimenti rappresentano le indispensabili integrazioni delle fasi della costruzione-gestione del piano territoriale (e dei singoli progetti esecutivi), hanno una loro logica interna e un filo colorato che li distingue, ma che li collega tra di loro.

Sembra opportuno esplicitare i contenuti previsti per ciascun “colore”:

- Idee (rosso): sono approfondimenti culturali che, centrati sulla legge 285/97, cercano di sviluppare un pensiero coerente rispetto alla progettazione sociale, al *welfare*, al territorio, alla burocrazia, all’organizzazione dei servizi, alla documentazione-monitoraggio-valutazione.
- Norme (arancio): sono approfondimenti di tipo legislativo e normativo, in senso lato, collegati alla legge 285/97: dalla legge ai suoi collegati, dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l’infanzia e dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia*, al Piano di azione del Governo, dalla Convenzione Onu per l’infanzia alle leggi regionali, agli strumenti legislativi per la gestione dei progetti previsti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, *Nuovo ordinamento delle autonomie locali*, e dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, ma anche dalle ultime riforme che intendono migliorare l’organizzazione amministrativa ai diversi livelli.
- Metodi e tecniche (giallo): vengono presentati spunti, strumenti e materiali per gestire le diverse fasi del piano e dei progetti. I settori possono essere anche molto diversi fra loro, ma si è cercato di esprimere, e aiutare, la concretezza della progettazione ai diversi livelli del piano territoriale.
- Dal primo triennio (verde): la nuova programmazione territoriale della legge si innesta su una storia già iniziata, di cui occorre fare memoria e tesoro per confermare e sviluppare gli aspetti positivi emersi nel primo triennio di attuazione e per mettere in guardia da rischi e pericoli in questa seconda fase, evidenziando le dimensioni negative rilevate nella prima attivazione.
- Bibliografia (azzurro): è una breve sezione in cui, sempre per ogni fase del percorso si raccolgono le indicazioni bibliografiche relative ai diversi approfondimenti.
- Esperienze (indaco): nella prima attuazione della legge 285/97 le Regioni, le 15 città riservatarie (individuate dalla legge stessa) e gli ambiti territoriali hanno maturato esperienze che possono essere utili a tutti per la nuova programmazione. Nell’approfondimento si tengono insieme le due anime dell’azione sociale: quella “calda” della narrazione dei diversi soggetti coinvolti nella programmazione della legge e quella “fredda”, ma ugualmente utile, dell’analisi di tendenze ed esperienze rilevate nelle diverse fasi della progettazione.
- Taglio basso (ad altezza di bambino) (viola): è una sezione che vuole proporre la centralità dei bambini e dei ragazzi nella legge 285/97 “guardando con gli occhi di bambino” tutte le fasi del percorso di progettazione del piano. Si cerca di individuare l’impatto possibile di quell’evento sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza e di cogliere il modo di sviluppare quella fase che rispetta meglio le esigenze e i diritti dei bambini.



### 2.4.3 Appendici, jolly box, il gioco, il glossario e gli indici

Oltre gli approfondimenti ci sono altri elementi che “condiscono” il manuale.

- Le “appendici” non sono un’aggiunta opzionale al manuale ma sviluppano, anche se in maniera sintetica, due dimensioni trasversali e assolutamente decisive per la efficace applicazione della legge 285/97: la formazione, che riguarda tutti i livelli operativi della legge (da quello interregionale a quello del singolo intervento) e il sostegno alla progettazione (anch’esso distribuito, con finalità e modalità diverse, per tutto il percorso della legge).
- Jolly box: è a “tema libero o quasi”; cerca di colmare un vuoto per capire meglio una fase o coglie un aspetto molto particolare che difficilmente poteva essere catalogato tra i colori.
- Gioco: per ogni fase del percorso del piano c’è una “proposta di gioco” che non è una provocazione, ma indica un efficace strumento di apprendimento e di azione sulla realtà e suggerisce di percorrere strade nuove per una reale “progettazione partecipata”.
- Glossario: anche nell’altro manuale c’era un glossario; quello presentato in questa edizione lo integra e lo completa nell’intenzione di aiutare tutto il Paese a parlare un linguaggio comune nel campo dei servizi sociali, educativi, sanitari per l’infanzia e l’adolescenza.
- Indici: quelli proposti per questo manuale, ancor più che in quello precedente, assumono una rilevanza centrale per favorire una lettura sequenziale e una trasversale dei molti contributi presenti.

## 2.5 Leggere il manuale

Nei singoli collaboratori e nel gruppo redazionale si ha piena coscienza dei propri limiti e delle carenze che si possono rilevare nel testo rispetto alla complessità delle questioni poste dall’applicazione della legge 285/97 e delle problematiche collegate alla progettazione sociale integrata in un territorio. D’altra parte è stato già affermato che non si ha la presunzione di aver prodotto “il” manuale della legge 285/97, però si ha consapevolezza dell’importanza dei temi presentati e dello sforzo compiuto per offrire uno strumento operativo valido, di lettura e non solo.

Diversi sono i modi e i piani di lettura del manuale:

- Seguendo l’ordine delle pagine si può apprezzare la linearità sequenziale che permette la conoscenza e l’approfondimento per ogni singola fase del percorso di progettazione del piano territoriale. Il lettore non troverà riferimenti diretti ed espliciti alla propria situazione territoriale o le risposte alle “domande più frequenti” perché il periodo di prima applicazione della legge ha determinato, coerentemente con lo spirito della normativa stessa, una situazione molto variegata “tra” e “nelle” Regioni in cui è stata applicata. In questa prospettiva la lettura “lineare” accompagna in uno dei percorsi possibili per la costruzione e la gestione del piano territoriale: non una teoria di piano, ma neanche un’esemplificazione, per non banalizzare, o la presentazione delle “migliori pratiche”, per non creare modelli.



- Scorrendo l'indice di ogni colore si utilizza l'approccio "tematico". Si colgono le diverse implicazioni di uno specifico punto di vista, di una dimensione importante nella costruzione e nella gestione del piano e dei progetti. Lo sguardo d'insieme è fondamentale perché sono indispensabili le idee, i riferimenti normativi, i metodi e le tecniche, l'analisi della letteratura, la memoria del passato e del presente, l'attenzione al protagonismo dei destinatari; ma ognuna di queste angolature del piano è una porta verso altri luoghi, altri mondi, altre possibili piste di ricerca da seguire ed esplorare.
- Cogliendo l'organizzazione "reticolare" delle unità testuali è possibile saltare da un punto all'altro del manuale, costruendo un proprio itinerario di lettura che risponda meglio alle esigenze personali e del territorio. L'impianto del manuale, il formato a "quaderno di lavoro" e i colori vorrebbero rendere minima la distinzione autore/lettore favorendo un ruolo da protagonista per il fruitore del manuale e dell'ipermanuale. Le competenze specifiche e le professionalità dei singoli autori si sono fuse in un prodotto unitario ma non univoco in cui è possibile distinguere i tratti distintivi di ognuno, e che vale per la sua globalità, in cui "l'intero è maggiore della somma delle parti".

Se si supera la possibile diffidenza verso un testo a più dimensioni, il manuale può diventare uno strumento di conoscenza e di supporto utilizzabile in maniera specifica per la programmazione della legge 285/97 e in sintonia con quel "nuovo e antico" approccio di politiche sociali di attenzione globale al territorio per un'azione integrata tra settori di intervento, ruoli istituzionali, soggetti diversi ecc.

## 2.6 Usare il manuale

Nel primo manuale era esplicitato che «gli interventi presentati non sono esaustivi del possibile e che diverse indicazioni non hanno funzioni prescrittive». Purtroppo in più di un piano territoriale e in più di un progetto esecutivo sono stati ritrovati brani interi del manuale riproposti esattamente come erano stati scritti, senza che, al contrario di quanto raccomandato, i contributi venissero inseriti in un contesto territoriale e in una storia specifici.

Questa indicazione metodologica è ancora più vera per questo manuale di orientamento alla progettazione della legge 285/97.

Non è un ricettario, non è un formulario, non indica delle regole fisse, standard, ma individua alcuni elementi indispensabili in una prospettiva di piano. Suggerisce un percorso di progettazione partecipata, offre dei riferimenti culturali, normativi, bibliografici, d'esperienza che possono aiutare gli ambiti territoriali e le città riservatarie a dare continuità all'attuazione della legge.

Si suggeriscono due usi del manuale: culturale e operativo.

L'uso culturale non evochi inutili confronti teorici a tavolino, ma stimoli la consapevolezza, individuale e collettiva, che la costruzione e la realizzazione di un piano territoriale di intervento non è solo un'operazione politico-tecnico-finanziario-amministrativa ma anche, se vuole determinare un positivo impatto sulla qualità di vita della comunità sociale, deve essere in primo luogo un'azione culturale ad ampio raggio. Quindi la lettura del manuale può e deve essere individuale, collettiva, trasversale,



socializzata. Le idee vanno lette, confrontate, approfondite, discusse, criticate, sviluppate. Il manuale può e deve essere diffuso, fotocopiato, ritagliato, “collegiato”, ricomposto e quant’altro la fantasia propone.

L’uso operativo è finalizzato all’elaborazione e all’applicazione del secondo piano territoriale della legge 285/97 e quindi i diversi soggetti, istituzionali e non, coinvolti a vario titolo nel suo sviluppo, possono utilizzarlo come riferimento metodologico prendendo dalle sue pagine gli elementi, i materiali, le indicazioni che risultano condivise e adeguate (nel senso di adatte e adattate) all’ambito territoriale: le fasi del percorso, invece delle dieci individuate, possono essere nove o undici, ma è la consapevolezza dei “passaggi logici” necessari che conta. I filoni di approfondimento possono essere più di sette, ma l’importante è cogliere la pluralità dei punti di vista e dei contributi necessari per allestire un piano territoriale efficace e realizzabile.

La sfida accettata dal gruppo di redazione è stata quella di tentare di fare un manuale “lieve e intenso”, che non illustri solo la “meccanica del passo”, ma induca la voglia del salto, del ballo e della piroetta. Solo così si potranno scoraggiare coloro che in esso cercano ciò che non si vuole che sia, ossia un ricettario, e si aiuteranno i territori a fare un salto di qualità. Definire l’ambito territoriale va bene solo se “me ne fa venir la voglia” (voglia di casa, voglia di mondo, di vicinanza e di novità, di consuetudini da rivisitare con stupore, di scorribande che mi ricreano, voglia di volti). Questo orizzonte vuole essere vero per tutto l’“arcobaleno” del manuale: ci si augura che anche i finanziamenti vengano svelati come possibilità di incontro, come piacere di costruire insieme, come “contare eccitati insieme ad alta voce le monetine che tutti avevamo messo dentro al porcellino di coccio e usarle come mattoncini per costruire una torre alta alta”.

La speranza è che, leggendo il manuale, a molti, adulti e bambini, venga la voglia di giocare a “facciamo che noi facevamo il piano territoriale della legge 285/97”.





# 1

## Indirizzi e priorità per la nuova programmazione della L. 285/97

### INFORMARE PER COMUNICARE

Il tema della comunicazione riveste un ruolo importante per l'applicazione della legge 285/97. La legge richiede il coinvolgimento di numerosi soggetti nelle diverse fasi dell'applicazione e vuole promuovere sia un'ampia partecipazione di tutti i cittadini nella definizione delle priorità, dei bisogni e delle idee, sia la diffusione di una maggiore cultura e sensibilità verso i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese. Ben si capisce, quindi, come tutto ciò richieda, per la sua migliore riuscita, un grande impegno dal punto di vista dell'informazione e della comunicazione.

Teoricamente tutto il percorso di applicazione della legge potrebbe essere esaminato dal punto di vista dei processi di comunicazione comunque attivati, analizzando caratteristiche, modalità e contenuti degli scambi che avvengono tra gli attori coinvolti in ciascuna fase della programmazione. Senza entrare nel merito di una analisi sistematica del tema, si possono sottolineare alcuni elementi utili a favorire una maggiore consapevolezza della comunicazione nel lavoro di pianificazione, progettazione e gestione della legge anche per ottenere una maggiore efficacia nell'azione.

Innanzitutto è evidente la necessità di un agevole accesso alle informazioni e alla conoscenza della legge 285/97: a che serve? a quanto ammonta il finanziamento disponibile? come si utilizza? a chi ci si deve rivolgere? quali sono le modalità e i tempi per accedere ai finanziamenti, per presentare i progetti, per partecipare alle gare di appalto, per presenziare a un incontro pubblico per l'elaborazione del piano territoriale? quando verranno liquidate le somme stanziare?

Come è facile immaginare sono tutte domande ricorrenti nella prassi quotidiana. Ad alcuni quesiti è facile rispondere in quanto esistono circuiti di comunicazione predefiniti e regolati anche dalla legge - ad esempio per le gare d'appalto - ma per la risposta ad altri molto dipende dalla



### 1.1 Le dimensioni politiche, sociali e culturali e le ricadute a livello locale

I riferimenti normativi e culturali che dovranno orientare la nuova programmazione della legge 285/97 sono vecchi e nuovi e danno il senso della necessaria continuità con il primo triennio unita all'indispensabile sviluppo e al miglioramento della proposta di azione per l'infanzia e l'adolescenza.

Per la continuità è indispensabile riprendere i principi della legge 285/97 a partire dal titolo, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, che ribadisce la prevalenza della logica dei diritti e sottolinea l'indicazione di offrire ai "cittadini in crescita" concrete possibilità di avere un ruolo importante nella società civile.

Un altro elemento di collegamento con la precedente programmazione è il primo manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti dalla legge in questione. Il valore culturale degli interventi proposti è ancora attuale perché ha contribuito ad "accorciare" l'Italia rispetto al linguaggio, alla definizione delle azioni, all'identificazione di priorità e di criteri qualitativi nei servizi, ma non ha certamente esaurito il suo compito. D'altra parte, l'aver scelto, in questo secondo manuale di orientamento, di privilegiare la logica di piano, conferma la necessità di un riferimento consolidato per l'indicazione delle attività possibili.

Tra le dimensioni nuove che devono caratterizzare gli indirizzi e le priorità della programmazione della legge c'è il nuovo Piano di azione del Governo (2000/2002) che evidenzia la "cornice" in cui inserire i piani, i progetti esecutivi e gli interventi sui territori. Oltre agli impegni legislativi del Governo, che pure rappresentano direttrici da sviluppare in relazione al riconoscimento dei diritti e all'adeguamento degli organi di tutela dei diritti dei minori, i temi degli altri interventi costituiscono un'indicazione di priorità forte e trasferibile, in maniera operativa, anche ai livelli territoriali più bassi: le azioni per migliorare la condizione di vita dei minori (dal sostegno alle famiglie alla città vivibile, dai servizi alla persona alla tutela della salute); gli interventi per l'adolescenza (dalla cittadinanza attiva al sostegno e alla prevenzione, all'attenzione alle condizioni di vita degli adolescenti con disagio); gli strumenti e gli interventi di tutela a favore di minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale; le azioni in favore dei minori stranieri (sia per quelli residenti in Italia che per quelli in difficoltà nei loro Paesi di origine).

Un'altra, nuova dimensione per orientare i piani territoriali della legge 285/97 sono i contenuti del Progetto obiettivo materno-infantile del Piano sanitario nazionale: un "patto per la salute" che si rivolge in maniera specifica e adeguata anche a interlocutori particolari come le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi.

Il raccordo della programmazione specifica per la legge 285/97 con quella sociale (e non solo) a livello regionale, non rappresenta, di per sé, un elemento di novità, lo è però se si considera che tale raccordo è stato trascurato nel primo triennio sia per i tempi ristretti della programmazione, sia per il fatto che il percorso ipotizzato dalla legge si è dimostrato positivamente più avanzato di alcuni processi di programmazione individuati dalle Regioni. Come è stato già affermato nella guida di lettura di questo manuale, anche «i progetti esecutivi devono mantenere una vita autonoma, ma devono scaturire dal piano (e non viceversa) e devono essere coerenti tra loro e con esso seguendo percorsi di progettazione integrata, sociale, educati-



volontà della pubblica amministrazione di trovare modi efficaci per “proiettarsi all'esterno” e consentire una “bassa soglia di accesso” all'informazione. Quest'ultimo aspetto, che qualcuno ha anche definito come “livello di permeabilità”, indica quanto una istituzione sia «aperta e disponibile a fornire le informazioni sul proprio funzionamento e sui propri servizi che possono venire richiesti dall'esterno» (Mancini, 1996, p. 128). Tale propensione trova anche un suo fondamento giuridico nel concetto di trasparenza degli atti amministrativi intesa sia come diritto riconosciuto ai cittadini di accedere a tutti i documenti e a tutti gli atti del procedimento, sia come diritto all'informazione nel senso di libertà e diritto a essere informati, che implica il dovere per lo Stato e la pubblica amministrazione «di assumere un comportamento attivo, favorendo la circolazione di tutte le conoscenze necessarie al cittadino» (Mancini, 1996, p. 129).

Questo atteggiamento ha delle ricadute dirette sia sui soggetti “attuatori”, facilitando l'utilizzo delle opportunità offerte dalla legge, sia sui cittadini stessi in quanto destinatari e fruitori dei beni, delle prestazioni e dei servizi che vengono realizzati con i piani territoriali e i relativi progetti esecutivi. Infatti il miglioramento dei processi di informazione sui servizi realizzati con la legge – ma il discorso può valere per tutto il sistema dei servizi in generale – consente al cittadino/fruitori di compiere con più consapevolezza le scelte necessarie alla soddisfazione delle sue esigenze. Una migliore comunicazione interna ed esterna aiuta quindi a realizzare “servizi orientati al cittadino”. L'obiettivo più immediato è quello di far conoscere al cittadino ciò che esiste, ovvero l'offerta e le opportunità realizzate con la legge, e di offrire una chiara “segnalatica” che favorisca l'orientamento nella scelta. Per avere un termine di paragone che ci permetta di comprendere quanto sia diffusa questa consapevolezza, basti pensare ai servizi sanitari o scolastici che presentano una sufficiente visibilità e i cui percorsi di accesso risultano abbastanza chiari, immediatamente percepibili e riconoscibili da parte del pubblico.

va, sanitaria (con l'eventuale piano di zona, con il piano regionale socioassistenziale e il piano sanitario regionale, il piano regionale di sviluppo)».

Tra il vecchio e il nuovo c'è l'auspicabile conferma e sviluppo del raccordo tra Stato e Regioni, Province autonome, città riservatarie, nella ricerca del necessario equilibrio, in particolare sulle questioni dei tempi e dell'erogazione dei fondi. Vanno salvaguardati: il patrimonio comune, la garanzia di accessibilità per tutti, l'unitarietà dell'azione di governo a tutti i livelli istituzionali per dare pari opportunità alle bambine e ai bambini, alle ragazze e ai ragazzi di tutti i territori della nazione, la specificità nell'attenzione ai bisogni territoriali, l'autonomia decisionale nella programmazione delle politiche e degli interventi perseguendo un'equilibrata concezione di sussidiarietà.

## 1.2 I diritti di cittadinanza sociale dell'infanzia e dell'adolescenza

Dalle cornici al quadro, cioè al piano territoriale di intervento, deve essere costante l'attenzione ai diritti di cittadinanza sociale da garantire all'infanzia e all'adolescenza. Questa attenzione si traduce anche in una serie di passaggi programmatici che vanno oltre l'applicazione formale di procedure indicate dalla legge 285/97 e da altre normative o dalle pagine di questo manuale.

I passaggi programmatici più rilevanti sono i seguenti.

- Per dare futuro all'infanzia e all'adolescenza si possono cambiare i luoghi della normalità (le scuole, gli ospedali, le piazze, le strade, i giardini, gli agglomerati residenziali, i luoghi di lavoro, gli esercizi commerciali) solo se e quando i soggetti o le istituzioni che li governano siano stati coinvolti, abbiano voluto, saputo o potuto coinvolgersi. Questi sono i luoghi della visibilità e della concretezza, i luoghi di tutte le persone che vivono sul territorio e non delle categorie professionali. Non sono feudi di qualcuno, ma spazi in cui si esprime la sfera della vita sociale delle persone: per queste ragioni sono i luoghi di applicazione di questa legge.
- Dall'applicazione della legge in questione deriveranno una maggiore partecipazione e coesione delle forze sociali solo se si mantiene nella forma e, ancor più, nella sostanza, il patto di consultazione. In caso contrario, si realizza una partecipazione di “facciata”, si creano fratture e delusioni, si dà vita a un potenziale contenzioso che rischia di far saltare qualsiasi programmazione.
- È possibile raggiungere e coinvolgere le persone, i cittadini, i soggetti se si dispone di una strategia di massimizzazione dell'efficacia dell'uso delle risorse. Va riscoperta una dimensione di comunità territoriale non asfittica o strumentale, ma fatta di comunanza di bisogni e risorse. Le azioni “populiste” o superficiali, infatti, stridono con la percezione del reale che accompagna la vita quotidiana dei cittadini con il risultato di generare risentimento e frustrazione.
- L'innovazione che la legge 285/97 suggerisce non è lo sperimentalismo sterile. Bisogna dare continuità e consolidamento agli interventi e ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza e per far questo non sembra lecito ridurre le risorse locali da destinarsi, anno dopo anno, per l'infanzia, intervento che, inoltre, è espressamente vietato dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione*

Questo “traguardo” ovviamente richiederà tempo e comporterà un lavoro di comunicazione coordinata e integrata delle attività previste dal piano per raggiungere una omogeneizzazione del flusso di informazioni fra i vari progetti ed enti preposti alla loro realizzazione e per arrivare poi a una più coerente presentazione sul territorio dell’insieme delle attività.

La comunicazione in questo caso non deve essere pensata con una logica di pura trasmissione di informazioni o come insieme di mere tecniche da assemblare; deve invece essere intesa quale strumento di condivisione e coinvolgimento che richiede l’utilizzo di strategie diverse. In questo processo devono essere coinvolti tutti gli attori, in particolare quelli che sono preposti proprio alla comunicazione e all’informazione, interna ed esterna.

ne della *Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989*). È un impegno del Governo mantenere il livello di finanziamento nazionale, ora a regime; e garantire adeguati cofinanziamenti per potenziare e integrare gli interventi attivati con la legge 285/97 dovrebbe costituire, quindi, un principio per gli ambiti territoriali.

- La verifica dei risultati è un modo per rendersi conto dell’efficacia delle politiche e per misurarne, almeno in parte, il consenso e il gradimento da parte della collettività. Gli aspetti evidenziati sono offerti al dibattito e alla riflessione dei tecnici e dei teorici della valutazione, ma, per quanto i risultati di una verifica possano presentare elementi complessi da gestire politicamente, si tratta di elementi di civiltà e di maturità istituzionale che premiano sempre.
- Una criticità da non sottovalutare, emersa nella prima applicazione della legge 285/97, riguarda l’allungamento dei tempi di esecuzione dei contratti e delle convenzioni, dovuto a impiegati costretti a notevoli carichi di lavoro ma, soprattutto, a una pubblica amministrazione spaccata al suo interno tra operatori tecnici e amministrativi. Per poter ottenere un risultato significativo nella valorizzazione delle azioni che esprimono cura e attenzione verso la parte più vitale e preziosa della società è oltremodo importante l’apporto amministrativo. Pertanto non appare fuori luogo ricordare che l’amministrazione deve essere al servizio della collettività, e non viceversa.

### 1.3 L’occasione per consolidare, mettere in rete, innovare e sperimentare

Rispetto alle prospettive della legge 285/97 presentate nella *Relazione 1999 al Parlamento* la nuova progettualità dovrà, tra l’altro, realizzare i seguenti obiettivi.

- Individuare strumenti per consolidare e stimolare la mobilitazione di tutte le risorse comunque organizzate sul territorio, sempre nel contesto delle responsabilità degli enti locali.
- Dare continuità agli interventi avviati dalla prima attuazione della legge 285/97, perseguendo il miglioramento delle collaborazioni tra soggetti istituzionali diversi per quanto riguarda la pianificazione e il lavoro di rete tra gli operatori per la progettazione e la gestione.
- Costruire nuovi strumenti che accompagnino la seconda fase di progettazione, con il coinvolgimento delle esperienze realizzate a livello territoriale, ribadendo e specificando il percorso progettuale tratteggiato dal manuale predisposto dal Centro nazionale.
- Trovare le forme per far confluire l’applicazione della legge 285/97, pur salvaguardando la sua globalità e peculiarità, nell’insieme più generale dei processi di programmazione e gestione dei servizi sociali, educativi, sanitari, al fine di non isolarla come provvedimento straordinario ed eccezionale.
- Raccordare gli impegni, le iniziative e i prodotti, tra i centri di documentazione e analisi regionali e tra questi e le attività del Centro nazionale, anche per sostenere l’individuazione delle priorità verso cui indirizzare l’azione.
- Consolidare i processi formativi avviati, a livello nazionale e interregionale, anche in relazione a nuove competenze da impegnare in interventi innovativi.

- Individuare e sperimentare modelli di monitoraggio e di valutazione adeguati a qualificare gli interventi realizzati nell'ambito della legge 285/97, non tanto per la giustificazione della spesa sostenuta quanto per la validità dell'impatto sociale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sulla società tutta.

L'individuazione di questi progetti sottolinea, tra l'altro, l'attenzione a una forte integrazione tra il primo e il secondo piano, soprattutto in considerazione della sovrapposizione temporale nella esecutività dei progetti che scontano la non coincidenza con le annualità di riferimento dei finanziamenti.

Il problema di recuperare il tempo per finanziamenti relativi a un anno precedente a quelli di effettivo utilizzo dei fondi è reale e di non facile soluzione; d'altra parte, si può ipotizzare una strategia da suggerire agli ambiti territoriali per consolidare, mettere in rete, innovare e sperimentare iniziative, azioni e servizi.

La programmazione del piano deve essere sul triennio 2000/2002 mentre molti dei progetti avviati con il primo piano terminano anche alla fine del 2001. Entro quest'anno le Regioni devono impegnare i 312 miliardi di lire stanziati per il 2000, ma i progetti partiranno, realisticamente nel 2001.

D'altra parte, solo in estate le Regioni avranno completato la seconda ricognizione con la presentazione al Dipartimento per gli affari sociali della relazione sullo stato di attuazione della legge, per cui avranno qualche indicazione in più su quali progetti far continuare, quali bisogni siano rimasti scoperti, quali interventi attivare in futuro, per quale durata, con quale entità di finanziamento.

Mantenendo la triennialità del piano e centrando l'attenzione sulla logica complessiva che privilegia la definizione degli obiettivi, delle priorità e delle modalità operative dell'intero ambito territoriale e non solo di qualche progetto, si può "giocare" sulla durata di questi ultimi che può essere di uno, due o tre anni. Ad esempio, se si valuta che un progetto del primo piano possa continuare pur avendo come termine prefissato il 2001, si può predisporre un progetto annuale che cominci quando finisce la prima triennialità; oppure, se si coglie la necessità di affiancare a un progetto operativo una nuova azione di integrazione, potenziamento, allargamento di quell'attività, è possibile far partire, da subito, un progetto che duri uno o più anni; ancora, se dall'analisi del territorio che, sicuramente, in questo secondo triennio sarà più approfondita e consapevole, emerge un bisogno nuovo, si avrà il tempo di far nascere un progetto esecutivo adeguato e integrato con le iniziative già presenti.

La modularità della programmazione, in una logica di piano, può favorire il mantenimento di un'unitarietà logica in un'articolazione che tenga conto anche dell'esistente, cioè della situazione che si è determinata con la prima attuazione della legge 285/97.

#### **1.4 La stipula di un "patto educativo" tra istituzioni e soggetti sociali locali**

Al di là di nomi originali e immagini evocative, ogni nuovo piano di intervento territoriale 2000/2002 nei quasi trecento ambiti distribuiti sul territorio nazionale deve rappresentare un "patto educativo". Si può prevedere quindi un documento che impegni reciprocamente adulti e bambini, istituzioni pubbliche e società civile, professionisti e volontari, operatori e genitori a pensare e costruire insieme un percorso di crescita e una storia comune fatta di attenzione e solidarietà reali.

Un patto impegna non solo nella costruzione di un piano o di un progetto, ma anche nella loro concreta realizzazione, giorno dopo giorno, nella quotidianità spesso faticosa che è l'unico luogo che può svelare l'utopia. Un patto impegna i ruoli istituzionali, le funzioni sociali, le competenze professionali, ma, soprattutto, intimamente e profondamente, gli uomini e le donne che hanno questi ruoli, queste funzioni, queste competenze. Non ci sono alibi che possano tenere: un patto vero, reale, non si può rompere senza gravi conseguenze, senza rischiare di perdere la fiducia non nelle istituzioni ma nell'uomo e nella donna che le rappresentano, non in un servizio ma nelle persone che lo animano.

Un patto è educativo quando, mantenendo ognuno i propri ruoli e la diversità che, solo se è presente, permette lo scambio tra soggetti che si riconoscono pari dignità, riconosce che anche l'educatore impara a esprimere il meglio di sé dal rapporto con l'altro, che è possibile crescere e aiutare a crescere solo se ci si gioca completamente nella relazione, solo se l'adulto (e può essere il genitore o l'operatore, ma anche il sindaco, l'istituzione scolastica, l'azienda sanitaria locale ecc.) sperimenta di nuovo e riscopre insieme al destinatario del processo educativo gli obiettivi, i valori, i principi condivisi.

### Se fossi

- *Provare a mettersi nei panni dei bambini: dal bambino immigrato al bambino e alla bambina che vivono in zone differenti della città, in montagna o nei centri storici, con genitori che fanno lavori diversi.*
- *Chiedersi se stiamo facilitando ai bambini la partecipazione alla vita della comunità dove abitano, l'uso del tempo e degli spazi urbani e non, oltre alla fruizione di servizi.*
- *Partire dal singolo bambino, come nell'esempio, per comprendere tutti i bambini.*

*Si possono preparare dei bigliettini sui quali descrivere i diversi "bambino tipo" che abbiamo in mente, estrarne poi uno a caso e vedere se l'intervento sulle condizioni di vita del bambino descritto rientra negli obiettivi della programmazione e come gli stessi comprendano o escludano anche gli altri "bambino tipo".*

*Questo gioco può aiutare a raccogliere dati coniugando ampiezza e specificità; dati, quindi, non solo quantitativi ma soprattutto qualitativi che diano origine a linee di indirizzo puntuali e capaci di considerare prioritariamente i destinatari degli interventi. ©*



## 1. Una nuova cultura dell'infanzia: dall'adultocentrismo al protagonismo dei bambini

Lo scenario culturale di questo periodo storico è caratterizzato da movimenti contraddittori: da un lato punte avanzate di promozione e tutela dei diritti dei bambini, dall'altro sfruttamento, violenza, distruzione di piccole vittime. La diffusione di una più attenta cultura dell'infanzia rende evidenti le zone d'ombra che ancora permangono.

Nonostante tante parole, la nostra cultura si caratterizza ancora per un forte "adultocentrismo": gli adulti hanno difficoltà non tanto e non solo ad affermare una centralità dell'infanzia, quanto a mettersi in contatto con ciò che questo significa. La costruzione di una cultura dell'infanzia passa attraverso il cambiamento dell'adulto nella direzione della crescita di una sua capacità di attenzione e risposta ai bisogni dei minori e richiede una capacità di coinvolgimento a tutti i livelli:

- capacità di rispetto ed elaborazione dei propri sentimenti e della propria vita emotiva;
- rapporto con la propria storia e la propria infanzia;
- consapevolezza delle dinamiche relazionali;
- sviluppo congiunto di competenze emotive e relazionali con competenze tecnico-professionali.

Gli adulti, per tutelare il loro equilibrio, mettono in gioco molteplici difese:

- a livello istituzionale, attivando meccanismi burocratici che si frappongono ai bisogni di cura, educazione, protezione dei bambini con un contrasto tra l'immagine che i servizi danno di sé e le prassi seguite;
- a livello della comunità, utilizzando le gerarchie generazionali per definire il potere;
- a livello personale, rispetto ai precari equilibri raggiunti, utilizzando sistemi di controllo e svalutazione dei bambini.

Tra gli elementi critici che emergono nella promozione dell'essere protagonisti dei bambini vi è una loro "equiparazione" agli adulti, nel senso di adultizzare i bambini (nei consumi, nelle mode, nel linguaggio) e di infantilizzare gli adulti. Una scorciatoia, tentata anche empiricamente da una generazione di genitori, è stata quella di cambiare il rapporto tra adulti e bambini considerandosi tutti eguali, costruendo così un "imbroglio", con la delega ai bambini delle responsabilità che toccherebbero agli adulti. Per essere bambini è necessario che ci siano degli adulti. E il dialogo tra differenti generazioni è una sfida.

Lasciar crescere la voglia di essere protagonisti dei bambini passa attraverso un clima relazionale caratterizzato da comprensione, rispetto, amore, senso della realtà e fantasia, che permette di sviluppare le proprie risorse, il senso di sicurezza, la capacità di affetto e di adattamento, la creatività, il riconoscimento della soggettività e della vita emotiva. È un lasciare emergere i punti di vista considerando le diverse prospettive dei bambini nei numerosi contesti e nei diversi momenti del ciclo vitale e favorendo lo sviluppo di una progettazione consapevole.

È un percorso a diversi livelli:

- nella relazione interpersonale bambino-adulto in tutti i contesti in cui si richiede lo sviluppo del dialogo;
- nelle relazioni professionali (dal pediatra al vigile urbano), in cui si richiede una formazione specifica all'ascolto;
- nel sistema sociale (dalla scuola ai *mass media*, alla vita politica), in cui si richiede la tensione alla partecipazione.

## 2. Il "patto educativo"

La complessità della condizione minorile interroga ancora di più la funzione educativa. La legge 285/97 prospetta la costruzione di una "comunità educante" in cui bambini e adulti, genitori e figli, operatori e cittadini vengano coinvolti in un patto educativo che individui

valori, obiettivi, metodologie, strategie nei diversi ambiti della vita sociale.

Per la prima volta si prefigurano tavoli comuni a cui sedere. Si può parlare di patto perché vi è una sollecitazione a concordare, concertare, confrontarsi: si passa da una visione direttiva e unilaterale in cui alcuni educano altri, a una prefigurazione di accordo in cui i diversi attori si riconoscono, si ascoltano, esprimono aspettative e disponibilità, si coinvolgono, assumono impegni, condividono un percorso.

Il patto educativo si caratterizza per lo sviluppo di una progettazione intenzionale che esce dalla casualità o dagli ideologismi e si pone in ascolto dei bisogni dei più piccoli, costruendo con loro percorsi di identità, di appartenenza, di responsabilità in cui si intrecciano la crescita del bambino con la ridefinizione di un modello di adulto credibile.

I contenuti del patto educativo sono i più vari e investono la sfera emotiva e relazionale, i processi di autonomia e di responsabilità.

In sintesi il patto educativo sollecita gli adulti a divenire una comunità educante assieme ai bambini.

## 3. Un approccio integrato

La novità del piano territoriale consiste nel cercare di costruire un'integrazione a più livelli (politico, amministrativo, operativo), coinvolgendo soggetti istituzionali e organizzazioni del terzo settore, sollecitando tutti gli attori dell'iniziativa a incontrarsi e confrontarsi con l'infanzia prendendo in considerazione tutti i punti di vista.

Il livello politico-istituzionale nella sua dimensione nazionale, regionale e territoriale, attraverso gli Osservatori, gli incontri nella Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e gli accordi di programma, viene invitato a sedersi attorno a un unico tavolo al centro del quale sono posti i bambini che, altrimenti, rimangono molto spesso "clienti invisibili". La stessa cosa deve avvenire per i soggetti coinvolti nel progetto nelle varie fasi della programmazione.

I nodi problematici sono molteplici, riconducibili sia ai conflitti di potere che si esprimono tra istituzioni e tra professioni, sia a diverse e non condivise idee di integrazione.

La costruzione di un sistema di diritti e opportunità per l'infanzia richiede che i diversi soggetti si riposizionino in una prospettiva di "comunità educante" e non di competenze istituzionali, implica di guardare assieme l'agio e il disagio, rompe le più tradizionali logiche settoriali. Così si toccano gli elementi critici della relazione tra servizi sociali e educativi, sociali e sanitari, preventivi e rieducativi e tra competenze e ruoli professionali.

Emerge la difficoltà dell'integrazione, spesso intesa come aggiunta (di risorse umane, economiche ecc.); come inserimento (di persone, operatori, organizzazioni) in servizi o progetti già definiti; come annessione, quando un soggetto si unisce a un altro ampliando la propria sovranità; come fusione in un tutto unico, perdendo gli aspetti originari. L'ipotesi di un approccio integrato all'infanzia è, invece, fare integrazione nel lavoro con l'infanzia cioè costruire azioni comuni, cooperare tra soggetti diversi, essere disponibili a coordinare le proprie azioni mantenendo i conflitti a un livello tollerabile.

Gli strumenti che possono facilitare l'integrazione sono la formazione, la progettazione, la valutazione. Negli interventi per l'infanzia la costruzione dell'integrazione si poggia non solo sulle carenze, che richiedono aggiunte e inserimenti, ma anche su una scelta di sviluppo e sulla consapevolezza che:

- per realizzare un cambiamento è necessario aprire nuovi orizzonti;
- la molteplicità della domanda richiede una pluralità di risorse;
- non sono più possibili risposte in termini di assistenza o di prestazioni;
- occorre sperimentare servizi diversi con professionalità e modalità nuove, non presenti nel sistema tradizionale;
- si può pensare ai bambini solo con i bambini.

## 1. I concetti di pianificazione, programmazione e progettazione nella normativa regionale

L'articolo 2 della legge 285/97 stabilisce che gli enti locali compresi negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni approvano piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio, «articoli in progetti» immediatamente esecutivi, nonché il relativo piano economico e la prevista copertura finanziaria.

In queste poche parole del legislatore sono indicati i concetti fondamentali relativi, sotto i diversi profili politico, sociale, economico, amministrativo, allo sviluppo di una comunità organizzata: “pianificazione”, “programmazione” e “progettazione”.

Le differenze fra tali concetti sono intuitive: dalla pianificazione alla progettazione crescono il grado di dettaglio e la logica di operatività e diminuiscono la visione d'insieme e l'organicità rispetto ai grandi obiettivi.

Anche se “il senso” dei concetti di pianificazione, programmazione e progettazione è, quindi, facilmente comprensibile, quando si tratta di darne applicazione nelle diverse circostanze non si può prescindere da una più compiuta definizione. Di tale definizione si occupano le diverse scienze alle quali i concetti afferiscono: l'urbanistica, l'organizzazione, la sociologia, la scienza dell'amministrazione e così via.

Il diritto positivo, quale insieme di norme giuridiche, pur non potendo prescindere dal significato specifico che i tre concetti assumono nelle varie branche scientifiche, ha il compito di dettare specifiche regole che si rivolgono ai soggetti pubblici o privati per disciplinarne i rapporti o l'azione. Il diritto amministrativo, appunto, nella sua accezione classica contiene norme che disciplinano l'azione amministrativa, cioè quell'azione della pubblica amministrazione caratterizzata dal valore pubblicistico, anche se ormai sempre più connotata da elementi di consensualità e partecipazione.

L'interesse della scienza giuridica e degli ordinamenti giuridici per la pianificazione/programmazione/progettazione è relativamente recente, anzi, in alcuni settori dell'ordinamento giuridico essa è tuttora in una fase che supera solo di poco quella della mera enunciazione.

Possiamo ragionevolmente affermare, quindi, che l'unico settore del diritto amministrativo che possa vantare una consolidata esperienza in tali tematiche è costituito dal diritto urbanistico inteso in senso lato. Ciò si è determinato per ovvi motivi: la necessità della disciplina giuridica della pianificazione dell'uso del territorio, della programmazione degli interventi edilizi e urbanistici e della relativa progettazione è troppo pressante perché si possa prescindere da una compiuta definizione di tali strumenti.

D'altra parte, non solo nelle società nelle quali i pubblici poteri svolgono un vasto ruolo attivo nell'economia e nelle altre sfere di attività, ma anche in quelle, come la nostra, il cui assetto politico, economico e culturale è caratterizzato da principi di sussidiarietà e di libera iniziativa coniugate alla responsabilità, la necessità per le pubbliche amministrazioni di impegnarsi nella pianificazione, nella programmazione e, anche se in misura minore, nella progettazione è oggi presente e di vitale importanza.

Nell'attuale fase evolutiva, le funzioni pubbliche sono sempre più affidate «all'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali» (legge 3 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*), mentre i pubblici poteri si concentrano sempre più in un ruolo di lettura dei bisogni e di garanzia della risposta ad essi.

È proprio nell'uso accorto, duttile e partecipato dei propri poteri

di pianificazione/programmazione/progettazione che le istituzioni pubbliche trovano alcuni fra gli strumenti più importanti - forse i più importanti - per il raggiungimento delle proprie finalità.

Non è certo a caso se l'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, viene considerato dai più autorevoli commentatori come uno dei «nodi fondamentali della riforma delle autonomie locali».

In tale articolo viene definito quello che può essere chiamato “il circuito della programmazione locale”:

- la Regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questa base ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali;
- Comuni e Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi dello Stato e delle Regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione e attuazione;
- la legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e dei programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione;
- la legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali;
- la legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 7 e i programmi regionali, ove esistenti.

Nelle materie attribuite alla competenza regionale dall'art. 117 della Costituzione, le Regioni hanno, quindi, il potere - e il dovere - di disciplinare gli strumenti della pianificazione/programmazione, con riferimento ai tre grandi “filoni” dello sviluppo: sociale, economico e territoriale.

In pratica, però, le attenzioni che i legislatori e gli amministratori regionali hanno posto rispetto a questi tre temi sono state inversamente proporzionali all'ordine nel quale la legge dello Stato colloca questi ultimi: grande è stata l'attenzione per la disciplina della pianificazione/programmazione dello sviluppo territoriale, molto più modesta quella per la pianificazione/programmazione dello sviluppo economico, quasi inesistente quella relativa allo sviluppo sociale.

Le ragioni di tutto ciò sono insieme complesse e facilmente intuibili. Per quanto riguarda il sociale sono riconducibili prima di tutto alla mancanza di una legge quadro sui servizi sociali, ma anche a una scarsa sensibilità politica e a una diffusa mancanza di conoscenza e approfondimento culturale. Dal 1977 (DPR 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*) le Regioni hanno ampi poteri, anche relativamente alla programmazione, e nel settore dei servizi sociali i riferimenti ai concetti di pianificazione/programmazione sociale sono stati fatti oggetto di produzione legislativa regionale ma non sempre in modo organico e coerente.

I tre concetti di pianificazione, programmazione e progettazione sono stati, a volte, confusi fra loro o si sono ridotti a mere formule di stile introdotte “in ordine sparso” nelle leggi, con pochi tentativi di conferire alle norme un minimo di organicità e sistematicità.

Da una prima ricognizione sui testi di legge regionale relativi alle tematiche del “sociale” in senso lato, entrati in vigore dal 1977 al 1999, è emerso che riferimenti, più o meno diretti, articolati ed espliciti, ai temi della pianificazione/programmazione sono contenuti in ordine decrescente (per quantità) in leggi regionali riguardanti le seguenti tematiche “sociali”:



## Norme (segue)

Tematiche	Numero leggi
Sanità	65
Immigrazione/emigrazione	26
Volontariato/associazionismo	20
Handicap	20
Diritto allo studio	18
Famiglia e infanzia	16
Anziani	12
Cooperazione sociale	12
Dipendenze	10
Minori e adolescenti	9
Sport	9
IPAB	6

Un "salto di qualità" vero e proprio nell'approccio del legislatore regionale ai temi della pianificazione/programmazione sociale si è avuto solo dopo l'entrata in vigore della riforma delle autonomie locali quando, verso la metà degli anni Novanta, la maggior parte delle Regioni ha preso coscienza della necessità di un approccio generale e sistematico a tale problematica, da realizzarsi non attraverso leggi di settore o, peggio ancora, occasionali ed estemporanee, bensì attraverso una disciplina compiuta e organica - ancorché quasi sempre molto concisa - per lo più collegata con l'approvazione di strumenti regionali di pianificazione sociale (piani sociali e sociosanitari regionali).

La legislazione regionale che si occupa in modo diretto e organico di pianificazione/programmazione (P/P) sociale può essere analizzata secondo i seguenti criteri:

- assenza totale di leggi organiche;
- leggi che prevedono soltanto strumenti di P/P a livello regionale;
- leggi che prevedono anche strumenti di P/P a livello "zonale":
  - a) a prevalente contenuto attuativo di quelli regionali;
  - b) con l'esplicita previsione di spazi di autonoma determinazione/specificazione;
- leggi che prevedono specifici strumenti di P/P relativi all'infanzia e all'adolescenza.

I risultati dell'analisi effettuata possono essere così riassunti:

Caratteristiche legislative	Numero Regioni e Province autonome
Nessuna legge	3
Solo livello regionale	9
Anche livello zonale solo attuativo	6
Anche livello zonale con spazi di autonomia	11
Specificità infanzia/adolescenza	6

Il totale del "Numero Regioni e Province autonome" è superiore a quello delle Regioni e Province autonome italiane in quanto alcune di esse hanno una consolidata tradizione nel settore della pianificazione/programmazione sociale e hanno approvato nel corso degli anni (es. Lombardia) varie leggi regionali che andavano sempre più perfezionando gli strumenti.

Depurando i dati di cui sopra dalle leggi formalmente o anche solo di fatto "superate", e limitando quindi l'esame alle leggi oggi applicabili, non può non sorprendere il fatto che, tutt'oggi, vi sono ancora Regioni nelle quali o manca del tutto una disciplina della pianificazione/programmazione sociale (3), ovvero essa esiste, ma è limitata al solo livello regionale (4) ovvero è estesa anche al livello zonale, ma attribuisce a questo sostanzialmente solo il compito di attuare la programmazione regionale (3).

Le Regioni/Province autonome nelle quali esistono leggi che, in sintonia con i dettami della normativa nazionale, prevedono un livello di pianificazione/programmazione sociale zonale al quale sono attribuiti anche spazi per l'autonoma determinazione/specificazione degli obiettivi della programmazione regionale, sono soltanto 11.

Non va però dimenticato che la legge quadro nazionale sui servizi sociali, che sta per essere approvata dal Parlamento, prevede la necessità di strumenti di pianificazione/programmazione sociale sia a livello regionale che a livello zonale e, naturalmente, riconosce alle Regioni il potere di dettarne la disciplina ai sensi dei principi costituzionali e di quanto disposto dalla legge sulle autonomie locali.

La modesta, a parte alcune eccezioni, tradizione regionale e la scarsa cultura locale relative alla pianificazione/programmazione sociale avrebbero consigliato di introdurre un maggior dettaglio nelle norme della legge quadro. A fronte di ciò va rilevato come, nel rispetto del principio di sussidiarietà, lo Stato deve intervenire solo quando i livelli di governo inferiori non siano in grado di provvedere autonomamente. Considerata la necessità di implementare al più presto sistemi di pianificazione/programmazione sociale locale di buona qualità tecnica e di elevato profilo, va comunque ricercato un equilibrio dinamico e coerente tra l'insieme delle regole nazionali e gli ordinamenti particolari delle Regioni.

In ogni caso, dopo l'entrata in vigore dell'attesa legge quadro, il tema della pianificazione/programmazione sociale sarà certamente al centro dell'attenzione e dell'impegno dei legislatori regionali e delle amministrazioni locali (Province, Comuni). La legge 285/97, con i piani territoriali che essa ha reso necessari, è stata ed è un ottimo banco di prova, utile anche a preparare Regioni ed enti locali all'ormai imminente ingresso nel nostro ordinamento di strumenti tipici di pianificazione/programmazione sociale.

# Metodi e Tecniche

## 1. Il consolidamento degli interventi e il superamento della fase sperimentale

Il notevole impulso dato dalla legge 285/97 sul versante delle culture, delle relazioni e dei servizi è testimoniata a più livelli dall'attenzione prestata a non vanificare le risorse aggiuntive messe in campo dal governo centrale e a indirizzarle verso iniziative sperimentali e innovative. Tale impegno è lodevole, anche se termini e concetti utilizzati per definire la sperimentality e l'innovazione sono molteplici.

Sono stati infatti considerati innovativi servizi consolidati che hanno adottato nuove metodologie o nuove formule organizzative, come pure servizi che hanno affrontato nuovi bisogni o vecchi bisogni manifestati con nuove modalità, e così via.

Con il secondo piano occorre però chiudere questa fase sperimentale perché un triennio è sufficiente per portare a regime iniziative, prestazioni e servizi così connotati. Resta, ovviamente, la necessità di effettuare la verifica e la valutazione di tali iniziative per coglierne l'efficacia, l'efficienza, i significati, l'utilità, la necessità di proseguire, prolungando la fase di sperimentazione, ovvero consolidandole.

Spesso l'innovazione è stata dettata dalla ricerca del meglio. Con il secondo piano si rende necessaria una collocazione di queste funzioni nello scenario di ciò che è utile e opportuno, valutato alla luce della diagnosi complessiva della condizione dell'età evolutiva, a livello locale, e delle scelte sulle opportunità che si intendono garantire.

## 2. La scommessa del secondo triennio: la costruzione di politiche territoriali per l'infanzia e l'adolescenza

Con il secondo piano triennale di applicazione della legge 285/97 si rende necessario spostare l'ottica di progettazione soprattutto su visioni complessive e su politiche integrate.

Il programmatore locale, anche alla luce degli esiti ottenuti e dei processi attivati con il primo piano, è ora in grado di superare alcuni limiti oggettivi con cui ha dovuto fare i conti in passato:

- tempi ristretti per l'attivazione del processo e la predisposizione del piano;
- mancanza o carenza di informazioni sistematizzate;
- difficoltà ad attivare canali di comunicazione e tavoli di concertazione;
- mancanza di "profili", definiti e condivisi, di comunità, relativamente all'età evolutiva;
- difficoltà oggettiva iniziale a effettuare valutazioni (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*).

Il primo triennio, nell'insieme, era da considerare come periodo sperimentale. Costruire oggi politiche territoriali per l'infanzia e l'a-

dolescenza vuol dire aver per buona parte superato i limiti predetti e poter quindi definire politiche locali coerenti rispetto a:

- natura, qualità, quantità dei problemi;
- tipologia e caratteristiche delle opportunità che si intendono garantire a tutti i soggetti in età evolutiva;
- natura, qualità, quantità, tipologia delle risorse disponibili e attivabili;
- rete dei servizi ritenuti essenziali;
- processo di corresponsabilità tra soggetti così come si sta configurando nella prassi in atto.

In sintesi, il consolidamento dell'esperienza e le nuove pianificazioni devono avvenire ponendo attenzione e facendo chiarezza sui versanti:

- dell'insieme dei fattori promozionali e protettivi;
- del processo evolutivo da responsabilità a corresponsabilità;
- della messa in rete complessiva delle risorse economiche e dello sviluppo di esperienze di cofinanziamento, da parte dei soggetti competenti e interessati, alla gestione unitaria e integrata dei progetti;
- della messa in rete dei servizi e della definizione delle sue modalità di governo.

## 3. Le connessioni tra progetti consolidati e da consolidare

È senza dubbio opportuno lo sviluppo della rete dei servizi nelle realtà territoriali storicamente segnate da carenze nell'offerta. A livello generale, col secondo piano occorre puntare sui processi di razionalizzazione degli interventi per evitare la frammentazione, per superare l'episodicità nella gestione, per mettere a regime l'assetto delle responsabilità e avere certezze sui livelli sicuri di finanziamento. Così i servizi sperimentali valutati positivamente e convalidati entrano a far parte della rete consolidata e possono, in qualche caso, prevedere sviluppi e innovazioni, anche alla luce degli indirizzi contenuti nel Piano del Governo e negli atti delle singole Regioni.

È inoltre auspicabile evitare discontinuità nelle offerte che vedono coinvolti più soggetti, soprattutto per quelle iniziative che, uscendo dalla fase sperimentale, devono essere connesse alle iniziative consolidate. Sono necessarie anche puntuali ricognizioni degli aspetti problematici da chiarire individuando idonee soluzioni. In particolare, il processo di chiarimento deve riguardare, in primo luogo, le competenze e le responsabilità e, secondariamente, l'assunzione degli oneri per la gestione dei servizi e delle iniziative che transitano dalla sperimentazione al consolidamento.

Sono da evitare anche situazioni di non chiarezza o progetti che permangono nella prima categoria solo perché così il finanziamento grava sulla quota garantita dalla legge. Tale eventualità, oltre che non essere coerente con lo spirito della legge, mette a rischio l'esigibilità dei diritti di cittadinanza sociale e la certezza di servizi e prestazioni a favore dei soggetti in età evolutiva.



# Dal primo triennio

## 1. Soggetti pubblici e privati a “caccia” di competenze

L'attuazione della legge 285/97 ha generato un'ampia riflessione tra gli operatori territoriali del pubblico e del privato, gli amministratori, i programmatori locali e regionali, i professionisti, gli esperti e le università, i volontari, le famiglie e, infine, tra minori, adolescenti e giovani coinvolti negli interventi.

Da più parti è stata riconosciuta la positività generata dal vasto movimento progettuale, economico e operativo sul territorio nazionale. Il minore e il suo contesto di crescita sono stati posti al centro dell'attenzione in modo originale, con categorie culturali nuove. Il minore è finalmente diventato protagonista, almeno nei pensieri degli adulti coinvolti nell'applicazione della legge, superando l'invisibilità propria delle nuove generazioni in una società adultocentrica come l'attuale, e si è parlato del minore come persona alla quale va riconosciuto il diritto di crescere in armonia e pienezza.

Si è sperimentata la possibilità di pensare progetti di promozione sociale vera e propria. Si è provata una nuova modalità politico-amministrativa che si è fatta occasione progettuale anche sul piano delle relazioni sociali e della costruzione di trame di relazione nella comunità locale. Di fatto, si è tentato il superamento di risposte date di norma per allocare risorse finanziarie o materiali.

Si è però consci che il cammino è solo all'inizio. Anche per il prossimo triennio di attuazione della legge occorre continuare a mantenere alta la soglia degli obiettivi preposti e aperta la riflessione. Infatti, il rischio è di scadere in un mero assestamento di quello che si è realizzato negli anni scorsi, normalizzando il tutto all'interno di sistemi consolidati che, spesso, si sono dimostrati capaci di annacquare anche le innovazioni più vigorose.

## 2. Quali regole per quali obiettivi

Quali “paletti” consentono di mantenere alta la vigilanza? Innanzitutto la costruzione di un patto educativo a favore delle nuove generazioni e con le nuove generazioni. Nei territori, nel migliore dei casi, ci si attiva attorno ai temi della gestione, del progetto, del programma. Spesso ci si concentra sulla buona funzionalità e oculatezza della gestione e della decisione, sulla continuità di scelte passate e presenti, su interventi che limitino i nuovi problemi emergenti, spesso minacciosi.

Oggi però le comunità hanno bisogno di scoprire anche potenzialità nascoste, orizzonti comuni possibili. Sono necessari gesti semplici affinché le storie delle comunità si riaprano a intrecci tra storie personali e “storie di popolo”, perché emergano vocazioni e patti di comunità.

L'esperienza ci insegna che difficilmente si realizza un processo educativo e sociale senza l'appartenenza, della quale oggi spesso i ragazzi hanno perso il significato. Si deve decidere se costruire un progetto per la comunità con il fine di aumentare la facoltà di scelta dei singoli e delle famiglie, oppure col fine di aumentare i legami e le appartenenze, dove i rapporti sociali possono essere vissuti come esperienze del ricevere e come offerta di buone possibilità di vita. Si è chiamati a scelte etiche forti. Far esprimere quanto è comune

significa fare spazio a processi maturativi. È un modo di decidere e di scegliere grazie al quale il cooperare e il coordinare diventano attenzione all'incontro tra specifiche professionalità o diversità di ruoli, ma rappresentano anche cura del contesto, della relazione, dello spazio per la definizione di un orizzonte di valori condivisi.

Un altro valore di riferimento è la necessità di aumentare le competenze dei soggetti sociali.

Le politiche sociali necessitano di essere costruite da cittadini responsabili che esprimono la propria cittadinanza nei tempi quotidiani, in una società in cui agiscono presenze parziali in relazione feconda, capaci di corresponsabilità, sussidiarietà, scambio equo. L'edificazione di nuovi legami entro i quali il minore cresce, nasce anche da una diversa prospettiva che lega con forza la libertà dei soggetti alla responsabilità.

Aumentare le competenze significa dunque ridare piena responsabilità di funzioni e di compiti ai soggetti referenti dei minori, genitori *in primis*. Vanno pensati momenti di confronto permanenti e non sulla scia dell'entusiastico finanziamento della legge 285/97. Occorrono percorsi formativi differenziati e mirati all'aumento delle competenze qualificanti l'operato e alla riflessione sui propri compiti istituzionali o civili. È necessario interrogarsi nuovamente sul senso delle attività intraprese, condividendo con gli altri soggetti sociali le finalità e le scelte strategiche. Molti esperti ribadiscono che una società che voglia essere ambito favorevole per la costruzione di storie personali e di storie comuni, di unità vissuta tra diversità, deve sapere rivolgere ai soggetti giovani anche proposte forti ed esigenti. In esse si esprimono gli orientamenti di valore maturati nella memoria, come pure le consapevolezze e i desideri di futuro. Non lo sa fare una società di “uomini senza qualità”, in cui cresce la zona “grigia” dell'indifferenza e dell'indifferenziazione, quella in cui si vive l'irresponsabilità, il pensare a sé soli, la ricerca di capri espiatori e di identificazioni semplificanti e intolleranti.

## 3. Cercasi Comuni per costruire progetti

La legge 285/97 pone tra i protagonisti della sua attuazione gli enti locali e in particolare i Comuni. Dalle relazioni delle Regioni al Parlamento si evidenzia che la partecipazione dei Comuni è stata elevata, anche se non in tutte. La modalità prevista di raccordo interistituzionale mediante l'accordo di programma ha inciso sensibilmente sull'applicazione della norma. All'inizio i programmatori regionali temevano che ciò costituisse un deterrente al pieno sviluppo della legge. Attualmente si rileva che, al contrario, i Comuni hanno di buon grado sperimentato questa innovazione, anche se con difficoltà non lievi. Resta ancora una buona parte di Comuni non interessati agli accordi per i quali è da prevedere una riflessione sulle possibili cause, a livello regionale e nazionale, sentito il parere dell'Anci (Associazione Nazionale Comuni d'Italia). Molto ha inciso la modalità di coordinamento avvenuta negli ambiti d'intervento territoriali e la capacità di mediazione e di facilitazione svolta dall'ente capofila. L'incremento della partecipazione del maggior numero di Comuni può essere considerato a livello regionale e di ambito come uno degli obiettivi strategici per il prossimo triennio.

# Bibliografia

- **Arena G.**, *La comunicazione di interesse generale*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- **ASTER-X.**, *Primo rapporto sullo stato della progettualità della Legge 285/97. Analisi dei Piani territoriali di intervento per la realizzazione dei diritti dell'infanzia*, Bologna, ASTER-X, 1999.
- **Bateson G.**, *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi, 1976.
- **Bernardo M.**, *L'opinione. La legge 285 in Lombardia: 242 progetti, 876 i Comuni coinvolti*, in «Pedagogika.it», A. 3, n. 7 (genn./febr. 1999), p. 23-24.
- **Buferà F.**, *La comunicazione interna come fattore strutturante nelle organizzazioni dei servizi*, in «Studi organizzativi», 1991, n. 3-4.
- **Caligiuri M.**, *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Messina, Rubettino, 1997.
- **Catanzaro R. e Cari P.**, *Comunicare nella metropoli. Tecnologie della comunicazione, democrazia, amministrazione pubblica*, Torino, UTET, 1995.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.  
*Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.  
*Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza** (a cura di), *In testa ai miei pensieri... Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza, Firenze 19-21 novembre 1998, documenti di lavoro*, Firenze, 1998.
- **Comunicazione pubblica (CP)**, *La comunicazione pubblica in Italia. Realtà e prospettive di un settore strategico*, a cura di Stefano Rolando, Milano, Editrice Bibliografica, 1995.
- **Comunicci C.**, *Il circolo virtuoso della politica sociale*, in «La famiglia», A. 33, n. 196 (luglio/ag. 1999), p. 69-76.
- **Cortesi Gay A.**, *L'informazione un diritto del cittadino*, Milano, Franco Angeli, 1994.
- *Costruire la Carta dei servizi sociali*, numero speciale di «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 21/22 (dicembre 1999).
- **Dal Lago A. e Rovatti P.**, *Per gioco. Piccolo manuale dell'esperienza ludica*, Milano, R. Cortina, 1993.
- **D'alessandro G.** (a cura di), *Guida alla customer satisfaction nei servizi pubblici*, Materiali Cispel n. 7, Roma, D'Anselmi, 1997.
- **Dente B.**, *In un diverso stato*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- **Donati P.** (a cura di), *Lo stato sociale in Italia. Bilanci e prospettive*, Milano, Mondadori, 1999.
- **Eigliè P. e Langeard E.**, *Il marketing strategico nei servizi*, Milano, McGraw-Hill, 1997.
- **Faccioli F.**, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, Carrocci, 1999.
- **Fiorentini G.**, *Il marketing dello Stato*, Milano, Editrice Bibliografica, 1995.
- **Fioritto A.** (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- **Focosi F.**, *Legge 285: guardando oltre. Attenzioni e opportunità da coltivare per renderla strumento di crescita delle comunità locali*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 12 (luglio 1999), p. 12-14.
- **Forum per la tecnologia della informazione (FTI)**, *La tecnologia dell'informazione e della comunicazione in Italia. Rapporto 1998*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- **Friuli Venezia Giulia**, *Il servizio sociale dei comuni a 10 anni dalla legge di riforma socioassistenziale della Regione*, IRES, 1999.
- **Gadotti G.**, *Pubblicità Sociale. Lineamenti ed esperienze*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- **Gasparetto M.**, *A misura di bambino*, in «Marcondiro», A. 1 (1999), n. 7, p. 20-22.
- **Griva A. e Piazza S.**, *Guida alla comunicazione pubblica*, Torino, Centro scientifico editore, 1996.
- **Gruppo Abele**, *L'educazione all'interculturalità*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996.  
*Politiche per la famiglia*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996.
- **Infantino A.** (a cura di), *Legge 285 e dintorni: per la promozione di diritti e di opportunità. Intervista a Giovanni Mele*, in «Bambini», A. 14, n. 8 (sett. 1998), p. 23-27.
- **Invernizzi E.**, *La comunicazione organizzativa nel governo dell'impresa*, Milano, Giuffrè, 1996.
- **Iori A.**, *Il servizio trasparente. La comunicazione al pubblico nei servizi: come progettare e organizzarla*, Milano, Franco Angeli, 1994.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].  
*Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.  
*Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>  
*Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>



## Bibliografia (segue)

- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *In testa ai miei pensieri... Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza*, Firenze, 19/21 novembre 1998, atti della Conferenza, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.  
*Rapporto biennale sul volontariato in Italia 1998 : legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 12 comma 1, lett. f. Rapporti di ricerca svolti in convenzione con il Dipartimento per gli affari sociali*, Osservatorio nazionale per il volontariato, [Roma], Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.  
*Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L.285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali** (a cura di), *Politiche del governo per l'infanzia e l'adolescenza 1996/1998*, [Roma], Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, [1998].
- **Italia. Ministero dell'ambiente**, *La guida alle Città sostenibili delle bambine e dei bambini 1998*, Roma, Ministero dell'Ambiente, 1998.
- **Lizzola I.**, *Il Patto educativo* in *Atti del Seminario di studio "Il Patto educativo: un dialogo possibile tra politiche giovanili e pastorale giovanile"*, Milano, Oratori Diocesi Lombarde, 22 febbraio 1997.
- **Mancini P.**, *Manuale di comunicazione pubblica*, Bari, Laterza, 1996.
- **Moro A. C.**, *Per una cultura dell'infanzia*, in «La famiglia», A. 32, n. 191 (sett./ott. 1998), p. 7-14.
- **Onelli P.**, *Politiche sociali e politiche per l'infanzia*, in «Il seme e l'albero», A. 5, n. 12 (ago. 1997), p. 21-30.
- **Pacifici G. et al.**, *Bologna, città digitale*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- **Piva P.**, *L'assessorato sociale. Idee per il governo locale del welfare*, Roma, Ediesse, 1999.
- **Ranci Agnolotto D.**, *La legge Turco: un'opportunità per promuovere i diritti dell'adolescenza*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 28, n. 8 (1 magg. 1998), p. 1-3.
- **Rizza S.**, *Cittadinanza e nuovi soggetti del welfare: cittadinanza, sussidiarietà e servizio sociale*, in «Rassegna di servizio sociale», n. 4 (ott./dic. 1999), p. 22-28.
- **Rolando S.**, *Un paese spiegabile. La Comunicazione pubblica negli anni del cambiamento, delle autonomie territoriali delle reti*, Milano, Etaslibri, 1998.
- **Romano D.F. e Felicoli R.P.**, *Comunicazione interna e processo organizzativo*, Milano, R. Cortina, 1992.
- **Rovinetti A.**, *La comunicazione pubblica: istruzioni per l'uso*, Bologna, Calderini, 1995.  
*Dai servizi polifunzionali allo sportello unico della pubblica amministrazione*, Roma, Dipartimento della funzione pubblica, 1998.
- **Scortegagna R.**, *Diritto di crescere e dovere d'aiuto: comunità e servizi*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 28, n. 18-19 (15 ott./1 nov. 1998), p. 11-14.
- **Tamborini S.**, *Marketing e comunicazione sociale*, Milano, Lupetti, 1992.
- **Vecchiato T.**, *L'integrazione sociosanitaria. Dal piano sanitario nazionale 1998-2000 alla riforma ter*, in «Politiche sociali», A. 4 (1999), n. 3/4, p. 35-57.
- **Vernò F.**, *Legge 285/9: una legge in grado di favorire identità e appartenenza*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 14 (1/15 ag. 1999), p. 10-11.
- **Villa F.**, *Nuovi punti di partenza per le politiche d'integrazione tra sociale e sanitario*, in «Politiche sociali e servizi», n. 1 (genn./giugno 1999), p. [33]-46.
- **Zurla P.**, *Cittadini e pubblica amministrazione locale: diritti di informazione e nuove prestazioni informative*, in *Il diritto all'informazione in Italia*, a cura di Zuanelli E., Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1990.

## 1. VivaVoce: dalle enunciazioni teoriche alla prassi operativa

Chi parla: un rappresentante della Regione

Dopo anni di dibattiti e tavole rotonde sul tema della crisi del *welfare state*, tutti ormai concordano con una visione critica dello sviluppo avuto sin qui dalle politiche sociali nel nostro Paese, sviluppo che ha portato a conseguenze sempre più difficili da sostenere e governare: la spirale bisogni-servizi, la scarsità di risorse, l'utilità marginale decrescente dei servizi pubblici, la loro frammentazione, l'assenza di un disegno complessivo e l'inseguire di volta in volta la soluzione dei problemi emergenti.

In questa situazione le politiche sociali rivolte ai minori hanno rappresentato l'anello più debole proprio perché cittadini privi di rappresentanza e di voce. Debolezza e senso di impotenza hanno accompagnato chi negli anni si è occupato, a diversi livelli e in diverse situazioni di minori, cogliendo immediatamente il valore e il significato della legge 285/97. L'impegno immediato di tante persone ha fatto emergere, in alcune situazioni in modo dirompente, sulla scena politica e amministrativa, ma in particolare nella coscienza collettiva, la questione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

È utile ricordare le criticità che stiamo affrontando in questa difficile fase di passaggio da un sistema di *welfare* a un altro, a una *welfare society* "pluralista, reticolare, interazionista" - per la quale l'organizzazione pubblica non è che uno dei sottosistemi concorrenti al benessere del sistema più generale - proprio perché non si può pensare che la legge 285/97 sia un corpo estraneo, eccezionale, fuori dal contesto; al contrario, essa anticipa un possibile percorso più generale dello sviluppo delle politiche sociali e indica la strada per passare dalle enunciazioni teoriche a una prassi operativa.

Ecco allora alcuni spunti di riflessione, nati dall'esperienza, sugli indirizzi generali e le priorità che dovrebbero accompagnare la nuova programmazione.

- La legge 285/97 deve essere conosciuta, deve diventare patrimonio comune e condiviso della comunità italiana. La legge potrà incidere realmente sulla qualità di vita delle bambine e dei bambini solo se sarà vissuta come strumento utilizzabile dalla società civile e dalle istituzioni.
- Per raggiungere questo ambizioso risultato è necessario che gli amministratori acquisiscano una cultura politica e amministrativa che li renda capaci di ascoltare i loro piccoli amministrati. Gli operatori devono accrescere la loro professionalità, acquisire nuovi strumenti e tecniche, nuove metodologie di lavoro.
- La legge non può essere usata come "pronta cassa" per finanziare progetti tra loro scollegati o preconfezionati. Le risorse economiche devono essere usate per finanziare piani triennali di intervento che producano cambiamenti, che lascino il segno nell'organizzazione dei servizi, che promuovano la qualità, che possano "vivere" oltre la legge.
- Partire da una conoscenza dei bisogni, delle esigenze reali, da una ricognizione delle risorse umane, finanziarie, strutturali è la condizione necessaria per produrre reali cambiamenti. È un'attività che deve veder partecipi tutti i soggetti coinvolti nella pianificazione per scongiurare il rischio di costruire piani avulsi dalla realtà. È questa una priorità che deve essere condivisa da tutti e che aiuta a superare la connaturata diffidenza e resistenza al cambiamento.

## 2. Schede e materiali

### 2.1 Indirizzi e priorità: le scelte delle Regioni

Le Regioni hanno predisposto gli atti di indirizzo per l'avvio della legge 285/97 tenendo conto di una molteplicità di fattori: l'articolato della legge, le normative regionali e il collegamento con gli obiettivi dei piani sociali o sanitari regionali, la realtà territoriale dei servizi esistenti, oltre a particolari valutazioni riferite alla specifica natura degli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza. Tutto ciò ha generato inevitabilmente una certa eterogeneità circa le linee di indirizzo e le priorità da seguire, sui tempi e sui modi per la presentazione dei piani territoriali, come pure sui criteri di ripartizione dei finanziamenti agli ambiti e le modalità della loro erogazione.

Può essere quindi utile tracciare una schematica sintesi per favorire una scelta maggiormente consapevole nel secondo periodo di attuazione della legge, facendo tesoro delle esperienze già maturate.

Tra gli indirizzi vanno ribadite le dimensioni "strutturali" richiamabili negli atti delle Regioni e specificabili a livello di singoli ambiti territoriali:

- l'estensione degli ambiti territoriali, che vanno riconfermati o modificati all'inizio di questo secondo triennio;
- i tempi del piano territoriale, dall'informazione-elaborazione preliminare, alla presentazione, approvazione, avvio, svolgimento e conclusione;
- i modi del piano territoriale, che nel rispetto dei tempi danno indicazioni per l'elaborazione e stipula dell'accordo di programma, per l'elaborazione di piani e progetti o per il monitoraggio e la rendicontazione;
- il "cosa" viene finanziato con i fondi della legge 285/97, sia rispetto a eventuali vincoli su progetti che si riferiscono a un articolo della legge piuttosto che a un altro, sia in relazione alle spese ammissibili.

Gli indirizzi e le priorità riguardano soprattutto gli obiettivi di interesse regionale che si intendono raggiungere con l'applicazione della legge. Cercando di raggruppare i diversi orientamenti finora emersi, è possibile individuare le seguenti tipologie:

- conoscenza, comprensione e consapevolezza dello stato e dell'evoluzione della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza sul territorio regionale;
- contrasto delle cause che condizionano negativamente la qualità della vita dei minori;
- attivazione e sviluppo di interventi di promozione del benessere con finalità preventive sia specifiche che diffuse;
- tutela e integrazione di tipologie particolari di minori: stranieri, disabili, devianti, abbandonati, maltrattati, abusati o sfruttati sessualmente, proponendo opportunità per superare gli "svantaggi" e le "discriminazioni".

Anche la dimensione dell'innovazione, insita nello spirito della legge 285/97, ha trovato declinazioni diverse nelle linee programmatiche e di indirizzo delle varie Regioni. Certamente in questo secondo triennio di applicazione andranno coniugati meglio i significati di innovazione perseguiti nei nuovi piani con le indispensabili connessioni all'intero sistema dei servizi socioeducativi. Il settore infanzia e adolescenza potrà quindi rappresentare un luogo privilegiato di sperimentazione per:

- la riqualificazione dell'intero contesto sociorelazionale con la prospettiva di promuovere e consolidare un territorio accogliente e solidale;
- la definizione di una "soglia" generalizzata di servizi per i cittadini con l'avvio contestuale di processi di miglioramento della qualità centrati sulla partecipazione dei destinatari;
- il coinvolgimento della comunità locale nella programmazione degli interventi;
- l'organizzazione di una operatività di rete.

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. Abc: l'interesse supremo del bambino

Far conoscere ai bambini e ai ragazzi la *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo* è possibile se anche gli adulti comprendono lo spirito da cui è animata. Lo sfondo, la cornice di riferimento della Convenzione è l'interesse supremo dei ragazzi. Tradotto in pratica educativa, vuol dire chiedersi, tutte le volte, se quanto stiamo per fare è per noi o per loro, oppure con noi, i grandi, o con loro, grandi e piccoli. La legge 285/97 nasce avendo come riferimento normativo e culturale anche la Convenzione Onu e quindi chiede di porre il bambino al centro delle politiche e delle azioni quotidiane a favore dell'infanzia.

Nella stesura degli indirizzi e delle priorità bisogna avere chiaro questo concetto, ma anche conoscere in modo approfondito, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo, le condizioni di vita dell'infanzia che abita le microcomunità composte dai piccoli comuni o dai quartieri delle città, sapere in che misura stia aumentando la presenza dei bambini grazie all'arrivo dei figli degli immigrati, capire come questi possano essere facilitati, assieme a tutti gli altri, a essere una risorsa per i nostri ambienti di vita.

L'articolo 7 della legge indica, tra le misure di intervento da rivolgere in particolare agli adulti, la promozione della conoscenza dei diritti dei bambini e dei ragazzi, la partecipazione di questi alla vita della comunità locale e la realizzazione di interventi per facilitare loro l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali.

Un indirizzo da sostenere con forza è quello del rapporto tra bambini e ragazzi e spazi: occorre muoversi verso città e comuni accoglienti in cui si stia attenti alla sicurezza senza che essa degeneri in immobilismo ed eccesso di tutela. È una scelta che può sviluppare in modo organico gli interventi previsti nei diversi articoli della legge, dai servizi al sostegno della genitorialità, al contrasto della povertà e della violenza. Ha, inoltre, il pregio di promuovere azioni con una coerenza interna e diffuse in modo capillare sul territorio, quasi in un rapporto "viso a viso" con gli abitanti. È un orientamento che obbliga a interrogarsi sulle periferie degradate, sulle scelte urbanistiche e architettoniche del passato che producono concentrazioni problematiche e costruiscono sacche di marginalità ed esclusione, quasi piccole repubbliche con le loro leggi e i loro codici, che non comunicano con il resto del mondo, salvo, frequentemente, essere costrette alla comunicazione con i servizi sociali.

Chi si occupa di costruire gli indirizzi e le priorità della nuova programmazione deve approfondire la conoscenza del territorio e comprendere appieno il significato della legge 285/97. Rinchiudere i bambini dentro a categorie, etichettandoli come immigrati, disabili, normali, o gli adolescenti come devianti, significa generalizzare impropriamente e non comprendere come le differenze possano essere potenziali risorse, rischiando, oltretutto, di non "comprendere" tutti i bambini e di settorializzare, in una divisione voluta dai grandi, il pianeta dell'infanzia.

## 2. Le trappole: sommare le emergenze, sottrarre i "già fatto"

Nella fase di individuazione degli indirizzi e delle priorità per la programmazione, ma anche durante la definizione dell'accordo di programma, si rischia di considerare soprattutto le emergenze dei bambini e dei ragazzi, o degli stessi enti coinvolti, rispetto agli strumenti di cui dispongono per affrontarle. Ne deriva quasi una gara tra chi ne ha di più: le emergenze vengono messe in fila per stilare, alla fine, le faticose "priorità", per la numerazione delle quali si scatenano

no dinamiche che, fatta salva la buona fede di ciascuno, poco o nulla hanno a che fare con i bambini e i ragazzi reali, cioè quelli che prendono l'autobus, che giocano nel campetto, che fanno amicizia o a botte. Potranno questi bambini e ragazzi accorgersi di una nuova attenzione nei loro confronti, intesa non solo come spazi e servizi rinverditati o costruiti *ex novo*, ma anche come sensibilità del mondo adulto nell'andare loro incontro?

Altro rischio è quello di non esplorare. È più facile per i grandi ripercorrere sentieri già noti: non siamo grandi esploratori. In questo nuovo triennio di applicazione della legge, dopo una disanima coerente di quanto accaduto nel periodo precedente, è importante cercare di uscire dalla ripetizione, intesa come "già fatto", senza che siano state attuate verifiche. Soprattutto verifiche, con i bambini e i ragazzi, su quali cambiamenti ci siano stati, quale crescita di consapevolezza sia avvenuta. Si possono evitare le trappole se i partecipanti a questa fase si mettono coraggiosamente a disposizione degli altri con le loro competenze e costruiscono in modo consensuale, non prevaricatorio, un quadro d'insieme coerente a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

## 3. Piccoli passi: comprendere tutti i bambini e i ragazzi

Nelle nostre città, nei nostri paesi il territorio si sta ripopolando. Il massiccio flusso immigratorio nel nostro Paese ha colorato di più le strade di piccole e grandi città con nuovi piccoli abitanti e probabilmente riaprirà la finestra demografica.

È possibile e utile elaborare indirizzi e priorità che favoriscano lo sviluppo dell'intercultura permettendo a ogni bambino e a ogni ragazzo di apprendere dall'altro e di sentirsi arricchito dall'altro, valorizzando le competenze di tutti e restituendo a ognuno la sua importanza, rafforzando la propensione all'aiuto e ai comportamenti solidali.

Si può definire così un indirizzo di progetto per l'infanzia che promuova il benessere, inteso come benessere di tutti i bambini, aiutandoli a sentirsi cittadini delle nostre comunità e favorendone il più possibile un inserimento attivo nei luoghi che abitano.

È possibile far diventare i bambini un obiettivo realistico delle priorità di programmazione della legge, comprendendo tutti i bambini senza distinzione di genere, di cultura, di differenze etniche o di abilità/disabilità e costruendo per loro e, soprattutto, con loro delle opportunità di crescita e di definizione di identità attraverso la valorizzazione delle culture, degli spazi di incontro, del tempo del gioco e del gruppo.

Per fare ciò occorre evitare di avere tra gli indirizzi e le priorità la necessità di dare tutto già pronto, di coprire tutto e di organizzare tutto per loro anche perché, bambini e ragazzi, se sufficientemente forti e ribelli, giustamente scapperebbero.

## 4. Il re è nudo: imparare dall'esperienza

Il triennio passato deve essere valutato attentamente sul territorio per evitare il perdurare di lacune che si siano eventualmente verificate. La minore presenza, ad esempio, di progetti legati all'articolo 7, «Azioni per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza», con la valorizzazione delle differenze di genere, etniche e culturali ci indica una possibile strada da seguire. Resta poi da verificare quanto le scelte precedenti abbiano modificato la cultura dell'infanzia, accrescendo la considerazione e il rispetto verso l'infanzia stessa, quanti adulti si siano fatti contaminare da una nuova sensibilità verso queste fasce d'età.



Conoscere a fondo i bambini e i ragazzi vuol dire giocare sul terreno delle opportunità, non solo dei servizi, e sapere che bambine e bambini fino alla preadolescenza e adolescenza hanno come riferimento i luoghi vicino a casa e quindi per loro è opportuno, laddove si attivano servizi, biblioteche, ludoteche o centri di aggregazione, pensarli e attivarli nella dimensione del “micro” e in modo capillare, come scritto anche nelle raccomandazioni dell’Unione europea. Le strutture di richiamo gigantesche, quali “città dei divertimenti” o analoghe, possono essere importanti, ma rischiano di essere fruite solo occasionalmente, un po’ come succedeva tre decenni fa quando, una volta all’anno, si andava allo zoo con tutta la famiglia. Una volta a casa si torna alla normalità quotidiana, spesso senza la possibilità di poter giocare all’aperto a causa delle macchine, delle ansie di protezione dei genitori e delle piccole ossessioni degli adulti legate all’immagine del bambino/figlio ideale che hanno in testa: bravo a scuola, capace di fare bene tante cose come suonare il piano, nuotare o fare attività sempre più particolari e dai nomi impronunciabili.

### 5. Lo spazio e il tempo: Cronos o Kairos?

Quando gli adulti non sanno prendersi il tempo, rischiano di diventare adulti che obbligano i bambini a riempire incessantemente il loro tempo, secondo una prospettiva dominante di questa società per cui il tempo va riempito, organizzato, fatto produrre.

Rischiano di diventare come Cronos, il dio tempo che divorava i propri figli, non aveva successione e non faceva maturare il nuovo.

Nel definire indirizzi e priorità è opportuno farsi amico Kairos, il tempo del pensiero, il tempo della creatività, il tempo della ricerca di soluzioni. Bisogna avere tempo a disposizione per compiere una valutazione il più precisa possibile dei risultati avuti nel precedente triennio, caratterizzato dal sentirsi pressati dal poco tempo a disposizione e quindi con la necessità di consumarlo. Bisogna trovare tempo per dare indirizzi e priorità che siano frutto di una decisione collettiva che abbia come obiettivo il miglioramento delle condizioni di vita dell’infanzia. Bisogna darsi tempo per riflettere sulle scelte fatte, per la valutazione e la verifica. Bisogna avere lo spazio sufficiente per incontrare il territorio e saperlo ascoltare.

### 6. Fammi capire: linguaggi comprensibili

Provare a riformulare gli indirizzi e le priorità con un linguaggio comprensibile a tutti, con parole il cui significato è condiviso, può essere d’aiuto in questa fase. Incontrando il territorio, i suoi luoghi e le persone che vi abitano, bisogna sforzarsi di ascoltare e di rispondere, di dare un *feedback* colmo di positività, mettendo tutti in condizione di comprendere che il loro apporto è stato significativo e che si traduce in priorità, intese come alte priorità, per migliorare la vita della comunità a partire dai bambini.



# 2

## L'avvio della programmazione

### SERVIZI SOCIALI E MINORI: IL PERCORSO COMUNE DEL GRUPPO TECNICO INTERREGIONALE

Nella presentazione della *Relazione 1999 al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 285/97*, la Ministra per la solidarietà sociale Livia Turco affermava che la legge era stata avviata ed era operativa in tutto il territorio nazionale. È un risultato importante, non scontato: in questi ultimi anni i bambini, gli adolescenti e i loro diritti sono stati al centro del dibattito politico e amministrativo ai diversi livelli istituzionali. La macchina istituzionale, inoltre, ha risposto alla sfida che la legge poneva: passare da una visione assistenziale e riparatoria all'impostazione di vere e proprie politiche sociali per i minori. Questo risultato è stato possibile grazie al lavoro e alla fatica di migliaia di persone che hanno colto i contenuti etici della legge e che si sono adoperate per superare condizionamenti e limiti che, troppo spesso, le prassi burocratiche e amministrative consolidate pongono all'innovazione.

È un risultato che ha premiato la chiara definizione delle competenze delle diverse istituzioni e il buon livello di collaborazione che si è instaurato tra Stato, Regioni, Comuni. Un momento significativo è stata la definizione, nel dicembre del 1997, di un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni che ha esplicitato maggiormente i compiti delle Regioni e definito i tempi delle tre fasi fondamentali nell'iter della legge: l'atto regionale (definizione degli ambiti, linee di indirizzo, criteri di finalizzazione delle risorse e priorità degli interventi, strumenti di verifica cui devono attenersi gli enti locali, compresi i Comuni riservatari); la presentazione dei piani di intervento da parte degli enti locali; l'esame e l'approvazione.

Nella semplicità dei contenuti si nasconde un elemento importante che ha influito sul risultato che oggi tutti giudicano buono.

La preventiva condivisione politica sui tempi di attuazione della legge può sembrare un elemento scontato o poco



### 2.1 Tempi e modalità: documenti e regole

Il Piano d'azione biennale del Governo, previsto dalla legge 451/97, indica le priorità che Governo e Parlamento formulano e di cui Regioni, Province ed enti locali dovranno tenere conto pur con le necessarie contestualizzazioni.

Al provvedimento del Governo seguono atti regionali che con proprie "linee di indirizzo" prevedono le procedure per la predisposizione di piani territoriali. Le linee devono puntualmente individuare il soggetto che avvia la programmazione locale nell'ambito territoriale. È in genere la Conferenza dei sindaci, attraverso il suo presidente, o l'articolazione zonale della Conferenza o, come è avvenuto in qualche Regione, il presidente della Giunta provinciale o il presidente della comunità montana o, infine, il direttore dell'Asl che attiva il "gruppo territoriale" e che dovrà, poi, guidare tutta la programmazione predisponendo anche il piano territoriale.

Dall'esperienza del primo triennio emerge l'importanza dello strumento Conferenza dei servizi, previsto dalla legge 241/90, al fine di responsabilizzare le istituzioni chiamate a raccolta dalla legge 285/97. Le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), alle quali gli enti locali devono garantire il diritto alla partecipazione, possono fornire il proprio contributo nella fase di applicazione del processo amministrativo già in questa prima fase. È opportuno che istituzioni e altri soggetti firmino un "documento di intesa" che deve contenere gli esiti attesi da una prima azione concertativa relativa a:

- l'intero percorso da compiere per giungere alla predisposizione del piano nei tempi stabiliti dalle singole Regioni;
- la partecipazione ai gruppi, necessari a garantire la programmazione (un unico "gruppo territoriale" o due gruppi distinti, il primo politico e il secondo a valenza tecnica);
- i compiti che ogni soggetto si assume;
- le modalità di lavoro, i tempi, gli strumenti;
- le strategie per informare la popolazione sul processo in atto e per valorizzarne i contributi.

L'avvio della programmazione rappresenta la fase fondamentale, estremamente delicata, in cui si pongono le premesse o le si rifonda e qualifica – se si tratta della seconda esperienza – affinché la comunità locale, nell'insieme delle proprie espressioni, s'interroggi sul sistema di azioni da promuovere e sviluppare a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. È una fase a cui va data massima importanza per la vita della *polis*; per il significato e per le funzioni delle istituzioni pubbliche, *in primis* del Comune (che promuove, rappresenta e tutela gli interessi della comunità locale e che mai può e deve sostituirsi ad essa); per la vita dei cittadini. Inoltre, la buona riuscita di questa prima fase rappresenta un'ottima premessa a quella collaborazione tra soggetti comunitari che si evidenzierà e sostanzierà nella messa in rete delle rispettive risorse, esperienze, specificità, culture, visioni, responsabilità.





influyente, ma in realtà è stata determinante per l'avvio della programmazione in quanto ha consentito agli uffici competenti delle singole Regioni di attivarsi immediatamente. In alcune realtà regionali le vicende politiche hanno frenato il percorso, senza però vanificare il lavoro già avviato. È importante trovare un accordo per definire preventivamente gli aspetti amministrativi e programmatici e gli aspetti di trasferimento dei fondi dallo Stato alle Regioni, che devono trovare una coerenza nelle varie fasi di realizzazione degli interventi nel triennio.

Significativo è stato il livello di collaborazione tra le Regioni in sede di coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali che, avvalendosi del supporto del gruppo tecnico, ha potuto seguire, fase per fase, l'applicazione della legge, assumendo, quando necessario, posizioni comuni e definendo percorsi condivisi. Un esempio per tutti è rappresentato dal documento per l'utilizzo della quota del 5% dei fondi della legge, accantonata per la realizzazione di iniziative formative e di scambi interregionali, che è stato approvato dalla maggioranza degli assessori regionali. Il preventivo avallo politico sulle modalità di utilizzo dei fondi ha, di fatto, consentito la realizzazione delle iniziative, avviate in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze e con il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che hanno permesso, dal 1997 al 2000, a un consistente numero di operatori sociali e amministrativi di partecipare a seminari formativi di alta qualità. Senza quel documento di indirizzo politico, difficilmente si sarebbero potute superare, in tempi brevi, le difficoltà di ordine tecnico e burocratico che iniziative di tale portata e innovazione hanno creato. Analoga esperienza positiva è stata la predisposizione, da parte del Gruppo tecnico interregionale con la collaborazione del Centro di documentazione di Firenze, dello schema per la rilevazione dello stato di attuazione della legge nel singolo ambito che ha consentito un monitoraggio della legge a livello di ambito, di regione e nazionale con dei dati omogenei e confrontabili. Ulteriore momento significativo del percorso è stata la presa di posizione critica, da parte di

## 2.2 La programmazione: occasione e strumento

Perché parlare di programmazione unitaria, perché la legge esige la fatica di una concertazione tra tanti soggetti così diversi tra loro? Perché non è stata compiuta la scelta di richiedere una programmazione solo interna alla vita di una singola istituzione, l'ente locale, definendo rigide regole, livelli di attenzione e servizi da garantire, procedure amministrative univoche?

Perché la programmazione mediata, concertata, se correttamente presieduta e attivamente partecipata, permette, al di là degli esiti finali che un buon piano può conseguire, il raggiungimento di alcuni risultati preliminari in termini di salute, di benessere, di socializzazione, di cura. Una buona concertazione permette ai soggetti che vi prendono parte, di condividere conoscenze, di comunicare significati, di giungere magari a dividerli, di ricomporre visioni, attese, singole competenze, funzioni, intorno al "tutto" della persona, il soggetto in età evolutiva, e a favore di tutte le persone.

Un buon lavoro preparatorio partecipato deve permettere a tutti i soggetti di superare pregiudizi e concezioni parziali e distorte sull'infanzia e l'adolescenza come età a rischio; sui bambini e sugli adolescenti, come problemi da esperti, da specialisti; sulle attenzioni da porre, come altrettanti servizi o prestazioni tecniche.

In sintesi, il lavoro di programmazione deve aiutare la crescita di consapevolezza diffusa sui significati e sull'importanza della normalità: i normali ambiti di vita, i normali luoghi e spazi, le normali occasioni, i normali incontri, i normali adulti che incontrano i soggetti in età evolutiva e si relazionano con essi.

È questa normalità che deve essere qualificata e deve assumere significati strategici perché questi ambiti sono quelli grazie ai quali si cresce, si socializza, ci si radica, si cresce in appartenenza, in socialità, oppure ci si blocca, si viene emarginati, sradicati. Prestare attenzione quindi alle funzioni di cura, definendo fin dalla prima fase che genitori, famiglie, bambini, ragazzi, adolescenti sono i primi soggetti chiamati in causa dalla legge non come destinatari di politiche, ma come attori. Centralità e significato di questi attori e dei normali ambiti di vita sono le prime questioni su cui focalizzare l'attenzione, prima e dopo la programmazione, come stella che orienta e impedisce di perdere il senso dell'agire e dell'azione.

I soggetti chiamati a far parte del "gruppo di regia" devono partire da questa consapevolezza e devono porsi alcuni fondamentali interrogativi:

- come conoscere i soggetti in età evolutiva e i loro compiti di crescita;
- come conoscere i normali ambiti di vita sul territorio e come qualificarli perché si configurino come altrettante opportunità di crescita;
- come "dar voce" ai genitori, alle famiglie, ai soggetti in età evolutiva e come garantire loro una piena cittadinanza sociale.

## 2.3 Mappe, strategie e obiettivi: il successo nel contesto locale

Le poche esperienze di pianificazione e programmazione effettuate nel nostro Paese ci portano a dire che non ci sono piani eccellenti perché messi a punto nel migliore dei centri studi e programmazione e che non esistono piani mutuabili da altre esperienze e quindi replicabili. I piani che danno risultati sono i piani fattibili, i

## Cavalli e cavalieri

- *Ognuno porta qualcun altro in groppa;*
- *ci si muove a cerchio e si cerca di raccogliere un oggetto al centro;*
- *a ogni giro, qualcuno resta escluso, perché c'è sempre un oggetto di meno rispetto ai partecipanti.*



*Tradotto in programmazione, significa provare a "farsi carico" di un altro soggetto e interrogarsi su come potrebbe cambiare l'inizio della programmazione se un ente fosse carente e se fosse possibile fare da vicari. Se, ad esempio, fosse assente il rappresentante del Tribunale per i minorenni, come possiamo portarci sulle spalle i ragazzi "di sua competenza"? Se manca il rappresentante del Provveditorato agli studi, quali risorse, livelli e competenze possiamo attivare per favorire un processo di osmosi, cioè di equilibrio, tra scuola ed extra-scuola per proseguire nell'avvio della programmazione? E via dicendo.*

®

alcune Regioni, che hanno contestato i dati relativi alla presenza di minori in strutture residenziali socioassistenziali in sede di approvazione del decreto con cui venivano ripartiti i fondi 1997/99. Si riproponeva l'annoso problema della mancanza di dati certi, convalidati, sulla condizione dei minori nel Paese. Il livello di collaborazione raggiunto tra Stato e Regioni e tra le Regioni fra di loro ha permesso di superare questo elemento critico con l'istituzione di un gruppo di lavoro *ad hoc* in sede di Conferenza Stato-Regioni, gruppo che ha visto tutte le istituzioni collaborare per predisporre una griglia di rilevazione per la ricerca sui minori istituzionalizzati, realizzata dal Centro di documentazione di Firenze. Il lavoro ha consentito di avere finalmente dati attendibili. Molte Regioni hanno poi adottato autonomamente la griglia per monitorare la situazione in ambito regionale. È questo un esempio emblematico del buon funzionamento delle istituzioni che si coordinano nel rispetto delle proprie funzioni e autonomie. La positiva esperienza è stata raccolta e rilanciata dal Gruppo tecnico di coordinamento interregionale sulle politiche dell'infanzia e l'adolescenza che ha sollecitato l'attivazione di un gruppo di lavoro Stato-Regioni per consentire la corretta applicazione delle previsioni dell'articolo 4 della legge 451/97, nella consapevolezza che questa è un'opportunità per le singole Regioni di dotarsi di strumenti di rilevazione essenziali per poter svolgere il ruolo proprio di ente programmatore. Sintetizzando l'esperienza del lavoro del Gruppo tecnico interregionale emergono due aspetti, che possono essere generalizzati per affrontare in modo costruttivo anche altre tematiche relative alla condizione dei minori. Il primo aspetto positivo è dato dalla possibilità che le Regioni abbiano un tavolo tecnico unico con i diversi ministeri coinvolti per poter lavorare sinergicamente sulle proposte sottoposte al vaglio politico. Il secondo aspetto, da non sottovalutare, è dato dalla maggior forza e competenza che le Regioni acquisiscono collaborando e coordinandosi. I problemi, che di volta in volta possono sorgere, non sono così affrontati dalla singola Regione, ma dalle Regioni, dando forza e autorevolezza alle richieste e istanze che possono essere riportate nelle sedi istituzionali competenti.

piani frutto di un processo di responsabilizzazione dei soggetti locali, in sintesi, i piani contestualizzati. Sono i piani che hanno radici e che producono processi di radicamento, piani prodotti nell'ambito, da parte dei soggetti dell'ambito. Definita la strada da compiere, le azioni necessarie, le modalità, il primo passo consiste nel raccogliere, mettere insieme dati, conoscenze, esperienze, risultati, problemi, dando un ordine a questi materiali. In genere si parte dai bisogni, ed è giusto purché si faccia attenzione, per non rimanere ancorati alla sola cura e assistenza, anche a classificare i sogni di una comunità locale. Vanno, poi, raccolti dati sulle risorse della comunità: servizi, strutture, luoghi e iniziative per l'aggregazione, la socializzazione, lo sport e così via.

È opportuno censire le esperienze e i progetti che vedono più soggetti collaborare: sono altrettanti indicatori di una corresponsabilità possibile.

Infine andrebbero mappate le opportunità da garantire per sostenere i compiti di crescita e le responsabilità genitoriali e familiari.

A queste mappe vanno aggiunti alcuni dati, ad esempio quelli anagrafici, o relativi a presenze di "fasce deboli" da tutelare e promuovere, oppure vanno esplicitate, evidenziate e condivise problematiche legate alla struttura del territorio, all'isolamento di quel quartiere o paesino, legate a fattori socio-economici, alle attività produttive, al mercato del lavoro. È l'insieme di questi elementi che vanno raccolti, sistematizzati in modo tale che parlino, che comunichino, che divengano patrimonio comune.

Questa fatica permetterà il passo successivo che è quello della formulazione della "diagnosi comunitaria" che porrà in evidenza l'originale e irripetibile profilo della comunità, di quell'ambito territoriale. La diagnosi, con i suoi punti di forza e quelli di debolezza, è il contesto ideale per dare corpo agli ipotetici obiettivi e per definire opportune strategie.



## 1. Crescita della comunità locale: un input “dall’alto”

È possibile attivare “dall’alto” un processo di crescita della comunità locale, se per crescita intendiamo, in questo caso, un fatto evolutivo che ha luogo secondo modalità di autodeterminazione? Probabilmente sì, se “l’alto”, ossia le istituzioni in genere, quelle politico-amministrative in particolare, e i servizi, si connotano non come elemento esterno, ma come soggetto tra soggetti di pari dignità nell’ambito della comunità locale, e se a ognuno viene riconosciuta e richiesta la sua irrinunciabile specificità di ruolo.

La stessa legge 285/97, per certi versi, può essere interpretata come proposta di un processo di organizzazione di comunità da attivarsi a più livelli tra loro correlati. L’articolo 2 prevede, infatti, l’identificazione di un sistema socioterritoriale (ambito territoriale) e la costituzione di un gruppo promotore formato da più soggetti (enti locali) che condividono un desiderio di cambiamento – in questo caso un compito istituzionale – rispetto a una situazione percepita come insoddisfacente o, comunque, migliorabile; sollecita il confronto degli enti locali con gli altri soggetti presenti nel contesto territoriale (Onlus, ma anche altre istituzioni, adulti e bambini) per una più puntuale e condivisa definizione della situazione e per la scelta degli obiettivi di cambiamento a partire dagli aspetti individuati come prioritari (piani territoriali); prevede il coordinamento degli interventi, l’organizzazione delle risorse e l’assegnazione dei compiti ai singoli soggetti (progetti esecutivi). All’articolo 9, infine, la legge dispone verifiche di efficacia e di processo.

Questa stessa proposta di processo può essere ripresa, sempre nell’ambito della legge 285/97, ad altri livelli, ad esempio quello operativo della gestione di un progetto esecutivo finalizzato alla prevenzione del disagio minorile. Anche in questo caso, la scelta di operare secondo logiche di sviluppo di comunità si pone come una scelta preliminare densa di implicazioni di valore, attuata nella consapevolezza che l’ambito della promozione del benessere di bambini e adulti è costituito dalla comunità locale, vale a dire dalla società civile supportata – e non sostituita – dai servizi, e regolata da istituzioni politico-amministrative consapevoli e rispettose della sua identità e competenza. Ecco allora, praticabile anche a livello di singolo progetto, la scelta metodologica di delimitare un sistema socioterritoriale adeguato al cui interno più soggetti, con modalità diverse, condividono una medesima condizione e vengono riconosciuti capaci di modificarla e sostenuti in questo impegno. La scelta di attivare un intervento di prevenzione all’interno di una scuola materna utilizzando il metodo dell’organizzazione di comunità, ad esempio, si rivela strategica e coerente: una scuola serve un bacino territoriale sufficientemente piccolo da garantire relazioni di prossimità tra le famiglie che ne usufruiscono; è un luogo caratterizzato dalla presenza di molti bambini, oltretutto piccoli, nei confronti dei quali è possibile intervenire in senso preventivo; è un luogo dove si intersecano abitualmente relazioni tra più soggetti, bambini, genitori, insegnanti (questi ultimi con un ruolo più formale), e dove è “comune sentire” tanto l’interesse nei confronti della crescita dei bambini quanto la

fatica di crescere un bambino in condizioni che sono spesso di isolamento, di assenza o limitatezza della rete di sostegno. Da questa condizione, opportunamente esplicitata e resa oggetto di attenzione e di condivisione, possono nascere percorsi di confronto, di aggregazione solidale, forme più o meno ampie, occasionali o costanti, di sostegno, che superano i muri dell’edificio scolastico per radicarsi nel territorio. Una volta realizzato un clima di apertura, fiducia e disponibilità all’aiuto, è più facile per le famiglie affrontare le difficoltà ed è possibile, anche per “semplici” cittadini, dare “testa e gambe” ad attività concrete per superare difficoltà anche consistenti, proprie di un gruppo o di singoli soggetti, prima che divengano troppo gravi. La prevenzione del disagio minorile viene così realizzata attraverso un processo di sviluppo di comunità. Una comunità più responsabile e competente potrà poi affrontare con maggiore successo anche altre situazioni che ritiene di voler modificare.

Al di là di ogni riferimento metodologico, la legge 285/97 offre e sostiene la possibilità di dare concreta attuazione a principi quali la sussidiarietà, il decentramento e la partecipazione e costituisca una reale opportunità di sviluppo complessivo della comunità locale.

## 2. Ambito territoriale, piano territoriale, accordo di programma

Appare evidente, in questa prospettiva, come la definizione dell’ambito territoriale, del piano territoriale e dell’accordo di programma debbano configurarsi come tappe di un processo unitario dotato di coerenza interna, e corrispondano a “eventi” procedurali che definiscono un orizzonte di senso, espressione di una comunità che prende coscienza di se stessa, dei soggetti che a diverso titolo la costituiscono e della loro specificità di ruolo e che sceglie in quale direzione svilupparsi.

Confini amministrativi adeguati sono quelli che esprimono il livello ottimale della differenziazione necessaria all’evoluzione, nel contesto della reale possibilità di relazione. Vanno quindi riferiti alla salvaguardia dell’identità della comunità locale, intesa tuttavia non in senso statico, lapidario, quanto piuttosto come processo comunicativo capace di accogliere gli elementi di novità producendo nuovi significati, realizzando condivisione e rafforzando il senso di appartenenza.

Il piano territoriale, conseguentemente, si presenta come un progetto di sviluppo di contenuti e relazioni articolato secondo il “codice genetico” della comunità territoriale che lo esprime. Non può quindi essere frutto di un’operazione condotta a tavolino, la copia di un esempio da manuale; nasce piuttosto attraverso l’esplorazione dei “mondi vitali” propri di ogni singola comunità.

L’accordo di programma a sua volta sancisce un impegno di reciproco riconoscimento, di confronto e di collaborazione attiva tra soggetti istituzionali, parte essi stessi della comunità locale, istituendo una procedura relazionale da riproporre tra tutti i soggetti della comunità.

## 1. L'avvio della programmazione: strumenti e procedure

Nella logica giuridico-amministrativa che caratterizza queste riflessioni, per "programmazione" si deve intendere "procedimento amministrativo". E come in tutti i procedimenti, anche nella programmazione possono essere distinte alcune fasi: d'impulso, istruttoria, decisionale e d'integrazione dell'efficacia del provvedimento finale che costituisce il "prodotto" del procedimento. L'avvio della programmazione si identifica, evidentemente, con la fase d'impulso del procedimento. A questo proposito è bene eliminare un possibile equivoco che può avere conseguenze pratiche negative sulla complessiva programmazione: non costituisce un atto d'impulso qualsiasi intervento di un soggetto (pubblico o privato, non importa) su una pubblica amministrazione al fine di avviare un procedimento amministrativo. Affinché si possa qualificare come tale, occorre che l'ordinamento attribuisca a quell'intervento l'effetto di "obbligare" il destinatario ad avviare il procedimento.

Per meglio comprendere il significato di questa espressione si può ricorrere a due esempi:

- Un soggetto indirizza al Comune di Verona una lettera con la quale chiede di acquistare l'Arena; il Comune non è obbligato ad esaminare e a valutare la domanda (fase istruttoria) e a prendere la relativa decisione (vendo o non vendo? – fase decisoria). All'istanza relativa all'acquisto dell'Arena non può, quindi, essere attribuito il valore di atto d'impulso (avvio) del procedimento, ma di mera segnalazione al Comune di un interesse di fatto di colui che presenta la domanda.
- Un soggetto che intende realizzare una costruzione su un terreno inoltra la relativa istanza di concessione edilizia al Comune nel cui territorio si trova il terreno in questione. In questo caso il Comune deve avviare il procedimento perché la normativa urbanistica affida proprio al Comune il potere di autorizzare l'attività di trasformazione del territorio. L'istanza presentata dall'aspirante costruttore costituisce, quindi, l'atto d'impulso che dà avvio al procedimento amministrativo per il rilascio della concessione edilizia.

Chiarito il significato dell'espressione "avvio" del procedimento, si cerchi di "calare" nel contesto dell'applicazione della legge 285/97 i concetti di carattere generale appena esaminati.

L'articolo 2 della legge 28 agosto 1997 n. 285 così dispone:

«Gli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali di intervento di cui al comma 1, mediante accordi di programma definiti ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, cui partecipano, in particolare, i provveditori agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile, approvano piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio, articolati in progetti immediatamente esecutivi, nonché il relativo piano economico e la prevista copertura finanziaria. Gli enti locali assicurano la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento [...]».

Dal testo della norma emerge con evidenza che:

- per gli enti locali è doveroso definire "piani territoriali di intervento";
- i soggetti che devono intervenire alla definizione dei piani sono tutti i soggetti pubblici che operano sul territorio e che possono avere un ruolo significativo nelle politiche minorili;

- lo strumento "accordo di programma" è quello prescelto per dare forma giuridica agli accordi relativi ai piani;

- anche un particolare tipo di soggetti privati (le Onlus) devono essere chiamati a partecipare alla definizione del contenuto dei piani.

Nonostante le espressioni contenute nella legge non siano del tutto chiare e sempre coerenti, il soggetto pubblico al quale la legge attribuisce il potere di impulso del procedimento relativo alla definizione del piano deve essere identificato, sulla scorta delle norme regionali di attuazione della legge 285/97, in uno dei Comuni ricompresi nell'ambito territoriale definito dalla Regione, ovvero dalla Provincia nella quale l'ambito territoriale si colloca.

A tale soggetto compete, dunque, il potere/dovere di dare avvio al procedimento e i soggetti pubblici dallo stesso invitati devono parteciparvi.

Per rendere più incisivo l'esercizio del potere d'impulso e produttiva e rapida la fase di avvio della programmazione, sembra opportuno che l'ente promotore utilizzi, quanto meno in questo momento iniziale, lo strumento della Conferenza di servizi, applicando il combinato disposto dell'articolo 27 della legge 142/90, «Accordi di programma», e dell'articolo 14 della legge 241/90 relativo alla Conferenza di servizi.

Non deve sfuggire, infatti, che l'amministrazione promotrice, al fine di verificare la fattibilità dell'accordo, è obbligata dalla normativa a convocare una conferenza fra le altre amministrazioni interessate.

La tempestività e la completezza nella fase di avvio sono fondamentali per la buona riuscita dell'intera programmazione e lo strumento offerto dalla Conferenza di servizi assicura la partecipazione di tutti i soggetti invitati, la loro seria partecipazione alla valutazione della fattibilità dell'accordo e, con essa, alla necessaria definizione di un primo nucleo di contenuti che costituisce la base (una sorta di accordo di programma quadro, o preliminare) sulla quale si svilupperà poi l'accordo di programma vero e proprio.

In questo accordo preliminare dovrebbe essere inclusa l'istituzione, quanto meno in forma embrionale, dell'Ufficio di piano utilizzando le modalità di collaborazione offerte, in via generale, dall'articolo 15 della legge 241/90 e, in particolare per i Comuni e la Provincia, dall'articolo 24 della legge 142/90, «Convenzioni». È evidente che solo la formazione, sin dal primo momento, di una ministruttura organizzativa *ad hoc* possa efficacemente sostenere l'avvio e lo sviluppo del procedimento ed evitare inerzie, rimpalli di responsabilità, equivoci sull'attribuzione dei costi.

Non va, infine, trascurata la norma contenuta nell'articolo 2 della legge 285/97 che obbliga le amministrazioni promotrici a coinvolgere anche le formazioni sociali non profit nella definizione dei piani (anche alcune fra quelle for profit potranno essere coinvolte se il loro contributo risulti opportuno e funzionale rispetto agli obiettivi del piano).

Per evidenti ragioni, anche i privati dovrebbero venire coinvolti sin dall'avvio della programmazione con le forme e i tempi ritenuti più opportuni.

# Metodi e Tecniche

## 1. La progettazione partecipata: condizione di efficacia

Uno dei principi caratterizzanti della legge 285/97 è l'idea di un vasto coinvolgimento di attori nel processo di progettazione. Sollecitando il coinvolgimento di un numero ampio di soggetti che operano nelle comunità locali – ente pubblico, Asl, scuola, tribunale, privato sociale, volontariato e così via – di fatto invita a creare gruppi di progettazione partecipata per la costruzione dei piani territoriali.

La progettazione partecipata è da considerare una specifica modalità tecnica per la trattazione di problemi e la costruzione di progetti adeguata alle finalità della legge. Si tratta, infatti, di uno stile di intervento capace di coinvolgere attivamente un vasto numero di attori che, integrandosi reciprocamente, possono fornire una maggiore ricchezza e qualità alla progettazione.

La progettazione partecipata è inoltre un viaggio comune attraverso i diversi aspetti di una situazione problematica di notevole complessità, fino alla convergenza su intendimenti e rappresentazioni condivise e vagliate attraverso i diversi apporti: altre esperienze, vissuto dei protagonisti, conoscenze tecnico-scientifiche (Balducci, 1995).

Vale la pena sottolineare che lo stile della progettazione partecipata segna oggi una significativa differenza rispetto alle esperienze – pur importanti, ma datate – di carattere più ideologico: l'argomento principale che porta ad adottare uno stile connotato dal coinvolgimento nel processo di conoscenza e decisione di un ampio spettro di soggetti consiste nella sua maggiore efficacia (intesa come migliore adeguatezza al sistema complessivo dei bisogni) rispetto al tradizionale atteggiamento *top down*.

Ovviamente per conseguire questo obiettivo la partecipazione non può essere formale o rituale, ma deve essere reale conferimento di potere decisionale, nelle attività di progettazione, ai soggetti coinvolti.

## 2. La progettazione partecipata: pregi e rischi

La partecipazione serve dunque a migliorare le prestazioni del processo progettuale. I vantaggi della progettazione partecipata, rispetto ad altri approcci, si possono riassumere nell'effetto di miglioramento dell'efficacia dovuto a una maggiore vicinanza – tendente alla coincidenza – fra utenti delle politiche e decisori. Tale vicinanza aumenta le possibilità di costruire ipotesi di lavoro e percorsi progettuali più “veri”, maggiormente adeguati alla domanda espressa dagli utenti.

Alcuni elementi di valore di questo approccio sono messi in luce da Balducci (1995), secondo il quale la partecipazione:

- è la strada opportuna per favorire l'innovazione attraverso l'interazione fra diverse competenze;
- è una sfida al professionismo specialistico concepito in termini di separazione rigida fra chi progetta e chi è oggetto di intervento;
- consente di trattare in modo integrato diverse dimensioni di analisi;
- sviluppa nei partecipanti senso di appartenenza al percorso di progettazione.

A tali pregi va aggiunto il fatto che la partecipazione consente di riconoscere il significato della valutazione all'interno di percorsi progettuali e pertanto consente di utilizzare efficacemente i risultati della valutazione per migliorare la qualità degli interventi.

Un altro rilevante vantaggio è la propensione della progettazione partecipata a favorire l'integrazione di conoscenze e competenze diverse, laiche e professionali. Il coinvolgimento di soggetti portatori di capacità ed esperienze diversificate tende a costruire risposte ori-

ginali e creative ai bisogni piuttosto che replicare modelli standardizzati (generalmente inefficaci nel trattamento di problemi complessi e delicati, sfuggenti a una definizione di *routine*).

Esistono però anche alcuni rischi, o trappole, che l'applicazione della partecipazione ai processi di progettazione può comportare. Due trappole di carattere generale sono illustrate da Fareri (2000):

- la partecipazione “piace”, ma non basta mettere i soggetti attorno a un tavolo perché si produca magicamente una buona progettazione;
- la partecipazione può essere facilmente manipolata, e strumentalizzata, a favore degli interessi specifici e impliciti dei soggetti più potenti di un *setting* partecipativo.

Un contesto partecipativo è normalmente caratterizzato dalla presenza di interessi specifici e da un'ineguale distribuzione di potere e di conoscenze. Se ben condotto, il processo che scaturisce da tale contesto può corrispondere a un percorso di costruzione positiva del consenso che rimette in gioco e ridiscute profondamente gli interessi e i valori portati da ciascun partecipante. In una situazione così fluida il rischio “tecnico” è quello di accettare una visione “neutrale” del processo, mentre il rischio “politico” è quello di enfatizzare la partecipazione per presentare come condivise decisioni in realtà già prese altrove.

## 3. La progettazione partecipata: questioni di metodo

Poste queste premesse, appare evidente che un'efficace progettazione partecipata debba essere affrontata con molta attenzione sul piano metodologico per controllare i rischi di spontaneismo e manipolazione insiti nella partecipazione. In particolare, è importante mantenere vive alcune attenzioni:

- Identificare correttamente gli attori, avendo chiarito il campo e il livello d'azione. Il processo ha il suo fulcro in un gruppo di progettazione costituito da persone rappresentative delle diverse categorie di attori interessati al progetto. Individuare gli attori coinvolti significa soprattutto avere presente la posta in gioco per ciascuno di essi, le loro reti di relazione e la loro influenza reciproca.
- Predisporre uno schema concettuale del processo sufficientemente elastico, ma anche sufficientemente definito nel far comprendere a tutti i passaggi chiave.
- Verificare a ogni stadio l'efficacia delle tecniche utilizzate e progettare nel dettaglio l'organizzazione del lavoro nella fase successiva.
- Preordinare, prima e durante il lavoro, tutti i supporti informativi finalizzati a mettere gli attori in condizione di pari opportunità, cioè di condividere una base di conoscenze comuni.

È quindi importante prestare tali attenzioni nell'istruire e nel condurre le diverse fasi nelle quali si può articolare un percorso di progettazione partecipata, fasi che sono schematizzabili in cinque passaggi fondamentali.

1. Definizione del problema: ciascuno dei membri di un gruppo di progettazione parte da una propria idea di risultato; lavorare collettivamente significa far interagire queste idee e immagini, scomporre i problemi slegandoli dalle soluzioni precostituite. Nel momento in cui si è collettivamente in grado di definire consensualmente un problema è già avvenuto molto del percorso progettuale.
2. Definizione delle strategie alternative per trattare il problema: esplorazione delle alternative in campo per trattare i problemi in precedenza definiti; in questa fase del lavoro si valutano anche in modo strutturato le alternative in termini di costi e di benefici offerti.



3. Costruzione di accordi su progetti: quali negoziazioni è opportuno compiere fra esigenze diverse? Qual è la fattibilità tecnica dell'alternativa sulla quale ci si sta orientando?
4. Progettazione della fase di realizzazione sperimentale dei progetti: definizione della fase di realizzazione, individuazione del percorso che il progetto seguirà per giungere all'attuazione e degli attori che debbono essere mobilitati per renderlo realizzabile.
5. Analisi dei risultati delle sperimentazioni e proposte di riorientamento o di estensione: messa a punto e applicazione di un sistema di valutazione della fase sperimentale del progetto e il suo riorientamento sulla scorta delle valutazioni realizzate.

Naturalmente nella concreta realtà operativa questi passaggi non sempre si compiono secondo una sequenza temporale lineare, tuttavia è opportuno che rappresentino il riferimento concettuale dell'intero processo progettuale.

#### 4. La progettazione partecipata: competenze dei "registri"

In contesti di progettazione partecipata come quelli proposti dalla legge 285/97, si supera la definizione di "progettista" per qualificare il conduttore del processo "esperto di progettazione partecipata": tutti i soggetti coinvolti nel processo, pur con obiettivi e punti di attenzione diversi, sono in qualche modo "progettisti".

In tale contesto il conduttore si trova quindi a dover mettere in campo competenze diverse ed essere:

- "garante della metodologia di progettazione" per realizzare materialmente le operazioni previste nei processi partecipati;
- "facilitatore" dei processi comunicativi fra i partecipanti al gruppo di progettazione;
- "mobilitatore" di competenze e "integratore" di risorse.

Agire da garante della metodologia significa, come ha recentemente illustrato Bezzi (1998), avere una «cassetta degli attrezzi scientifica-

mente e professionalmente rigorosa» che consenta di fornire al gruppo di progettazione la strumentazione corretta e necessaria a realizzare i propri obiettivi o di suggerire la riduzione delle proprie aspettative per le difficoltà metodologiche emerse.

Allo stesso tempo il conduttore deve mettere in campo competenze di facilitatore dei processi comunicativi tali da consentire al gruppo di realizzare i propri obiettivi e di superare gli ostacoli e le *impasses* che spesso emergono come dinamiche di un gruppo di lavoro. Il conduttore si trova pertanto a dover esercitare la propria *leadership* da un lato tenendo presente l'obiettivo "di prodotto" (dotare l'intervento di buoni contenuti), dall'altro il fondamentale obiettivo "di processo" costituito dall'efficace funzionamento delle relazioni fra i partecipanti (ridurre le conflittualità negative e stimolare i conflitti più produttivi, contenere le personalità più aggressive e dare rilievo ai contributi meno visibili, e così via).

Essere mobilitatore di competenze e integratore di risorse implica la capacità di suscitare, produrre e mettere in circolazione conoscenze di diverso tipo, provenienti sia dall'ambiente scientifico che dal mondo delle pratiche quotidiane. Per evitare le trappole e i rischi di manipolazione insiti nei percorsi partecipativi è necessario che ipotesi e soluzioni emergano dal gruppo dei partecipanti: il regista deve quindi avere capacità di ascolto, essere aperto all'inatteso, disposto a mettere in gioco i propri punti di vista e le proprie attese (Schön, 1993), capace di utilizzare le proprie emozioni e il proprio vissuto come risorsa, come elementi di conoscenza di ciò che accade da restituire e discutere con il gruppo. Si tratta di un ruolo delicato, che richiede sensibilità plurime; non a caso Giusti e Ielasi (1998) lo descrivono "all'incrocio dei venti", esposto all'incertezza e alla turbolenza, ai rischi di manipolazione o, inconsapevolmente, di automanipolazione, finendo imbrigliato in dinamiche conflittuali fra i soggetti in campo. Si tratta però anche di un ruolo affascinante e gratificante poiché consente di perseguire simultaneamente obiettivi operativi (progettazione di politiche e interventi qualificati) e meta-obiettivi di apprendimento per sé e per gli altri attori coinvolti.

# Dal primo triennio

## 1. Tempi e modalità: l'accordo tra Stato, Regioni e Comuni

La realizzazione della legge 285/97 ha la peculiarità di partire dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni tra la Ministra della solidarietà sociale e i presidenti delle Regioni e delle Province autonome per la quale:

- si conviene che, in applicazione dell'articolo 2 della legge, le Regioni e le Province autonome definiscano contestualmente agli ambiti territoriali, all'interno dei propri piani programmatici, le linee d'indirizzo, i criteri di finalizzazione delle risorse e di priorità degli interventi e gli strumenti di verifica;
- si costituisce un gruppo tecnico Stato-Regioni, integrato da un rappresentante dell'Istat e da un rappresentante del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per lo svolgimento di attività di proposta, monitoraggio e verifica sull'attuazione del Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza e della legge 285/97.

La collaborazione, che ha coinvolto anche le città riservatarie, è ulteriormente sancita con lo specifico atto d'intenti che ha definito le scadenze temporali del primo avvio della legge. Si stabiliva infatti che dall'approvazione del decreto di ripartizione del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, le Regioni e le Province autonome avevano quattro mesi di tempo per deliberare gli ambiti d'intervento territoriali, le linee d'indirizzo programmatico e gli adempimenti connessi. Gli ambiti, a loro volta, avevano a disposizione altri quattro mesi per formulare i piani d'intervento, definire i progetti esecutivi e formalizzare gli accordi di programma. Infine, si era stabilito che le Regioni dovevano approvare i piani entro due mesi.

Queste scansioni temporali hanno avuto il pregio di garantire l'avvio della legge a ritmi serrati e produttivi anche se talvolta ciò, vista la complessità della legge, è andato a discapito della pianificazione e della progettualità. L'auspicio è che anche per il secondo triennio di applicazione della legge si mantenga questa proficua collaborazione.

## 2. Programmazione e promozione: il ruolo delle Regioni

Il ruolo di programmazione, informazione e promozione svolto dalle Regioni per l'attuazione della legge è stato centrale e continua a esserlo. A livello regionale e locale si è cercato di sperimentare concretamente la programmazione partecipata e sono stati individuati percorsi e strumenti innovativi.

Negli ambiti territoriali, la progettazione triennale prevista dalla legislazione è stata variamente interpretata dalle Regioni con piani e progetti di durata diversa e con fasi di avvio eterogenee, a causa di sfasature dovute ai fondi del 1997, erogati dalle Regioni agli enti capofila degli accordi di programma nel migliore dei casi alla fine del 1998. Tali incongruenze temporali segnano ancora oggi la programmazione regionale che, di fatto, si ritrova con due piani che si accavallano: il fondo del triennio 1997/99, che si concretizza nel periodo 1998/2001, e il fondo del triennio 2000/2002, operativo nell'arco degli anni 2001/2003.

## 3. Programmazione regionale: strumenti e atti diversificati

In quasi metà delle Regioni la Giunta ha adottato atti propedeutici alla delibera di attuazione della legge: protocolli d'intesa, delibere, circolari e comunicazioni. Di norma, questi atti prevedono la costituzione di un gruppo tecnico interassessorile o la definizione degli ambiti territoriali d'intervento. Alcuni protocolli sanciscono invece intese tra le massime rappresentanze degli enti locali e definiscono compiti e responsabilità specifiche.

L'analisi degli atti adottati per rendere operativa la legge nelle singole Regioni evidenzia una realtà variegata a partire dal tipo di strumento utilizzato; ad esempio gli ambiti territoriali d'intervento sono stati definiti con delibera di Consiglio regionale da dieci Regioni, mentre in sei si è provveduto con delibera di Giunta. Nelle rimanenti tre Regioni si sono utilizzati altrettanti diversi strumenti: diretto riferimento a una delimitazione territoriale già in atto e operante a livello territoriale; decreto dell'assessore competente; approvazione di una specifica legge.

Per l'approvazione dei piani si è fatto ricorso a delibere di Consiglio e di Giunta regionale, a "determine" dirigenziali e decreti assessorili. In oltre metà delle Regioni, l'istruttoria regionale di analisi e approvazione dei piani territoriali è stata condotta da un gruppo di funzionari regionali; in un quarto delle Regioni, è stato costituito un gruppo misto con rappresentanti degli ambiti territoriali; in due Regioni ha lavorato un gruppo misto di funzionari regionali e di esperti esterni. In nessun caso l'istruttoria è stata delegata *in toto* a esperti esterni.

La maggioranza delle Regioni ha scelto di approvare i singoli progetti compresi nei piani territoriali, altre hanno approvato i piani nell'insieme.

## 4. Chi attua la legge

Nel rendere operativo quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 2 della legge 285/97, le Regioni hanno dato ampio spazio al coinvolgimento dei soggetti citati dalla legge stessa e si è anche provveduto ad ampliare la partecipazione dei soggetti privati anche con personalità giuridica differente dalle Onlus.

Dai dati di sintesi della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97 - anni 97/99 emerge che, in oltre il 50% degli ambiti territoriali l'ente responsabile del piano di intervento è il Comune, seguito dall'associazione di Comuni (18,7%) e dalla Provincia (16,1%). Più raramente si ritrovano la conferenza dei sindaci, la comunità montana, l'azienda sanitaria locale e il consorzio dei Comuni.

In sintonia con la legge 285/97 sono state valorizzate le autonomie locali più prossime alla quotidianità, quali appunto i Comuni. Nella predisposizione dei piani sono stati coinvolti gli altri livelli istituzionali e privati, con prevalenza delle Asl e dei Comuni *partners*; significativo è stato anche l'interessamento dei centri di giustizia minorile e della scuola. Il dato più rilevante e innovativo riguarda la partecipazione del volontariato e del privato sociale coinvolto nella programmazione locale in oltre il 75% dei casi. La presenza attiva della popolazione e degli stessi minori già nelle fasi di programmazione è un elemento di innovazione fortemente voluto dai legislatori, ma questo obiettivo purtroppo non è ancora stato raggiunto in molti territori regionali.

## 5. Istituzioni e servizi: dialogo difficile?

Nelle amministrazioni pubbliche il dialogo tra settori e servizi presenta spesso asperità e difficoltà e da una prima verifica effettuata sulle modalità di intervento per superare questi ostacoli emerge che molto deve essere ancora fatto in questa direzione. Solo la metà delle Regioni dichiara di avere avviato dei gruppi di lavoro interassessorili. Esaminando i piani e i progetti si nota che sono ancora pochi gli obiettivi e gli interventi di natura intersettoriale che superino il comparto socioassistenziale e educativo. Lo stesso dato è confermato dalla partecipazione ai corsi di formazione interregionale che ha visto ancora preponderante il comparto sociale e una più esigua presenza di rappresentanti scolastici o di altri soggetti chiamati in causa dalla legge.

L'integrazione tra settori dovrà essere un obiettivo strategico importante da perseguire e le modalità più opportune appaiono la progettazione condivisa degli interventi, il monitoraggio integrato e la formazione.

# Bibliografia

- **Ascoli U.** (a cura di), *Il welfare futuro. Manuale critico del Terzo settore*, Roma, Carocci, 1999.
- **Balducci A.**, *Il Metodo: la progettazione partecipata*, in *Ci sarà una casa*, a cura di Balducci A. et al., Milano, Franco Angeli, 1995, p. 8-22.
- **Bezzi C.**, *Aspetti metodologici del coinvolgimento degli attori sociali nella cosiddetta "valutazione partecipativa"*, in «Rassegna italiana di valutazione», 1999, n. 13, rivista consultabile sul sito Internet: <http://www.valutazione.it>  
*Glossario della ricerca sociale e valutativa*, in «Rassegna italiana di valutazione», 1998, n. 11, rivista consultabile sul sito Internet: <http://www.valutazione.it>
- *La Carta dei servizi sociali: obiettivi, attori e significati*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 21-22 (dicembre 1999), p. 2-4.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.  
*Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.  
*Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **Cirmellaro A. e Ferruti A.**, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, Rimini, Maggioli, 1998.
- **Comunicci C.**, *Il circolo virtuoso della politica sociale*, in «La famiglia», A. 33, n. 196 (luglio/agosto 1999), p. 69-76.
- **Cosentino e Frasca**, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Milano, Giuffrè, 1998.
- **Dal Lago A. e Rovatti P.**, *Per gioco. Piccolo manuale dell'esperienza ludica*, Milano, R. Cortina, 1993.
- **De Ambrogio U.**, *L'approccio umanistico partecipativo*, in *La valutazione di qualità nei servizi sanitari*, a cura di Ranci Ortigosa E., [Milano], Franco Angeli, 2000, p. 185-218.
- **Fareri P.**, *Ralentir. Notes sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques*, in *L'usage du projet. Pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, a cura di O. Söderström et al., Lausanne, Payot, 2000.
- **Floris F.**, *Quale partnership nel lavoro sociale?*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 4 (apr. 1999), p. 18-24.
- **Galimberti C. e Marzotto C.**, *La comunità competente: aspetti teorici e metodologici dell'intervento sociale*, in «Politiche sociali e servizi», 1997, n. 1, p. 231-255.
- **Ganio Mego G.**, *Scuola e famiglia: insieme prima del disagio*, in «Politiche sociali e servizi», 1997, n. 1, p. 203-220.
- **Giusti M.**, *Modelli partecipativi di interpretazione del territorio*, in *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, a cura di Alberto Magnaghi, Firenze, Alinea, 2000.
- **Giusti M. e Ielasi P.**, *All'incrocio dei venti. La rotta incerta del ricercatore partecipativo*, in *Fare ricerca economica e sociale. Scritti per i 25 anni dell'Irs in ringraziamento al primo presidente Pippo Ranci*, a cura di Roberto Artoni et al., Milano, Irs, 1998, p. 87-98.
- **Gruppo Abele**, *L'intervento di rete. Concetti e linee d'azione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1995.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].  
*Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.  
*Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>  
*Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *Rapporto biennale sul volontariato in Italia 1998 : legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 12 comma 1, lett. f. Rapporti di ricerca svolti in convenzione con il Dipartimento per gli Affari Sociali, Osservatorio Nazionale per il Volontariato*, [Roma], Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.  
*Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Martini E.R.**, *La ricerca azione partecipata*, in *Il lavoro di comunità*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996, p. 104-120.  
*Sviluppo di comunità come competenza e potere sulle condizioni di vita*, in «Animazione sociale», A. 25, n. 10 (ottobre 1995), p. 27-52.
- **Martini E. R. e Sequi R.**, *La comunità locale*, Roma, NIS, 1995.  
*Il lavoro nella comunità*, Roma, NIS, 1988.
- **Mazzoli G.**, *Il futuro del welfare: una rete tra famiglie e servizi*, in «La famiglia», A. 33, n. 195 (magg./giugno 1999), p. 34-50.
- **Olivieri L.**, *La riforma delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 1999.
- **Schön D.A.**, *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Dedalo, 1993.
- **Staderini F.**, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 1996.
- **Sticchi Damiani E.**, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè, 1992.
- **Stipo M. et al.**, *Commento alla legge n. 127/1997*, Rimini, Maggioli, 1998.
- *Sviluppo di comunità a Venezia*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 1999, n. 1, p. 157-163.
- **Vernò F.**, *I piani di zona dei servizi alla persona*, in «Politiche sociali e servizi», n. 1 (genn./giugno 1999), p. [109]-125.



# Esperienze (da Regioni, ambiti, città)

## 1. VivaVoce: un'occasione da non perdere

*Chi parla: un rappresentante della Regione*

Rispetto alle opportunità effettivamente offerte ai bambini nel nostro territorio e alle capacità progettuali acquisite dai servizi, la legge 285/97 sembrava qualcosa calato dall'alto, qualcosa che aveva poco a che fare con i tanti punti di vista locali, di settore, per competenze presenti nelle diverse amministrazioni, sia tra i politici che tra gli operatori: con tutte le emergenze a cui bisogna ogni giorno trovare subito una risposta, come avrebbe potuto quel "tipo ideale" proposto dalla legge diventare un giorno una realtà comune e diffusa? Eppure bisognava puntare proprio su di loro, politici e operatori assieme; erano loro a essere chiamati in prima linea per far sì che quello che la legge prevedeva potesse decollare. Nessuno poteva sentirsi escluso, ognuno doveva fare la propria parte.

Sulle spalle della Regione e di tutti gli enti locali la legge 285/97 ha posto oneri e responsabilità di non poco conto. La legge era nuova da tutti i punti di vista e, purtroppo, non c'era una "cassetta degli attrezzi" già pronta: bisognava inventarsi le strade da percorrere e il tempo a disposizione era ben poco. Ma, al tempo stesso, la legge 285/97 rappresentava per tutti un'occasione da non perdere: si percepiva una forte volontà del Governo affinché in tutti i territori si iniziasse a lavorare assieme e in modo programmato per offrire ai bambini degli spazi di vita migliore, e questa volontà sarebbe stata un elemento di forza per far penetrare l'innovazione.

Nella primavera del 1998, quando sono state inviate le linee d'indirizzo regionali, tra gli operatori si sono suscitato molte aspettative, ma anche altrettante preoccupazioni: i Comuni erano i primi responsabili della definizione e dell'approvazione dei piani d'intervento. In alcune realtà si era già incominciato ad affrontare la legge, ma le direttive regionali determinavano i tempi per l'attuazione della legge: a disposizione dei "registri" c'erano solo pochi mesi per avviare la concertazione con tutti i soggetti da coinvolgere, compreso il privato sociale (realtà complessa ed eterogenea), per aprire il dialogo anche in territori dove le esperienze di gestioni associate erano praticamente assenti dove la collaborazione avveniva più tra singoli operatori che tra istituzioni, dove l'esperienza di lavoro per progetti era molto limitata.

Complessivamente si può però valutare positivamente l'ampio spazio concesso alle autonomie locali anche se nel futuro la Regione dovrà essere più incisiva nell'azione di indirizzo e coordinamento complessivo.

Quasi tutti i Comuni hanno aderito agli accordi di programma e questo è già un risultato inaspettato. I Comuni medio-grandi, con maggiori capacità ed esperienza, hanno fatto da traino per i piccoli Comuni, con minore esperienza e spesso con pochi o nessun operatore addetto al sociale. Le realtà associative possono ora costituire una base significativa sulla quale costruire le politiche sociali per i prossimi anni.

Pensando al lavoro che aspetta tutti per il secondo triennio di applicazione della legge 285/97, non si possono non ricordare le esperienze maturate, i problemi e le numerose difficoltà affrontate, gli errori commessi, la fatica sopportata, ossia tutto quello che si è fatto perché si è creduto in quello che si doveva fare: ora sembra meno difficile individuare cosa fare per il meglio e come farlo.

## 2. Schede e materiali

Vengono indicati alcuni aspetti peculiari delle esperienze realizzate nel primo triennio per ognuna delle dimensioni principali dell'avvio della programmazione.

### 2.1 Atti adottati: le tipologie

Degli atti finalizzati alla definizione degli ambiti territoriali di intervento è stato già scritto nell'approfondimento precedente. Rispetto alla definizione delle linee d'indirizzo programmatico, lo strumento più adottato per avviare la legge 285/97 è stato la delibera di Giunta regionale (12 Regioni), seguita da quella di Consiglio regionale (4), mentre in altre Regioni si è scelto tra la circolare, il decreto del presidente della Giunta regionale, la legge provinciale e la legge regionale. A parte le previsioni di norma sul percorso da seguire, emerge dalle Regioni l'esigenza di orientarsi verso lo strumento più agile e meno vincolante, anche per dare risposte adeguate e veloci alle necessità collegate con l'attuazione della legge 285/97.

### 2.2 Strutture di coordinamento

Le azioni di coordinamento intraprese per favorire l'avvio della legge 285/97 dalle diverse Regioni sono riferite prevalentemente alla fase di prima progettazione. Le azioni di coordinamento hanno riguardato sia il piano politico che quello tecnico.

Sul piano politico sono state realizzate principalmente iniziative di concertazione per la definizione degli ambiti e per il confronto sugli indirizzi programmatici a livello regionale e in ambito territoriale. A livello locale, spesso è stata più operativa la Conferenza dei sindaci anche rispetto al coordinamento della progettazione.

Sul piano tecnico il livello regionale ha visto l'attivazione di gruppi di coordinamento istituzionale, in genere interassessoriali, e delle Conferenze dei servizi, mentre a livello degli ambiti territoriali, in molti casi sono stati realizzati incontri programmatici e conferenze dei servizi, tavoli di confronto e concertazione e, soprattutto, gruppi tecnici territoriali per ogni ambito, con compiti diversificati da Regione a Regione, ma che in genere riguardavano tutte le dimensioni del coordinamento.

### 2.3 Attività di informazione e sensibilizzazione

A livello regionale e di ambito sono stati utilizzati interventi sui mass media locali e sono stati promossi convegni, seminari e assemblee. Alcune amministrazioni hanno realizzato pubblicazioni e opuscoli da diffondere a livello regionale. Il risultato complessivo, secondo quanto espresso da chi ha utilizzato questi strumenti, non è stato molto soddisfacente, probabilmente perché in molti casi l'informazione e la sensibilizzazione non erano "pensate", erano poco collegate alla progettazione del piano e non erano finalizzate al reale coinvolgimento della popolazione.

### 2.4 Il coinvolgimento dei soggetti pubblici, privati e della popolazione

Nelle diverse forme di coinvolgimento e di partecipazione adottate dalle Regioni si coglie una costante sul differente livello di coinvolgimento nella preparazione del piano: i soggetti pubblici sono stati generalmente più coinvolti delle realtà del terzo settore, mentre scarso è stato lo spazio per l'intervento attivo della popolazione. Questo comportamento può essere oggetto di riflessione e di cambiamento sia a livello regionale che di ambito territoriale.

Tra gli strumenti utilizzati nel settore pubblico, si segnalano le conferenze di servizio per la capacità di raccogliere attorno ad un tavolo, su un tema specifico, diversi operatori e soggetti attivi sul territorio. Lo strumento privilegiato per coinvolgere l'opinione pubblica sembra sia stato l'assemblea pubblica, a livello sia di ambito territoriale che di Comuni, associati e non, ma non sono mancati anche incontri, dibattiti, convegni, seminari. Lo strumento dell'assemblea è stato anche quello più utilizzato per coinvolgere il terzo settore che, però, ha spesso lamentato la mancanza di luoghi e tempi specifici e adeguati di confronto e di partecipazione.

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. Abc: piccoli e grandi Comuni

Uno dei fattori da tenere presente è il coinvolgimento dei Comuni, grandi o piccoli che siano, delle comunità montane e dei Comuni associati nel momento in cui la programmazione abbia come riferimento l'ambito provinciale.

Nel caso dei Comuni riservatari si tratta di coinvolgere attivamente le circoscrizioni o i consigli di quartiere. La possibilità di lavorare insieme, dai soggetti istituzionali al privato sociale già attivo sul territorio, consente l'arricchimento reciproco, permette di costruire la mappa delle opportunità del territorio e delle differenze che esistono tra un luogo e l'altro, in uno spirito di valorizzazione, da un lato, delle possibilità culturali, sportive e ricreative e, dall'altro, del potenziamento di quei territori che per morfologia o storia appaiono più penalizzati. La legge 285/97 chiede agli adulti la capacità di lavorare insieme e di rinunciare ai propri piccoli o grandi egoismi.

## 2. Le trappole: si attivano gli appetiti dei grandi

Durante questa fase, la partecipazione di soggetti diversi rischia spesso di tradursi nella pratica di portare acqua al proprio mulino. Questo significa che, perdendo di vista il bambino come soggetto e recuperandolo sul piano dell'oggetto di consumo, gli enti presenti possono cercare, appunto, di conquistare mercato. Si tratta, in parte, della legge del mercato: alla domanda vi è già una risposta o un pacchetto di offerte preconfezionate. Ci si scorda che i bambini, per vivere bene, loro sì, devono "consumare" gli adulti a piccole dosi. Nel precedente triennio erano stati compresi anche progetti in corso già da anni, finanziati dal bilancio dell'ente locale; in alcuni casi, con pochi ritocchi, il progetto è stato riproposto a bambini e ragazzi come "nuovo". Ma il fondo è per l'infanzia e l'adolescenza, non per i grandi.

## 3. Piccoli passi: territorio e bambino globale

Le bambine e i bambini, i cui diritti la legge intende promuovere, sono soggetti globali, non solo figli, scolari e studenti o fruitori di proposte elaborate da altri. Considerarli come persone obbliga necessariamente ad attrezzarsi, anche a livello istituzionale, di coordinamenti che restituiscano "completezza" a questi cittadini e obbliga il privato sociale a fare altrettanto, senza perdere di vista l'insieme e senza limitarsi solo a chiedere pensando alla propria competenza. La presenza qualificata di operatori che, a diversi livelli, intervengono sul territorio risulta significativa nel momento in cui si prende in considerazione da un lato, la specificità territoriale di riferimento e, dall'altro, il bambino che vive in famiglia, che frequenta la scuola, che gioca in strada – alcuni per loro fortuna lo fanno ancora – che, durante il tempo libero, frequenta, o meno, servizi strutturati per l'infanzia. Occorre prendere in considerazione sia i piccoli luoghi della provincia che i quartieri "terra di nessuno" della città, normalmente dimenticati, come laboratorio di opportunità per gli abitanti, e occorre ascoltare quali siano le necessità di bambini e ragazzi (ad esempio gli spazi per ritrovarsi), e cosa dicano le agenzie educative di quello specifico territorio.

## 4. Il re è nudo: ciascuno per sé

Occorre verificare quanto ciascun soggetto sia disponibile a proporre le proprie competenze e valorizzare le proprie risorse avendo come obiettivo il benessere di bambini e ragazzi.

Se si vuole raggiungere il territorio in modo capillare, in questa fase di programmazione va attivata una presenza significativa del privato sociale, partendo dal presupposto che hanno pari dignità sia le associazioni e il volontariato forte (perché hanno come riferimento un ambito nazionale che consente loro una maggiore strutturazione) che le piccole associazioni, i piccoli gruppi che, pur meno strutturati, hanno spesso dalla loro parte anni di interventi e lavori sociali nei quartieri.

Sono quelle realtà già preesistenti alla legge 285/97 che, nel loro piccolo e per come hanno potuto, si sono attivate al meglio per trasformare i quartieri e i Comuni in "comunità delle genti".

## 5. Lo spazio e il tempo: la dimensione della comunità quotidiana

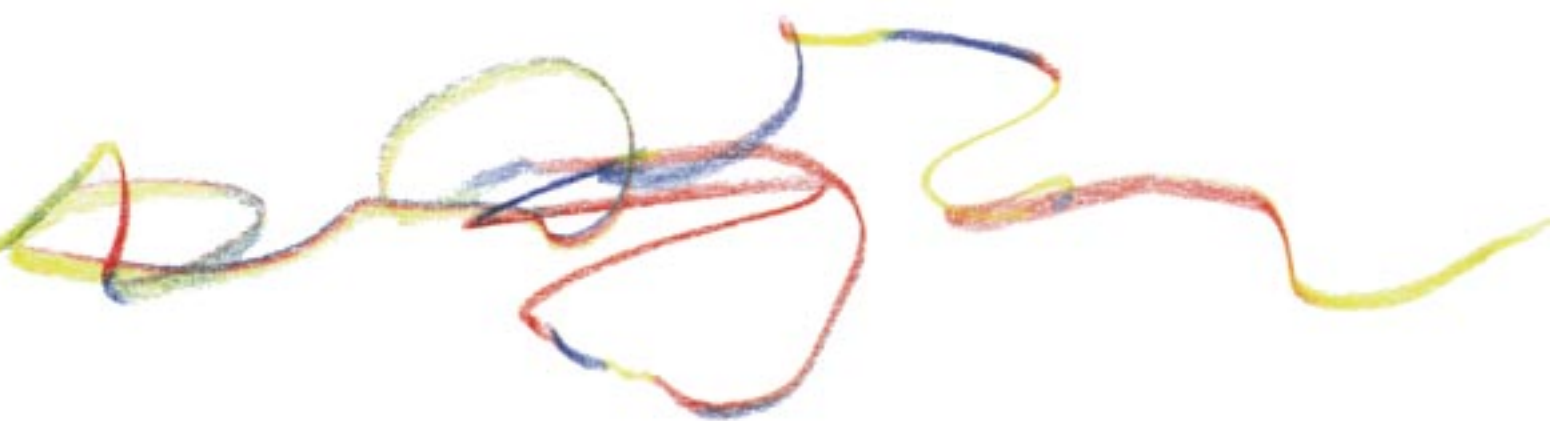
Se un'azione vuole essere in linea con il sentire e il vissuto di bambini e ragazzi, non può che essere centrata sulla dimensione della comunità locale. Si intende per comunità locale non quella definita dalle divisioni amministrative (Comuni, distretti, ambiti), ma quella porzione di territorio e quell'integrazione fra tempi, scuola, tempo libero, famiglia, che i bambini e i ragazzi considerano per loro significativa. Talvolta iniziare a programmare è molto più semplice di quel che si creda se si tiene conto sia dei tempi (l'attività estiva e l'aspettativa di divertimento e di "vacanza"), sia degli spazi (ad esempio con il semplice sforzo di aggiustare e rendere agibili spazi liberi e informali che poi vengono usati come giardini e piazze), sia delle aspettative dei ragazzi.

La cartina al tornasole, il punto di viraggio della programmazione, può diventare, allora, il mese di agosto. Tanti bambini sono in vacanza, ma tantissimi altri restano a casa. Il tempo libero estivo è tempo di tutti, non solo di vacanza degli operatori, come può capitare di vedere se il coinvolgimento del terzo settore si concentra solo, o soprattutto, nella fase gestionale.

## 6. Fatti capire: esprimere il non detto

Esprimere il non detto significa avere il coraggio di chiarire dove ciascun ente vuole arrivare, quali siano le aspirazioni, spesso legittime, di chi è presente ai tavoli della decisione. Essere sufficientemente onesti, nei confronti di se stessi e degli altri, vuol dire comprendere che le scelte implicano necessariamente delle non scelte (se faccio una cosa non posso farne un'altra) e provare a immaginare le ricadute che le decisioni prese comportano per i bambini e i ragazzi. È necessario partire dal presupposto che non si può fare tutto, salvo che non si voglia di nuovo muoversi sul terreno paludoso di accontentare tutti, finendo con il non accontentare nessuno.

Come per altre fasi, può essere utile, a titolo di esercizio, provare a spiegare e descrivere in quale direzione andrà la programmazione e i suoi progetti pensando di avere davanti un ipotetico ragazzo (ad esempio di prima o seconda media). Ciò può essere utile per concentrare l'attenzione sugli obiettivi prioritari, sui risultati che si vogliono ottenere, sui tempi e sui modi, mettendosi nell'ottica di coloro che ne sono i destinatari ultimi.



# 3

## L'ambito territoriale

### AMBITO TERRITORIALE: IL MONDO

Caro amico, mi hanno scritto in questi giorni dall'Italia raccontandomi della nuova legge per l'infanzia e l'adolescenza. L'ho cercata in Internet e devo dire che apre delle belle prospettive. L'ho commentata qui in Cile con alcune persone che lavorano con l'infanzia nei servizi pubblici. Che invidia! Anche per i soldi che ora la legge vi mette a disposizione. In generale qui in America latina è impensabile che tanti soldi pubblici siano spesi a favore dell'infanzia e dei giovani. Non che non si faccia niente, non credere. Ci sono esperienze, qui in Cile, o in Brasile, per esempio, che sarebbe assai utile conoscere in Italia; ma la legge affronta temi che qui sembrano appartenere a mondi irraggiungibili. Tempo fa ero per lavoro a Managua, in Nicaragua, e credo di non avere mai visto in vita mia tanti bambini per strada a praticare i mestieri più vari e incredibili. Voi invece vi occupate di percorsi "protetti" (che brutta parola) per bambini, di rendere le città a misura dei più piccoli, e fate bene. In Italia ci si scandalizza, giustamente, per il lavoro minorile, da queste parti invece sembra impossibile concepire una città non invasa da bambini che lavorano. A Managua la strada è un mondo di vita, nessuno si sorprende. Se questa legge contribuisce ad affinare lo sguardo sulla realtà dell'infanzia in Italia, spero serva un po' anche a impostare un discorso più ampio e articolato sulla condizione minorile nei paesi del Terzo mondo. Forse potranno essere un anello di congiunzione gli interventi con i bambini figli d'immigrati. Ma, oltre ai progetti con gli stranieri e oltre ai progetti *tout court*, mi sembra che questa nuova legge sia un'occasione per far maturare una cultura dei diritti dell'infanzia sempre più diffusa e consistente. In questo senso, indirettamente potrebbe rendere fertile il terreno per una rivisitazione dei termini con cui la questione bambini/terzo mondo viene trattata.

Secondo me, c'è molto da fare. Quando vengo in Italia mi vedo circondato da immagini sul Terzo mondo che insistono fondamentalmente sui due tasti del folklore e dei drammi. Sicuramente nelle sedi specialistiche si dibatte in modo serio, io mi riferisco a quel che "arriva" alla gente comune.



### 3.1 Territorio: luogo della vita quotidiana

Il legislatore, con la legge 285/97, ha scelto di ancorare l'avvio della programmazione a favore dell'infanzia, dell'adolescenza, delle famiglie, a specifici ambiti territoriali definiti dalle Regioni. Questi ambiti possono coincidere con aree geografiche, oppure configurarsi come meri contenitori, oppure costituire contesti significativi per la vita e per le relazioni delle persone. Inoltre, possono ospitare un insieme di individui oppure, come accade più spesso, persone, gruppi, formazioni sociali in relazione tra loro con una funzione di *leadership* e di presidio della comunità per amministrarla e renderla vivibile.

L'articolo 2 della legge attribuisce alle Regioni il compito di definire, sentito il parere degli enti locali, gli ambiti territoriali d'intervento. Nel secondo comma di detto articolo si introduce un secondo elemento che aiuta a comprendere ulteriormente cosa sia l'ambito e quali attenzioni vadano perseguite da parte di chi dovrà definirli.

Gli enti locali compresi nell'ambito, utilizzando l'accordo di programma di cui all'articolo 27 della legge 142/90 (uno dei principali strumenti di concertazione esistenti tra le istituzioni pubbliche) e coinvolgendo alcune pubbliche amministrazioni, «approvano i piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio».

Le altre amministrazioni che, per legge, devono essere coinvolte sono: il provveditorato agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile. Si tratta di istituzioni che si occupano di soggetti in età evolutiva o in via esclusiva o per parte della propria attività, come nel caso delle Asl.

È importante compiere una sottolineatura su questa parte della normativa laddove il legislatore rivolge agli enti locali l'invito ad «assicurare la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento». Viene così affermata la responsabilità della pubblica amministrazione e, contemporaneamente, vengono riconosciuti anche altri soggetti presenti e operanti nell'ambito territoriale e li si convoca perché prendano parte alla definizione del piano realizzando uno degli obiettivi fondamentali della legge, quello di promuovere forme di responsabilità condivisa nel momento, fondamentale per la comunità, della pianificazione.

In sintesi, si può affermare che l'ambito territoriale, di cui parla la legge, ha una duplice connotazione.

– È il luogo in cui vivono i soggetti in età evolutiva e le loro famiglie, in cui si realizzano i processi di identificazione e di appartenenza, in cui vanno garantite opportunità di crescita a tutti, in cui vanno sostenute le funzioni educative genitoriali e le funzioni educative svolte da una molteplicità di soggetti. Luogo, infine, in cui vanno garantiti gli interventi educativi, rieducativi, assistenziali, emotivi, riabilitativi a favore di chi, a diverso titolo, presenta bisogni specifici.

– È il luogo in cui le diverse istituzioni, i differenti soggetti sociali si relazionano, interagiscono, concorrono, a partire dalle proprie funzioni e ruoli, alla definizione di scelte che interessano quanti vivono nell'ambito territoriale.

La legge, parlando di ambiti territoriali, auspica e prefigura processi grazie ai quali queste due connotazioni diventino realtà, modi di essere e modalità d'azione.

Vanno bene le emozioni, certo, ma non basta sollevare grandi ondate reattive di fronte alle tragedie per costruire un impegno internazionale della società civile che voglia essere responsabile, critico, efficace e duraturo. Se la solidarietà è impegno civile e politico, deve confrontarsi con la realtà del Terzo mondo senza accontentarsi di immagini deformanti che schiacciano i Paesi poveri tra i poli suddetti delle tradizioni folcloristiche e dei grandi drammi. Metto insieme le due cose perché sento che sono due facce della stessa medaglia: da una parte la povertà estrema, dall'altra forme di vita più genuine e incontaminate. In queste semplificazioni si annidano vari pericoli. Per esempio, il credere che gli "altri" siano tutti indistintamente uguali, tutti poveri, tutti nel grande mucchio del Terzo mondo, tutti congelati in una cultura inamovibile, povera ma allegra. Si consumano i prodotti etnici, attraverso cui si è bombardati di colori vivacissimi, forme stravaganti e prompenti, musiche contagiose, cibi piccanti. L'operazione è la seduzione: lo stile etnico viene propinato e se ne resta sedotti. Si corre però il rischio di essere fuorviati e rimanere nell'ignoranza. C'è, poi, la spettacolarizzazione delle grandi tragedie umanitarie: la fame, i profughi dalle zone dei conflitti armati, le catastrofi naturali che si abbattono su Paesi già allo stremo. Capita spesso che i drammi del mondo siano rappresentati proprio attraverso i bambini, forse per innescare un meccanismo di facile e immediata identificazione, nonché di forte coinvolgimento emotivo. Come rimanere indifferenti, infatti, di fronte alle sofferenze degli esseri più piccoli e indifesi, più chiaramente bisognosi di cure e amore? I bambini, oltretutto, ai nostri occhi appaiono tendenzialmente senza nazionalità; un bambino è un bambino e basta. Abbiamo tutti delle responsabilità precise per cambiare questo stato di cose, non possiamo restarcene zitti e passivi, ma quel che non dobbiamo tollerare è la spettacolarizzazione dei tormenti del Terzo mondo, preludio o corollario inevitabile di visioni riduttive e grossolane su quelle realtà. Prendiamo il caso del debito dei Paesi in via di sviluppo. La frase che più si ascolta in Italia è: "cancelliamo il debito". Non sono un esperto in materia, ma affermare che tanti bambini muoiono di fame nel Terzo mondo a causa del debito estero, mi pare un'affermazione che vale la pena approfondire. Forse non basta cancellare il debito, ma bisogna creare

In sintesi, nel secondo comma è scritto "ambiti territoriali", ma si voleva scrivere, e si deve leggere, "comunità locale" cioè luogo in cui un insieme di soggetti istituzionali e comunitari, pubblici e privati, sono chiamati a collaborare per individuare scelte condivise, nell'interesse della collettività o di particolari gruppi di essa o di fasce di popolazione, e per mettere in rete le risorse presenti, disponibili o potenziali, al fine di realizzare gli obiettivi concordati. Questo, ovviamente, è il risultato di un processo, mai definito una volta per tutte, che agisce su tutti i problemi.

Tale processo avviene in presenza di condizioni facilitanti, *in primis* l'esercizio del ruolo di chi presiede la comunità, la promuove, la tutela, ne cura gli interessi. È in quest'ambito territoriale che la legge intende garantire ai soggetti in età evolutiva la piena esigibilità dei diritti sanciti e principalmente i diritti di cittadinanza sociale, grazie alla piena applicazione locale dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà, della sussidiarietà orizzontale, del pluralismo, della responsabilità.

### 3.2 Un governo unitario e integrato

Il DPR 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*, ha introdotto l'espressione "ambito territoriale adeguato" come realtà territoriale in cui programmare e gestire, in modo unitario e integrato, le politiche sociali e, in particolare, le politiche dei servizi alla persona.

Il concetto di adeguatezza si riferisce a due fattori: la popolazione e il territorio. Il compito di definire gli ambiti spetta alla Regione che può stabilire, inoltre, forme obbligatorie di associazionismo tra i Comuni compresi nell'ambito.

Il decreto risponde a molteplici esigenze tra cui:

- attribuire ai Comuni le competenze amministrative relative ai "servizi sociali", comprensivi delle competenze sanitarie e assistenziali già in capo a enti superiori o enti funzionali nazionali;
- promuovere politiche sociali e dei servizi integrate per garantire l'efficacia delle prestazioni e il rispetto dell'intera persona;
- superare la frammentazione e i fenomeni di diseconomia gestionale conseguenti al passaggio di competenze definendo modalità di gestione unitaria;
- favorire lo sviluppo di ottiche di pianificazione e di progettazione alternative a un mero lavoro per prestazioni, ancorando tali ottiche alla realtà locale e così il processo di responsabilizzazione della comunità, di nascita di nuovi soggetti sociali, di sperimentazione di servizi locali in alternativa alle grandi istituzioni.

Un territorio, una popolazione, un governo unitario e integrato: lo slogan coniato negli anni Settanta sintetizza i contenuti del DPR 616/77. E la legge 285/97 sembra riproporre il tema di fondo contenuto in questo slogan perché vuole garantire politiche unitarie e integrate per i bambini e i ragazzi che vivono in un determinato ambito, chiamando a raccolta intorno agli enti locali gli altri soggetti responsabili (È un governo unitario? Senz'altro diventa programmazione unitaria). Non solo: la legge chiede al programmatore locale di superare ottiche di pianificazione settoriali (il tradizionale sociale o socioassistenziale, oppure sociosanitario-educativo) e di coinvolgere i settori che si occupano del tempo libero, dello sport, dell'assetto terri-

## Lo scambio di accorpamenti



Provare a pensare a un ipotetico piano territoriale cambiando le caratteristiche del proprio ambito territoriale:

- montagna con mare;
- città con campagna;
- centro storico con periferie;
- area industriale con area agricola;
- ambito adolescenti/ambito bambini;
- ambito micro (piccola zona del quartiere) con ambito macro (un ampio territorio con molti Comuni).

Valutare cosa ne esce ragionando sull'importanza del contesto. ©

un circuito virtuoso tra remissione dei debiti e azioni di sviluppo. Le grandi agenzie di cooperazione internazionale si muovono in quest'ottica, mentre mi sembra che l'opinione pubblica, con l'eccezione delle persone più vicine alle organizzazioni non governative di solidarietà, non abbia la possibilità di cogliere tutta la complessità del sottosviluppo. La solidarietà non può far leva solo sul sentimentalismo, sulla commozione. Bisogna informarsi, scoprire tutta l'articolazione interna delle problematiche su cui si convoglia l'attenzione, rifuggire dalle banalizzazioni e dagli schemi "facili". L'opinione pubblica italiana riceve costantemente messaggi che hanno il pregio di essere chiari e semplici, ma anche il gran difetto di trascurare tutta la complessità delle realtà dei Paesi svantaggiati. Gli interventi di solidarietà, più che la beneficenza e l'assistenza parziale e temporanea, devono favorire la capacità delle popolazioni del Terzo mondo di generare le risorse umane, tecnologiche ed economiche indispensabili, per sottrarsi alla dipendenza esterna e al circolo vizioso della povertà. Ma che c'entra tutto questo, dirai tu, con la legge sull'infanzia e l'adolescenza da cui sono partito. Io credo c'entri moltissimo. Una delle finalità della legge è sviluppare una nuova attenzione e una più forte coscienza sulla questione infanzia e gioventù. Credo che ciò possa avere una ricaduta molto positiva sui modi in cui si guarda all'infanzia del Terzo mondo e sui modi in cui si concepiscono le azioni di solidarietà e cooperazione. Con maggiore cognizione di causa e maggiore interesse per problematiche poco trattate, meno risonanti, ma fondamentali. Ma c'è anche un'altra considerazione da fare. Viviamo nell'epoca dei diritti umani, quei diritti che condensano il meglio della sapienza accumulata nella storia dell'umanità. Con la *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo* si riconosce anche ai bambini il carattere di soggetti titolari di diritti, quelli comuni a tutte le persone e altri più specifici, legati alle loro peculiari condizioni. I diritti umani hanno come unico parametro di riferimento la condizione umana, non l'appartenenza a un popolo, a una nazionalità. Una legge che si ispira e promuove i diritti dell'infanzia può stimolare forme di corresponsabilità verso i cittadini minori di altre latitudini. Se globalizzazione vuol dire che le nostre storie ormai sono tutte intrecciate e interdipendenti, allora anche i destini dei bambini di altre zone del pianeta ci riguardano da vicino.

toriale, dei trasporti, della formazione professionale, delle politiche attive del lavoro e così via. La legge chiede, dunque, di coordinare e integrare le politiche dei servizi e le politiche sociali.

Implicitamente il legislatore chiede alla Regione di tenere in considerazione, nella definizione degli ambiti territoriali, questo scenario, queste esigenze, queste scelte strategiche, optando per ambiti certamente non piccoli, ma nemmeno così ampi da non garantire, di fatto, una pianificazione e una gestione unitaria e integrata, cioè un unico governo, pur utilizzando gli strumenti di concertazione e di gestione unitaria predisposti negli ultimi anni.

### 3.3 La programmazione locale: piani e strumenti

Per superare i rischi di una pianificazione settoriale, tutta interna alle politiche socioassistenziali, socioeducative, sociosanitarie e per passare dall'assistenza e dalla cura alla promozione e alla prevenzione, per uscire dai servizi e diventare nuova cultura nella comunità, il piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza deve essere un piano che si raccorda con altri strumenti facendo in modo che questa nuova cultura permei tutta la programmazione che interessa le politiche sociali.

Il raccordo deve essere tra i piani territoriali della legge 285/97, i piani di zona dei servizi alla persona (strumenti di pianificazione adottati da diverse Regioni), i programmi delle attività territoriali, previsti dal decreto legislativo 16 giugno 1999, n. 229, *Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale*, e costruiti sul principio della intersectorialità mediante il quale si prevede la localizzazione dei servizi a livello distrettuale e si determinano le risorse per l'integrazione.

Ma non basta: i piani territoriali devono raccordarsi anche con gli altri strumenti di programmazione locale, con i Piani delle offerte formative (POF) previsti dalla autonomia scolastica, con i piani per il diritto allo studio, con i piani predisposti dalla normativa sulle dipendenze.

Si tratta, infine, di individuare aspetti di raccordo tra piani territoriali e strumenti pianificatori tradizionalmente lontani dalle problematiche dei servizi alle persone, quali i "piani regolatori", i patti per lo sviluppo socioeconomico ecc.

È un obiettivo che non può essere raggiunto in tempi brevi perché il percorso tramite il quale raggiungerlo è disseminato da ostacoli quali:

- la periodicità e la durata temporale dei diversi strumenti, spesso non coincidente;
- la molteplicità dei soggetti titolari delle competenze;
- le diverse culture dei gruppi professionali chiamati a stilare tecnicamente gli strumenti di pianificazione.

Il ruolo dei Comuni è quindi centrale, chiamati come sono a promuovere, tutelare e rappresentare gli interessi della comunità locale. La definizione di ambiti territoriali troppo vasti, con una popolazione troppo numerosa e un numero di Comuni troppo nutrito, non facilita certamente l'esercizio di questa responsabilità.

## 1. Finalità strategiche dell'ambito territoriale

I processi di decentramento delle funzioni amministrative nella pubblica amministrazione, avvenuti a partire dagli inizi degli anni Settanta, oltre che essere letti in chiave giuridica, istituzionale, organizzativa, vanno letti anche in chiave psicosociale. Sono processi che, *in primis*, riguardano la vita delle persone, le relazioni, l'esigibilità dei diritti, la qualità della vita, la cittadinanza sociale.

Nei processi di decentramento il nucleo principale è il territorio inteso come luogo in cui le persone vivono e si relazionano. Proprio per questo il legislatore si è posto più volte il problema relativo all'adeguatezza dell'ambito territoriale, che non può essere valutata esclusivamente in funzione del governo del territorio, di criteri legati alle economie di scala, di gestione dei servizi, di standard demografici o di ampiezza del territorio.

La definizione degli ambiti territoriali risponde, nella legge 285/97, all'esigenza di favorire, salvaguardare, promuovere contesti di vita positivi, stimolanti, strutturati, nonostante l'introduzione di fattori che rendono sempre meno significativi i contesti in cui si vive.

I processi di formazione dell'identità personale e sociale nei bambini, nei ragazzi, negli adolescenti sono legati ai processi di identità territoriale e al senso di appartenenza.

L'appartenenza si identifica anche con i confini, la sicurezza, la condivisione di un sistema simbolico. Appartenenza e comunità sono termini interdipendenti ed esprimono entrambi le connessioni emotive e i legami tra i membri. Comunità è anche soddisfazione dei bisogni, è presenza di soggetti che si occupano e si preoccupano delle opportunità da garantire e delle cure da prestare.

In sintesi, si può affermare che la legge 285/97 attribuisce all'ambito territoriale queste funzioni strategiche arrivando a identificare il concetto di territorio-contenitore con quello di comunità, comunità non intesa come bacino di utenti, bensì come soggetto, attore sociale consapevole riguardo a bisogni, problemi, opportunità da garantire, competente sulle soluzioni da adottare, responsabile sulle azioni da compiere e sulla messa in rete delle risorse.

## 2. Ambito territoriale come comunità

Nel primo triennio di applicazione della legge, le Regioni, nel definire gli ambiti, non hanno sempre usato attenzione (o hanno avuto il tempo per farlo) alla valorizzazione delle comunità esistenti. La conseguenza è che in molte Regioni sono stati costituiti ambiti molto ampi, che abbracciano realtà diverse per cultura, problemi, stili di vita, storia.

Realisticamente il Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, afferma, a proposito del territorio e del suo ruolo, che

«occorre dunque tentare di affrontare entrambi gli estremi: la rimozione, come l'enfasi assolutista sulle appartenenze territoriali. Perché entrambe le posizioni sono irrealistiche. Il territorio continua a rappresentare un riferimento importante nel processo di formazione delle identità e nel sistema di relazioni sociali per gli adulti, per i giovani, per l'infanzia. Esso, tuttavia, non può essere proposto come fonte di contraddizioni irriducibili e di appartenenze inconciliabili».

Nella fase di definizione degli ambiti territoriali l'audizione degli enti locali da parte delle Regioni, assumeva questo significato sostanziale.

La programmazione locale, l'ambito locale, i soggetti locali hanno senso a condizione che i soggetti in età evolutiva, gli adulti che si

occupano di loro, le relazioni che legano i soggetti siano «ricollocati in un mondo geograficamente definito, ricostruendo la mappa dello spazio e delle regioni in cui si muovono e agiscono. Riempendo di significato le parole che si usano», come si afferma nel citato rapporto.

## 3. L'ambito territoriale: chiavi di lettura

L'ambito territoriale è il luogo della comunicazione e delle comunicazioni. Oggi imperversa una comunicazione a fini commerciali o a fini partitici mentre scarseggia quella civile o, meglio, quella politica che abbia come oggetto la *polis* e come finalità la crescita del senso comune della *polis* e della responsabilità.

Quale comunicazione è stata dunque attivata con l'entrata in vigore della legge 285/97? Le esperienze compiute portano a dire che si è sviluppata una comunicazione interistituzionale, interorganizzativa, interprofessionale. Raramente si è riscontrata una comunicazione a favore dei cittadini e tra di essi. Le tematiche relative ai compiti di crescita e alle opportunità da garantire, ai bisogni come risultato dello scarto tra compiti e opportunità, sono restate nel circolo degli addetti ai lavori, inibendo così lo sviluppo di attenzioni diffuse, di quella genitorialità estesa, oltre i vincoli biologici e giuridici esistenti, che il legislatore auspicava. Non sufficientemente adeguati ed efficaci sono stati i progetti specifici e le azioni strategiche promossi in funzione della informazione e della comunicazione.

Al contrario, questa attenzione andrebbe maggiormente sviluppata investendo e osando affermare che è possibile una crescita di corresponsabilità, che le città possono svilupparsi tenendo conto anche delle esigenze dei soggetti in età evolutiva e che i territori non sono solo luogo in cui si sviluppano rischi, ma anche realtà in grado di esprimere attenzioni, esperienze originali, risorse.

L'attenzione all'ambito territoriale, alla sua lettura, al suo sviluppo, alla sua qualificazione richiede una molteplicità di consapevolezza da cui far scaturire azioni strategiche:

- È l'ambito delle radici. Queste radici riaffiorano in fasi particolari della vita e permettono "all'albero di stare in piedi".
- È l'ambito del radicamento. Crescere vuol dire anche radicarsi in una famiglia, in un ambiente, in una società, ricevere significati e attribuire senso a ciò che ci circonda.
- È l'ambito delle attenzioni, delle cure, oltre quelle primarie, necessarie alle prime fasi della vita. È in questo ambito che si sviluppano i processi di socializzazione, che si aggregano i gruppi dei pari, che si apprendono le norme e ci si impegna in progetti.
- È l'ambito dove i diversi soggetti esercitano le proprie responsabilità, dove si resta autoreferenziali e centrati sulle proprie competenze oppure, a partire dalla consapevolezza dell'essere "parte di", ci si apre al confronto e alla corresponsabilità.
- È l'ambito in cui va costruita la "carta della cittadinanza" e va stipulato un "patto educativo" tra quanti hanno a cuore la promozione e la tutela dei soggetti in età evolutiva.
- È l'ambito, infine, in cui coniugare "storia e radici" locali con le sfide poste dai processi di globalizzazione, senza dimenticare le prime e senza accettare acriticamente le seconde.

Forse non sarà sempre possibile definire questo ambito in modo che contenga significativamente insieme tutte le chiavi di lettura specificate; l'importante è esserne consapevoli e nella definizione di ambito territoriale adottare la soluzione più idonea tra quella ideale e quella meramente pragmatica.

## 1. Servizi sanitari e scolastici: procedure e raccordo

L'articolo 2 della legge 285/97 stabilisce che le Regioni, nella programmazione regionale, definiscano gli ambiti territoriali di intervento e afferma che possono essere individuati, quali ambiti territoriali d'intervento, i Comuni, i Comuni associati, le Comunità montane e le Province.

La definizione degli ambiti territoriali di intervento assume, quindi, due caratteristiche.

- È estremamente elastica perché pone soltanto due limiti: gli ambiti non possono irragionevolmente scindere il territorio comunale e non possono superare la dimensione provinciale.
- È di fondamentale importanza perché è con riferimento agli ambiti che sono attribuiti i finanziamenti e perché è in relazione ad essi che gli enti locali approvano piani territoriali di intervento nonché il relativo piano economico e la prevista copertura finanziaria.

La legge 285/97 cita quale fonte del potere regionale di determinazione degli ambiti, l'articolo 3 della legge 142/90; in verità, almeno per quanto riguarda il sociale (servizi socioassistenziali e sanitari), la legge citata ha esteso in senso generale un potere già attribuito alle Regioni (con riferimento ai servizi sociali) dal DPR 616/77. Lo stesso decreto stabilisce, inoltre, che gli ambiti territoriali definiti per i servizi socioassistenziali debbano coincidere con quelli definiti per i servizi sanitari.

Nelle Regioni a statuto ordinario la definizione degli ambiti territoriali per i servizi socioassistenziali è rimasta per lungo tempo lettera morta; per quelli sanitari, invece, l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del servizio sanitario nazionale*, e la nascita delle Usl ha comportato necessariamente la definizione degli ambiti, ma, almeno sino all'entrata in vigore della legge 142/90, la possibilità di estendere gli ambiti sanitari anche ai servizi socioassistenziali non è stata quasi mai concretamente esercitata.

Anche a prescindere dalla necessità dell'integrazione, l'importanza della definizione di ambiti territoriali adeguati, nei quali organizzare i servizi, è di cruciale importanza almeno per due ragioni fondamentali.

- In virtù del principio di sussidiarietà, ormai la generalità delle funzioni pubbliche è attribuita ai Comuni e la loro frammentazione in piccole entità impone l'associazione.
- Le specifiche caratteristiche dei servizi sociali impongono la loro integrazione non solo con quelli sanitari, ma anche con altri. In particolare, per quanto concerne le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, la necessità dell'integrazione con quelli dell'istruzione e con le funzioni relative alla giustizia minorile e ai relativi servizi sociali è del tutto evidente.

La duttilità degli strumenti di collaborazione fra Comuni e fra Comuni e Province (convenzioni di cui all'articolo 24 della legge 142/90 e ancor più dopo con la legge 3 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali*, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142) rende superfluo soffermarsi sulle problematiche giuridiche di queste forme di collaborazione che sono direttamente legate alla definizione dei relativi ambiti: non si tratta, quindi, di un problema giuridico, ma tecnico (affinché la dimensione territoriale sia veramente adeguata) e politico-amministrativo (atteggiamento collaborativo delle diverse amministrazioni).

La stessa considerazione deve essere elaborata per il raccordo con le aziende sanitarie e i relativi ambiti la cui definizione è di competenza della Regione. Anche in questo caso, i problemi e le relative soluzioni non incontrano ostacoli di carattere giuridico: a tale proposito basti ricordare che la competenza relativa alla definizione degli ambiti in cui sono organizzati i servizi sanitari appartiene alla stessa autorità, la Regione, competente a definire gli ambiti territoriali rela-

tivi alla legge 285/97; si tratterà, quindi, di tener conto delle specificità dell'organizzazione territoriale della sanità, con particolare riferimento ai distretti sanitari di base.

Tenuto conto delle recentissime riforme in tema di autonomia scolastica, è opportuno ricordare brevemente anche la normativa che riguarda gli ambiti nei quali sono organizzati i servizi di istruzione pubblica. Spesso si dimentica che la legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (legge Bassanini) ha determinato l'avvio della realizzazione di un nuovo sistema di istruzione pubblica caratterizzato dalla cosiddetta autonomia scolastica, creando, quindi, una nuova "autonomia funzionale".

La legge Bassanini, al secondo comma dell'articolo 21, enuncia principi e finalità relativi alla determinazione delle dimensioni ottimali delle nuove istituzioni scolastiche, caratterizzate dall'autonomia e dalla personalità giuridica: fra queste viene citato l'adeguamento alle particolari situazioni ambientali e territoriali e la necessità di coordinamento con il contesto territoriale.

Il DPR 18 giugno 1998, n. 223, *Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti*, a norma dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, indica, fra le finalità da perseguire con un corretto dimensionamento, quella di offrire alle comunità locali una pluralità di scelte articolate sul territorio che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione e la «necessaria capacità di confronto, interazione e negoziazione con gli enti locali, le istituzioni, le organizzazioni sindacali, le associazioni operanti nell'ambito territoriale di pertinenza».

Lo stesso DPR 223/98 indica fra i parametri relativi al dimensionamento non solo le caratteristiche demografiche, economiche e socioculturali del territorio, ma anche la sua "organizzazione amministrativa".

Infine, il DPR 8 marzo 1999, n. 275, *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, stabilisce, all'articolo 1, che «le istituzioni scolastiche interagiscono fra loro e con gli enti locali».

Da quanto sopra, emerge con chiarezza che non solo l'ordinamento dei servizi sanitari, ma anche quello dei servizi scolastici è finalizzato all'integrazione e alla più ampia interazione con quello delle autonomie locali nel perseguire lo sviluppo sociale locale (legge 142/90). La definizione degli ambiti territoriali di cui all'articolo 2 della legge 285/97 deve tener conto delle opportunità che essa può offrire quale premessa per la più efficace collaborazione fra autonomie locali e istituti scolastici, quali autonomie funzionali, nella definizione e attuazione dei piani.

Non deve essere inoltre dimenticato che la definizione degli ambiti territoriali, specificamente prevista dalla legge 285/97, non esaurisce certo le opportunità che l'ordinamento offre per rendere più agevole ed efficace il processo di definizione e di attuazione dei piani territoriali di intervento. Essi non possono certo configurarsi come una somma di progetti riguardanti territori ("sottoambiti") identificati casualmente o solo in rapporto con i confini territoriali dei Comuni: la sistematicità che deve caratterizzare i piani di intervento, la dimensione spesso ampia degli ambiti di tali piani, e l'opportunità, quindi, di identificare all'interno di essi zone più piccole per la programmazione e la progettazione degli interventi (la pianificazione deve, ovviamente, restare unitaria) fanno sì che le problematiche della definizione territoriale si ripropongano anche nelle fasi procedurali successive a quelle della definizione, da parte della Regione, dell'ambito complessivo. Tali problematiche vanno risolte con riferimento alle specifiche caratteristiche dei territori, dei soggetti coinvolti, delle finalità e dei contenuti dei piani, dei programmi e dei progetti.



# Metodi e Tecniche

## 1. Conoscere il territorio e i suoi problemi

La corretta ed efficace costruzione di un piano territoriale presuppone il possesso e l'adeguato utilizzo di conoscenze su:

- il *target* ossia i destinatari: in questo caso, i soggetti in età evolutiva, le loro famiglie e tutti quegli adulti che operano nelle diverse agenzie che si occupano di bambini e adolescenti;
- la pianificazione, a partire dalla legge che la individua e la definisce fino alle questioni di procedura e di metodo;
- il contesto di vita e di interazione dei soggetti in età evolutiva e degli adulti che si occupano di loro: sulle sue caratteristiche occorrerà modulare la programmazione, sia nei contenuti che nel metodo.

La legge, riferendosi a questo contesto, parla di ambito territoriale, definito dalla Regione, dove vivono i destinatari dell'azione, operano i soggetti responsabili della pianificazione, si riscontrano i fattori positivi da sviluppare o i vincoli da contrastare. Occorre leggere questo ambito territoriale così come occorre possedere le altre conoscenze citate o comunque documentarsi. L'uso delle mappe (o basi conoscitive) può essere di aiuto.

Se questa analisi non fosse stata fatta in occasione della prima pianificazione e se non fosse possibile costituire una base conoscitiva partendo dagli esiti dell'attuazione del primo piano, risulta allora opportuno:

- leggere i fattori salienti relativi alle caratteristiche territoriali e alla situazione demografica e socioeconomica;
- identificare i principali elementi critici che emergono;
- valutare le eventuali disomogeneità nella distribuzione di questi fattori all'interno dell'ambito, in modo da favorire l'individuazione di particolari zone a rischio;
- raccogliere dati sulle famiglie e sui problemi ricorrenti di natura socioeconomica e relazionale-comportamentale;
- individuare gruppi di soggetti in età evolutiva in situazione di disadattamento o devianza.

A queste prime mappe occorre aggiungere quelle relative alle risorse strutturali, professionali ed economiche disponibili, o attivabili, relative alle unità d'offerta, ai servizi, ai progetti in atto. Infine, vanno individuati i soggetti presenti e operanti sul territorio: quelli istituzionali, pubblici e privati, e i soggetti sociali, dai gruppi associativi alle associazioni di volontariato, alla cooperazione sociale, alle società sportive, agli oratori. Questi soggetti andranno coinvolti fin dalla prima fase di interpretazione dei dati raccolti.

## 2. Dalla diagnosi al "profilo di comunità"

Per passare da un "territorio-contenitore" a un "territorio della comunità" occorre prevedere alcune produttive fatiche quali il coinvolgimento e l'interazione tra i soggetti, la riflessione comune sulle opportunità. Senza queste fatiche l'ambito territoriale è un contenitore vuoto, una costruzione di ingegneria amministrativa, un confine artificiale.

Nella fase di avvio del secondo piano, è opportuno riflettere sull'ambito territoriale alla luce dell'esperienza del triennio passato: si

tratta di un ambito adeguato alle relazioni tra soggetti? Alla natura dei problemi da affrontare? Al governo unitario della programmazione e dei problemi? Le caratteristiche dei diversi sottoambiti territoriali sono tali da presentarsi come complementari, conciliabili?

Come si configura il profilo delle comunità, dopo il primo triennio di azione, rispetto alla situazione iniziale?

È dalla somma di queste mappe parziali, dalla sovrapposizione di queste letture che emerge il "profilo" dell'età evolutiva nei suoi punti di forza, nelle sue debolezze, nei suoi elementi di sviluppo. Questa lettura e interpretazione-diagnosi, se partecipata, rappresenta il primo, fondamentale passo nella realizzazione del sistema di *welfare* locale.

## 3. Territorio, comunità e progettazione

È stato già citato il vecchio slogan coniato con l'entrata in vigore del DPR 616/77: un territorio, una popolazione, un governo. Potremmo aggiungere ora: un unico piano territoriale, un unico accordo di programma.

Nella realtà vanno superate le visioni ideologiche ed è opportuno imboccare la strada dell'adeguamento successivo, dell'avvicinamento progressivo a partire dalle soluzioni possibili, avendo presente quella ideale. Ambiti territoriali troppo vasti non risultano funzionali a un processo di sviluppo di comunità e alcuni di essi non hanno tratti caratteristici tali da permettere l'individuazione di radici in cui tutti possano trovare qualcosa di comune e significativo.

Se si riflette sul rapporto tra l'ambito territoriale e quelli più adeguati per la realizzazione delle finalità e degli obiettivi dei diversi progetti, si riesce a compiere anche una riflessione sul rapporto dell'ambito territoriale con la pianificazione, la programmazione, la progettazione. Per compiere questo raffronto può essere d'aiuto costruire tabelle che prendano in esame le fasce d'età, i compiti evolutivi, i rapporti significativi in una determinata fase di sviluppo, i supporti-opportunità da offrire.

È dall'analisi del rapporto tra figure e luoghi significativi, da un lato, e supporti-opportunità da garantire, dall'altro, che può essere individuato l'"ambito territoriale" adeguato all'interno del quale si possano realizzare le azioni-opportunità di crescita e svolgere i rapporti significativi predetti in funzione dell'assolvimento del compito evolutivo.

Così, se per far acquisire autonomia e spirito di iniziativa a un bambino di 3-5 anni il supporto-opportunità è garantito dalle figure genitoriali (e quindi eventuali progetti di sostegno alla genitorialità devono essere decentrati nell'ambito più vicino a dove vivono le famiglie) per sostenere il senso di industriosità, il senso di identità, lo sviluppo di principi di etica sociale e di senso civico nei preadolescenti, avremo bisogno di coinvolgere soggetti significativi in ambiti territoriali più vasti, perché il preadolescente "migra" sul territorio tra scuola, società sportive, gruppi dei pari, biblioteche, sale giochi.

Essere consapevoli di queste diversità nell'attribuzione di significato all'ambito territoriale come luogo di vita e di relazione, è un passo importante perché il dibattito porti a soluzioni più flessibili e, quindi, più efficaci.

# Dal primo triennio

## 1. L'ambito territoriale: i criteri regionali

Nell'attribuire alle Regioni la competenza della definizione degli ambiti, la legge 285/97 ribadisce il ruolo istituzionale che esse hanno nella più vasta normativa nazionale. Spetta infatti all'ente Regione la definizione di obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale nell'ambito regionale (legge 142/90 e legge 265/99).

I criteri applicati dalle Regioni nella scelta degli ambiti sono estremamente eterogenei e rendono difficile una lettura coerente. Le scelte effettuate si basano sulla situazione pregressa, riferita per lo più alla programmazione sociale e sanitaria: il concetto di ambito territoriale è infatti già presente nella legislazione nazionale che, con il DPR 616/77, conferisce alla Regione il compito di determinare gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali.

Molte Regioni, in assenza di una legge quadro, hanno provveduto autonomamente a definire l'assetto organizzativo dei servizi e del territorio. In presenza di tali norme, la legge 285/97 si è inserita in modo naturale negli ambiti preesistenti. Altre Regioni, pur in presenza di assetti organizzativi già definiti, ma evidentemente reputati non coerenti con gli enunciati della legge 285/97, hanno privilegiato l'ambito provinciale; altre ancora, hanno indicato, quali ambiti, i territori delle comunità montane o dei distretti sanitari o delle aggregazioni di comuni limitrofi; alcune Regioni hanno invece adottato criteri multipli.

Definendo gli ambiti, tutte le Regioni hanno avviato un percorso che dovrà essere consolidato attraverso un dialogo e un confronto sugli argomenti e i problemi comuni, strumenti utili per giungere alla maturazione di una sensibilità e di una cultura condivise rispetto ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa prima fase di sperimentazione delle forme di aggregazione più opportune può essere lunga e impegnativa, ma in ogni caso deve tendere a costruire una comunità solidale e con una propria, riconoscibile, identità.

## 2. L'ambito territoriale: il coinvolgimento dei Comuni

I Comuni, quali enti titolati dalla legge, sono stati chiamati a esprimersi nella definizione degli ambiti. Dal punto di vista formale questo aspetto è stato rispettato nella maggioranza delle Regioni, anche se i tempi stretti, la novità della procedura e la scarsa percezione del processo che si stava aprendo non hanno permesso a tutti i sindaci di esercitare un reale ruolo propositivo.

Anche in questo caso, è stata determinante la situazione pregressa: laddove c'era già una cultura di collaborazione tra gli amministratori dei Comuni per la gestione associata dei servizi, c'è stata anche maggiore consapevolezza sul processo che si stava avviando; dove invece non esistevano tali esperienze, i Comuni non hanno percepito appieno le potenzialità che l'ambito offriva loro. Sul piano formale, tutti i Comuni hanno avuto la possibilità di partecipare alla pianificazione degli interventi, anche se in realtà non tutti hanno sottoscritto gli accordi di programma, determinando di fatto l'esclusione di una parte di minori dalle opportunità che la legge offre loro.

## 3. L'ambito adeguato: indicatori di percorso

Partendo dall'analisi dei dati del primo triennio, si possono costruire alcuni indicatori che consentano di verificare l'adeguatezza dell'ambito rispetto ai criteri della legge 285/97.

### 3.1 Responsabilità della gestione politica

Il primo indicatore che viene evidenziato è quello della presenza o meno di regole per la gestione politica dell'ambito. La mancanza di un organismo politico di gestione del piano triennale di interventi fa correre il rischio della deresponsabilizzazione generalizzata, fin troppo diffusa a causa della persistente frammentarietà di competenze e di campanilismi; una presenza significativa garantisce l'indispensabile apporto delle amministrazioni pubbliche locali e valorizza il contributo del ruolo politico. Da quanto risulta dalle relazioni regionali dell'anno 1999, nel primo triennio la questione dell'organismo politico di gestione è stata trascurata. Gli operatori e i tecnici hanno dovuto sopperire a questa mancanza assumendo a volte compiti impropri. Diventa in questo senso fondamentale istituire, quale organo politico di gestione del piano, l'Assemblea dei sindaci di ambito; ad essa si deve affiancare il lavoro dei tecnici, ma questi non possono assumersi le responsabilità degli amministratori.

### 3.2 Numero dei Comuni che compongono l'ambito

Un ulteriore indicatore che può definire l'adeguatezza dell'ambito è costituito dal numero degli enti locali coinvolti. Le procedure per la costruzione del piano triennale di interventi sono molto complesse e, per essere coerenti con le previsioni della legge, devono poter coinvolgere responsabilmente le comunità locali.

Dai dati desunti dalle relazioni regionali si rileva che il numero dei Comuni compresi negli ambiti va da 2 a 300 e che, in taluni casi, sono stati adottati piani territoriali comunali (si escludono da queste considerazioni le città riservatarie). Va da sé che un numero troppo grande di Comuni rende estremamente difficile, se non impossibile, il coinvolgimento di tutti i soggetti potenzialmente interessati alla legge; d'altra parte, un ambito troppo piccolo non può produrre piani di largo respiro e ripropone il rischio della frammentazione delle risorse, economiche e non solo.

### 3.3 Numero dei Comuni che sottoscrivono l'accordo di programma

L'adeguatezza dell'ambito si misura anche dal numero di Comuni che sottoscrivono l'accordo di programma. L'assenza di un Comune indica che i suoi amministratori non hanno "in testa ai loro pensieri" la condizione dei piccoli cittadini e che questi rimarranno esclusi dalle opportunità che la legge offre loro, ma indica anche che l'ambito non ha saputo sviluppare una rete relazionale intesa quale strumento per la promozione dell'integrazione delle risorse e per il consolidamento di una nuova cultura di politiche sociali rivolte ai minori.

### 3.4 Definizione degli aspetti organizzativi

L'adeguatezza dell'ambito è data anche dalla preventiva individuazione, condivisa da tutti i Comuni che lo compongono, dell'ente gestore o ente capofila. La definizione e la formalizzazione degli aspetti organizzativi inerenti alla gestione dell'ambito diventa fondamentale per una gestione efficace delle risorse finanziarie e per avviare un'attività unitaria di documentazione, monitoraggio, verifica e valutazione.

L'assegnazione preventiva del budget triennale entro il quale i politici e i tecnici, pubblici e privati, possono sviluppare la pianificazione, consente di definire le priorità, di effettuare le scelte coerenti e responsabili e di destinare risorse in modo trasparente. È una condizione fondamentale che ripropone la questione della responsabilità. Dalle esperienze del primo triennio si può rilevare come l'incertezza sui fondi a disposizione abbia favorito la presentazione di piani "sproporzionati" sotto il profilo economico o di singoli progetti non inseriti nei piani triennali, riproponendo, nel primo caso, una diffusa deresponsabilizzazione e, nel secondo, il rischio di perpetuare il tanto criticato "intervento economico a pioggia".

# Bibliografia

- **Agli F. et al.**, *L'integrazione metodologica e organizzativa nel distretto di base*, Padova, Fondazione E. Zancan, 1991.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.  
*Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.  
*Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **D'Angella F.**, *Apprendere e costruire il bene pubblico: oltre i luoghi comuni tra ente pubblico e privato sociale*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 8/9 (ag./sett. 1999), p. 11-17.
- **Gui Luigi**, *Servizio sociale fra teoria e pratica*, Trieste, Lint, 1999.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].  
*Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.  
*Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>  
*Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *Rapporto biennale sul volontariato in Italia 1998 : legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 12 comma 1, lett. f. Rapporti di ricerca svolti in convenzione con il Dipartimento per gli Affari Sociali, Osservatorio Nazionale per il Volontariato*, [Roma], Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.  
*Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Piumini R.**, *Il sonetto del bambino del duemila*, in «Fondazione Informa», gennaio-marzo 2000, p. 24.

# Esperienze (da Regioni, ambiti, città)

## 1. VivaVoce: un ambito di successo

*Chi parla: un rappresentante di ambito territoriale*

In questa esperienza di lavoro con la legge 285/97, la scelta di operare secondo un'articolazione d'ambito rappresenta un metodo di lavoro più che una polarizzazione del territorio, un luogo di riconoscimento più che di separazione, di identità più che di distinzione, di vocazione più che di diversificazione. Un luogo che consenta di integrare nella diversità, sviluppare nella partecipazione, pianificare nella sussidiarietà, progettare nella valorizzazione e nella tutela delle specificità locali.

Nel settore delle politiche sociali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, la legislazione ha consentito di capitalizzare sensibilità culturali e metodologiche e un consistente patrimonio di risorse strumentali, di proprietà degli enti beneficiari con vincoli di finalizzazione sociale.

Da qui occorre partire per meglio mirare, pianificare e programmare gli interventi. La riflessione ci consegna quattro indicazioni affinché il lavoro d'ambito abbia successo:

- dar luogo a politiche d'investimento di medio e lungo periodo in sintonia con le caratteristiche dei percorsi di crescita dei soggetti destinatari e della complessità dei contesti istituzionali e territoriali locali;
- porre fine ai tratti di frammentarietà che, in sede locale, ancora troppo connotano le politiche sociali che incidono sui minori;
- garantire stabilità in termini di risorse umane e finanziarie;
- saper contemperare criteri di continuità con le variabili di innovazione.

Esplorando queste indicazioni alla luce delle esperienze avviate con la legge 285/97 e attualmente in corso, emergono specifiche direttrici da seguire per garantire maggiore successo al lavoro d'ambito.

- Facilitare lo sviluppo, all'interno del gruppo di lavoro, di una concreta capacità di "comprensione empatica" del territorio. I territori e i protagonisti devono agire "come se" le aree di disagio e ibi-

sogni d'intervento appartenessero al proprio contesto di riferimento.

- Sviluppare un'attenta analisi del territorio attraverso: un monitoraggio delle risorse, un monitoraggio delle progettazioni e dei programmi in corso, una chiara e condivisa valutazione dei risultati conseguiti.
- Raggiungere un grado elevato di consapevolezza e accettazione della fatica del dialogo sociale tra istituzioni pubbliche, tra queste e il terzo settore e all'interno di quest'ultimo.
- Intensificare e potenziare la qualità del lavoro sociale coniugandola con la capacità di programmazione degli enti locali, in vista di obiettivi di razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie del contesto.
- Procedere a un'identificazione del percorso comune da intraprendere, condividendo le inevitabili scelte di priorità e le specificità dei contesti territoriali.
- Prestare attenzione agli accordi interistituzionali nella prospettiva di una chiara identificazione delle responsabilità e delle funzioni, sempre tra istituzioni pubbliche, tra pubblico e privato e all'interno dello stesso privato.
- Individuare e condividere i procedimenti di articolazione ed erogazione della spesa pubblica in linea con la legislazione dell'Unione europea.
- Concordare sulla scelta dell'associazionismo e della cooperazione sociale come elemento determinante dello sviluppo e delle politiche di recupero e prevenzione sociale.

Queste considerazioni guardano l'ambito territoriale, nella misura anche di obiettivo, come spazio di opportunità, spazio e luogo di lavoro sociale aperto e comunicativo, nella convinzione dell'interdipendenza dei processi di intervento e dell'unità e reciprocità del sistema degli attori locali dello sviluppo sociale, culturale ed economico dei territori coinvolti.

## 2. Schede e materiali

### 2.1 Livelli di definizione degli ambiti territoriali

Regione	Età 0-17	Numero Comuni	Numero ambiti	Città riservatarie	Livello definizione formale ambiti	Sub ambiti	Numero piani	Numero accordi	% Comuni sottoscrittori di accordi
Abruzzo	228.516	305	4		Province	34	4	4	nd
Basilicata	125.297	131	2		Asl	5	nd	nd	nd
Calabria	453.425	409	14	1	8 Asl + 3 Asl divise		nd	nd	nd
Campania	1.385.975	551	5	1	Province	91	91	91	nd
Emilia Romagna	530.786	341	9	1	Province		9	9	nd
Friuli Venezia Giulia	159.964	219	19		Ambiti sociali/Distretti		19	19	98
Lazio	911.680	377	5	1	Province	34	11	24	97
Liguria	203.886	235	15	1	Zone sociali		15	15	nd
Lombardia	1.426.218	1.546	11	1	Province		11	118	56
Marche	230.478	246	24		Comuni associati e comunità montane		24	24	nd
Molise	60.709	136	2		Province	12	12	nd	nd
Piemonte	621.519	1.207	8	1	Province		8	8	80
Provincia autonoma Bolzano	93.914	116	9		Comprensori		nd	nd	nd
Provincia autonoma Trento	82.485	223	13		Comprensori e singoli Comuni		nd	nd	nd
Puglia	886.798	258	5	3	Province		nd	nd	nd
Sardegna	310.527	377	23	1	Distretti sociosanitari		nd	nd	nd
Sicilia	1.140.043	390	9	2	Province	75	nd	nd	100
Toscana	494.974	287	33	1	Zone sociosanitarie		33	nd	nd
Umbria	125.671	92	12		Distretti sanitari		nd	nd	nd
Valle d'Aosta	18.058	74	1		Regione		nd	nd	nd
Veneto	720.438	580	21	1	Asl		nd	nd	nd
<b>Totale</b>	<b>10.211.344</b>	<b>8.100</b>	<b>244</b>	<b>15</b>					

nd = dato non disponibile dalla Relazione regionale sullo stato di attuazione della legge - anno 1999

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. Abc: le città a misura di bambine e bambini

Una delle indicazioni forti che emerge dal Piano d'azione del Governo, dai lavori del Centro nazionale di documentazione, dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dalle raccomandazioni dell'Unione europea è relativa al rapporto tra bambini e spazi urbani, tra bambini e ambiente. La centralità di questo tema deriva dalla constatazione di come le condizioni dell'ambiente di vita influiscano profondamente sul benessere degli abitanti, condizionandone le prospettive di sviluppo sul piano emotivo, cognitivo e culturale. Ciò è vero per tutti i cittadini e ancor di più per i soggetti in età evolutiva.

In questo contesto si colloca il progetto del Ministero dell'ambiente relativo alle città sostenibili: non è un fatto di mero "ambientalismo"; esso si articola in una più ampia dimensione ecologica, globale, che considera la persona (mente e corpo) nel suo contesto.

Interrogandosi sulla definizione dell'ambito e sullo sviluppo delle azioni relative a esso, bisogna considerare che i bambini e i ragazzi vivono all'interno di spazi funzionali agli adulti e ai loro ritmi di vita "produttiva", condizionati dalla necessità di usare veicoli per spostarsi.

Considerando l'ambito territoriale e la pianificazione delle azioni che lo investono, è necessario trovare una prospettiva ecologica, ricercando un equilibrio tra le diverse componenti e garantendo a tutti l'opportunità di fare dell'ambito territoriale il proprio "ambiente". Ciò significa anche agire affinché sia garantita la mobilità di tutti, a partire dai bambini, spesso a rischio in quanto, pieni di energia come sono, si dimenticano di stare ossessivamente attenti al fatto che strade e piazze sono ormai di dominio dei soli veicoli. Vuol dire costruire una mappa delle opportunità educative, delle offerte culturali e dei luoghi di socializzazione, cercando di recuperare sempre di più quelli all'aperto che portano, più di quelli chiusi, alla possibilità dell'incontro casuale, della proposta di gioco, del non programmato e quindi del gusto della ricerca e dell'invenzione.

## 2. Le trappole: le mappe fisiche e le mappe educative

La divisione in ambiti territoriali corrisponde a una logica di accorpamenti fatta dagli adulti, che non trova corrispondenza nei bambini e nei ragazzi.

La mobilità dei bambini, sia fisica che affettiva, è un aspetto del percorso evolutivo e di individuazione. Gli ambiti territoriali degli adulti restano sconosciuti ai bambini, almeno fino a una certa età. La possibilità degli adolescenti di uscire dai confini domestici, dati dalla casa e dalle strade a essa vicine, in ogni caso non significa "assunzione" della mappa disegnata dagli ambiti, né di quella degli adulti. I ragazzi hanno il bisogno e il diritto di poter costruire la "loro" mappa attraversando il territorio e di costruire la loro identità incontrando l'identità espressa dal territorio. È necessario, quindi, pensare al territorio secondo un'ottica educativa, pensarlo come un ambiente per la costruzione di identità, come un luogo di incontro e relazione tra progettualità diverse.

È opportuno attrezzarsi affinché si allarghino i confini, si giochi nelle strade, si possa andare in bicicletta, ci si possa spostare da un quartiere all'altro alla ricerca di ragazze e ragazzi o si possa andare a trovare le persone a cui si è affettivamente legati: i nonni, gli zii, gli amici. La mappa mentale, il percorso di costruzione della propria identità, può diventare allora anche fisica, segnata da incontri concreti e luoghi significativi e accessibili. Dando modo ai bambini di spostarsi da soli, di avere la propria città in tasca, si offre loro una possibilità in più di divenire pienamente se stessi.

È importante non agire sempre come adulti che, per forza, si spostano a incontrare i ragazzi, e costruire occasioni per le quali i ragazzi decidono di venire dagli adulti, come scelta liberamente espressa; anzi, meglio ancora è incontrarsi a metà strada. E non sarebbe male, già a partire da questa fase, se non lo si è ancora fatto, coinvolgere bambini e ragazzi per sentire la loro opinione e tenerla nella dovuta considerazione.

## 3. Piccoli passi: il territorio come avventura

La possibilità di ampliare i propri orizzonti, spaziali e non, è necessità primaria per ogni bambino e ragazzo. La curiosità tipica dell'essere umano è particolarmente accentuata nell'età evolutiva. I bambini sono interessati a tutto, spesso in modo aspecifico, per costruire quel sapere con il quale rafforzeranno la propria crescita. Preadolescenti e adolescenti vivono l'esplorazione come possibilità di fare esperienze nuove, di essere messi alla prova per dimostrare, a se stessi e agli altri, il proprio valore. Alcuni episodi compiuti da ragazzi e diventati fatti di cronaca (e ritenuti fonte di allarmismi eccessivi da tanti adulti che non conservano memoria della loro adolescenza), si possono configurare come esperienze di ricerca di senso e segnali di un processo di individuazione che avanza per prove ed errori.

Ben vengano spazi come i centri di aggregazione giovanili, ma bisogna stare attenti a non farne dei recinti all'interno dei quali si concentrano disagi, a non renderli luoghi di esclusione. Altra cosa è costruire opportunità con i ragazzi, in modo che abbiano la possibilità di scegliere. "Occupare", quasi in modo militaresco, tutto lo spazio e il tempo dei ragazzi non serve a educare, ma a rassicurare l'adulto, che teme di confrontarsi con le oscillazioni dell'adolescenza: se i ragazzi sono sempre occupati non hanno tempo di combinare guai.

## Sonetto del bambino del duemila

Sonetto del bambino del duemila  
(ma scritto nel millennio precedente):  
sarà soltanto uno della fila,  
consumatore accondiscendente?

Sarà soggetto di oggettivazione,  
equidistante da voglia e bisogno?  
Sarà un prodotto dell'informazione,  
purgato dai malesseri del sogno?

Avrà un bel corpo garantito e sano,  
una memoria bidimensionale,  
una speranza regolamentata?

O sarà ancora il fragile marrano  
Che si impiastri di bene e di male,  
e corre per la vita all'impazzata?

(Roberto Piumini, 2000)

### 4. Il re è nudo: rinchiudere i bambini o aprire le frontiere

L'ambito territoriale è un confine funzionale alle esigenze di definizione delle azioni, a segnalare e accogliere le differenze. Se si tiene bene a mente questo aspetto, non si creano quelle separazioni che possono diventare delle barriere fisiche reali, come quando si trascurano i piccoli Comuni o le piccole frazioni, la cui possibilità di promuovere il benessere dei bambini e dei ragazzi deve essere pari a quella dei Comuni più popolosi.

A un altro livello, la stessa confusione si traduce nelle azioni educative attraverso iniziative che tendono a "chiudere" bambini e ragazzi invece di educarli ad aprirsi al nuovo. Chiudere sia in senso concreto, dentro a spazi precostituiti, sia in senso emotivo e cognitivo, portandoli a diffidare del nuovo, a ragionare per pre-giudizi e luoghi comuni.

### 5. Lo spazio e il tempo: la ricognizione

Lavorando sul piano dell'ambito territoriale come scelta funzionale, diventa opportuno fare una ricognizione dell'esistente e verificare quali altre possibilità di costruzione esistano.

Va verificato se sono ancora una volta funzionali all'adulto, anziché al bambino, i tempi e gli orari di apertura delle scuole, l'utilizzo dello scuolabus da parte dei bambini dei Comuni più piccoli, l'organizzazione dei luoghi di riferimento, dalla scuola alla socializzazione ecc. Se come discriminante si adottano lo spazio e il tempo "secondo i bambini", può essere che ne derivino nuove intuizioni. Ma, si sa, il pensiero per illuminazione ha bisogno di tempo per il riordino delle idee e per comprendere come risolvere i problemi.

### 6. Fammi capire: la mappa vissuta delle opportunità

Per far capire ai bambini le scelte fatte dai grandi, è necessario che i grandi stessi le possano visualizzare e le conoscano almeno sulla carta.

Dotarsi di cartine del territorio per costruire una mappa delle opportunità educative, dei servizi, delle mobilità dei cittadini e provare a ridurre sempre di più il rapporto di scala, inizia a darci un'idea del territorio considerato. La visualizzazione colorata dei servizi diventa più reale dell'ascolto degli operatori presenti al tavolo.

FRONT

# 4

## I contenuti del piano territoriale

### I CONTENUTI DEI PIANI DALLA BANCA DATI SULLA LEGGE 285/97

Si può trattare dei contenuti dei piani territoriali anche da un'angolatura particolare, ossia dall'analisi delle tipologie degli interventi catalogate nella banca dati sulla legge 285/97 predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

È un percorso di analisi che, anche se si limita ai risultati complessivi (senza distinzioni per territori, o per entità del finanziamento, o per tipologia dei destinatari), offre degli spunti di riflessione utili per la nuova programmazione.

Gli interventi attivati sul territorio nazionale con i fondi della legge 285/97, catalogati nella banca dati del Centro nazionale al 15 maggio 2000, sono 6.601; poiché ogni intervento può riguardare più di una tipologia fra quelle identificate dal primo manuale di orientamento alla progettazione della legge 285/97, si hanno quasi 7.500 indicazioni da cui emerge una distribuzione che può essere analizzata almeno per le "frequenze" maggiori.

Ai primi posti della classifica si pongono tre tipologie di interventi che fanno riferimento prevalentemente all'articolo 6 della legge e che, da soli, coprono oltre 1.400 interventi (quasi il 20% del totale). Può essere indicato constatare che si va a decrescere dai "laboratori", che rappresentano una attività che valorizza le capacità espressive (culturali, artistiche ecc.) e creative dell'infanzia e dell'adolescenza, ai "centri di aggregazione", che hanno una connotazione di incontro, socializzazione e attività pratiche, fino ai "centri ricreativi", dedicati ad attività ludiche diverse. Sono i tre filoni principali dei contenuti espressi dall'articolo 6 della legge 285/97 e sono rafforzati dalla presenza di

altri tipi di interventi quali (nell'ordine) le "ludoteche", i "campi solari" e altri progetti, in genere relativi al periodo estivo.

Se gli interventi della legge 285/97 sono stati progettati per compensare carenze di



### 4.1 Comunità locale: il profilo

Il piano è locale, nelle mani di soggetti locali, per sviluppare culture, attenzioni, soggettività, presenze significative, per qualificare la "quotidianità", gli ambiti di vita, le relazioni. Le poche esperienze di pianificazione realizzate in Italia dimostrano che i modelli di sviluppo, le scelte operate, le metodologie utilizzate risultano scarsamente efficaci se disancorate dalle storie, dalle culture, dalle caratteristiche, dalle potenzialità locali.

La prima operazione necessaria, nella fase di avvio della programmazione, è quella di raccogliere tutti gli elementi utili per conoscere e successivamente interpretare questi dati per giungere a una sintesi e a una diagnosi di comunità.

Gli elementi da raccogliere e sintetizzare sono diversi, come diverse sono, quindi, quelle che chiamiamo comunemente "basi conoscitive" o "mappe".

Esse hanno per oggetto:

- i bisogni (rilevati, indagati, stimati);
- le opportunità da garantire ai soggetti in età evolutiva e alle loro famiglie perché queste possano correttamente svolgere le funzioni genitoriali;
- i soggetti chiamati in causa, perché competenti o perché hanno scelto di impegnarsi in tali interventi;
- le risorse disponibili e attivabili (risorse economiche, strutturali, professionali);
- i servizi presenti sul territorio (formativi, sanitari, culturali, assistenziali, sportivi ecc.).

Tuttavia queste mappe, da sole, non bastano; è utile anche raccogliere dati relativi a:

- la partecipazione (modalità, occasioni, strumenti);
- le collaborazioni (da parte di chi, su cosa, quando);
- gli spazi, le occasioni, le modalità aggregative dei soggetti in età evolutiva.

Le mappe vanno compilate e lette unitariamente, le letture vanno sovrapposte fino a ottenere "letture tridimensionali", quasi a ricomporre sezioni di un'unica lettura, fatta a strati solo per necessità.

Le mappe, quindi, vanno interpretate, vanno attribuiti significati condivisi, vanno evidenziati i punti di forza, quelli di debolezza, le potenzialità di sviluppo. Emergeranno così i connotati di interesse sociale di quella specifica, unica, irripetibile comunità. Si evidenzieranno i rischi, i bisogni, ma anche le opportunità, i percorsi utilizzabili dai soggetti in età evolutiva e dalle famiglie.

Dal profilo di comunità non emergono solo i bisogni non soddisfatti, bensì sarà possibile:

- capire quali conoscenze sviluppare;
- individuare quali informazioni socializzare;
- rendere visibili le iniziative in atto, le potenzialità nascoste;
- migliorare l'orientamento, l'educazione, il supporto alla fruizione delle opportunità esistenti.

Questa diagnosi deve servire a contestualizzare e a connotare il piano, che così diventa territoriale e locale.

Il programmatore dovrà armonizzare priorità indicate dal Governo, priorità individuate dalla Regione e priorità individuate dai soggetti locali che partecipano alla programmazione.



azioni e servizi sul territorio, questa prevalenza di interventi “ricreativi ed educativi per il tempo libero” progettati con i primi piani fa pensare a una diffusa situazione di mancanza di opportunità di crescita individuale e collettiva per i bambini e i ragazzi e a un recupero della dimensione della “normalità” come luogo privilegiato dell’azione sociale. D’altra parte, questo tipo di interventi si caratterizza spesso per una innovazione che è nel solco della legge 285/97, ma anche per una provvisorietà che rischia di sconfinare nella saltuarietà e nella episodicità, elementi questi che non aiutano a dare continuità e futuro a iniziative che non dovrebbero diventare servizi strutturati ma neanche essere incerte ed estemporanee. Un altro filone di contenuti che emerge dalla tipologia degli interventi è quello della dimensione familiare la cui fragilità va sostenuta e accompagnata verso una consapevolezza sempre maggiore e verso una integrazione con i servizi territoriali sempre più efficace e sistematica. I *servizi di sostegno alla genitorialità*, intesi in senso lato, sono 356, a cui vanno aggiunti: interventi in favore dell’*affidamento familiare*, che va letto come servizio di supporto della famiglia di origine (210); azioni di *assistenza domiciliare* rivolta a minori (158); servizi di *sostegno scolastico* (102) che ribadiscono la necessità di rinsaldare il legame tra scuola e famiglia. Da questi dati risulta evidente che i contenuti di un piano territoriale della legge 285/97 non possono prescindere dal binomio minore-famiglia se vogliono agire sul contesto primario oltre che sul “cittadino in crescita”.

Viene evidenziata anche una terza dimensione, trasversale alla normativa in esame, centrata sul “triangolo” formazione, informazione e documentazione, i pilastri di un’azione culturale che la legge 285/97 ha contribuito ad avviare in maniera stabile. La “formazione di operatori” riguarda 326 interventi ed è seguita da 167 azioni finalizzate alla “formazione dei genitori”; il tema generale dell’informazione riguarda 139 interventi e in altri 127 casi ci si riferisce esplicitamente all’“informazione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza”; in ultimo, ma non ultima, arriva la *documentazione* a

## 4.2 Il piano: obiettivi di salute, sistema, integrazione

L’obiettivo generale della legge, come si afferma nell’introduzione del “primo manuale” sulla legge 285/97, è quello di

«sviluppare, attraverso interventi innovativi, condizioni che consentano di promuovere positivamente i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza e di assicurare ai cittadini di minore età quelle opportunità indispensabili per un adeguato processo di sviluppo umano che porti alla costruzione di personalità compiute».

Sono tre le questioni di fondo che la legge vuole affrontare in maniera più particolareggiata e che possono essere assimilate a tre tipologie di obiettivi.

- Gli itinerari della crescita, della formazione, della socializzazione sono assunti come luogo di promozione e di prevenzione del disagio. Possiamo ritenere che da questa affermazione derivino gli “obiettivi di salute” che un piano territoriale deve esplicitare considerando ovviamente la salute in senso lato. Il primo fuoco riguarda quindi il benessere da promuovere, da mantenere, da ripristinare, è relativo alla tutela, ai processi di personalizzazione, socializzazione, appartenenza. Si tratta di obiettivi indicati dalla legge, dalle Regioni, assunti dal programmatore locale a partire da parametri di riferimento sulle funzioni e sui compiti di crescita nell’età evolutiva.
- La definizione di politiche per l’infanzia e per l’adolescenza all’interno delle politiche sociali e delle strategie per la promozione della cittadinanza sociale. Questa tematica, proposta dalla legge, aiuta a declinare la seconda tipologia di obiettivi che riguarda il sistema dei servizi, la quantità, la qualità, la tipologia, la distribuzione sul territorio, il loro funzionamento, i processi operativi.
- La chiamata in causa della molteplicità di istituzioni pubbliche, del privato sociale, della società civile nella fase di costruzione del piano e in quella di realizzazione dei progetti e delle azioni. Quest’ultima scelta di fondo fatta dal legislatore introduce alla terza tipologia di obiettivi, che possono essere definiti come obiettivi di integrazione. Andranno definiti gli oggetti dell’integrazione, individuati i soggetti istituzionali e comunitari chiamati in causa, le modalità attraverso le quali garantire l’integrazione, gli ambiti in cui deve realizzarsi, gli strumenti che dovranno facilitare approcci unitari e integrati. L’approccio integrato interessa il livello istituzionale, organizzativo, professionale e comunitario.

L’insieme delle tre tipologie di obiettivi sta a esplicitare il livello di promozione e protezione della qualità della vita che, grazie all’interazione e alla sinergia tra i soggetti, vuole essere garantita ai cittadini in età evolutiva che abitano in un determinato territorio.

La presenza di più soggetti, pubblici e privati, formali e informali, la messa in rete delle rispettive risorse sta a caratterizzare la tipologia di *welfare* scelto.

## Mi aspetto che

Si scrivano su bigliettini anonimi che poi vengono letti insieme, i due risultati principali che ci si attende dalla realizzazione di una parte del piano territoriale (meglio se si prende in considerazione un singolo progetto che risponde a un contenuto specifico).

Dopo questa fase di comunicazione delle aspettative, si ripeta l'operazione dei bigliettini, ma con l'indicazione di rispondere alle seguenti domande:

- cosa dovrebbero fare le istituzioni;
- come ci si aspetta che rispondano i destinatari;
- cosa dovrebbero fare i gestori (terzo settore o istituzioni, dipende dal progetto);
- quali condizioni positive "di contorno" devono verificarsi per aiutare il progetto;
- quali "intoppi" possono precludere il successo del progetto;



cui fanno esplicito riferimento 154 azioni.

**Distribuzione di 6.601 interventi programmati nell'ambito della legge 285/97, catalogati nella banca dati del Centro nazionale, distinti per tipologia (valori assoluti superiori a 100)**

Laboratorio	555
Centro di aggregazione	493
Centro ricreativo	364
Servizio di sostegno alla genitorialità	356
Formazione operatori	326
Ludoteca	218
Affidamento familiare	210
Campo solare	183
Formazione genitori	167
Infanzia e spazio urbano	162
Assistenza domiciliare	158
Centro educativo diurno	156
Documentazione	154
Nuovo servizio per l'infanzia	149
Informazione	139
Spazio bambine e bambini	139
Informazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	127
Ascolto e sostegno degli adolescenti	119
Prevenzione del disagio psicologico	110
Lavoro di strada	106
Mediazione familiare	102
Sostegno scolastico	102

Rispetto alle "marginalità emergenti", che fanno riferimento all'articolo 4 della legge 285/97, si rilevano alcune direttrici di azione che possono rispondere a logiche diverse, ma che esprimono una tendenza a conciliare interventi nuovi per problematiche nuove (la "prevenzione del disagio psicologico", il "lavoro di strada" e la "mediazione familiare"), con rinnovate modalità tradizionali di azione su temi consolidati (l'"ascolto e sostegno degli adolescenti" e il "centro educativo diurno" che si differenzia dal centro educativo per il fatto che si rivolge esclusivamente o prevalentemente a minori, con problemi e difficoltà, segnalati dai servizi).

Un ultimo filone riguarda le azioni che traggono origine dall'articolo 5 della legge,

## 4.3 Le scelte strategiche

Ogni piano triennale si connota in modo particolare per alcune scelte operate che qualificano la pianificazione e, trasversalmente ai progetti, ne rendono fattibile la realizzazione.

Tra le scelte che il programmatore locale può fare se ne citano alcune.

- Passare dalla cura resa ai progetti, nella fase di ideazione e realizzazione, alla cura dei processi, al come e con chi vengono ideati e realizzati, alla cura affinché i progetti e le azioni risultino contestualizzati, vale a dire valorizzino risorse locali e promuovano soggettività locali.
- Attivare osservatori locali sia per la realizzazione di sistemi informativi sia per la formazione diffusa e per lo sviluppo della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, soprattutto in un ambito che abbia a cuore l'informazione.
- Mettere a regime i programmi locali dotandosi di strutture, e soprattutto di professionalità, che possano sostenere tali processi costituendo, ad esempio, un ufficio di piano e programmi.
- Promuovere e sostenere il processo di sviluppo di comunità (a cui è stato dato l'avvio nel momento in cui è iniziata la costituzione delle "basi conoscitive") e definire il "profilo di comunità", se tali operazioni sono state effettuate in modo partecipato.
- Curare le fasi intermedie e finali di verifica e valutazione, specificando nel piano i tempi in cui saranno effettuate e i soggetti che saranno coinvolti, affinché risultino partecipate.
- Specificare nel piano territoriale le aree, i tempi, le modalità di raccordo con gli altri strumenti di programmazione locale, quali il piano per il diritto allo studio, il piano di zona dei servizi alle persone, il programma delle attività distrettuali, il piano regolatore e così via.

## 4.4 La messa in rete e la gestione dei servizi e delle risorse

Nei piani territoriali occorre porsi due domande rispetto al sistema dei servizi; la prima: cosa fare in più, quali sono le nuove offerte; la seconda: cosa fare meglio, come qualificare, attraverso quali meccanismi migliorare qualità e, quindi, efficacia.

Se è vero che in alcune realtà territoriali mancano i servizi essenziali e che quindi debbano essere programmati, è altrettanto vero che, in questo caso come in quello in cui i servizi siano già presenti, un secondo nodo da affrontare è quello del funzionamento del sistema, cioè della messa in rete. Questa azione, questa fatica, fa parte del "contenuto" del piano territoriale; non a caso il legislatore coinvolge, oltre agli enti locali, l'Asl, il provveditorato agli studi, il centro per la giustizia minorile, le Onlus, quasi a dire che occorre mettere in tutte le responsabilità facendo in modo che non vi siano "zone periferiche" e "zone di confine" tra le competenze dell'uno e dell'altro.

Questi luoghi non presidiati sono causa di "prese in carico" settoriali, di attenzioni specifiche e non globali, sono luoghi di emarginazione. La messa in rete delle



- come si vogliono coinvolgere i destinatari;
  - come dare significato al diritto di cittadinanza per i più piccoli;
  - come dare significato al concetto di promozione della partecipazione.
- Dopo la lettura si confrontino i risultati con quanto emerso dalle aspettative iniziali, verificando se vi è coerenza, se vi sono “buchi” e zone d’ombra e se il progetto preso in considerazione prevede aspettative anche non dette (sulla base delle quali, inevitabilmente, si strutturerà il giudizio in fase di verifica) e condizioni favorevoli, sfavorevoli e il “chi fa cosa”. Se il progetto non specifica e chiarisce, è probabile che sia da rielaborare per risultare congruente con il contenuto individuato in partenza. ©

«Innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia»: sono 149 i “nuovi servizi per l’infanzia” a cui vanno aggiunti 139 spazi bambine e bambini (servizi che accolgono in genere bambini dai 18 mesi ai 3 anni, affidandoli agli educatori per periodi di tempo limitati nella giornata solo per alcune volte la settimana, di solito due o tre giorni).

responsabilità fa cadere su tutti il compito di garantire le opportunità a “tutta la persona” e a “tutte le persone” in età evolutiva. Perché ciò avvenga occorre innanzitutto che il programmatore, oltre ad attivare le altre responsabilità locali, concerti la messa in rete dei servizi e delle opportunità, metta a sistema i singoli presidi attraverso intese che coinvolgano i diversi livelli, da quello istituzionale a quello organizzativo e professionale.

Mettere in rete servizi e risorse è favorire l’uso appropriato delle risorse.

Il piano dovrebbe sciogliere il nodo delle modalità di accesso alla rete dei servizi e delle prestazioni e della porta attraverso cui si usufruisce di queste opportunità. Questa porta dovrebbe essere qualificata, e quindi integrata, grazie a un gruppo operativo interprofessionale soprattutto nei casi in cui i bisogni siano complessi. La messa in rete è la risposta coerente che il programmatore locale adotta per realizzare le finalità della legge.

#### 4.5 Progetti e budget: i criteri per la costruzione e il riparto

Il piano territoriale si configura come uno strumento di pianificazione in cui il programmatore locale, garantendo la più ampia partecipazione, indica gli obiettivi validi per il triennio seguente e definisce i criteri per la costruzione di progetti e per il riparto del *budget* a disposizione.

È importante che la fase, partecipata, di definizione dei criteri sia disgiunta dalla fase di presentazione e definizione dei progetti. Occorre evitare confusione di ruoli e ambiguità intorno al tavolo in cui si avvia e si organizza la programmazione locale.

La fase di definizione dei criteri è una fase partecipata a cui sono presenti tutti i soggetti della *polis*: è un momento politico. Altra cosa è la fase di presentazione dei progetti e della verifica relativa all’ammissibilità degli stessi.

I progetti possono essere presentati da tutti, anche da eventuali soggetti del privato sociale coinvolti nelle fasi precedenti di costruzione del piano. Diventa per questo necessario e opportuno distinguere il primo momento politico, riservato alla definizione partecipata dei criteri, dal secondo, in cui tutti i soggetti che ne hanno le caratteristiche possono presentare progetti: ciò appare evidente poiché gli amministratori locali valutano la coerenza tra progetti presentati e criteri definiti a monte, e quindi ne definiscono l’ammissibilità.

Sui criteri di riparto del *budget* che la Regione assegna all’ambito vanno attuate le indicazioni regionali per le parti definite vincolanti, mentre sul resto è il programmatore locale che può definire tipologie di intervento, *target*, percentuali di finanziamento. Da parte sua la Regione, almeno nella maggioranza dei casi, come evidenziato dall’esperienza già maturata, adotta i criteri contenuti già nella legge, cioè l’entità della popolazione presente di età compresa tra 0 e 17 anni e la presenza di alcuni fattori di “criticità” sul territorio. È però importante che le Regioni identifichino criteri omogenei già negli indirizzi programmatici di avvio della legge definendo insieme, ad esempio, la scelta preferenziale per le spese di parte corrente per la gestione di interventi e servizi e l’ammissibilità di spese coerenti e congruenti alle finalità e attività ipotizzate dal progetto.

## 1. I piani territoriali tra politiche sociali e progetti

La legge 285/97 ha visto, in questi primi anni di applicazione, una variegata attività di programmazione su tutto il territorio nazionale e ha certamente trovato radicamento soprattutto in quegli ambiti regionali o locali dove da tempo la progettazione concordata è una realtà amministrativa già consolidata.

Pianificare e programmare interventi sviluppa di per sé un proficuo scambio tra i diversi ambiti territoriali (Regioni, Comuni e Province), le molteplici metodologie di individuazione dei bisogni e delle priorità, le varieguate esperienze di programmazione già realizzate e la presenza più o meno diffusa del terzo settore.

Tale composita situazione chiama ogni realtà amministrativa a pianificare politiche sociali che sviluppino specifici progetti e interventi in favore dei bambini in stretto collegamento con politiche sociali più ampie, dove i diritti di cittadinanza vengano realizzati e dove siano presenti equilibri socioculturali tali da rendere sempre più interdipendenti lo sviluppo economico e quello più prettamente sociale e culturale.

L'esperienza della legge 285/97 è una valida palestra per realizzare politiche territoriali che vedano protagonisti i diversi enti del territorio, le loro diverse articolazioni (distretti sociosanitari, comunità montane, distretti scolastici ecc.) e le loro differenti forme di pianificazione (ad esempio, economica, educativa, sociale, sanitaria). I diversi piani territoriali, quindi, devono cercare di coniugare lo specifico settore di intervento della legge a quello più generale di programmazione e pianificazione di politiche di sviluppo, con l'ottica di promuovere una cultura di appartenenza alla comunità locale.

## 2. Piani territoriali come percorsi di intesa istituzionale

Partendo da tali premesse si possono ipotizzare percorsi di intesa interistituzionale che vedano nel piano territoriale un momento di concreta progettazione comune, che dia ai progetti esecutivi dei singoli ambiti territoriali una indicazione delle priorità e delle strategie da implementare all'interno dei singoli territori. Diventa quindi enormemente importante definire le finalità, il funzionamento, il ruolo che ciascun ente dovrà ricoprire all'interno di un singolo piano esecutivo e, in generale, all'interno di un più articolato piano territoriale.

Risulta pertanto prioritario definire gli ambiti territoriali di progettazione, rivedendoli se le difficoltà incontrate non hanno permesso di realizzare univoche programmazioni ed eliminando, quindi, il pericolo di un'applicazione non uniforme delle novità proposte dalla legge.

I territori di programmazione e progettazione vanno condivisi non solo da tutti gli "attori" previsti dal legislatore, ma anche da tutte quelle realtà che sono valide interlocutrici a livello territoriale; si pensi, ad esempio, alle molteplici associazioni che operano nella tutela degli immigrati, nella promozione e tutela dei diritti dei portatori di handicap, dei coordinamenti dei genitori, di tutti quegli organismi, cioè, che non operano direttamente in favore dei minori, ma che certamente rivestono un ruolo importante all'interno di una comunità locale e che possono offrire validi e più mirati punti di osservazione e, quindi, di progettazione.

Le Regioni rivestiranno, perciò, un ruolo ancora più decisivo cercando di orientare anche le progettazioni delle singole aree verso finalità comuni e condivise in sede di analisi dei bisogni e di individuazione delle priorità; vi sono realtà regionali dove, ad esempio, è carente la rete delle strutture alternative per l'accoglienza di minori

allontanati dai nuclei familiari originari e altre dove invece è necessario il potenziamento di servizi tesi all'accoglienza di profughi (si pensi a regioni come la Puglia e la Calabria). Quindi il ruolo che le Regioni dovranno sempre più rivestire sarà sì quello di incentivare la realizzazione di progetti legati alle comunità locali, ma anche quello di inserire tali progetti all'interno di una più ampia e complessa programmazione di politica sociale che scopra interdipendenti i diversi settori di intervento di competenza regionale.

Anche i Comuni capofila dovranno intensificare il loro ruolo di collegamento con le singole realtà comunali, promuovendo, da un lato, un radicamento della "progettualità condivisa" dei singoli Comuni e, dall'altro, sostenendo l'attivazione di intese sovracomunali programmatiche attraverso specifici percorsi operativi/informativi/formativi. Ruolo, quest'ultimo, difficile da interpretare, in quanto spesso l'attenzione al particolarismo, gli equilibri politici, la maggiore o minore capacità contrattuale dei soggetti del terzo settore, la particolarità di alcune condizioni socioeconomiche caratterizzano le singole politiche sociali dei diversi enti territoriali.

## 3. Contenuti trasversali e specifici

Per un pieno consolidamento delle prassi programmatiche innovative introdotte dalla legge 285/97 diventa necessario che i diversi livelli di programmazione si intersechino, valutando possibilità di progettazione decentrata che contengano sia un'analisi dei bisogni e dei piani particolareggiati delle singole comunità locali, sia un respiro più ampio di rilevamento delle esigenze sociali emergenti al fine di evitare uno "sviluppo sociale" del territorio, regionale o provinciale che sia, disomogeneo.

Se il livello, o i livelli, di programmazione partecipata e condivisa rappresentano un momento importante nella realizzazione di politiche sociali sempre più vicine alle esigenze dei cittadini, altrettanta importanza assume la fase di monitoraggio, controllo e verifica dell'andamento del piano territoriale. A tale riguardo assume rilevanza sia l'aver individuato funzionali aree di progettazione, sia il consolidamento delle relazioni e delle intese interistituzionali che si sono create o intensificate all'interno dei singoli ambiti territoriali.

Il piano territoriale saprà individuare precisi ambiti di verifica delle attività realizzate, della loro rispondenza a criteri di efficacia ed efficienza, di supervisione delle tecniche e delle metodologie operative applicate. Ma soprattutto saprà verificare se la progettazione riesce a fornire alla popolazione interessata valide occasioni di socializzazione e di recupero di "gap sociali" consolidati. I contenuti del piano territoriale del nuovo triennio saranno meglio definiti a partire da una valutazione non solo delle positività riscontrate nella realizzazione degli interventi programmati, ma anche dall'analisi dei nodi critici che hanno segnato il cammino di applicazione di prassi comuni di programmazione.

I contenuti rimandano alla necessità di individuare con chiarezza chi sono i referenti ultimi del piano; valutare l'efficacia organizzativa/informativa dei Comuni capofila; sviluppare le sinergie create con i Comuni riservatari eventualmente presenti all'interno dell'ambito regionale; consolidare le intese interistituzionali realizzate (al di là della semplice stipula dell'accordo di programma); stabilizzare e valorizzare la partecipazione del terzo settore alla programmazione (soggetto a volte escluso e a volte delegato alla progettazione) e, non ultimo, innalzare il livello di coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nelle scelte delle attività promosse.

## 1. Il piano territoriale: analisi e sintesi dei contenuti

### 1.1 La pianificazione quale strumento tecnico e giuridico

Un problema fondamentale che si pone a proposito dei contenuti del piano territoriale riguarda il livello di analisi ovvero di sintesi dello stesso. La legge 285/97 afferma chiaramente che i piani territoriali di intervento sono approvati «mediante accordi di programma definiti ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142».

Da tale affermazione della norma discendono due conclusioni:

- Piani e accordi di programma si distinguono (anche se, forse, non in modo sufficientemente esplicito) in quanto l'accordo di programma viene definito come lo strumento per approvare i piani; questi ultimi costituiscono, quindi, il contenuto del primo.
- In conseguenza di ciò, i piani non possono che strutturare il proprio contenuto adattandolo alle caratteristiche di quello che deve essere il contenuto di un accordo di programma.

Per tali ragioni, i piani devono essere redatti seguendo lo schema previsto dall'articolo 27 della legge 142/90 e quindi devono rispettare i seguenti criteri:

- Assicurare il coordinamento delle azioni. I piani devono, quindi, descrivere le azioni con un grado di analisi tale da renderne concretamente possibile il coordinamento. A tale proposito, anche se l'articolo 27 della legge 142/90 non lo dice, pare evidente che la descrizione delle azioni, cioè dei progetti, non possa prescindere dall'indicazione degli obiettivi che ci si propone di raggiungere; va, inoltre, riconosciuto che di "azioni" specifiche si deve trattare, e non di generiche indicazioni di modalità di comportamento o di valori da perseguire.
- Determinare i tempi dei progetti. Dunque un piano territoriale di intervento relativo alla legge 285/97 non può prescindere dalla precisazione dei tempi relativi alle diverse azioni; in caso contrario, il documento approvato non sarà un "piano della legge 285/97" e il provvedimento relativo non potrà essere definito come un "accordo di programma".
- Determinare le modalità dei progetti. Le azioni non possono essere descritte semplicemente indicando l'oggetto o descrivendo in modo generico i contenuti, ma devono essere precisati puntualmente i contenuti progettuali; in altre parole, i progetti devono precisare nel contenuto concreto – e verificabile quanto all'attuazione – i piani territoriali di intervento.
- Determinare il finanziamento dei progetti. Devono essere esplicitati i costi delle azioni, cioè dei progetti, e indicato il soggetto che si impegna a farvi fronte. A tale proposito, va evidenziato che per una corretta descrizione dei progetti sotto il profilo economico-finanziario è assolutamente necessario indicare, oltre ai valori finanziari delle somme da stanziare per le "spese vive", anche la valorizzazione, sotto il profilo finanziario, delle risorse non finanziarie da impiegare nei processi di realizzazione dei servizi e degli interventi pianificati/programmati/progettati. È necessario quindi che venga dettagliatamente indicato il loro valore monetario (ad esempio: la messa a disposizione di operatori va stimata sotto il profilo dei tempi e dei costi unitari e, conseguentemente, sotto quello dei costi complessivi). In caso contrario, l'elemento finanziario sarebbe macroscopicamente sottovalutato e non sarebbe rappresentativo degli apporti che i diversi soggetti attuatori dei piani si impegnano a fornire, con la conseguenza che, rimanendo indeterminati i contributi, le inadempienze risulterebbero sostanzialmente non sanzionabili.

- Determinare ogni altro connesso adempimento. Anche se risulta arduo pensare cosa vi possa essere di ulteriore rispetto alla descrizione di azioni e relative finalità e modalità, tempi e finanziamenti, bisogna prendere atto della formula della norma e attribuirle un senso logico, e tale senso non può essere altro che quello di lasciar liberi i soggetti aderenti all'accordo di programma, con il quale il patto viene approvato, di arricchire i contenuti conferendo agli stessi un livello di analisi superiore a quello minimo necessario.

È proprio a proposito di questo ultimo aspetto che emerge in tutta la sua importanza la discrezionalità che riveste la scelta circa le caratteristiche di analisi e sintesi dei piani e dei programmi e dei relativi progetti; anche per tale ragione risulta evidente che il piano non può ridursi, come purtroppo spesso avviene, a una somma di progetti.

Nel merito, risulta evidente che se da una parte un piano/accordo di programma molto analitico può garantire una maggiore chiarezza e un maggior grado di coerenza per i sottoscrittori, esso non può non risultare più rigido e, talvolta, di più problematica realizzazione sotto il profilo tecnico, a meno che non si precisino norme attuative *ad hoc* collegate alla disponibilità di strumenti informatici di gestione dei progetti (*project management*), senza i quali, per la verità, la corretta gestione di un complesso sistematico di progetti, anche piuttosto sintetici (e non di tanti progetti semplicemente giustapposti), sarebbe comunque ben difficile.

Nella legge 285/97 il rapporto fra il piano territoriale inteso come progetto tecnico complesso, vale a dire insieme sistematico di progetti, e il piano territoriale inteso come insieme sistematico di vincoli contrattuali, o para-contrattuali, come già visto, è talmente stretto da arrivare all'identificazione. Ciò non fa che accentuare l'importanza che la struttura del piano e dei relativi progetti sia concepita unitariamente, con un'unica logica e un unico linguaggio. Ciò non solo è indispensabile sotto il profilo tecnico (in caso contrario, si ripete, non si potrebbe più parlare di un piano articolato in progetti, ma di una somma di progetti), ma anche sotto quello giuridico, in quanto in mancanza di una strutturazione dei contenuti tecnici compatibile con l'uso dei progetti, anche come descrizione del contenuto degli impegni contrattuali, questi ultimi finirebbero con il divenire evanescenti e quindi illusori, e l'intero piano diverrebbe un "libro dei sogni" la cui realizzazione sarebbe in buona parte in balia della "buona volontà" dei soggetti interessati.

Il contenuto dei progetti, quindi, va adattato al loro utilizzo quali componenti del piano territoriale (confronta art. 2, legge 285/97: «Gli enti locali [...] mediante accordi di programma [...] approvano piani territoriali di intervento [...] articolati in progetti immediatamente esecutivi») attraverso una non facile, ma necessaria, opera di "traduzione" di contenuti tecnici, direttamente finalizzati al concreto raggiungimento degli obiettivi, in contenuti giuridici, direttamente finalizzati alla definizione di impegni contrattuali, e solo indirettamente al raggiungimento degli obiettivi del piano.

L'accordo di programma è nella sostanza un contratto, anche se l'approvazione con provvedimento del presidente dell'ente promotore lo trasforma in provvedimento (con importanti conseguenze relativamente all'identificabilità in capo ai terzi di posizioni di interesse legittimo), e i contenuti dei progetti nei quali si "articola" non possono che tener conto della particolare, specifica natura dello strumento al quale afferiscono.

# Metodi e Tecniche

## 1 Il piano territoriale: strumento di progettazione delle politiche locali

La legge 285/97 introduce il piano territoriale come strumento di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Ciò presuppone l'avvio di "processi di piano" anche in questo ambito d'intervento pubblico. Le ragioni che argomentano e giustificano questa impostazione si possono ricondurre a due motivi principali (cfr. Bobbio, 1996; Dente et al. 1990; Isap, 1994; Morisi e Passigli, 1994; Ires Piemonte, 1995):

- il progressivo aumento della complessità degli ambiti di intervento dello stato sociale;
- "la moltiplicazione dei livelli territoriali" (Bobbio, 1997, p. 52).

Si assiste perciò a un ampliamento dei centri di governo caratterizzato ciascuno da specifiche responsabilità e competenze che, sovente, finiscono per sovrapporsi con quelle di altri centri di governo.

Le conseguenze più immediate, ed empiricamente verificabili sono:

- aumenta il numero di soggetti pubblici che hanno competenze rispetto a una determinata domanda o bisogno;
- l'intervento pubblico si innesta su terreni dove operano, in modi e forme differenti, gruppi "privati" che nel tempo si sono dati qualche forma organizzativa per rispondere a problematiche inerenti l'infanzia e l'adolescenza.

Governare questo scenario implica un certo livello di complessità al quale se ne aggiunge un altro: molti degli interventi con finalità preventive e rivolti a bambini e ragazzi si caratterizzano per il fatto che non sono «servizi con prestazioni rigidamente stabilite, bensì luoghi ove intrecciare relazioni e vivere esperienze, microsocietà dove vengono create molteplici funzioni» (De Ambrogio, 1995).

Tali caratteristiche, vitali per la qualità degli interventi, comportano tuttavia il rischio che in molti casi lo sviluppo proceda in modo incoerente e frammentario a causa dell'ispirazione spontanea degli interventi, dell'elevato numero e varietà degli attori in campo, della pluralità di obiettivi e di destinatari a cui i progetti si rivolgono.

Il governo di tale complessità comporta l'adozione di una nuova strumentazione sia per la progettazione degli interventi che per la loro attuazione e valutazione. In questo quadro s'inserisce il piano territoriale: il suo compito è di favorire l'organizzazione tra soggetti diversi che intervengono su livelli di governo differenti e con statuti pubblici differenziati (pubblico, privato sociale, volontariato).

Questo cambiamento costituisce una grossa sfida per le pubbliche amministrazioni che, solitamente abituate a ragionare in una logica di tipo razionale come scelta della migliore soluzione fra un insieme di alternative, in questi casi si trovano a dover rinunciare a tale logica e a porsi con flessibilità di fronte alle incertezze legate a un alto grado di complessità.

L'avvio di un piano ha bisogno che venga scelta consapevolmente la strategia da seguire. Schematizzando è possibile individuare due situazioni polari di gestione dei processi (Bobbio, 1997):

- la strategia esclusiva, che si caratterizza per il coinvolgimento del minor numero di attori;
- la strategia inclusiva che, viceversa, si caratterizza per l'apertura del processo decisionale a tutti coloro che hanno un interesse – o che possono averlo – alla posta in gioco.

La scelta fra queste due strategie dipende dalla natura del problema sul tappeto, in particolare dalla:

- condivisione o meno degli obiettivi dell'azione pubblica;
- presenza o meno di soluzioni condivise in grado di trattare il problema;
- distribuzione delle risorse tecniche e conoscitive, politiche, legali e finanziarie fra gli attori in campo (Dente, 1989).

I progetti e gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza – ma forse più in generale i programmi di natura sociale – si caratterizzano per:

- una sostanziale condivisione degli obiettivi generali (ad esempio è facile che più soggetti siano d'accordo sulla necessità di intervenire per prevenire il disagio degli adolescenti e i fenomeni di maltrattamento sui minori);
- una certa mancanza di consenso sulle soluzioni (tecnologie) in grado di assicurare l'efficacia dell'intervento (ad esempio, non tutti concordano sul fatto che un centro di aggregazione giovanile sia il modo più efficace di impiegare risorse pubbliche per fronteggiare il disagio degli adolescenti);
- la diffusione delle risorse fra attori diversi: l'ente pubblico non è più l'unico detentore di risorse economiche e legali, mentre le risorse conoscitive sono spesso in mano a gruppi deboli che vivono in prossimità di un problema e che conoscono quel territorio.

Ci troviamo, quindi, in una situazione in cui si tratta di procedere con una modalità "ad accumulazione", per progressivi aggiustamenti nella costruzione di una politica pubblica locale.

Il piano territoriale dovrà quindi scegliere una strategia il più possibile inclusiva al fine di coinvolgere un numero sempre più ampio di soggetti interessati al processo di costruzione delle politiche territoriali. La riprogettazione della legge 285/97 in questo triennio deve essere orientata a costruire politiche territoriali per l'infanzia e l'adolescenza il più possibile coerenti con le esigenze, le offerte di servizi e di opportunità dei territori. In quest'ottica è opportuno integrare, fin dalla pianificazione, gli attori del piano con tutte le risorse vitali in grado di fornire valore aggiunto nella costruzione delle politiche sociali.

I nuovi piani, infatti, non possono limitarsi a fornire vantaggi in termini di innovazione frammentaria senza una "regia" di territorio. I piani territoriali, per essere tali, non possono essere l'assemblaggio di singole iniziative, ma richiedono cura, attenzione e flessibilità, favorendo la collaborazione e l'integrazione fra soggetti e livelli coinvolti.

## 2. Orientamenti metodologici per la costruzione dei piani

Coerentemente con quanto ora affermato, appare opportuno suggerire i seguenti orientamenti metodologici per la costruzione dei piani.

- Il piano territoriale deve essere condotto con una strategia inclusiva, coinvolgendo cioè un ampio numero di soggetti partecipanti.
- Il piano deve essere pensato come strumento strategico per la costruzione di una politica organica, raccordando le politiche ex legge 285/97 con le politiche e i bisogni specifici dei territori in esame.
- È opportuno prevedere anche procedure di valutazione *ex ante* dei singoli interventi proposti (cfr. Regione autonoma della Sardegna, Piano socio assistenziale, triennio 1998/2000). Non è consigliabile in questa seconda fase di progettazione – come è accaduto in molte esperienze del 1998 – prendere per buono tutto ciò che arriva dai singoli progettisti, ma è opportuno dotarsi di criteri di selezione dei progetti tenendo conto di quanto già consolidato nel primo triennio, delle esigenze specifiche del territorio e delle altre offerte disponibili non soggette al finanziamento ex legge 285/97.
- È importante che il piano mantenga, attraverso selezioni *ex ante* delle proposte locali, un opportuno equilibrio fra la promozione della sperimentazione e dell'innovazione (così come è nello spirito della legge ed è avvenuto nel primo triennio), i risultati generati dalle esperienze fin qui realizzate e il loro radicamento territoriale.

# Dal primo triennio

## 1. La scelta delle priorità è legata alla conoscenza del territorio

Il complesso dei piani territoriali approvati per il primo triennio nelle diverse Regioni si caratterizza per le forti differenze esistenti, legate alle specificità dei diversi territori, ma anche ai percorsi seguiti nella costruzione e nella definizione dei progetti. Una diversità non sempre riconducibile alle situazioni di partenza, poiché in aree dove la realtà dei servizi era meno ricca si sono potuti comunque apprezzare significativi riscontri agli *input* dati dalla legge 285/97.

A livello di ambito sono state diverse le strade percorse nella definizione delle priorità, talvolta compresenti e integrate tra loro:

- in quantità prevalente, previsione di progetti orientati verso le direttrici riconducibili ai quattro articoli della legge 285/97, nell'ordine articoli 4, 6, 7 e 5;
- previsione di progetti maggiormente orientati verso "percorsi virtuosi" da attivare e/o sostenere nel campo delle relazioni tra istituzioni, servizi e operatori;
- previsione di progetti e iniziative mirate al monitoraggio, alla valutazione, alla formazione, per attivare azioni "trasversali" strumentali alla qualificazione e valorizzazione di tutto il lavoro svolto attorno alla legge 285/97.

L'aspetto che è risultato nel complesso poco approfondito e sul quale occorre, pertanto, investire maggiormente, è quello della conoscenza del territorio dell'ambito in termini di:

- condizioni di vita nel contesto di riferimento, con particolare attenzione ai minori e ai bisogni propri di questa fase della vita;
- opportunità offerte ai bambini e agli adolescenti dal contesto sociale in cui vivono (servizi, iniziative e progetti vari, capacità di dialogo tra sociale, educativo, tempo libero ecc.).

Solo partendo da questo presupposto, in sede di piano si potranno individuare obiettivi generali chiari e condivisi tra tutti, definire indicatori significativi perché specifici e inserire progettualità effettivamente orientate verso obiettivi fattibili. La stesura di piani territoriali che si limitano a una sommatoria di progetti, può essere spiegata, infatti, dall'assenza di elementi di unitarietà nelle scelte di programmazione.

## 2. Il piano di finanziamento dell'ambito

In relazione alla copertura finanziaria delle iniziative approvate, si è riscontrata in alcune realtà la mancata corrispondenza tra la spesa connessa ai singoli progetti e il piano finanziario complessivo. In alcuni casi, l'assenza di una quota predefinita per ogni ambito da parte della Regione ha comportato incertezza rispetto all'ammontare delle risorse disponibili; ciò può avere provocato una certa approssimazione nella definizione del piano e dei progetti e il ricorso a una logica del tipo "chiedere di più per ottenere di più". La chiarezza sulle risorse effettive contribuisce a dare concretezza a tutta la programmazione, in particolare alla previsione di azioni fattibili e di risultati effettivamente perseguibili.

È positivo riscontrare come in diversi ambiti, anche su sollecitazione delle Regioni, gli enti coinvolti abbiano destinato proprie risorse a copertura dei piani di finanziamento. Occorre continuare in questa direzione con senso di responsabilità e impegno, anche oltre i finanziamenti della legge 285/97. In alcuni casi viene fatto esplicito riferimento all'utilizzo di altre fonti di finanziamento e a collegamenti con progetti in atto, su risorse nazionali e/o comunitarie: la stessa legge 285/97, del resto, prevedeva la possibilità che i fondi assegnati fossero utilizzati come quota di finanziamento nazionale di programmi cofinanziati dall'Unione europea (art. 13, c. 2).

## 3. La definizione della modulistica di piano

Emerge generalmente una scarsa attenzione alla documentazione che, invece, rappresenta l'unico strumento per la condivisione e la trasferibilità delle esperienze, oltre che per la valutazione complessiva dell'azione sociale.

Si sottolinea, quindi, la necessità di dotarsi di strumenti condivisi per la documentazione che possono riguardare: le fasi e le tappe di un processo di monitoraggio e valutazione (contenuti delle azioni progettuali, ma anche spesa); la comunicazione sulle azioni in atto e sugli esiti raggiunti; la definizione condivisa di percorsi per consentire che il piano proceda in modo omogeneo nelle diverse aree e nelle sue articolazioni progettuali, con riferimento a obiettivi di fase e a scansioni temporali.

Si potrebbe costruire una sorta di "codice del piano" che, attraverso la documentazione, fissi delle regole, faccia sì che non vi siano binari morti dove possono rimanere quei "convogli" (leggasi i progetti, le attività, gli operatori) che non ce la fanno a tenere il passo.

## 4. La definizione delle scansioni temporali

I tempi ristretti a disposizione delle Regioni e degli ambiti nel primo triennio di applicazione della legge 285/97, da più parti riconosciuti come un forte vincolo a una corretta pianificazione e progettazione, sono scaturiti dall'accordo siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni nel dicembre 1997. In effetti, la quasi totalità delle Regioni ha provveduto ad approvare i piani territoriali entro i termini concordati, con la conseguenza che, in linea generale, le realtà delle politiche sociali e dei servizi hanno inciso sulla qualità dei piani presentati e approvati. Laddove già esistevano leggi e piani sociali regionali improntati alla programmazione per aree associate, esperienze di lavoro per progetti, forti connessioni interistituzionali, esperienze di gestione dei servizi fortemente condivisa tra enti locali, cooperative e associazioni, la legge 285/97 ha trovato il terreno già preparato per l'innovazione. Nelle aree dove, invece, le potenzialità in capo alle amministrazioni locali erano limitate, si è assistito a una predisposizione talvolta frettolosa di "atti amministrativi" più che all'avvio di percorsi virtuosi e integrati di pianificazione sociale. È sulla base delle esperienze che si afferma che tempi di lavoro predefiniti e condivisi favoriscono un uso ottimale delle risorse.

## 5. La comunicazione nella programmazione

Per la restituzione al territorio dei contenuti del piano non si è registrato lo stesso sforzo profuso per la diffusione della conoscenza dei contenuti della legge. Nelle relazioni delle Regioni solo in alcuni casi si fa riferimento a iniziative in questo senso condotte in alcuni ambiti, e limitate sono state le riproduzioni e le distribuzioni di copie del piano.

In alcuni casi, il piano adottato è stato discusso in sede di Consiglio comunale, rappresentando evidentemente un valido strumento per orientare l'attenzione verso le tematiche minorili. Risultano, però, grandi assenti le famiglie e i bambini: occorre potenziare percorsi di informazione sulle decisioni, sulle azioni in atto, anche per meglio individuare elementi critici e di distacco dagli obiettivi di benessere.

Il piano potrebbe prevedere obiettivi di tipo "divulgativo" e progetti mirati alla comunicazione sociale secondo canali e forme da individuare anche in base alle caratteristiche locali e dei destinatari dell'informazione: si possono predisporre, ad esempio, strumenti che vanno dai supporti informatici per favorire la visibilità delle iniziative, alle lettere inviate alle famiglie, a vere e proprie campagne informative sui *media* locali.

# Bibliografia

- **Balducci A.**, *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- **Bobbio L.**, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- **Bruner J. et al.**, *Il gioco. Ruolo e sviluppo del comportamento ludico negli animali e nell'uomo*, 4 vol., Roma, A. Armando, 1981.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.  
*Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.  
*Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza** (a cura di), *In testa ai miei pensieri... Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza, Firenze 19-21 novembre 1998, documenti di lavoro*, Firenze, 1998.
- **De Ambrogio U.**, *Disagio giovanile, prevenzione e promozione di servizi*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 25, n. 7 (aprile 1995), p. 7-13.
- **Dente B.**, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli, 1989.
- **Dente B. et al.**, *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano, Bologna*, Il Mulino, 1990.
- **Ferenczi S.**, *Opere*, Milano, Cortina, 1992.
- **Gibran K.**, *Il profeta*, Milano, Biblioteca universale Rizzoli, 1993.
- **Gruppo Abele**, *L'educazione all'interculturalità*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996.
- **Istituto per la ricerca sociale**, *Progetto di accompagnamento e consulenza tecnico scientifica alla costituzione di un laboratorio sull'infanzia e l'adolescenza della Provincia di Parma, finalizzato al monitoraggio ed alla valutazione dell'attuazione della legge n. 285/1997, Primo rapporto intermedio*, 1999.
- **Istituto per la ricerca sociale, Osservatorio laboratorio sull'infanzia e l'adolescenza della Provincia di Modena**, *Primo rapporto intermedio*, 2000.
- **Istituto per la ricerca sociale, Osservatorio laboratorio sull'infanzia e l'adolescenza della Provincia di Piacenza**, *Primo rapporto intermedio*, 2000.
- **Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (Isap)**, *Le decisioni di opera pubblica e di urbanistica nelle città*, Milano, Giuffrè, 1994.
- **Istituto ricerche economico-sociali del Piemonte**, *Cento progetti cinque anni dopo. L'attuazione dei principali progetti di trasformazione urbana e territoriale in Piemonte*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1995.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].  
*Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.  
*Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>  
*Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *In testa ai miei pensieri... Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza, Firenze, 19/21 novembre 1998, atti della Conferenza*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.  
*Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Italia. Ministero dell'ambiente**, *La guida alle Città sostenibili delle bambine e dei bambini 1998*, Roma, Ministero dell'Ambiente, 1998.
- **Mazzoli G.**, *Il futuro del welfare: una rete tra famiglie e servizi*, in «La famiglia», A. 33, n. 195 (magg./giugno 1999), p. 34-50.
- **Miller A.**, *Il bambino inascoltato. Realtà infantile e dogma psicoanalitico*, Torino, Bollati Boringhieri, 1976.  
*Il dramma del bambino dotato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1979.
- **Morisi M. e Passigli S.** (a cura di), *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- **Vernò F. e Spinelli G.** (a cura di), *Progettare prevenzione. Tracce per la costruzione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, Milano, Unicopli, 2000.



# Esperienze (da Regioni, ambiti, città)

## 1. VivaVoce: giochiamo a mosca cieca

*Chi parla: un rappresentante del terzo settore*

Ripensando a questo primo periodo di attuazione della legge 285/97 viene da chiedersi se e come la comunità locale ne sia stata "protagonista". È sempre presente, infatti, il rischio di vederla ridotta all'ambito geografico entro i cui confini si esercita la potestà politica e amministrativa, o all'elenco dei servizi e dei vari gruppi esistenti, o, ancora, al contesto per la realizzazione di interventi che traggono origine dalla loro stessa formula e non si costituiscono come esito di un processo di ascolto e di relazione prima ancora che di analisi e di intervento.

Per i bambini la comunità locale è costituita principalmente dai loro compagni di gioco e dalle loro famiglie, dagli insegnanti, da cartolai e gelatai che conoscono nomi e preferenze dei loro piccoli clienti, dalla vecchina appostata dietro la finestra che fa trovare il portone aperto alle loro mamme gravate dalle borse della spesa, dalla custode della scuola materna, così capace di accogliere i bambini e di comprendere le mamme da essere diventata una vera e propria istituzione. Sono principalmente questi i soggetti che definiscono il volto e la presenza della comunità locale per chi neppure conosce questo termine.

Quelli che in gergo vengono definiti "operatori grezzi", la gente comune, sono stati spesso trascurati nell'attuazione della legge 285/97. Andrebbero ascoltati e coinvolti maggiormente, presi in considerazione come destinatari e come protagonisti di interventi alla loro portata o, meglio, solo alla loro portata: una portinaia, in certe circostanze, può essere più utile di un agente di polizia nel prevenire episodi di pedofilia e i bambini hanno il diritto anche di raccogliere sassolini nei cortili delle case e non solo di frequentare appositi centri ricreativi. Tanto più che quando si è piccoli, e i propri familiari sono altrimenti impegnati, il centro ricreativo resta un'eventualità all'orizzonte, mentre il cortile è fuori dall'uscio.

Senza nessuna pretesa né intenzione di "togliere il medico di turno", perché non pensare anche alla proverbiale mela - nella fattispecie la portinaia di cui sopra - quando si tratta di tradurre in pratica una "progettualità complessiva e trasversale" per realizzare "obiettivi di salute e di integrazione"?

La prospettiva a tutto campo, peculiare novità della legge 285/97, corre costantemente il rischio di venire ricondotta alle traiettorie predefinite dell'esistente; "giocare a mosca cieca" potrebbe essere allora il primo compito di chi (politico, operatore, volontario) davvero vuole investire della responsabilità di concorrere alla realizzazione di quella dimensione di comunicazione e di contatto fattivi che la legge 285/97 esprime: vale forse la pena di muoversi a tentoni per le strade e nelle piazze, negli edifici pubblici e nei cortili privati, nei giardini e fuori dalle scuole e dai negozi, senza l'orientamento di percorsi pianificatori precostituiti, per imbattersi in quel che succede, in chi c'è, in quel che fa, in ciò che viene espresso. Prefigurare quel che si può fare a partire da ciò che c'è, usando la legge 285/97 come "accorgimento", è segno di lungimiranza e di adesione alla realtà, qualità preziose tanto per un politico che per un tecnico.

## 2. Schede e materiali

### 2.1 Lettura trasversale dei contenuti dei piani territoriali

L'analisi comparata dei piani territoriali pone in evidenza l'eterogeneità nei contenuti e nei processi di avvio e gestione della pianificazione. Analoga situazione emerge leggendo le indicazioni fornite

dalle singole Regioni ai soggetti titolari della programmazione. È, forse, lo scotto da pagare per le condizioni strutturali e congiunturali troppo differenti già in partenza.

L'analisi delle indicazioni regionali tuttavia pone chiaramente in evidenza l'attenzione sviluppata a livello locale nell'accogliere, da parte dei soggetti coinvolti, l'opportunità offerta dalla legge non solo per usufruire di finanziamenti, ma soprattutto per avviare, potenziare o completare il processo di cambiamento culturale centrato su una maggiore attenzione alla questione minorile, centralità che rappresenta l'obiettivo strategico della legge 285/97.

La Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge è ricca di elementi e osservazioni sulle diverse situazioni regionali. Di seguito si sottolineano alcuni aspetti che si configurano come direzioni da consigliare e da intraprendere perché si superino le distanze esistenti tra gli ambiti sia rispetto ai livelli delle attenzioni da garantire ai soggetti in età evolutiva, sia rispetto alla loro reale fruibilità.

Percorrendo idealmente il processo di costruzione del piano, vengono rilevati i seguenti elementi:

- È importante costruire una gamma di mappe relative all'insieme e al dettaglio dei bisogni, dei soggetti e delle risorse, come è altrettanto importante passare dalla lettura alla diagnosi. Si tratta di un'operazione fondamentale perché l'insieme dei soggetti passi dall'informazione alla riflessione e da questa alla consapevolezza, per poi giungere a operare scelte coerenti. Ovviamente, se la costruzione delle basi conoscitive può configurarsi come una operazione tecnica, le altre debbono essere partecipate (istituzioni, soggetti comunitari, politici, tecnici e famiglie).
- Non risulta documentata la fase di diagnosi e a volte si passa direttamente dalle basi conoscitive ai progetti. Sarebbe opportuno che si estendesse la prassi di esplicitare obiettivi generali, distinguendoli in obiettivi di salute, di sistema, di processo e strategici.
- Sono poche le esperienze documentate in cui si presta attenzione a strategie che vadano oltre i singoli progetti o risultino trasversali a essi. Ad esempio, privilegiando l'informazione-formazione diffusa sul territorio, la cittadinanza sociale, la costruzione di patti educativi, la fruibilità dell'ambiente, del territorio, dei servizi.
- Sono molteplici le attenzioni alla qualificazione e al sostegno delle funzioni educative, in generale, e genitoriali, in particolare. Risultano invece poco evidenti le attenzioni a promuovere l'essere protagonista dei soggetti in età evolutiva, la messa in rete delle opportunità esistenti, il governo della rete.
- Si documenta l'innovazione riferendosi esclusivamente alla categoria "nuove unità d'offerta", mentre andrebbero sviluppate strategie innovative, valorizzando, ad esempio con la pianificazione, opportunità e risorse locali, competenze istituzionali e comunitarie, riconoscendo e mettendo in rete i diversi ruoli, facendo interagire le diverse politiche locali.
- Risulta, infine, poco presidiata una coerenza complessiva del piano, così come appare dalla documentazione predisposta a livello locale. Senza dubbio andrebbe curata maggiormente tale coerenza tra le fasi di costruzione del piano e le parti, in particolare tra diagnosi e scelta degli obiettivi, tra obiettivi e progetti, tra progetti e interventi, tra interventi, risorse e tempi e, più in generale, tra affermazioni sulla unitarietà e scelte rispettose della globalità e dell'insieme dei compiti evolutivi da assolvere, tra orientamento alla partecipazione e condivisione nella scelta di obiettivi, di criteri per la presentazione, costruzione e realizzazione dei progetti che valorizzino le diverse esperienze, originalità e soggettività, presenti sul territorio.

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. Abc: la rivalutazione del trascurato

Una delle possibili letture della *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo* è relativa ai tre assi della prevenzione, della partecipazione e della promozione. Se si sovrappone la Convenzione alla legge 285/97 si può notare come i tre assi siano presenti anche nella legge, ben sapendo che i confini tra prevenzione, partecipazione e promozione, obiettivi contemporanei, sono, nella legge, abbastanza labili.

Questa labilità è frutto di quell'avanzamento culturale che la legge ha consentito e che non sempre ha trovato sul territorio terreno già fertile. Una cultura dell'infanzia che recuperi il senso della promozione e della partecipazione dei bambini e dei ragazzi si ritrova più nella teoria che nella pratica. Non è quindi un caso che ci si sia mossi più sul fronte dei servizi all'infanzia e all'adolescenza che su quello delle azioni positive. Vero è che il nostro Paese presenta un territorio piuttosto disomogeneo, con ritardi che vanno recuperati, nello sforzo primario di ridurre la forbice tra Nord e Sud, tra ricchezza e povertà non solo di gruppi sociali, ma anche come differenza tra generazioni. Non investire sulle possibilità di sviluppo dell'infanzia, sul significato del presente e del futuro di bambini e ragazzi, vuol dire continuare, con cinismo, calcolo o ignoranza, a giocare al "gioco del cerino": accendo, consumo, inquinio, passo di mano. L'ultimo a cui resta si brucerà le dita. E gli ultimi, per età, sono i bambini che stanno crescendo con noi.

Partendo dall'articolo 7 della legge e proseguendo a ritroso, ci si colloca principalmente sui temi della promozione del benessere e della partecipazione, individuando una relazione tra gli adulti e i bambini come possibili alleati su diversi fronti.

Rileggersi gli articoli della legge ogni volta che si predispongono i contenuti può aiutarci nella loro definizione. La legge stessa diventa un indicatore di riferimento rispetto a quanto fatto e a quanto stiamo per fare. All'interno dei commi degli articoli 6 e 7 compaiono le parole "promuovere" e "partecipazione" dei minori ben tre volte. Se non vengono tradotte in pratica, risultano sviliti il senso della legge e l'orientamento educativo che la stessa ci fornisce.

La promozione dei diritti dell'infanzia, sia presso gli adulti che presso i diretti interessati, ha, nel triennio precedente, un po' arrancato. Certo è opportuno usare la legge 285/97 per creare servizi laddove mancano, ma, dove già c'erano, non vale la pena di giocare maggiormente sul piano delle opportunità, del cambiamento culturale e dei "modi di fare"?

## 2. Le trappole: assenza di innovazioni, solo servizi, poche opportunità?

Il rischio principale è quello di continuare a percorrere gli stessi sentieri, a occhi bassi, e non accorgersi dei profondi cambiamenti sociali in corso; non coniugare il vecchio con gli sforzi di cambiamento che, se mettessimo i ragazzi in condizione di essere realmente protagonisti dei loro tempi e dei loro spazi, inevitabilmente avanzerebbero.

Altro rischio è quello che ciascun partecipante a questa fase ritenga scontato di avere la sua piccola parte nei progetti e si muova in ogni direzione per ottenerla. Se vince questa tendenza, si dovranno fare i conti con "piani a puzzle", a incastro, con il tutto esaurito; e solo poche tessere saranno per i bambini.

## 3. Piccoli passi: rafforzare la presenza sul territorio

Sviluppare la possibilità di fruire di beni culturali, ambientali e sociali, ma anche di produrli, è un passo in avanti che si può fare.

Serve, a tal fine, tradurre in pratica i buoni propositi con coraggiose scelte da parte degli enti locali. Investire sui bambini e sui ragazzi significa interrogarsi sui loro spazi, sui loro tempi e sul ruolo che giocano gli adulti. La possibilità di trovarsi e di associarsi va sostenuta con la concessione di spazi, con un rapporto di fiducia reciproca, senza desideri di controllo. È paradossale che, a fronte della chiusura di tante scuole, gli stessi spazi non siano recuperati, facendone un uso diverso, a favore di quelli che ne erano stati i beneficiari. Spazi pensati non come fortini chiusi, ma come basi dalle quali partire per incontrare il resto del mondo.

Questi spazi possono, con qualche accorgimento attivato grazie a risorse comuni, diventare luoghi di incontro e condivisione tra generazioni, visto che all'interno di molte di queste strutture sono già presenti associazioni di adulti.

In una logica di integrazione della politica e di patto con i cittadini, rafforzare le agenzie educative di promozione sociale sul territorio e il volontariato, almeno quello che ha alle spalle una storia di attenzione all'infanzia, diventa *conditio sine qua non* per la costruzione della comunità solidale che auspichiamo.

## 4. Il re è nudo: piccole ambizioni, grandi possibilità

Nella stesura dei contenuti del piano ci si può muovere sul terreno dei massimi sistemi: grandi parole, frasi fatte, dati ovvi (tutto ciò che si può chiamare comportamento e pensiero ideologico) oppure si può partire dagli stringati articoli della legge che, per fortuna di tutti, ne facilitano la comprensione e la chiarezza proprio perché tali.

Essendo il fondo nazionale diventato finanziamento ordinario e avendo sgombrato il campo dalle ansie di non potere investire con tempi adeguati, si possono a questo punto elaborare dei contenuti che siano rispondenti alle azioni, pena la credibilità degli adulti. E se bambini e ragazzi perdono la fiducia, difficilmente ritornano sui loro passi. Una volta scoperto che il re è nudo, sono sufficientemente resistenti per non confluire nel pensiero unico che vuole il re con vestiti nuovi.

## 5. Lo spazio e il tempo: l'accoglienza

Servono non solo città a misura di bambini, ma anche città capaci di accoglierli, di sostenerli, di guidarli nella ricerca della loro autonomia; occorre pensare i bambini come frecce viventi, dinamici, alla ricerca di spazio vitale che, se viene tutto occupato dai "grandi", non resta a loro disposizione.

Darsi come obiettivo di mettere mano ai tempi delle città, includendo anche i piccoli Comuni, significa agganciare i contenuti della legge 285/97 alle opportunità legislative che sono garantite dalla legge di riforma delle autonomie locali.

Poter crescere con gli adulti e con gli amici, avendo a disposizione tutto il tempo che serve per costruire relazioni, è un contenuto forte che sgombra il campo all'equivoco di qualità contro quantità, contenuti contro forma, spazio contro tempo, corpo contro mente.

Se seguissimo queste scissioni, faremmo un passo indietro perché ritorneremmo alla "parcellizzazione" dei bambini e dei ragazzi, operando distinzioni tra ruoli, patologie più o meno manifeste, buoni e cattivi, italiani e stranieri (stranieri rispetto a cosa?) e così via. Ma «la vita non procede a ritroso e non perde tempo con ieri» (Gibran, 1993).

### 6. Fammi capire: ci conoscete?

Conoscere bambini e ragazzi significa mettere in opera contenuti che siano attinenti alle loro sfere di interesse: il gioco, il gruppo dei pari, il desiderio di avventura e di correre rischi, l'amicizia, un mondo degli adulti che nutra profondo rispetto nei loro confronti. A partire dal rispetto, o dall'"onora il bambino", come direbbe Alice Miller (1976, 1979) e, prima di lei, Sandor Ferenczi (1992), sarebbe significativo se ogni contenuto fosse presentato dal gruppo che lo sta preparando in modo che sia traducibile ai bambini stessi perché riscontri la loro approvazione.

È assolutamente indispensabile che durante questa fase sia attiva e riconosciuta la presenza delle agenzie educative in quanto, se hanno al loro interno un clima di fiducia e rispetto, esso si traduce in pratica di promozione e di partecipazione di bambini e ragazzi.

# 5

## L'accordo di programma

### STORIE MERAVIGLIOSE DI UNA SCATOLA DI PASTELLI

[...] Il Giallo fu il primo a protestare: «Come, sei sveglio? Questo è contro i regolamenti. La notte della Befana i bambini debbono dormire».

«Lo so, ma...».

«È vero che noi siamo arrivati con le nostre gambe, e non nel sacco della Befana. Ma questa non è una buona ragione. Tu non potevi saperne niente».

«Infatti, io...».

L'Azzurro interruppe il Giallo, che stava per ricominciare la predica, e osservò: «Insomma, che male c'è se è sveglio? Anzi, tanto meglio: faremo amicizia subito».

«Sono di questa opinione anch'io» trillò il Rosso. [...]

«Per conto mio sono d'accordo col Giallo» disse il Verde «anche perché è mio zio». Come tutti sanno, il Verde ha due zii: il Giallo e l'Azzurro; l'Arancione è il cugino del Rosso; il Viola è cugino dell'Azzurro e del Rosso; e poi ci sono tante altre parentele, complicate come tutte le parentele di questa terra.

«Ma bene» rise Franco, «vedo che litigate. E io che pensavo che i colori andassero sempre d'accordo».

«Sbagliavi» sentenziò il Giallo. «Non hai mai sentito parlare dei contrasti di colore? Intanto, però, non ci hai ancora spiegato perché non dormivi».

«Oh, bella, perché il sonno non mi viene».

«Segno che sei stato cattivo. Solo i bambini che non hanno la coscienza pulita non possono dormire».

«Io ho la coscienza pulita, ma lo stomaco vuoto perché non ho avuto nulla per cena».

«Vedete» disse l'Azzurro conciliante, «io l'ho detto subito che era un bravo ragazzo».

«Al contrario» squittì il Verde, «se non ha

avuto nulla per cena significa che è stato cattivo».

«No» spiegò Franco,

«significa soltanto

che non c'era nulla in

dispensa. La mamma mi ha

messo a dormire presto, sperando che il sonno mi facesse



### 5.1 Soggetti, tempi, contenuti

Il piano territoriale presenta molteplici problematiche nelle fasi del suo avvio (chi convoca? quali soggetti sono da convocare? come convocarli?), della costruzione e formalizzazione delle decisioni (un'unica pianificazione approvata da tutti i soggetti? come e con quali strumenti sancire la corresponsabilità tra soggetti? quali modalità adottare per facilitarne l'applicazione?), della realizzazione (come gestire? come raccordarsi con altri enti gestori?). Tutte queste problematiche sono di natura relazionale.

Infatti, a fronte della necessità di garantire visioni unitarie e integrate e approcci operativi rispettosi della globalità dei bambini e dei ragazzi, viene riscontrata la frammentazione delle competenze, delle organizzazioni, degli interventi, e, contemporaneamente, la molteplicità delle esperienze contraddistinte, a volte, da originalità e complementarità.

Si tratta, in sintesi, di individuare gli strumenti giuridici idonei per favorire la fase di avvio del confronto e della costruzione del piano territoriale (che deve risultare unitario, integrato e partecipato), per formalizzare le decisioni assunte, per permettere che la gestione avvenga in un contesto in cui le responsabilità, le competenze, le risorse da destinare risultino chiare, in cui il non adempimento dei compiti assunti, da parte di uno dei soggetti cointeressati, non pregiudichi l'efficacia degli interventi.

La conferenza dei servizi (legge 241/90, art. 14 e circolare del Ministero funzione pubblica del 13 novembre 1990, legge 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo*) sembra lo strumento idoneo per coinvolgere i diversi soggetti nella fase di avvio, di verifica delle disponibilità, di definizione degli organi operativi e di regia, che dovranno presiedere alla fase di costituzione del piano. La prevista partecipazione al procedimento amministrativo da parte dei soggetti interessati al provvedimento, deve permettere il coinvolgimento delle Onlus e di altri soggetti locali, competenti e interessati, fin dalla fase di avvio della pianificazione.

Quando il piano territoriale è costruito, si pone il problema della formalizzazione delle decisioni e degli impegni in esso contenuti, della formalizzazione dei rapporti tra soggetti, della corresponsabilità di tutti i soggetti previsti dalla legge.

Nella *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione* si scopre la presenza, tra gli enti stipulanti gli accordi di programma, di altri organismi oltre quelli espressamente previsti dalla legge 285/97.

Questa lettura estensiva della legge è certamente positiva. La legge indica, quindi, nell'accordo di programma lo strumento istituzionale privilegiato, senza peraltro escluderne altri utili, ad esempio, per coinvolgere a livello di corresponsabilità anche i soggetti privati, che sono esclusi dalla sottoscrizione dell'accordo di programma che regola solo i rapporti tra pubbliche amministrazioni.

In un ambito territoriale, quanti accordi di programma si possono, o si devono, sottoscrivere?

Dall'esperienza del primo triennio emergono diverse risposte coincidenti con differenti soluzioni adottate che però, in alcuni casi, presentano aspetti discutibili. Certamente l'ampiezza eccessiva dell'ambito, la molteplicità delle amministrazioni

passare la fame, invece è successo il contrario: la fame mi ha fatto passare il sonno». [...]

«Ragazzi» disse il Rosso, «perché stiamo a perdere tempo in chiacchiere? Io ho un'idea».

«Sentiamo».

«Dal momento che Franco non dorme, perché non lo teniamo un poco allegro? Disegniamo qualcosa per lui».[...]

«Comincio io» sentenziò il Nero, con solennità. Distese un foglietto sul comodino, a due palmi dagli occhi di Franco, e saltellando qua e là vivacemente disegnò il tronco e i rami di un albero.

Subito il Marrone si gettò sul tronco e lo colorò a meraviglia, il Verde invece si mise coscienziosamente all'opera tra i rami e li riempì di foglie.

Franco applaudiva, ma il Giallo torse il naso.

«Questo è un disegno fuori stagione» disse, «d'inverno gli alberi non sono verdi. Tutt'al più conservano qualche foglia gialla».

«Dimentichi i pini e gli abeti, che non perdono mai le foglie».

«Io ho un'idea migliore» annunciò l'Azzurro. Prese un foglio, vi strisciò la punta facendo un segno bizzarro e pochi minuti dopo una bellissima mucca azzurra si levò dal foglio e batté gli zoccoli sul comodino, facendo tintinnare il campanello azzurro che portava al collo.

«Muu!» muggì graziosamente la Mucca Azzurra.

«Forse deve fare il latte» disse Franco.

«Quando le mucche si lamentano, debbono fare il latte. Io però non la so mungere».

Ci si provò il Marrone che era un colore campagnolo: la Mucca Azzurra faceva un bellissimo latte azzurro.

«Questa poi non l'avevo mai vista» rise Franco.

«È colpa dell'Azzurro» sentenziò il Giallo «ha voluto fare tutto da solo. Tutti sanno invece che il latte è giallo».

«Giallo? Ma che cosa ci vieni a raccontare?»

«Oh, non stiamo a discutere» disse il Rosso «ora tocca a me». [...]

Per Franco, fu una notte indimenticabile. I pastelli, uno dopo l'altro, gli mostrarono quello che sapevano fare. Per esempio gli disegnarono e dipinsero tante bandiere,

presenti, l'alta densità di popolazione, l'eterogeneità del territorio non depongono a favore dell'efficacia e dell'efficienza dell'adozione di un unico accordo, comprensivo sia dell'adozione condivisa del piano territoriale sia dell'assunzione, da parte del singolo soggetto, delle responsabilità di sua competenza o della responsabilità su progetti che vedano coinvolte più amministrazioni.

Un accordo unico, generale di approvazione del piano territoriale sottoscritto da tutti i soggetti istituzionali, e successivamente tanti accordi quanti sono i progetti in cui si articola il piano, inducono deresponsabilizzazione sull'atto generale, sul suo monitoraggio, sugli esiti finali, oltre a rendere macchinoso il processo di approvazione e di gestione dei numerosi strumenti che regolano i rapporti tra le istituzioni.

Sarebbe pertanto opportuno avere ambiti territoriali "adeguati" per poter assumere un unico atto, sottoscrivere un unico accordo, facendo attenzione ad articolarlo in modo tale che, oltre all'assunzione condivisa del piano nel suo insieme e della corresponsabilità sui "risultati attesi", risultino anche chiare le responsabilità e gli oneri rispetto ai singoli progetti, i tempi e le modalità di monitoraggio, le eventuali forme di "esecuzione coattiva" in caso di inadempienze degli obblighi da parte di uno o più soggetti sottoscrittori.

In sintesi, con l'accordo di programma si "contestualizza" la pianificazione locale, assunta nell'insieme dei suoi contenuti, traducendoli in obblighi giuridicamente rilevanti per le amministrazioni.

## 5.2 La messa in rete delle responsabilità istituzionali

Nella legge 142/90 si sottolinea l'efficacia dell'accordo di programma in vista della

«definizione e attuazione di opere, di interventi o di programmi che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata [...] per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso adempimento».

L'azione integrata e coordinata diventa indispensabile quando è in gioco un bene, un interesse da tutelare (quale è l'insieme dei soggetti in età evolutiva di un ambito territoriale) che una singola istituzione non è in grado di garantire.

I soggetti istituzionali devono, quindi:

- riconoscere questo bene da tutelare;
- essere consapevoli delle parzialità delle proprie conoscenze e competenze, rispetto alla possibile tutela da garantire, qualora si operasse individualmente;
- riconoscere conoscenze e competenze di altri soggetti;
- essere consapevoli della complementarietà;
- scegliere responsabilmente la strada della collaborazione.

In tale collaborazione possiamo distinguere, per i significati che assumono e per i risultati che producono, l'operare in modo coordinato dall'operare in modo integrato.

che la stanza sembrava un giorno di festa nazionale. [...] Si accapigliarono perché ciascuno voleva che la propria bandiera fosse la più bella, poi fecero la pace e disegnarono tutti insieme una bandiera di sette colori.

«Ecco qui, ci siamo tutti e sette, e non si fa torto a nessuno. Ora andremo veramente d'accordo».

(Gianni Rodari, 1964)

Il coordinamento riguarda il collegare le rispettive azioni e attività, mentre l'integrazione si configura come un processo che non solo somma le risorse e le collega, ma anche cambia, connota con spessore, intensità e qualità diverse il complesso dei contributi specifici. L'integrazione è il risultato di una lettura di partenza, di un'attribuzione di significati, di scelte che risultano condivise.

Negli interventi settoriali, grazie all'integrazione è possibile passare da singole responsabilità a corresponsabilità sul raggiungimento o meno dei risultati di salute e di benessere attesi.

All'accordo di programma si arriva per una chiara scelta politica e a partire da reali esigenze tecniche: alla base c'è un valore da salvaguardare, il bene dei soggetti in età evolutiva, e quindi optare per l'approccio integrato si configura come esigenza etica.

### 5.3 La gestione unitaria e integrata di azioni, progetti e servizi

Le conseguenze dell'accordo di programma possono riguardare la gestione di progetti, azioni, servizi finanziati con il *budget* di ambito (assegnato dalla Regione nel riparto del fondo previsto dalla legge 285/97) oppure riguardare l'insieme delle strategie locali, le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, le ordinarie competenze delle istituzioni pubbliche rispetto all'età evolutiva, oppure parte di queste competenze. In ogni caso, l'obiettivo è quello di garantire approcci integrati.

Il piano territoriale deve sciogliere anche il nodo della gestione unitaria della funzione relativa alle politiche per l'età evolutiva tra i Comuni facenti parte dello stesso ambito territoriale. La limitata ampiezza demografica, e quindi la polverizzazione, dei Comuni italiani rende necessaria la riflessione sulla reale possibilità e sull'opportunità che il singolo piccolo Comune gestisca individualmente le proprie competenze. Ciò contrasta evidentemente con realtà quali la diminuzione dell'utenza, l'impossibilità di disporre realmente delle competenze tecniche necessarie per affrontare e risolvere i problemi, i limiti posti da bilanci di piccole amministrazioni che non possono farsi carico di oneri d'impianto e di gestione che comunque si configurano come costi fissi.

L'accordo di programma deve indicare quali siano le decisioni che ogni singola amministrazione si assume rispetto ai livelli di gestione delle competenze dei Comuni nell'area delle politiche per l'età evolutiva.

Nella concertazione tra amministrazioni deve essere data puntuale risposta ai seguenti interrogativi:

- quali servizi e prestazioni possono essere gestite dal singolo Comune;
- quali servizi e prestazioni devono essere gestiti unitariamente;
- qual è la formula giuridica che si adotta per garantire la gestione unitaria (la legge 142/90 prevede una gamma di possibilità).

È opportuno che tali scelte prefigurino soluzioni adeguate anche a un altro problema: come garantire la gestione integrata, oltre che unitaria, di servizi e prestazioni, cioè come far interagire competenze sanitarie e sociali (ad esempio) nelle cosiddette aree a elevata integrazione al cui interno sono presenti le problematiche relative alle politiche per l'età evolutiva. Perché ciò avvenga va individuata la solu-

zione idonea nell'ambito territoriale che coincide con il distretto sanitario: tutti i Comuni di quel distretto dovrebbero gestire unitariamente le proprie competenze e l'assemblea dei sindaci di tale ambito, d'intesa con il direttore generale dell'azienda sanitaria locale, dovrebbe individuare le modalità per garantire approcci integrati ai problemi che si presentano in quel distretto che si configura così come l'ambito territoriale adeguato per la gestione unitaria e integrata.

L'accordo di programma deve contenere e sancire tali scelte. Saranno poi i protocolli aggiuntivi, a specificare le modalità di monitoraggio, verifica e valutazione degli esiti e dei processi, sia per la sola gestione unitaria e integrata delle azioni prevista dalla 285/97, sia in occasione delle scelte, da parte dei Comuni, di gestire in forma associata, quindi unitariamente, le proprie competenze amministrative in materia minorile.

Nell'accordo di programma sarà perciò opportuno recuperare questi aspetti nella sezione che tratterà del collegio di vigilanza e delle sue funzioni.

### Lo scambio di ruoli

- *All'inizio del lavoro dell'accordo di programma ciascuno presenti se stesso e la struttura della quale è referente.*
- *Più o meno a metà del processo di lavoro, ciascuno scriva su un foglietto anonimo cosa pensa che gli altri enti stiano perseguendo e, raccolti i foglietti, se ne dia pubblica lettura al tavolo di lavoro; sui fogliettini si possono scrivere anche gli argomenti meno compresi, come le commissioni di monitoraggio, i bilanci o altri argomenti sui quali si percepisce una significativa perplessità.*
- *Alla fine del lavoro, ma prima di redigere ufficialmente il testo dell'accordo di programma, ci si prenda circa un'ora di tempo nella quale, deciso un argomento qualsiasi che è stato trattato, ciascuno simuli, cioè "faccia la parte di", l'ente rappresentato alla sua sinistra o alla sua destra. Meglio se tale argomento ha suscitato problemi nel corso dei lavori o se sulla sua risoluzione non si è tutti completamente d'accordo. Potrebbe emergere una soluzione diversa e, comunque, ciascuno avrebbe in restituzione la percezione che ha dato dell'ente che rappresenta. ☺*



## 1. L'accordo di programma: funzioni e utilità

L'accordo di programma è un efficace strumento amministrativo per realizzare la concertazione e il raccordo delle competenze e delle attività delle varie amministrazioni pubbliche interessate a definire e ad attuare programmi di intervento che richiedono un'azione coordinata e integrata.

L'accordo di programma viene indicato dalla legge 285/97 come strumento amministrativo per approvare i piani territoriali e i progetti esecutivi da parte degli enti locali. All'accordo aderiscono anche altri soggetti pubblici interessati come le aziende sanitarie, i provveditorati agli studi, i centri di giustizia minorile.

Lo strumento accordo di programma costituisce l'elemento metodologico e amministrativo più innovativo sul quale si basa l'impianto della legge 285/97. Per gli enti locali esso rappresenta contemporaneamente un preciso vincolo e uno stimolo a promuovere confronti e ad avviare sinergie al loro interno e con altri soggetti pubblici. La modalità dell'accordo garantisce la messa in comune di progettualità e di risorse nella logica della moltiplicazione del "poco di ciascuno" che diviene il "tanto di tutti". Questa è una logica diversa da quella della "spartizione della torta dei finanziamenti" alla quale spesso si è abituati. Nello specifico, l'accordo definisce la finalità propria dell'agire comune che spesso richiama la finalità e i compiti assegnati dalla legge 285/97 stessa.

In particolare, per definire una pianificazione e una progettazione adeguata ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza, cioè capace di promuovere interventi significativi ed efficaci in relazione alle risorse disponibili, le Regioni hanno definito ambiti territoriali di riferimento che, nella maggior parte dei casi, comprendono più Comuni.

In questa prospettiva, l'accordo di programma è anche uno strumento utile per realizzare una forma di associazione che consenta una partecipazione attiva e diffusa dei Comuni senza creare nuovi soggetti e strutture autonome, come avviene ad esempio con la costituzione di consorzi.

Con l'accordo di programma si raggiunge l'obiettivo di semplificare l'intreccio delle competenze, di metterle in relazione, di coordinarle e finalizzarle ad un uso più efficace ed efficiente delle risorse disponibili per realizzare programmi di intervento concordati tra i vari soggetti pubblici coinvolti.

L'accordo di programma è dunque un mezzo efficace per concretizzare in azione amministrativa la pianificazione e la progettazione esecutiva relativa all'infanzia e l'adolescenza, per dipanare l'intrec-

cio delle competenze, semplificare le procedure, coordinare le varie funzioni, integrare le attività, mettere in rete tutte le risorse pubbliche esistenti nei vari ambiti territoriali, promuovendo così opportunità e interventi più adeguati e diffusi per i bambini e gli adolescenti.

Nell'accordo di programma sono indicati, in particolare, i criteri e le finalità che i vari soggetti pubblici vogliono perseguire, gli impegni dei soggetti che sottoscrivono l'accordo, le risorse e gli strumenti messi a disposizione, le fonti di finanziamento e la durata dell'accordo.

L'attuazione dell'accordo è affidata ai singoli partecipanti in relazione ai compiti affidati a ciascuno. In genere, per l'attuazione dei progetti esecutivi, viene individuato un soggetto responsabile dell'attuazione e della gestione del progetto stesso; in vari casi si tratta di Comuni o, comunque, di enti pubblici capofila.

Per vigilare sulla corretta attuazione di quanto stabilito nell'accordo viene istituito un collegio di vigilanza che può avere anche poteri sostitutivi in caso di inadempienze.

Con riferimento alla conclusione dell'accordo di programma si pone un problema di grande rilevanza: quali sono gli organi competenti a esprimere la volontà degli enti che aderiscono all'accordo? Questa domanda non trova una risposta certa. Per alcuni aspetti, il testo della norma parrebbe conferire al sindaco e ai presidenti della Provincia e degli altri enti interessati il potere di esprimere direttamente la volontà delle rispettive amministrazioni, e ciò sarebbe suffragato dalla presenza della norma che prevede espressamente la deliberazione del Consiglio comunale solo per il caso in cui l'accordo comporti una modificazione allo strumento urbanistico. Per altro verso, risulta però poco comprensibile la ragione per la quale, per il solo fatto che certe decisioni vengano adottate all'interno della procedura dell'accordo di programma, queste dovrebbero essere sottratte all'organo istituzionalmente competente (cosa resa ancor più grave dal carattere di programmazione dei contenuti dell'accordo).

L'interpretazione più corretta da dare alla norma, con riferimento agli accordi di programma relativi alla legge 285/97, è probabilmente quella di considerare come necessaria l'adozione, da parte del Consiglio comunale e/o provinciale – o degli organi di volta in volta competenti per materia delle altre amministrazioni – di un provvedimento generale di indirizzo e di programmazione sulla base del quale presidenti e sindaci possano, dettagliando e specificando, concludere gli accordi, oppure la ratifica degli accordi da parte degli organi competenti, successiva all'adesione formale all'accordo.



## 1. L'accordo di programma e le collaborazioni interistituzionali

### 1.1 Elementi fondamentali

Nel nostro ordinamento giuridico l'espressione "accordo di programma" compare per la prima volta nell'articolo 25 della legge 25 maggio 1985 n. 210, relativa all'*Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato*. Questo è il testo della norma:

«[...] i progetti di costruzione ed ampliamento di impianti ferroviari predisposti dall'ente, e delle opere connesse, sono comunicati alle Regioni interessate e agli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi, per una verifica di conformità alle prescrizioni ed ai vincoli delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi da effettuarsi entro sessanta giorni dalla comunicazione.

In caso di non conformità, il Ministro dei trasporti promuove tra tutte le parti interessate un accordo di programma da sottoscrivere dai rappresentanti autorizzati dai rispettivi organi deliberanti e da approvare con decreto del Presidente della Repubblica [...]».

Già in questo primo testo compaiono gli elementi fondamentali che avrebbero, cinque anni più tardi, caratterizzato gli accordi di programma "tipici", cioè quelli previsti dall'articolo 27 della legge 142/90, e cioè:

- lo scopo (assicurare efficacia e rapido coordinamento all'attività amministrativa);
- l'ambito soggettivo di coinvolgimento (solo soggetti pubblici);
- la formale approvazione dell'accordo con un provvedimento amministrativo.

Non va dimenticato che l'accordo di programma previsto dall'articolo 27 della legge 142/90 non è altro che una particolare forma di quegli accordi fra pubbliche amministrazioni che sono previsti in via generale dall'articolo 15 della legge 241/90. Per tali accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5, e cioè:

- la forma scritta;
- le norme del codice civile in materia di contratti in quanto compatibili;
- normali controlli;
- la giurisdizione esclusiva del TAR (anche relativamente all'esecuzione degli accordi).

È ragionevole pensare che tali norme siano applicabili anche agli accordi di programma veri e propri.

Ciò premesso, sarà opportuno riassumere schematicamente le caratteristiche dell'istituto.

Lo scopo degli accordi di programma è quello di

«definire e attuare opere, interventi o programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di più soggetti pubblici, siano essi enti locali o altri enti, compresi le amministrazioni dello Stato» (legge 142/90, art. 27).

### 1.2 fasi della definizione e dell'attuazione, partecipazione dei privati

A tale proposito, si pongono alcune domande:

- possono partecipare all'accordo anche soggetti privati?
- debbono necessariamente aderire tutti quelli coinvolti?
- quali sono i possibili contenuti di un accordo di programma?
- a chi compete l'iniziativa?
- in quali fasi si articola il procedimento che porterà all'accordo?
- come si svolgono le trattative?
- come si conclude l'accordo?

- qual è il valore del provvedimento che lo approva?

- qual è la funzione del collegio di vigilanza?

La risposta a tutti i quesiti viene da una lettura attenta della norma e da una sua interpretazione sistematica, soprattutto con riferimento alle disposizioni contenute nella legge 241/90.

I soggetti privati possono certamente partecipare alla definizione dell'accordo; tale affermazione è confortata da una sentenza del TAR per il Lazio (TAR Lazio, I, 20 gennaio 1995 n. 62) che ha affermato che anche soggetti privati possono dare il proprio contributo alla definizione degli accordi, con funzione collaborativa o chiarificatrice. Ciò significa che i privati non sono "parti" negli accordi di programma, ma possono partecipare alle relative attività istruttorie.

D'altra parte, l'articolo 11 della legge 241/90 afferma il principio di partecipazione al procedimento amministrativo, e anche quello relativo alla definizione di un accordo di programma è un procedimento amministrativo. Lo stesso articolo 11 introduce anche nel nostro ordinamento il nuovissimo, almeno come istituto generale, istituto degli accordi procedurali, e nulla vieta che allo stesso si dia applicazione anche nel particolare procedimento in esame.

In altre parole, i privati possono concretamente partecipare ai lavori relativi alla definizione degli accordi di programma, offrire in quella sede il proprio contributo sostanziale e avanzare proposte tali da influenzare il contenuto discrezionale delle scelte delle amministrazioni, dando vita a veri e propri accordi pubblico/privato che, pur restando "esterni" rispetto all'accordo di programma, si integrano con esso.

Va, però, posta la massima attenzione a non confondere tali accordi con altri rapporti contrattuali tipici (ad esempio gli appalti di servizi) per i quali va applicata la normativa di riferimento.

Non tutti i soggetti pubblici originariamente coinvolti nell'accordo sono tenuti ad aderirvi se non si trovano d'accordo con i contenuti del programma; a maggior ragione va sottolineata l'importanza di un accordo forte e unanime tra i soggetti pubblici partecipanti.

I contenuti dell'accordo di programma vanno distinti in due grandi categorie: quelli essenziali e determinanti e quelli solo eventuali. La norma, infatti, stabilisce che l'accordo di programma deve «assicurare il coordinamento delle azioni e determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso adempimento [...]». È chiaro, quindi, che non si potrà parlare di vero e proprio accordo di programma, ma solo di accordi preliminari, o protocolli di intesa, in mancanza della definizione di elementi minimi atti a garantire il coordinamento delle azioni attraverso l'indicazione non vaga e generica di tempi, caratteristiche concrete delle azioni, finanziamenti e altri elementi che risultino indispensabili a permettere l'effettivo coordinamento in vista del raggiungimento degli obiettivi condivisi.

Le fasi in cui si articola la procedura per l'accordo di programma sono le stesse in cui si articola ogni procedimento amministrativo (impulso, istruttoria, decisione) e, quindi, con specifico riferimento al contesto dei piani previsti dalla legge 285/97:

- iniziativa (o promozione);
- trattative;
- conclusione;
- approvazione;
- pubblicazione;
- esecuzione (vigilanza).

Dell'iniziativa (o promozione) si è già detto a proposito della fase di avvio del procedimento.



## Norme (segue)

Quanto alle trattative e alla conclusione, dopo aver insistito sulla necessità che la fase istruttoria sia seguita da un apposito ufficio di piano, può essere utile ricordare che la conclusione presuppone l'accordo unanime di tutti i soggetti pubblici partecipanti alla sottoscrizione e che la trattativa può essere facilitata dall'intervento della conferenza di servizi promossa dall'articolo 14 della legge 241/90.

Non va infine dimenticato che il provvedimento di approvazione dell'accordo, da parte del presidente della Provincia o del sindaco, ha valore di "novazione della fonte" ed estende ai terzi, anche priva-

ti, l'efficacia dell'accordo, il quale altrimenti sarebbe vincolante solo fra i sottoscrittori pubblici (vedi l'articolo 1372 del codice civile che stabilisce che il contratto non produce effetti rispetto ai terzi che nei casi previsti dalla legge).

L'approvazione dell'accordo di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 142/90 non va, infine, confusa con quella, ai sensi dell'articolo 2 della legge 285/97, dei piani di intervento.

Per quanto riguarda le funzioni del collegio di vigilanza, si rinvia alla scheda relativa a "monitoraggio, verifica e valutazione".

# Metodi e Tecniche

## 1. L'accordo di programma: definizione

Secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 142/90, l'accordo di programma è la modalità con la quale Comuni, Province, amministrazioni e soggetti pubblici definiscono e attuano opere e interventi che richiedono azioni integrate e coordinate, determinandone i tempi, le modalità, i finanziamenti e gli altri adempimenti connessi. L'accordo consiste nel consenso unanime delle amministrazioni interessate e, rispetto all'attuazione della legge 285/97, è approvato con atto formale del sindaco del Comune capofila o del presidente della Provincia o della comunità montana.

## 2. L'ente capofila

La definizione dell'ente capofila deriva dalla individuazione dell'ente stesso da parte dei partecipanti all'accordo. Solitamente il capofila coincide con l'ente promotore dell'accordo, ovvero l'ente che si assume l'onere di avviare un intenso lavoro di promozione e di coordinamento, convoca incontri propedeutici e la conferenza dei sindaci, si occupa di mediare tra le diverse posizioni, si assume la responsabilità della produzione degli atti e del rendiconto contabile, assicura la documentazione e così via. Normalmente il capofila coincide con la Provincia o con il Comune che tradizionalmente svolge un ruolo di riferimento nella zona geografica o per dimensione di popolazione, o perché sede di distretto socio-sanitario, o perché capoconsorzio per il comparto socioassistenziale ecc. Significativo è il ruolo svolto dalle comunità montane in zone in cui la comunicazione, e conseguentemente l'aggregazione, sono problematiche.

## 3. La definizione dei livelli di responsabilità

Vi sono diversi modi di intendere l'accordo di programma. Due sono quelli preminenti.

■ L'accordo è considerato in termini ampi, di "grande cornice di un quadro", finalizzato alla definizione complessiva del piano d'intervento, con l'intento che dal piano stesso derivino, se necessarie, le ratifiche di convenzioni specifiche su particolari progetti. In questo caso, l'accordo di programma si avvicina alla logica del protocollo d'intesa, poiché quasi si perviene prima all'accordo che alla definizione del piano.

■ L'accordo è considerato uno strumento convenzionale che sancisce precise responsabilità e impegni per il concorso alla realizzazione di un piano d'intervento e/o di un progetto esecutivo. Questa accezione, illustrata con una metafora, vede l'accordo come "cemento" che tiene insieme i mattoni della casa.

La prima tipologia di accordo, per quanto più "semplice", presenta due controindicazioni: non sembra in linea con lo spirito della legge 142/90 e, soprattutto, è poco vincolante nei confronti dei sottoscrittori, vanificando la specificità dell'accordo di programma. La seconda tipologia sembra da preferire perché prevede, appunto, la definizione delle responsabilità (con l'attribuzione, a ciascun ente sottoscrittore, di impegni, compiti e oneri economici) dei campi di applicazione dell'accordo e della durata.

Ecco alcuni esempi di risoluzioni adottate per la definizione degli impegni finanziari.

■ «le amministrazioni comunali firmatarie del presente accordo impegnano sul proprio bilancio le risorse economiche per la copertura dei costi degli interventi previsti dai progetti allegati pari a Lit. ... Tale compartecipazione economica verrà ripartita tra i vari enti firmatari e comunque sulla base del numero di abitanti

residenti per singolo ente, secondo la tabella allegata. Gli enti *partners* si impegnano a versare al Comune capofila le rispettive quote secondo le seguenti modalità: la quota dovuta per il 1998 entro il ...; la quota dovuta per il 1999 entro il ...

In allegato al presente atto risultano le deliberazioni di impegno di spesa della Giunta comunale dei comuni interessati»;

■ «il piano finanziario è contenuto nel progetto allegato; gli oneri economici sono a carico dell'ente capofila e la rispettiva copertura finanziaria è derivante dall'approvazione, da parte della Regione, del piano territoriale. Gli oneri derivanti dalle quote di cofinanziamento saranno specificati in ulteriori atti dei singoli Comuni, successivamente all'approvazione del piano territoriale e quale conseguenza del presente accordo e del progetto allegato. Rimane fin d'ora inteso che la mancata approvazione del progetto allegato da parte della Regione comporterebbe la necessaria ridefinizione del progetto stesso».

## 4. Le modalità di approvazione

L'approvazione dell'accordo di programma, secondo quanto previsto dalla legge 142/90, comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza degli interventi previsti. L'accordo è un punto di arrivo di un percorso di confronti e mediazioni tra enti e tra interessi diversi che trovano unicità di intenti su obiettivi e programmi o progetti condivisi. Le modalità degli incontri, delle conferenze di servizio, delle conferenze dei sindaci e di ogni altra relazione avviata, devono essere un mezzo agile di confronto dove l'interesse sia quello di porre al centro delle discussioni il problema del minore e non il formalismo e la difesa di ruoli e privilegi. Si deve compiere un salto culturale per cui ogni ente "perde" qualcosa di sé, di vecchio e di obsoleto, e tutti insieme, a volte inaspettatamente, si costruisce qualcosa di nuovo. È importante che la concertazione avvenga a livello politico, ma con un importante contributo del livello tecnico-progettuale. Le due competenze, politiche e tecniche, devono costruire l'accordo mediante processi di collaborazione e connessione costanti, in base al proprio ruolo istituzionale. In questa ottica si è dimostrata strategica la costituzione di gruppi tecnici territoriali per promuovere e garantire la diffusione di una corretta informazione sulla legge e sulle procedure, per facilitare l'avvio di processi di collaborazione, per sostenere tecnicamente e garantire consulenza, per essere punto di sintesi e di confronto per l'esame preliminare e consultivo dei piani e per l'attuazione del monitoraggio. E si è rivelata opportuna l'adozione di un calendario dei lavori sufficientemente preciso. È fondamentale che i percorsi siano in funzione dell'accordo di programma e non gabbie precostituite entro cui la creatività e la voglia di fare del territorio vengano penalizzate. Per queste ragioni, anche la strumentazione adottata dovrà essere semplice, agile, adattabile alla situazione locale e in grado di facilitare l'attivazione delle competenze.

Nella costruzione di un accordo nell'ambito della legge 285/97, che coinvolge un universo di soggetti pubblici e privati, va rimarcata l'importanza della chiarezza dei ruoli e delle funzioni assegnate ai vari soggetti; è necessario procedere a tale compito avendo l'accortezza che tale attribuzione sia realmente rispondente alla *mission* dell'ente o del soggetto sociale coinvolto e congruente ai diversi livelli di responsabilità istituzionale. È da sottolineare che nell'ottica della sussidiarietà, a fronte di responsabilità istituzionali diverse fra soggetti, vi sono comunque pari dignità e valore che vanno salvaguardati al fine di facilitare le collaborazioni ed evitare i conflitti.

In sintesi, è possibile elencare alcuni "paletti" che possono orientare il percorso di costruzione di un accordo di programma.

## Metodi e Tecniche (segue)

- La “filosofia della moltiplicazione” già citata, per cui all’interno di un accordo di programma il “poco di ciascuno” diventa il “molto di tutti” in termini di progetto, di risorse economiche e umane, di patrimonio di esperienza.
- Il ruolo centrale del coordinamento o collegamento. Deve essere istituito un luogo di sintesi a livello di ambito territoriale che davvero sia sede di strategie condivise, di negoziazione tra enti e soggetti, di verifica del percorso di attuazione della legge. Per raggiungere questi obiettivi, una variabile fondamentale è la competenza e la motivazione del coordinatore, che dovrà assumere soprattutto un ruolo di facilitatore, aiutando la risoluzione dei problemi e valorizzando l’apporto di tutti. Negli ambiti territoriali dove il coordinatore ha svolto questa funzione, l’attuazione della legge ha prodotto un incremento di competenza diffusa nel territorio.
- L’abitudine alla formalizzazione dei rapporti, intesa come garanzia delle decisioni assunte e non come appesantimento burocratico. La gamma degli strumenti è ampia: dall’utilizzo dei verbali delle riunioni agli accordi preliminari da condividere e modificare, ai veri e propri atti formali quali protocolli, accordi di programma, convenzioni ecc. Mettere per iscritto quanto si intende fare è una forma di verifica importante sulla reale comprensione di ciò che si è deciso e un punto di riferimento in caso di diatriba.
- Un punto da considerare e da riconoscere degnamente riguarda la fatica che, per questo tipo di percorsi, risulta inevitabilmente alta. Il moltiplicarsi di incontri, tavoli di lavoro e raccordi vari richiede un elevato investimento di energie e di volontà, soprattutto se questo lavoro si somma alla *routine* quotidiana già in sé onerosa. Tuttavia, in molte delle esperienze realizzate nel corso

del primo triennio, è stato stupefacente constatare come, nonostante l’impegno richiesto, gli operatori siano stati soddisfatti e abbiano risposto con professionalità.

- Il tempo necessario ad avviare nuovi processi è inevitabilmente lungo. Nonostante questo, è necessario prevedere degli steps di percorso brevi, per i quali siano definiti e facilmente raggiungibili gli obiettivi o gli adempimenti. È consigliabile essere pronti anche a modificare con una certa duttilità le scadenze, sulla base di reali impossibilità per gli enti di portare a termine il compito, senza che ciò si trasformi in lassismo.

### 5. La pubblicazione dell’atto

L’accordo di programma deve essere obbligatoriamente pubblicato sul Bollettino ufficiale regionale, adempimento che comporta un onere economico da prevedere nei costi complessivi dei piani d’intervento territoriali. Le Regioni prevedono modalità diverse per la liquidazione dei fondi: solo a pubblicazione dell’accordo avvenuta, oppure semplicemente sulla base di un impegno scritto dell’ente capofila che assicura la pubblicazione dell’atto appena possibile. Sono state effettuate scelte diverse anche per quanto riguarda il contenuto da pubblicare: la pubblicazione del testo intero, con un certo aggravio economico; la diffusione dello stralcio dei punti salienti dell’intesa; solo la comunicazione in poche righe dell’avvenuto accordo, riportando gli enti sottoscrittori e l’oggetto con la precisazione della possibilità di visionare la documentazione presso l’ente capofila. L’ultima scelta sembra essere quella più economica e nello stesso tempo, più incisiva.

# Dal primo triennio

## 1. L'applicazione dell'accordo di programma nel primo triennio

Valutando l'applicazione dell'accordo di programma nel primo triennio della legge 285/97 emergono tre dimensioni "critiche".

### 1.1 La definizione degli standard

L'accordo di programma è uno strumento e pertanto la definizione degli standard di popolazione o di organizzazione istituzionale sarà effettuata secondo la modalità di programmazione che garantisce la maggiore efficacia nel raggiungimento degli obiettivi. Con l'applicazione della legge 285/97 si è sperimentato come sia fondamentale tenere in considerazione le strutture organizzative già presenti in un determinato territorio e come ogni innovazione abbia più probabilità di successo se si sviluppa collegandosi all'esistente. Di conseguenza, anche la scelta della dimensione dell'accordo deve essere determinata dalle relazioni interistituzionali e geografiche già presenti.

La scelta della dimensione territoriale dell'accordo deriva anche dalle due logiche diverse seguite, nella maggior parte dei casi, nella stesura dell'accordo, logiche che metaforicamente sono state indicate come "cornice del quadro" e "cemento per i mattoni". Nel primo caso, la dimensione può essere anche di vasta entità e coincidere con la Provincia, l'Asl, l'aggregazione di Comuni ad alta dimensione demografica; nel secondo, è necessaria una dimensione più limitata quali il distretto sociosanitario, i consorzi di Comuni, l'aggregazione di popolazione: questa, a titolo esemplificativo, potrebbe essere, in media, di 40 mila abitanti, con l'eccezione delle aree ad alta densità di popolazione, come gli *hinterland* metropolitani, che potrebbero arrivare a 100 mila; le zone montane o a scarsa densità abitativa richiedono un ulteriore parametro di riferimento, quale ad esempio i 15 mila abitanti.

La dimensione dell'accordo orienta anche la tipologia di pianificazione: sarà di tipo strategico per ambiti vasti; più progettuale, operativa in quelli minori. In alcune realtà territoriali è stato compiuto il tentativo di coniugare i due livelli per evitare sia la parcellizzazione della programmazione in piccoli ambiti, sia una pianificazione troppo ampia che comportava il rischio di trasformarsi in un'esortazione di intenti comuni più che in un accordo reale su obiettivi e risorse. In tale senso è ipotizzabile procedere, per la definizione di piani zonali, in piccoli ambiti alla progettazione locale e in ambiti più vasti, alla pianificazione strategica che raccolga le progettazioni particolari in un unico quadro di sintesi comune a tutto il territorio.

### 1.2 I livelli di programmazione dell'accordo di programma

Con l'accordo di programma si attivano a più livelli processi paralleli di riconoscimento reciproco di competenze e di rapporti di collaborazione paritaria fra gli enti locali firmatari e tra questi ultimi e altri enti e istituzioni del territorio per l'applicazione di una politica d'intervento complessiva a favore dei minori.

Il presupposto principale nella definizione dei livelli di programmazione è lo sviluppo di un atteggiamento concorde di cooperazione e di responsabilità per la promozione di una nuova cultura per l'infanzia, prodromo a nuove progettualità d'intervento. Gli enti firmatari riconoscono pertanto che la programmazione e la gestione degli interventi si realizza secondo una progettualità unitaria e pensata,

alla quale partecipano nell'osservanza delle disposizioni dettate dalla normativa vigente. È auspicabile che alla base della programmazione vi sia anche una chiarezza rispetto ai principi comuni che sostengono eticamente l'accordo, quali ad esempio la cooperazione, la sussidiarietà, l'efficacia, l'efficienza, l'economicità, la compartecipazione finanziaria e patrimoniale, la responsabilità e unicità dell'amministrazione, l'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti stessi. Alla luce della filosofia della legge 285/97 che

«si struttura attorno alla valorizzazione del territorio, prevedendo aree di intervento specifiche in una cornice unitaria costituita oltre che dalle istituzioni, da Onlus»

è opportuno estendere i livelli di programmazione anche agli altri soggetti e organizzazioni. In questo senso, molti accordi di programma prevedono che alla realizzazione dell'accordo concorrano organizzazioni/istituzioni attive nell'ambito dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza quali le cooperative sociali, le associazioni, il volontariato con le quali

«debbono essere instaurati rapporti che vanno regolati da un regime convenzionale che tiene conto delle differenti caratteristiche statutarie e dei differenti regimi fiscali derivanti per legge».

### 1.3 La vigilanza sull'attuazione dell'accordo di programma

In genere, negli accordi di programma sono previsti strumenti di verifica e di vigilanza sulla loro corretta e puntuale attuazione.

Per la vigilanza sull'attuazione dell'accordo viene istituito un collegio di vigilanza che può intervenire, anche con poteri sostitutivi, nei casi in cui si verificano inadempienze da parte dei soggetti sottoscrittori. Va individuato chi deve definire la composizione e le funzioni del collegio di vigilanza: ad esempio, può essere la conferenza dei servizi. Il collegio dovrebbe essere presieduto da soggetti significativi quali il sindaco del Comune capofila o il presidente della Provincia che ha promosso l'accordo di programma.

Il collegio di vigilanza può occuparsi, in prima istanza, anche di ricorsi da parte di privati sulle modalità di scelta per la gestione degli interventi e dei servizi. La risoluzione di eventuali controversie insorte durante la fase di attuazione dell'accordo può essere affidata a un Collegio arbitrale o a un arbitro unico.

Infine, in alcuni accordi di programma sottoscritti per l'attuazione della legge 285/97, viene individuato anche un comitato tecnico, costituito da rappresentanti di tutti gli enti che aderiscono all'accordo, con il compito di garantire il coordinamento delle amministrazioni interessate anche nella fase di attuazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi e di verificare la loro corretta realizzazione.

Il collegio di vigilanza dell'accordo di programma non ha funzionato in maniera adeguata in tutte le Regioni e questo ha creato disguidi e confusioni o, comunque, l'impossibilità di dare effettiva operatività all'accordo richiamando i sottoscrittori all'attuazione degli impegni presi. Per questo appare opportuno, nell'avvio del secondo triennio di attuazione, valorizzare questo strumento di verifica collegato all'atto centrale di applicazione della legge 285/97: l'istituzione formale con l'individuazione di chiare attribuzioni e tempi rispetto agli adempimenti dei sottoscrittori dell'accordo.

# Bibliografia

- **Bajo E. e Vidale G.**, *Enti locali e non-profit: un incontro per una migliore qualità dei servizi alla persona. Una iniziativa delle amministrazioni provinciali di Como e Milano*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 28, n. 12-13 (luglio 1998), p. 1.
- **Battistella A.**, *Vademecum sulla convenzione tra enti pubblici e soggetti privati in ambito socio assistenziale*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 28, n. 12-13, (luglio 1998), p. 2-36.
- **Bruti Liberati E.**, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1996.
- **Castiello F.**, *Il nuovo modello di azione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1996.
- **Clarich M.**, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.  
*Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.  
*Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **Cirmellaro A. e Ferruti A.**, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, Rimini, Maggioli, 1998.
- *La Convenzione tra enti pubblici e soggetti privati in ambito socio assistenziale*, numero speciale di «Prospettive sociali e sanitarie», A. 28, n. 12-13 (luglio 1998).
- **Cosentino C.**, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive. Regolamento di semplificazione, D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447; organizzazione, convenzioni, attività. Problemi e casi pratici*, Milano, Giuffrè, [1999].
- **D'Angella F.**, *Apprendere e costruire il bene pubblico: oltre i luoghi comuni tra ente pubblico e privato sociale*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 8/9 (ag./sett. 1999), p. 11-17.
- **Floris F.**, *Quale partnership nel lavoro sociale?*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 4 (apr. 1999), p. 18-24.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].  
*Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.  
*Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>  
*Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Lombardia**, *Legge 285/97. Primo anno di attuazione in Lombardia*, 1999.
- **Olivieri L.**, *La riforma delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 1999.
- **Ranci C.**, *Oltre il welfare state: il rapporto tra ente locale e terzo settore nella trasformazione del welfare*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 11 (giugno 1999), p. 5-8.
- **Rodari G.**, *La freccia azzurra*, Roma, Editori Riuniti, 1964
- **Staderini F.**, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 1996.
- **Sticchi Damiani E.**, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè, 1992.
- **Stipo M. et al.**, *Commento alla legge n. 127/1997*, Rimini, Maggioli, 1998.
- **Villa F.**, *Nuovi punti di partenza per le politiche d'integrazione tra sociale e sanitario*, in «Politiche sociali e servizi», n. 1 (genn./giugno 1999), p. [33]-46.

## 1. VivaVoce: l'accordo che unisce

*Chi parla: un amministratore locale*

La legge 285/97 è arrivata nella città al momento giusto. Si stava vivendo una fase particolare, in cui si voleva lasciare alle spalle la vecchia politica assistenzialistica per dare vita a un laboratorio nel quale sperimentare nuove iniziative e servizi. La legge sulle tossicodipendenze e quella sui minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose avevano consentito di intervenire per la prevenzione e richiesto, favorendola, la collaborazione tra l'ente locale, le istituzioni pubbliche presenti sul territorio, il privato sociale e il volontariato.

Era quindi matura la consapevolezza che i risultati positivi delle azioni intraprese potevano giungere solamente per una forte integrazione fra tutte le realtà presenti sul territorio, pubbliche e private, che operano ciascuna con la propria competenza nella creazione di reti di servizi capaci di dare risposte sempre più qualificate ai bisogni manifestati e/o emergenti.

Occorreva adesso allargare lo sguardo a tutti i bambini e i ragazzi, sostenendo lo sviluppo dell'intera personalità, promuovendo la loro partecipazione alla vita sociale, culturale ed economica.

Era pertanto fondamentale l'adozione di una metodologia di coordinamento delle azioni a livello locale, con gli obiettivi di garantire la qualità degli interventi, superarne la settorialità, verificarne la realizzazione.

La legge 285/97 aveva in sé questo modo di guardare alle cose e individuava nell'accordo di programma lo strumento per raggiungere i nuovi traguardi.

La prima azione messa a punto dall'amministrazione comunale è stata quella di informare la cittadinanza, le istituzioni pubbliche e tutte le realtà sociali presenti sul territorio. Dopo un'assemblea pubblica venne deciso di creare un osservatorio per i minori, con funzioni propositive e consultive, composto da rappresentanti del settore pubblico e di quello privato. Si organizzarono poi una serie di incontri tra i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni coinvolte dalla firma dell'accordo, per definire modalità operative, risorse da utilizzare e vuoti da colmare, realtà da rinforzare e novità da sperimentare, partendo dalla rilevazione dell'esistente.

In collaborazione con i rappresentanti del terzo settore, all'interno dell'Osservatorio, superando la vecchia ottica settoriale, è stato individuato il percorso da compiere per giungere alla definizione del piano degli interventi. Dopo alcuni mesi di intenso lavoro, si è arrivati alla sottoscrizione, tra tutti gli enti coinvolti, dell'accordo di programma, finalizzato al coordinamento dei servizi socioassistenziali con quelli territoriali e complementari della sanità, della scuola, della giustizia minorile, per favorire una effettiva integrazione sociale.

Le collaborazioni già esistenti sono state così rinsaldate e altre nuove sono state instaurate. Tutti i servizi pubblici che si occupano dei minori parlano fra di loro, si confrontano, si alleano con un solo grande obiettivo: costruire e attuare una politica per i soggetti in età evolutiva ricondotta a unità.

## 2. Schede e materiali

### 2.1 Le indicazioni delle Regioni nel primo triennio

La maggioranza delle Regioni ha individuato nella stipula dell'accordo di programma la fase conclusiva di un percorso di costruzione del piano territoriale, indicando tale atto tra quelli indispensabili per l'istruttoria a livello regionale.

Spesso le Regioni hanno indicato tempi e assegnato compiti agli enti responsabili degli ambiti per indire la prima conferenza di servi-

zi. Alcune hanno fornito indicazioni sui percorsi, altre sui contenuti, altre ancora hanno approvato schemi-tipo di accordo. Ad esempio, la Regione Lazio ha definito un percorso, che va dalla conferenza di programma all'approvazione dell'accordo, dove si prevede che:

- ogni Provincia indica una conferenza di programma per la presentazione e la discussione del piano e dei progetti e per la definizione di una intesa di programma, finalizzata a individuare i termini contrattuali che saranno contenuti nell'impianto giuridico-amministrativo dell'accordo;
- gli enti locali e gli altri enti che aderiscono all'accordo, approvino l'intesa di programma;
- ogni Provincia proceda ad acquisire formalmente le manifestazioni di volontà di adesione dei soggetti interessati, prenda atto di eventuali dissensi intervenuti, convochi per la sottoscrizione dell'accordo i legali rappresentanti degli enti che aderiscono e approvi quindi con atto formale l'accordo, che dovrà essere pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione.

Riguardo ai contenuti dell'accordo indicati dalle Regioni, è il caso di richiamare quelli previsti dal Piemonte e dalla Liguria, dove si richiede l'esplicita indicazione dei seguenti elementi:

- soggetti partecipanti e soggetti interessati;
- obblighi che ciascun soggetto partecipante assume in relazione all'attuazione delle diverse iniziative previste a livello locale;
- una chiara descrizione degli interventi da realizzare in base all'accordo medesimo;
- designazione di funzionari di ciascun ente, amministrazione o soggetto stipulante l'accordo, responsabile dell'attuazione dell'accordo medesimo;
- soggetto attuatore dei singoli progetti;
- termini temporali di efficacia dell'accordo e tempi di attuazione degli interventi;
- quadro finanziario complessivo articolato in modo da consentire una lettura per fasi annuali dei progetti e delle relative spese.

La Liguria, la Toscana e l'Umbria hanno approvato uno schema di accordo di programma. In particolare può risultare utile richiamare alcuni passaggi di quello dell'Umbria. È previsto che ogni ambito si avvalga di un gruppo tecnico territoriale di progetto, coordinato dal Comune capofila e composto da responsabili e tecnici delle istituzioni e del terzo settore, deputato alla predisposizione delle proposte progettuali e dell'accordo di programma. Lo schema tipo richiama in premessa sia l'attività del Comune capofila che quella del gruppo tecnico territoriale di progetto svolta per raccogliere la disponibilità dei diversi soggetti del territorio a definire i progetti.

Agli enti firmatari si chiede che l'oggetto dell'accordo sia quello di "promuovere lo sviluppo della qualità degli interventi" per l'infanzia e l'adolescenza, attraverso il coinvolgimento degli utenti e una politica di collaborazione qualificata con il terzo settore.

Per conferire efficacia all'accordo si prevede inoltre che ciascun ente firmatario si impegni a "rimuovere gli ostacoli di ordine tecnico-amministrativo e procedurale onde assicurare agli interventi tempi rapidi d'attuazione".

Al gruppo tecnico territoriale di progetto è conferito, per la durata dell'accordo, un ruolo di coordinamento amministrativo e organizzativo, di monitoraggio e valutazione del piano. Per ogni progetto viene individuato, inoltre, un coordinatore tecnico, responsabile del funzionamento del servizio e delle attività ad esso connesse. Infine il coordinatore del gruppo tecnico territoriale di progetto predispone annualmente una relazione sullo stato di attuazione del piano e dei progetti da inviare alla Regione, con riferimento alla spesa effettuata, alle attività concretamente svolte, all'utenza raggiunta e alla qualità degli interventi attivati.

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. Abc: approccio olistico

L'accordo di programma e la condivisione del relativo processo con il terzo settore è cosa degli adulti. Fatta di regole, procedure, articoli e commi. Si trasforma in uno strumento operativo e sostanziale per i bambini e i ragazzi se disegna una cornice generale dentro la quale essi non sono solo studenti, o utenti di attività, o pazienti, se ciascuna parte è consapevole che il soggetto per cui tutta questa "macchina" si mette in moto è il bambino e il ragazzo nella sua globalità. Considerare la globalità del bambino richiede di avviare una "macchina olistica".

L'approccio olistico all'accordo di programma chiede di rompere gli steccati della cura del proprio orticello e di lavorare insieme affinché la traduzione in progetto educativo del gran daffare degli adulti sia limpidamente tesa a favorire la messa in circolazione di tutte le risorse e le competenze dei partecipanti. In questo modo, restituiremo dignità e rispetto a bambini "globali".

## 2. Le trappole: essere autoreferenziali

La fase dell'accordo di programma è ricca di potenzialità, ma anche di rischi. L'obbligatorietà di questo accordo, presente nell'articolo 2 della legge con l'indicazione di definire i piani territoriali in connessione con il terzo settore, è la traduzione amministrativa di un importante concetto, nuovo e coraggioso. Si chiede che sia l'ambito territoriale, e in esso tutte le forze e i soggetti che hanno a che fare con bambini e ragazzi, a pensare il piano di intervento. Ciò significa che i Comuni, le Province, gli ambiti, le scuole, le Asl, il tribunale per i minorenni decidono di perseguire gli stessi obiettivi educativi, di interpretare insieme i bisogni presenti, di affrontare insieme i problemi legati alla realizzazione degli interventi al fine di non frammentarli, di non creare doppioni e sovrapposizioni.

L'idea sottostante l'accordo di programma e il raccordo con il terzo settore può essere ben descritta e compresa considerando una giornata tipo di un bambino di 11 anni. Si sveglia la mattina, fa colazione (famiglia-casa), esce per andare a scuola, cammina e si sposta per la città (mobilità-accesso ai mezzi-traffico-sicurezza) incontrando amici e compagni (socialità); raggiunge la scuola (istruzione-insegnanti-programmi-corsi-gite, ancora amici e socialità). Mangia (a scuola o a casa, comunque in una situazione di nuovo di socializzazione), fa i compiti, gioca, frequenta corsi (socializzazione-istruttori-educatori-territorio-strada), torna a casa la sera (di nuovo famiglia-casa-accoglienza, ma anche televisione e socialità). Dal punto di vista di questo ipotetico bambino, il mondo non è diviso in amministrazioni comunali, trasporti, medici, amici, vigili o anche, in alcuni casi, giudici e assistenti sociali. Il mondo, il suo mondo, è uno solo. Da qui discende il fatto che il sistema formativo integrato non è solo la giusta traduzione di un "approccio olistico" al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, ma prima di tutto una scelta pedagogica per non disperdere la forza del messaggio educante che il mondo degli adulti propone, e anche per organizzare meglio risorse umane e finanziarie di cui nessuno, da solo, può disporre.

Ma l'accordo di programma porta in sé anche il grave rischio di formalizzare nel percorso la reciproca autoreferenzialità di ciascun soggetto che partecipa ai tavoli di lavoro. Se esso è inteso come adempimento burocratico, "la cosa che bisogna fare, altrimenti non arrivano i fondi", allora non solo non aiuta l'integrazione, ma anzi contribuisce a cristallizzare i differenti approcci.

L'articolo 2 della legge 285/97 chiede di strutturare dinamiche e canali di comunicazione tra i soggetti che hanno maggiori responsabilità educanti. Se ciò non discende dalla consapevolezza di tutti che il soggetto, e non l'oggetto, di questi tavoli non sono le risorse o i progetti di questo o quell'ente, o l'approccio diverso nei confronti

della costruzione di opportunità per i bambini e i ragazzi, ma il bambino nella sua globalità, allora l'accordo di programma e la condivisione con il terzo settore si trasformano da utili strumenti in (mal) tollerata fatica e risoluzione di un puzzle dove i pezzi sono gli enti e gli adulti che in quel momento li rappresentano. E i soggetti, i ragazzi, vengono dimenticati.

## 3. Piccoli passi: cosa fa ciascuno?

Un modo utile per costruire la consapevolezza comune necessaria per dare vita, attraverso l'accordo di programma, a un sistema formativo integrato, è quello di porsi alcune semplici domande al posto di altre:

- cosa può fare, piuttosto di che "cosa chiede", ciascun ente per i bambini e i ragazzi?
- cosa vorrebbe ciascun ente senza poterlo fare perché non ha le forze o non è istituzionalmente deputato a farlo per cui ne discende la necessità di "fare insieme"?
- quale competenza ciascun ente può mettere a disposizione di tutti?

## 4. Il re è nudo: scopriamo i rispettivi interessi

La legge 285/97 propone azioni educative. Non è, quindi, accettabile che alcuni processi che la riguardano siano *in toto* gestiti senza il costante "retropensiero" che, alla fine, ci dovrà essere un miglioramento delle condizioni di vita dei bambini e dei ragazzi. Anche l'accordo di programma, pertanto, non è solo un fatto tecnico e formale. Gli adulti che se ne occupano sono parte di un sistema che ha l'ardire di essere educativo. Devono quindi parlare chiaro, non lasciare zone d'ombra. Diciamo quindi la verità: quali sono gli interessi, legittimi naturalmente, legati ai compiti istituzionali di ciascuno, che vengono portati ai tavoli? quali sono le richieste non dette, le aspettative di ciascuna istituzione?

## 5. Lo spazio e il tempo: la giornata tipo di un bambino

Un utile stimolo per chi partecipa, istruisce, scrive, contratta, smussa angoli in fase di accordo di programma è quello, soprattutto nei momenti di *impasse*, di immaginarsi, di osservare in modo non partecipato la giornata tipo di un bambino. Può anche essere utile pensare alla propria giornata tipo di quando eravamo bambini o ragazzi, con tutte le suggestioni, gli stimoli, i punti interrogativi che l'entrare e l'uscire dalle strutture dei "grandi" (la scuola, i mezzi pubblici, i semafori, le palestre) ci davano. Questo può ben dare il senso della diversità fra la nostra percezione "spazio-temporale" e il "qui e ora" di bambini e ragazzi.

Di questa differenza si deve tenere conto.

## 6. Fammi capire: l'esempio del "cerchio"

Come si potrebbe spiegare il senso dell'accordo di programma ai bambini o ai ragazzi? Si può proporre di fare come quando devono decidere qualcosa fra loro, ad esempio programmare una gita, costruire una casetta, scegliere il film da guardare al cinema oppure quali giochi fare. Se sono fra "pari" si mettono più o meno in cerchio, in modo da vedersi in faccia. L'accordo di programma può essere rappresentato proprio con un cerchio, un modo di lavorare nel quale ci si vede in faccia e ci si mette d'accordo, fra soggetti pari anche se diversamente competenti.





# 6

## I progetti

### UN PROGETTO... UN SOGNO

Ci può essere un progetto che faccia sognare chi, negli ultimi tre anni, si è adoperato perché la legge 285/97 promuova diritti e crei opportunità per i bambini e per gli adolescenti in qualunque parte d'Italia vivano? Questa domanda nasce dal vissuto di chi ha visto, negli ultimi anni, nascere e crescere una rete di solidarietà e di collaborazione tra persone che lavorano in istituzioni troppo spesso vissute come lontane e contrapposte. Stato, Regioni, città hanno lavorato insieme, come insieme hanno lavorato i numerosi operatori che si sono conosciuti nelle occasioni formative. È difficile pensare al numero di fax, di e-mail, di telefonate che si sono incrociate in questi anni per chiedere consigli, per scambiare documenti, per sostenersi nel lavoro.

Come raccogliere questo patrimonio di amicizie, di relazioni e farli fruttare nella logica della legge 285/97?

Un progetto possibile c'è ed è molto ambizioso: realizzare progetti di "gemellaggi legge 285/97" tra ambiti. Gli strumenti informatici (anche quelli acquistati con i fondi della legge 285/97) rendono oggi questo percorso possibile.

Perché non chiedere al Centro nazionale di documentazione e di analisi sull'infanzia e l'adolescenza di Firenze di mettere a disposizione una mailing list nella quale segnalare le richieste e le offerte di scambio tra i singoli ambiti?

Perché non dare il compito a quel gruppo di adolescenti che si ritrovano nel centro di aggregazione sociale e che sono "fanatici del computer" e della "chat" di mettersi in contatto con il gruppo di fanatici di un ambito appetibile per verificare le possibilità di realizzare un "gemellaggio legge 285/97"? Quale potrebbe essere un ambito interessante?

«Certo, per noi che abitiamo in montagna sarebbe interessante vedere come vivono vicino al mare...» «...e per noi che stiamo in città sarebbe bello capire la vita di campagna».



### 6.1 Dagli obiettivi del piano agli obiettivi dei progetti

Si è sostenuto più volte che un progetto ruota intorno ai suoi obiettivi che diverranno, per i destinatari, benefici duraturi. Uno dei principi imprescindibili dei progetti sociali è che devono essere pensati e disegnati per rispondere ai bisogni delle persone e non per soddisfare altre esigenze, ad esempio istituzionali. In questo senso, gli obiettivi sono l'elemento cardine a cui tutti gli altri elementi del progetto devono restare ancorati e subordinati.

In fase di progettazione è quindi opportuno che gli obiettivi:

- chiariscano chi sono i beneficiari;
- siano formulati in modo realistico, per poter essere conseguiti nei limiti temporali, di risorse e strategici del progetto;
- siano rilevanti rispetto alla situazione che si vuole migliorare, concreti e verificabili.

Uno dei punti che è importante aggiungere, è la corretta individuazione degli obiettivi affinché siano chiaramente differenziati dai "mezzi". Leggendo molti documenti di progetto si osserva, a volte, la tendenza a considerare i "mezzi" come obiettivi, mentre questi rimangono sullo sfondo, un po' sfuocati, generici. "Creare un centro di aggregazione giovanile" o "il coordinamento tra tutte le realtà territoriali impegnate con i giovani", per fare un paio di esempi tratti da documenti progettuali, non possono essere trattati alla stregua di obiettivi (come invece sono nei documenti in questione): non sono fini a se stessi, ma riflettono semmai una scelta strategica attraverso cui si spera di raggiungere un determinato obiettivo, un qualcosa a favore dei giovani. Questo qualcosa non può rimanere implicito. Tuttavia possono essere posti degli obiettivi intermedi o strumentali, ossia funzionali all'ottenimento degli obiettivi di livello superiore, a cui rimanda il "senso" del progetto. Per esempio, è un obiettivo strumentale la creazione di un centro in cui convergano le differenti istituzioni con competenza nei casi di maltrattamento o sospetto di abuso di bambini, per stabilire un percorso unitario e coordinato di accertamenti e una metodologia comune di approccio al bambino e alla famiglia. Pur avendo rango di obiettivo, esso ha come orizzonte di riferimento il bambino, a cui si vuole garantire un percorso di accertamenti non traumatico, che non lo allontani dalla sua vita quotidiana, che non lo sottoponga a linguaggi e condotte istituzionali che rispondono a logiche differenti, e così via. Questi ultimi sono gli obiettivi reali dell'intervento, mentre gli altri sono secondari.

È sempre doveroso, quindi, evidenziare la gerarchia degli obiettivi distinguendo quelli che riguardano i destinatari finali del progetto da quelli che hanno valore funzionale e specificando, di conseguenza, i beneficiari diretti e quelli indiretti.

### 6.2 La costruzione dei progetti

In una logica di piano, i progetti sono gli strumenti operativi individuati per raggiungere gli obiettivi. Come i differenti colori dell'arcobaleno, tutti contribuiscono, ognuno con la sua peculiarità, a comporre quell'ordine superiore – in questo caso il piano territoriale – che rappresenta la piattaforma all'interno della quale essi acquistano senso e funzione.

Come potrebbe realizzarsi un "gemellaggio legge 285/97"?

Per iniziare, con uno scambio di e-mail, di videocassette, di CD-Rom per conoscersi meglio, per poi passare a scambi di visite vere e proprie, utilizzando la formula dell'ospitalità nelle famiglie. Certo bisognerebbe compiere una ricerca all'interno dell'ambito su cosa proporre come scambio, ma «...ci sono gli studenti della scuola XX che hanno un preside OK, che sarà entusiasta di dare una mano» e «...nella scuola Y hanno un videoregistratore e un insegnante veramente bravo» e «...il fratellino di Marco frequenta un asilo nido gestito da quella cooperativa che sembra essere il massimo, forse anche loro potrebbero essere interessati a farsi conoscere e a conoscere altre iniziative del genere».

E poi la legge 285/97 non parla forse di promozione e valorizzazione della partecipazione dei ragazzi a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze di aggregazione?

Forse, una volta strutturata la proposta, scelto con chi gemellarsi e compreso che cosa si possa scambiare, si potrebbe chiedere di essere sentiti dai sindaci dell'ambito per decidere assieme come realizzare il "gemellaggio legge 285/97".

Può essere che nel primo anno si possa organizzare una gita scolastica, da ricambiare nell'anno successivo, che veda gli stessi studenti della scuola ospitante organizzare la visita della città o della Regione, sperimentandosi come *tour operators*. Può esserci uno scambio tra centri di aggregazione giovanili, tra centri di accoglienza per minori stranieri non accompagnati, tra famiglie affidatarie, per vedere che cosa si fa nell'ambito amico o gemello, per avere suggerimenti e per dare consigli. Può esserci l'invito, da scambiare nell'anno successivo con altre iniziative, a partecipare a quel concorso fotografico organizzato dal circolo culturale di quel tale paese... Gli esempi potrebbero essere tanti quante le occasioni di scambio per gruppi piccoli o grandi, da pensare e realizzare nell'arco dei prossimi tre anni.

Molte scuole e associazioni hanno già acquisito una competenza e una tradizione

Agire in una prospettiva globale, integrata e sistemica vuol dire che un'iniziativa progettuale ha valore non solo di per sé, per la sua qualità interna o per la sua pertinenza con le linee del piano, ma anche, e soprattutto, in quanto parte di un sistema, inteso come batteria di strategie messa in campo per il raggiungimento degli obiettivi. Il piano quindi non è dato dalla somma delle parti (progetti) bensì dalla relazione, dalla coerenza e dall'integrazione tra di esse.

Un progetto è un processo in cui, schematizzando, possiamo distinguere tre momenti principali.

- Progettazione: ideazione; preparazione (analisi della situazione, dei bisogni e delle aspettative dei beneficiari, concertazione interistituzionale degli obiettivi, strategie e ruoli ecc.); stesura del progetto.
- Realizzazione: realizzazione delle attività; monitoraggio; aggiustamenti e riprogettazione.
- Valutazione: analisi dei risultati (impatto, processo, gestione ecc.); *feedback* sui processi decisionali per la riprogrammazione.

Questi momenti devono essere visti non come tappe successive, ma in rapporto circolare: la valutazione è una dimensione trasversale che deve alimentare permanentemente il ciclo di vita di un progetto per consentire di incorporare le lezioni apprese dall'esperienza e le mutevoli condizioni dell'ambiente di cui esso fa parte e con cui continuamente interagisce; la progettazione dovrebbe procedere da un'iniziale ipotesi di massima a piani di lavoro più puntuali e operativi, ciascuno legato alle differenti fasi del ciclo di vita del progetto e fondati, appunto, sui risultati della valutazione.

Spesso, invece, la progettazione e la valutazione sono dimensioni "deboli", nel senso che vi si presta poca attenzione, quando non risentano addirittura di impostazioni metodologiche inadeguate. Al contrario, si deve qui riaffermarne la rilevanza e la centralità al fine di una buona riuscita dei progetti.

Inoltre occorre osservare che sebbene la fase di progettazione non equivale alla stesura del documento di progetto, queste due attività tendono spesso a coincidere: ciò avviene perché i tempi di progettazione sono in generale assai ridotti, ma anche per il fatto che l'ente titolare dei finanziamenti si interfaccia con l'ente attuatore per lo più attraverso la mediazione di testi scritti. Di conseguenza, si privilegia il momento della stesura poiché proprio sulla valutazione del documento di progetto poggia, in massima parte, la valutazione e la selezione di un'iniziativa.

Sovente, inoltre, viene richiesto un alto grado di formalizzazione e codificazione dei progetti già nei documenti progettuali in modo da semplificare le operazioni di verifica e controllo che, in genere, si basano sulla coerenza o lo scarto tra quanto codificato e quanto realizzato. Il problema che si pone qui non è il ruolo degli enti titolari delle politiche e dei finanziamenti, quanto invece la concezione e l'impostazione metodologica della progettazione. Soprattutto nei progetti in area sociale, descrivere anticipatamente e dettagliatamente nel documento progettuale tutto ciò che si farà e come si farà, mette generalmente a repentaglio l'esito dell'iniziativa con la prescrizione di itinerari di lavoro aprioristici che possono rivelarsi impraticabili perché poi la realtà, instabile e mutevole, si dimostrerà diversa da quella anticipata. Inoltre, anche quando il documento progettuale è molto ben scritto e strutturato, l'intervento rischia di sbagliare se alle sue spalle non vi è, da

## Progetto una gita, faccio uno spot

Due proposte di gioco sui progetti:

● Siamo abituati a esprimerci in forme consone a quanto ci si attende nella scrittura dei progetti. Abbiamo introiettato le strutture tipo: *finalità-obiettivi-analisi delle azioni e dei risultati attesi-tempi-risorse-verifiche*. Le strutture dei progetti sono generalmente desunte dalla scaletta sopra riportata. Il gioco è semplice: si provi a riscrivere, in una pagina, un'azione personale, come una gita fuoriporta o una scampagnata, nei termini della struttura che usiamo per i progetti, cioè riportando finalità, obiettivi, risorse.



nella realizzazione di scambi a livello europeo. Si tratta di estendere questo tipo di attività anche agli altri servizi, alle altre iniziative che la legge 285/97 ha promosso o promuoverà nel futuro; si tratta, in sintesi, di promuoverle nell'ambito, con il prezioso contributo che le istituzioni scolastiche e le associazioni possono offrire. È un'occasione per coinvolgere le ragazze e i ragazzi in un progetto vasto che, a partire dall'utilizzo degli strumenti informatici, permetta loro di guardare la loro realtà con occhi nuovi, di acquisire conoscenze sul loro contesto di vita, di avvicinarsi alle sedi amministrative e politiche, di lavorare con un obiettivo ben definito: realizzare il "gemellaggio legge 285/97". Ma è anche un'occasione di lavoro sinergico tra istituzioni scolastiche, servizi, famiglie, amministratori, circoli culturali, sportivi ecc. per realizzare un progetto comune. Infine, è un'occasione per coniugare la previsione della legge che favorisce gli scambi interregionali tra servizi, alla possibilità di vedere partecipi in queste attività i ragazzi e le famiglie in quanto beneficiari ultimi del processo di apprendimento e di acquisizione di competenze degli operatori.

una parte, il supporto di analisi attente e approfondite della situazione in cui si interviene e, dall'altra, un processo di concertazione e negoziazione che lo rendano patrimonio condiviso di tutti gli attori interessati, non ultimi i beneficiari.

In conclusione, è preferibile assegnare più tempo alla progettazione, non finalizzarla alla produzione del documento cartaceo e consentire l'intreccio temporale tra progettazione e fasi esecutive, il che vuol dire progettare inizialmente scenari di massima, in cui siano chiari alcuni elementi base (finalità, risorse disponibili, strategie, norme di attuazione), per trasferire poi alla fase di realizzazione le definizioni operative. Ci si rende conto di come questo ideale sia di difficile attuazione, tuttavia tra questo e la massima codificazione a priori devono essere trovate soluzioni intermedie. Un modello di progettazione di questo tipo implica che l'ente pubblico non circoscriva la sua azione ai controlli amministrativi sugli organismi "esecutori", nel caso di progetti affidati, ma che sia capace di agire secondo quel principio di sussidiarietà, tante volte conclamato, per il quale l'ente pubblico e l'ente attuatore, nella chiarezza dei rispettivi ruoli, si confrontano e hanno un alto grado di corresponsabilità in tutte le fasi dei progetti.

### 6.3 Il metodo di processo

Un progetto pretende di influire su una situazione per trasformarla in senso migliorativo. Esso rappresenta infatti il percorso per passare a una situazione nuova e migliore rispetto a quella di partenza. Tale tracciato si presenta generalmente come un insieme di ipotesi in sequenza: se si realizzano determinate attività impiegando le risorse disponibili, si otterranno, in un tempo stabilito, alcuni risultati che porteranno a conseguire gli obiettivi previsti. Il tutto sta in funzione degli obiettivi, vera ragione di essere del progetto. Tuttavia ciò che la gestione di un progetto può effettivamente garantire sono azioni e *outputs*, mentre agli obiettivi può più che altro collaborare, anche in maniera molto efficace: essi, infatti, vanno oltre la sua capacità di controllo giacché appartengono a un ambito esposto a variabili esterne. Conoscere, prevedere e cercare di governare queste variabili diventa quindi di grande importanza: la catena logica (o catena di ipotesi) che ordina gli elementi progettuali in un rapporto di causa-effetto sarà tanto più effettiva quanto meglio si sarà compreso e approfondito il contesto sociale, i problemi, i bisogni, le risorse del territorio (e tra queste le idee e le proposte della gente).

Certamente l'osservazione dei fattori di contesto non si esaurisce qui poiché tali fattori influenzano l'andamento del progetto durante tutto il suo ciclo di vita. Anzi, il progetto è in un rapporto di "interdipendenza e scambio" con essi, per cui è importante che la lettura dei bisogni e dell'ambiente si mantenga e sia recepita, in termini di aggiustamenti continui, nella fase di realizzazione.

La natura di un progetto è per definizione processuale. È un processo di scelte e di riflessioni sulle azioni intraprese e da intraprendere. Ciò non significa che tutto si debba poter rifare in corso d'opera, ma che, come già detto, le risorse che vengono attivate possano essere adattate e modulate per affrontare l'incertezza, l'imprevedibilità, le variazioni del contesto esterno, i conflitti e l'inevitabile trasfor-



*Il risultato dovrebbe essere comico, e come tutte le cose comiche può essere utile per comprendere qualcosa; in questo caso, le sovrastrutture che usiamo per scrivere i progetti moltiplicano le parole e mai ci verrebbe in mente di usarle quando andiamo a comprare il pane o, per rimanere in ambito educativo, quando stiamo con dei ragazzi o con i nostri figli.*

• *Alla fine della fase di progettazione, si provi a definire uno slogan e un breve commento in stile pubblicitario per spiegare il progetto stesso. Può aiutare a dividerne il cuore.* ☺

mazione dei rapporti tra persone e istituzioni, fermo restando però lo scopo ultimo del progetto: la finalità che esso persegue.

Lo strumento che permette, durante la fase di realizzazione, di adeguare e rimodulare progressivamente la programmazione operativa è la valutazione *in itinere*, ossia l'osservazione e l'analisi sistematica dei processi, dei fattori esterni e dei risultati che si stanno ottenendo in riferimento ai punti fermi del progetto, vale a dire gli obiettivi.

La valutazione risulta così un'attività permanente, e non conclusiva, che implica di conseguenza costi che devono essere previsti già in sede di definizione delle voci di spesa.

#### 6.4 La progettazione sociale: condizioni per percorsi efficaci

I progetti in area sociale sono, sempre più, costruzioni collettive, di e tra un insieme di soggetti istituzionali (da qui il concetto propositivo di "rete"). Per assicurare al progetto maggiori opportunità di successo, bisogna presupporre questo dato di eterogeneità, poiché interessi, *mission*, aspettative, logiche e letture della realtà sono, generalmente, altrettanto eterogenei. La "gestione" dei rapporti interistituzionali assorbe, di solito, grandi energie e non è esagerato affermare che in questo campo si giochino le vere partite. Infatti, senza consensi sui significati e sui ruoli un progetto è destinato a essere continuamente "disturbato". Quindi, non si insisterà mai abbastanza sulla necessità di raccordare le "differenze" in una piattaforma progettuale in cui tutti si possano identificare. La difficoltà non sta tanto nel mettere intorno a un tavolo gli attori istituzionali, quanto nel rendere esplicite tali differenze (di motivazioni, aspettative ecc.), non al fine di annullarle, ma per costruire da qui una base comune di lavoro.

Per stringere un patto intorno a un'iniziativa è bene stabilire, sin dall'inizio, le "regole del gioco" tra coloro che vi intervengono e ancorare il processo di concertazione agli obiettivi e alla finalità del progetto come termine di raffronto nell'orientamento di discussioni e scelte così da scongiurare che prendano il sopravvento altre "poste in gioco". È evidente che il consenso su ciò che si vuol fare e sul come farlo deve essere esteso il più possibile a coloro cui il progetto è destinato, anche se non è sempre facile coinvolgere i beneficiari, ancor più se bambini. Tuttavia, è importante centrare i progetti sui loro bisogni, sulle loro preferenze e risorse. Allo stesso modo anche i processi valutativi, intesi come azione trasversale continua, vanno impostati fin dall'inizio con il concorso di tutti i *partners* istituzionali coinvolti e, nella misura del possibile, con i propri beneficiari.

## 1. La progettazione come percorso

Per la realizzazione del piano per l'infanzia, la legge 285/97 propone un percorso in cui più soggetti mettono insieme i loro saperi e le loro competenze in tutte le fasi - dalla preparazione alla realizzazione, alla valutazione - introducendo così un nuovo e diverso modo di pensare e realizzare politiche per l'infanzia.

Il raggiungimento di un obiettivo così ambizioso, quale l'attivazione di processi di partecipazione di tutta la comunità (bambini, famiglie, operatori, organizzazioni del terzo settore, istituzioni) nella costruzione di condizioni di benessere per l'infanzia richiede un costante lavoro di integrazione tra i diversi attori coinvolti.

La progettazione rappresenta un modo diverso di affrontare la novità dell'intervento per l'infanzia, intraprendendo un percorso non veloce come quello di un treno che parte con un fischio e vola da una stazione all'altra, ma come quello di un viandante cui "camminando si apre il cammino". Per garantire ciò il percorso di progettazione si deve caratterizzare per la costruzione e lo sviluppo di un linguaggio comune, un costante dialogo tra i soggetti, un agire concordato in ogni fase.

Le idee proposte sono tracce che si collocano all'interno di un modello - sostenuto dalla legge 285/97 - di progettazione partecipata, che si caratterizza come processo circolare, fondato sulla continua interazione tra gli attori sia nel prefigurare il percorso, sia nel valutarlo durante la realizzazione, sia nella ridefinizione degli obiettivi e nel riorientamento delle attività.

Le fasi del percorso possono essere riconosciute attraverso l'individuazione di tre elementi: attori, contesto, obiettivi.

- Il contesto è lo scenario in cui si colloca ogni fase: il territorio, l'organizzazione, le persone coinvolte. Riconoscere il contesto significa individuare lo sfondo rispetto alla figura e lavorare sul micro (il progetto) guardando il macro (il piano) e viceversa. La definizione del contesto è un'operazione interattiva che coinvolge tutti gli attori della progettazione nella costruzione di una rappresentazione condivisa in cui trovare il proprio posto.
- Gli obiettivi indicano la direzione del percorso e la meta da raggiungere. In ogni fase occorre individuare gli obiettivi specifici cui vanno collegati dei risultati concreti che permettano di verificarne il conseguimento. La definizione degli obiettivi e la descrizione dei risultati attesi permette di compiere una valutazione del processo non solo in termini di successo/insuccesso, ma anche di adeguamento e di riprogettazione, di organizzazione e di processo.
- Gli attori sono i diversi soggetti (persone, organizzazioni) che partecipano al percorso di progettazione. L'individuazione, in ogni fase, dei soggetti coinvolti è connessa con la definizione delle funzioni e l'assunzione delle responsabilità.

La progettazione richiede un'attenzione specifica ai nodi problematici che permettono di prefigurare, mettere a fuoco e affrontare gli elementi critici.

## 2. La fase preparatoria

È la fase in cui si compiono le operazioni preliminari all'avvio della progettazione in senso stretto; rappresenta il momento di connessione tra passato, presente e futuro. Investe la funzione politica, amministrativa e tecnico-operativa.

### Contesto: ambito territoriale

Attori	Obiettivi
Funzione politica: sindaco/assessori, dirigente Asl, provveditore, dirigente centro per la giustizia minorile, referenti organizzazioni terzo settore	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Definire le linee dell'accordo di programma</li> <li>■ Descrivere in modo analitico le azioni del piano</li> <li>■ Individuare: i bisogni e le priorità; le funzioni dei diversi soggetti nel percorso (chi fa, cosa, come, quando)</li> </ul>
Funzione amministrativa: funzionari, tecnici	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Definire: le procedure per attivare la progettazione; i tempi; il piano di finanziamento</li> <li>■ Preparare delibere, capitolati d'appalto, avvisi pubblici</li> </ul>
Funzione tecnico-operativa: esperti e operatori dei servizi istituzionali e del terzo settore	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Analizzare i bisogni e le risorse</li> <li>■ Valutare le preesistenze</li> <li>■ Elaborare ipotesi progettuali</li> <li>■ Predisporre gli strumenti tecnici per la progettazione (definizione di indicatori, modulistica)</li> <li>■ Individuare gli indicatori per la valutazione</li> </ul>

I nodi problematici cui fare attenzione riguardano gli attori, il contesto, gli obiettivi.

Gli elementi critici degli attori emergono dalla presenza di un livello di accordo solo formale; dai conflitti di potere non esplicitati; dalla mancanza di un linguaggio comune; dal ritrovarsi solo occasionalmente insieme, fatto che rende più ardue la negoziazione e la definizione di obiettivi e procedure; dalla separazione tra le diverse funzioni, per cui si rischia, ad esempio, che sul piano amministrativo si definiscano procedure e tempi incompatibili con quelli pensati nel gruppo tecnico operativo ecc.; dall'assenza di spazi (tavoli comuni) in cui si connettano le diverse funzioni.

Altro elemento critico emerge nella definizione di contesto: nella condivisione delle informazioni, di come ciascuno si prefigura il percorso, nelle diverse rappresentazioni del territorio, delle organizzazioni, delle funzioni.

Spesso è critica anche la carenza di un sistema di monitoraggio e valutazione per cui si rischia di prescindere dal passato/presente e di non valorizzare le esperienze. Ancora un aspetto critico è individuabile nel rimanere, magari per evitare conflitti, su un piano generico senza concordare e descrivere in modo specifico le funzioni (titolare, committente, valutatore, progettista, gestore), le responsabilità, i risultati attesi.

## 3. La fase progettuale

La fase progettuale è quella in cui si avvia la definizione delle ipotesi progettuali e si descrivono le azioni. Possono presentarsi situazioni molto differenti - che devono essere definite nella fase preliminare - con diversi soggetti nella funzione di progettisti.

La costruzione e redazione del progetto avviene nella consapevolezza che il processo di progettazione non si esaurisca in questa fase e che quindi sia necessario prevedere - durante la realizzazione successiva - tempi e modalità per verificare l'adeguatezza delle scelte compiute e riprogettare gli interventi in base agli elementi che emergeranno.



### Contesto: ambito territoriale e territorio specifico

Attori	Obiettivi
Soggetti istituzionali: eventualmente con un consulente esterno con la prospettiva o di una gestione diretta delle attività o di un affidamento a terzi	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Individuare i destinatari</li> <li>■ Definire le azioni</li> <li>■ Individuare e descrivere: attività; organizzazio- ne; tempi; metodologie; costi; indicatori e modalità per il monitoraggio e la valutazione</li> </ul>
Terzi: eventuale consulente esterno; agenzie del territorio che concorrono alla gestione	

Un nodo problematico riguarda le funzioni del progettista (individuale o collettivo) rispetto al potenziale gestore: occorre distinguere la progettazione realizzata dal committente (contenuta magari in un capitolato d'appalto), e che quindi prelude alla richiesta di soggetti gestori-prestatori d'opera, dalla definizione di linee generali di azione e la richiesta di un'attività progettuale in cui i potenziali attori si esprimono anche in termini di capacità progettuali.

Anche la costruzione di un'ipotesi progettuale credibile, data non dalla somma di idee o interventi, ma dalla prefigurazione e descrizione di azioni concrete in cui sono individuate funzioni, tempi, responsabilità può costituire un elemento critico.

#### 4. La fase di realizzazione

La fase di realizzazione è la fase di attuazione degli interventi. Se le fasi precedenti sono state sviluppate correttamente, ci si trova in un contesto chiaro, con un oggetto di lavoro definito e dei risultati concreti da raggiungere.

### Contesto: territorio specifico

Attori	Obiettivi
Ente attuatore: (operatori di servizio pubblico, scuola, organizzazioni del terzo settore - coop. sociali, associazioni, volontariato ecc.); bambini, famiglie, operatori, committente	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Stendere piano esecutivo delle attività</li> <li>■ Attivare gli interventi</li> <li>■ Raggiungere i risultati previsti</li> <li>■ Riprogettare gli interventi in relazione alle valutazioni <i>in itinere</i></li> </ul>

Un nodo problematico è connesso alle caratteristiche del progetto: la previsione di un intervento rigido, se non si sono prefigurate alternative, può rendere difficile adeguarsi alla realtà in mutamento. Oppure la genericità delle previsioni non permette di realizzare interventi pertinenti (ad esempio, non si riescono a individuare e coinvol-

gere i potenziali destinatari dell'intervento perché sono stati definiti genericamente).

Un elemento critico rispetto agli aspetti organizzativo-amministrativi è la separazione tra i tempi burocratici e i tempi operativi per l'uso delle risorse economiche.

#### 5. La fase di valutazione

La fase di valutazione è sincronica e non sequenziale alle altre perché accompagna il percorso di progettazione in tutte le sue fasi. Si diversifica in ogni fase per i soggetti coinvolti; per il contesto; per gli obiettivi specifici e per gli strumenti: il filo comune è l'attenzione costante, di tutti coloro che partecipano alla progettazione, alla individuazione del percorso, alla consapevolezza del processo in atto, alla gestione delle difficoltà e dei risultati imprevisti, alla modificazione degli orientamenti e delle attività.

### Contesto: specifico in ogni fase

Attori	Obiettivi
Soggetti coinvolti in ogni fase	<p>Fase preparatoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ valutare la definizione di un oggetto (problema, bisogni ecc.) sufficientemente concreto da affrontare con un progetto e individuare gli indicatori di valutazione</li> </ul> <p>Fase progettuale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ valutare <i>ex ante</i> l'adeguatezza dell'ipotesi progettuale e del percorso operativo prefigurato rispetto agli obiettivi</li> </ul> <p>Fase di realizzazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ valutare la congruenza tra le azioni e i risultati; la soddisfazione dei partecipanti; le modalità di gestione, così da introdurre aggiustamenti</li> </ul> <p>Fase conclusiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ valutare i risultati: attesi raggiunti; attesi non conseguiti; imprevisti ottenuti</li> </ul>

I nodi problematici emergono rispetto alla definizione dei soggetti coinvolti nella valutazione perché a ciò è connesso un esercizio del potere e una prefigurazione delle diverse funzioni. La condivisione tra i diversi soggetti (committente, progettista, attuatore; referente amministrativo, referente tecnico-operativo; ente gestore, destinatari) in fase preliminare di indicatori e standard può favorire la funzione di valutazione come spazio di integrazione e di sviluppo del progetto, piuttosto che mero momento di controllo burocratico. La modalità di raccolta e condivisione delle informazioni, di confronto sull'organizzazione, di analisi dell'impatto può ridursi a un computo quantitativo o invece offrire la possibilità di riprogettare e riposizionarsi.

La capacità, quindi, di progettare per l'infanzia è correlata a quella di incontrare il contingente, di sostare, di gestire i conflitti, di aprirsi alle differenze, lasciandosi coinvolgere in un percorso nuovo che non si esaurisce in una "fase", ma richiede un impegno costante fino alla meta, sia nel pensare che nell'agire sociale, accettando di convivere con il rischio e con l'incertezza che aprono al cambiamento.

## 1. Gli strumenti di collaborazione

La legge 285/97 individua nell'accordo di programma, previsto dall'articolo 27 della legge 142/90, lo strumento giuridico per l'approvazione dei piani territoriali. Nulla dice né dell'utilizzo di altri strumenti giuridici di collaborazione interistituzionale (fatta eccezione per la convenzione), né delle modalità di collaborazione fra istituzioni pubbliche e soggetti privati.

Nella definizione e nell'attuazione dei piani territoriali e dei relativi progetti, il testo di legge non considera l'accordo di programma quale unico strumento di collaborazione tra le istituzioni pubbliche, anzi è evidente che le amministrazioni coinvolte debbano utilizzare al meglio tutti gli strumenti di collaborazione interistituzionale previsti dall'ordinamento. Questo offre uno strumento tale da rendere possibile, fra le pubbliche amministrazioni, qualsiasi tipo di accordo finalizzato a "disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune".

Tale norma, contenuta nell'articolo 15 della legge 241/90, consente alle pubbliche amministrazioni di negoziare fra loro anche nell'ambito della sfera pubblicistica, attuando gli accordi più diversi con i soli vincoli dati dall'irrinunciabilità della titolarità delle funzioni attribuite dalla legge, dal rispetto di eventuali norme imperative che possano costituire ostacolo agli accordi in questione e, naturalmente, dal rispetto dei principi di buona amministrazione.

In altre parole, in presenza della norma contenuta nell'articolo 15 della legge 241/90, gli strumenti tipici previsti da altre disposizioni – e, fra questi, lo stesso accordo di programma – possono essere considerati delle tipizzazioni dello strumento generale. Fra queste, va ricordata la convenzione intercomunale o fra Comuni e Province prevista dall'articolo 24 della legge 142/90, mentre la legge 265/99 ha precisato le caratteristiche che differenziano la convenzione dall'accordo di programma, disciplinato dall'articolo 27 della stessa legge.

L'accordo di programma è uno strumento utilizzabile da qualsiasi pubblica amministrazione, mentre la convenzione è riservata ai soli Comuni e Province (gli altri enti pubblici, quindi, per raggiungere le intese riferibili alle convenzioni previste dall'articolo 24 della legge 152/90, non potranno che avvalersi degli accordi stipulati in base all'articolo 15 della legge 241/90, peraltro del tutto assimilabili).

La differenza essenziale tra i due istituti è data dal fatto che con l'accordo di programma potranno essere posti in essere soltanto gli accordi che consistano in un coordinamento di azioni di competenza delle diverse amministrazioni, relative alle proprie ordinarie funzioni, e che solo con la convenzione potranno essere negoziate forme di collaborazione che comportino modelli collaborativi più penetranti. Ne discende, quindi, che l'utilizzo della convenzione (e, per quanto riguarda gli enti pubblici diversi da Comuni e Province, degli accordi previsti dall'articolo 15 della legge 241/90) non solo è possibile e opportuno, ma presumibilmente necessario tenuto conto che i piani di attuazione e i relativi progetti, in quanto fra loro integrati, renderanno di fatto indispensabile prevedere forme di collaborazione ulteriore rispetto agli accordi di programma.

Quanto alle collaborazioni fra istituzioni pubbliche e soggetti privati, va innanzitutto precisato che gli appalti di servizi e i rapporti che, pur diversamente denominati dalle parti, corrispondano sostanzialmente ai primi, non hanno nulla a che vedere con le forme di collaborazione vere e proprie.

La situazione nella quale una pubblica amministrazione corrisponda risorse finanziarie a un altro soggetto quale corrispettivo per la produzione di un servizio da parte di quest'ultimo non può essere definita di "collaborazione" nello stretto significato del termine, bensì un appalto.

"Collaborare" significa condividere, in una logica di sussidiarietà orizzontale, la tensione verso obiettivi aventi rilevanza pubblica e, dunque, l'esercizio di funzioni pubbliche. Se questo è il vero significato da attribuire all'espressione "collaborazione", allora gli strumenti giuridici da utilizzare per regolare i rapporti che ne conseguono, non possono che essere diversi dall'appalto. Essi vanno in massima parte individuati nei contratti di diritto pubblico che, grazie alle norme contenute nell'articolo 11 della legge 241/90 (accordi endo-procedimentali, accordi sostitutivi) sono stati introdotti nel nostro ordinamento.

Per i privati collaborare con la pubblica amministrazione nella definizione dei piani e dei progetti della legge 285/97 può innanzitutto voler dire partecipare alla definizione degli strumenti di programmazione e/o progettazione.

Per l'attuazione di piani e progetti, la collaborazione dei privati si concretizza nella gestione dei servizi e degli interventi, eventualmente con il sostegno delle amministrazioni. A tale proposito, va ricordato che l'articolo 12 della legge 241/90 prevede che ogni pubblica amministrazione debba dotarsi di un regolamento per la disciplina dell'erogazione di qualsiasi tipo di beneficio economico. Questo regolamento, nato soprattutto con finalità di trasparenza, non va inteso solo come strumento utile a garantire la correttezza nell'attribuzione a terzi di benefici di vario tipo, ma anche come strumento per promuovere la collaborazione di terzi nelle azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi della programmazione. La collaborazione nell'attuazione dei progetti previsti dai piani territoriali può spesso essere favorita dalla condivisione di mezzi e risorse non solo di carattere finanziario: si pensi alla messa a disposizione di immobili, di attrezzature, alla collaborazione di personale pubblico e così via.

Il regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/90 può, quindi, facilmente essere "riscritto" e adeguato a un uso assolutamente coerente con la sua naturale funzione: integrare le risorse pubbliche con quelle private nel perseguimento di obiettivi aventi rilevanza pubblica, inseriti nella programmazione pubblica e, in particolare, nei piani della legge 285/97, realizzando così il disposto dell'articolo 2 della legge 142/90 (così come modificato ad opera della legge 265/99) che stabilisce che le funzioni pubbliche siano svolte dagli enti locali anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalle autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali. Qualora la gestione del servizio permetta, almeno parzialmente, il recupero dei fattori investiti nella produzione del servizio, anche la concessione di pubblici servizi può rappresentare un'interessante ipotesi di collaborazione pubblico-privato nella realizzazione di servizi previsti dai progetti della legge 285/97.

Nel più ampio istituto della concessione va inquadrato invece il nuovo strumento costituito dal "buono servizio", o "titolo di servizio", come viene indicato nel disegno di legge quadro sui servizi alla persona.



# Metodi e Tecniche

## 1. La costruzione del progetto

La progettazione di interventi complessi come quelli ex legge 285/97, non è mai lineare: man mano che un progetto si dispiega nelle sue diverse fasi, richiede assai spesso di tornare sulle ipotesi iniziali, ridefinire alcune scelte, procedere per mutui aggiustamenti.

Nella formulazione di un progetto, è quindi utile avvalersi di tracce o griglie la cui funzione sia, da una parte, di evidenziare i differenti elementi progettuali e, dall'altra, organizzarli secondo relazioni di coerenza e integrazione. L'utilizzo delle griglie consente infatti di mantenere un'attenzione costante alla coerenza interna al progetto e alla sua fattibilità.

La prima traccia è ripresa da un testo di L. Leone e M. Prezza (1999, p. 128-130) ed è uno strumento rivolto ai progettisti locali per stimolarli nei diversi momenti della progettazione.

Argomenti per domande stimolo sulla stesura del progetto:

- definizione e analisi del problema;
- identificazione dello scopo generale e della strategia;

- formulazione degli obiettivi specifici e dei prodotti attesi;
- beneficiari dell'intervento o popolazione bersaglio o *target*;
- modello d'intervento/attività,;
- determinazione di mezzi e risorse;
- valutazione.

Poiché la validità delle ipotesi e delle azioni prevista da un progetto deve essere sottoposta a valutazioni continue e progressive, la griglia che proponiamo, tratta, con alcuni aggiustamenti, di uno specifico progetto (associazione Il melograno, 1998), parte da un'iniziale progettazione di massima e prosegue con piani operativi più dettagliati che riflettono le nuove scelte maturate sulla base dei mutamenti contestuali e delle esperienze compiute nel tempo.

Questa griglia consente altresì agli operatori di un progetto (organismo attuatore) e ai funzionari dell'ente preposto alla supervisione, di intendersi meglio, in quanto entrambi usano lo stesso linguaggio e fanno riferimento a uno stesso modello di rappresentazione dell'iter progettuale.

## Griglia del quadro logico del progetto

Obiettivo generale: promuovere la salute del bambino a rischio bio-psicosociale inserendo specifici fattori di protezione nel corso del primo anno di vita	
<p><b>Obiettivi specifici (o sotto obiettivi)</b></p> <p>1. Favorire la relazione madre-bambino nel primo anno di vita</p> <p>2. Aiutare il nucleo familiare a utilizzare le risorse sociali e sanitarie disponibili sul territorio</p>	<p><b>Indicatori</b></p> <p>Obiettivo n. 1</p> <p>(a) sviluppo neuro-psico-comportamentale nel primo anno di vita</p> <p>(b) autostima della madre</p> <p>(c) aspettative materne rispetto allo sviluppo</p> <p>(d) sostegno percepito da parte delle madri</p> <p>(e) disponibilità emotiva reciproca madre-bambino</p> <p>Obiettivo n. 2</p> <p>(a) incremento fiducia nella "rete sociale" di supporto da parte dei nuclei familiari</p> <p>(b) riduzione contatti con servizi</p> <p>(c) riduzione numero di ricoveri e malattie dei bambini</p> <p>(d) riduzione numero incidenti domestici dei bambini</p>
<p><b>Prodotti</b></p> <p>Per l'obiettivo n. 1</p> <p>1.1 Formazione delle operatrici sociali</p> <p>1.2 Sostegno durante il ricovero ospedaliero di 150 nuclei madre-bambino ad alto rischio</p> <p>1.3 Assistenza domiciliare a 75 nuclei madre-bambino, durante il primo anno di vita del bambino, da parte di un gruppo di 10 operatrici sociali</p>	<p><b>Indicatori</b></p> <p>1.1</p> <p>(a) numero di operatrici formate</p> <p>(b) numero di ore dedicate alla formazione d'aula</p> <p>(c) aumento del grado di conoscenza del progetto</p> <p>(d) aumento del grado di autostima e delle singole capacità</p> <p>(e) aumento delle conoscenze utili per il progetto</p> <p>(f) livello di soddisfazione delle operatrici</p> <p>1.2</p> <p>(a) numero di madri contattate</p> <p>(b) numero di madri che hanno accettato</p> <p>(c) numero di nuclei madre-figlio sostenuti durante il ricovero ospedaliero</p> <p>(d) livello di soddisfazione degli utenti</p> <p>1.3</p> <p>(a) numero di donne contattate</p> <p>(b) numero di nuclei madre-figlio che hanno beneficiato dell'assistenza domiciliare</p> <p>(c) percentuale di assistenze domiciliari condotte a termine per l'intero anno di vita del bambino</p> <p>(d) percentuale media di visite domiciliari erogate per ogni nucleo madre-bambino in rapporto a quelle pianificate</p> <p>(e) livello di soddisfazione degli utenti</p>



## Metodi e Tecniche (segue)

Prodotti	Indicatori
1.4 Supervisione delle operatrici sociali	1.4 (a) numero di incontri (b) numero delle operatrici coinvolte (c) numero presenze per incontro (d) acquisizione atteggiamenti e comportamenti professionali adeguati (e) livello di soddisfazione delle operatrici
Per l'obiettivo n. 2	
2.1 Costituzione di una rete integrata tra i servizi sociosanitari del territorio capace di garantire un'azione continuativa e di qualità con il gruppo target (servizi Asl: salute mentale, tossicodipendenze, materno-infantile; servizi sociali circoscrizionali; ospedali)	2.1 (a) numero di operatori coinvolti (b) numero di incontri (c) numero di servizi interessati (d) accordi di programma realizzati tra i servizi dei territori interessati (e) progettazione e realizzazione di modalità d'accesso facilitato ai servizi per il gruppo target (f) progettazione e realizzazione di modalità integrate di presa in carico (g) numero di contatti dell'utente con i servizi sociosanitari e di prestazioni ricevute (ad esempio visite pediatriche, colloqui con assistenti sociali e/o psicologi ecc.)
2.2 Preparazione delle madri per migliorare la loro percezione e l'accesso ai servizi (informazioni fornite nel corso dell'intervento ospedaliero e domiciliare)	2.2 (a) numero e tipologia di informazioni fornite alle madri

Nell'intervento presentato si è scelto di intervenire in situazioni ad alto rischio bio-psicosociale, in cui è presente la combinazione di due fattori: uno stato di privazione socioeconomica del genitore associato a uno stato di privazione di altro tipo (tossicodipendenza, depressione o altra patologia psichiatrica, privazione socioambientale, assenza di un partner genitoriale, minore età, assenza o totale precarietà di lavoro) e/o ad uno stato di patologia del figlio (prematuro, basso peso alla nascita, patologia neonatale).

Come si può vedere, la griglia, finalizzata a promuovere la salute nella popolazione infantile ad alto rischio, parte dalla formulazione di obiettivi specifici che enunciano la scelta operata per contribuire all'obiettivo generale. Hanno valore funzionale, ma allo stesso tempo mostrano quali siano i cambiamenti che si vogliono determinare a beneficio dei destinatari. Alla base vi è l'ipotesi che senza questi cambiamenti indotti il bambino rimanga esposto al rischio di disagio biologico, sociale e psicologico. Le alternative individuate dai progettisti per raggiungere i due obiettivi specifici sono segnalate nei prodotti, i quali hanno carattere tangibile e strategico, e saranno realizzati attraverso le attività del progetto.

Non sempre può risultare chiara la differenza tra un obiettivo specifico e un prodotto. A grandi linee, nello schema qui impiegato, ciò che li distingue è il fatto che, mentre per i prodotti il progetto può dare certe garanzie in quanto appartengono a una sfera che il management può controllare, gli obiettivi, che espongono la situazione che si vuole determinare grazie al progetto, sono soggetti a molteplici variabili esterne sulle quali la sua capacità di influenza è limitata. Anche per questo, gli obiettivi devono essere definiti il più possibile in maniera realistica, precisa e verificabile.

Quello che viene esposto nella griglia è un itinerario di previsioni ordinate secondo uno schema lineare di causa-effetto nel senso che ogni "pezzo" è funzionale a quello dell'ordine superiore: attività - prodotti - obiettivi specifici - obiettivo generale. Tutti insieme concorrono alla finalità ultima dell'intervento: promuovere la salute del bambino a rischio. L'esame delle concatenazioni logiche è importante per osservare tutti gli elementi progettuali e la struttura complessiva avendo sempre come riferimento gli obiettivi dell'intervento.

Si è cercato di impostare gli obiettivi mettendo sempre in primo

piano i destinatari del progetto e i benefici duraturi di cui si spera possano godere. Nel caso in questione si mantengono però due punti di vista: quello che privilegia il beneficiario/destinatari ("relazione madre-figlio", "nucleo familiare a utilizzare le risorse") e un altro, in cui il soggetto sono le istituzioni che realizzano il progetto ("favorire la relazione", "aiutare il nucleo familiare"). La questione non è meramente terminologica, ma di approccio. Si concepisce un progetto sempre per migliorare le condizioni di vita di qualcuno: gli obiettivi dovranno quindi essere orientati alle persone e ai cambiamenti desiderati. Per questo motivo, un aspetto fondamentale del progetto non appare nella scheda come obiettivo: l'integrazione e il coordinamento tra gli operatori dei servizi sociosanitari e dei presidi ospedalieri coinvolti nel progetto. Pur essendo un punto cruciale, questo traguardo ha valore strumentale, per cui viene subordinato agli obiettivi.

### 2. Il disegno di valutazione

Accanto agli obiettivi e ai prodotti sono collocati gli indicatori: la loro funzione è di stabilire dei parametri che consentano di misurare gli obiettivi e i prodotti per stimare il grado di raggiungimento degli uni e degli altri. Gli indicatori possono tuttavia servire anche a dettagliare maggiormente gli obiettivi perché evidentemente l'aumento dell'autostima della madre è sia una misura (indiretta) della relazione madre-figlio che una specificazione delle trasformazioni che il progetto vuole produrre. Pertanto, un indicatore può essere definito anche come la norma cui attenersi per raggiungere un obiettivo. Certamente gli indicatori hanno utilità se, e soltanto se, sono programmati gli strumenti di valutazione.

Per concludere, giova ricordare che il valore delle griglie risiede nella loro capacità di facilitare il lavoro di progettazione: non devono diventare delle gabbie costrittive, quasi che la progettazione debba incastrare gli elementi progettuali facendoli calzare con il formato prescritto. È, quindi, raccomandabile un certo grado di elasticità nell'utilizzo di questa strumentazione che, se utilizzata come stimolo, ha il pregio di facilitare il percorso di costruzione operativa dei progetti e la comprensione tra i diversi soggetti coinvolti.

# Dal primo triennio

## 1. La relazione descrittiva del progetto

La relazione descrittiva è uno strumento che può facilitare il percorso sia dal punto di vista elaborativo sia dal punto di vista dell'integrazione tra fase progettuale, fase di realizzazione e fase valutativa.

La tipologia proposta si fonda sul presupposto che la progettazione sia un intreccio di attività conoscitive, valutative, prefigurative.

### 1.1 Descrizione analitica del problema

La relazione inizia con una descrizione del problema che si vuole affrontare; si mettono a fuoco le caratteristiche del fenomeno utilizzando diversi riferimenti: ricerche, esperienze, dati, riflessioni. Non è necessario che sia predisposta una ricerca *ad hoc*, ma è importante descrivere uno scenario che mostri la consapevolezza degli aspetti essenziali del problema. La presenza di una documentazione dei servizi e delle organizzazioni coinvolte, gli incontri di progettazione preparatori alla stesura della relazione offrono opportunità per raccogliere materiali significativi.

La descrizione del problema viene svolta attraverso diversi punti di vista (sociale, psicologico, relazionale, economico ecc.) e alcuni dati che permettano di valutare quantitativamente l'incidenza del fenomeno. Ciò che conta è lo sviluppo di un'ipotesi progettuale che organizzi le informazioni.

Elementi critici dei progetti sono costituiti dalla presenza di asserzioni di principio disancorate da un'analisi oppure dall'esposizione di dati forse "impressionanti", ma che in mancanza di un criterio esplicativo sono poco utilizzabili.

### 1.2 Analisi del problema nel territorio

Si procede quindi dal generale al particolare, attraverso un'analisi del problema così come si presenta sul territorio.

Un nodo problematico frequente è l'analisi generica che non mette a fuoco la specificità di ogni situazione. L'impegno nell'analisi favorisce la rappresentazione concreta del problema e la prefigurazione di possibili cambiamenti, delle difficoltà e delle modalità scelte per affrontarle.

In questo punto si descrive il problema così come si è evoluto nel tempo, i soggetti coinvolti nella situazione, cosa è stato fatto finora per affrontare il fenomeno, quali ostacoli siano stati incontrati, quali risorse siano presenti.

In questo modo si procede a evidenziare un'ipotesi interpretativa del problema.

Nella realizzazione di questi primi due passi è anche utile indicare la metodologia seguita nella descrizione: citare le fonti, distinguere tra fonti esperienziali, bibliografiche...

### 1.3 Soggetti coinvolti

I soggetti da coinvolgere sono tutti coloro che partecipano all'intervento progettuale e che sono parte del problema (bambini, genitori, operatori, istituzioni ecc.). L'impegno è quello di descrivere le tipologie dei diversi soggetti, con le caratteristiche di ciascuno.

Un elemento critico frequente è rappresentato dalla centratura solo sui diretti destinatari e dalla loro sommaria descrizione, mentre è importante delineare le posizioni e le funzioni dei diversi soggetti per poterli considerare anche come risorse.

### 1.4 Obiettivi generali

Si tratta di descrivere, alla luce dell'analisi compiuta, gli obiettivi che s'intendono realizzare. È quindi necessario delineare un'ipotesi generale d'intervento e prefigurare la capacità di ricaduta sulla comunità territoriale.

Quanto più si riesce a descrivere con concretezza gli obiettivi, tanto più è possibile condividere l'orientamento del progetto tra i soggetti coinvolti e, successivamente, verificare ciò che accade.

### 1.5 Ipotesi progettuale

Questo punto è centrato sull'individuazione dell'oggetto di lavoro, ossia la definizione di quella parte del problema su cui si ritiene prioritario intervenire con il progetto. L'impegno è di descrivere in modo concreto una parte specifica del problema, individuare obiettivi specifici, priorità e percorsi operativi. Si passa quindi a declinare in obiettivi specifici le finalità generali individuate precedentemente, a definire delle priorità, a prefigurare dei percorsi operativi per ciascuno.

In questo punto è anche rilevante descrivere la modalità con cui si individuano le persone concrete da coinvolgere nel progetto, le modalità di contatto, le strategie di coinvolgimento, prevedendo gli ostacoli e le modalità per fronteggiarli. Devono essere, anche, descritte le forme di pubblicità dell'intervento; gli spazi di partecipazione dei diversi soggetti alla definizione degli obiettivi e delle modalità di realizzazione; le modalità con cui s'intende far fronte agli imprevisti e alle difficoltà; gli spazi per la valutazione della soddisfazione dei partecipanti e dei risultati, nonché per la ridefinizione del percorso.

### 1.6 Azioni

In questo capitolo viene descritto innanzitutto il risultato atteso, cioè il cambiamento che ci si aspetta possa intervenire – in un tempo determinato – attraverso le attività progettate. Si propongono, quindi, le attività che si intendono realizzare per conseguire i risultati, descrivendo in modo accurato l'organizzazione, le metodologie, la frequenza degli interventi, gli indicatori per la valutazione, i tempi per ciascuna fase delle attività.

Un punto strategico è costituito dalla presentazione delle risorse umane che saranno impegnate: le professionalità e le esperienze che si intendono coinvolgere, le tipologie di rapporti che si instaurano con gli operatori dal punto di vista contrattuale, il livello delle responsabilità, le modalità per l'integrazione. Si specifica la metodologia d'individuazione e reperimento degli operatori nonché le strategie per la "manutenzione" delle risorse umane (formazione, supervisione, lavoro in *équipe*).

Una nota significativa è rappresentata dalla previsione e quantificazione di attività degli operatori non solo dirette (*front office*) con l'utenza, ma anche di preparazione, valutazione ecc. (*back office*).

Si descrivono, poi, le risorse strutturali, strumentali ed economiche di cui il progetto intende avvalersi, connesse al piano economico. Particolare attenzione è data anche al monitoraggio e alla valutazione, e alla relativa documentazione prevista (cartelle sociali, diario di bordo, schede di monitoraggio ecc.).

### 1.7 Piano economico

Il piano economico deve avere previsione triennale e scansione annuale e si devono individuare le tipologie di voci, il valore, il cofinanziamento, il finanziamento richiesto.

È importante che emergano le connessioni tra azioni, attività, risorse da impiegare e costi; devono essere indicati anche i livelli di flessibilità necessari nelle ipotesi di riorientamento delle attività che emergessero attraverso la valutazione.

Il punto critico è costituito dai vincoli posti dal committente.

I costi delle risorse umane sono relativi a: progettazione, coordinamento, gestione operativa, gestione amministrativa, manutenzione del progetto (formazione, monitoraggio, valutazione). Un ulteriore punto critico si verifica quando non viene riconosciuto il lavoro di *back office*.

I costi delle risorse strutturali sono relativi a: sedi, vigilanza, pulizia, spese di funzionamento; quelli delle risorse strumentali e tecnologiche sono relativi all'acquisto o noleggio di attrezzature, alla loro installazione e manutenzione.

Infine, i costi di gestione sono riferibili a trasporti, materiali di consumo, utenze, assicurazioni.

# Bibliografia

- **Ariès P.**, *Padri e figli nell'Europa medievale e moderna*, Bari, Laterza, 1981.
- **Associazione Il melograno**, *Progetto raggiungere gli irraggiungibili*, Comune di Roma, Assessorato alle politiche per la città delle bambine e dei bambini, [1998].
- **Bianco A. e Condorelli P.**, *Guida ai patti territoriali*, Rimini, Maggioli, 1999.
- **Bruti Liberati E.**, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1996.
- *Carta delle città educative di Barcellona*, 1991
- **Castiello F.**, *Il nuovo modello di azione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1996.
- **Clarich M.**, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.
- Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.
- Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **Civitaresi M. S.**, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1997.
- **Colleoni M.**, *Quale organizzazione per lavorare con gli adolescenti*, in «Animazione sociale», A. 24, n. 4 (apr. 1994), p. 48-56.
- **Commissione delle Comunità Europee**, *Manual for project cycle management*, Bruxelles, Commissione delle Comunità Europee, 1993.
- **D'Angella F. e Orsenigo A.** (a cura di), *La progettazione sociale*, Torino, EGA, 1999.
- **D'Angella F. et al.**, *La progettazione sociale/4. Quattro passaggi critici nella progettazione*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 11 (nov. 1999), p. 35-70.
- *Discussione sul "Logical framework"*, in «Forum Valutazione», 1991, n. 2, p. 51-100.
- **Folgheraiter F.**, *L'operatore sociale al tempo del welfare mix*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 8/9 (ag./sett. 1999), p. 18-28.
- **Gruppo Abele**, *L'intervento di rete. Concetti e linee d'azione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1995.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].
- Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.
- Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97)*, Anni 1997-1999, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Leone L. e Prezza M.**, *Costruire e valutare i progetti nel sociale. Manuale operativo per chi lavora su progetti in campo sanitario, sociale, educativo e culturale*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- **Maggian R.**, *I servizi socio assistenziali*, Roma, NIS, 1990.
- **Maggian R. e Menichetti G.**, *La gestione dei servizi sociali*, Roma, Carocci, 1988.
- **Maurizio R.**, *La progettazione*, in «Servizi sociali», 1993, n. 5, p. 41-49.
- **Mazzoli G.**, *Il futuro del welfare: una rete tra famiglie e servizi*, in «La famiglia», A. 33, n. 195 (magg./giugno 1999), p. 34-50.
- **Motta M. e Mondini F.**, *Progettare l'assistenza*, Roma, Carocci, 1994.
- **Olivetti Manoukian F.**, *Quattro premesse del buon progettare*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 5 (dic. 1999), p. 30-34.
- **Orsenigo A.**, *La costruzione dell'oggetto di lavoro e il modo di trattarlo nella progettazione*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 11 (nov. 1999), p. 43-56.
- L'integrazione tra progetti*, in «Animazione sociale», A. 28, n. 4 (aprile 1998), p. 43-57.
- **Pozzobon G.** (a cura di), *Il percorso di progettazione*, sussidio n. 2, Progetto Adolescenti 1992, Ministero dell'Interno.
- *Pragmatica della comunicazione umana. Studio dei modelli interattivi, delle patologie e dei paradossi*, Roma, Astrolabio, 1971.
- **Regoliosi L.** (a cura di), *Un percorso di formazione e ricerca per i centri di aggregazione giovanile*, in «Formazione e servizi», 1988, quaderno n. 12, Provincia di Brescia, Assessorato ai servizi sociali.
- **Tarchini W. e Noris M.**, *L'integrazione organizzativa nella progettualità sociale: formare operatori eterogenei*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 5 (dic. 1999), p. 47-54.
- **Trevisan C.**, *Metodologia del lavoro sociale per progetti* in «Servizi sociali», 1991, n. 4, p. 44-66.
- **Watzlawick P. et al.**, *Change. Sulla formazione e la soluzione dei problemi*, Roma, Astrolabio, 1974.
- **Zerboni N.**, *Patti territoriali e contratti d'area*, Milano, Il Sole 24 ore, 1999.

# Esperienze (da Regioni, ambiti, città)

## 1. VivaVoce: grande fatica, ma nuovo vigore

Chi parla: un rappresentante della Regione

La mobilitazione che si è creata attorno alla costruzione dei progetti; l'intensificarsi, spesso con tempi molto serrati a causa della pressione delle scadenze, di incontri e discussioni; il dibattito, anche acceso, che in molti casi si è prodotto per ripartire le risorse; la necessità di trovare forme di aggregazione che permettessero di realizzare interventi complessi, rinunciando in alcuni casi a insidiose aspirazioni di protagonismo e a vecchie tentazioni di campanilismo: tutto questo ha certamente comportato grande fatica, ma nello stesso tempo ha prodotto anche nuovo vigore, ha ridato impulso, vivacità e interesse a temi e scelte che da tempo sembravano relegate nel fondo dell'agenda politica degli enti locali dove, faticosamente, si cercava di salvaguardare il livello dei servizi esistente, senza poter dare spazio a una nuova progettualità.

La posizione di residualità di cui soffrivano le politiche per l'infanzia generava a sua volta senso di frustrazione o, viceversa, spinte polemiche e velleitarie tra gli operatori, compressi tra il costante richiamo al contenimento dei costi, da una parte, e all'incremento della qualità, dall'altra, in un clima che peraltro riservava pochissima attenzione a quei servizi, al di là di poche parole d'ordine, sempre le stesse.

La progettazione per l'attuazione della legge 285/97 ha messo a disposizione risorse nuove e ha così riportato all'attenzione il tema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, lo ha posto al centro di un dibattito molto intenso, ha restituito dignità e il senso di poter contare ad amministratori e operatori che avevano vissuto un faticoso tempo di scarso riconoscimento e di scarsa visibilità.

Questa recuperata fiducia è di per sé un valore, che avrà degli effetti; è una risorsa aggiuntiva per la realizzazione dei progetti; è già un risultato, poiché immette nuova energia nelle attività ordinarie.

Può sembrare scontato ribadire che nella definizione e nella costruzione dei progetti della legge 285/97 è fondamentale privilegiare il criterio dell'efficacia, intesa come impatto effettivo che gli interventi possono avere sulla qualità della vita dei bambini, e di tutti, provocando cambiamenti reali e duraturi; forse meno consueta è la determinazione di distinguere tra interventi che si configurano come mera erogazione di prestazioni, e che quindi, una volta terminati, lasciano dietro di sé scatoloni vuoti e, forse, qualche utente soddisfatto, e interventi che promuovono, sostengono e consolidano la relazionalità – soprattutto quella minuta, quotidiana – e possono chiudersi perché lasciano davanti a sé nuovi gruppi di persone, l'inizio di una nuova storia, il piacere dell'appartenenza, maggiore sensibilità e capacità di risposta, capacità progettuali e operative da usare nelle diverse situazioni che via via si incontrano. I servizi sono una ricchezza; moltiplicarli può diventare un impoverimento, e non solo a causa dei costi.

Il criterio dell'efficacia, come sopra inteso, costituisce inoltre un riferimento per quanto concerne le scelte relative al riparto del budget, senza dimenticare tuttavia l'opportunità di dotare di servizi di base quelle realtà territoriali che ne risultano prive.

## 2. Schede e materiali

### 2.1 Le indicazioni delle Regioni nel primo triennio per la stesura dei progetti

Tutte le Regioni hanno ritenuto di dover fornire delle indicazioni sull'articolazione dei progetti da approvare con i piani territoriali d'intervento. Alcune, in particolare, hanno voluto sottolineare prioritariamente le caratteristiche a cui i progetti dovevano essere improntati, quali ad esempio:

- produrre cambiamenti positivi, significativi e permanenti nella condizione di vita dell'infanzia e dell'adolescenza nel territorio di riferimento;
  - modificare il modo di operare dei servizi e utilizzare al meglio le risorse già esistenti adeguandole agli obiettivi del piano e del progetto;
  - integrare i nuovi servizi e interventi con quelli già esistenti e porli in continuità;
  - costruire una rete permanente e integrata di risorse, di servizi e opportunità in modo da garantire la continuità e la stabilità necessarie agli interventi.
- In alcuni casi sono stati richiamati dei "passaggi metodologici":
- fase preparatoria: definizione soggetti coinvolti, tempi previsti per la fase specifica, modalità e procedure, confronto e integrazione in sede di ambito; definizione obiettivi concordati e condivisi, congruenti con finalità e obiettivi triennali del piano;
  - fase progettuale: funzioni, ruoli e modalità d'intervento dei soggetti coinvolti, attività e aree d'intervento, tempi di realizzo, piano di finanziamento e recepimento del progetto nel piano;
  - fase di realizzazione: attuazione degli interventi e delle azioni, valutazione *in itinere* e finale, riprogettazione delle fasi successive.
- Con riguardo ai contenuti e all'articolazione delle proposte progettuali, seppur con diversi livelli di approfondimento che hanno previsto anche la predisposizione di schede sintetiche per la presentazione dei progetti in sede di ambito e di Regione, è stata per lo più richiesta l'indicazione dei seguenti elementi:
- denominazione del progetto, con indicazione della tipologia d'intervento riferita agli articoli della legge e durata complessiva;
  - indicazione dell'ente locale responsabile della realizzazione del progetto a cui erogare i fondi;
  - raggio di azione del progetto: ambito, subambito, circoscrizione, frazione, quartiere ecc.;
  - rilevazione e analisi dei bisogni per i quali si intende intervenire;
  - definizione dei destinatari dell'intervento;
  - finalità del progetto, descrizione dei servizi, degli interventi e delle attività previste, con indicazione dell'obiettivo di piano a cui il progetto è riconducibile;
  - durata e modalità di erogazione dei servizi e degli interventi, tempi e orari di funzionamento;
  - indicazione dei servizi e degli interventi già esistenti con i quali il progetto intende integrarsi;
  - operatori necessari per numero, profilo professionale, tempi d'impiego, prevedendo la valorizzazione e la piena utilizzazione di quelli già attivi nei servizi nonché le modalità per l'acquisizione delle figure professionali mancanti;
  - indicazione dei servizi e degli interventi che si intendono eventualmente affidare a realtà private, nel rispetto delle norme esistenti e di una metodologia operativa che realizzi un'effettiva integrazione tra servizi pubblici e privati;
  - strutture, attrezzature e beni strumentali utilizzati o da reperire;
  - analisi dei costi e piano finanziario annuale e pluriennale, suddiviso per voci di spesa e relativa copertura finanziaria, con indicazione delle diverse quote parte a carico della legge 285/97, di fondi propri degli enti coinvolti, della Regione, di altre fonti nazionali o europee;
  - il piano finanziario deve corrispondere a criteri di qualificazione e contenimento della spesa, piena attivazione e ottimizzazione delle risorse già esistenti.
- Infine, alcune Regioni hanno richiamato l'attenzione su azioni strategiche trasversali a tutto il progetto, quali:
- azioni formative d'ingresso e di supporto;
  - azioni di documentazione e di divulgazione dei risultati delle attività;
  - azioni di coordinamento tecnico e organizzativo;
  - definizione del piano di valutazione del progetto, con modalità di verifica e monitoraggio, indicatori di processo e di risultato.

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. Abc: l'attenzione ai diritti dei bambini e dei ragazzi

La prima attuazione della legge 285/97 ha visto, a livello generale, una scarsa messa in opera dei contenuti dell'articolo 7, strettamente legati alla pratica dei diritti dei bambini e dei ragazzi. In moltissimi casi è stato detto e scritto che ciò accade in quanto i diritti si considerano trasversali a tutti i temi. Questa affermazione è sicuramente vera, ma rendere solo trasversali i diritti significa nella maggior parte dei casi far perdere loro visibilità.

Sono passati quasi dieci anni dalla ratifica della *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo* (resa esecutiva in Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176). La Convenzione è uno strumento pragmatico, che si presta a essere utilizzato. Ciascun servizio per l'infanzia e l'adolescenza, se realizzato con un minimo di qualità, risponde sicuramente a questa o a quell'area della Convenzione, ma un'evoluzione matura dell'attenzione ai diritti dei bambini può essere oggi quella di usare i diritti espressi nella Convenzione come obiettivi progettuali, declinandoli in azioni, con tempi definiti e modalità di verifica.

D'altro canto lo stesso titolo della legge 285/97, *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* è un invito sufficientemente chiaro.

## 2. Le trappole: i "progettifici", metodo e risultati, le "reti" virtuali

La fase progettuale è centrale nel percorso di attuazione della legge 285/97. È da questo nucleo di idee che poi emergono, e si declinano gradualmente, le varie azioni territoriali e, soprattutto, le dinamiche organizzative che ad esse si accompagnano.

I progetti sono in qualche modo una fotografia della situazione, e danno la misura e la cifra del modo in cui chi li scrive percepisce la situazione e intende relazionarsi con essa. Dai progetti emerge il "punto di vista" dal quale si guarda il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. È un po' il concetto che i quadri di Magritte – questa non è una pipa, questa non è una mela – veicolano.

Per queste ragioni, i progetti sono particolarmente soggetti a errori e a passi falsi.

### 2.1 I "progettifici"

Esiste ormai una consolidata abitudine a progettare. Corsi di formazione, *checklist*, schemi di flusso, approccio *bottom-up*, valore aggiunto ed effetto moltiplicatore sono il pane quotidiano di molti nel mondo del sociale. A fronte di un crescente aumento, sicuramente positivo, della competenza progettuale di enti, istituzioni e terzo settore, si affianca però un'abitudine a considerare i progetti prima di tutto un esercizio di forma, nel quale ogni tassello deve andare al suo posto, in un quadro organico e coerente all'interno dello stesso progetto. Raramente nei progetti si ammette l'esistenza dell'imperfezione, della sorpresa, dell'errore. Non va tralasciato il fatto che sia le scienze fisiche che quelle psicologiche sono pervenute alla consapevolezza che all'interno di ciascun sistema organizzato di linguaggio, sia esso matematico, linguistico o psicologico, non è mai dimostrabile la coerenza del sistema stesso. In questo caso, ci si deve sempre riferire a un livello "meta", di come vengono posti gli assiomi costituenti il sistema. Del resto, riflettendo sull'analogia tra progetto e "fotografia", è evidente che se fotografiamo la realtà secondo un nostro modo di vedere gli assiomi del progetto, non è detto che tale rappresentazione sia per forza aderente alla realtà stessa. Lo dimostra in gran parte anche la televisione, con la sua programmazione.

Se ciò che conta è solo la coerenza interna al progetto, per forza ne consegue che a determinati obiettivi conseguano determinate azioni, in determinati tempi certi e con indicatori assolutamente definiti. Si finisce, così, con l'ingabbiare le energie di cui invece il progetto voleva farsi veicolo.

Un semplice esempio. Se non viene effettuata una seria analisi, con gli strumenti della ricerca sociale, sui bisogni dei bambini e dei ragazzi, in sede progettuale ciascuno potrà portare i propri punti di vista, la propria percezione o quella dell'organizzazione che rappresenta, senza che sia possibile determinare metodi comuni. L'esperienza della coprogettazione fra soggetti diversi dimostra come il più delle volte ci si assesti su un "massimo comun divisore" (in genere bassissimo), l'unione sommativa delle visioni di tutti, per non scontentare nessuno, e come da tale base parta poi la progettazione vera e propria. Ma la realtà vera, quella dei bambini iperorganizzati e multistimolati, degli adolescenti che girano le città facendo talvolta paura alla società per la quale altro non sono se non un problema da affrontare (prevenzione AIDS, educatori a ogni angolo di strada, centri di attività altrimenti si annoiano), che alla sera scambiano le *soap* statunitensi o i cartoni giapponesi per ciò per cui vale la pena emozionarsi, questa realtà non si ritrova quasi mai nei progetti così ben costruiti e così lineari internamente.

Qui sta la trappola: scambiare la competenza con l'esercizio di forma e, soprattutto, nel non considerare che ogni progetto, al di là delle sopravvalutate "verifiche *in itinere*" ha la necessità, per essere verosimile, di ammettere zone d'ombra, imprecisioni, dubbi, soprattutto se si orienta, come i progetti relativi alla legge 285/97, verso la ricerca di migliori condizioni di vita per l'infanzia e l'adolescenza. In questo caso, di nuovo, la *Convenzione Onu sui diritti del fanciullo* può aiutare a restringere il campo delle domande, sia per censire i bisogni sia per dare loro risposta.

### 2.2 Il rapporto fra il metodo e l'attenzione ai risultati

La legge 285/97 è una legge per i bambini e i ragazzi. Il suo obiettivo principale è quello di dare loro maggiori opportunità. Nel corso del primo triennio della sua attuazione spesso è stato rilevato come essa abbia dato vita a processi innovativi fra organizzazioni e territorio, anche nell'ottica del nuovo orizzonte della *welfare community*. Ciò è sicuramente vero, ed è anche molto importante. La legge 285/97 è, in quanto tale, anche uno strumento educativo che fa scuola: dalle esperienze di incontro da lei scaturite sono nate altre esperienze e sono state esportate modalità di lavoro in rete.

Ma questo va considerato solo per quello che è, cioè un valore aggiunto. Non si può scambiare questo importante risultato con "il" risultato. Gli *outputs* della legge sono e devono rimanere le azioni per i bambini e i ragazzi, quelle che si vedono e che si toccano, altrimenti si sarà posto mano al sistema, ma alla fine le azioni concrete non saranno percepibili.

### 2.3 Le reti virtuali

Viviamo in un mondo dove il termine rete è inflazionato. La rete, il fare rete, l'essere in rete è assunto come valore assoluto. I progetti non possono che essere in rete. Tale atteggiamento può trasformarsi però da positiva tensione a trappola ed equivoco di fondo.

Modi di stare in rete ce ne sono tanti: si può collaborare su azioni concrete, si può condividere una visione del mondo e dei suoi problemi, ci si può incontrare strada facendo e decidere di procedere per un tratto insieme. Ma la rete, nell'accezione posta dall'articolo 2 della legge 285/97, è innanzitutto una rete funzionale. È il territorio che deve definire il piano, perché il presupposto è che a tale livello si conoscano meglio i bisogni dei bambini e dei ragazzi. Il problema dei vari soggetti diviene allora quello di connettere esperienze, di



condividere risorse e di provare a strutturare modalità di intervento tra di loro coerenti, nell'ottica del sistema formativo integrato. La rete per la rete non è utile a questo processo. I "progetti 285" dovrebbero infatti essere esternamente in rete con le opportunità offerte da altri ambiti (le politiche locali per l'infanzia e l'adolescenza, le altre leggi), ma internamente devono porsi il problema di mettere a sistema le risorse del territorio.

In questo senso la rete è uno degli esiti dei progetti, un orizzonte da perseguire, sino al livello più piccolo, dove si possono trovare risposte adeguate a bisogni reali. Altrimenti, se rimane sulla carta, assunta come valore assoluto e non come strumento/obiettivo, la rete rimane virtuale, che non vuol dire non vera, ma, peggio, che emula la realtà.

I bambini e i ragazzi continuano a muoversi in altre faccende, scartando noi adulti sempre troppo impegnati a inserirli in questo o quel modello di lettura.

### 3. Piccoli passi: reti, finalmente, con e per i bambini e i ragazzi

Un obiettivo realistico che i progetti della legge 285/97 possono porsi è quello di favorire e stimolare l'emergere sul territorio, il più locale possibile, di reti di risorse, di soggetti e di organizzazioni, alle quali fornire strumenti, e anche fondi, per migliorare le opportunità per i bambini e i ragazzi. In tali dinamiche, prevedendo anche forme di facilitazione e di sostegno, è possibile inserire le ragazze e i ragazzi adolescenti, coinvolgendoli nella gestione delle attività, proponendo loro di essere parte dei processi attuativi, riconoscendone la capacità di essere partecipi.

Ciascun "progetto legge 285/97" dovrebbe porsi l'ambizione, al di là delle emergenze che sono reali e talora drammatiche, di realizzare almeno una di queste attività, sino a essere riconosciuta e fatta propria come proposta valida e intrigante dal maggior numero di bambini e ragazzi.

### 4. Il re è nudo: gli stereotipi sui bambini e sui ragazzi

Sempre in riferimento agli assiomi sulla base dei quali si progetta, può essere utile sforzarsi di metterli a nudo, di verbalizzarli nelle

premesse. Tra questi, grande parte hanno le convinzioni stereotipate sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

La generalizzazione in questo caso è d'obbligo, con tutti gli errori che essa comporta (ad esempio confondere il gruppo di bambini e di ragazzi cui si rivolge l'attenzione con "tutti" i bambini e i ragazzi), ma fatta questa precisazione qualcosa si può comunque dire. Non è un mistero, infatti, che ci siano alcuni stereotipi dominanti da cui scaturiscono molte delle convinzioni che sono a premessa delle progettazioni. Ciascun gruppo, o singolo partecipante, che si trova a progettare può sforzarsi di verbalizzare – e quindi può confrontare – i propri:

- i bambini sono innocenti e buoni, è la società che li fa crescere male;
- i ragazzi adolescenti sono sempre in crisi e quindi generalmente inaffidabili, quando non costituiscono un problema sociale;
- la città deve essere resa sicura per i bambini perché è pericolosa;
- la scuola non funziona, gli insegnanti non sono capaci;
- la famiglia non funziona, i genitori non sono capaci;
- avanti con le generalizzazioni.

### 5. Lo spazio e il tempo: la virtualità progettuale

Come già descritto in precedenza, la realtà, da affrontare con risultati da conseguire, descritta nei progetti, può essere anche sensibilmente diversa da quella dove vivono i bambini e i ragazzi. La realtà dei progetti è spesso fatta di attese di risultati in tempi brevi e dell'assoluto disinteresse per la maturazione e l'evoluzione dei processi "fra i grandi" che fanno spesso da cornice alla legge. Puntare invece alla localizzazione dei risultati nel tempo e nello spazio, oltre che nel modo, è utile per restare con i piedi per terra.

### 6. Fammi capire: l'analisi e la sintesi

Un progetto si può spiegare in poche parole, nei suoi tratti fondamentali. L'analisi articolata può seguire questa presentazione sintetica che, come uno *spot*, aiuta a fissare nella memoria il percorso da fare o l'obiettivo da raggiungere. Scrivere questa sintesi può essere utile più di mille articolazioni che dettano tutto.

# 7

## I finanziamenti

### CON LA LEGGE 285/97 IN EUROPA

Il comma 2 dell'articolo 13 della legge 285/97 recita: «Le somme stanziati per le finalità di cui alla presente legge possono essere utilizzate quale copertura della quota di finanziamento nazionale di programmi cofinanziati dall'Unione europea».

La recente riforma dei fondi strutturali dell'Unione europea ha modificato la programmazione precedente concentrando gli interventi rispetto alle iniziative comunitarie, agli obiettivi, ai temi, alle aree geografiche e all'entità dei finanziamenti.

L'operatività del comma 2 dell'articolo 13 della legge 285/97 sembra essere più praticabile facendo riferimento ai programmi comunitari che, direttamente o indirettamente, coinvolgono anche la popolazione minorile dell'Unione europea.

I programmi potenzialmente compatibili con le indicazioni della legge 285/97 sono molti; si propone una sintetica carrellata solo di alcuni, sperando che costituisca uno stimolo all'approfondimento e all'apertura di un orizzonte nuovo. È possibile reperire maggiori informazioni e documenti sul sito [www.europa.eu.int/comm/dg05](http://www.europa.eu.int/comm/dg05).

#### Iniziativa Daphne

Il programma Daphne (2000-2003) è un programma quadriennale di azioni comunitarie che sovvenziona misure preventive dirette a combattere la violenza nei confronti dei bambini, degli adolescenti e delle donne.

Gli obiettivi specifici che il programma Daphne sovvenziona nel corso della prima annualità sono:

- sostenere e promuovere la cooperazione tra le organizzazioni non governative (ONG) e altre organizzazioni, ivi comprese le autorità pubbliche attive nella lotta contro la violenza;
- sostenere azioni di sensibilizzazione dei cittadini alla violenza e alla prevenzione della violenza a danno di bambini, adolescenti e donne, comprese le vittime della tratta a scopo di sfruttamento.



### 7.1 Piano territoriale e risorse economiche: la messa in rete

Per sostenere l'applicazione della legge 285/97, con l'articolo 1 viene istituito il fondo nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che impegna consistenti risorse a carico del bilancio dello Stato. Per il triennio 1997/99 è stata stanziata una somma pari a 741 miliardi di lire e per gli anni successivi la legge è entrata a regime con finanziamenti annuali. Per l'anno 2000 la somma stanziata è di 329 miliardi e 300 milioni di lire.

La visione unitaria e integrata delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza che pervade la legge si concretizza con l'indicazione di indirizzi e strumenti finalizzati a realizzare un'effettiva integrazione e messa in rete con la pianificazione di tutte le competenze e le risorse esistenti, comprese quelle finanziarie.

Per pianificare e progettare in modo organico le azioni, gli interventi e i servizi, è dunque fondamentale considerare tutte le risorse disponibili, finalizzarle agli obiettivi del piano, prevedere un loro uso coordinato e integrato.

In particolare, l'istituzione di un fondo finalizzato a carico dello Stato costituisce un formidabile incentivo per le Regioni, gli enti locali e gli altri enti, impegnati a vario titolo sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, per mettere a disposizione della programmazione territoriale ulteriori risorse finanziarie.

La legge dà indirizzi molto precisi su questo aspetto. Stabilisce, infatti, che le Regioni, gli enti locali e gli altri enti che sottoscrivono gli accordi di programma possano integrare il fondo loro attribuito con proprie risorse aggiuntive. In queste risorse vanno considerate anche le risorse già impegnate, spesso in modo frammentato e settoriale e che, proprio per questo motivo, non producono i risultati auspicati per un miglioramento complessivo della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

La legge prevede inoltre che si possano attivare cofinanziamenti con progetti dell'Unione europea.

Si tratta, insomma, di mettere in rete, nel sistema della pianificazione territoriale, tutte le risorse finanziarie disponibili perché possano essere utilizzate nel modo più efficace ed efficiente possibile.

### 7.2 Il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: budget di ambito e criteri di riparto

I finanziamenti previsti dal fondo nazionale sono equamente ripartiti su tutto il territorio nazionale in base a criteri stabiliti dalla legge. Il 70% dei finanziamenti è attribuito alle Regioni e il 30% a 15 Comuni nei quali viene ritenuto particolarmente necessario un intervento per migliorare le condizioni di vita dell'infanzia e dell'adolescenza.

I criteri di riparto delle quote alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano e ai Comuni riservatari, sono costituiti da indicatori finalizzati a recuperare le disuguaglianze esistenti e a promuovere in tutto il Paese una diffusione omogenea, per quanto possibile, di servizi e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare, il 50% del fondo è ripartito sulla base della densità della popolazione minorile e l'altro 50% sulla base della carenza di strutture per la prima infanzia, del numero dei minori istituzionalizzati, della percentuale di dispersione scolastica, dell'indice di povertà e della percentuale dei minori coinvolti in attività criminose.



mento sessuale, di sfruttamento sessuale a fini commerciali e di altri abusi.

Gli interventi saranno sviluppati attorno a due obiettivi:

1. azioni transnazionali finalizzate alla creazione di reti pluridisciplinari, allo scambio di informazioni e di migliori pratiche, nonché alla cooperazione a livello comunitario;
2. azioni transnazionali finalizzate alla sensibilizzazione dei cittadini.

#### **Azioni preliminari per combattere e prevenire l'esclusione sociale**

L'invito riguardava proposte funzionali a preparare l'azione comunitaria di incentivazione alla cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'esclusione sociale. L'obiettivo è migliorare le conoscenze, sviluppare scambi di informazioni e prassi migliori, promuovere approcci innovativi e valutare esperienze nel campo della lotta all'esclusione sociale.

Rispetto ai contenuti degli interventi le proposte presentate devono assistere nel raggiungimento degli obiettivi definiti. Le azioni preliminari devono avere un indirizzo programmatico anziché riferirsi ad azioni specifiche volte a combattere direttamente l'esclusione. Lo scopo è, quindi, di sviluppare i mezzi con cui la comunità può adempiere nel modo più efficace all'obbligo di incentivare la cooperazione nella lotta all'esclusione sociale. Inoltre, nel rispetto del carattere orizzontale degli interventi europei, le azioni preliminari devono adottare un approccio integrato e pluridimensionale all'esclusione sociale, coinvolgendo un ventaglio più ampio possibile di soggetti interessati, tra cui in particolare le organizzazioni, le associazioni non governative e le parti sociali.

#### **Invito a presentare proposte per l'attuazione del programma d'azione proposto sulla lotta contro la discriminazione VP/2000/013**

Il programma d'azione sulla lotta contro la discriminazione (VP/2000/013) prevede azioni di scambio di informazioni e buone prassi nella lotta contro la discriminazione nel quadro dell'articolo 13 del trattato che istituisce la Comunità europea. La commis-

Come già sottolineato, è particolarmente importante lo stretto collegamento tra i finanziamenti e la pianificazione. Tale collegamento si concretizza già nella fase iniziale del processo di attuazione della legge da parte delle Regioni che, con un primo provvedimento, devono contestualmente definire gli indirizzi programmatici, gli ambiti territoriali e il riparto del *budget* finanziario a carico della quota del fondo nazionale.

Per il riparto del *budget*, la legge non stabilisce vincoli per le Regioni. Tuttavia, per essere in sintonia con la legge, queste devono stabilire criteri, parametri e indicatori finalizzati a promuovere una diffusione equilibrata dei servizi e degli interventi in tutto il territorio regionale. A questo fine, potrebbero essere presi in esame sia i criteri adottati a livello nazionale (popolazione minorile, carenze di strutture per l'infanzia, dispersione scolastica, minori coinvolti in attività criminose, indice di povertà) che altri parametri e indicatori più collegati alle caratteristiche specifiche del territorio come: presenza di zone montane; estensione territoriale e densità della popolazione minorile; incentivi per promuovere le associazioni tra i Comuni; affidamenti familiari e adozioni; famiglie monoparentali; presenza di bambini immigrati; ripartizione dei finanziamenti per le aree di intervento previste dalla legge.

Infine, è particolarmente importante il collegamento tra il primo piano triennale e il secondo. È opportuno perciò effettuare un'attenta verifica sullo stato di attuazione dei piani e dei progetti già avviati e decidere, in via preliminare, quante risorse finanziarie destinare per garantire la continuità degli interventi.

### **7.3 L'assegnazione teorica del finanziamento e la sua erogazione**

L'*iter* procedurale per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti è articolato in vari momenti e provvedimenti che possono essere riassunti in quattro fasi fondamentali.

Nella prima fase viene avviato il complesso *iter* della definizione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi con l'adozione, da parte della Regione, di un provvedimento che definisce contestualmente gli ambiti territoriali di intervento, gli indirizzi per la pianificazione e la progettazione territoriale e l'attribuzione del *budget* a carico del fondo nazionale e dei finanziamenti aggiuntivi regionali.

In questa fase si realizza un fatto molto importante: la determinazione "a monte" e non "a valle" dei finanziamenti, come avviene in molti casi quando si progettano gli interventi sociali. Spesso accade, infatti, che i progetti siano elaborati senza avere alcuna certezza sull'entità dei finanziamenti che saranno resi disponibili. Anzi, il più delle volte i progetti vengono finanziati con risorse molto al di sotto delle previsioni e delle richieste, con il risultato di rendere impraticabili gran parte degli interventi progettati.

Nella seconda fase si procede all'elaborazione e all'approvazione, da parte degli enti locali e degli altri enti pubblici coinvolti tramite gli accordi di programma, dei piani territoriali e dei progetti esecutivi. Nei piani e nei progetti sono quantificate le risorse finanziarie necessarie per realizzare gli interventi previsti e vengono precisate le varie fonti di finanziamento.

La terza fase comprende l'approvazione, da parte della Regione, dei piani e dei progetti con un provvedimento che contestualmente impegna i fondi sul bilancio

sione intende finanziare iniziative che contribuiscano allo sviluppo di politiche e prassi tendenti a combattere la discriminazione basate sulle origini razziali ed etniche, la religione e le convinzioni personali, l'handicap, l'età e gli orientamenti sessuali. I contenuti e le azioni dell'invito a presentare proposte non sono definite nel bando; si ritengono quindi finanziabili tutte quelle azioni finalizzate al perseguimento degli obiettivi definiti.

#### **Invito a presentare proposte sull'attività di analisi nel settore sociale VP/2000/006**

L'invito riguarda proposte di progetti relativi a determinati aspetti del settore sociale compresi fra i tre temi specifici indicati di seguito. Un'attenzione particolare è rivolta alla qualificazione dei gruppi pertinenti per ciascun ambito (donne, bambini, anziani, persone in cerca di occupazione, lavoratori anziani ecc.) per meglio precisare le categorie destinatarie delle analisi in questione. Qualità sociale:

- analisi dell'evoluzione delle condizioni di vita e delle politiche che ne perseguono il miglioramento (redditi ed effetti retributivi dei sistemi di protezione sociale, trasferimenti fra le generazioni ecc.);
  - evoluzioni socioeconomiche sui fattori che determinano la qualità (scelta degli stili di vita, sicurezza e criminalità, qualità dell'ambiente socioeconomico ecc.);
  - analisi dell'impatto degli sviluppi tecnologici, in particolare nel settore delle telecomunicazioni, sulle pratiche sociali, familiari e collettive.
- Sviluppi demografici:
- conseguenze dell'invecchiamento della popolazione sulle politiche sociali (sistemi pensionistici, offerta di lavoro, sistemi sanitari) e sull'evoluzione delle esigenze e dei comportamenti nel quadro di una "società per tutte le età" (compresi i gruppi più giovani e i bambini);
  - analisi dell'evoluzione della domanda sociale alla luce dell'evoluzione demografica e dell'evoluzione dei rapporti fra le generazioni e fra i sessi, interconnessioni fra la domanda sociale e le politiche familiari, individuazione di nuovi soggetti e categorie rilevanti (tutte le fasce d'età, compresi i

regionale ed eroga i finanziamenti agli enti locali responsabili dell'attuazione e della gestione dei progetti esecutivi.

Infine, la quarta fase è quella relativa alla liquidazione, all'emissione dei mandati di pagamento e all'accreditamento dei fondi agli enti locali da parte della Regione.

Per quanto riguarda i Comuni riservatari, i fondi sono attribuiti direttamente dallo Stato. Per la gestione dei fondi viene utilizzato un meccanismo diverso da quello previsto per le Regioni: i fondi, cioè, non sono trasferiti sui bilanci dei Comuni, ma gestiti direttamente dal sindaco in qualità di funzionario delegato dallo Stato.

#### **7.4 La verifica e il controllo sull'utilizzazione dei finanziamenti**

Per il controllo contabile sull'utilizzazione dei finanziamenti si applicano le norme generali sulla contabilità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Tuttavia, la legge 285/97 individua alcuni strumenti per la verifica e il controllo sull'attuazione degli interventi, l'impegno e la corretta utilizzazione dei finanziamenti.

In particolare, stabilisce che:

- le Regioni devono redigere un rapporto annuale, da inviare entro il 30 giugno di ciascun anno, al Ministro della solidarietà sociale, sullo stato di attuazione degli interventi e degli obiettivi conseguiti da parte delle Regioni;
- il Ministro per la solidarietà sociale trasmette una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dalla legge, tenuto conto dei rapporti inviati dalle Regioni;
- qualora le Regioni non provvedano a effettuare l'impegno contabile dei fondi attribuiti entro due anni dall'entrata in vigore della legge (20 settembre 1997), lo Stato richiede la restituzione dei fondi e, con decreto del Ministro della solidarietà sociale, sentita la conferenza Stato-Regioni, ridistribuisce i fondi alle Regioni stesse;
- il Dipartimento degli affari sociali attivi un servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico le cui modalità organizzative e di funzionamento sono contenute in un decreto della Ministra della solidarietà sociale del 2 dicembre 1997.

Il predetto decreto precisa che il monitoraggio della spesa è finalizzato a valutare l'effettivo conseguimento degli obiettivi e l'efficacia degli interventi in relazione ai singoli volumi di spesa per ambito territoriale e per singolo progetto, nonché la funzionalità amministrativa.

Il monitoraggio viene effettuato con verifiche e relazioni semestrali. Se da tali relazioni emergono disfunzioni procedurali e carenze nell'efficacia degli interventi, il Dipartimento per gli affari sociali promuove iniziative di consulenza e di assistenza tecnica.

In sostanza, da una lettura collegata dei due provvedimenti emerge che, prima di procedere a sanzionare le inadempienze (la restituzione dei fondi non impegnati), si attiva un monitoraggio per individuare le cause che le hanno determinate e che, qualora sia ritenuto utile, si fornisce la consulenza e l'assistenza tecnica necessarie a risolvere i problemi e le difficoltà che hanno provocato le carenze e le disfunzioni.

## Domattina i finanziamenti finiscono: che fare?



*Si immagini che, per un'emergenza nazionale, da domani mattina tutti i finanziamenti non considerati assolutamente prioritari vengano revocati, e che tra questi vi siano quelli relativi alla legge 285/97. È già capitato nel nostro Paese che, se c'era da tagliare dei fondi, la mannaia ricadeva su quelli a disposizione per i ragazzi. Nel frattempo sono state avviate esperienze, attività, centri gioco.*

*Si scelga una di queste attività, non una teorica, ma una prevista dal locale piano territoriale, e si provi a immaginare cosa accadrebbe in un simile frangente e come si possano comunque governare e portare a buon fine i processi innescati.*

*Buona fortuna! Non sarà facile, ma utile a capire come dare continuità e sviluppo a quanto iniziato. ☺*

bambini e gli anziani).

Società della conoscenza:

- accertamento dell'impatto dello sviluppo tecnologico sulle pratiche sociali, familiari e collettive, nonché sui fattori sociali che determinano i risultati economici, tenendo conto delle differenti dimensioni della società della conoscenza;
- analisi dell'incidenza delle evoluzioni tecnologiche, sociali, demografiche ed economiche sui mercati locali e settoriali dell'occupazione e sulle condizioni di lavoro e d'impiego, effetto eventuale delle strategie di mobilità.

### STOP – Programma annuale per il 2000

È un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini. Obiettivi:

- stimolare, sostenere e potenziare le reti e la cooperazione pratica (come lo scambio e la diffusione di informazioni ed esperienze) tra coloro che nei diversi Stati membri sono responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini;
- migliorare e adeguare la formazione e le competenze delle persone responsabili negli Stati membri, della lotta contro questa forma di criminalità.

Nell'ambito del programma STOP possono essere concessi finanziamenti per le seguenti azioni: formazione, programmi di scambio e di tirocinio, organizzazione di incontri e di seminari multidisciplinari, studi e ricerche, circolazione di informazioni.

### Programma Socrates

Il programma Socrates 2000 rappresenta il passaggio da Socrates I a Socrates II e sarà completamente operativo a partire dall'anno 2001.

Il programma contribuisce alla promozione in Europa della conoscenza mediante lo sviluppo della dimensione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, promuovendo l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, basato sulla formazione e sull'istruzione sia formale che informale (maggiori informazioni al sito [www.bdp.it](http://www.bdp.it)).

Viene così introdotta una metodologia innovativa, non più basata solo su controlli formali e burocratici, ma su una verifica dei problemi e delle difficoltà che emergono in fase di attuazione e sull'attivazione di un sostegno concreto per aiutare le Regioni e gli enti locali a risolverli.

In conclusione, qualora a livello regionale si ritenga di mettere in atto ulteriori strumenti di controllo, di verifica e di monitoraggio, si suggerisce di coordinare, integrare e mettere in rete tali strumenti con il sistema sopra descritto per evitare sovrapposizioni e duplicazioni che rischiano di creare appesantimenti burocratici e disorientamento negli enti locali con il rischio di vanificare e rendere inefficace tutto il sistema.



## 1. Criteri e definizione del budget su scala nazionale

Sono principalmente tre le idee culturali forti che hanno orientato la definizione e la ripartizione del fondo della legge 285/97 su base nazionale.

La prima idea è l'assunzione di criteri sociali, indirizzati all'individuazione di livelli di criticità della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, da affiancare ai criteri demografici per garantire finanziamenti maggiori alle zone più disagiate.

La seconda idea riguarda la scelta di destinare una quota di fondi (il 30%) a quindici aree metropolitane o, comunque, ad alta e particolare concentrazione urbana, in considerazione di una peculiarità della vita di bambini e ragazzi e della organizzazione dei servizi in quegli ambiti; una scelta culturale che, tra l'altro, sottolinea l'orizzonte possibile del welfare municipale.

Ma la triennialità dell'assegnazione del budget (terza idea) è stata la vera innovazione per l'area minori, perché ciò ha veramente consentito la programmazione di interventi a largo respiro e la sicurezza della continuità dei finanziamenti.

Quest'ultima condizione ha reso stabile la pianificazione territoriale; più problematici sono risultati i tempi di trasferimento effettivo delle risorse alle Regioni, avvenuto ad anno solare avanzato (giugno/luglio). Questo comporta che, di fatto, l'attuazione dei piani è a cavallo di un anno e che è pertanto comprensibile come negli anni 1998/99/2000 si siano attuati i progetti relativi al fondo 1997/98/99.

## 2. Criteri e definizione del budget su scala regionale

Il fondo assegnato dallo Stato in virtù dell'articolo 1 della legge 285/97, viene ripartito dalle Regioni sul proprio territorio. La legge ha previsto la possibilità di costituire un fondo regionale aggiuntivo a incremento delle risorse statali (articolo 2, comma 3). Solo sei Regioni hanno provveduto in questo senso; d'altra parte va tenuto presente che le Regioni operano già con fondi autonomi a favore dell'area, assicurando la rete dei servizi e degli interventi per i minori e le famiglie. Quasi tutte le Regioni hanno trattenuto la quota del 5% del fondo attribuita per attività di formazione e scambi interregionali (comma 2, articolo 2).

Per favorire l'orientamento futuro è opportuno rilevare che le Regioni hanno adottato criteri diversificati per la definizione del budget destinato agli ambiti d'intervento territoriali. Le amministrazioni regionali hanno tenuto conto dei criteri generali utilizzati a livello nazionale, contestualizzandoli in base al sistema locale; tra gli elementi importanti introdotti, i collegamenti con la programmazione regionale e la dimensione demografica del Comune di residenza (sono state privilegiate le piccole dimensioni o comunque favorito il riequilibrio territoriale). Alcune Regioni hanno ritenuto di non assegnare il budget per ambito, ma di erogare le quote spettanti a seguito della valutazione e dell'approvazione regionale dei piani territoriali d'intervento.

Le Regioni hanno impegnato le risorse della legge in un'ottica di riequilibrio dei servizi e degli interventi a partire dal fabbisogno territoriale noto. Questo sforzo di programmazione ad ampio respiro conferma la necessità di integrare sempre più le innovazioni generate dalla legge e la programmazione strategica regionale. Altrettanto importante è l'obiettivo, perseguito da molte Regioni, di dedicare attenzione ai territori deprivati o montani, considerando che la crescita del minore come persona e cittadino non può prescindere dal contesto geografico, sociale e culturale di appartenenza.

Nella definizione del budget economico su scala regionale sono fondamentali alcuni prerequisiti di base quali:

- le scelte di programmazione regionali che, con l'attribuzione dei fondi, orientano l'attuazione della legge, vincolandola fortemente in alcuni casi;
- la ricerca di criteri oggettivi che rendano di per sé ragione delle scelte attuate per la ripartizione del fondo;
- la disponibilità di dati aggiornati e di fonti di rilevazione attendibili a sostegno dei criteri di riparto prescelti.

Per il prossimo periodo sarà importante verificare le scelte finanziarie finora compiute, pur nella consapevolezza che nel primo triennio di attuazione della legge non è stato possibile incidere visibilmente sui processi sociali. Per una significativa programmazione finanziaria degli interventi va approfondita ulteriormente la conoscenza della condizione minorile e ciò deve stimolare le Regioni a rafforzare i sistemi di monitoraggio e a sviluppare flussi informativi più adeguati degli attuali.

## 3. Finanziamento: assegnazioni ed erogazioni

Le erogazioni concrete del finanziamento da parte delle Regioni sono, in linea di massima, per annualità sia perché seguono i tempi statali sia perché ciò consente di mantenere la verifica sull'andamento dell'attuazione dei progetti e dei relativi impegni finanziari.

Le modalità di liquidazione sono diversificate a livello regionale, così come gli enti destinatari. In sintesi, si possono ritrovare due linee di "pensiero amministrativo": la prima, orientata a rendere effettivo il tanto invocato decentramento, punta alla responsabilizzazione amministrativa dell'ente destinatario di contributo al fine di evitare i ritardi di finanziamento che spesso ostacolano l'attuazione dei progetti; la seconda, ritiene utile verificare costantemente l'andamento della spesa e prevede l'erogazione mediante acconti e saldi.

Nella logica triennale dei piani appare facilitante prevedere il rendiconto annuale delle spese, ma con la possibilità di gestire i finanziamenti nell'arco dei tre anni. Ovvero, compatibilmente con le normative regionali, le somme non spese dall'ente responsabile del progetto nell'annualità, possono essere considerate come anticipo dell'annualità successiva, con conguaglio finale a fine triennio; questo porterebbe a uno snellimento gestionale e, soprattutto, eviterebbe lo spreco di risorse in quanto gli enti non si sentirebbero costretti a liquidare obbligatoriamente le somme.

In merito alla determinazione dell'ammissibilità delle spese, si ripresentano due logiche differenti: alcune Regioni hanno indicato dei criteri di massima, lasciando ai singoli enti l'autovalutazione della congruità e della coerenza tra obiettivo da raggiungere e spesa da sostenere; altre hanno fissato dei "paletti" più rigidi. Il monitoraggio regionale attento all'andamento contabile potrà dare ulteriori elementi di valutazione di quale sia la modalità che riesce maggiormente a garantire il corretto uso delle risorse e, nel contempo, favorisca la competenza amministrativa e gestionale degli enti interessati.

Analogamente, infine, si coglie per le modalità di rendiconto delle spese sostenute. Alcune Regioni chiedono all'ente la sola autocertificazione sull'impegno annuale assunto; altre prevedono atti deliberativi, a volte corredati da fatture e pezze giustificative; altre ancora prevedono la verifica della documentazione intera solo per alcuni enti a campione. Nello spirito della legge, anche il rendiconto contabile andrebbe interpretato come occasione di valutazione comune tra i vari livelli istituzionali sull'andamento della gestione e non secondo logiche ispettive.

## 1. I finanziamenti per gli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza

Il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, è finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Per il triennio 1997/99 la legge stanziava 741 miliardi di lire (117 miliardi per l'anno 1997, 312 miliardi per il 1998 e 312 miliardi per il 1999).

Per gli anni successivi, la legge 285/97 entra a regime con finanziamenti annuali certi. Per l'anno 2000, la legge finanziaria ha stanziato 329 miliardi e 300 milioni di lire.

Il 70% del fondo è ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e il 30% tra 15 Comuni per i quali viene ritenuto particolarmente necessario un intervento finalizzato a migliorare le condizioni dell'infanzia e l'adolescenza.

I criteri di riparto del fondo sono stabiliti dalla legge stessa sulla base di indicatori specifici; l'intento è quello di riequilibrare le disuguaglianze esistenti e di promuovere in tutto il Paese la diffusione più omogenea possibile di servizi e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare sono stabiliti i seguenti criteri:

- 1) il 50% sulla base della popolazione minorile residente (fascia d'età 0-17 anni);
- 2) il 50% sulla base:
  - della carenza di strutture per la prima infanzia;
  - del numero dei minori presenti in presidi residenziali socioassistenziali;
  - della percentuale della dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo;
  - della percentuale di famiglie, con figli minori, che vivono al di sotto della soglia di povertà;
  - dell'incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose.

Inoltre, la legge 285/97, a partire dall'anno 1997, prevede di stanziare annualmente nel bilancio dello Stato una somma pari attualmente a 3 miliardi di lire per finanziare il Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico istituito presso il Dipartimento per gli affari sociali. Il decreto della Ministra per la solidarietà sociale del 2 dicembre 1997, *Modalità organizzative e di funzionamento per l'attuazione del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico ai sensi dell'articolo 8, legge 285/97*, distingue tre funzioni specifiche: attività di informazione e promozione (per le quali il Dipartimento per gli affari sociali si è avvalso nei primi tre anni della collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza); attività di assistenza tecnica (affidata dal Ministero, nel primo triennio, all'agenzia Aster-X che ha vinto una apposita gara); attività di monitoraggio della spesa. Nel triennio 1997/99, i finanziamenti complessivi per queste funzioni sono stati di 9 miliardi di lire, mentre lo stanziamento per l'anno 2000 ammonta a 3 miliardi.

Il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è parte del fondo nazionale per le politiche sociali che finanzia interventi in altri importanti settori per i quali è opportuno, tra l'altro, un coordinamento con la pianificazione e la progettazione sull'infanzia e l'adolescenza. Si segnalano in particolare i finanziamenti, previsti nel bilancio dello Stato per l'anno 2000, relativi agli interventi integrativi per i disabili (134 miliardi 129 milioni e 500mila lire); alla lotta alla droga (200 miliardi); alle politiche migratorie (81 miliardi).

Infine, nei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, dei provveditori agli studi e delle scuole sono previsti altri finanziamenti che è opportuno considerare nel quadro di un'organica programmazione, pianificazione e progettazione degli interventi e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Tra questi, i finanziamenti relativi alla legge 1044/71 sugli asili nido; alle funzioni socioassistenziali relative ai minori trasferite con il DPR 616/77; al fondo sociale regionale e degli enti locali, ove istituito; al diritto allo studio, alla sperimentazione didattica e alla formazione professionale; ai consultori familiari e al fondo sanitario per quanto riguarda, in particolare, i fondi finalizzati ai progetti materno-infantili.

## 2. I problemi contabili

I problemi di ordine contabile non sono affrontati nella legge 285/97. Essa, infatti, stabilisce solo due principi importanti: quello di richiedere la restituzione dei finanziamenti alle Regioni che non procedano all'impegno contabile dei finanziamenti trasferiti entro due anni dall'entrata in vigore della legge (articolo 9) e il monitoraggio della spesa (articolo 8 della legge e articolo 4 del decreto della Ministra per la solidarietà sociale, 2 dicembre 1997).

Pertanto, per quanto riguarda il trasferimento e l'iscrizione dei fondi nei bilanci regionali e degli enti locali, l'impegno contabile, l'erogazione, la liquidazione, l'emissione dei mandati di pagamento e l'accreditamento dei finanziamenti, occorre fare riferimento alle norme generali sulla contabilità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

L'insieme delle procedure e degli atti amministrativi necessari per l'applicazione di tali norme determina un *iter* complesso e molto articolato che richiede diversi mesi di tempo prima che le somme stanziate arrivino effettivamente nelle casse degli enti locali responsabili dell'attuazione e della gestione dei progetti esecutivi.

Inoltre, all'interno di questa problematica occorre inserire un'ulteriore questione, particolarmente sentita dagli operatori del terzo settore ed emersa durante l'applicazione della legge: si tratta dell'annoso problema per il quale gli enti locali non possono anticipare i finanziamenti agli enti cui è stata affidata la gestione dei progetti esecutivi. Questo *iter* amministrativo provoca spesso ritardi, carenze e disfunzioni nell'attuazione dei progetti esecutivi e nei pagamenti agli enti affidatari.

Gli enti affidatari sono, in gran parte, realtà del terzo settore che, in quanto tali, non dispongono di autonome risorse da anticipare per supplire ai ritardi dei pagamenti da parte degli enti locali.

In effetti l'impossibilità di anticipare finanziamenti ai soggetti del privato sociale vale ai sensi del RD n. 2440/1923 se si tratta di appalti di servizi ma, se si tratta di rapporti di collaborazione diversi, l'erogazione di anticipazioni può essere possibile: è sufficiente che gli enti disciplinino in tal senso l'erogazione di tali contributi negli appositi regolamenti (ex art. 12, L. 241/90), che tutti gli enti pubblici devono darsi.

La risoluzione di questo nodo critico non è comunque semplice, ma risulta evidente l'opportunità di una normativa nazionale e regionale specifica, almeno per le realtà del terzo settore, che consenta agli enti locali di anticipare una parte dei finanziamenti per l'avvio operativo dei progetti e di procedere agli ulteriori pagamenti con scadenze temporali rapportate allo stato di attuazione dei progetti stessi da verificare con attività di monitoraggio e acquisizione della documentazione contabile ritenuta necessaria.

# Metodi e Tecniche

## 1. Il budget dei costi

Nel "manuale" redatto nell'aprile del 1998, in occasione della prima fase di progettazione della legge 285/97, si era proposta una tabella che rappresentava un esempio di struttura tipo di *budget* dei costi. Tale tabella, pur avendo un carattere puramente indicativo ed essendo senza pretese di esaustività, è stata ripresa, adattata e utilizzata da molti progettisti ed è stata anche inserita in recenti manuali sulla progettazione (cfr. Leone e Prezza, 1999).

Poiché tale esempio si è dimostrato valido ed è divenuto strumento d'uso di molti, viene riproposto con qualche integrazione, suggerita dalla prassi del passato triennio, per renderlo più efficace.

La tabella propone una struttura tipo di *budget* dei costi, applicabile a più tipologie di progetti, ha valore indicativo ed è modificabile e adattabile in funzione delle caratteristiche dell'intervento da effettuare.

È opportuno che tale struttura di *budget* sia compilata distinguendo i costi per ciascuna annualità e tenendo conto delle dinamiche inflattive e contrattuali che modificano i costi di anno in anno.

Tra i costi dei progetti vanno previsti anche gli oneri finanziari relativi ai vari adempimenti, come per esempio l'IVA in conformità ai regimi vigenti.

Tabella 1. Struttura tipo di *budget* dei costi per macrovoci e sviluppi possibili

<b>01. Spese per il personale</b> Distinto per tipologia di trattamento; interno/esterno; tipologia d'incarico; qualifica professionale; tempo d'impegno settimanale; durata dell'impegno lavorativo; (...). <ul style="list-style-type: none"><li>■ Personale per progettazione intervento</li><li>■ Responsabile di progetto</li><li>■ Operatori del progetto (educatori, animatori, psicologi, assistenti sociali, pedagogisti, medici, psicologi ecc.)</li><li>■ Personale amministrativo</li><li>■ Personale per consulenza e supervisione</li><li>■ Personale per monitoraggio e valutazione risultati</li><li>■ (...)</li></ul>	<b>04. Spese per immobili e infrastrutture</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Affitto o <i>leasing</i></li><li>■ Ammortamento</li><li>■ Manutenzione e riparazioni</li><li>■ Manutenzione straordinaria</li><li>■ Pulizia</li><li>■ Lavori in economia</li><li>■ (...)</li></ul>
<b>02. Spese di viaggio e soggiorno</b> Per incontri di programmazione, monitoraggio, verifica, stage, seminari, corsi di formazione, missioni, consulenze ecc. <ul style="list-style-type: none"><li>■ Vitto per personale interno/esterno</li><li>■ Alloggio per personale interno/esterno</li><li>■ Rimborsi spese per viaggi di personale interno/esterno</li><li>■ (...)</li></ul>	<b>05. Spese generali</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Illuminazione e forza motrice</li><li>■ Riscaldamento e condizionamento</li><li>■ Spese telefoniche</li><li>■ Spese per collegamenti telematici</li><li>■ Spese postali</li><li>■ Assicurazioni</li><li>■ Cancelleria</li><li>■ Materiale di consumo</li><li>■ (...)</li></ul>
<b>03. Spese per attrezzatura</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Acquisto</li><li>■ Affitto o <i>leasing</i></li><li>■ Ammortamento</li><li>■ Manutenzione ordinaria</li><li>■ Personal computer, software</li></ul>	<b>06. Altre categorie di spese</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Spese per documentazione e monitoraggio</li><li>■ Spese per ricerche</li><li>■ Spese per seminari e conferenze</li><li>■ Spese per la pubblicazione e la diffusione dei risultati (redazione, battitura testi, <i>editing</i>, stampa...)</li><li>■ Spese bancarie</li><li>■ (...)</li></ul>

## 2. Le entrate

Accanto al *budget* dei costi vanno poi previste le entrate con la loro diversa articolazione. È opportuno che in un progetto siano specificate tutte le fonti di entrata in modo da consentire la valutazione del peso che ha il finanziamento ex legge 285/97 rispetto al complesso dell'intervento.

Molti progetti prevedono infatti che una quota di finanziamento provenga dalla legge 285/97 e che un'ulteriore quota sia a diretto carico degli enti locali (per esempio alcune Regioni hanno fornito precisi vincoli in questa direzione). Inoltre, è possibile, e in alcuni casi si è verificato, che un progetto preveda di utilizzare anche altre fonti finanziarie quali donazioni da privati, da fondazioni, *sponsor* ecc.

## 3. Gli strumenti di controllo

Gli strumenti di controllo riguardano la fase operativa, tuttavia il loro utilizzo va ipotizzato fin dalla fase progettuale. Gli strumenti di controllo finanziario devono rispettare alcuni requisiti:

- basarsi su adeguati meccanismi;
- essere dotati di una strumentazione tecnica per raccogliere le informazioni necessarie;
- essere omogenei alle altre componenti del sistema del progetto;
- essere in grado di far riconoscere la loro utilità ai soggetti coinvolti nel

controllo di modo che non si sentano oggetto di controllo ispettivo.

Il controllo in termini di confronto fra dati preventivi e consuntivi va fatto in intervalli di tempo periodici e brevi (3-6 mesi) e consente di valutare l'efficienza e l'efficacia della gestione rispetto alle previsioni economiche.

Gli strumenti d'informazione, che sono essenzialmente le modalità con le quali vengono raccolti e classificati i dati, devono possedere i seguenti requisiti:

- l'articolazione, che riguarda il numero delle aggregazioni di dati;
- la tempestività, che influenza la possibilità di effettuare interventi correttivi;
- la chiarezza e l'attendibilità, che riguardano la forma di presentazione dei dati;
- la correttezza delle misure con cui questi si ottengono.

Il sistema di controllo finanziario deve essere collocato all'interno della struttura organizzativa in modo da non risultare un corpo estraneo, ma una componente integrante della gestione del progetto.

È importante che il sistema di controllo non sia vissuto come azione ispettiva, mirata a valutare e a sanzionare il comportamento di singoli, ma che sia riconosciuto come strumento necessario per "ricostruire correggendo"; infatti la rilevazione di scostamenti sensibili richiede attente valutazioni e l'introduzione di opportuni aggiustamenti è indispensabile per garantire il buon esito del progetto.

# Dal primo triennio

## 1. La connessione fra il nuovo finanziamento e quello del primo triennio

Il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza destinato alle Regioni, alle Province autonome e alle città riservatarie ammonta a 312 miliardi di lire all'anno; con quest'anno il fondo istituito dalla legge 285/97 è entrato a far parte del bilancio dello Stato e ogni anno viene rideterminato il riparto sulla base degli aggiornamenti dei dati e dei criteri indicati nella legge stessa. Le Regioni dovranno confermare o ridefinire gli ambiti d'intervento e procedere al riparto economico delle risorse. Gli enti locali compresi negli ambiti dovranno approvare i piani territoriali d'intervento della durata massima di un triennio. I piani verranno trasmessi alle Regioni per l'approvazione e per l'emanazione delle delibere di finanziamento sulle quote assegnate a ogni ambito. Qualora, entro 2 anni dalla data di entrata in vigore della legge, le Regioni non abbiano provveduto a impegnare le quote di competenza del fondo, il Ministro provvederà alla rideterminazione delle stesse alle Regioni e alle Province autonome.

Ricordare i meccanismi di trasferimento dei fondi è utile per cogliere le connessioni tra il finanziamento del primo e del secondo triennio della legge in quanto essi richiedono una particolare attenzione nella definizione dei livelli di responsabilità della gestione. La legge 285/97 favorisce la moltiplicazione di soggetti che possono contribuire alla realizzazione di progetti e di interventi, dando così la possibilità di creare una reale rete di relazioni e opportunità per i minori. Si moltiplicano però anche i soggetti destinatari delle risorse economiche, creando un sistema che, se non presidiato, può produrre improvvisazione, frammentazione, deresponsabilizzazione, ingovernabilità e incontrollabilità. Tutti i soggetti coinvolti devono pertanto concordare regole e percorsi chiari e trasparenti per la gestione dei fondi.

Le procedure connesse all'utilizzo dei fondi della legge 285/97 vanno considerate sotto due aspetti.

Il primo riguarda il rispetto delle norme concernenti la spesa in quanto ogni destinatario dei fondi deve seguire le regole e le norme di legge per la gestione della spesa e sottoporsi ai controlli degli enti preposti. Questo richiamo è fondamentale in quanto, in un sistema di decentramento, le autonomie e le discrezionalità sono comunque soggette a vincoli di legge.

Il secondo aspetto ha una valenza programmatica legata a un utilizzo efficace ed efficiente dei fondi per il raggiungimento degli obiettivi della legge. La spesa deve poter essere costantemente monitorata e verificata.

Da un'analisi del primo triennio di attuazione della legge si deduce che le tre annualità sono state regolarmente trasferite dallo Stato alle Regioni e alle città riservatarie.

Dalle relazioni regionali 1999 risulta che tutte le Regioni hanno impegnato e trasferito i fondi del 1997, già rendicontati allo Stato nel 1999. Alcune Regioni hanno trasferito anche i fondi del 1998, che dovranno essere rendicontati entro il 2000. Al momento della rilevazione, i fondi statali del 1999 non erano ancora stati trasferiti alle Regioni, ma si può presumere che nel 2001, scadenza del rendiconto della terza *tranche*, tutte le Regioni abbiano provveduto a trasferire i fondi.

Di fatto, le Regioni hanno approvato i piani territoriali alla fine del 1998 o all'inizio del 1999 e gli ambiti hanno, a loro volta, attivato la maggior parte dei progetti nel 1999. I piani approvati dagli ambiti hanno una valenza triennale e pertanto gli interventi previsti si devono concludere entro tre anni dalla loro approvazione da parte della Regione, portando il termine alla fine del 2001 o all'inizio del 2002. Alcune Regioni, per evitare un ingorgo di programmazione e finan-

ziario, hanno indicato come termine per l'esecuzione dei progetti il 2000, ma anche in questo caso ci sono dei progetti, che per svariati motivi sono stati attivati in ritardo, e che continueranno nel 2001.

Si pone a questo punto il problema della sovrapposizione dei due piani, che può essere superato solo con una pianificazione corretta degli interventi nel prossimo triennio.

In questo manuale è stato già ribadito che la legge 285/97 deve trovare un forte radicamento nel contesto sociale e di relazione dell'ambito e che gli interventi devono trovare una connessione con i servizi e le iniziative del territorio. I progetti del primo triennio non possono che rappresentare un'ulteriore risorsa di cui tenere conto nella nuova pianificazione. Questo passaggio richiede una conoscenza puntuale della situazione, dello stato di attuazione dei progetti, delle risorse economiche già utilizzate per i singoli progetti e di quelle ancora a disposizione. È un percorso di monitoraggio indispensabile che può rappresentare un'occasione per estendere tale attività ad altri servizi e iniziative del territorio e può aiutare a costruire quella base conoscitiva che è condizione per poter effettuare delle scelte coerenti.

## 2. Come redigere il rendiconto

Riprendendo gli aspetti della legalità e della programmazione relativi all'utilizzo dei fondi della legge 285/97 è bene distinguere i problemi di come stilare il rendiconto, della scansione temporale e della relativa modulistica dal problema del monitoraggio della spesa.

Le modalità per il rendiconto sono definite da norme nazionali e regionali e devono seguire vincoli che, spesso, si differenziano da Regione a Regione e in base al tipo di beneficiario (soggetto pubblico o soggetto privato). L'ente responsabile del rendiconto non può che essere l'ente beneficiario del contributo economico, o meglio l'ente a cui sono stati trasferiti i fondi. Le modalità di trasferimento sono state molteplici: qualche Regione ha trasferito i fondi a un unico ente gestore di ambito, altre ai Comuni o ai soggetti responsabili del singolo progetto, determinando con la propria scelta l'ente responsabile del rendiconto.

Pur nei vincoli delle leggi di spesa, molte Regioni hanno indicato una scansione temporale per il rendiconto tale da consentire l'effettivo avvio dei progetti, privilegiando l'aspetto operativo sull'aspetto del controllo formale.

In molte situazioni rimane da affrontare, in termini metodologici, il problema del monitoraggio della spesa, che deve essere regolamentato e seguire un percorso predefinito. All'interno di ogni ambito deve essere definito un luogo dove far affluire la documentazione relativa alla spesa.

## 3. Il controllo contabile

Anche per il controllo contabile vanno affrontati insieme l'aspetto legale e quello legato alla programmazione in modo da far sentire impegnati e responsabilizzati nelle attività di controllo e verifica tutti gli enti sottoscrittori dell'accordo di programma.

Per ogni progetto dovrebbe essere possibile confrontare il preventivo con ogni evento di spesa sostenuta, controllando l'atto amministrativo, il soggetto che l'ha emesso e l'oggetto della spesa per permettere ai sottoscrittori dell'accordo di essere costantemente aggiornati sulla spesa e sull'effettiva corrispondenza tra gli impegni presi e gli obiettivi raggiunti. In questo senso appare utile individuare il collegio di vigilanza, previsto nell'accordo di programma, come sede di effettivo controllo sull'applicazione della legge.

# Bibliografia

- **Brenna A.**, *Manuale di economia sanitaria*, Milano, CIS, 1999.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.  
*Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.  
*Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **Labos**, *Regioni e politiche socio-assistenziali. 5° rapporto*, Roma, T.E.R., 1994.
- **Leone L. e Prezza M.**, *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Milano, Franco Angeli, 1999, p. 124-128.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].  
*Legge 27 maggio 1991, n. 176. Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.  
*Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>  
*Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Pennacchi L.** (a cura di), *Risorse e welfare. Il finanziamento della spesa sociale*, Roma, Ediesse, 1994.
- **Pennisi G.**, *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, 2a ed., Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 1991.
- **Piva P.**, *L'assessorato sociale. Idee per il governo locale del welfare*, Roma, Ediesse, 1999.



# Esperienze (da Regioni, ambiti, città)

## 1. VivaVoce: welfare e sussidiarietà

Chi parla: un operatore del terzo settore

Il dibattito sul welfare e sul nuovo concetto di sussidiarietà vede gli operatori del terzo settore, il mondo della politica, gli operatori pubblici, la società civile, impegnati a ridisegnare un nuovo modello di servizi alle persone, in particolare, dei servizi rivolti ai cittadini più esposti al disagio e al degrado sociale. Da anni si chiede che venga modificata e aggiornata la legge di riordino dei servizi sociali: da troppo tempo si assiste a un lento ma continuo dissiparsi di risorse economiche e umane nel settore dell'aiuto alla persona.

Per i motivi prima esposti, e per i tanti che da essi scaturiscono (autonomie locali, ruolo della società civile organizzata, espressione della cultura dell'accoglienza e dei diritti ecc.), il terzo settore ha accolto favorevolmente lo spirito della legge 285/97 che, pur rafforzando il ruolo delle autonomie locali nella progettazione dei servizi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ha posto come centrale la necessità di realizzarli con la partecipazione di altri enti territoriali e, soprattutto, ha coinvolto i soggetti del terzo settore che operano sul territorio.

Non bisogna però sottovalutare i tanti nodi, culturali e istituzionali, che hanno reso difficile l'applicazione della legge nel primo triennio.

Ad esempio, è bene distinguere il ruolo del terzo settore nella fase della predisposizione del piano da quello assunto nella gestione dei progetti.

È importante che le due funzioni, che il privato può e deve svolgere, di collaboratore, di soggetto "pungolatore" ma anche di "controllore democratico", la prima, e di possibile esecutore di progetti e, pertanto, di beneficiario dei fondi della legge 285/97, la seconda, siano chiare

e distinte anche perché ciò permette di riconoscere il privato che "collabora rischiando", il "privato di qualità".

D'altra parte, la questione dei finanziamenti rappresenta un nodo cruciale per le realtà del terzo settore che gestiscono progetti nell'ambito della legge 285/97. Sono tanti gli elementi, dalle lungaggini alle incertezze procedurali, che hanno rischiato di scoraggiare molti organismi del privato sociale affidatari degli interventi. Ne elenchiamo solo alcuni:

- i ritardi dei trasferimenti dal Ministero alle Regioni e, soprattutto, alle città riservatarie;
- l'impossibilità di procedere, da parte degli enti pubblici, all'anticipo dei fondi per poter avviare i progetti, ha comportato per i soggetti privati un sovraccarico di anticipazioni finanziarie non sempre sostenibili per realtà che, spesso, non hanno grandi disponibilità economiche;
- il rischio di blocco dei pagamenti, anche in relazione a non sempre chiare indicazioni per il rendiconto.

L'esigenza di una semplificazione amministrativa per il secondo triennio dell'applicazione della legge 285/97 è determinante rispetto alle questioni finanziarie che hanno progressivamente condizionato la partecipazione e il coinvolgimento di tanti operatori ed enti del terzo settore che avevano aderito con entusiasmo all'avventura della legge 285/97.

È evidente che non si può andare contro le leggi vigenti, nazionali o regionali che siano; d'altra parte è indispensabile che, a fronte di una legge innovativa come la legge 285/97 che promuove modalità diverse di progettazione e di attivazione degli interventi, debba corrispondere l'impegno di tutti i soggetti coinvolti, e in particolare degli enti pubblici, per individuare procedure più agili e trasparenti che permettano di non vanificare gli sforzi di chi gestisce i progetti, non utilizzando al meglio o, addirittura, sprecando le risorse.



## 2. Schede e materiali

**Tabella 1. Criteri definiti dalle Regioni\* per la suddivisione del fondo ex legge 285/97 (Valori percentuali sul budget regionale complessivo fatto uguale a 100)**

	Abruzzo	Basilicata	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Molise	Piemonte	Sicilia	Toscana
Popolazione minorile	70	55	95	80	50	80	50	50	50	80	50
Popolazione scolastica 11/17 anni									10		
Popolazione residente						15		20			
Carenze strutture prima infanzia/riequilibrio utenti nido					10				10	10	10
Dispersione scolastica scuola obbligo/ privi licenza media 14-16 anni	30				10						10
Coinvolgimento minori attività criminose					10		15				
Minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e/o in strutture residenziali		25			10		15		10	10	10+10
Famiglie a basso reddito		10			10						10
Aree montane		10	Incres.5				10	15	10		
Riequilibrio progettazione legge 285/97				**20							
Dispersione territoriale (Km/minori residenti)/estensione territoriale				20		5		15			
Riequilibrio servizi minori							10				
Famiglie monoparentali con minori								10			

\* Si presentano i dati di quelle Regioni di cui è stato possibile rilevare le informazioni dalla fonte citata. Calabria, Campania, Valle d'Aosta, le Province autonome di Trento e Bolzano, hanno ritenuto di non procedere all'assegnazione del budget per ambito, ma di erogare le quote spettanti a seguito della valutazione e dell'approvazione regionale dei piani territoriali d'intervento.

\*\* solo per l'anno 1999

Fonte: Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97, anni 1997/99*, Roma, 1999

## Esperienze (segue)

Tabella 2. Destinatari dei contributi e modalità di erogazione del fondo ex legge 285/97 da parte di Regioni e Province autonome

Regione*	Destinatario del finanziamento	Erogazione unica soluzione annuale	Erogazione/acconto	Erogazione/saldo
Abruzzo	Province	Si		
Basilicata	Comuni accordi di programma	Si		
Calabria	Comune capofila	Si		
Campania	Comune capofila		50% approvazione 30% avvio	20% a rendiconto
Emilia-Romagna	Comune/comunità montana capofila	Si		
Friuli-Venezia Giulia	Ambiti territoriali d'intervento (ambiti del servizio sociale dei Comuni e dei distretti sanitari)	Si		
Lazio	Enti locali capofila	Si		
Liguria	Comuni capofila di progetto	Si		
Lombardia	Ente capofila accordo di programma	Si		
Marche	Ambiti territoriali d'intervento (aggregazione di Comuni)	Si		
Piemonte	Enti locali titolari dei progetti		70% approvazione	30% avvio prima fase annuale
Provincia autonoma Bolzano	Comunità comprensoriale	Si		
Provincia autonoma Trento	Provincia, enti gestori interventi	Si		
Sardegna	Comune capofila		80% invio documentazione formalizzazione accordo e progetto	20% documentazione attivazione progetto e rendiconto della spesa del 50% del finanziamento concesso
Sicilia	Province e Comuni capofila	Si		
Toscana	Enti capofila	Si		
Umbria	Comune capofila		60% approvazione	40% avvenuta realizzazione
Veneto	Enti referenti piani		80% avvio progettualità	20% formalizzazione accordi programma

Fonte: Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97, anni 1997/99, Roma, 1999.

\* Si presentano i dati che è stato possibile rilevare dalle informazioni riportate nella fonte citata.

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. Abc: tutto costa?

La costruzione di nuove opportunità per l'infanzia e l'adolescenza costa. I fondi sono necessari per le strutture fisiche, i materiali, il gioco, il lavoro, gli spostamenti, per rendere possibile l'accesso ai disabili, per la retribuzione degli operatori, per il rimborso ai volontari. I fondi sono necessari anche al complesso contorno che rende possibile tutto questo: gli uffici, le dotazioni informatiche, i viaggi e le verifiche.

Insomma, senza i finanziamenti non si può veramente fare niente?

In parte è vero, ma vanno ricordati anche altri costi e altre esperienze, per le quali i fondi non sono tutto. Vi è infatti un tipo di costi che potrebbero essere coperti in altro modo, e che riguardano la possibilità di condividere le risorse. Ci si riferisce in questa sede agli edifici scolastici, i quali potrebbero fornire spazi adeguati per molte attività, ad altri luoghi già deputati alla formazione e allo sviluppo, oppure alla possibilità per gli enti locali di mettere a disposizione proprie strutture per queste iniziative. Tali spazi possono essere infatti a uso gratuito nel momento in cui l'ente locale stesso partecipa all'organizzazione dell'iniziativa. Sono molte le risorse "condivisibili", se i soggetti che sono chiamati insieme a progettare e attivare i piani territoriali sanno mettersi in "rete" anche per questo aspetto e permettono l'uso di beni e strutture a favore delle singole, concrete, iniziative per bambini e ragazzi, aumentando o migliorando, così, la realizzazione di opportunità.

A prescindere dai costi in denaro, è vero che la costruzione di nuove opportunità per l'infanzia e l'adolescenza costa. Costa in termini di fatica culturale e organizzativa "riorientare" l'atteggiamento nei confronti dei minori, centrandolo non più solo sull'emergenza, ma sulla promozione; costa uscire dai servizi per arrivare sempre più vicino ai luoghi dove emergono i bisogni.

Puntare a un maggiore benessere per bambini e ragazzi costa, ma non è detto che ciò sia solo una questione di finanziamenti.

## 2. Le trappole: finanziare le sovrastrutture e l'expertise

La trappola maggiore, quando si parla di servizi per bambini e ragazzi, è rappresentata paradossalmente dalla distorsione di una positiva tensione: la ricerca della qualità.

Spesso per qualità si intende solo la specializzazione degli operatori, il coinvolgimento di psicologi, la formazione sui temi della progettazione e della verifica. Si perde così di vista il fine ultimo della legge, che è e rimane quello di realizzare maggiori opportunità per i bambini e i ragazzi, secondo le quattro aree così chiaramente descritte nel suo testo agli articoli 4, 5, 6 e 7 (sostegno alla genitorialità e lotta all'esclusione, azioni per la prima infanzia, promozione delle opportunità di socializzazione, pratica dei diritti). Quando i finanziamenti vengono destinati solo, o maggiormente, a coprire i costi delle sovrastrutture che presiedono all'attuazione delle iniziative, allora l'ambizione della legge non può dirsi realizzata. L'indicatore ultimo per il raggiungimento di tale ambizione non può infatti che essere l'aumento delle occasioni per l'infanzia e l'adolescenza. Questo aumento deve essere visibile e percepibile con chiarezza. Non può tradursi solo in un generico riorientamento del sistema, cosa pur importante, ma come valore aggiunto.

Ciò vale anche per quelle azioni che non tendono a promuovere tutta l'infanzia e l'adolescenza, ma si ritagliano un'area legata alle sole situazioni di emergenza. Non che queste non esistano e non debbano essere affrontate, ma non può essere solo grazie alla legge 285/97 che si vanno a realizzare iniziative di contrasto al disagio,

pur nell'ottica dell'inclusione. Questa legge può essere, in questo senso, "una" delle risorse in un più ampio contesto, ma non la sola, perché le situazioni di disagio e di emergenza vanno affrontate in primo luogo con la destinazione prioritaria dei fondi che già sono a disposizione del territorio.

## 3. Piccoli passi: finanziare servizi e attività visibili

Nell'ottica sopra descritta, un obiettivo realistico può essere quello di concentrare l'attenzione su attività, progetti, realizzazioni, percorsi educativi che siano visibili o che, pur prevedendo un lavoro sul riorientamento del sistema dei servizi per minori, si traducano alla fine in attività per i bambini e i ragazzi. Se si tiene presente che l'obiettivo ultimo di ciascun processo promosso dalla 285/97 è la ricaduta sul territorio, allora è possibile che le trappole sopra descritte possano essere evitate.

## 4. Il re è nudo: quanti soldi per "noi" bambini

Prima di riprogettare la seconda attuazione della legge 285/97, facciamo una verifica su quanta parte dei finanziamenti si è tradotta in attività dove ci sono i bambini e i ragazzi, e quanta parte sia invece dedicata alle infrastrutture burocratiche, ma anche alle strutture e agli spazi che non si sono potuti reperire in altri modi. Fatta questa verifica si potrà avere la misura di quanto e come "sia andato ai bambini" (certamente non in termini "monetari" diretti) e di quanto sia rimasto a essi precluso. Si avrà quindi un dato chiaro, sulla base del quale sarà possibile, se si vuole intervenire, riorientare la seconda attuazione della legge.

## 5. Lo spazio e il tempo: quanto tempo per fare le cose!

Ma quanto tempo ci vuole per organizzare le attività per i bambini e per i ragazzi? Quanto per avere i finanziamenti che rendono possibile tale organizzazione? E come è diverso questo tempo dalle richieste dei bambini e dei ragazzi che vivono il momento presente e in esso hanno necessità di trovare risposte e stimoli, o anche solo opportunità e occasioni, da valutare e magari da scartare!

Una attenta programmazione può fare sì che le barriere burocratiche, i rallentamenti dovuti alla moltiplicazione dei livelli e degli adempimenti di legge, la trasparenza, i bilanci non rendano di fatto impossibile la realizzazione delle attività.

## 6. Fammi capire: ti illustro un bilancio

Nel corso delle fasi di realizzazione della legge, è necessario scrivere e definire i bilanci preventivi e le relative relazioni consuntive. Nonostante la materia sia oggettivamente ostica ("labirintica" fra disposizioni Onlus, fatturazioni, partite doppie, mandati e quietanze ecc.) può essere utile provare, almeno una volta, a scrivere un bilancio, un esempio, un modello, in modo tale che anche un ragazzo lo possa comprendere. Questo esercizio è utile anche per porsi il problema di come diffondere successivamente la documentazione di verifica o di programmazione per un pubblico più ampio rispetto agli esperti (per esempio alle famiglie) e per spiegare come siano stati spesi, o come si intendono spendere, i finanziamenti disponibili.

# 8

## La gestione

### GUIZZINO

In un angolo lontano del mare viveva una famiglia di pesciolini tutti rossi. Solo uno era nero come una cozza. Nuotava più veloce degli altri. Si chiamava Guizzino.

Un brutto giorno un grosso tonno, feroce e molto affamato, apparve tra le onde. In un solo boccone ingoiò tutti i pesciolini rossi. Solo Guizzino riuscì a fuggire. Nuotò lontano. Era spaventato e si sentì solo e molto triste.

Ma il mare era pieno di sorprese e a poco a poco, nuotando fra una meraviglia e l'altra, Guizzino tornò ad essere felice.

Vide una medusa piena dei colori dell'arcobaleno; un'aragosta che si muoveva come una ruspa arrugginita; pesci misteriosi che sembravano tirati da fili invisibili; una foresta di alghe che crescevano da caramelle variopinte; un'anguilla così lunga che, a volte, si dimenticava la coda; e anemoni di mare che ondeggiavano come palme nel vento.

Ed ecco che nell'ombra degli scogli e delle alghe scoprì una famiglia di pesciolini rossi proprio come quelli del suo branco.

«Andiamo a nuotare nel sole e a vedere il mondo», disse felice.

«Non si può», risposero i pesciolini, «i grandi tonni ci mangerebbero».

«Ma non si può vivere così nella paura», disse Guizzino «bisogna pur inventare qualcosa».

E Guizzino pensò, pensò a lungo. E improvvisamente disse: «Ho trovato: noi nuoteremo tutti insieme come il più grande pesce del mare».

E spiegò che dovevano nuotare tutti insieme vicini, ognuno al suo posto.

E quando ebbero imparato a nuotare vicini, disse: «Io sono l'occhio».

E nuotarono nel grande freddo del mattino e nel sole del mezzogiorno, ma uniti riuscirono a cacciare i grandi pesci cattivi.

(Leo Lionni, 1992)



### 8.1 Coordinamento e cabina di regia: la gestione dei rapporti interistituzionali

Un eccellente risultato prodotto dalla legge 285/97 è l'aver avviato su tutto il territorio nazionale un processo di aggregazione, comunicazione, concertazione tra i rappresentanti delle istituzioni locali e tra questi e i rappresentanti delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus).

Nella fase di avvio della pianificazione e della programmazione locali, si sono costituiti “tavoli di lavoro” interistituzionali e partecipati, denominati nei modi più vari, che, nei fatti, si sono strutturati come “cabina di regia” dell'intero processo.

Sono i cosiddetti “gruppi tecnici territoriali” o, più semplicemente, i “gruppi territoriali”, a volte chiamati in altro modo (ad esempio, “uffici di piano”), quasi sempre misti, cioè rappresentativi di tutti i soggetti chiamati in causa dalla legge comprendendo sia la componente politica che quella tecnica.

In alcune realtà territoriali sono stati costituiti due gruppi distinti: il gruppo politico, con funzione di regia, di indirizzo e di approvazione dei contenuti del piano; il gruppo tecnico, con funzioni di supporto, di analisi del territorio, di diagnosi tecnica, di costruzione dei progetti.

Questi gruppi operano anche durante la gestione del piano territoriale.

Nella fase di costruzione, il gruppo tecnico:

- effettua la diagnosi sui bisogni e sullo stato dei servizi;
- definisce gli obiettivi;
- individua le aree progettuali;
- stabilisce i criteri per la presentazione dei progetti;
- individua le modalità di collaborazione tra i soggetti nella gestione dei progetti;
- seleziona e approva i progetti;
- approva il piano.

Durante la gestione, nel triennio, il gruppo si occupa di:

- monitorare le fasi di attuazione;
- curare i rapporti interistituzionali e, più in generale tra i soggetti, per alimentare le buone prassi collaborative;
- effettuare le verifiche periodiche di esito e di processo;
- giustificare le modifiche ai progetti approvati, sia sul versante dei contenuti che su quello delle collaborazioni e delle corresponsabilità, qualora dovesse rendersi necessario e opportuno introdurle;
- riassegnare quote di *budget* non utilizzate o sottoutilizzate dai gestori dei progetti.

Alcune Regioni, d'intesa con gli enti locali, hanno individuato ambiti coincidenti con gli ambiti provinciali e hanno attribuito alle amministrazioni provinciali funzioni di promozione, informazione, coordinamento interistituzionale, oltre che di supporto ai Comuni, sia per la definizione degli accordi di programma che per la predisposizione dei piani territoriali di intervento e dei progetti esecutivi. Coerentemente con tale scelta, le amministrazioni provinciali hanno nominato, attivato, presidiato e coordinato i gruppi territoriali.

## L'ALBERO DELL'ALFABETO

«Questo è l'albero dell'alfabeto» disse la formica.

«Perché si chiama così?» le chiese un'amica.

«Perché non molto tempo fa questo stesso albero era carico di lettere che vivevano felici e contente saltando di foglia in foglia, fino ai rametti più alti. Ogni lettera aveva la sua foglia preferita e ci si andava a sistemare per prendere il sole e lasciarsi cullare dalla brezza di primavera.

Un giorno la brezza si fece più forte e si trasformò in vento e il vento in burrasca. Le lettere cercarono di aggrapparsi alle foglie, ma alcune furono spazzate via, e le altre si spaventarono molto.

Dopo la bufera rimasero tutte vicine per la paura e si nascosero tra le foglie dei rami più bassi. Un buffo insetto rosso e nero con le ali gialle le vide laggiù, nascoste nell'ombra.

«Abbiamo paura del vento» spiegarono le lettere «Ma tu chi sei?».

«Mi chiamo insetto parolaio» replicò quello «Posso insegnarvi a formare delle parole. Se vi unite a gruppi di quattro o cinque, o persino di più, nessun vento sarà forte abbastanza da spazzarvi via».

Con pazienza, insegnò alle lettere a unirsi per formare delle parole. Certe formarono parole facili e brevi come "cane" e "ramo", altre ne imparavano di più difficili: "noi", "vento" e persino "cielo".

Tutte contente tornarono in cima ai rami più alti e quando arrivò il vento, si strinsero forte senza paura. L'insetto parolaio aveva avuto proprio ragione.

Poi, un mattino d'estate, uno strano bruco comparve in mezzo alle foglie. Era viola, lanuginoso e molto grasso. «Che confusione!» disse il bruco vedendo le parole tutte sparse tra le foglie.

«Perché non vi unite e non formate delle frasi che "vogliono dire" qualcosa?».

Le lettere non ci avevano mai pensato. Ma adesso potevano davvero scrivere, o "dire" le cose. Ne dissero intorno al vento, alle foglie, agli insetti.

«Bene!» esclamò il bruco soddisfatto «Ma potete fare di meglio».

«Perché?» domandarono stupite le lettere.

«Perché dovete dire cose "importanti".» replicò il bruco.

Le lettere cercarono di pensare a qualche cosa di importante, di "molto" importante. Infine seppero che cosa dire. [...]

(Leo Lionni, 1992)

Nella fase di gestione del piano, il nodo critico è rappresentato dalla qualità dei rapporti interistituzionali e tra tutti gli attori coinvolti, e dalla partecipazione attiva e costante dei soggetti alle attività del gruppo territoriale. È necessario evitare il rischio che, approvato il piano territoriale, la componente politica risulti meno presente, attribuendo la fase di gestione alle sole competenze tecniche dei dirigenti e dei funzionari. Tale rischio va tenuto presente già nell'accordo di programma, provvedendo a definire in maniera circostanziata le modalità di governo dell'accordo stesso e della "manutenzione" del tavolo interistituzionale per garantire una corretta gestione dei contenuti sia per le ricadute amministrative che per quelle tecniche.

## 8.2 Chi realizza i progetti

Le attenzioni da prestare in un contesto territoriale per fornire opportunità di crescita, per garantire supporti e cure ai soggetti in età evolutiva che, per cause diverse, vivono difficoltà e problemi, sono tante e tali da richiedere un impegno condiviso, coordinato e integrato, di competenze, esperienze, professionalità.

La legge auspica questa mobilitazione e propone una visione sistemica di questo impegno. Pertanto, i soggetti che concorrono alla realizzazione dei progetti sono potenzialmente tutti quelli che, nell'ambito territoriale, hanno tali competenze ed esperienze.

Il piano territoriale, approvato dai soggetti e con le modalità specificati al punto 2 dell'articolo 2 della legge, deve essere articolato in progetti immediatamente esecutivi. Questo lascia intendere che i soggetti concertino la propria disponibilità e collaborazione nella fase di costruzione del piano, e non ad approvazione avvenuta.

Si rende necessario, per questo, prestare attenzione ad esaminare approfonditamente alcuni punti del piano che potrebbero diventare elementi critici, e quindi limiti, con il rischio di vanificare nella sostanza l'impegno di processo e di sistema auspicato e atteso dal legislatore.

In particolare, dovranno essere osservati con attenzione gli elementi sottoelencati:

- La legge individua i soggetti istituzionali che devono partecipare al tavolo di concertazione e invita gli enti locali ad assicurare la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione del piano. Quali e quanti soggetti coinvolgere? La legge non dice nulla al riguardo. Sono l'assemblea dei sindaci o la Provincia o la comunità montana, individuate dalle Regioni come soggetti promotori del tavolo di concertazione locale, a dover sciogliere questo nodo. Il problema riguarda anche le organizzazioni territoriali che devono trovare modalità di comunicazione tra di loro e di rappresentanza, tanto più che le forme di collaborazione nella realizzazione dei progetti vengono definite, attraverso la concertazione, in fase di costruzione del piano.
- La definizione delle diverse tipologie di progetti da realizzare in un ambito di competenza del gruppo territoriale. In particolare, il gruppo dovrà individuare i progetti che comportano la collaborazione tra più istituzioni, e tra

istituzioni e soggetti privati o del privato sociale, a causa della natura dei problemi da affrontare o delle opportunità da garantire, della rarefazione dell'utenza, della necessità di ottenere economie di gestione, e così via. È opportuno anche definire i criteri per garantire la partecipazione dei soggetti alla realizzazione dei progetti, cioè la costruzione di “cordate”.

- L'informazione da garantire a tutti i soggetti potenzialmente interessati alla realizzazione dei progetti, indipendentemente da chi sia presente e partecipi al gruppo territoriale, è dovere e impegno degli enti locali. Nel percorso di costruzione del piano va programmato un tempo nel quale dare informazioni sulle tipologie dei progetti scelti e sui criteri per la costituzione di forme di *partnership* e ricevere e valutare candidature e tipologie di collaborazioni offerte.
- La costituzione di “cordate” di soggetti cointeressati alla gestione dei progetti è una fase delicata in cui chi presiede il tavolo della concertazione deve conciliare i bisogni con le risorse, le titolarità delle competenze con le forme necessarie di corresponsabilità, le autocentrature e le autoreferenzialità dei soggetti con la necessità di porre al centro i soggetti in età evolutiva. Questa collaborazione non deve però essere confusa con quella tra le istituzioni e i soggetti privati, profit e non profit, nella fase di trasferimento esterno della gestione di interventi di stretta competenza delle istituzioni pubbliche. Questa collaborazione è regolata dalla normativa e deve avvenire all'interno delle regole fissate, fermo restando che, a parità di qualità, sarebbe auspicabile la promozione e il sostegno dei soggetti locali perché radicati sul territorio ed espressione delle comunità locali.

### 8.3 Come gestire i progetti

Esiste tuttora una notevole distanza culturale tra ciò che esige la complessa natura delle attenzioni da promuovere perché si realizzi la piena esigibilità dei diritti di cittadinanza sociale, e l'assetto delle competenze, frantumate e settoriali, e la scarsa attitudine mostrata dalle amministrazioni alla corresponsabilità. Questo scarto è più evidente nell'area delle politiche dei servizi alla persona.

Gli strumenti di concertazione interistituzionali, previsti dalla normativa vigente, sono, di conseguenza, poco utilizzati o scarsamente conosciuti nella sostanza dei contenuti, pur formalmente sottoscritti.

La legge 285/97 intende, tra l'altro, promuovere forme di maternità e paternità, espressioni di genitorialità consapevoli, competenti, diffuse, che vadano oltre gli aspetti biologici e giuridici per diventare attenzione educativa nella comunità. Chi deve accettare questa sfida, e vincerla, sono *in primis* le istituzioni, anche a partire dalla gestione dei progetti che vedono coinvolti più soggetti, per evitare il rischio che, una volta approvato il progetto, se ne demandi la gestione esclusivamente ai tecnici. Anche per i progetti occorre una genitorialità responsabile e competente.

Gli accordi di programma dovranno sempre più definire competenze, tempi e modalità per l'esercizio della responsabilità condivisa.

Nella gestione dei progetti integrati si stanno sperimentando con successo due funzioni:

- il Comune capofila, referente per gli aspetti amministrativi e contabili;
- il referente tecnico del progetto, che cura maggiormente gli aspetti di contenuto.

Particolarmente delicato è il rapporto tra questi ruoli e i responsabili degli enti cogestori del progetto.

Nelle Regioni si sono realizzate esperienze di supporto e di coordinamento che vanno qualificate e consolidate. In particolare, possono essere costituiti gruppi di sostegno dei dirigenti e dei funzionari dei Comuni capofila, sulle problematiche di tipo amministrativo e contabile che possono presentarsi sia nel momento della gestione che in quello del rendiconto.

Altro strumento, da affiancare al precedente, è quello dell'individuazione di gruppi tematici sui quali aggregare i referenti tecnici. In tali gruppi l'aiuto deve riguardare la realizzazione dei contenuti tematici, le funzioni di referente e coordinatore del progetto, l'impostazione dei processi di monitoraggio dei progetti. La formazione è un valido strumento con il quale realizzare buona parte di questa azione di sostegno, accompagnandola con momenti specifici di assistenza tecnica.

### La pallastrada

*Nel libro di Stefano Benni, **La compagnia dei Celestini** (1992), la squadra dei Celestini si trova a disputare la semifinale del gioco della pallastrada contro i Manakoko Wallabies, così come suggerisce il Grande Bastardo, protettore degli orfani di tutto il mondo (metafora del senso di solitudine che ci può cogliere se non siamo inseriti in un contesto allargato), senza agire solo verbalmente, ma attraverso la variante del "facciamo".*

*Il "facciamo" si gioca in situazione di stallo, quando si è immobilizzati, ma bisogna pur proseguire con il gioco, e consiste in un rilancio immaginativo per vincere la partita.*

*Facciamo che durante la gestione ci si trovi bloccati per fattori diversi. Facciamo che per giocare a questo gioco ci serva un pubblico, la comunità, i giudici che valutano se il rilancio è adeguato, bambini e ragazzi, l'osservatore esterno che ci aiuti a capire i fattori dello stallo. Facciamo che non si ha fretta di gettare via il bambino con l'acqua sporca, cioè quanto fatto fino ad ora, e proviamo anche noi a giocare. Palla al centro. ©*



## 1. La regia

L'articolato della legge 285/97 propone un percorso per realizzare il piano territoriale e introduce quindi la diversificazione di soggetti e di funzioni, favorendo lo sviluppo (o il consolidamento), anche nelle amministrazioni pubbliche, di logiche di progetto e di gestione diverse da quelle del funzionamento burocratico. In particolare, l'attività di gestione richiede di identificare con chiarezza l'assunzione di impegni e responsabilità e il percorso di valutazione. La legge sostiene fortemente che il piano sia realizzato con il contributo di più soggetti in tutte le fasi.

Per favorire questa collaborazione nella fase di gestione è necessario prevedere una funzione di "regia" del progetto finalizzata a integrare tra loro i nuovi interventi e i servizi che già operano nel campo, in genere in modo frammentato, creando sinergie e rafforzando i collegamenti in quei punti in cui la rete è meno forte, e a svolgere una funzione di "manutenzione della rete" attraverso la costruzione di modalità relazionali, strumenti e linguaggi condivisi.

La regia deve garantire un lavoro di negoziazione che permetta alle singole organizzazioni (pubbliche e del terzo settore) di trovare una collocazione nella rete, di definire il proprio contributo specifico, mediando tra la disponibilità concreta a partecipare alla rete e le esigenze reali del piano territoriale. La regia utilizza come strumenti: la formazione comune per costruire linguaggi condivisi; l'informazione; la valutazione come spazio di verifica e riprogettazione degli interventi attraverso il coinvolgimento delle diverse agenzie, considerate soggetti attivi del processo.

La regia può essere assunta da un gruppo di lavoro o da un soggetto che – per professionalità, per organizzazione interna e per funzioni – possa favorire il lavoro di negoziazione; non è necessario che tale funzione sia assunta dall'ente capofila dell'ambito territoriale.

Una gestione efficace, sia a livello di piano territoriale che di progetti esecutivi, affronta prioritariamente almeno due punti significativi:

- il coordinamento;
- l'integrazione tra risorse professionali differenti.

### 1.1 Il coordinamento

Il coordinamento si svolge sia a livello tecnico-amministrativo che a livello operativo e riguarda l'organizzazione dell'intervento con l'apporto di risorse offerte dai diversi enti; la previsione di collaborazioni e integrazioni tra il progetto e le attività ordinarie dei diversi enti; le connessioni tra il progetto e altre iniziative specifiche.

Il livello tecnico-amministrativo riguarda l'organizzazione, i contenuti, l'amministrazione. Uno strumento possibile è costituito da un'*équipe* interistituzionale (laddove è stata sperimentata è stata chiamata gruppo tecnico territoriale o gruppo territoriale o in altro modo), composta da referenti di ogni ente coinvolto (Comuni, Asl, provveditorato agli studi, centri per la giustizia minorile, organizzazioni del terzo settore). In qualche caso, il gruppo è strutturato in due "tavoli", uno con competenze tecniche (socioeducative), l'altro con responsabilità amministrative, ma con frequenti contatti per affrontare e risolvere i problemi che possono insorgere durante la realizzazione del progetto. All'interno dell'*équipe*, la funzione di coordinamento viene assunta dal referente dell'ente titolare del piano o del progetto.

I nodi problematici riguardano i conflitti di potere tra i diversi enti, le modalità di gestione – soprattutto se non sono state definite con chiarezza in fase progettuale –, le differenti culture organizzative.

■ Nel caso di progetti affidati a organizzazioni del terzo settore, la differenza di linguaggio e di cultura – se non gestita – può portare a sterili conflitti o irrigidimenti sia sugli aspetti organizzativi che su quelli amministrativi. L'*équipe* deve accompagnare la realizzazione del progetto con incontri periodici in cui affrontare gli elementi critici. Qualora più organizzazioni gestiscano un progetto – magari in territori diversi – può essere costituito un tavolo di lavoro comune che diventa anche un'occasione d'integrazione più ampia per la costruzione e la sperimentazione di modalità amministrative (problematiche connesse ai fondi, agli anticipi, al rendiconto, alle modifiche da introdurre in corso d'opera) e tecniche (monitoraggio, valutazione).

■ Nel caso di affidamento a liberi professionisti, il coordinamento tecnico-amministrativo diventa essenziale sia per la connessione con il piano che per la dimensione organizzativa dell'intervento. Il libero professionista può essere un collaboratore di altri operatori pubblici oppure agire isolato. Tocca all'ente capofila, nell'esercizio della funzione di regia, collegare l'intervento del professionista con le altre iniziative, individuando funzioni e apporti specifici, favorendo spazi di confronto e verifica, per creare una sinergia ed evitare la dispersione di un apporto di valore, ma isolato.

Il livello operativo riguarda la gestione delle attività o dei casi e, quindi, i contributi dei diversi enti e operatori coinvolti nella presa in carico, nella progettazione e nella gestione delle attività specifiche, nell'elaborazione di progetti educativi integrati, nelle connessioni tra parti diverse dell'intervento. Anche in questo caso va previsto un organismo di raccordo, costituito da operatori delle diverse organizzazioni, e di differenti professionalità, coinvolti nella gestione concreta. I problemi emergono nella diversità di linguaggi, prospettive, aspettative e nella diffidenza reciproca personale, professionale, istituzionale. Questo gruppo operativo è lo spazio per la manifestazione dei conflitti e la costruzione di modalità di gestione integrata, a partire dalle situazioni concrete.

### 1.2 L'integrazione tra risorse professionali differenti

Il livello di coordinamento operativo conduce a considerare il profilo delle figure professionali impegnate.

Lo sviluppo di interventi innovativi richiede la sperimentazione di nuove metodologie e la flessibilità degli operatori impegnati. Ciò comporta da un lato, l'individuazione e la formazione di nuove figure professionali, dall'altro, lo sviluppo di competenze nuove e la capacità di svolgere funzioni innovative per professionalità consolidate. La gestione di progetti complessi richiede sia la capacità di individuare le funzioni e le competenze al di là delle etichette professionali, anche se ciò si scontra con le gerarchie e con le logiche di potere professionali e istituzionali, sia la costruzione di modalità concrete di integrazione che valorizzino le diverse risorse.

È richiesto un impegno non indifferente, anche al di là del piano territoriale, di ridefinire e riconoscere competenze presenti nelle esperienze anche se non ancora codificate in *curricula* formativi formali e, all'interno della miriade di operatori formati con i finanziamenti del Fondo sociale europeo, di individuare le figure adeguate a svolgere le funzioni necessarie nei progetti.

Rispetto alla gestione integrata, gli enti istituzionali, in particolare attraverso i servizi sociali, possono mirare a potenziare la capacità dei loro operatori di assumere la funzione di regia e di coordinamento, mentre le organizzazioni del terzo settore possono sviluppare competenze specifiche e flessibili per la realizzazione dei servizi.



## 1. Contratto di appalto, concessione, buono servizio

Nel capitolo dedicato ai progetti si è visto che l'attuazione di questi può anche essere il frutto di "autonome iniziative dei privati e delle loro formazioni sociali", così come previsto dalla legge 265/99. Quando ciò accade si può correttamente parlare di "collaborazione" tra istituzioni pubbliche e formazioni sociali.

Tale modalità innovativa di esercizio delle funzioni pubbliche ben si sposa con la lettera e lo spirito della legge 285/97 che prende atto di come le politiche sociali e, fra queste, quelle minorili in particolare, non abbiano alcuna possibilità di realizzarsi se non con l'azione integrata delle istituzioni e della società civile. Ciò non può, peraltro, significare che possa prescindersi, sempre e comunque, da un'assunzione diretta, da parte della pubblica amministrazione, di responsabilità gestionali di specifici servizi e interventi.

Tale assunzione di responsabilità può tradursi in una gestione diretta o nel trasferimento all'esterno della gestione stessa attraverso l'ormai tradizionale modalità costituita dall'appalto di servizi.

Naturalmente, la prima scelta cui è tenuta l'amministrazione è quella fra la gestione diretta ("in economia") o quella indiretta attraverso organizzazioni strumentali (istituzione, azienda speciale, società mista), ovvero affidata a terzi (appalto o altro). Tale scelta va compiuta tenendo presenti non solo gli elementi oggettivi che caratterizzano l'organizzazione dell'ente e il contesto, ma anche tutti i possibili riflessi che la modalità di gestione può avere sulla realizzazione del progetto e su quella complessiva del piano, nonché sull'amministrazione e sull'esercizio delle funzioni di cui il servizio è espressione e di quelle connesse.

Si tratta di una scelta che, se compiuta con la dovuta attenzione, richiede all'amministrazione un impegno di notevole portata, tenuto conto che le implicazioni della scelta non sono soltanto tecniche ed economiche, ma anche politiche.

In questi ultimi anni sul tema dell'appalto dei servizi sociali si è detto molto, forse anche troppo; una compiuta trattazione delle problematiche sostanziali e procedurali degli appalti dei servizi sociali richiederebbe molte pagine e, pertanto, ci si limiterà a evidenziare alcuni nodi fondamentali.

Innanzitutto deve essere chiarito che le problematiche procedurali (gare d'appalto: mai al massimo ribasso!) non esauriscono il problema; quasi sempre nell'affrontare questo tema ci si dimentica degli aspetti sostanziali, cioè dei contenuti dei contratti relativi ai servizi sociali. Negli appalti di servizi sociali, la redazione di un buon capitolato rappresenta un aspetto di grande importanza per la buona riuscita del servizio: per questa ragione è necessario che i contenuti tecnici dei progetti che compongono il piano vengano tradotti in capitolati. È impensabile, infatti, che il contratto d'appalto possa essere impostato sotto forma di mero rinvio ai progetti.

La "traduzione" in norme contrattuali degli elaborati progettuali richiede l'integrazione fra le professionalità amministrative e quelle tecniche, restando aperta anche l'opzione di una collaborazione di soggetti esterni, anche di quelli ipoteticamente interessati a concorrere per l'aggiudicazione.

In quest'ultima ipotesi, ovviamente, la collaborazione di tali soggetti nella stesura dei capitolati non può in alcun modo costituire titolo preferenziale per l'aggiudicazione; anzi, essa va gestita con la

massima accortezza e con la dovuta trasparenza per evitare possibili strumentalizzazioni in funzione di interessi privati o di scelte che possano in qualche modo turbare la *par condicio* dei futuri partecipanti alle procedure di gara.

Modalità di gestione esterne alternative all'appalto possono essere individuate nella concessione del servizio e nel cosiddetto "buono servizio".

La concessione è già stata indirettamente presa in considerazione nella scheda dedicata ai progetti e alle ipotesi di collaborazione fra istituzioni pubbliche e soggetti privati (confronta l'approfondimento norme della fase progetti). Con essa, infatti, non si realizza una semplice operazione di scambio fra amministrazione e gestore (risorse finanziarie in cambio di un prodotto), ma una collaborazione tra soggetto pubblico e privato consistente nella delega dell'esercizio di funzioni pubbliche da parte del primo a favore del secondo.

Un'interessante novità normativa può essere di notevole aiuto nella definizione delle caratteristiche della concessione e del relativo rapporto contrattuale: la definizione, nella legge 11 febbraio 1994, n. 109, *Legge quadro in materia di lavori pubblici* (la cosiddetta legge Merloni) e successive modificazioni, di una normativa sostanziale concernente la concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche e la connessa previsione dell'applicabilità di tali norme anche alle concessioni di servizi.

Grazie a tali norme, contenute in una legge che non ha apparentemente nulla a che vedere con i servizi sociali, è possibile utilizzare una strumentazione giuridica di grande utilità nelle concessioni di questi servizi e di molto interesse per i contenuti sostanziali delle convenzioni.

Sotto il profilo procedurale, ricordato che anche nelle concessioni la scelta del contraente è subordinata all'applicazione di procedure a evidenza pubblica, si deve accennare al nuovissimo concetto di "buono servizio" che costituisce un'applicazione nel sociale dell'istituto dell'accreditamento già espressamente previsto per i servizi sanitari.

Nei servizi sociali, il "buono servizio" può essere considerato come lo strumento economico idoneo a garantire l'accesso ai servizi, assicurando così agli utenti la libera scelta fra vari fornitori di servizi legati all'amministrazione da un particolare rapporto convenzionale che trova il proprio fondamento nella concessione e che prevede l'impegno del soggetto accreditato a migliorare sempre la qualità del servizio, oltre che, ovviamente, il rispetto degli standard e delle modalità di accesso e di fruizione stabiliti dall'amministrazione.

Il "buono servizio", quale strumento tipico per l'erogazione dei servizi sociali, non è ancora espressamente previsto nel nostro ordinamento, ma è contenuto nel disegno di legge quadro sui servizi alla persona attualmente in discussione in Parlamento.

In ogni caso, anche in assenza di una specifica previsione di legge, l'istituto può comunque trovare applicazione sperimentale in servizi sociali che siano compatibili con le caratteristiche che lo contraddistinguono e a condizione che vengano resi disponibili servizi di tutela e di accompagnamento degli utenti che scongiurino il rischio che il "buono servizio" si traduca in una deresponsabilizzazione dell'amministrazione pubblica e in un ritorno a vecchie forme di assistenza economica che costituivano un semplice palliativo all'assenza dei servizi.

# Metodi e Tecniche

## 1. Modalità di attuazione del progetto

Una volta giunti alla fase di attuazione del progetto, l'ente pubblico si trova di fronte a varie alternative:

- gestire direttamente, in economia, le attività oggetto del progetto ex legge 285/97;
- fare ricorso a una o più associazioni di volontariato;
- affidare la realizzazione di tali attività a un soggetto dell'imprenditoria sociale;
- affidare la realizzazione delle attività a liberi professionisti.

Ognuna di queste alternative presenta vantaggi e svantaggi che si possono brevemente riassumere.

La gestione in economia presenta quattro principali vantaggi:

- consente un controllo diretto sul livello di realizzazione del progetto;
- comporta minori difficoltà nella definizione del livello di qualità delle attività progettate;
- elimina qualsiasi sospetto di favoritismo nella scelta dell'organizzazione cui affidare la realizzazione degli interventi;
- consente di utilizzare operatori di provata professionalità.

A fronte di questi vantaggi, non trascurabili, la scelta di svolgere in economia gli interventi progettati presenta tre fondamentali limiti:

- è in sostanziale attrito con lo spirito della legge 285/97 poiché a un'attivazione in fase progettuale delle potenzialità espresse dal territorio segue una chiusura del soggetto pubblico al momento di realizzare il progetto;
- può generare sensibili contrasti con i soggetti coinvolti a livello progettuale;
- comporta la rinuncia dell'ente locale a utilizzare il momento gestionale del progetto per consolidare le reti territoriali.

L'affidamento della realizzazione del progetto al volontariato presenta due vantaggi:

- consente di utilizzare il soggetto che normalmente comprende meglio le istanze e le esigenze del territorio, e dunque anche delle persone cui gli interventi si rivolgono;
- permette la massima flessibilità nella realizzazione degli interventi, elemento di grande qualità rispetto alla realizzazione dei progetti.

Per contro:

- il volontariato non è sempre in grado di garantire la professionalità degli operatori e neppure la continuità degli interventi;
- il coordinamento dei volontari è sempre piuttosto complicato, e questo è tanto più grave quanto più gli interventi siano progettati in una logica di rete e prevedano l'intervento di più soggetti.

L'affidamento alla cooperazione sociale comporta due vantaggi sostanziali:

- una buona impresa sociale è normalmente espressione del territorio in cui opera, e questo è un elemento essenziale nei progetti ex legge 285/97;
- gli operatori delle imprese sociali presentano, di norma, livelli professionali accettabili.

L'affidamento alle cooperative sociali degli interventi progettati, peraltro, presenta due grandi problemi:

- in seguito a un'attività di coprogettazione, è difficile assegnare a uno dei soggetti coinvolti la realizzazione del progetto senza incorrere in sospetti di favoritismo;
- la difficoltà a definire compiutamente le prestazioni rende complesso l'utilizzo delle tradizionali modalità di affidamento dei servizi alle imprese del privato sociale.

Il ricorso a liberi professionisti, infine, se da un lato può offrire garanzie sull'effettiva capacità professionale di chi realizzerà il progetto, comporta dall'altro la rinuncia a coinvolgere in questa fase le

organizzazioni presenti sul territorio.

Ogni opzione, quindi, presenta vantaggi e svantaggi e non è possibile identificare un indirizzo che offra maggiori garanzie di successo: nella definizione della strategia da seguire a livello gestionale è dunque necessario tenere in considerazione la realtà territoriale in cui il progetto dovrà realizzarsi, valutando di volta in volta quale soluzione possa meglio adattarsi ad essa.

## 2. Le gare d'appalto

Per definire come procedere all'indizione di gare d'appalto coerenti con la progettazione auspicata dalla legge 285/97, è necessario tenere in considerazione alcune premesse importanti.

L'alta componente immateriale e relazionale delle attività relative ai progetti relativi alla legge 285/97 rende assai complessa una precisa definizione delle prestazioni richieste ai soggetti chiamati a gestirle: questo impedisce una chiara definizione del capitolato e una precisa quantificazione dei costi, con la conseguenza di rendere assai complesso il ricorso all'appalto.

È molto difficile definire in modo preciso un parametro di riferimento per "misurare" la qualità di servizi ad alta componente relazionale: si possono definire requisiti di qualità di tipo strutturale, si possono individuare indicatori di qualità anche rispetto alle modalità di erogazione, ma resta un margine fisiologico di indeterminatezza, che non è superabile.

Questo aumenta evidentemente le difficoltà gestionali per l'ente pubblico che intenda affidare i servizi a soggetti terzi, poiché il sistema di controllo non può basarsi su una logica di adeguatezza della prestazione a un livello prefissato, ma devono essere utilizzate modalità di valutazione molto più complesse.

Altrettanto difficile è la valutazione della "qualità" dei soggetti che si offrono di erogare i servizi, definendo dei parametri di riferimento. Per scegliere tra i diversi offerenti non è sufficiente applicare meccanicamente gli schemi di convenzione-tipo, ma, per limitare il margine di rischio per il soggetto appaltante, è necessario individuare gli indicatori di qualità dei soggetti concorrenti che siano il più coerenti possibile con le effettive esigenze del servizio.

L'affidamento a terzi della realizzazione di interventi così delicati, come quelli di cui alla legge 285/97, è reso particolarmente critico dalla presenza di un'evidente "asimmetria informativa" data la difficoltà, se non l'impossibilità, per l'ente pubblico che affida la realizzazione di un progetto a un soggetto terzo, di conoscere esattamente le modalità di esecuzione dello stesso. Le informazioni sull'effettiva qualità delle modalità di realizzazione del progetto possono avvenire solo in forma indiretta, attraverso le opinioni degli utenti.

Nel realizzare i progetti ex legge 285/97, il primo obiettivo dell'ente pubblico consiste nel garantire il livello qualitativo degli interventi: questo significa che nello scegliere il soggetto erogatore dovrà essere data la massima importanza ai requisiti di qualità presentati dai soggetti concorrenti, rinunciando del tutto a una logica orientata al massimo risparmio economico.

Quanto è stato sottolineato rende evidente come il momento della scelta del soggetto privato cui affidare la realizzazione del progetto rappresenti un momento cruciale per la ricerca della qualità. In questa fase, l'ente appaltante è tenuto alla massima trasparenza nella scelta del soggetto cui affidare gli interventi, e per fare questo deve rendere pubblici i criteri strategici in merito alle attività da appaltare, esprimendo le proprie necessità e i propri valori.



### 3. Le difficoltà della valutazione *ex ante*

Se si ritiene che valutare significhi «esprimere un giudizio su un determinato oggetto applicando dei criteri di valutazione» si deve dedurre che, in sede di scelta del soggetto cui affidare la realizzazione del progetto, un processo di valutazione trasparente si articola nelle seguenti fasi:

- definizione dell'unità di analisi;
- pubblicizzazione dei criteri di giudizio;
- individuazione degli indicatori;
- predisposizione di un sistema di misurazione.

Dove il significato degli elementi sopra indicati può essere esplicitato nel modo che segue.

- L'unità di analisi definisce il campo e l'oggetto della valutazione. Nel caso di un appalto, l'unità di analisi nel sistema per la valutazione delle offerte è rappresentata dalle dimensioni che s'intendono considerare. La definizione di queste dimensioni rappresenta un atto di indirizzo politico molto rilevante: valutare un'organizzazione dal punto di vista finanziario ha un valore molto diverso che valutarla rispetto all'esperienza maturata, oppure alla capacità di attivare reti territoriali.
- Il criterio di giudizio definisce il paradigma di qualità che orienta l'azione degli attori durante il processo di erogazione e, nello stesso tempo, costituisce per il valutatore una guida nel formulare il giudizio. La definizione dei criteri di giudizio rappresenta, probabilmente, il nodo più complesso nell'individuazione di una trasparente modalità di assegnazione degli interventi coprogettati. Solo un'articolata riflessione tecnica sugli elementi di qualità nella realizzazione degli interventi progettati consente di orientare le scelte dell'ente locale che dovrà definire i criteri di giudizio con cui valutare la validità dei soggetti proponenti.
- Gli indicatori misurano il grado di realizzazione del criterio. Nella fase di definizione degli indicatori si rendono manifesti gli elementi che verranno utilizzati per definire il livello di qualità dell'offerta. Devono essere elementi misurabili, rispetto ai quali possa essere preventivamente definito un livello di qualità.
- Il sistema di misurazione prevede l'attribuzione di un peso a ogni singolo parametro e indicatore consentendo di arrivare a calcola-

re un punteggio finale. Anche in questo caso si tratta di un aspetto molto rilevante dal punto di vista strategico. Assegnare a un parametro, a un'unità di analisi, un determinato punteggio significa definirne la rilevanza da un punto di vista di valore. La medesima operazione è poi necessaria, e assume uguale valenza, nel caso degli indicatori, gli elementi che in definitiva definiscono il punteggio finale e, dunque, la scelta del soggetto cui affidare il servizio.

Un sistema di valutazione di questo tipo si concretizza nell'utilizzo di uno strumento di valutazione *ex ante* per l'uso del quale è necessario attivare un processo in più fasi:

- predisposizione di uno strumento specifico che faccia propri i criteri di qualità del committente (sistema di punteggi previsto in un bando);
- articolazione del sistema di valutazione in criteri relativi a dimensioni ritenute significative dal committente;
- individuazione di indicatori in grado di evidenziare gli elementi qualitativamente rilevanti;
- pubblicizzazione dei criteri;
- attribuzione di un punteggio ponderato a ogni indicatore.

### 4. La liquidazione delle spese

È qui importante ricordare come la legge 11 agosto 1991, n. 266 *Legge-quadro sul volontariato*, non consenta il ricorso alla convenzione con organizzazioni di volontariato.

Se le cooperative o i liberi professionisti possono accordarsi molto liberamente con l'ente locale per la definizione dei sistemi di pagamento, nel caso del volontariato deve escludersi la possibilità di remunerare l'attività svolta secondo la quantità delle prestazioni erogate.

In questo caso si può unicamente prevedere un sistema analitico di rimborso-spese oppure la definizione di una cifra complessiva riconosciuta a fronte di un determinato servizio, sempre a titolo di contributo o rimborso.

# Dal primo triennio

## 1. Gestione dei progetti: il coinvolgimento del terzo settore

In tutto il settore dei servizi alla persona è innegabile l'urgenza di fare maggiore chiarezza sulle norme e sui comportamenti amministrativi da seguire, sia per renderli omogenei (cioè uguali per tutti) che per permettere ai funzionari pubblici e agli operatori di sapere a quali regole attenersi.

Nel primo triennio di attuazione della legge 285/97 non pochi enti attuatori e referenti istituzionali si sono lamentati per lungaggini burocratiche e per incertezze sulle procedure amministrative, con progetti arenati o bloccati perché avevano subito forti ritardi nei pagamenti. Perfezionare il complesso di norme e procedure, rendendole note prima dell'avvio dei lavori, è un'azione efficace che eviterebbe tanti passi falsi e malintesi, assicurando così trasparenza e agilità alla gestione amministrativa.

Nello scenario generale della legge il rapporto tra ente locale e organismi attuatori dei progetti diviene un elemento strategico per tanti motivi, non ultimo il vantaggio di coinvolgerli in una logica di piano, complessiva, trasversale, sistemica; questo assume particolari significati quando ci si riferisce a soggetti del terzo settore.

A fronte di un approccio globale all'azione sociale di tante realtà di questo variegato mondo, è stata osservata in qualche organismo (evidentemente non solo del privato sociale) la tendenza a far coincidere i propri orizzonti sulla legge con il progetto che li riguarda, il che riporta a quel particolarismo che si vuole giustamente superare per evitare che il piano sia la sommatoria di tanti progetti. Dall'altra parte, invece, non è raro che si trattino gli organismi come semplici agenti esecutori. L'esperienza insegna che se il rapporto con il privato sociale si estende anche al sistema di gestione (a cominciare dalla definizione delle "regole del gioco"), tutti ne traggono profitto. La possibilità di partecipare, oltre ad arricchire le idee, fa sentire più coinvolti e, in conseguenza di ciò, rende più disponibili ad assumere maggiori responsabilità anche di fronte ai problemi. Pur nel rispetto dei ruoli, dal primo triennio della legge emerge lo stimolo a orientarsi verso una gestione sempre più collegiale, aprendo le strutture di coordinamento dei piani alle rappresentanze del terzo settore per un confronto comune sui punti di forza e di debolezza interni ed esterni, dei progetti; per discutere le priorità programmatiche e le modalità di gestione dei piani; per sviluppare congiuntamente forme di verifica e di *feedback* sulla funzionalità dell'intero sistema dei progetti.

## 2. I soggetti del mercato sociale

La gestione di progetti complessi richiede organizzazioni competenti sia dal punto di vista della struttura sia dal punto di vista delle professionalità.

Il primo triennio ha evidenziato le carenze di un mercato sociale in alcune aree del Paese: a volte le amministrazioni non hanno interlocutori, o interlocutori adeguati, e le scelte da compiere sono senza alternative. A volte, sono presenti agenzie con buone professionalità, ma con una struttura organizzativa inadeguata, dal punto di vista giuridico, a gestire un progetto (organizzazioni totalmente informali) e/o economico (difficoltà di prestare una garanzia fidejussoria) o anche con un livello eccessivamente approssimativo di organizzazione.

Vanno perciò valutate adeguatamente le specificità e le competenze sia degli organismi del terzo settore e del volontariato che delle professionalità e delle realtà del territorio per individuare i soggetti più adeguati ad assumere la gestione dei vari progetti, da quelli

più semplici (dove può essere determinante il radicamento nel territorio) a quelli più articolati (dove va garantito un intervento stabile e continuativo).

Il volontariato e l'associazionismo, che spesso costituiscono la migliore espressione degli interessi della comunità perché radicati nel territorio, non sempre sono i soggetti più adeguati ad assumere la gestione di progetti complessi cui possono invece partecipare con una insostituibile funzione di supporto.

Diversamente, le cooperative sociali, con la loro struttura imprenditoriale, sono potenzialmente i soggetti più indicati a offrire servizi qualificati, a mettersi in relazione con i committenti, a competere nel mercato sociale.

Purtroppo, le amministrazioni a volte equiparano i ruoli di associazioni, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali, alimentando ambiguità che rischiano di provocare la realizzazione di interventi scadenti dal punto di vista qualitativo; scorretti dal punto di vista dell'utilizzo del personale; incoerenti, perché con soggetti esecutori non corrispondenti agli obiettivi previsti; inadeguati, perché affidati a soggetti fortemente strutturati, grandi ma magari estranei al territorio o senza competenze specifiche, oppure perché affidati ad agenzie piccole, motivate e capaci, ma poco attrezzate.

Una gestione efficace dei progetti richiede, quindi, ancora impegno da parte sia del sistema pubblico che del terzo settore per chiarire le diverse funzioni, per maturare come soggetti competenti, per sviluppare un mercato competitivo e con una pluralità di offerte. Le reti tra organizzazioni del terzo settore nelle forme dei partenariati attivi - cooperative sociali, con funzioni di capofila, e associazioni, organizzazioni di volontariato, parrocchie ecc. come *partners* - costituiscono, a volte, una buona sinergia, anche giuridicamente accettabile, per valorizzare i diversi contributi e garantire gli aspetti formali dei rapporti con l'ente pubblico.

## 3. La gestione amministrativa

Un ambito ancora aperto è costituito dalla costruzione di un sistema di regole in cui si rispettino sia i vincoli formali di garanzia, trasparenza, correttezza ed equità, sia gli aspetti sostanziali di radicamento nel territorio, ossia esperienze e qualità.

Un altro settore da ridefinire rispetto alla collaborazione tra amministrazioni pubbliche e terzo settore è quello relativo alla gestione amministrativa. Dall'esperienza del primo triennio emergono le difficoltà di raccordare le modalità, i tempi e i linguaggi della burocrazia con quelli degli enti non profit. La gestione pone l'accento sul tema della valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei progetti, per cui bisogna individuare criteri chiari e condivisi che investano anche le modalità della gestione amministrativo-contabile.

Un punto di forza della gestione affidata al terzo settore può essere rappresentato da una maggiore flessibilità dei *budgets* e la possibilità di forme di adeguamento delle spese ai correttivi che si apportano *in itinere*: tuttavia questo, qualora non si definiscano quali siano le modalità compatibili, si scontra con le esigenze di controllo da parte del committente.

D'altra parte le organizzazioni di piccole dimensioni soffrono in modo particolare dei sistemi di pagamento del settore pubblico: la frequente mancata previsione di anticipi e le lungaggini burocratiche per accreditare i fondi, provocano notevoli disagi alle agenzie che devono anticipare i soldi o perché il pagamento di alcuni costi non è rinviabile (ad esempio quello relativo alle assicurazioni), o perché non sempre esse trovano fornitori disponibili al credito, o perché gli operatori sono costretti a lavorare per lunghi periodi senza nessun corrispettivo.

# Bibliografia

- **Ariès P.**, *Padri e figli nell'Europa medievale e moderna*, Bari, Laterza, 1981.
- **Bajo E. e Vidale G.**, *Enti locali e non-profit: un incontro per una migliore qualità dei servizi alla persona. Una iniziativa delle amministrazioni provinciali di Como e Milano*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 28, n. 12-13, (luglio 1998), p. 1.
- **Battistella A.**, *Vademecum sulla convenzione tra enti pubblici e soggetti privati in ambito socio-assistenziale*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 28, n. 12-13, (luglio 1998), p. 2-36.
- **Benni S.**, *La compagnia dei Celestini*, Milano, Feltrinelli, 1992.
- **Bianco A. e Condorelli P.**, *Guida ai patti territoriali*, Rimini, Maggiolo, 1999.
- **Buferà F.**, *Il nuovo ente locale come organizzazione per la erogazione di servizi e come agenzia strategica per lo sviluppo di nodi vitali sul territorio*, in «La critica sociologica», 103 (autunno 1992) = luglio/sett. 1992, p. 70-83.
- **Caringella F. et al.**, *La nuova legge quadro sui lavori pubblici*, Milano, IPSOA, 1999.
- **Carriera P.**, *Project Financing*, Padova, Cedam, 1999.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.  
*Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.  
*Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **Civitarese M. S.**, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, Giapichelli, 1997.
- **Colleoni M.**, *Quale organizzazione per lavorare con gli adolescenti*, in «Animazione sociale», A. 24, n. 4 (apr. 1994), p. 48-56.
- **Colombini L.**, *I servizi sociali e le forme di gestione: ruolo e prospettive dei comuni e di altre realtà territoriali*, in «Rassegna di servizio sociale», n. 2 (apr./giugno 1999), p. 75-81.
- *La Convenzione tra enti pubblici e soggetti privati in ambito socio assistenziale*, numero speciale di «Prospettive sociali e sanitarie», A. 28, n. 12-13 (luglio 1998).
- **Costa G.**, *La costruzione della partnership: sfida e opportunità per la pubblica amministrazione e il terzo settore*, di prossima pubblicazione su «Prospettive sociali e sanitarie».
- **Crepaldi C.**, *L'utilizzo dei dati anagrafici di utenza dei servizi per finalità di ricerca* in «Servizi sociali», 1999, n. 1, p. 80-87
- **De Gani L.**, *Lo stato della normativa legislativa e programmatica in materia di integrazione socio-sanitaria: possibili linee di sviluppo*, in «Politiche sociali e servizi», n. 1, (genn./giugno 1999), p. [47]-58.
- **Demuru P.**, *Nuove regole nel mercato dei servizi*, in «Rassegna di servizio sociale», n. 4 (ott./dic. 1999), p. 29-40.
- **Di Rosa G.**, *L'associazione temporanea d'impresa e il contratto di joint venture*, Milano, Giuffrè, 1998.
- **Fiorentino Busnelli E.**, *Riflessi della legge sulla privacy sul servizio sociale, sui servizi degli enti locali e sul terzo settore*, in «Servizi sociali», 1999, n. 1, p. 70-79
- **Foglietta F.**, *I servizi socio-assistenziali tra Comune e USL*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 24, n. 5 (15 mar. 1994), p. 1-3 ; A. 24, n. 6 (1 apr. 1994), p. 18-20.
- **Folgheraiter F.**, *L'operatore sociale al tempo del welfare mix*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 8/9 (ag./sett. 1999), p. 18-28.
- **Foni A.** (a cura di), *Il Comune come ente gestore. Contributi dal seminario "Produrre servizi educativi per la prima infanzia" 22, 29 marzo e 5 aprile 1995*, Roma, Edizioni delle Autonomie locali, 1997.
- **Genitorialità e Infanzia tra Famiglie e Territorio (G.I.F.T.)** (a cura di), *Bambini e adulti insieme. Un itinerario di formazione*, Unità di documentazione dei centri per le famiglie del comune di Ferrara; direzione scientifica: Susanna Mantovani; testi: Susanna Mantovani et al., Azzano San Paolo, Junior, 1999, 3 v. + 1 videocassetta.
- **Ghidini G.**, *Diritto industriale e della concorrenza nella CEE. Con cenni alla normativa antitrust italiana*, Milano, IPSOA, 1991.
- **Golding W.**, *Il signore delle mosche*, Milano, Oscar Mondadori, 1992.
- **Gori C. e Ranci Ortigosa E.**, *Modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali. Alcune conclusioni*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 15/16 (sett. 1999), p. 30-36.
- **Hart R.**, *Children's participation: from tokenism to citizenship*, Firenze, Unicef, International Child Development Center (ICDC), 1992.
- **Hart R. et al.**, *Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, con i contributi di Maria Fernanda Espinosa, Selim Ittus, Raymond Lorenzo, Londra, Unicef, Earthscan Publications Limited, 1997.
- **Imperatori G.**, *Project Financing*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1998.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].  
*Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.



## Bibliografia (segue)

*Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>

*Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>

- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *Rapporto biennale sul volontariato in Italia 1998 : legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 12 comma 1, lett. f. Rapporti di ricerca svolti in convenzione con il Dipartimento per gli Affari Sociali, Osservatorio Nazionale per il Volontariato*, [Roma], Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

*Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.

- **Lionni L.**, *Le favole di Federico*, Trieste, E. Elle, 1992.
  - **Maggian R. e Menichetti G.**, *La gestione dei servizi sociali*, 1. rist., Roma, NIS, 1990.
  - *Management sociale. Itinerari di formazione sociale*, Quaderno IRES Risposte Esperienze Servizi, Capodarco di Fermo, 1996.
  - **Mele E.**, *I contratti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 1993.
  - **Nervo G.**, *Implicazioni etiche della legge n. 675/96 nel lavoro sociale* in «Servizi sociali», 1999, n. 1, p. 88-90
  - **Piva P.**, *L'assessorato sociale. Idee per il governo locale del welfare*, Roma, Ediesse, 1999.
- Credito al cittadino: verso un mercato amministrato dei servizi alla persona*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 8 (magg. 1999), p. 1-4.

- **Raciti P.**, *Perché il lavoro di rete? Spunti di riflessione per ricercare, oltre l'ovvietà, fondamenti "altri" all'uso di una metodologia di azione sociale*, in «Rassegna di servizio sociale», n. 2 (aprile/giugno 1999), p. 29-43.

- **Ranci C.**, *Oltre il welfare state: il rapporto tra ente locale e terzo settore nella trasformazione del welfare*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 11 (giugno 1999), p. 5-8.

- **Rao F.**, *La privacy nei servizi alle persone. La normativa sulla privacy* in «Servizi sociali», 1999, n. 1, p. 49-69.

- **Santoro P.**, *I contratti pubblici*, Rimini, Maggioli, 1997.

- **Staderini F.**, *I contratti degli enti locali*, Padova, Cedam, 1996.

- **Tarchini W. e Noris M.**, *L'integrazione organizzativa nella progettualità sociale: formare operatori eterogenei*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 5 (dic. 1999), p. 47-54.

- **Tomassini M.**, *Alla ricerca dell'organizzazione che apprende. L'apprendimento organizzativo nel futuro della formazione continua*, Roma, Edizioni Lavoro, 1993.

- **Van den Broeck J.**, *Manuale ad uso dei bambini che hanno genitori difficili*, Milano, Mondadori, 1981.

- **Watzlawick P. et al.**, *Change. Sulla formazione e la soluzione dei problemi*, Roma, Astrolabio, 1974.

- **Zerboni N.**, *Patti territoriali e contratti d'area*, Milano, Il Sole 24 ore, 1999.

### Filmografia

- *Stand by me. Ricordo di un'estate* di Bob Reiner, 1986 tratto dal romanzo di Stephen King *Stand by me*.

# Esperienze (da Regioni, ambiti, città)

## 1. VivaVoce: estote parati

Chi parla: un amministratore locale

Non sempre l'organizzazione interna delle amministrazioni comunali era preparata a gestire la complessità e le dimensioni, spesso imponenti, dei piani territoriali della legge 285/97. In qualche caso ciò ha prodotto un vero e proprio "scossone" che richiama il valore dell'*Estote parati*, del "siate pronti". I problemi da affrontare non erano e non sono irrilevanti. Tra questi, per esempio, il fatto che le risorse umane fossero scarse, per di più oberate da molteplici attività e responsabilità e con insufficiente preparazione a lavorare per progetti e in un'ottica di piano, globale e sistemica. Le riflessioni che seguono, dopo ormai quasi un triennio di lavoro, cercano di mettere a fuoco alcuni punti critici dell'esperienza condotta e suggeriscono alcuni orientamenti per migliorare gli aspetti di gestione dei piani territoriali.

La prima considerazione che può essere avanzata riguarda il fatto che l'impianto di gestione di un piano territoriale ex legge 285/97 non può essere dato per scontato, né può essere attivato con un semplice ritocco degli assetti organizzativi preesistenti.

La legge 285/97 non è qualcosa che si aggiunge all'esistente, alla quale deve esser fatto posto come a un nuovo ospite. Questa legge è un potente stimolo e uno strumento riorganizzatore delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza. Contiene tali e tanti elementi di innovazione da richiedere un esame approfondito del sistema di gestione più idoneo. Infatti, oltre a progettare i piani e i progetti, si presenta la necessità di progettare gli stessi sistemi di gestione. In questo senso, insieme con il monitoraggio dei progetti e dei piani, è vitale monitorare anche i sistemi di gestione per capire quali cambiamenti siano opportuni.

Una seconda considerazione concerne l'opportunità di mettere in campo i cosiddetti "progetti di sistema". Sono progetti trasversali, spesso affidati all'esterno dell'amministrazione pubblica, che hanno una funzione di supporto alla gestione del piano e ad alcuni dei suoi obiettivi: per il monitoraggio e la valutazione, la documentazione, la formazione, l'assistenza tecnica e per facilitare la messa in rete dei differenti interventi. Questi progetti hanno l'indubbia utilità di contribuire a governare operazioni così vaste e con tante sfaccettature, come quelle avviate dalla legge, e, insieme, di sopperire alle difficoltà, accennate prima, dell'amministrazione pubblica. Tuttavia non possono avere valore compensativo e tanto meno sostitutivo: prima o poi i progetti di sistema devono essere assorbiti all'interno dell'amministrazione pubblica e questo perché, seppur nella sua prima fase la legge 285/97 abbia avuto carattere di straordinarietà, presto dovrà integrarsi pienamente nell'insieme più generale del processo di programmazione e gestione dei servizi.

Un'ulteriore considerazione riguarda la necessità di rafforzare le attività di formazione per sviluppare conoscenze e competenze inerenti alla logica di piano e al lavoro per progetti che la legge ha innescato o potenziato.

La formazione è anche un'opportunità d'incontro per far avvicinare culture ancora distanti all'interno della gestione pubblica, ossia quella politica, quella tecnica e quella amministrativa. Il raccordo tra queste tre dimensioni è essenziale poiché, a volte, gli amministrativi, i tecnici e i politici seguono logiche parallele, se non addirittura divergenti, con evidenti ricadute negative sull'andamento complessivo della gestione pubblica dei piani.

Nelle strutture di coordinamento, pertanto, è utile che ci siano, a pieno titolo, anche coloro che hanno in mano la conduzione amministrativa dei piani territoriali. Queste strutture di coordinamento che svolgono la funzione di cabina di regia devono diventare anche

istanze di confronto tra le tre dimensioni menzionate sopra in modo da armonizzare – in un sistema unitario e integrato – le loro visioni sul significato dei piani territoriali, le loro metodologie di lavoro e le loro esigenze.

Un'ultima osservazione, infine, riguarda il ruolo della politica nella questione della legge 285/97. Appartiene probabilmente all'esperienza di molti, a prescindere da come un sistema di gestione sia consegnato, la consapevolezza che quando le autorità politiche credono nelle potenzialità della legge 285/97 e agiscono di conseguenza, allora il sistema riesce a funzionare più fluidamente e, quindi, diviene molto più facile e spedito risolvere i problemi. Dall'*input* che la direzione politica dà dipende in buona parte anche la maniera in cui i referenti istituzionali di un Comune, di una circoscrizione o di un ambito concepiscono e svolgono il proprio ruolo rispetto agli organismi attuatori. Essi possono confinarsi in un *management* operativo (per le verifiche degli aspetti formali, normativi e amministrativi dei progetti) oppure, al contrario, svolgere una funzione molto più attiva e articolata, coprogettando e confrontandosi sull'attuazione in quanto attori di un'amministrazione pubblica che assume pienamente la sua veste di titolare delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza di cui i piani della legge 285/97 sono il motore. In questo senso sarà utile che i politici continuino a mantenere un più stretto contatto con il processo di attuazione dei piani territoriali, anche dopo la prima fase della loro predisposizione e della stipula degli accordi di programma.

## 2. Schede e materiali

### 2.1 Modalità di gestione dei piani

Per favorire l'avvio della legge le Regioni, nel contesto delle linee d'indirizzo per il triennio 1997/99, hanno spesso fornito agli enti locali, sottolineandone la titolarità rispetto alla pianificazione, una sorta di "indice" o "schema" di piano. A volte sono state esemplificate vere e proprie fasi della programmazione, dall'analisi del bisogno alla valutazione (vedi i primi otto punti elencati di seguito), in altre occasioni (vedi i successivi punti) sono state fornite indicazioni a livello organizzativo sui percorsi attuativi con l'attribuzione di ruoli e responsabilità e la costituzione di gruppi e organismi mirati a favorire una progettazione condivisa e partecipata, sia in fase di prima predisposizione che di attuazione del piano, con indicazioni specifiche sugli accordi di programma e su altri strumenti di collaborazione tra soggetti diversi (contratti di programma, atti d'intesa, protocolli e convenzioni tra i soggetti eventualmente coinvolti nella gestione).

Alcune delle indicazioni sopra richiamate sono, a titolo esemplificativo, di seguito elencate affinché costituiscano spunto di riflessione utile per i piani e i progetti sia in corso che in progettazione per il prossimo triennio.

- Analisi quali-quantitativa della situazione dei minori.
- Mappa e analisi delle risorse pubbliche e del terzo settore disponibili o attivabili, con riferimento ai diversi articoli della legge.
- Definizione degli obiettivi e delle priorità, con riferimento ai diversi articoli della legge.
- Indicazione dei soggetti pubblici e privati coinvolti nel piano, individuazione delle risorse economiche disponibili, con riferimenti specifici agli articoli della legge e con riguardo ad altri canali di finanziamento dell'ambito relativi all'area minori.
- Elaborazione dei progetti in un'ottica di rete e programmazione unitaria, riferiti a servizi, azioni, interventi che s'intendono attuare per raggiungere gli obiettivi prefissati, con priorità per quei progetti con carattere d'innovazione, incidenza permanente sul territorio e continuità.



## Esperienze (segue)

- Risorse di personale e strutturali necessarie per la realizzazione del piano, precisando quelle esistenti e quelle da attivare, quali parti del progetto saranno realizzate in collaborazione con altri enti firmatari e quali mediante affidamenti ad associazioni ed enti privati, nel rispetto delle procedure previste.
- Formulazione di un piano di finanziamento a copertura totale del costo dei progetti, anche mediante forme di cofinanziamento derivante da risorse economiche, umane e strumentali assicurate dai soggetti interessati ai progetti in aggiunta ai fondi della legge, favorendo così la destinazione di risorse aggiuntive da parte di tutti i soggetti coinvolti. Alcune hanno sottolineato a questo proposito come l'utilizzo del *budget* debba essere chiaramente finalizzato ai risultati, in modo concordato tra gli aderenti non secondo logiche di ripartizione economica o di prevaricazione di un interesse locale su un altro, ma seguendo il principio della responsabilità condivisa verso obiettivi comuni.
- Modalità di valutazione dei risultati, dell'efficacia degli interventi e del raggiungimento degli obiettivi.
- Indicazione degli uffici, dei servizi e degli assessorati delle pubbliche amministrazioni coinvolte.
- Individuazione di un responsabile di piano, referente per ogni atto e per i relativi adempimenti.
- Indicazione di un referente amministrativo e di un referente tecnico del piano.
- Individuazione di una segreteria deputata agli adempimenti della legge presso i Comuni capofila.
- Coinvolgimento delle Onlus nella fase di definizione del piano prevedendo anche la presentazione in Regione di dichiarazioni attestanti l'avvenuta consultazione.
- Individuazione di modalità organizzative e gestionali dei servizi e degli interventi, di forme di raccordo tra questi e i servizi già operanti, tali da configurare una rete di risposte all'interno di una programmazione unitaria.
- Costituzione di gruppi di lavoro tecnici territoriali a livello di ambito, anche con il sostegno della Regione, con compiti di promozione e supporto per le collaborazioni da instaurare tra gli enti nella fase di esame preliminare e predisposizione dei piani, composti da responsabili degli enti pubblici coinvolti e del privato sociale.
- Individuazione del responsabile di progetto e costituzione di gruppi territoriali di progetto, composti da responsabili e tecnici del pubblico e del privato, con il compito di elaborare proposte progettuali.

### 2.2 Modalità di gestione dei progetti

Per l'attuazione dei progetti le Regioni hanno riconosciuto ampia autonomia agli ambiti, sottolineando la necessità di valorizzare le risorse umane e professionali già presenti nei rispettivi territori e di promuovere la qualità degli interventi attraverso la costruzione e il consolidamento delle reti tra i diversi soggetti.

Le modalità indicate riguardano:

- la gestione diretta da parte degli enti locali;
  - l'affidamento/convenzione a cooperative sociali e ad associazioni di volontariato;
  - gli incarichi a professionisti ed esperti.
- Alcune Regioni richiamano tra i requisiti per l'affidamento:
- l'iscrizione ad albi e registri regionali;
  - la consonanza tra le finalità degli statuti delle cooperative e delle associazioni alle attività inserite nei progetti;
  - l'attestazione di esperienza pregressa nella gestione del servizio per cui si concorre e della qualità dell'attività resa;
  - l'applicazione dei contratti di lavoro;
  - l'impegno a fornire con continuità il personale in servizio, nonché ad utilizzare propri soci e, tra questi, quelli residenti nell'ambito;
  - una sede operativa nel territorio regionale.

È spesso richiamato l'impegno, a carico dell'ente locale, di garantire un coordinamento tecnico stabile, spesso associato ad attività di monitoraggio e valutazione, anche attraverso il coinvolgimento degli organismi del privato sociale, gestori di progetti, in gruppi di lavoro interistituzionali. Si affianca a questo la necessità, ravvisata da più parti, di azioni formative di accompagnamento durante lo svolgimento dei progetti, sia per il carattere innovativo di alcune iniziative che richiede l'apporto di figure nuove spesso con profili ancora in corso di definizione, sia per promuovere e consolidare il lavoro interprofessionale.



# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. Abc: gestire con e per i bambini e i ragazzi

La gestione delle iniziative messe in campo con la legge 285/97 è oggettivamente la fase centrale della sua realizzazione soprattutto per quel che riguarda bambini e ragazzi, cioè i destinatari ultimi.

Vi sono molti aspetti della fase della gestione che li riguardano e che sono stati in questo caso raggruppati nell'argomento "gestione con e per i bambini" nel cui ambito si possono condurre le seguenti riflessioni.

### 1.1 La ricaduta del lavoro "tra grandi" sui bambini e i ragazzi

In altre parti di questo manuale si affronta il problema delle reti, di come esse possano essere un'importante risorsa, ma anche fonte di equivoci. In questa sede interessa ricordare come il "fare rete" abbia un senso per il miglioramento delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza se la rete punta a mettere in atto processi dove le varie risorse e competenze rendono possibili iniziative migliori, più diffuse e più accessibili a tutti. Se l'attenzione è posta non al risultato finale, ma al governo delle dinamiche inevitabilmente complesse che si instaurano fra soggetti e organizzazioni diverse, si perde di vista il compito e l'obiettivo finale, che è quello di organizzare meglio le risorse per l'infanzia e l'adolescenza, non quello di organizzare

meglio fra di loro enti e organizzazioni in modo che imparino a lavorare insieme. Questo aspetto, pur importante, non può che essere un valore aggiunto e non il risultato più importante.

### 1.2 La partecipazione dei bambini e dei ragazzi

Non poteva mancare un richiamo esplicito alle modalità con le quali si possono mettere in atto strategie di partecipazione attiva, all'interno di singole attività, dei bambini e dei ragazzi. Si propone in questa sede una delle poche elaborazioni in merito, che si rifà agli studi e alle esperienze dello psicologo ambientale Roger Hart, professore all'*University center of the city university of New York*, sul tema della partecipazione che, grazie al Centro internazionale per lo sviluppo dell'infanzia dell'Unicef (ICDC - Firenze) ha prodotto un'interessante pubblicazione, *Children's participation* (1992), nella quale si affronta in breve e concretamente questo tema, attraverso la proposizione della scala della partecipazione.

Si riporta in breve tale strumento, ad uso di coloro che vogliono provare a metterlo in atto nelle varie attività e per coloro che, nelle fasi progettuali, intendano usarlo anche come riferimento teorico d'azione. La "scala della partecipazione" suddivide due aree, una di non partecipazione e l'altra di partecipazione, e individua in tutto otto situazioni tipo di ciò che può accadere durante il lavoro con i ragazzi.

## La scala della partecipazione

### SITUAZIONI DI NON PARTECIPAZIONE

#### Manipolazione (Manipulation)

Quando gli adulti utilizzano i bambini e i ragazzi (ad esempio facendo protestare gli alunni in corteo contro problemi che sono degli insegnanti, contro un politico o una situazione di crisi di una scuola)

#### Decorazione (Decoration)

Quando gli adulti utilizzano i bambini e i ragazzi per rafforzare le loro idee (ad esempio vengono riprese immagini di bambini sofferenti o di situazioni di disagio, senza che se ne spieghi la ragione ai diretti interessati, e si utilizzano tali immagini per dare più forza al messaggio, oppure quando si invitano i bambini a parlare o a presenziare in pubblico per dimostrare che "si è dalla loro parte")

#### Partecipazione simbolica (Tokenism)

Quando i bambini o i ragazzi vengono chiamati come testimoni in seminari o incontri pubblici per dare un messaggio o fare richieste che rafforzano il tema dell'incontro, ma che non sono finalizzate a ricevere una risposta concreta

### SITUAZIONI DI PARTECIPAZIONE

Ciò che segue non va interpretato strettamente come una "scala" da salire nella quale l'ultimo gradino sia migliore del primo. Si tratta di casi di partecipazione diversi, da utilizzarsi a seconda del tipo di attività e a seconda dell'età dei partecipanti.

#### Investiti di ruolo e informati (Assigned but informed)

Quando i bambini e i ragazzi sono informati degli obiettivi del progetto loro rivolto e rivestono un ruolo attivo nella fase di realizzazione (ruolo predefinito dagli adulti e determinato dal progetto).

#### Consultati e informati (Consulted and informed)

Quando gli obiettivi dei progetti vengono costruiti anche consultando i bambini e i ragazzi.

#### Condivisione operativa (Adult-initiated, shared decision with children)

Quando vengono definiti obiettivi generali da parte di chi propone il progetto (gli adulti), ma le decisioni operative vengono definite assieme a tutti i destinatari.

#### Progettazione in proprio da parte dei destinatari (Child initiated and directed)

Quando gli adulti esercitano un ruolo di sola facilitazione e forniscono gli strumenti per realizzare obiettivi pensati dai destinatari (i bambini e i ragazzi). Si pensi a un centro di attività gestito da adolescenti o alla costruzione di un parco su indicazioni dei bambini.

#### Progettazione in proprio e condivisione operativa (Child initiated, shared decision with adults)

Quando i destinatari dei progetti (i bambini e i ragazzi) definiscono inizialmente gli obiettivi e poi le decisioni operative vengono prese e realizzate assieme agli adulti, anche con variazioni *in itinere*.

È il caso in cui i bambini e i ragazzi esprimono il più alto livello di partecipazione e nel quale gli adulti sono chiamati come cogestori.

## Taglio basso (segue)

### 1.3 Le azioni con gli adolescenti

I percorsi che possono essere attuati con gli adolescenti assumono, in questa fase, una grande potenzialità. Come riportato nelle indicazioni del nuovo Piano d'azione del Governo, è possibile prevedere di concordare con i ragazzi azioni legate all'uso del territorio; di strutturare patti per l'utilizzo di strutture per fare musica e per incontrarsi, in cambio di impegno da parte degli adolescenti, in un'ottica di patto, sulla loro manutenzione; di realizzare microazioni legate ai parchi o ai luoghi non formali dove si riuniscono i gruppi e le compagnie. Per attuare queste azioni è necessario che gli adulti facciano un passo indietro e si mettano (come ben chiarito nel Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, *Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell'identità*) nella condizione di porre "limiti frangibili" con i quali i ragazzi possano confrontarsi, tenendo presente che a questa età il desiderio di informalità nelle strutture e nella percezione di ciò che viene proposto si lega strettamente al concetto di "libertà", anche di sbagliare!

### 2. Le trappole: la gestione a prescindere

La trappola maggiore, nelle fasi di attuazione e gestione dei progetti, è quella di applicare a priori le modalità e le azioni che si erano formulate nella fase di stesura del progetto, a prescindere dal gruppo o dai gruppi di bambini e ragazzi reali che costituiscono i destinatari concreti del progetto. È la tendenza di adulti e operatori a comportarsi come pedissequi "tuttologi" dell'infanzia e dell'adolescenza, che hanno qualcosa da dire su tutti i processi, sempre a prescindere dalla realtà che può essere anche diversa, sorprendente, e può presentare dati e problemi nuovi ai quali ancora non si era pensato, cosicché gli adulti finiscono per essere spiazzati poiché l'ovvio, con bambini e ragazzi, non trova diritto di cittadinanza.

Questa cristallizzazione degli operatori è difensiva, serve a nascondersi dietro teorie, magari piccole, poco masticate e che non reggono alla prova dei fatti. Giocoforza, poi, la responsabilità delle difficoltà di gestione appare di altri, soprattutto dei bambini e dei ragazzi, secondo la teoria generalizzata per cui sono ormai divenuti ingestibili. Non potrebbe essere qui il problema, nella "gestione" di persone, come se fossero una casa, un'automobile o un problema?

### 3. Piccoli passi: gestioni e cogestioni per "piccoli" ambiti

Un obiettivo realistico, in questi processi di gestione, è la localizzazione precisa degli interventi, su territori limitati e che abbiano un senso nel quotidiano dei bambini e dei ragazzi: le loro vie, le loro piazze, i loro centri, i loro "muretti". Allargare lo sforzo della cogestione, o della condivisione, su territori più ampi è un'esigenza solo degli adulti. Rispetto a questo tema, bisogna ricordarsi quanto sia massiccio il tempo scuola e, anche, quanto impegno cognitivo sia richiesto ai bambini e ai ragazzi. La scuola, presente ai tavoli zionali nei progetti per la partecipazione dei provveditori, può essere coinvolta anche diversamente che attraverso gli interventi di sostegno alla genitorialità – i genitori come clienti – o a favore di bambini in situazione di disabilità – i bambini come clienti –.

Sfruttando le leggi sull'autonomia scolastica e i piani dell'offerta formativa (POF) va attenuata la distanza tra docenti e discenti evitando l'eccessiva tendenza a fare, come grandi, tutto per i più piccoli o i più giovani. Un esempio banale: è buffo che la qualità del cibo servito nelle mense scolastiche sia verificata attraverso gli assaggi fatti dai genitori. Buffo perché all'ora di scienze ci hanno insegnato che anche le papille gustative soggiacciono alla dura legge del tempo e cambiano in base alle diverse età della vita.

Andare nella direzione di fare con i ragazzi, attivando momenti di interazione positiva, allegra e piena di significati, rinforza quell'aspetto educativo fondamentale che è l'incontro tra generazioni, i famosi patti.

Con l'occhio attento agli adolescenti e ai preadolescenti comprendiamo che sentirsi partecipi alla vita della comunità, condividere i momenti di decisione e sentirsi utili a sé e agli altri rafforza l'autostima e la sicurezza nelle proprie capacità. Se mai ci è capitato di parlare con loro, di ascoltarli, abbiamo avuto modo di verificare come la richiesta che ci fanno è di poter contare e di essere presi in considerazione.

Far sentire i bambini e i ragazzi protagonisti di ciò che si sta facendo, dando loro le informazioni da cui si è partiti, indicando il percorso, spiegando un metodo centrato su di loro, e quindi sufficientemente flessibile da essere modificato, enunciando le motivazioni, gli obiettivi e l'attenzione al processo in modo che possano scoprire quanto tutto dipenda anche da loro, significa costruire capacità di lavoro in prima persona, senso di responsabilità, appartenenza, tentativi di migliorare se stessi, gli altri, l'ambiente che ci circonda.

### 4. Il re è nudo: i bambini e i ragazzi fanno paura?

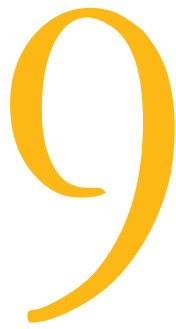
I bambini, ma soprattutto i ragazzi più grandi, mettono oggettivamente in crisi le modalità degli adulti di gestire le iniziative. Se un campetto da pallone dista pochi metri da un Comune, ma cade nella sfera di competenza di un Comune limitrofo, come spiegare ai bambini e ai ragazzi che per rimetterlo a posto si devono seguire procedure lunghe e complesse? Lo stesso vale per gli orari di apertura e chiusura dei centri, per i costi della mobilità per gli adolescenti, bus e treni. Norme e comportamenti, assodati per noi grandi, sono costantemente messi in crisi dal lavoro con i bambini e i ragazzi. E questo, in molti casi, aumenta la fatica di gestire i processi.

### 5. Lo spazio e il tempo: la dimensione della comunità quotidiana

Se un'azione vuole essere in linea con il sentire e il vissuto di bambini e ragazzi, non può che essere centrata sulla dimensione della comunità locale. Per comunità locale non si intende però quella definita dalle divisioni amministrative quali Comuni, distretti, ambiti, ma quella porzione di territorio e quell'integrazione fra tempi e spazi, relazioni, momenti significativi che i progetti devono valorizzare. Se la gestione diventa un processo ripetitivo, che non rafforza i legami all'interno della comunità, che non favorisce integrazioni e confronto, allora la gestione diventa qualcosa da portare avanti contando i giorni che mancano, un lavoro sociale vissuto anche dagli operatori come ripetitivo, sterile, senza vie di uscita. Figuriamoci per i bambini e per chi, quotidianamente, sta vicino a loro.

### 6. Fammi capire: imparare facendo

Nel momento in cui la gestione diventa cogestione, di tempi, spazi, risorse, e si opta per un percorso aperto alle novità, i cui esiti non sono scontati, ma proprio per questo più intriganti, la comprensione di quanto sta accadendo avviene in tempo quasi reale. Quasi reale perché i momenti di condivisione, di riflessione come gruppo, di ricerca del consenso, inteso come la migliore soluzione possibile per tutti senza che sia necessariamente unanime, vanno inseriti nella gestione stessa. Si impara facendo e si impara a imparare, a essere curiosi, a ipotizzare nuove soluzioni e ad approfittare di quello che l'ambiente ci offre. In una ludoteca, ad esempio, diventa importante decidere la programmazione delle attività con i ragazzi, dal perlustrare la via e il quartiere a scappare a giocare in strada perché ci sono i lavori in corso che ben si prestano a diventare trincee e luoghi per il nascondino, ben sapendo che la strada, la piazza, i luoghi non strutturati restano i migliori posti dove giocare.



# La documentazione

## DIALOGO INVENTATO, MA NON IMPROBABILE, TRA DUE REFERENTI DI AMBITO

Paola:

«Non ne posso più: oggi mi hanno telefonato dalla Regione per chiedermi i dati sui minori in affidamento. Ieri ho lavorato tutto il giorno per compilare le schede di rilevazione periodica sul piano e ancora non ho finito. Percentuale relativa allo stato di realizzazione dei progetti? Devo ancora chiamare tutti i responsabili dei singoli progetti, poi questi mi dicono che non sono certi se la delibera di affidamento sia già passata, che devono chiedere in Comune. Per avere i dati sulla spesa, poi, mi dicono di chiamare in ragioneria, quelli mi rimandano all'assistente sociale. Insomma non ne posso più! Pensa: per avere i dati sugli affidi devo contattare dieci colleghi, ne ho trovati tre e avrò fatto venti telefonate. Poi, la settimana prossima passa Aster-X, sai dicono di essere mandati dal Ministero. Avranno bisogno di altri dati! Poi chiama un sindaco, dice di avere un ricorso in piedi per l'affidamento di un servizio. Vuole tutta la documentazione, ma dove vado a cercarla? Insomma non ne posso più!... ormai sto lavorando solo per gli altri. E poi, diciamocelo, essere referente della 285 porta lavoro, lavoro, fatica ma, in termini di riconoscimento economico o anche solo morale, mica tanto».

Bruna:

«Come ti capisco! Ho passato anch'io mesi e mesi a cercare delibere, rincorrere colleghi, ricostruire riunioni, insomma, non vivevo più. Poi ho detto basta! L'occasione è stata la riunione di verifica sullo stato di attuazione dei progetti con i sottoscrittori dell'accordo di programma.

Tutti si aspettavano da me un lavoro finito, ma io ho esordito dicendo che non era un problema mio. Non ti dico le occhiate! Ma io ho continuato: «è un problema di tutti noi. La documentazione, il monitoraggio, la verifica



## 9.1 Le finalità e i significati dell'attività di documentazione

La documentazione dell'attività del servizio o dell'intervento consiste nella raccolta sistematica delle informazioni e dei prodotti ad essa relativi. Essa rappresenta una modalità di lavoro volta a potenziare e qualificare i processi e favorire l'autoriflessione sull'esperienza vissuta per il potenziamento delle conoscenze e dell'approfondimento critico. È anche un canale di comunicazione efficace fra operatori e con i destinatari dell'azione. La documentazione, in quanto modalità di organizzazione in forma comunicativa dei percorsi e dei risultati del lavoro e raccolta sistematica di informazioni, rappresenta un intervento fondamentale per il processo di monitoraggio e di valutazione degli interventi.

Nella stesura dei progetti esecutivi è una delle attività da prevedere per garantirne l'effettiva produzione nella realizzazione degli interventi. Nell'attuazione della legge 285/97 a livello di ambito territoriale, essa fa parte delle funzioni e delle competenze dei responsabili di piano, di progetto e di tutti gli operatori ai quali viene richiesto di riflettere sul lavoro quotidiano. Per realizzare l'attività di documentazione è dunque necessario prevederla, in fase di progettazione degli interventi, in termini di tempi, risorse materiali, competenze, strumenti. A livello regionale e nazionale è un fondamentale contributo alla conoscenza della condizione del minore, in relazione anche ai compiti previsti dalla legge 451/97 sull'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia.

## 9.2 Gli strumenti e le modalità per documentare

Nella raccolta della documentazione si evidenziano due ruoli di base: un ruolo di ricerca/rilevazione e un ruolo di produzione. Entrambi sono compiti attivi che si intersecano e sono reciprocamente a servizio l'uno dell'altro.

I principali strumenti e le relative modalità di documentazione sono:

- la raccolta dei piani e dei progetti esecutivi;
- l'acquisizione di documenti di letteratura "grigia"; nello specifico materiali prodotti da enti, rapporti di ricerca, relazioni a convegni e seminari, tesi di laurea, cioè tutti quei documenti che non circolano attraverso canali commerciali;
- la raccolta delle schede sugli stati di attuazione e di monitoraggio/avanzamento periodico di piani e progetti;
- la realizzazione di pubblicazioni, cd-Rom, video, mostre;
- la produzione di cartelloni o altro materiale elaborato dai bambini, dagli operatori e da altri destinatari del progetto;
- il diario di bordo;
- l'aggiornamento bibliografico relativo all'area dell'infanzia e dell'adolescenza: libri, periodici, documenti e atti legislativi, sussidi, opuscoli, bollettini, articoli vari;
- la creazione di un archivio informatizzato mediante la predisposizione di software gestionali dedicati.

sono problemi dell'ambito e nell'ambito devono essere risolti!».

Paola:

«E gli altri come hanno reagito?».

Bruna:

«Ho iniziato a spiegare l'importanza strategica di questo tipo di attività, che ci consente di risparmiare tempo e fatica e che inoltre consente a tutti di essere costantemente aggiornati sullo stato di attuazione e di poter prendere delle decisioni nel caso servisse ridefinire il piano. Ho spiegato che si doveva passare dall'improvvisazione alla costruzione di attività metodologicamente corrette e regolamentate».

Paola:

«Dalla banca dati sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it) ho avuto conferma che molti ambiti hanno approvato progetti della 285 di istituzione di osservatori e punti di raccordo tra progetti».

Bruna:

«Noi abbiamo scelto un'altra strada seguendo un percorso condiviso. Personalmente sono convinta che è più produttivo concordare assieme le attività per poi strutturare un progetto. Quando ho detto che non era un problema mio, ma di tutto l'ambito, abbiamo iniziato a fare, tutti insieme, un elenco dei documenti che ci servivano per monitorare i progetti. Siamo partiti dal discorso della spesa e abbiamo fatto uno "schemino" molto semplice: titolo del progetto, preventivo di spesa, sotto si trascrivono le spese effettivamente sostenute e si descrive l'atto: numero delibera, decreto e chi l'ha emesso, se il Comune o l'Asl ecc. Siamo poi passati a elencare la documentazione che ci serviva: verbali delle riunioni, osservazioni, relazioni ecc. insomma abbiamo iniziato a costruire dei "dossier progetto". Naturalmente tutti i presenti hanno assunto l'impegno di mandare regolarmente tutte le informazioni per consentire l'aggiornamento dei dossier. Oggi posso dire di essere informata e di poter dare delle informazioni sui progetti in "tempo reale"».

### 9.3 La documentazione in funzione del monitoraggio, della verifica e della valutazione

La documentazione svolge una propria funzione permanente nel percorso di pianificazione e di progettazione. Oltre ad avere una funzione e un'utilità proprie, è la base indispensabile nelle azioni di monitoraggio e di valutazione. Allo stesso tempo, l'azione di monitoraggio produce una vasta gamma di informazioni che sono la base per l'elaborazione di documenti di sintesi, costituendo un intreccio costante e circolare fra le tre funzioni di documentazione, monitoraggio e valutazione. Una peculiarità della documentazione è quella di essere il primo supporto per la diffusione di nuove culture sociali tramite l'informazione e la sensibilizzazione su temi specifici. L'utilizzo della documentazione è fondamentale per la formazione dei soggetti, pubblici e privati, che intervengono a favore dei minori e del loro contesto sociale.

Per monitoraggio si intende l'accertamento e la descrizione puntuale e metodica di un progetto e la segnalazione tempestiva, quasi in tempo reale, di manifeste discrepanze rispetto a quanto prestabilito, incoerenze che vengono così verificate.

Per valutazione si intende un'attività articolata, connessa alla programmazione, attraverso la quale si verificano i benefici raggiunti in rapporto alle risorse impegnate e agli obiettivi posti, nonché le risorse strategiche adeguate attivate per il raggiungimento dei risultati stessi. La valutazione rappresenta, quindi, l'insieme di attività che regolano il *feedback* e paragona la situazione reale con la situazione teorica/possibile: è quindi uno strumento che mette in condizione di decidere la continuazione di un progetto o la modifica degli orientamenti e degli interventi.

La documentazione rappresenta il supporto cardine del monitoraggio, della verifica e della valutazione e consente di gestire in modo permanente e organizzato le informazioni; di registrare ogni cambiamento di variabili; di riorientare, a completamento della registrazione storica di riferimento, le scelte strategiche e progettuali e di dare visibilità al processo di cambiamento compiuto.

### 9.4 Raccordo tra la documentazione relativa ai piani territoriali e gli strumenti della legge 451/97

L'articolo 4 della legge 451/97 prevede che, a supporto degli interventi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza, si avvii un sistema locale, regionale e nazionale di raccolta e di elaborazione dei dati e di osservazione permanente sulla condizione dei minori. Il dettato normativo indica i dati da acquisire: condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza; risorse finanziarie e loro destinazione per aree d'intervento nel settore; mappa dei servizi territoriali e risorse attivate dai privati. Una delle finalità della legge è quella di sostenere le attività previste dalla legge 285/97 e di avviare intelligentemente su tutto il territorio il connubio tra operatività e riflessione culturale, rilevazione del bisogno e programmazione/progettazione, radicamento degli interventi e dato di sintesi dei risultati e dell'impatto territoriale.

La modalità organizzativa più frequente per concretizzare l'obiettivo è l'istituzione di osservatori e di centri di documentazione regionali e provinciali. Spesso, il

Paola:

«Penso che verrò nel tuo ufficio a vedere questi dossier e che li proporrò quando andremo a definire il nuovo piano 2000-2002».

Bruna:

«Nel prossimo triennio pensiamo di inserire le attività connesse alla documentazione, alla verifica e al monitoraggio della legge 285 come attività strategica dell'ambito, e di prevedere nell'accordo di programma un punto a sé stante, definendo gli aspetti metodologici e organizzativi. È un'attività che serve a tutti, pertanto tutti si devono sentire impegnati e responsabili e tutti devono contribuire anche con risorse proprie».

Paola:

«Sei certa che questa proposta verrà accolta? Queste attività sono ancora viste come un di più che tutto sommato non serve!».

Bruna:

«La decisione era già stata presa quando mi sono presentata in un'assemblea portandomi dietro una collega che è un genio del computer. È riuscita a produrre su schermo torte, grafici colorati, schemi, la piantina dell'ambito con bandierine che sventolavano dove c'erano dei progetti in atto ecc. Insomma, oltre a rendere conto del lavoro che si stava facendo siamo riuscite a essere interessanti e a dare un'informazione completa. I tre sindaci presenti sono rimasti entusiasti e hanno capito che documentazione, monitoraggio, verifica sono termini attuali e fruibili. Abbiamo già deciso di monitorare l'andamento del prossimo piano assumendo come strumento di lavoro la scheda base e la scheda periodica definita dalle Regioni e dal Centro di Firenze. Abbiamo inoltre deciso di raccogliere in un punto solo tutti i dati anagrafici e i dati significativi che ci consentiranno finalmente di conoscere la condizione dei nostri minori. Per iniziare rileveremo sistematicamente i dati sui minori istituzionalizzati e anche in questo caso useremo le schede del Centro nazionale di Firenze per la ricerca del 1999. Insomma

termine osservatorio è sinonimo di centro di documentazione: questo centro si occupa della rilevazione e del trattamento dei dati statistici articolati a livello territoriale, ma svolge anche attività di documentazione, analisi e ricerca condotte a vario titolo a livello territoriale. In altri contesti, l'osservatorio regionale assume una connotazione ancora più ampia quale luogo di confronto interistituzionale e tra i soggetti sociali interessati al minore e al suo contesto educativo e di vita. In sintesi, le funzioni di questa seconda esperienza di osservatorio sono:

- essere sostegno della Giunta regionale per l'elaborazione della programmazione annuale/triennale degli interventi nelle aree materno-infantile, adolescenti, giovani e famiglia e per la definizione dei *budgets* economici necessari per la gestione dei servizi d'area;
- garantire, con il coinvolgimento degli enti locali, la conoscenza approfondita della condizione del minore e della famiglia, attraverso la realizzazione di un servizio d'informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e documentazione;
- mantenere il coordinamento con l'osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e curare gli adempimenti connessi;
- attuare eventuali approfondimenti e studi su temi specifici con l'attivazione di gruppi di studio interistituzionali o strumenti analoghi;
- assicurare interventi di sensibilizzazione e di promozione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza mediante iniziative e manifestazioni rivolte ai minori e alla loro tutela;
- promuovere iniziative di formazione sulla condizione dei minori, sugli orientamenti più avanzati del dibattito culturale e sulle esperienze più significative realizzate in ambito territoriale regionale e nazionale;
- predisporre un rapporto annuale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- organizzare la giornata regionale annuale su infanzia e adolescenza.

## 9.5 I flussi della documentazione

Con l'attuazione della legge 285/97 e della legge 451/97, le Regioni si sono interrogate sui flussi informativi relativi all'area. Da più parti è emersa la necessità di avviare una ricognizione specifica dello stato reale del fabbisogno informativo e delle modalità di trasmissione dei dati in atto. Spesso sono emerse frammentazione e difficoltà a individuare raccordi interistituzionali. Su questa tematica nell'area minori, e probabilmente nel comparto socioassistenziale in genere, si deve ancora compiere un salto culturale sostanziale e, ormai, improcrastinabile. Bisogna anche riconoscere che laddove i dati sono disponibili e presentati in modo da facilitare l'assunzione di decisioni, spesso non vengono utilizzati correttamente. La scelta di alcune Regioni, Province e Comuni di dotarsi di osservatori collegati a centri di documentazione è dettata proprio dalla necessità di non sottoutilizzare e valorizzare dati e documentazione raccolti. Si è consapevoli che di fronte a una realtà complessa sia necessario attrezzarsi con strumenti di conoscenza altrettanto sofisticati che perciò consentano di ottenere un quadro di sintesi sufficientemente adeguato per le nuove

## Diversi modi di esprimersi

La proposta ludica circa il tema della documentazione è duplice, a seconda del tempo che si ha a disposizione:

- Se si ha poco tempo: si provi a scrivere senza avverbi! L'avverbio cambia sostanzialmente le cose, elude a volte l'argomento. Non che non serva, ma se qualche volta si prova a farne a meno si percepiscono maggiormente (e dai!) le sue potenzialità e i suoi rischi.
- Se si ha un po' più di tempo: si provi a riportare un argomento qualsiasi in forma di disegno o di fumetto, anche stilizzato - non serve essere artisti del tratto - magari sotto forma di libro che parla o di conversazione fra due persone di cui una non esperta. ®



ma, cercheremo di usare gli strumenti che già ci sono. Quelli che mancano, li costruiremo!».

Paola:

«La fai semplice, ma non penso che nella mia realtà sia possibile realizzare quello che tu dici, ci sono ancora conflitti...».

Bruna:

«Forse non sarà semplice, ma bisogna insistere. Penso che ormai siano maturi i tempi per far comprendere che le politiche sociali non sono attività marginali, ma che dalla loro qualità si misura anche la capacità delle amministrazioni di rispondere alle sfide della società odierna. Il sociale sta evolvendo; sta a tutti noi, ora, acquisire una certa capacità di *marketing* per rendere il nostro prodotto interessante, oltre che utile. Oggi, con gli strumenti informatici che abbiamo a disposizione, è assurdo che si debba ancora rincorrere dati, documenti ecc. Certo, bisogna investire in termini economici e di risorse umane, ma è urgente far capire che non tener conto di questi aspetti nella pianificazione degli interventi sociali sarebbe come chiedere a un ingegnere di progettare un ponte su un fiume senza dirgli dove lo si vuole e senza dargli gli strumenti per verificare in corso d'opera se i lavori procedono in modo che il ponte parta da una riva e finisca sull'altra, e non in mezzo al fiume. Anche nel sociale dobbiamo sapere dove e per chi progettiamo e dove vogliamo arrivare; dobbiamo avere gli strumenti per controllare che il lavoro che stiamo facendo ci porti effettivamente là dove volevamo arrivare».

programmazioni. È importante ampliare il lavoro di rete e aumentare la capacità di sostenere e valorizzare lo scambio e il collegamento tra soggetti diversi di uno stesso territorio. Questo approccio individua nella valorizzazione dei soggetti e nel potenziamento delle loro risorse, non sempre visibili, la strategia prioritaria con cui attivare i diversi flussi informativi. In quest'ottica è importante potenziare azioni mirate allo scambio e al confronto tra i diversi interlocutori mediante un assetto organizzativo attento a valorizzare la dimensione del raccordo e del collegamento tra i livelli locale, provinciale, regionale e nazionale. Il metodo da utilizzare è forse quello dei "piccoli passi" all'interno di obiettivi comuni ai vari livelli istituzionali. Ciò comporta la costruzione graduale di segmenti di un sistema la cui architettura deve essere ben studiata e condivisa, cementata da atti formali specifici. Il ruolo regionale di regia diventa fondamentale per l'effettivo avvio del processo.



## 1. Significato strategico della documentazione

La definizione di documentazione (raccolta criticamente ordinata di materiale informativo sia documentario sia bibliografico) va modulata in due dimensioni rispetto ai contenuti del presente manuale:

- strumento-tecnica della ricerca (sia generale che sociale);
- disciplina che, a partire dalla costruzione di banche dati (riferite a “oggetti” e “argomenti” anche molto diversi, dalle monografie alle pubblicazioni periodiche, al materiale “grigio”, dai dati statistici alla documentazione di servizio), ha come obiettivo fondamentale la comunicazione dell’informazione.

Le basi delle tecniche moderne di documentazione sono per lo più derivate da quelle, più generiche, della bibliografia e sono relativamente recenti: i primi principi teorici fondamentali sono stati formulati da Paul Otlet nel 1934, nel suo *Traité de documentation*.

La documentazione passa per alcune fasi:

- ricerca delle fonti (soggetti, enti, archivi, tipologie di informazioni, valutazione della qualità e compatibilità delle informazioni);
- raccolta e sistematizzazione dei dati e delle informazioni (fase della catalogazione delle informazioni);
- lettura e selezione delle informazioni (eventuale sintesi dei documenti, rilevazione dei modelli, concetti, ipotesi, interpretazioni);
- diffusione dei dati e delle informazioni.

Queste stesse fasi dell’attività di documentazione possono anche essere “riclassificate” come funzioni integrate:

- funzione di reperimento;
- funzione di trattamento;
- funzione di diffusione;
- funzione di servizio all’utenza.

Va sottolineato come la documentazione costituisca uno strumento fondamentale all’interno del lavoro per progetti; essa accompagna e orienta la progettazione con la raccolta e la rielaborazione sistematica dei dati, delle variabili, delle informazioni, dei prodotti e dei risultati.

In questa prospettiva possono essere individuati oggetto, funzioni/finalità e strumenti della documentazione.

In una progettazione, l’oggetto della documentazione si distribuisce dagli elementi di avvio e di attuazione del progetto (dati di conoscenza di base, strumentazioni adottate, attività realizzate, risorse umane e materiali messe in campo, sviluppo delle dinamiche e delle relazioni che si instaurano nel progetto), fino agli esiti (prodotti materiali o intellettuali del progetto, risultati di impatto, a breve e a medio termine).

Nella fase di avvio e di implementazione viene posta particolare cura nella rilevazione dei dati inerenti la conoscenza di base, le strumentazioni adottate, le attività concretizzate, le risorse umane, economiche e strumentali coinvolte, lo sviluppo delle dinamiche e delle relazioni instaurate. Nella fase di conclusione e di verifica si rilevano gli esiti quali i prodotti materiali, l’innovazione culturale, i risultati di impatto a breve e lungo termine.

Nell’elaborazione e nella gestione di un progetto, la documentazione contribuisce in modo significativo a connotarlo in senso qualitativo. Diverse sono le funzioni assolte da questo strumento:

- favorisce l’oggettivazione e la rielaborazione personale e di gruppo dell’esperienza condotta;
- costruisce la memoria storica del piano e del progetto rispetto alla realizzazione, ai contenuti sviluppati e al clima dell’esperienza;

- è uno strumento di gestione delle attività in quanto fornisce una base di informazioni aggiornate *in itinere*, utili all’*équipe* per ridefinire costantemente le azioni sugli obiettivi preposti;

- è una fonte di informazione per gli interessati al progetto;

- assicura la “documentabilità” del progetto mediante il testo del progetto stesso, lo studio di fattibilità, il calendario della programmazione, il diario di bordo, le schede tecniche di rilevazione, i questionari, le interviste di verifica, gli strumenti amministrativo-gestionali, il rendiconto dei costi e della spesa.

Rispetto agli strumenti della documentazione è possibile un raggruppamento in due livelli:

- la documentazione di progetto (dal progetto vero e proprio allo studio di fattibilità; dal calendario della programmazione al “diario di bordo”; dalle schede tecniche di rilevazione delle attività ai test, questionari, interviste di verifica; dagli strumenti amministrativi per la gestione economica e finanziaria del progetto alle modalità per il rendiconto finale);

- la documentazione per comunicare il progetto (depliant o avvisi, comunicati stampa, pagine web, campagne informative, relazioni, pubblicazioni, video ecc.).

Nella comunicazione della documentazione è molto importante prestare attenzione a come si sceglie di organizzare il messaggio: cosa si vuole comunicare, quali canali e mezzi di comunicazione adoperare e in funzione di quali destinatari; tra essi, per evitare che tutti gli sforzi fatti per raccogliere le informazioni non sembrino vani e inutili appesantimenti burocratici, è estremamente utile che vi siano coloro che hanno raccolto i dati.

La raccolta del dato può svilupparsi in vero e proprio sistema informativo per i servizi sociali.

Per sistema informativo si intende un insieme di metodi, di procedure e di strumenti necessari per la raccolta, la conservazione e la classificazione dei dati e il loro utilizzo nonché un insieme di processi fra loro organizzati per la gestione, l’elaborazione e la distribuzione delle informazioni.

Dal punto di vista metodologico vi sono alcune regole da tener presenti:

- Ogni soggetto interessato dalla raccolta delle informazioni è anche il loro primo utilizzatore; ne consegue che chi costruisce e gestisce un sistema informativo si deve preoccupare anche del riscontro che le informazioni hanno sui loro raccoglitori.
- Nel decidere quali informazioni raccogliere si deve essere consapevoli di che cosa serve e a chi. Ne consegue che chi costruisce e gestisce un sistema informativo deciderà di non raccogliere le informazioni, pur affascinanti, che non si sa bene a chi e a che cosa potrebbero servire.
- Non basta decidere quali informazioni raccogliere, ma occorre prevedere e presidiare il come le informazioni sono raccolte, con attenzione alla omogeneità delle fonti, condizione necessaria per le comparazioni. Ne consegue che chi costruisce e gestisce un sistema informativo dovrà investire nella predisposizione e nella condivisione di modalità omogenee di raccolta.
- Non basta decidere a priori quali informazioni servano a un sistema informativo, ma occorre riprogrammare la raccolta delle informazioni sulla scorta delle evoluzioni dei bisogni e dei servizi. Ne consegue che chi costruisce e gestisce un sistema informativo dovrà mantenere un’ottica di progettazione anche nella fase di consolidamento a regime del sistema.



### 2. Debolezze e attenzioni culturali

Nell'organizzazione del lavoro in campo sociale ed educativo, si rileva un ampio repertorio di atteggiamenti nei confronti della documentazione che oscillano dall'ostilità (la documentazione è vissuta come qualcosa che fa perdere tempo) all'indifferenza (non se ne riconosce l'utilità); dalla smania archivistica (si raccoglie di tutto in maniera quasi indiscriminata e senza priorità) a un'impostazione burocratica (la documentazione è solo un atto dovuto e un adempimento formale) e a un atteggiamento consumistico (la documentazione prodotta non si sedimenta mai fino a costituire una memoria, un archivio del progetto e del piano, ma viene utilizzata e consumata immediatamente senza lasciare tracce di se stessa); tutti aspetti che segnalano sintomaticamente la scarsa diffusione di una cultura della documentazione (Maviglia, 1996).

Può essere utile suggerire alcune attenzioni, alcune sensibilità necessarie per impostare un atteggiamento corretto verso la documentazione.

La documentazione richiede tempo ed è un tempo che va previsto, anche economicamente, all'interno del progetto e della programmazione generale delle attività. «Per documentare dopo, bisogna pensarci prima» ha scritto giustamente Cristina Stradi (1998, p. 65) per dire che la documentazione, come del resto la valutazione, non sia un'attività che può essere fatta alla fine del progetto, ma

che occorre prevederla prima come occorre scegliere prima cosa sarà oggetto di attenzione, con quali strumenti e criteri saranno selezionate e lette le informazioni. In caso contrario, si corre il rischio di trovarsi sommersi da una quantità eccessiva di materiali e di dover impiegare troppo tempo per trovare un filo conduttore.

Se è vero che la documentazione richiede tempo, è anche vero che questo è un tempo per pensare; la documentazione, il tempo e il pensare stanno quindi in una relazione di limite e di risorsa.

Il richiamo a una documentazione "pensata prima" non deve però far dimenticare il carattere dinamico e processuale nel quale si inserisce il lavoro per progetti, specialmente nell'ambito della legge 285/97.

Ogni procedura va negoziata con il contesto, con il corso degli eventi, con le richieste e le risposte dei soggetti con i quali interagisce e questo implica la necessità di non rifugiarsi in schematismi rigidi o in forme di documentazione preconfezionate. La documentazione può costituire anche uno strumento di regolazione dell'attività, ma per questo non deve pregiudicare un atteggiamento di apertura verso le incertezze e i cambiamenti dei contesti. È anche in questo senso che la documentazione è un'attività che richiede creatività e, al tempo stesso, un atteggiamento di ricerca da parte degli operatori nel definire, di volta in volta, strategie di documentazione adeguate alla situazione piuttosto che usare uno stile improntato a forme rigide di pianificazione e programmazione (Fortunati, 1998; Neve, 1993; Maviglia, 1996).



## 1. La documentazione nella normativa nazionale e regionale

La documentazione è una modalità diretta per avere conferma di quanto dichiarato o progettato. In quanto tale, costituisce un importante strumento di verifica e di garanzia per l'operato degli enti e per i cittadini, ma è anche un'attività per: conoscere necessità e risorse presenti sul territorio e identificare le priorità su cui orientare la programmazione strategica mediante la pianificazione di interventi efficaci.

In campo pubblico, la documentazione ha avuto un impulso notevole soprattutto dopo l'approvazione della legge 241/90, nota come "legge sulla trasparenza", che ha generato una molteplice produzione e offerta di informazioni a seguito di una sempre crescente domanda del pubblico, in senso generale e nello specifico dell'utente dei servizi. È sempre maggiore la coscienza che il perseguimento degli obiettivi istituzionali passi non solo attraverso l'efficienza della gestione corrente, ma anche, e soprattutto, attraverso la qualità del servizio al cittadino. Pertanto la stessa documentazione e la relativa diffusione di informazione diventa un supporto alle decisioni politiche, alla gestione amministrativa e alla produzione di pubblicazioni ufficiali.

Produrre una documentazione corretta è di fondamentale importanza per un rendiconto economico preciso e comprensibile. A questo proposito, l'attuale normativa consente l'utilizzo dell'autocertificazione quale procedura corretta di certificazione dei costi e delle spese: si tratta di uno strumento "leggero", di veloce compilazione, ma che presuppone un elevato grado di responsabilità civile, penale e amministrativa per chi lo sottoscrive.

Le "norme" giuridiche che regolano la documentazione non sono facilmente identificabili. In molte leggi nazionali e regionali che trattano di pianificazione, programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi, ci si occupa "indirettamente" di documentazione come indispensabile contributo alle attività di monitoraggio e valutazione. Maggiori riferimenti alla documentazione si trovano nelle leggi regionali di riordino dei servizi sociali e nelle leggi che si occupano di sanità, soprattutto in relazione alla costituzione dei sistemi informativi.

Per quanto riguarda le politiche per l'infanzia e per l'adolescenza va evidenziata la spinta che l'approvazione della legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia* ha dato alla documentazione. Essa costituisce l'altra "gamba" legislativa (la prima è rappresentata dalla legge 285/97) del rinnovamento, a livello centrale, delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese.

La legge, con l'articolo 2, istituisce l'Osservatorio nazionale per l'infanzia che:

- predisporre, ogni due anni, il Piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;
- predisporre, ogni due anni, la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti;
- redigere uno schema su cui il Governo predisporre il rapporto previsto dall'articolo 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

All'articolo 3 vengono definiti i compiti del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia:

- «raccolgere e diffondere normative e progetti di legge statali, regionali, dell'Unione europea e internazionali; dati statistici, disaggregati per genere e per età, anche in raccordo con l'Istituto nazionale di statistica (Istat); pubblicazioni scientifiche, anche periodiche;
- realizzare, sulla base delle indicazioni che pervengono dalle Regioni, la mappa annualmente aggiornata dei servizi pubblici, privati e del privato sociale;

- analizzare le condizioni dell'infanzia presente sul territorio nazionale, anche attraverso l'integrazione dei dati e la valutazione dell'attuazione dell'effettività e dell'impatto della legislazione, anche non direttamente destinata ai minori;
- collaborare con l'Osservatorio per l'adempimento dei suoi compiti;
- formulare proposte per la elaborazione di progetti-pilota;
- promuovere la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche in materia di infanzia;
- raccogliere e pubblicare il bollettino delle ricerche e delle pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile.»

Il terzo comma dell'articolo 4 ha dischiuso il vasto e articolato orizzonte delle modalità organizzative regionali in tema di raccolta dei dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Queste attività, variamente denominate e definite, (centri regionali di documentazione, osservatori, sistemi informativi, servizi, uffici, unità operative ecc.) devono acquisire i dati relativi a:

- «la condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza;
- le risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento nel settore;
- la mappa dei servizi territoriali e le risorse attivate dai privati».

Il Governo garantisce per questa attività la copertura, a consuntivo, di spese fino a 300 milioni di lire all'anno, per tre anni, per ogni Regione.

Sempre l'articolo 4, al fine di rendere coordinata l'azione in materia di infanzia e di adolescenza tra lo Stato e le Regioni, assegna a queste ultime il compito di prevedere idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale; questi dati vanno trasmessi con cadenza annuale (entro il 30 aprile).

Oltre a questi recenti e diretti riferimenti normativi nazionali in tema di raccolta dati sull'infanzia e sull'adolescenza, vi sono altre indicazioni che tratteggiano un sistema informativo complessivo, anche se manca una "cornice" organica e globale.

## 2. La normativa tecnica della documentazione

La documentazione, prima ancora delle norme di legge che la collegano agli "interventi", ha delle regole tecniche proprie che permettono di analizzare e registrare in modo uniforme le informazioni in modo che possano essere agevolmente scambiate.

Rispetto alla metodologia di lavoro, più che nella funzione di reperimento (individuazione e consultazione delle fonti, acquisizione della documentazione), è nella funzione di trattamento che è necessario fare riferimento agli standard e alle norme approvate a livello nazionale e internazionale per la catalogazione delle diverse tipologie di documentazione.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha adottato queste regole per garantire scientificità e rigore al proprio lavoro; è dalla descrizione delle scelte compiute dal Centro nazionale che si illustrano le principali norme tecniche della documentazione.

In generale possiamo affermare che scopo della catalogazione sia quello di produrre per ciascun documento una registrazione contenente le informazioni necessarie per descriverlo, identificarlo e reperirlo.

La catalogazione comprende:

- descrizione fisica;
- descrizione del contenuto;
- accesso ai documenti.

### 2.1 Descrizione fisica

Descrivere significa definire in modo completo e univoco un documento attraverso un insieme di informazioni prese dal documento stesso o da altre fonti: autore, titolo, luogo di pubblicazione, editore, anno. Scopo della catalogazione è descrivere e identificare un documento nelle sue caratteristiche bibliografiche e fisiche.

Il Centro nazionale, come le altre biblioteche, utilizza per la descrizione fisica l'International Standard Bibliographic Description (ISBD):

- ISBD(S) per la descrizione dei periodici;
- ISBD(M) per la descrizione delle monografie.

Per la descrizione degli articoli vengono utilizzate le *Direttive per l'applicazione delle ISBD alla descrizione delle parti componenti*.

### 2.2 Descrizione del contenuto

La descrizione del contenuto è il processo di identificazione del contenuto concettuale del documento. Questa attività è chiamata anche "indicizzazione", operazione che mira a rappresentare i risultati dell'analisi di un documento con gli elementi di un linguaggio naturale o documentario.

Si hanno due diversi linguaggi: il primo è il linguaggio libero che è costruito sulla base del linguaggio naturale, utilizzato dagli autori dei documenti. Fanno parte del linguaggio libero gli *abstract*, riassunto del contenuto concettuale del documento, senza interpretazione né critica. Per la redazione degli *abstract* si segue la norma ISO 214/76. Uno strumento molto diverso dall'*abstract* è la recensione che affronta, secondo un approccio critico, gli argomenti contenuti nel documento, segnalando eventualmente anche quelli che non sono stati sufficientemente trattati tenendo presente la letteratura conosciuta sull'argomento.

Il secondo tipo di linguaggio utilizzato per l'indicizzazione è il linguaggio controllato, detto anche documentario, che accetta un solo termine per un concetto (ad esempio: descrittore, parole chiave).

Nel linguaggio controllato esistono due diversi approcci nel recupero del contenuto dei documenti.

#### ■ Approccio diretto:

individua una voce di soggetto o un descrittore di un *thesaurus*. In particolare, il *thesaurus* è un vocabolario dinamico di termini semanticamente correlati tra loro, che copre uno specifico campo di indagine e che viene utilizzato per tradurre il linguaggio naturale in linguaggio documentario.

#### ■ Approccio indiretto:

individua l'argomento di un documento che viene poi inserito in una classificazione globale; le voci di soggetto si trovano raggruppate in classi, di solito ordinate secondo una disciplina. Il sistema di *Classificazione decimale Dewey*, dal nome di chi l'ha pensata, è il sistema più usato nel mondo: ha diviso il sapere in 10 classi principali (generalità, filosofia, religione, scienze sociali, linguaggio, scienze pure, scienze applicate, arti, letteratura, geografia e storia).

Per l'attività di indicizzazione, il Centro nazionale utilizza sia il linguaggio libero che quello documentario (controllato).

In quest'ultimo ambito, il Centro nazionale sta lavorando alla realizzazione del *thesaurus* sull'infanzia e l'adolescenza. Attualmente si compone di circa 1.500 termini in italiano e in inglese ed è organizzato per faccette. Il *core* (parte centrale) del *thesaurus* è costituito dalla faccetta "Infanzia, adolescenza", mentre i termini cosiddetti marginali sono organizzati in 16 categorie generali (ad esempio atti giuridici, avvenimenti, discipline, persone e gruppi, spazio, tempo ecc.).

La costruzione del *thesaurus* segue le norme internazionali per la loro costruzione e sviluppo: norma UNI-ISO 2788/93 per la costru-

zione dei *thesauri* monolingue (in italiano); norma ISO 5964/85 per la costruzione dei *thesauri* multilingue.

Il Centro, inoltre, ha elaborato lo *Schema di classificazione sull'infanzia e l'adolescenza* che assolve, in primo luogo, alla funzione di collocazione fisica dei documenti sugli scaffali. La possibilità di assegnare la notazione classificatoria anche al record del catalogo automatizzato, fornendo una sorta di catalogo classificato, è un'opportunità in più per il ricercatore. Lo schema di classificazione costituisce una parte del lavoro più complesso di costruzione del *thesaurus*. La classificazione è di tipo decimale, con possibilità di utilizzare le notazioni geografiche previste dalla *Classificazione decimale Dewey*. Lo schema è corredato di un indice relativo contenente le voci per i termini più significativi presenti nella classificazione.

### 2.3 Accesso ai documenti

La modalità di accesso ai documenti serve a determinare gli elementi (nomi di persone o di enti) che permettono il reperimento di una determinata descrizione fra quelle appartenenti ad altri documenti e più precisamente:

- se la biblioteca possiede un dato libro;
- quali opere di un dato autore e quali edizioni di una data opera sono conservate in biblioteca.

Le regole utilizzate in Italia per la determinazione dell'intestazione sono le RICA (Regole italiane di catalogazione per autore). La creazione di punti di accesso mira a costituire il catalogo per autore e titolo.

## 3. La professione del documentalista

Il documentalista è un professionista dell'informazione che svolge un'attività ad elevato contenuto specialistico che ha come oggetto l'elaborazione dell'informazione, a partire da qualsiasi supporto documentario, trasferibile nello spazio e nel tempo. La sua professionalità si esprime nella padronanza di tecniche e procedure che accompagnano lo svolgimento del processo informativo e documentalistico: raccolta selettiva, applicazione di linguaggi codificati, archiviazione e reperimento delle informazioni, trasferimento di unità informative in documenti secondari funzionali a soddisfare i bisogni informativi specialistici interni ed esterni al proprio sistema informativo. Il documentalista ha anche competenze informatiche e telematiche, poiché il suo ambiente di lavoro si basa essenzialmente sui concetti di sistema e di rete e, dunque, oggi il suo ruolo professionale si va definendo sempre più come un ruolo complesso e polifunzionale piuttosto che come ruolo di figura qualificata unica.

Nonostante la notevole professionalità richiesta per svolgere questa attività, in Italia, a differenza della maggior parte dei Paesi europei e non, dove vigono pure indirizzi di dottorato, non è stato ancora organizzato uno specifico curriculum formativo nelle università o in corsi post-secondari. Grazie all'impatto delle tecnologie avanzate e dell'elettronica digitale, nel mondo della documentazione si muovono oggi, oltre che i documentalisti, anche i bibliotecari, gli archivisti, gli informatici, gli intermediari dell'informazione in genere. I titoli di studio richiesti possono essere: il diploma di laurea in conservazione dei beni culturali a indirizzo archivistico-librario, oppure il diploma di laurea in lettere con indirizzo biblioteconomico, la frequenza a scuole regionali per bibliotecari, a corsi di specializzazione organizzati dalle Regioni o dalle Province, la Scuola speciale per archivisti e bibliotecari.

# Metodi e Tecniche

## 1. Cosa documentare

Nel lavoro per piani e progetti previsto dalla legge 285/97, la documentazione dovrebbe prestare attenzione ai seguenti cinque elementi.

- I soggetti protagonisti e partecipanti alle azioni del piano e del progetto, le relazioni tra questi soggetti, i bisogni e le risorse.
- Le procedure, i processi di lavoro e le attività, che rimandano al “che cosa si fa” e alle modalità organizzative. La documentazione in questo caso può prendere la forma del resoconto di una riunione di programmazione, di verifica o di staff, come pure di un incontro pubblico, di una descrizione delle attività del progetto mediante testi scritti di varia natura (diari di bordo, schede, relazioni), fotografie, riprese filmate o registrazioni audio.
- I luoghi e i contesti, poiché è importante sapere dove ci si trova e far emergere il ruolo dello spazio inteso non solo come contenitore, ma anche come organizzatore delle attività del progetto.
- I tempi e le fasi di realizzazione del piano e del progetto.
- I prodotti e i risultati delle attività.

È inutile dire che non si può documentare tutto, ma che occorre scegliere a cosa prestare maggiormente attenzione, sia prima che dopo lo svolgimento del progetto, tracciando delle piste di produzione e lettura della documentazione. Un criterio in grado di orientarci in questa direzione è ovviamente quello di scegliere, per la natura e le finalità del progetto, le situazioni che abbiano un maggior valore rappresentativo, che siano paradigmatiche, esemplari e particolarmente illustrative di ciò che si è inteso fare o si sta facendo, attribuendo invece un valore secondario a ciò che è contingente, strettamente legato al momento e a una circostanza specifica (Borghi, 1996). Un altro criterio guida nella scelta è costituito dalla riflessione sugli utilizzi della documentazione prodotta, a seconda che siano finalizzati alla gestione della realizzazione del piano e del progetto, al miglioramento dell'agire professionale, alla comunicazione interna-esterna del progetto ai vari interlocutori che hanno una posta in gioco (*stakeholders*) con la sua realizzazione (operatori, proprietario del progetto, finanziatore, comunità, opinione pubblica, soggetti coinvolti nella realizzazione, partecipanti/utenti).

## 2. Scopi, usi e funzioni della documentazione

Il termine documentazione evoca una pluralità di significati riconducibili a forme di rappresentazione della realtà, oggettivata in documenti, resa così visibile, conoscibile, riconoscibile e comunicabile. La documentazione, specialmente in ambito burocratico, ha anche il significato-funzione di certificare la realtà, di renderla valida e ufficiale (Neve, 1993).

Documentare significa dunque lasciare tracce della realtà - i documenti - che in modo più o meno intenzionale ci restituiscono una successione di eventi e i significati di una certa esperienza.

Di questa memoria i primi a beneficiarne possono essere gli operatori del progetto che, attraverso il rievocare, riesaminare, analizzare e ricostruire un'esperienza di lavoro possono acquisire nuove informazioni e conoscenze, che consentono poi di tornare all'esperienza con rappresentazioni, livelli di consapevolezza e di competenza più adeguati al prendere decisioni e più utili a ridefinire la propria azione di progettazione.

Accanto a questi aspetti di autoregolamentazione, la documentazione presenta anche una veste più formale; in quanto “atto dovuto” costituisce un elemento di controllo e di legittimità delle prestazioni attraverso la loro conformità alle norme amministrative, a garanzia

della trasparenza dell'organizzazione e della tutela dei cittadini utenti (Moffa, Salvetti, 1998; Neve, 1993).

Favorendo l'oggettivazione e la rielaborazione personale e di gruppo dell'esperienza condotta, la documentazione contribuisce a sviluppare un'intersoggettività che facilita la comunicazione interna, generando negli operatori un maggiore senso di appartenenza e appropriazione nei confronti del progetto.

La costruzione di una “memoria degli esiti” serve inoltre ai destinatari dell'intervento: i bambini, i ragazzi e le famiglie. Se la documentazione raccolta viene organizzata in modo da possedere un carattere di narrazione, offre una possibilità in più ai soggetti per riconoscersi, per rivedersi nel corso del tempo e quindi a individuarsi meglio (Stradi, 1998; Caggio, 1999).

La documentazione, se prodotta sistematicamente e con procedure standardizzate, costituisce anche uno strumento utile a fornire dati per il monitoraggio e la valutazione dei piani e dei progetti, nonché all'attuazione di “buone prassi” in determinati ambiti di intervento, contribuendo quindi alla crescita di una cultura professionale e alla costruzione di saperi maggiormente codificati. Come ha fatto giustamente osservare Elisabetta Neve a questo proposito,

«è ad esempio attraverso una precisa ricognizione di certi percorsi operativi documentati e confrontati che è possibile giungere alla formulazione di “protocolli” in ambiti specifici di intervento (ad esempio, affidi familiari, interventi con le famiglie problematiche ecc.) [...]» (1993, p. 35).

In questa veste, la documentazione costituisce anche un elemento importante del processo di innovazione; offrendo visibilità, comparabilità e comunicabilità ai progetti permette la riproducibilità e la diffusione delle innovazioni prodotte.

## 3. Strumenti e prodotti della documentazione

Lo strumentario per la raccolta-produzione della documentazione comprende:

- carta e penna;
- computer (con programmi di videoscrittura, grafica e database) e relative periferiche (stampante, scanner, monitor);
- macchina fotografica;
- registratore audio e video;
- schede cartacee (di frequenza, di osservazione, di caso ecc.)

A ciò si aggiungono gli strumenti per la riproduzione della documentazione quali la fotocopiatrice, il televisore, il proiettore di diapositive, la lavagna luminosa, il video-proiettore e il masterizzatore. Ciascuno di questi mezzi consente di lavorare in presa diretta con la realtà, catturandola, registrandola in vario modo e restituendola in forme rappresentative attraverso testi scritti di vario genere - quali appunti, resoconti, schede, verbali, relazioni, diari, libri, depliant, locandine - o immagini fotografiche, illustrazioni, filmati, audiocassette o prodotti multimediali e di natura ipertestuale su CD-Rom.

Possiamo raggruppare l'insieme di queste produzioni in tre classi e parlare così di una documentazione di primo, secondo e terzo livello.

Al primo livello si colloca la cosiddetta “documentazione di progetto o di piano” che comprende, oltre al testo del piano e del progetto vero e proprio e allo studio di fattibilità, la normativa di riferimento, il calendario della programmazione, degli incontri, il “diario di bordo”, la cartella degli utenti, le schede di vario tipo, fotografie, riprese video e registrazioni audio, come pure gli oggetti e i manufatti eventualmente realizzati dai partecipanti alle attività del progetto. Appartengono a questo gruppo, inoltre, quei documenti di natura

## Metodi e tecniche (segue)

amministrativa che servono alla gestione economica e finanziaria del progetto, relativi all'accertamento degli impegni di spesa, ai costi di esercizio, ai vari contratti attivati per la fornitura o la prestazione di servizi ecc. Si tratta in complesso di produzioni che offrono una raccolta di informazioni "grezze", *in itinere*, sulle quali poi avviare quei processi di autoregolazione a cui si è fatto prima riferimento (rievocare, riflettere, riprogrammare ecc.).

Al secondo livello troviamo la documentazione pensata esplicitamente in funzione delle attività di comunicazione interna ed esterna al piano e al progetto. Ne fanno parte i documenti che presentano un carattere di maggiore intenzionalità e narrazione come, ad esempio, depliant, avvisi (per comunicazioni di servizio circa orari e modalità di fruizione), volantini, comunicati stampa, *newsletters*, cataloghi fotografici, pagine web, campagne informative o ancora, relazioni, pubblicazioni, montaggi video e CD-Rom multimediali (nel caso di presentazioni ufficiali o divulgazioni verso un più ampio pubblico).

Al terzo livello si collocano i documenti - dei primi due livelli - che subiscono un processo di trattamento e standardizzazione.

In linea di principio si può affermare che la documentazione, se non subisce un qualche processo di trattamento, rischia di rimanere, per così dire, "lettera morta". Questo, tuttavia, non accade ogni volta che si tirano le fila di quanto è stato documentato e si ritorna su quanto accaduto attraverso una rilettura riflessiva dei documenti.

Può però essere conferito a questa operazione un carattere di maggior permanenza nel tempo nella misura in cui vi fa seguito un'attività di archiviazione della documentazione prodotta. Costruire un archivio del piano e del progetto implica disporre di:

- un sistema di schedatura - cartaceo, ma meglio se informatizzato - per la catalogazione dei materiali, finalizzato alla creazione di indici, cataloghi della documentazione posseduta, database e banche dati;
- uno spazio fisico dove collocare e ordinare i documenti secondo criteri di consultazione;
- personale specializzato da adibire a questo lavoro.

Gli ultimi due requisiti sono di natura strutturale e, per quanto possano sembrare ovvi, occorre dire che spesso non costituiscono risorse di facile reperibilità. Il primo aspetto implica: a un livello minimo, una procedura di schedatura con la quale si rilevano i tratti rappresentativi di ciascun documento (titolo, autore, data, tipologia di materiale e delle parole chiave per riassumerne il contenuto) e li si immette in un database; a un livello massimo, la catalogazione secondo procedure standardizzate che fanno riferimento a norme certificate a livello internazionale e che, come tali, si avvalgono per l'indicizzazione dei documenti di strumenti di natura più sofisticata di un semplice elenco di parole chiave quali possono essere *thesauri*, soggetti e classificatori mutuati dalle scienze biblioteconomiche.

# Dal primo triennio

## 1. I soggetti e i livelli della documentazione: azione/intervento, progetto, piano e Regione

Nella filosofia della legge 285/97, la documentazione è considerata portante tanto che, a livello nazionale, questa attività è prevista specificatamente all'articolo 8 della legge come una delle funzioni attribuite al Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il Centro è incaricato di provvedere alla creazione di una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza (comma 2, lettera a).

Nell'attuazione della legge è stata sperimentata la validità della scelta che ha consentito la costituzione di un patrimonio di dati e di informazioni utili e coordinati a disposizione di tutto il territorio nazionale. L'accesso al sito Internet [www.minori.it](http://www.minori.it) offre veramente la possibilità di spaziare nell'universo minori. Nel sito, tra l'altro, è possibile visionare la raccolta e la catalogazione dei piani d'intervento territoriali, completi di progetti e di delibera degli accordi di programma. Analogamente, anche a livello regionale e territoriale, è stato raccolto un ricco bagaglio di documentazione, probabilmente ancora da conoscere, consolidare e valorizzare. L'attività di rilevazione ha interessato tutti i tre livelli coinvolti nell'attuazione della legge: Regione, ambito territoriale ed enti capofila e, quindi, sul piano dei contenuti, il quadro regionale, i piani d'intervento territoriali e i progetti esecutivi. L'articolazione dei progetti è uno dei problemi maggiormente evidenziati: sotto un titolo unico si sono disposti più interventi e azioni che, di fatto, costituiscono dei progetti a sé stanti. Di conseguenza, la documentazione relativa a quel particolare progetto riguarda, in realtà, più progetti. Allo stato attuale è ancora difficile codificare con esattezza l'insieme degli interventi/azioni che sono stati avviati dalla legge 285/97.

La tipologia della documentazione prodotta è molteplice:

- un vasto repertorio di atti formali quali accordi di programma, deliberazioni, decreti, protocolli d'intesa, determina circolari, convenzioni, bandi, autocertificazioni di legali rappresentanti, leggi;
- numerosi strumenti di comunicazione e di raccordo come verbali, comunicati stampa, pubblicazioni specifiche, depliant, video, CD-Rom;
- un'ampia gamma di strumenti di rilevazione quali schede di progetto, schede di attuazione, schede di monitoraggio, schede di sintesi.

Particolarmente variegata è stata la produzione di schede di rilevazione prodotte su supporto cartaceo, su floppy disk e, più raramente, con software gestionale.

Le Regioni, in accordo con il Centro nazionale, hanno formulato le schede di sintesi dell'attuazione della legge a livello regionale e le schede relative ai piani d'intervento territoriali, costruendo una prima scheda base sullo stato iniziale del piano e una scheda periodica, che monitorizza l'aggiornamento annuale dei piani d'intervento, con cadenza ad aprile. Alcune Regioni, come le Marche, hanno ulteriormente organizzato la scheda sui piani d'intervento, arricchendola di voci quali: dati di sintesi dei progetti approvati dal piano relativi al rendiconto economico; riepilogo delle spese per centri di costo (personale, strutture, spese per gestione, formazione, ricerca, documentazione, diverse); stato di attuazione delle attività; livello di coinvolgimento e tipologia fruitori/destinatari; livello di coinvolgimento e tipologia operatori. Le Regioni hanno poi prodotto molteplici schede per i progetti esecutivi.

A titolo esemplificativo, viene presentato un quadro sinottico della diversa tipologia di schede evidenziando gli elementi principali della loro articolazione. È stato considerato il materiale prodotto da alcune Regioni quali Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto.

### A. Scheda riassuntiva del progetto

#### ■ Livello di rilevazione

Singolo progetto proposto a finanziamento

#### ■ Finalità e obiettivi della scheda

Aiutare gli enti nella progettazione

Garantire elementi di confronto per la selezione dei progetti

#### ■ Voci principali della scheda

1. Denominazione progetto
2. Popolazione di riferimento
3. Soggetti proponenti
4. Responsabile del progetto/ Altri responsabili
5. Finalità generali e specifiche del progetto e delle sue articolazioni
6. Risultati attesi
7. Descrizione delle iniziative e loro eventuali articolazioni
8. Ambito entro il quale si sviluppa il progetto
9. Destinatari
10. Forme di integrazione e raccordo tra soggetti proponenti il progetto
11. Risorse: strutture utilizzate o destinate alle iniziative; risorse finanziarie; tipo di risorsa/soggetto titolare/importo
12. Spese (tipologie, numero, quantità): personale (qualifica, ente, numero, impegno orario, spesa); arredi/attrezzature (tipologia, numero, spesa); affitto locali, utenze e acquisto materiali consumo (tipologia, numero, spesa); trasporto e residenzialità (tipologia, numero, spesa); formazione operatori (tipologia, numero, spesa); riadattamento strutture immobiliari (tipologia, numero, spesa)
13. Stato di attuazione delle iniziative
14. Tempi di realizzazione del progetto
15. Piano di valutazione: aspetti qualificanti e innovativi del progetto e strumenti di verifica di percorso e di efficacia
16. Aspetti qualificanti e innovativi del progetto in base alla programmazione regionale
17. Prospettive di sviluppo

## Dal primo triennio (segue)

### B. Scheda di stato di attuazione o scheda base o di primo monitoraggio

#### ■ Livello di rilevazione

Singoli progetti approvati nel piano e finanziati

#### ■ Finalità e obiettivi della scheda

- Fotografare alla data X tutti i progetti approvati e costituire la base per l'avvio del monitoraggio
- Verificare l'effettivo avvio del progetto
- Attuare la prima verifica sull'accertamento della spesa

#### ■ Obiettivi specifici scheda:

- Effettuare una mappatura delle progettualità
- Individuare le caratteristiche tipologiche delle progettualità
- Rilevare criticità e positività incontrate nella fase di progettazione

#### ■ Voci principali scheda

1. Informazioni generali (codice progetto, titolo, codice accordo programma, periodo rilevazione, ambito territoriale, ente capofila ed enti *partners*)
2. Categoria di appartenenza del progetto in relazione agli articoli della legge 285/97 e agli obiettivi strategici regionali
3. Durata del progetto
4. Attività di coordinamento e raccordo intersettoriale
5. Partecipazione dei minori alla fase progettuale
6. Responsabile scientifico /coordinatore del progetto e tipo di impegno
7. Adozioni atti
8. Obiettivi del progetto
9. Caratteristiche fondamentali progetto
10. Modalità di attuazione del progetto
11. Soggetti cui è affidata la gestione del progetto o di singole azioni/interventi del progetto
12. Modalità di selezione/assegnazione in caso di affidamento della gestione del progetto
13. Risorse umane impegnate complessivamente nel progetto (personale interno firmatari accordo; personale esterno: volontari, consulenti ecc.)
14. Azioni previste dal progetto (intendendo le macroazioni o interventi o servizi e non le fasi di sviluppo metodologico del progetto)
15. Stato di avanzamento delle singole azioni (territorio di azione, data avvio effettivo del progetto e data di completamento; descrizione intervento; numero e tipo destinatari, monte ore settimanale di funzionamento, risorse umane e strumentali impegnate, sede, fasi dell'azione, referente azione)
16. Iniziative di formazione
17. Iniziative di informazione/promozione sulle azioni
18. Spese previste e relative voci di spesa
19. Stato di avanzamento finanziario del progetto (stato dell'impegno e della spesa, cofinanziamento enti; rispetto dei costi previsti)
20. Monitoraggio, verifica e valutazione del progetto (strumenti, modalità e indicatori di verifica)
21. Materiale prodotto (da allegare)
22. Osservazioni inerenti al progetto rivolte al Gruppo tecnico territoriale di ambito (punti di difficoltà, quesiti, proposte formative)

### C. Scheda di monitoraggio periodica

#### ■ Livello di rilevazione

Singoli progetti approvati nel piano e finanziati

#### ■ Finalità e obiettivi della scheda

Monitorare alla data X gli stati di avanzamento dei progetti dai dati precedentemente accertati con la scheda sullo stato di attuazione

#### ■ Obiettivi specifici scheda:

- Rilevare lo stato di avanzamento dei progetti esecutivi
  - Verificare lo scostamento fra progetti pianificati e progetti avviati
  - Rilevare criticità e positività in fase di esecuzione
- n.b. Nella scheda alcune Regioni prevedono una sezione apposita per le città riservatarie

#### ■ Voci principali scheda

1. Informazioni generali (codice progetto, titolo, codice accordo programma, periodo rilevazione, ambito territoriale, ente capofila e enti *partners* - n.b. sono automaticamente ripresi dalla precedente scheda stato di attuazione)
2. Stato generale di avanzamento progetto (non ancora avviato, fase progettazione, decaduto ecc.)
3. Risorse finanziarie impegnate e liquidate
4. Numero incontri per attività di coordinamento nel periodo preso in esame, soggetti coinvolti e modalità degli incontri
5. Modifica referente di ambito
6. Modifica responsabile di progetto
7. Modifica obiettivi del progetto
8. Percentuale degli obiettivi raggiunti e valutazione degli ostacoli al non raggiungimento
9. Dato del coinvolgimento effettivo dei minori nella progettazione

## Dal primo triennio (segue)

10. Dato del coinvolgimento della famiglia nel progetto
11. Monte ore effettivamente prestato dalle risorse umane impegnate nel progetto
12. Risorse strumentali utilizzate o acquistate
13. Stato di avanzamento per progetto o per singole macroazioni
  - 13.1 modifiche apportate alle azioni
  - 13.2 rispetto dei tempi previsti
  - 13.3 percentuale di avanzamento
  - 13.4 luogo di svolgimento del progetto o della macroazione
  - 13.5 numero destinatari e fruitori intervento (cfr. dati scheda stato di attuazione)
  - 13.6 principali risultati ottenuti
- 14 Per progetto o per macroazioni conclusi:
  - 14.1 valutazione adeguatezza risorse umane
  - 14.2 valutazione adeguatezza risorse economiche
  - 14.3 valutazione in punteggi su gestione, metodologia, integrazione servizi, raggiungimento destinatari, sviluppo sinergie, sensibilizzazione amministratori, raccordo privato sociale
  - 14.4 valutazione risultati: strumenti e indicatori previsti dal progetto e realmente monitorati, stato di gradimento dei fruitori, valutazione dei risultati
  - 14.5 rilevazione di elementi di riprogettazione del progetto o delle macroazioni
- 15 Valutazione complessiva del progetto, enucleando i punti di forza e di debolezza in relazione a: integrazione interistituzionale, rapporto terzo settore, rapporto progettazione e attuazione, integrazione operativa
- 16 Impegno di spesa suddiviso per voci di spesa
- 17 Osservazioni conclusive generali

### D. Scheda di rendiconto contabile

#### ■ Livello di rilevazione

Singoli progetti approvati nel piano e finanziati

#### ■ Finalità e obiettivi della scheda

È un'autocertificazione relativa al rendiconto contabile del finanziamento recepito e sostituisce altro atto formale e la presentazione di pezzi giustificative

#### ■ Voci principali scheda

1. Generalità del rappresentante legale dell'ente
2. Dichiarazione sotto la responsabilità civile, penale e amministrativa
3. Stato impegno e liquidazione finanziamento ex legge 285/97 su annualità percepita ed estremi atti
4. Descrizione del progetto per unità di costo compresa IVA (personale interno, esterno, attrezzature, gestione, altro).

# Bibliografia

- **Abruzzo. Osservatorio regionale infanzia e adolescenza**, *Rapporto sullo stato di attuazione del piano di lavoro e del progetto e andamento della rilevazione e della documentazione*, estratto della delibera della Giunta regionale n. 3668 del 30.12.98.
- **Associazione italiana documentazione avanzata (AIDA)**, *Atti del V Convegno nazionale dell'Associazione italiana documentazione avanzata (AIDA) "Documentazione: professione trasversale"*, 13-25 ottobre 1996, a cura di Carla Basili, Istituto di studi sulla ricerca e documentazione scientifica (ISRDS) del CNR, 1996.
- **Baldazzi A.**, *Competenze e cultura informazionale*, in «Aida informazioni», 1999, n. 1, p. 36-38.  
*La cultura della documentazione a servizio dell'infanzia e dell'adolescenza*, relazione tenuta ai *Seminari di formazione interregionale L. 285/97, 2° semestre 1999 "Osservazione e monitoraggio"* organizzati dal Centro nazionale di analisi e documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti.
- **Balsamo C.** (a cura di), *Dai fatti alle parole: riflessioni a più voci sulla documentazione educativa*, Bergamo, Edizioni Junior, 1998.
- **Bisogno P.**, *Il futuro della memoria: elementi per una teoria della documentazione*, Milano, Franco Angeli, 1995.  
*Teoria della documentazione*, Milano, Franco Angeli, 1980.
- **Borghi B. Q.**, *Il bisogno di governare il caos*, in «Bambini», A. 11, n. 9 (nov./dic. 1995), p. 36-38.  
*Caro diario, la documentazione come memoria*, in «Bambini», A. 12, n. 6 (giugno 1996), p. 35-37.  
*Caro diario, un giornalino per comunicare*, in «Bambini», A. 12, n. 5 (maggio 1996), p. 26-28.  
*Come documentare la propria attività didattica*, in «Bambini», A. 12, n. 1 (gennaio 1996), p. 39-41.  
*La documentazione della mediazione didattica*, in «Bambini», A. 12, n. 3 (marzo 1996), p. 26-28.  
*La lettura della documentazione*, in «Bambini», A. 12, n. 4 (aprile 1996), p. 73-75.  
*Perché fare il diario?*, in «Bambini», A. 12, n. 2 (febbraio 1996), p. 40-42.  
*Tre ragioni per documentare*, in «Bambini», A. 11, n. 8 (ottobre 1995), p. 67-69.
- **Caggio F.**, *Abitudine e memoria*, in «Bambini», A. 12, n. 10 (dicembre 1996), p. 9-13.  
*Piccoli principi, semplici cittadini, graditi ospiti. Note di discussione sulla documentazione*, in «Bambini», A. 15, n. 8 (ottobre 1999), p. 14-19.
- **Canevini D.M.** (a cura di), *Documentazione professionale e valutazione degli interventi*, Fondazione Zancan, Padova, 1993.
- **Carosella M.P. e Valenti M.** (a cura di), *Documentazione e biblioteconomia: manuale per i centri di informazione e le biblioteche specializzate*, 8° ed., Milano, Franco Angeli, 1998.
- **Catarsi E.**, *Gli insegnanti e la documentazione*, in «Ricerche pedagogiche», 1994, n. 112/113, p. 67-72.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.  
*Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.  
*Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **Cesaroni M. e Sequi R.**, *Sistema informativo e servizi sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997.
- *Classificazione decimale Dewey*, ed. 20., Roma, Associazione italiana biblioteche, 1993.
- **Comitato nazionale di studio e coordinamento per il sistema informativo nazionale socio-assistenziale (SINSA)** (a cura di), *Dizionario sinottico comparativo dei servizi socio-assistenziali*, Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno, Roma, Ministero dell'interno, Direzione generale dei servizi civili, 1994.
- **Consolini M. e Bonsi R.** (a cura di), *Progettare un servizio di informazione*, Milano, Franco Angeli, 1993.  
*Metodologie e strumenti per l'organizzazione della documentazione. Ipotesi per un sistema di classificazione e di descrizione standardizzati*, in *Progettare un servizio di informazione*, Milano, Franco Angeli, 1993, p. 65-78.
- **Costanzo Capitani P.**, *Manuale di base per il trattamento dell'informazione*, Milano, Editrice bibliografica, 1989.
- **De Ambrogio U.**, *La situazione nazionale dal versante della ricerca*, relazione tenuta ai *Seminari di formazione interregionale L. 285/97, 2° semestre 1999 "Osservazione e monitoraggio"* organizzati dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti.
- **Ducci V.**, *La documentazione nel servizio sociale: dalla registrazione del caso all'informatizzazione*, in «Rassegna di servizio sociale», 1989, n. 1.
- **Fortunati A.**, *Per una pedagogia contestualizzata*, in «Bambini», A. 14, n. 8 (settembre 1998), p. 12-15.
- **Franceschini G.**, *La documentazione: implicazioni psicopedagogiche*, in «Scuola materna», 1998, n. 15, p. 14-15.
- **Galimberti U.**, *Idee. Il catalogo è questo*, Milano, Feltrinelli, 1992.
- **Giunchat C. e Menou M.**, *Introduction générale aux sciences et techniques de l'information et de la documentation*, Paris, Les Presses de l'Unesco, 1981.
- **Gregorio D.**, *Il progetto dell'IRER per il monitoraggio della legge 285/97 in Lombardia*, relazione tenuta ai *Seminari di formazione interregionale L. 285/97, 2° semestre 1999 "Osservazione e monitoraggio"* organizzati dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti.





## Bibliografia (segue)

- **International Federation of Library Associations and Institutions**, *Direttive per l'applicazione delle ISBD alla descrizione delle parti componenti*, ed. italiana, Roma, ICCU, 1991.  
ISBD (M). International Standard Bibliographic Description for Monographic publications, rev. ed., ed. italiana, Roma, Associazione italiana biblioteche, 1991.  
ISBD (S). International Standard Bibliographic Description for Serials, rev. ed., ed. italiana, Roma, ICCU, 1990.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].  
*Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.  
*Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>  
*Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Italia. Ministero per i beni culturali e ambientali**, *Regole italiane di catalogazione per autori*, Roma, ICCU, 1982.
- **Lecco (Provincia), Assessorato servizi sociali**, *Progetto Centro provinciale di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza*, Lecco, 1998.
- **Leonini L.**, *Gli oggetti del ricordo, il ricordo degli oggetti*, in *Il senso del passato*, a cura di P. Jedlowski e M. Ramazzi, Milano, Franco Angeli, 1991.
- **Maggian R. e Menichetti G.**, *Documentazione*, in Maggian R. e Menichetti G., *La gestione dei servizi sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988, p. 159-168.
- **Marche**, *Un passo avanti nella programmazione di politiche sociali intelligenti ed efficaci*, 1999.
- **Marche. Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**  
*Un passo avanti nella promozione di politiche sociali intelligenti ed efficaci. La Regione Marche di fronte alla legge 285/97: "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"*, [Ancona, Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza], 1999.
- **Marinero R.**, *L'osservatorio delle povertà*, Casale Monferato, Biblioteca della solidarietà, Piemme, 1994.
- **Masini R.**, *Mutamenti e metodologie di lavoro dell'operatore sociale. Uno strumento indispensabile: la documentazione*, in «Rassegna di servizio sociale», 1994, n. 4, p. 50-60.
- **Maviglia M.**, *Documentare oggi nella scuola*, in «Bambini», A. 12, n. 10 (dicembre 1996), p. 3-8.
- **Moffa B. e Salvetti T.**, *Comunicare nel lavoro sociale: la relazione scritta*, in «La rivista di servizio sociale», 1998, n. 1, p. 41-55.
- **Neve E.**, *Significati della documentazione nel lavoro dell'assistente sociale*, in «Rassegna di servizio sociale», 1993, n. 2, p. 24-40.
- **Osservatorio sui bisogni sociali. L'architettura**, Roma, T.E.R., 1992.
- **Otlet P.**, *Traité de documentation. Le livre sur le livre: théorie et pratique*, Liège, Centre de lecture publique de la communauté française de Belgique, 1989.
- **Proietti L.**, *La storia di Marco, ovvero, la fatica di crescere*, in «Bambini», A. 13, n. 3 (marzo 1997), p. 27-29.
- **Ricci S.**, *Le indicazioni di legge, le "piste" che si stanno percorrendo*, relazione tenuta ai Seminari di formazione interregionale L. 285/97, 2° semestre 1999 "Osservazione e monitoraggio" organizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti.
- **Roma**, *Linee guida per il coordinamento e il monitoraggio degli interventi*, 1999.  
*L'Osservatorio comunale sull'infanzia del Comune di Roma: un'esperienza di sviluppo di un sistema informativo territoriale di supporto alla programmazione*, 1999.
- **Rioli R.**, *Le mani che muovono i sogni*, in «Bambini», A. 12, n. 10 (dicembre 1996), p. 5-8.
- **Sacchetto P.**, *Qualche istruzione per sopravvivere alla documentazione*, in «Bambini», A. 14, n. 8 (settembre 1998), p. 69-71.
- **Schena A.**, *Il sistema di documentazione utilizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza*, relazione tenuta ai Seminari di formazione interregionale L. 285/97, 2° semestre 1999 "Osservazione e monitoraggio" organizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti.
- **Schultz C.**, *Peanuts - linus*, Milano, Baldini e Castoldi, 1999.
- **Scurati C.**, *Documentazione: riflessioni e proposte*, in «Scuola materna», 1996, n. 11, p. 15-17.
- **Staccioli G.**, *Un metodo che accoglie*, in «Bambini», A. 12, n. 3 (marzo 1996), p. 13-17.
- **Stradi M.C.**, *Per documentare dopo, bisogna pensarci prima*, in «Bambini», A. 14, n. 8 (settembre 1998), p. 65-68.
- **Stradi N.**, *La documentazione nel servizio sociale professionale. Riflessioni ai margini di una bibliografia*, in «La rivista di servizio sociale», A. 39, n. 4 (dic. 1999), p. 3-17.
- **Tonelli P.**, *Documentare per ...*, in *Per mano: adulti e bambini*, La Nuova Italia, 1986.  
*Documentare per sé, documentare per gli altri*, in «Bambini», A. 13, n. 3 (marzo 1997), p. 24-26.
- **Vecchiato T.**, *Valutare la qualità nei servizi alle persone*, in «Servizi sociali», 1994, n. 1, p. 7-21.
- **Weber M.**, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1976.
- **Zajczyk F.**, *Fonti per le statistiche sociali*, Milano, Franco Angeli, 1996.

# Esperienze (da Regioni, ambiti, città)

## 1. VivaVoce: dalle memorie ai ricordi

*Chi parla: un operatore della documentazione*

Viviamo nella società dell'informazione e si ha spesso la sensazione di essere sommersi dalla quantità di notizie e immagini che ci troviamo davanti. Spesso le informazioni che riceviamo sono inutili ripetizioni, noiose superficialità che ci confondono o disorientano, oppure arrivano dritte al cuore. La strategia che spesso attiviamo è di tipo binario, *on/off*, stare accesi o spenti, raccattare o rifiutare tutto. Forte è invece l'esigenza di disporre di mezzi e modi efficaci per difendersi, utilizzando ciò che serve, cogliendo ciò che è essenziale rispetto alla comprensione reale degli eventi.

Può sembrare strano, quindi, l'invito di queste pagine a sviluppare una pratica ed uno stile di documentazione. Quale valore dare a questo richiamo?

Documentare implica un'attività comunicativa finalizzata a materializzare un'esperienza su un supporto trasmissibile ad altri; questo esprime un invito a oggettivare e un suo uso eccessivo rischia di farci popolare il mondo di cose, di documenti, che hanno "vita propria" perdendo le radici delle loro origini e del loro senso nell'esperienza. La produzione di "mondi vetrina" ci fa sempre più incontrare l'immagine della realtà piuttosto che la realtà stessa.

Lo stesso rischio corriamo nella rappresentazione di noi stessi, per cui un numero sempre maggiore di maschere ci allontana dai nostri volti reali; l'incontro reale con l'altro diventa sempre più difficile, così la solitudine nella moltitudine ci è compagna sempre più spesso.

E non c'è limite alla quantità di "mondi vetrina" che possono essere creati, inseguendo la chimera di dover e poter documentare tutto, "duplicando la realtà" e archiviandola in un'enciclopedica raccolta che soddisfi un tale desiderio di onnipotenza.

La documentazione dovrebbe invece nascere dal piacere vitale di comunicare qualcosa del flusso della nostra e altrui esperienza, altrimenti è adempimento burocratico. La documentazione è fare "memoria", come rivisitazione presente del passato che apre prospettive per il futuro; è rendere partecipe l'altro della nostra esperienza, è comunicazione, quindi relazione interpersonale.

È facile rendersi conto che oggi sono sempre più spostati in avanti i limiti di produzione e conservazione delle memorie, intese come supporti sui quali registriamo e archiviamo le informazioni e i documenti, che mantengono accessibile ciò che altrimenti sarebbe stato

destinato all'oblio. Questo è un cammino iniziato con la storia dell'uomo, quello di far sopravvivere qualcosa a se stesso, per trasmetterla e tramandarla come cultura alle nuove generazioni.

Ma l'aver mezzi tecnologicamente avanzati per conservare e stivare tutto quanto, "magazzini sempre più colmi di memorie", non ci esime dal compito di ricordare, tanto più che all'uomo accade di frequente di "dimenticare".

Il valore quindi sta nel passaggio dalle memorie ai ricordi: nel riuscire a utilizzare quelle memorie, a "entrarci dentro", fino a possederle, digerirle e farle diventare parte di noi, sforzandosi di ricreare quel dialogo originario con l'autore del messaggio affidato al documento, animati dalla curiosità, disposti ad ascoltare per accogliere i significati, fino a farli nostri affinché possiamo dire di "ricordarli". Si compie in questo una sorta di ciclo vitale della documentazione: dal pensiero di chi la produce, al documento, alla memoria di chi la utilizza divenendo parte del suo ricordare.

## 2. Schede e materiali

### 2.1 Gli interventi di documentazione nei progetti catalogati nella banca dati sulla legge 285/97 del Centro nazionale

Complessivamente, al 15 maggio 2000, nella banca dati del Centro nazionale sulla legge 285/97, risultavano catalogati 154 interventi riconducibili alla tipologia di "documentazione" classificata dal Centro. Questo dato risulta dalla catalogazione dei progetti contenuti nei piani territoriali del primo triennio di attuazione della legge in tutte le Regioni<sup>1</sup> e città riservatarie ed è indicativo della scarsa attenzione che è stata dedicata a questo tipo di attività, almeno in sede di elaborazione dei documenti progettuali.

Nel complesso possiamo dividere quest'insieme di interventi in tre categorie:

- creazione di sistemi e infrastrutture per la documentazione: banche dati, sistemi informativi di rete e centri di documentazione (62);
- predisposizione di interventi per la produzione di documentazione sistematica sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza tramite la costituzione di osservatori, azioni di ricerca/mappatura dei bisogni e dei servizi esistenti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza (61);
- interventi di informazione intesi come attività esplicita di produzione e diffusione della documentazione del progetto e delle sue attività, sotto forma di prodotti di comunicazione quali pubblicazioni o letteratura "grigia", opuscoli, depliant, locandine, cartellini convegno, CD-Rom, video (31).

**Tabella 1 - Interventi di documentazione nei progetti catalogati nella banca dati sulla legge 285/97 per Regione**

Regioni	Creazione di sistemi per la documentazione	Documentazione sistematica sull'infanzia	Documentazione del progetto
Abruzzo	1	4	
Calabria		2	4
Campania		1	2
Emilia Romagna		1	3
Friuli Venezia Giulia	4	5	3
Lazio		1	1
Liguria	2	8	
Lombardia	10	11	
Marche	2	1	
Molise		1	
Piemonte			1
Provincia autonoma di Bolzano			1
Provincia autonoma di Trento		1	1
Puglia	1	2	
Sicilia	4		
Toscana	10	2	1
Umbria			1
Veneto	18	12	9

<sup>1</sup> Fatta eccezione per la Puglia di cui, alla data considerata, erano stati catalogati i progetti di 2 ambiti territoriali su 5.

## Esperienze (segue)

**Tabella 2. Interventi di documentazione nei progetti catalogati nella banca dati sulla legge 285/97 per città riservataria**

Città riservatarie	Creazione di sistemi per la documentazione	Documentazione sistematica sull'infanzia	Documentazione del progetto
Bari	1		
Bologna	3	1	1
Catania	2		
Milano	1	1	1
Napoli	1		
Roma	2	6	1
Venezia		1	1

Se per i primi due gruppi possiamo parlare di azioni di sistema trasversali a tutte le finalità tipiche della legge e riconducibili agli articoli 4, 5, 6 e 7, diverso è il discorso per la terza categoria di interventi che riguarda la “documentazione propriamente intesa”. Su questo versante possono essere avanzate alcune considerazioni. Da un lato, ci si lamenta di come sia esiguo il numero di interventi (31) - su un totale di quasi 3 mila progetti e oltre 6 mila interventi - che in sede di avvio di realizzazione abbiano previsto in modo esplicito attività di diffusione della documentazione prodotta dal progetto, dall'altro, però, è immaginabile che questo dato, se confrontato con la realtà, sia abbastanza sottostimato poiché è facile pensare che i progetti nel corso della loro realizzazione producano comunque della documentazione e, in molti casi, che la divulgano, e che ci sia quindi uno scarto sensibile tra quanto dichiarato in sede di “documento del progetto” e quanto sia stato realizzato o si stia realizzando. Tutto ciò, comunque, confermerebbe quanto poco diffusa sia l'abitudine di “pensare prima” la documentazione, e quanto comune sia invece la prassi del “farla dopo”.

### 2.2 I numeri della banca dati sulla legge 285/97 del Centro nazionale

Al 15 maggio 2000 la banca dati dei progetti finanziati con la legge 285/97 conteneva:

- 2.743 progetti catalogati<sup>2</sup> di cui:
  - 1.852 progetti sull'articolo 4
  - 329 progetti sull'articolo 5
  - 1.249 progetti sull'articolo 6
  - 476 progetti sull'articolo 7;
- 6.601 interventi catalogati;
- 125 di tipologie intervento codificate;
- 8.847 nomi di enti;
- 1.418 nomi di persone;
- 50.000 fogli di carta;
- 4.800 documenti raccolti in 120 scatole;
- 10.000 schede documento;
- 87 megabyte di memoria.

<sup>2</sup> La somma dei progetti per articolo è maggiore del totale riportato perché un progetto può riferirsi anche a più di un articolo di legge.

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. *Abc: scripta manent*

La produzione di documentazione è utile a tutto il percorso della legge 285/97. Sin dalla prima fase, quella della scelta delle priorità, aiuta a mantenere la memoria del processo, a capire da dove si è partiti e dove si vuole arrivare. Quindi anche a individuare gli errori.

Si è detto in più sedi che la legge 285/97 è anche uno stimolo educativo per chi la realizza, poiché il modo di attuarla è di per sé innovativo, ma il fatto che il suo fine ultimo siano le azioni per e con i bambini e i ragazzi deve essere uno sprone in più a dedicare tempo e sforzi per mantenere un'adeguata documentazione di ciò che accade.

Come per altri aspetti, però, è necessario non inflazionare questo strumento. La documentazione è utile quando è accessibile, quando non è criptica, quando è realizzata non solo per costruire i dispositivi amministrativi, ma anche per spiegare ai cittadini e, perché no, anche ai bambini e ai ragazzi, qualcosa su questa legge, sulla filosofia che vi sta dietro. Bisogna allora usare un linguaggio adeguato, che si comprenda, perché l'accessibilità non è data solo dalla conoscenza di chi detiene la documentazione, ma anche da come i contenuti sono organizzati e presentati. In un mondo dove lettere, opuscoli, relazioni, cartelloni inflazionano etere, muri e caselle della posta, è utile porsi non solo l'obiettivo di produrre un'adeguata documentazione per promuovere una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche quello di diffonderla e di non disperderla inflazionandola.

## 2. *Le trappole: documentazione per specialisti?*

I documenti amministrativi, le relazioni, le copie dei progetti, i verbali di riunione sono utili, ma se ciò che rimane scritto si limita a essere materiale per specialisti, complessivamente il valore della documentazione diminuisce.

La legge 285/97 ha l'ambizione di porsi come volano per un miglioramento generale della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza; vuole far emergere il valore della comunicazione e allargare a quanti più soggetti possibili la conoscenza di ciò che sta avvenendo "dentro" e "grazie" alla legge stessa. La documentazione predisposta solo per gli specialisti che, di solito, a turno scrivono parte di essa e poi se la scambiano tra di loro, è, in quest'ottica, poco utile.

Si scriva quindi, e si scriva il vero, errori e fallimenti compresi, ma in modo comprensibile e non per i soliti noti: sarebbe una bella novità.

## 3. *Piccoli passi: far conoscere i risultati*

Un obiettivo realistico e utile da perseguire è quello di redigere i documenti in modo che siano resi facilmente comprensibili i risultati che si stanno conseguendo, sia in termini di processi che in termini di risultati per i bambini e i ragazzi.

Se poi, a tutto ciò, si associano anche campagne di informazione per le famiglie, per i bambini e per i ragazzi, allora la documentazione assume un valore in più, diventa più viva e utile.

## 4. *Il re è nudo: chi legge, chi scrive?*

Generalmente a pochi piace tenere la documentazione dei processi, e chi lo fa di mestiere è spesso lontano dalle azioni sul campo. Ai gestori delle iniziative è però chiesto di relazionare ai referenti delle istituzioni, i quali relazionano ai rispettivi uffici, che a loro volta scrivono per questo o per quello, dall'ambito regionale alle relazioni per il Centro nazionale di documentazione. Ma il dubbio è: "chi legge?". Sicuramente chi di dovere nei vari uffici e chi è deputato ai vari livelli.

Ma, tralasciando specialisti e coloro che, volenti o nolenti, "seguono le pratiche", qual è il livello di coinvolgimento e di interesse che la documentazione prodotta suscita in chi, non esperto, ha comunque responsabilità grandi, non già rispetto alla legge 285/97, ma alla qualità complessiva della vita dell'infanzia e dell'adolescenza?

Siamo sicuri che la documentazione prodotta sia anche fatta ad uso di amministratori, assessori al traffico, all'urbanistica, di architetti che si occupano dei piani regolatori generali, forse anche di giornalisti che, con tanta disinvoltura, parlano di bambini ogni giorno sui *media*?

La documentazione è utile, certo, come questo manuale, ma se viene letta in circolo dagli stessi soggetti che in parte contribuiscono a scriverla allora è poco efficace.

## 5. *Lo spazio e il tempo: quando si scrive, quando si si documenta, quando si sta con i bambini?*

La richiesta di tempo per la produzione della documentazione tende a dilatarsi. In particolare, per chi è chiamato a realizzare azioni concrete con i bambini e i ragazzi tale tempo è aumentato vertiginosamente negli ultimi anni. Questo è giusto, perché la trasparenza, la necessità di informazione non datata e il controllo di qualità sono parte integrante dell'attività stessa. Il problema è che il più delle volte non si tiene nel giusto equilibrio il rapporto tra il fare e "il documentare il fare". Il secondo non può più essere un valore "in più". Sia per gli uffici che per le organizzazioni del terzo settore, si pensi al volontariato, è necessario essere consapevoli, ancor prima di iniziare a fare, che bisogna mettere in calendario un tempo adeguato anche per documentare il fare e per documentarsi. Bisogna prevederlo, fare in modo che ci sia, per evitare di ritrovarsi a sottrarlo alle attività "con" i ragazzi. Altrimenti ci ritroveremo tutti a documentare e documentarci su azioni mentre esse attendono di realizzarsi, perché non c'è niente, per noi "grandi", di così importante come il tempo, di cui continuiamo a lamentare l'assenza.

Come quel padre che leggeva un manuale sui bambini mentre suo figlio attendeva che finisse per poter giocare con lui.

## 6. *Fammi capire: scrivere comprensibile*

Come dimostra anche il testo della stessa L. 285/97, è possibile scrivere un testo formale e altamente ufficiale, una legge dello Stato, in modo breve e comprensibile. Perché non possono esserlo anche le relazioni e i documenti legati alla stessa legge?

# 10

## Il monitoraggio, la verifica e la valutazione



### LA QUALITÀ COME ELEMENTO DI PROGRAMMAZIONE E DI REGOLAZIONE

La qualità è una delle scommesse del piano per l'infanzia: un'attenzione non solo a fare, ma a fare bene, a soddisfare i bisogni dei bambini e delle loro famiglie.

L'esigenza di promuovere e controllare la qualità nasce da vari fattori: la pluralità e la varietà dei soggetti che offrono servizi in un contesto di regole spesso poco definito; la debolezza degli utenti; i valori sottesi alla promozione di opportunità per l'infanzia.

L'individuazione di un sistema di qualità diventa una priorità etica e organizzativa: individuare le tipologie di servizi per l'infanzia e le caratteristiche (organizzative, strutturali e di processo) che devono avere per offrire risposte adeguate ai bisogni, permettere di pianificare in modo più attento le azioni, di selezionare i soggetti gestori, di orientare le attività.

L'individuazione e la valutazione della qualità nei servizi per l'infanzia si confronta con i problemi dei "servizi immateriali", caratterizzati per la rilevanza del fattore umano e relazionale, per la non coerenza tra prestazioni e risultati, per la poca misurabilità dell'elemento qualificante che è il processo relazionale tra fornitore e cliente. Una via per affrontare il problema è quella di individuare i criteri di qualità tenendo conto dei diversi punti di vista (committente, utente, operatori, comunità).

Il controllo di qualità non consiste solo nell'identificazione degli errori, ma soprattutto nella possibilità di migliorare la qualità dei servizi offerti, attraverso un'analisi del processo di erogazione e il coinvolgimento di operatori e utenti.

La qualità può essere considerata:

- come rapporto tra risultati ottenuti e risultati attesi, nella consapevolezza che nei

servizi all'infanzia è un rapporto variabile, non misurabile con uno standard unico, buono per tutte le situazioni, ma da considerare caso per caso;

- come confronto del processo, definito con uno stan-



### 10.1 Valutazione: significati e modalità

La legge 285/97 ha fra i suoi meriti quello di aver introdotto, per gli interventi e i servizi per l'infanzia e l'adolescenza, l'idea che la loro valutazione sia una prassi, una parte specifica e imprescindibile del processo di progettazione e realizzazione delle politiche e degli interventi. Come la stessa legge suggerisce, le caratteristiche di prevenzione, di costruzione di relazioni significative tra le persone, di orientamento al miglioramento della qualità della vita di bambini e adolescenti, proprie dei progetti e degli interventi previsti dalla legge 285/97, richiedono una costante valutazione. Produrre politiche di promozione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza induce infatti tutti gli attori coinvolti ad assumere, durante tutta l'erogazione del servizio, una continua ottica progettuale e strategica da mantenere nelle diverse fasi di ideazione, attuazione e gestione dell'intervento. Ne consegue che i soggetti si pongono in un atteggiamento di ricerca, di attenzione all'efficacia e ai risultati in ogni specifica politica e in ogni singolo intervento, cioè si pongono in un atteggiamento di valutazione.

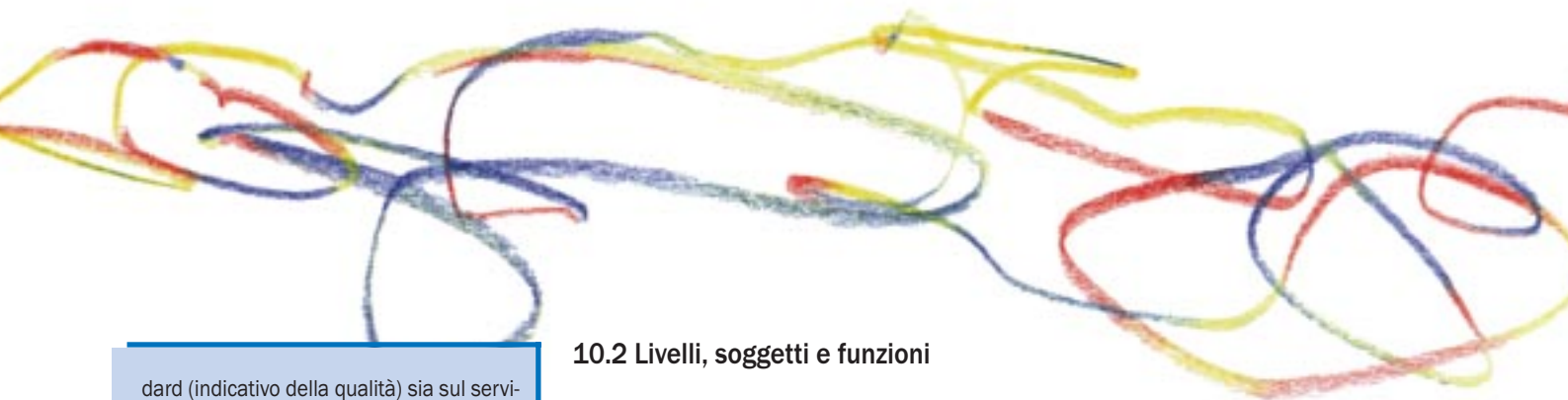
In questo quadro, valutare gli interventi sociali significa garantire senso alle azioni intraprese, avviare processi di riflessione e consapevolezza in tutti i soggetti coinvolti.

La valutazione degli interventi *ex* legge 285 è quindi un processo di costruzione di significato che coinvolge, a diverso livello, i soggetti che partecipano alla costruzione dei piani e dei progetti e alla loro gestione, rimotivandoli a livello personale e professionale e consentendogli di essere più consapevoli del loro ruolo di promotori delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Per i progetti *ex* legge 285 la valutazione è dunque la fase di una progettazione svolta da un numero ampio di soggetti che, a diverso livello, sono coinvolti nella costruzione e nella realizzazione di un piano territoriale (tecnici e politici regionali, tecnici e politici locali, *équipes* pubbliche, di cooperative o di associazioni ecc.). Questi soggetti svolgono valutazioni che non hanno finalità sanzionatoria, ma che sono indirizzate a individuare, attraverso l'approfondimento dei processi e dei risultati conseguiti e l'analisi dei problemi aperti, le linee di miglioramento della politica intrapresa, linee che rappresentano l'interesse comune di tutti i soggetti.

Alla valutazione per i progetti *ex* legge 285/97 va pertanto attribuito un elemento di innovazione che la caratterizza rispetto alle prassi in uso presso i servizi sociali e socioeducativi; tale elemento è costituito dal fatto che la valutazione non è concepita come forma di controllo o di adempimento burocratico, ma di ricerca della maggiore efficacia della politica e degli interventi, nell'interesse di tutti gli attori in campo.

La valutazione dei piani *ex* legge 285/97 va interpretata come processo unitario di costruzione di valore e di senso che si spiega a più livelli, coinvolgendo soggetti diversi e utilizzando strumenti e tecniche differenti, ma con il comune obiettivo di realizzare diritti e offrire migliori opportunità ai bambini e ai ragazzi.



dard (indicativo della qualità) sia sul servizio offerto sia sul prodotto ottenuto;

- come impatto sul contesto, attraverso la formulazione di ipotesi alternative, del tipo “cosa accadrebbe se non ci fosse questo intervento”;
- come rapporto tra l’utenza raggiunta e l’utenza potenziale, per considerare i bisogni inespressi e il livello di penetrazione dell’intervento.

Le esperienze del primo triennio aiutano a riflettere su alcuni punti cruciali.

- I fornitori: nel primo triennio alcune amministrazioni hanno avuto difficoltà a identificare i potenziali fornitori. Il committente cerca un fornitore capace di produrre servizi alla persona e alla comunità e si scontra con la carenza di soggetti competenti. I problemi sono connessi: all’assenza di soggetti o alla loro scarsa esperienza nella gestione di servizi complessi; alla difficoltà di individuare criteri adeguati di selezione e strumenti pertinenti per l’affidamento di servizi alle persone (avvisi pubblici, appalti ecc.); alla necessità di contemperare, soprattutto dove vi sono più carenze, l’esigenza di attivare rapidamente i processi con la promozione di soggetti competenti.
- Le professionalità: un piano territoriale prospetta servizi che richiedono figure professionali nuove e/o metodologie di lavoro innovative, in grado di garantire correttezza e adeguatezza delle prestazioni fornite. L’individuazione di risorse professionali porta a confrontarsi con l’assenza, in certe aree del Paese, di alcune figure professionali o con operatori con una formazione obsoleta, ma anche con la parallela presenza di operatori con significative esperienze sul campo, non formalizzate e non facilmente valutabili. La promozione di qualità richiede quindi l’individuazione di criteri nella selezione delle risorse professionali (connessioni tra esperienza e formazione pregressa) e nel prevedere livelli di manutenzione (formazione, supervisione, lavoro in *équipe*, bilanciamento tra operatori con formazione curricolare e non, tra giovani e anziani). Un altro livello riguarda l’ingaggio del personale: i rapporti contrattuali, la stabi-

## 10.2 Livelli, soggetti e funzioni

La valutazione si realizza agli stessi livelli della progettazione in quanto ne è una fase.

Nel caso della legge 285/97 abbiamo pertanto:

- il livello regionale, che ha funzioni di governo del processo;
- il livello territoriale, che ha funzioni di progettazione, programmazione e gestione dei piani territoriali;
- il livello di singolo progetto, che ha funzioni di progettazione, programmazione e gestione degli interventi specifici.

Ciascun livello ha il compito di valutare i processi e i risultati della politica per l’infanzia e l’adolescenza che ha promosso.

Per essere efficace, un corretto processo di valutazione della legge 285/97 deve ispirarsi ai principi elencati di seguito.

- Principio di autovalutazione: ogni soggetto interessato dalla valutazione è responsabile e primo utilizzatore della propria valutazione che non va assimilata a una semplice azione di controllo. Essa costituisce, infatti, un momento di verifica e di apprendimento per il miglioramento dei risultati nel quale ciascun soggetto (progettista locale, referente territoriale, funzionario regionale) si mette in gioco, essendo responsabile e primo fruitore della propria valutazione e acquisendo suggerimenti per migliorare il proprio operato in relazione all’obiettivo comune di attuazione della legge.
- Principio dei diversi livelli di valutazione: il processo di valutazione interessa tutti i livelli istituzionali coinvolti nell’attuazione della legge (nazionale, regionale, territoriale, di singolo intervento) e pertanto ogni livello procede a una valutazione del proprio operato e dei risultati ottenuti.
- Principio di non autoreferenzialità: per quanto possibile la valutazione deve essere basata su riscontri oggettivi e comunque esterni al soggetto valutatore.
- Principio di confrontabilità: le valutazioni devono essere condotte sulla base di criteri di giudizio e metodi omogenei e permettere confronti nel corso del tempo, anche fra più esperienze. In questo modo è possibile riprogrammare gli interventi in relazione a riscontri oggettivi e fornire una base utile per la valutazione ai livelli superiori (nazionale e regionale).

Dalla lettura congiunta di questi quattro principi si rileva che viene superata la separazione di ruoli fra valutatore e valutato. Se si intende la valutazione come funzione produttrice di significato, orientata alla riprogettazione, i soggetti in campo sono tutti, in misura diversa, valutatori di se stessi, delle proprie politiche e dei propri interventi e, allo stesso tempo, sono anche preziosa fonte di informazione per la valutazione svolta dagli altri livelli.

Il monitoraggio e la verifica divengono così funzioni di un più ampio processo e sono utilizzati differentemente a seconda del livello di valutazione nel quale ci si colloca.

Fare valutazione significa porsi in un atteggiamento di ricerca, di apertura all’inatteso, finalizzato a riprogettare: in altri termini, si costruisce correggendo. In questo quadro si inserisce la verifica. Se la verifica è concepita come «azione attraverso la quale si controlla se un determinato risultato atteso sia stato o meno raggiunto», si comprende



lità o meno, i compensi. L'obiettivo di offrire un servizio stabile si intreccia con la motivazione degli operatori (da sostenere), con la stabilità del lavoro, con un adeguato corrispettivo economico. Rapporti di lavoro ambigui e precari, compensi esigui - come quelli a volte previsti, soprattutto dove si gioca sull'ambiguità tra volontariato/rimborso spese/compensi operatore - sono fattori di rischio.

- L'organizzazione dei servizi: la qualità dell'offerta di servizi è connessa alla congruenza delle modalità organizzative con il contesto; all'accessibilità per gli utenti (sede, orari, livello di burocratizzazione ecc.); alla chiarezza dei percorsi proposti a chi viene accolto; al livello di scambio possibile tra comunità e servizio (spazi di partecipazione, possibilità di modifiche ecc.). Tuttavia un'organizzazione efficiente e definita può offrire un servizio meno rispondente di un organismo più piccolo ma con caratteristiche di flessibilità e di "artigianalità" che permettono un accesso più semplice alla popolazione.
- L'impatto sul territorio: l'ambizione del piano di offrire opportunità a tutti i bambini del Paese si gioca sulla capacità di coinvolgere la comunità e di produrre cambiamenti. In particolare, questo significa anche stare in territori in cui si debbano elaborare atteggiamenti diffidenti rispetto alle presenze istituzionali e/o si debba abbassare la soglia di accesso. La qualità si confronta quindi con una conoscenza dei bisogni - non solo teorica, ma organizzata - che permette di "entrare"; con la capacità di coinvolgere la comunità a partecipare; con l'accessibilità della prestazione dal punto di vista emotivo e culturale; con la soddisfazione di utenti e operatori. Il radicamento nel contesto è essenziale perché, paradossalmente, un soggetto altamente specializzato o con un elevato livello di organizzazione può incontrare difficoltà nelle resistenze culturali e nelle ostilità dell'utenza che lo recepisce estraneo. In una prospettiva di crescita della comunità, si possono promuovere anche soggetti piccoli, ma radicati nel territorio, sostenere la messa in rete tra loro e valorizzare le esperienze nella

come essa faccia parte di un processo di valutazione in quanto consente di realizzare riscontri e controlli sugli esiti di una politica o di un intervento indispensabili per esprimere giudizi valutativi. Tuttavia, da sola la verifica non esaurisce il processo di valutazione poiché quest'ultimo va integrato con altri percorsi più prettamente di ricerca orientata alla scoperta del senso e alla individuazione dell'imprevisto e del plusvalore prodotto da una politica o da un intervento.

Allo stesso tempo il monitoraggio, che è comunemente definito «funzione che consiste nell'accertamento e nella descrizione puntuale e metodica dell'avanzamento di un progetto e nella segnalazione tempestiva delle discrepanze rispetto a quanto stabilito», è un'utile modalità di valutazione dei processi in corso nella realizzazione di una politica o di un intervento. È pertanto anch'esso una significativa fase di un processo valutativo, utile per riorientamenti *in itinere* dei progetti, ma non di per sé esauriente dell'intero processo.

Nella tabella 1 (pagina successiva) viene proposto, pur con qualche eccesso di schematizzazione, il percorso di valutazione in un ipotetico processo di attuazione della legge 285/97 in una Regione.

La valutazione che si svolge al livello più vicino all'erogazione dell'intervento rappresenta anche la fonte informativa che alimenta il livello superiore (di ambito territoriale), mentre quella svolta a livello di ambito territoriale rappresenta la fonte d'informazione per il livello regionale.

Valutare i processi *ex* legge 285/97 significa dunque condurre processi valutativi che tengano conto di tutti i livelli e di tutti i soggetti coinvolti nell'erogazione degli interventi. In coerenza con il principio di autovalutazione, nel corso del processo ciascun livello valuta se stesso. Questa operazione viene compiuta in coerenza con il principio di non autoreferenzialità, provvedendo a dotarsi di strumenti e indicatori il più possibile oggettivi. Inoltre, in coerenza con il principio dei diversi livelli di valutazione, i livelli inferiori mettono a disposizione dei livelli superiori le proprie valutazioni che vengono considerate fonte informativa per valutare le politiche attuate. Infine, in coerenza con il principio di confrontabilità, vengono realizzate le comparazioni che permettono una riprogettazione finalizzata al miglioramento.

### Chi controlla il controllore?

*All'interno del gruppo nel quale vi trovate vi è un momento nel quale si deve mettere in atto un processo di verifica, e ognuno si trova in gioco o come "verificatore" o come "verificato".*


*Prima di procedere con il compito assegnato per la gestione della verifica o per venire sottoposti alla medesima, si propone di simulare, all'interno del proprio gruppo, la funzione opposta e complementare, in altre parole di immaginarsi verificatori se si è verificati e viceversa, e quindi di:*

- realizzare tale processo esattamente secondo le modalità con cui ci si aspetta che esso verrà posto in essere;
- realizzare tale processo secondo le modalità soggettivamente auspicabili da parte del singolo per mettere in atto la verifica nei termini con cui si vorrebbe che essa avvenisse.





*In pratica è come quando da bambini si immaginava di essere i maestri invece che gli alunni e si poteva scegliere se comportarsi ponendo l'accento sugli aspetti caricaturali del ruolo, oppure facendo finta che tale passaggio all'età adulta non avrebbe comportato la ripetizione di quei medesimi errori, percepiti come tali dai bambini.*

*Essendo ciascuno nella posizione opposta a quella in cui si verrà in realtà a trovare, deve necessariamente mettersi nei panni dell'altro soggetto in modo tale che, analizzando le differenze fra ciò che si aspetta che accada e ciò che vorrebbe accadesse, possa trovare utili spunti per riflettere sui pregiudizi, sui rischi di impasse, sulla reale efficacia del processo stesso di verifica.* 

**Tabella 1 - Il percorso di valutazione in un ipotetico processo di attuazione della legge 285/97 in una Regione: livelli di valutazione, attori e fasi del percorso**

direzione della qualità, sostenendo con interventi (formativi, di coordinamento ecc.) la loro capacità di rispondere ai bisogni. Un altro elemento riguarda la qualità della proposta educativa: la pluralità di offerte è certamente un elemento positivo, ma in una civiltà dello *zapping* può essere da privilegiare l'attenzione agli aspetti relazionali, al tempo di elaborazione, alla gestione delle difficoltà più che al prodotto: a volte il narcisismo degli operatori e un certo tecnicismo sembrano anteporre il prodotto al percorso.

- L'efficienza: il rapporto tra spesa globale e tipo di servizio offerto è un altro elemento da individuare considerando risorse utilizzate e obiettivi raggiunti, corrispondenza tra azioni e costi, mettendo in relazione elementi quantitativi (utenti coinvolti, risorse umane e strumentali). La valutazione degli aspetti quantitativi non va considerata in antinomia con gli indicatori qualitativi, ma come assunzione di un punto di vista "comunque" significativo rispetto ai risultati da raggiungere e alla gestione di risorse scarse.

<b>Livelli di valutazione</b> →	<b>Livello regionale</b> (attori principali: amministratori, dirigenti e funzionari)	<b>Livello di ambito territoriale</b> (attori principali: referenti territoriali, comitati tecnici)	<b>Livello di singolo intervento</b> (attori principali: responsabili di servizi comunali e Asl, referenti scolastici, responsabili di cooperative e associazioni, operatori)
<b>Fasi del percorso</b> ↓			
1. Progettazione	Valutazione <i>ex ante</i> dei piani territoriali	Valutazione <i>ex ante</i> dei progetti	Autovalutazione del proprio progetto
2. Avvio	Primo monitoraggio dei piani	Primo monitoraggio dei progetti	Autovalutazione <i>in itinere</i> Autovalutazione <i>in itinere</i>
3. Sviluppo	Secondo monitoraggio dei piani	Secondo monitoraggio dei progetti	Verifica dei propri primi esiti
4. Primi risultati attesi	Verifica dei primi esiti delle politiche previste nei piani	Verifica dei primi esiti degli interventi previsti dai progetti	Autovalutazione <i>in itinere</i>
5. Progettazione e successivo consolidamento	Monitoraggio dei piani e ricerca valutativa sui processi di attuazione dei piani	Monitoraggio dei piani e ricerca valutativa sui processi di attuazione dei progetti	Verifica e autovalutazione dell'intervento e riprogettazione della sua qualità
6. Risultati attesi e riprogettazione delle politiche	Verifica degli esiti delle politiche previste nei piani, valutazione delle proprie politiche di governo nella attuazione della legge e di progettazione delle linee e degli indirizzi regionali	Verifica degli esiti previsti dai progetti, valutazione delle politiche previste dal piano territoriale e riprogettazione delle linee strategiche di piano	

Complessivamente, quello proposto è un sistema che si deve autoalimentare con reciproca condivisione del processo nel quale tutti i soggetti citati ricoprono alternativamente il ruolo di valutatori e di valutati. In coerenza con una concezione della valutazione come fase di un processo di progettazione partecipata, non esistono rigide separazioni tra controllori e controllati, ma i diversi attori ricoprono alternativamente tali ruoli, all'interno di un'alleanza per raggiungere il fine comune del rispetto dei diritti e della costruzione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

Sarebbe infatti illusorio, e anche contraddittorio rispetto allo spirito stesso della legge 285/97, pensare che un livello valuti l'altro controllandolo con spirito ispettivo e sanzionatorio, senza proporre forme di condivisione e collaborazione. In questo modo si alimenterebbero diffidenze reciproche e ne risulterebbe minata la stessa efficacia della valutazione.

Nel caso degli interventi *ex lege* 285/97, invece, è interesse di tutti i soggetti in campo valutare e essere valutati con efficacia, poiché questa azione consente una riprogettazione più mirata e, di conseguenza, l'erogazione di politiche e di interventi migliori per i bambini e i ragazzi.



## 1. Valutazione e piano territoriale

Riflettere sul tema della valutazione dei piani territoriali della legge 285/97 a distanza di tre anni dalla promulgazione della legge vuol dire focalizzarne alcuni aspetti: l'oggetto della valutazione (piano, progetto), il processo di lavoro (il percorso di progettazione), i soggetti coinvolti (gli attori nelle diverse fasi).

Le finalità della valutazione nello spirito della legge 285/97 possono essere così individuate:

- considerare se si è attivato un processo nel territorio, in quale fase si trovi, cosa è successo, cosa deve essere ancora realizzato, quale congruenza ci sia tra tempi, risorse, risultati (stato di attuazione);
- individuare quali risultati si stiano ottenendo, la congruenza tra le scelte compiute e le strategie adottate, la necessità di eventuali modifiche (efficacia);
- conoscere e riconoscere quali cambiamenti si stiano realizzando tra i bambini e nella comunità territoriale, quale accoglienza, quale partecipazione, quali ostacoli o resistenze suscitino gli interventi proposti (l'impatto sui minori e sulla società);
- individuare i risultati ottenuti, ossia i cambiamenti prodotti dall'intervento rispetto ai problemi individuati e ai risultati prefigurati in fase di progettazione (obiettivi conseguiti);
- valutare i cambiamenti avvenuti e i bisogni ancora presenti per riprogettare gli interventi in corso o pensare nuove azioni (misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio).

## 2. Il significato della valutazione

All'interno della progettazione, la valutazione rappresenta lo spazio finalizzato a poter riconoscere, nelle azioni e a partire dalle azioni, i significati, osservando non solo i risultati ottenuti, ma anche il processo avviato.

La produzione di servizi per l'infanzia avviene attraverso la costruzione e lo scambio di beni immateriali di tipo relazionale, difficilmente standardizzabili con procedure predeterminate; anzi, la realizzazione di attività efficaci richiede un continuo processo di adattamento e ridefinizione. La valutazione di un progetto per l'infanzia richiede, quindi, di impegnarsi a comprendere significati, contenuti e impatto dell'intervento, per andare oltre la logica dei risultati quantificabili (ad esempio il numero di ragazzi coinvolti) che permettono di cogliere solo la struttura del progetto.

Per valutazione si intende perciò non una verifica tra risultati ottenuti e obiettivi normativamente prefissati, ma un processo che accompagna il percorso per riorientare le attività, valorizzando i diversi punti di vista così da aumentare l'efficacia degli interventi rendendoli più rispondenti ai bisogni.

Realizzare un sistema di valutazione efficace implica l'individuazione, nella fase preparatoria del progetto, dell'oggetto di lavoro e di valutazione, degli obiettivi, del processo di lavoro, dei soggetti coinvolti e delle funzioni, dei risultati attesi, degli indicatori e la previsione delle risorse umane ed economiche, degli strumenti da impiegare nel processo valutativo perché sia utile alla riprogettazione.

Nella costruzione di un sistema di valutazione si possono incontrare i seguenti problemi:

- diffidenza verso la valutazione, che evoca il conflitto con l'autorità e la dimensione del potere connessa all'ansia di essere giudicati;
- diverse concezioni dei processi produttivi nell'ambito sociale, dell'organizzazione, degli interventi socioeducativi;
- mancata previsione di spazi, risorse e strumenti per la valutazione. Una valutazione alla fine del progetto, o per la quale non sono

previsti spazi temporali o risorse, non è fattibile e diventa un adempimento burocratico.

## 3. Monitoraggio e valutazione

La valutazione, intesa come processo che aumenta la possibilità di costruire significati e di modificare l'intervento, implica un lavoro di monitoraggio *in itinere*; una valutazione compiuta al termine di un progetto diventa un giudizio senza appello per chi ha lavorato e non permette di ottenere benefici per chi è stato coinvolto nell'intervento.

Il monitoraggio è quindi l'attività che, durante il percorso, permette di acquisire consapevolezza di ciò che si muove, attraverso l'utilizzo di strumenti di osservazione (griglie, schede ecc.) e di spazi di confronto (riunioni periodiche) tra i soggetti coinvolti (minori, famiglie, altri operatori, committente); è finalizzato ad aiutare il gruppo di lavoro a rendere visibile la qualità dell'intervento in corso, i risultati raggiunti, gli ostacoli, gli imprevisti per aggiustare la rotta e orientare la successiva progettazione in modo più rispondente ai bisogni emergenti.

Il monitoraggio e la valutazione si coniugano con la flessibilità del lavoro sociale perché offrono una comprensione dell'azione attraverso cui riprogettare le attività garantendosi degli spazi non rigidi.

Il livello di partecipazione dei soggetti coinvolti può costituire un problema: un rischio è l'autoreferenzialità, quando i soggetti si valutano da soli, senza confrontarsi con gli altri; un altro è il controllo, quando il valutatore si pone all'esterno con propri indicatori non condivisi.

## 4. Monitoraggio e valutazione all'interno di un sistema interistituzionale

Il piano per l'infanzia, per il suo carattere interistituzionale, prevede i diversi livelli di valutazione di seguito riportati.

- **Politico:** riguarda le strategie adottate complessivamente nella predisposizione del piano. La valutazione viene effettuata dai soggetti che hanno redatto l'accordo di programma per leggere i cambiamenti, misurare l'impatto sociale e la capacità delle scelte di intervento effettuate di influire sui fenomeni sociali, comprendere e analizzare gli interventi, verificare la congruenza con i vincoli, le logiche di ripartizione delle risorse, gli orientamenti tecnici adottati.
- **Amministrativo:** riguarda la gestione e il controllo del progetto. La valutazione viene effettuata dal referente amministrativo e riguarda l'efficienza nell'uso delle risorse impegnate, la congruenza tra le spese sostenute e i risultati raggiunti, il funzionamento degli strumenti prescelti (convenzioni, avvisi pubblici ecc.).
- **Organizzativo:** riguarda le soluzioni messe in atto per sostenere il funzionamento della rete. Sono coinvolti i gruppi interistituzionali (operatori pubblici e del terzo settore che svolgono funzioni di coordinamento) rispetto al funzionamento della regia e la manutenzione della rete nei suoi livelli formali ed informali.
- **Operativo:** riguarda la qualità tecnica dei progetti. Sono coinvolti gli operatori impegnati sul campo per rendere visibile il loro lavoro, riconoscere successi e insuccessi, precisare gli obiettivi raggiunti, i processi attivati, gli aspetti tecnici e organizzativi, le difficoltà incontrate, il modo di affrontare gli imprevisti.
- **Sociale:** coinvolge la comunità territoriale (bambini, ragazzi, famiglie) nel valorizzare i segnali, nel riprogettare, nel rendere più rispondenti gli interventi ai bisogni, alla soddisfazione, ai bisogni aperti, ai cambiamenti innescati.

I diversi livelli di valutazione richiedono strumenti differenti, caratterizzati però tutti dalla costruzione di un sistema condiviso, centrato non solo sulla documentazione cartacea, ma su spazi di confronto ai diversi livelli (operatori, responsabili ecc.).

## 1. Verifica e controllo delle attività degli enti locali

È la stessa legge 285/97 a richiamare l'attenzione delle amministrazioni interessate sull'importanza della verifica e della valutazione dell'attività svolta nella realizzazione dei diversi progetti che, ai sensi dell'articolo 2 della stessa legge, si integrano nel piano territoriale.

All'articolo 9 si stabilisce che

«entro il 30 giugno di ciascun anno, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano presentano una relazione al Ministro per la solidarietà sociale sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge, sulla loro efficacia, sull'impatto sui minori e sulla società, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel rispettivo territorio»

aggiungendo che

«qualora, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni non abbiano provveduto all'impegno contabile delle quote di competenza del Fondo di cui all'articolo 1 e all'individuazione degli ambiti territoriali di intervento di cui all'articolo 2, il Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, provvede alla ridestinazione dei fondi alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.»

La necessità di considerare le attività di monitoraggio, verifica e valutazione quali parti essenziali dell'azione amministrativa deriva direttamente dal principio di buona amministrazione espresso nell'articolo 97 della Costituzione.

L'articolo 130 della Costituzione stabilisce che

«un organo della Regione [...] esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali»

aggiungendo che

«in casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.»

Per molti anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il controllo sull'attività amministrativa degli enti locali si è svolto esclusivamente sotto forma di controllo (preventivo e successivo) sugli atti; si è però via via venuta consolidando una linea di pensiero che sostanzialmente riconosceva:

- che il mero controllo sugli atti può, in linea teorica, garantire la correttezza formale dell'amministrazione, ma non l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa (e, quindi, lo stesso rispetto del principio costituzionale di buona amministrazione);
- che anche sotto il profilo del controllo formale di legittimità degli atti, le tradizionali modalità di controllo preventivo hanno dimostrato la loro inefficienza (come l'affiorare delle situazioni di diffusa violazione della legge legate al fenomeno "tangentopoli" ha dimostrato).

In conseguenza di ciò, nel nostro ordinamento si è affermata una tendenza riformatrice che ha introdotto alcune incisive riforme:

- riforma dell'attività della Corte dei conti con un drastico ridimensionamento del controllo preventivo formale di legittimità degli atti delle amministrazioni dello Stato e, in genere, con la valorizzazione del controllo successivo e della valutazione di efficienza/efficacia dell'azione amministrativa;

- decisa riduzione dei casi di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali a opera dei comitati regionali di controllo, ormai praticamente limitati agli atti fondamentali nella vita degli enti (statuti, bilanci, regolamenti);

- introduzione, per norma di legge (esempi: DLgs 77/95 sulla contabilità degli enti locali; DLgs 29/93 di riforma del pubblico impiego; DLgs 502/92 di riforma del sistema sanitario nazionale) e per contrattazione collettiva di lavoro (nuovi contratti collettivi di lavoro) di forme innovative di controllo e di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Tali forme di controllo si sono sempre più caratterizzate come controllo interno anziché esterno soprattutto in conseguenza del graduale ingresso nel nostro ordinamento del cosiddetto "federalismo fiscale" e della valorizzazione del principio di responsabilità di amministratori e funzionari ai diversi livelli politici e tecnico-amministrativi.

Nel settore dei servizi sociali, il disegno di legge quadro sui servizi alla persona (attualmente in via di approvazione al Parlamento) pone in rilievo l'importanza delle metodologie di verifica e di valutazione nel sistema di servizi alla persona che si configurerà dopo l'entrata in vigore della legge-quadro e l'approvazione delle leggi di attuazione da parte delle Regioni e delle Province autonome.

In attesa della legge quadro, molte Regioni hanno già anticipato, con proprie leggi, le linee fondamentali della riforma nazionale, prevedendo in particolare forme e procedure per la programmazione sociale locale (si veda la scheda nell'approfondimento norme della fase indirizzi e priorità relativa ai concetti di pianificazione, programmazione e progettazione nella normativa regionale). In queste leggi regionali sono costantemente presenti contenuti che, in vario modo, introducono strumenti di controllo, verifica e valutazione nel circuito pianificazione-programmazione.

Deve essere inoltre evidenziata per quanto concerne i piani territoriali previsti dalla legge 285/97, la stretta correlazione fra l'esigenza dell'inserimento di strumenti di verifica e controllo sin dalla stesura dei piani e dei progetti e la necessità di rendere effettivo il controllo che il collegio di vigilanza, previsto dall'articolo 27 della legge 142/90, deve svolgere sull'esecuzione dell'accordo di programma. Tale articolo stabilisce che:

«la vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della Regione o dal presidente della Provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella Regione o dal prefetto nella Provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.»

La possibilità per il collegio di svolgere efficacemente il proprio ruolo è condizionata:

- dall'esistenza di un ufficio di piano permanente, convenzionalmente istituito dagli enti aderenti all'accordo, che supporti tecnicamente l'attività del collegio di vigilanza;
- dalla definizione esplicita, puntuale e mirata, in sede di accordo di programma, delle modalità di funzionamento e dei poteri del collegio che devono essere agili, ma anche incisivi;
- dalla predisposizione di un accordo di programma che preveda l'attività di monitoraggio, verifica e valutazione sia nell'impianto generale sia nei progetti che in esso si integrano;
- dalla messa a disposizione dell'ufficio di piano di strumenti tecnici di *project management* senza il cui impiego il monitoraggio della realizzazione del piano e dei relativi progetti diverrebbe certamente di difficile attuazione (probabilmente impossibile, data la quantità e l'interrelazione fra i vari progetti);
- dall'adeguata formazione dei funzionari e degli operatori coinvolti, con particolare riferimento ai componenti l'ufficio di piano.

# Metodi e Tecniche

## 1. La valutazione: principi metodologici

Per condurre una valutazione efficace non esiste una ricetta unica. Ciascun progetto, iniziativa, programma, può essere valutato da diversi punti di vista e in riferimento a differenti obiettivi, al livello di valutazione nel quale ci si colloca e alle diverse fasi temporali. Esistono però alcune linee guida, o principi ispiratori, che devono essere tenuti presenti se si vuole che le attività di valutazione, in qualunque modo vengano svolte, siano efficaci, cioè effettivamente utili e utilizzabili.

Innanzitutto, la valutazione deve essere guidata da un piano, o disegno di valutazione, che deve essere costruito assieme al progetto, costituirne parte integrante e accompagnarlo per tutta la sua durata. Se, infatti, il fine ultimo delle attività di valutazione è quello di ottenere un *feedback* per migliorare, riorientare o modificare le attività in corso, in una logica di apprendimento continuo, allora è necessario dotarsi sin dall'inizio di strumenti in grado di accompagnare e sostenere questo processo di riflessione e comprensione. Detto con una metafora, si può pensare alla valutazione come a una "bussola", di cui dotarsi prima di intraprendere il cammino per essere sicuri che durante il percorso sia sempre possibile orientarsi, capire dove ci si trovi, verificare la rotta, decidere di cambiarla.

La seconda linea guida, apparentemente ovvia, è che valutare non significa unicamente misurare. Troppo spesso, infatti, la preoccupazione principale in chi intraprende un'attività di valutazione è quella di raccogliere dati, talvolta in una logica autoreferenziale o di semplice rendiconto.

Se, come già detto, la valutazione costituisce una risorsa per prendere decisioni, allora ciò che è veramente importante sono le interpretazioni, i giudizi, le riflessioni che si compiono sui dati. Per questo motivo, quando si intraprende un percorso di valutazione, l'attenzione principale deve essere rivolta verso cosa effettivamente serve sapere per poter prendere decisioni: dunque, ancora una volta, al progetto e a i suoi obiettivi.

Il terzo principio, infine, riguarda il fatto che, sin dall'inizio, dovrebbero essere coinvolti nel disegno e nella gestione della valutazione il maggior numero di attori. Infatti, ogni progetto, a ciascun

livello organizzativo, interessa e influenza in maniera maggiore o minore i gestori, gli operatori, i destinatari, le altre agenzie sul territorio, gli amministratori e così via: sono questi, peraltro, gli attori che, secondo il dettato della legge, sono chiamati a partecipare direttamente alla progettazione. Ciascuno di essi ha, nei confronti del progetto, delle aspettative e degli obiettivi specifici. Per questo è importante considerare i diversi punti di vista e i differenti obiettivi nella costruzione del disegno di valutazione, perché ciò aiuta a tenere presente la complessità e i molteplici livelli di interesse e di lettura legati al progetto e a evitare il rischio di interpretazioni parziali o corrispondenti unicamente alle aspettative degli attori che detengono maggior potere all'interno della rete. La valutazione deve perciò essere il più possibile partecipata e quanto più lo è, tanto più è efficace e completa nell'aumentare la comprensione e la conoscenza reciproca e nel restituire il senso di ciò che si sta facendo.

## 2. Le tappe: valutazione ex ante, di processo, di risultato

Il percorso di valutazione deve accompagnare e sostenere i progetti durante tutto il loro ciclo vitale, dalla fase di ideazione (valutazione *ex ante*), a quella di attuazione (valutazione *in itinere*), a quella finale, e di eventuale riprogettazione (valutazione *ex post* o di risultato).

La tabella 1 riassume le motivazioni e gli obiettivi principali della valutazione durante le diverse fasi della progettazione. Tali obiettivi generali possono poi essere articolati e maggiormente contestualizzati in base al livello di attuazione della legge 285/97 (di singola iniziativa, di ambito territoriale, di politica regionale). Ciò che interessa sottolineare nella tabella è come i contenuti delle diverse caselle non siano in realtà indipendenti tra loro, bensì costituiscano parti di un unico processo di riflessione e apprendimento. Ad esempio, i dati raccolti per la valutazione di processo rappresentano un'importante base informativa per una valutazione finale di impatto, così come le valutazioni a livello di singolo progetto o iniziativa alimentano la riflessione e la base conoscitiva per una valutazione più ampia a livello di piano territoriale e di politica regionale.

Tabella 1. Le tappe di un percorso di valutazione dei progetti ex legge 285/97

### Obiettivi e motivazioni della valutazione

#### Valutazione *ex ante*

- Valutazione del contesto
- Valutazione della domanda
- Redazione del progetto di intervento/piano territoriale
- Eventuale selezione fra progetti/identificazione criteri per ripartizione dei fondi
- Costruzione di un disegno generale di valutazione

#### Valutazione *in itinere*

- Monitoraggio sullo stato di avanzamento del progetto/piano/politica (grado di conseguimento degli obiettivi/raggiungimento del *target*/utilizzo delle risorse)
- Identificazione dei fattori organizzativi o di contesto che inibiscono/facilitano la realizzazione del progetto/piano/politica
- Identificazione delle modifiche rispetto al progetto iniziale
- Analisi dei punti di forza e di debolezza del progetto/piano
- Raccolta dei primi *feedback* dai destinatari e dagli operatori
- Prime verifiche dei risultati ottenuti

#### Valutazione *ex post*

- Valutazione e verifica dei risultati del progetto/piano/politica
- Valutazione e verifica dell'impatto sulla popolazione *target/territorio/politiche*
- Valutazione e verifica dei risultati inattesi
- Valutazione della riproducibilità/generalizzazione
- Valutazione della capacità generativa



### 3. Suggerimenti

Date queste precisazioni di carattere generale, ne conseguono alcuni suggerimenti operativi su come costruire un piano di valutazione.

#### 3.1 Costruire le domande

La prima e principale attività da svolgere nella costruzione di un disegno di valutazione è quella di identificare le domande, o gli obiettivi, della valutazione. Si tratta cioè di stabilire a quali interrogativi la valutazione debba rispondere ovvero quali siano le cose importanti da sapere per avere dei *feedback* utili.

È un'attività spesso complessa perché, fra le numerose informazioni che è possibile ricavare da un piano o da un progetto (soprattutto nel caso di piani o progetti complessi e multiscopo, come quelli

di cui si sta parlando), occorre selezionare quelle che sono effettivamente utili per riflettere su ciò che si sta facendo e per prendere le decisioni conseguenti.

Le domande e gli obiettivi della valutazione cambiano secondo il tipo di valutazione che si intende condurre e a seconda che il centro dell'attenzione sia sul processo di attuazione o sugli esiti e gli impatti conseguiti in termini di risultato.

La tabella 2 propone alcune possibili domande di ordine generale a cui la valutazione può rispondere e suggerisce un programma operativo per costruirle, secondo il tipo di valutazione che si sta effettuando. Ancora una volta, è importante sottolineare come non si tratti di percorsi alternativi, quanto piuttosto di fasi di un unico disegno in cui ciascuna parte dà importanti contributi per una maggiore comprensione delle altre.

Tabella 2. - Alcune domande della valutazione

Risultati/impatti	Attuazione
<p><b>Domande</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Quali cambiamenti ha prodotto il piano o progetto sulle condizioni della popolazione <i>target</i>?</li> <li>■ Come si è modificato il problema iniziale?</li> <li>■ Quali sono le modificazioni che si sono prodotte (sia positive che negative) nel contesto economico-sociale in cui ha agito il piano?</li> <li>■ Quali sono stati gli impatti inattesi prodotti?</li> </ul>	<p><b>A) Domande</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Qual è lo stato di avanzamento del piano o progetto: quali attività sono partite e quali no, e perché?</li> <li>■ Quali fattori di successo e quali ostacoli sono emersi nella realizzazione?</li> <li>■ Quali effetti inattesi si sono manifestati e come sono stati trattati?</li> <li>■ Come si è modificato il piano o progetto iniziale per adattarsi al contesto locale?</li> <li>■ Ci sono state modificazioni nel <i>target</i> raggiunto? Perché?</li> <li>■ Quali caratteristiche del processo di attuazione hanno facilitato o ostacolato il conseguimento degli obiettivi?</li> <li>■ Quali lezioni si possono trarre rispetto al piano o progetto iniziale?</li> </ul>
<p><b>B) Percorso per definire le domande</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Quali sono gli obiettivi del piano o progetto, ovvero qual'è il problema che si intende modificare o trattare?</li> <li>■ Per chi è un problema, ovvero qual è la popolazione <i>target</i>?</li> <li>■ Come gli interventi dovrebbero influire sul problema, ovvero qual è la relazione ipotizzata tra problema e azioni?</li> <li>■ Qual è la situazione attuale della popolazione <i>target</i>?</li> <li>■ Quali sono le caratteristiche attuali del contesto?</li> </ul>	

#### 3.2 Individuare gli indicatori

Una volta identificate le domande della valutazione, è importante trovare i modi per rispondere ossia individuare gli indicatori.

Per indicatore si intende una variabile in grado di rappresentare sinteticamente un fenomeno e riassumerne l'andamento; gli indicatori dunque servono a tradurre in elementi osservabili e misurabili le domande della valutazione.

Anche la scelta degli indicatori è un'operazione complessa, soprattutto per progetti complessi e a carattere preventivo come quelli della legge 285/97, in cui spesso i fenomeni da valutare sono difficilmente osservabili e direttamente misurabili. Soprattutto per questi motivi, spesso è utile ricorrere non a uno solo, ma a gruppi di indicatori per tentare di misurare in maniera più accurata un determinato fenomeno. Altrettanto importante è coinvolgere i diversi attori interessati dal progetto nell'individuazione degli indicatori: spesso, infatti, la definizione di come si può misurare un dato fenomeno differisce sensibilmente perché tocca aspettative, interessi ed esperienze diverse a seconda del tipo di coinvolgimento che ciascuno ha nel piano o nel progetto.

#### 3.3 Metodi e strumenti di raccolta dei dati e delle informazioni

Un ulteriore problema da affrontare nella costruzione del disegno di valutazione è quello di selezionare, fra le diverse tecniche possibili, quelle ritenute più efficaci - e meno costose - per il reperimento dei dati necessari al calcolo degli indicatori.

Gli strumenti per la raccolta dei dati possono essere quantitativi, cioè finalizzati alla raccolta di informazioni numeriche, o qualitativi, cioè deputati alla raccolta di informazioni esprimibili con parole.

I più recenti orientamenti sono unanimi nell'indicare come un *mix* fra i due tipi di strumenti sia quello che garantisce i risultati migliori dal punto di vista della qualità e della completezza delle informazioni raccolte.

La tabella 3 riassume i principali metodi utilizzabili per la raccolta dei dati, evidenziandone vantaggi e svantaggi.



## Metodi e tecniche (segue)

Tabella 3. Strumenti per la raccolta dei dati

Strumenti	A cosa servono	Vantaggi	Svantaggi
Questionari Survey Checklist	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raccogliere molte informazioni in un tempo relativamente breve</li> <li>Effettuare comparazioni fra gruppi di popolazione</li> <li>Raccogliere impressioni, opinioni, atteggiamenti su questioni definite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si possono generalizzare i risultati</li> <li>Non è invadente</li> <li>Molti esempi possono essere utilizzati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dati sommari</li> <li>Non sono possibili analisi in profondità</li> <li>È difficile che emergano aspetti inattesi o imprevisti</li> <li>Costi alti nel caso si debbano costruire campioni</li> </ul>
Interviste	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisi in profondità</li> <li>Raccolta di dati completi su esperienze e aspettative</li> <li>Aumenta la conoscenza di un fenomeno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ricchezza di informazioni</li> <li>Flessibilità</li> <li>Apertura a esiti e dati inattesi</li> <li>Sviluppo di relazioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bassa possibilità di comparazione e di generalizzazione</li> <li>Costi alti nel caso di analisi comparative</li> <li>Invadenza</li> <li>Lunghi tempi di realizzazione</li> <li>Richiede formazione complessa per gli intervistatori</li> </ul>
Osservazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raccogliere informazioni dettagliate su come funziona effettivamente un progetto con particolare attenzione agli elementi di processo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flessibilità</li> <li>Approfondimento</li> <li>Ricchezza di informazioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibili difficoltà di interpretazione</li> <li>Rischio di influenza sui comportamenti degli osservati</li> <li>Analisi costosa</li> </ul>
Focus group	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizzare in profondità una questione attraverso una discussione di gruppo guidata da un moderatore. I partecipanti al gruppo devono essere rappresentativi delle categorie degli attori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'interazione fra i membri del gruppo produce più informazioni di quelle ottenibili con interviste singole</li> <li>Analisi approfondite</li> <li>Dati approfonditi reperibili in tempi brevi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessità di un moderatore esperto</li> <li>Complessità della elaborazione e della analisi dei dati raccolti</li> </ul>
Analisi di dati già esistenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisi secondarie di dati già disponibili (dati statistici, registri di presenze, verbali di riunioni, diari di attività ecc.)</li> <li>Per avere informazioni generali su come funziona un progetto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strumento non invadente</li> <li>Memoria storica</li> <li>Nessun costo di rilevazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bassa flessibilità: i dati ottenibili sono limitati a quelli già esistenti, organizzati secondo criteri già prefissati</li> <li>Le informazioni possono essere non complete</li> <li>Può essere difficile reperire o accedere ai database</li> </ul>

### 3.4 Costruire un programma di lavoro

L'ultima fase della costruzione di un disegno di valutazione riguarda l'identificazione dei momenti in cui effettuare la rilevazione dei dati, l'individuazione delle persone responsabili di tali operazioni, la definizione delle modalità e degli interlocutori ai quali presentare la restituzione dei risultati e la quantificazione delle risorse da destinare alle attività di valutazione.

Tutte le informazioni e le decisioni prese riguardo tali attività

costituiranno in questo modo un disegno di valutazione che potrà guidare e orientare le diverse operazioni.

Ancora una volta è bene sottolineare come la costruzione del disegno di valutazione debba essere contestuale all'ideazione e alla costruzione dei piani e dei progetti ed esserne parte costitutiva. Soltanto in questo modo, infatti, la valutazione potrà risultare effettivamente utile per orientare e migliorare il processo di realizzazione dei piani e dei progetti.

# Dal primo triennio

## 1. Gli obiettivi

Una delle scommesse del nuovo triennio è la connessione tra progettazione e valutazione. Un nodo problematico negli interventi sociali, riscontrato anche nel primo triennio, è la scarsa conoscenza dei bisogni che porta a una progettazione generica. Finora le situazioni più frequenti riguardano l'assenza di un sistema di valutazione, una valutazione generica e un mero controllo amministrativo.

La costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione ha un duplice obiettivo: da un lato migliorare *in itinere* la rispondenza degli interventi alle esigenze della comunità, dall'altra acquisire un patrimonio di conoscenze utilizzabile in modo più ampio per la progettazione di nuovi interventi. Un sistema di valutazione di ciò che è accaduto (e sta accadendo) nel primo triennio, di come si siano strutturate e gestiti i processi di pianificazione e progettazione e dei risultati ottenuti, può comportare una progressiva trasformazione dell'organizzazione amministrativo-burocratica in cui, spesso, si procede al nuovo senza aver ancora finito di avviare i precedenti interventi.

L'obiettivo specifico della valutazione è conoscere l'impatto che il piano o il progetto hanno avuto sul territorio, quali cambiamenti si siano verificati nelle diverse istituzioni, nella comunità territoriale, tra i minori, tra le famiglie. Un sistema di valutazione offre, attraverso il confronto tra il punto di partenza e la situazione finale, l'opportunità di apprendere competenze per elaborare progetti efficaci ed efficienti.

L'obiettivo specifico del monitoraggio è l'esplorazione del problema, del contesto organizzativo, dei cambiamenti in corso d'opera.

Nel processo di piano significa comprendere se sia necessario rivedere totalmente o in parte la propria strategia; dare legittimità e visibilità ai soggetti coinvolti; aumentare le conoscenze; controllare i tempi e le funzioni.

Nel percorso del progetto significa mettere a fuoco la congruenza delle azioni con le caratteristiche specifiche dell'ambito relazionale, organizzativo e sociale; comprendere cosa stia cambiando e in quale direzione; individuare i punti di forza e di debolezza; ricalibrare gli interventi.

## 2. Definizione dei soggetti e dei ruoli

Il processo di monitoraggio e valutazione interessa i diversi attori in ogni fase del percorso di piano e/o di progetto: i soggetti più adatti a verificare il processo sono coloro che hanno condiviso la prefigurazione e la realizzazione del percorso.

Già in fase di progettazione si può individuare chi parteciperà al monitoraggio e alla valutazione e gli strumenti da costruire e utilizzare. Per tutti, però, va prevista e realizzata una restituzione dei risultati.

Nella valutazione di piano sono coinvolti sia gli amministratori che i referenti del gruppo tecnico interistituzionale, mentre nella valutazione di progetto sono coinvolti il committente, gli operatori che realizzano le azioni, i *partners*, i destinatari degli interventi.

Un elemento critico è rappresentato dall'autoreferenzialità o dal controllo esterno; una soluzione è data dal coinvolgimento di più attori e anche di un consulente esperto, esterno alle attività, che faciliti i processi.

## 3. L'oggetto della valutazione

Nel piano, oggetto della valutazione è la concertazione: quali canali si siano aperti dalla concertazione alla progettazione; se e quali decisioni innovative si siano sviluppate sul territorio; quali rela-

zioni si siano sviluppate tra i soggetti; come si siano sviluppati i processi decisionali e di negoziazione.

Nel progetto, oggetto della valutazione è il cambiamento innesco considerato da diversi punti di vista: dai bambini e dalle famiglie, dalla comunità territoriale, dagli operatori, dal committente.

Nella fase progettuale si definisce cosa ci si aspetti che cambi (persone direttamente coinvolte, contesto, comunità) e rispetto a cosa (competenze, relazioni, opportunità).

Nella fase valutativa si esaminano azioni realizzate rispetto ad azioni previste; risultati raggiunti rispetto a risultati attesi; soggetti effettivamente raggiunti; risorse utilizzate; eventi inattesi che hanno portato a una ridefinizione degli interventi.

Un altro oggetto di valutazione è il processo di lavoro: l'organizzazione, il sistema di produzione, l'uso delle risorse, i processi decisionali e così via.

## 4. La definizione dei criteri, degli indicatori e degli strumenti

Rispetto al lavoro di piano, i criteri di valutazione possono riguardare: la rispondenza agli obiettivi individuati dalla Regione; il coinvolgimento dei soggetti nella concertazione; l'integrazione tra le agenzie istituzionali e del terzo settore; la capacità di innovazione delle azioni; la regia degli interventi.

Gli indicatori possono riguardare il grado di assunzione di responsabilità dei diversi soggetti, la partecipazione, le risorse economiche e strumentali investite, la capillarità degli interventi, l'organizzazione e così via.

Rispetto ai progetti, i criteri di valutazione possono riguardare la rispondenza dei risultati agli obiettivi del piano; l'organizzazione; le metodologie; i costi.

Gli indicatori possono riguardare la coerenza tra oggetto di lavoro e risultati attesi; azioni previste e piano economico; destinatari, azioni e operatori; tempi e azioni; e anche, rispetto alle persone, il sapere, le relazioni, la partecipazione ecc.

Gli strumenti per la valutazione sono molteplici, di tipo quantitativo (schede, registri, tessere ecc.) e qualitativo (diario di bordo, questionari, colloqui/interviste, incontri, relazioni). Di particolare utilità è la costruzione di un sistema informativo integrato.

L'uso degli strumenti deve essere caratterizzato dalla costanza e dalla periodicità per permettere di confrontare "diverse fotografie". La documentazione prodotta può essere codificata o grezza: la valutazione serve proprio a renderla visibile e a far emergere risultati trasparenti e utilizzabili.

## 5. Il piano delle attività

La costruzione del sistema di valutazione implica la definizione di un piano di attività che accompagni il percorso con una scansione temporale.

Il primo passo è definire il gruppo coinvolto nella valutazione e che individua le domande, le proprie difficoltà e i propri bisogni, sceglie metodi e strumenti adeguati, definisce i tempi.

La definizione dell'oggetto della valutazione, l'individuazione dei criteri e degli indicatori coinvolgono tutti i soggetti che partecipano al percorso.

La costruzione e l'utilizzo degli strumenti può coinvolgere un gruppo più ristretto, individuato in modo condiviso; il gruppo allargato si ritrova nel confronto periodico; la presenza di un consulente



## Dal primo triennio (segue)

esterno funge da facilitatore dei processi e da garante di competenza e obiettività.

La realizzazione della valutazione ha tre ampie scansioni temporali:

- nella fase iniziale si collega alla formulazione del progetto esecutivo, alla descrizione degli obiettivi specifici e degli indicatori, alle modifiche correlate a eventuali cambiamenti intervenuti;
- durante il percorso si svolge con scansioni diverse a seconda della durata temporale del percorso e del tipo di intervento;
- al termine e/o a distanza si svolge con più momenti che permettono di considerare i diversi livelli del percorso.

La valutazione non è un modo per acquisire certezze, ma aiuta a navigare nell'incertezza del lavoro sociale.

# Bibliografia

- **Ariès P.**, *Padri e figli nell'Europa medievale e moderna*, Bari, Laterza, 1981.
- **Azzone G. e Dente B.** (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Etas, 1999.
- **Bertin G.** (a cura di), *Valutazione e sapere sociologico. Metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, Milano, Franco Angeli, 1995.
- **Bezzi C.**, *Glossario della ricerca sociale e valutativa*, in «Rassegna italiana di valutazione», n. 11, luglio-settembre 1998, rivista consultabile sul sito Internet: <http://www.valutazione.it>
- **Brunod M.**, *Valutazione e monitoraggio*, in «Volinforma», marzo 1999, n. 5, p. 11-14.
- **Burt M.R.**, *Why should we invest in adolescents?*, New York, The Urban Institute, 1998.
- **Carta delle città educative di Barcellona**, 1991.
- **Castegnaro C. et al.**, *La costruzione degli standard di qualità dei servizi sociali*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 21-22 (dicembre 1999), p. 21-27.
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Diritto di crescere e disagio. Rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia*, Roma, giugno 1996, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.
- Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti dalla legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998.
- Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997.
- **CNCA**, *La qualità prende servizio. Costruzione di un sistema di valutazione della qualità nei servizi alla persona*, a cura di Fulvio De Cicco, di prossima pubblicazione presso Comunità edizione, Capodarco di Fermo.
- *Costruire la Carta dei servizi sociali*, numero speciale di «Prospettive Sociali e Sanitarie», A. 29, n. 21/22 (dicembre 1999).
- **D'Angella F.**, *Per un approccio dialogico alla valutazione*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 11 (novembre 1999), p. 43-56.
- **De Ambrogio U.**, *L'accreditamento professionale come metodo di autovalutazione di un servizio sociale comunale*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 9 (maggio 1999), p. 8-11.
- L'analisi della qualità percepita nei servizi sociali*, in «Prospettive sociali e sanitarie», A. 29, n. 21-22 (dicembre 1999), p. 16-20.
- L'approccio umanistico partecipativo*, in *La valutazione di qualità nei servizi sanitari*, a cura di Ranci Ortigosa E., Milano, Franco Angeli, 2000.
- La rilevazione della qualità percepita*, in *La valutazione di qualità nei servizi sanitari*, a cura di Ranci Ortigosa E., Milano, Franco Angeli, 2000.
- **De Ambrogio U. e Setti Bassanini M.C.**, *Tutela dei cittadini e qualità dei servizi*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- **Di Stefano A. e Pacchi C.**, *Famiglia e salute. Temi, problemi, metodi, strumenti per la valutazione dell'assistenza materno-infantile*, Roma, Aldo Primerano Editrice Tipografica, 1992.
- **European Commission**, *Means. Multi-language Evaluation Glossary*, European Commission, C3E (draft), 1995.
- **Gori E. e Vittadini G.**, *La valutazione dell'efficienza ed efficacia dei servizi alla persona. Impostazioni e metodi in Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Enrico Gori e Giorgio Vittadini, Milano, Etas, 1999, p. 121-241.
- **Guala C.**, *I sentieri della ricerca sociale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1991.
- **Hart R.**, *Children's participation: from tokenism to citizenship*, Firenze, Unicef, International Child Development Center (ICDC), 1992.
- **Hart R. et al.**, *Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, con i contributi di Maria Fernanda Espinosa, Selim Iltus, Raymond Lorenzo, Londra, Unicef, Earthscan Publications Limited, 1997.
- **IRED (Innovations et reseaux pour le développement)**, *People's empowerment. Grassroots experiences in Africa, Asia and Latin America*, Roma, 1997.
- **Italia**, *I diritti attuati. Rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, [2000].
- Legge 27 maggio 1991, n. 176, Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 11 giugno 1991, n. 135, S.O.
- Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, [1998], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, [2001], consultabile sul sito Internet: <http://www.minori.it/archivi/temi/index.htm>
- **Italia. Dipartimento per gli affari sociali**, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1999.
- **Italia. Ministero per la solidarietà sociale, Gruppo Qualità Sociale**, *Regole per la qualità dei servizi sociali*, in «Impresa sociale», n. 42 (nov./dic. 1998), p. 83-90.
- **Leone L. e Prezza M.**, *Costruire e valutare i progetti nel sociale. Manuale operativo per chi lavora su progetti in campo sanitario, sociale, educativo e culturale*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- **Lipari D.**, *Progettazione e valutazione nei processi formativi*, Roma, Edizioni Lavoro, 1995.





## Bibliografia (segue)

- **Lombardia. Direzione generale interventi sociali**, *Valutare la prevenzione. Percorsi di valutazione degli interventi di prevenzione del disagio adolescenziale e giovanile, anno 1999*, a cura di Ugo De Ambrogio, Milano, Regione Lombardia, 1998.
- **Lo Schiavo L. e Lucchi R.**, *I cittadini e la soddisfazione per i servizi pubblici*, in «Micro e macro marketing», 1996, p. 155-172.
- **Masoni V., M&V**, *Monitoraggio & Valutazione dei progetti nelle organizzazioni pubbliche e private*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- **Mohr L.B.**, *Impact analysis for program evaluation*, London, Sage Publications, 1995.
- **Muraskin L.D.**, *Understanding evaluation: the way to better prevention programs*, U.S. Department of Education, 1993.
- **Neresini F.** (a cura di), *La valutazione di un progetto*, sussidio n. 3 al Progetto Adolescenti, Ministero dell'Interno, 1992.
- **Olivetti Manoukian F.**, *Produrre servizi*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- **Orsenigo A.**, *Per una critica della qualità nel lavoro sociale*, in «Animazione sociale», A. 29, n. 10 (ott. 1999), p. 16-24.
- **Quaglino G.P.**, *Scritti di formazione 1978 - 1998*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- **Scaratti G. et al.**, *La qualità della/nella impresa sociale: attraverso la certificazione, oltre la certificazione*, in «Impresa sociale», novembre/dicembre 1998, n. 42, p. 30 - 43.
- **Taylor-Powell et al.**, *Planning a program evaluation*, University of Wisconsin-Extension, 1996.
- **Torino**, *Missione Alphaville. La valutazione dei progetti di prevenzione*, supplemento n. 1 al n. 6 di «Informagiovani», II semestre 1996, Città di Torino.
- **Unicef**, *Implementation handbook for the convention on the rights of the child*, Ginevra, Atar SA, 1998.
- *User-friendly handbook for mixed method evaluations*, National Science Foundation, Directorate for Education and Human Resources, Division of Research, Evaluation and Communication, 1997.
- **Zajczyk F.**, *Il mondo degli indicatori sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997.

# Esperienze (da Regioni, ambiti, città)

## 1. VivaVoce: torre di Babele

*Chi parla: un rappresentante di ambito*

Da poco più di un anno ho iniziato a lavorare per questa avventura affascinante chiamata 285. Occupandomi di coordinamento e di monitoraggio del piano territoriale di un ambito molto vasto, ho goduto di un punto di osservazione molto privilegiato per assimilare alcune lezioni sulle quali i testi scientifici insistono spesso, ma che raramente vengono tradotte in scelte operative. Di queste lezioni apprese dall'esperienza, ne tratterò molto schematicamente cinque che trattano del monitoraggio e della valutazione.

### 1.1 Monitoraggio e valutazione: cosa significano

Non sempre vi è chiarezza sul significato di questi termini, anzi, non di rado si tende a sovrapporli utilizzandoli indistintamente come sinonimi o quasi, oppure si corre il rischio di usarli senza sapere bene a cosa ci si riferisca. Non è il caso di soffermarsi ora sulle definizioni (che già sono state ampiamente introdotte nel presente manuale) perché quello che mi preme ribadire è la necessità di disporre di un vocabolario comune, magari costruendolo insieme. Per loro natura, le parole possono avere sfaccettature diverse nel significato, pertanto l'accordo che indichiamo diventa tanto più necessario per costruire insieme o comunicare gli uni con gli altri quando si lavora alla stessa materia da posizioni e con ruoli diversi (Regione, Comune, università, scuola, cooperativa sociale).

### 1.2 Condividere il "cosa, come e perché"

Il problema trascende la questione del comprendere i termini utilizzati. All'inizio della mia esperienza c'è stata molta resistenza degli enti attuatori ad accettare il sistema di monitoraggio organizzato dall'amministrazione pubblica: si avvertiva che era calato dall'alto e veniva associato a una forma di controllo di tipo sanzionatorio. Le cose sono migliorate in seguito, quando si è affermata la prassi delle "responsabilità condivise" in base alla quale i processi di monitoraggio e di valutazione servono a cercare insieme le strade per far funzionare i progetti e i piani. Il "cosa, come e perché" monitorare e valutare deve essere condiviso tra chi raccoglie, elabora e utilizza le informazioni e chi, invece, le deve generare e fornire. Tale intesa è fondamentale poiché se gli enti attuatori hanno chiari gli obiettivi del monitoraggio e sono consapevoli dei benefici che ricadono sia sul singolo che sull'insieme dei progetti, non si limiteranno più a compilare evasivamente schede e questionari per assolvere un obbligo burocratico, ma produrranno vera e propria informazione, per sé e per gli altri, oltre a essere più disponibili ad assumersi responsabilità adeguate a sostenere gli interventi.

### 1.3 Interessi diversi e possibili accordi

All'interno della stessa amministrazione pubblica, non tutti sono interessati a verificare e a valutare le stesse cose. Amministrativi e politici si pongono domande diverse e tendono a orientare i sistemi di monitoraggio secondo le loro esigenze. I primi, sicuramente e legittimamente, sono più attenti agli aspetti normativi, alla congruità degli atti amministrativi e osservano l'andamento dei progetti dal punto di vista dei costi; i secondi, sono invece interessati a privilegiare l'impatto dei progetti e a ottenere il gradimento della cittadinanza. Senza negare il fatto che esistano diversi piani e differenti criteri di valutazione, tutti legittimi, occorre tuttavia tentare di armonizzarli e integrarli, altrimenti si corre il rischio di interferenze e sovrapposizioni tra i monitoraggi e le valutazioni.

### 1.4 Il confronto dei dati: problemi e soluzioni

Ogni progetto dovrebbe essere concepito e disegnato per poter essere valutato. Questo significa stabilire fin dall'inizio gli strumenti di valutazione per tutti i progetti inseriti nel piano territoriale, per poter così organizzare gli elementi progettuali in maniera omogenea (obiettivi, risultati, fasi ecc.) e la raccolta dei dati. Nella mia esperienza questa unificazione di criteri è purtroppo avvenuta a progetti già avviati e quindi è stato difficile raccogliere e interpretare le informazioni a causa della differente impostazione di ciascun progetto. Non tutti, per esempio, avevano previsto indicatori per misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi e le idee divergenti sul concetto stesso di obiettivo hanno reso ulteriormente complicato equipararlo e confrontarlo nei vari progetti.

### 1.5 Le informazioni: leggerle e utilizzarle

Talvolta si costruiscono questionari e schede di rilevamento, si organizzano riunioni, si preparano interviste strutturate e semistrutturate, ma poi come si elaborano tutte le informazioni ottenute? Come costruire quadri di sintesi e, più importante ancora, come analizzare e interpretare i dati? A cosa servono i dati? Se non si riesce a dare una risposta efficace a queste ricorrenti domande, permane negli attori dei progetti una certa diffidenza nei confronti dell'utilità pratica dei monitoraggi e delle valutazioni richieste dalle amministrazioni regionali e da quelle comunali. Inoltre, il flusso delle informazioni rimane talvolta a senso unico, ossia chi invia le informazioni non riceve nulla indietro.

Non si sono infatti ancora affermate la cultura e la prassi dell'utilizzo, nel processo decisionale, dei dati raccolti e analizzati nelle fasi di monitoraggio e di valutazione: è questo un passo che si dovrà compiere nel secondo triennio di attuazione della legge 285/97. E sempre guardando avanti si sollecita una maggiore valutazione, rispetto a quanto avvenuto nella prima fase, di altre dimensioni dei piani, oltre a quelle dei singoli progetti, quali i sistemi di gestione, la permeabilità educativa dei territori, le sinergie interistituzionali.



## 2. Schede e materiali

### 2.1 Quadri sinottici

#### Quadro 1

Regioni	Ente referente del monitoraggio	Obiettivi e finalità	Livello di monitoraggio	Compartecipazioni istituzionali al monitoraggio
Abruzzo	Osservatorio regionale sul sistema dei servizi socioassistenziali, Sezione infanzia e adolescenza. Regione partner del progetto formativo su monitoraggio e valutazione con le Regioni Marche, Lazio, Toscana e Umbria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Coordinamento della raccolta ed elaborazione dei dati</li> <li>■ Verifica dei piani territoriali d'intervento</li> <li>■ Verifica del grado di attuazione dei progetti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piani territoriali d'intervento, di competenza regionale e provinciale</li> <li>■ Progetto singolo, di competenza degli enti locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regioni partners</li> <li>■ Regione</li> <li>■ Centri provinciali di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> <li>■ Enti locali</li> </ul>
Emilia-Romagna	Regione di concerto con le Province, il Comune di Bologna e il Comune di Ferrara.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Valutazione dei progetti ex legge 285/97 quale elemento cruciale per la promozione di scambi interregionali</li> <li>■ Costruzione comune della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza</li> <li>■ Valutazione ai fini della riprogettazione dei piani d'intervento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> <li>■ Progetto singolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regione</li> <li>■ Province: valutazione interventi piani territoriali ex legge 285/97</li> <li>■ Comune di Bologna e di Ferrara, d'intesa con la Regione: valutazione servizi per l'infanzia su tutto il territorio regionale</li> </ul>
Friuli Venezia Giulia	Centro regionale di documentazione e analisi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (funzionante con il supporto di consulenti).	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio, verifica e supporto agli ambiti territoriali d'intervento</li> <li>■ Creazione banca dati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> <li>■ Progetto singolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regione</li> <li>■ Province</li> </ul>
Lazio	Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza (costituito con il supporto tecnico organizzativo del consorzio di cooperative sociali CO.IN.). Regione partner del progetto formativo sul monitoraggio e la valutazione con le Regioni Abruzzo, Marche, Toscana e Umbria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio della fase di avvio degli interventi, con particolare interesse alle modalità di gestione (appalti ecc.)</li> <li>■ Monitoraggio degli interventi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> <li>■ Progetto singolo</li> <li>■ Subprogetto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regioni partners</li> <li>■ Regione</li> <li>■ Province</li> <li>■ Comuni</li> </ul>
Liguria	Osservatorio sociale regionale, Sezione infanzia e adolescenza (Amministrazione regionale e società informatica).	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio degli interventi sul territorio regionale</li> <li>■ Verifica della loro efficacia</li> <li>■ Individuazione delle misure per migliorare i servizi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regione</li> <li>■ Ambito zonale</li> </ul>
Lombardia	Regione di concerto con i Gruppi tecnici territoriali ex legge 285/97 provinciali e del Comune di Milano. Consulenza tecnica dell'Agenzia I.Re.R. Regione partner per il progetto di monitoraggio e valutazione legge 285/97 con Calabria, Piemonte e Veneto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Verifica dell'impatto della legge 285/97 sul territorio regionale</li> <li>■ Formazione degli operatori alla cultura della valutazione</li> <li>■ Individuazione di nuove tipologie di servizio per la programmazione regionale</li> <li>■ Sviluppo di una cultura condivisa sulla valutazione a livello interregionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> <li>■ Progetto singolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regioni partners</li> <li>■ Regione</li> <li>■ Ambito provinciale</li> <li>■ Comune di Milano</li> <li>■ Comuni capofila (accordo di programma)</li> </ul>

## Esperienze (segue)

Regioni	Ente referente del monitoraggio	Obiettivi e finalità	Livello di monitoraggio	Compartecipazioni istituzionali al monitoraggio
Marche	Regione attraverso il Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza istituito presso l'Agenzia Regionale Sanitaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio periodico dei piani territoriali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano territoriale</li> <li>■ Progetto esecutivo</li> <li>■ Intervento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Enti capofila degli Ambiti territoriali</li> </ul>
Piemonte	Regione mediante il Gruppo di lavoro interistituzionale per l'attuazione della legge 285/97. Regione <i>partner</i> per il progetto di monitoraggio e valutazione legge 285/97 con Lombardia, Veneto e Calabria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio costante delle attività svolte</li> <li>■ Verifica dei risultati</li> <li>■ Riprogettazione sulla base della verifica</li> <li>■ Monitoraggio da parte degli enti territoriali sugli interventi di competenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> <li>■ Progetto singolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regioni <i>partners</i></li> <li>■ Regione</li> <li>■ Province</li> </ul>
Toscana	Osservatorio sociale regionale Regione <i>partner</i> del progetto formativo sul monitoraggio e la valutazione con le Regioni Abruzzo, Marche, Lazio e Umbria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio costante dei flussi finanziari</li> <li>■ Valutazioni sul <i>progress</i> dei progetti e relativo adeguamento degli interventi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> <li>■ Progetto singolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regioni <i>partners</i></li> <li>■ Regione</li> </ul>
Umbria	Regione di concerto con i Gruppi territoriali di progetto che si avvalgono delle Province. Costituzione di un comitato tecnico di esperti nelle aree d'intervento per la valutazione dell'efficacia dei progetti che opera con il Comitato tecnico regionale ex legge 285/97. Regione <i>partner</i> del progetto formativo sul monitoraggio e la valutazione con le Regioni Toscana, Abruzzo, Marche, Lazio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio degli interventi ex legge 285/97</li> <li>■ Creazione di un sistema regionale di raccolta delle informazioni sui servizi e gli interventi per l'infanzia</li> <li>■ Precisazione del profilo di alcuni servizi innovativi</li> <li>■ Scambi interregionali sui temi del monitoraggio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> <li>■ Progetto singolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regioni <i>partners</i></li> <li>■ Regione</li> <li>■ Province</li> <li>■ Comune capofila (accordo di programma)</li> </ul>
Veneto	Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza Supporto tecnico di agenzie formative quali Fondazione Cuoia (Centro universitario di organizzazione aziendale). Regione <i>partner</i> per il progetto di monitoraggio e valutazione legge 285/97 con Calabria, Lombardia e Piemonte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio e verifica dei piani d'intervento e dei progetti</li> <li>■ Impatto della normativa sul territorio regionale</li> <li>■ Realizzazione confronti interregionali per la condivisione di percorsi metodologici, strumenti di rilevazione, indicatori di qualità, scambi di operatori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Piano d'intervento territoriale</li> <li>■ Progetto singolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Regioni <i>partners</i></li> <li>■ Regione</li> <li>■ Ambiti d'intervento territoriali</li> </ul>

## Quadro 2

Regioni	Attività	Strumentazione	Criteri di monitoraggio e valutazione	Finanziamenti	Prodotti
Abruzzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il monitoraggio sull'attuazione della legge 285/97 si inserisce nell'attività propria dell'Osservatorio regionale che prevede un impianto complessivo generale di rilevazione dei flussi informativi sull'area infanzia e adolescenza e della loro messa in rete.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Software di "gestione schede" relativo alla rilevazione di dati che concorrono alla conoscenza generale della condizione del minore sul territorio regionale</li> <li>Scheda base e periodica dei piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carattere generale, sul raggiungimento delle finalità fissate dai piani territoriali</li> <li>Tempi di attuazione dei piani</li> <li>Grado di coinvolgimento delle istituzioni</li> <li>Grado di coinvolgimento dei soggetti privati (associazioni, famiglie, cooperative)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legge 451/97</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 285/97</li> </ul>
Emilia-Romagna	<p>Per le Province:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>definizione strumenti di monitoraggio progetti legge 285/97</li> <li>valutazione qualitativa e quantitativa degli interventi</li> </ul> <p>Per il Comune di Bologna e il Comune di Ferrara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>definizione di strumenti di monitoraggio sui Centri per bambini e genitori</li> <li>raccolta ed elaborazione dei dati dei centri di tutto il territorio regionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheda di intervento</li> <li>Scheda di monitoraggio e valutazione del progetto esecutivo</li> <li>Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoraggio della programmazione</li> <li>Monitoraggio del processo</li> <li>Monitoraggio dei livelli di coordinamento</li> <li>Valutazione punti di forza e debolezza dei progetti quali integrazione interistituzionale, rapporto terzo settore, rapporto tra progettazione e attuazione, integrazione operativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondi 5% legge 285/97, articolo 2, comma 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapporti semestrali sugli interventi ex legge 285/97</li> <li>Rapporto annuale sui Centri per bambini e genitori</li> </ul>
Friuli Venezia Giulia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definizione delle schede di rilevazione</li> <li>Raccordo con gli ambiti provinciali</li> <li>Elaborazione dei dati raccolti</li> <li>Determinazione delle linee di programmazione regionali, triennio 2000/2002, legge 285/97, sulla base dei nuovi inputs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheda base e scheda periodica per monitoraggio dei progetti</li> <li>Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoraggio impianto progettuale</li> <li>Monitoraggio stato di avanzamento</li> <li>Monitoraggio livelli di partecipazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legge 451/97</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborato dei dati a cura degli ambiti provinciali</li> <li>Relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 285/97</li> <li>Costruzione banca dati</li> </ul>
Lazio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il monitoraggio sull'attuazione della legge 285/97 si inserisce nell'attività propria dell'Osservatorio regionale e pone particolare attenzione al raccordo permanente con le Province, i Comuni e i diversi soggetti interessati mediante una metodologia di lavoro fortemente integrata</li> <li>Predisposizione schede di monitoraggio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheda di monitoraggio</li> <li>Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Letture del rapporto tra domanda e offerta dei servizi</li> <li>Valutazione degli interventi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legge 451/97</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 285/97</li> </ul>
Liguria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il monitoraggio sull'attuazione della legge 285/97 si inserisce nell'attività propria dell'Osservatorio regionale che prevede un impianto complessivo relativo a:</li> <li>studio della documentazione esistente a livello nazionale, regionale e locale</li> <li>definizione della modulistica per la raccolta dei dati concordata a livello zonale</li> <li>formazione degli operatori zonali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> <li>Relativa all'Osservatorio:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>schede di rilevazione</li> <li>informazione sulla rete dei servizi</li> </ul> </li> <li>supporto informatico per la gestione dei dati e relativo prontuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza</li> <li>Risorse finanziarie nel settore e loro destinazione per aree</li> <li>Mappe dei servizi territoriali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legge 451/97</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informazioni sull'area, da integrarsi con l'Ufficio regionale di statistica, con la ricerca su "Il Penale minorile" dell'Università di Genova e su "La prima infanzia" del Comune di Genova</li> <li>Aggiornamento dati sui progetti ex legge 285/97</li> </ul>

Regioni	Attività	Strumentazione	Criteri di monitoraggio e valutazione	Finanziamenti	Prodotti
Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Confronto interregionale sul percorso metodologico e sugli strumenti di rilevazione</li> <li>■ Definizione di schede di monitoraggio dei progetti e dei piani d'intervento</li> <li>■ Predisposizione di un software gestionale dedicato al monitoraggio</li> <li>■ Formazione dei referenti degli ambiti territoriali e dei Comuni capofila per l'uso del software</li> <li>■ Avvio di gruppi tematici composti da operatori di progetti e referenti di ambito, condotti da esperti per l'individuazione di nuove tipologie di servizio e di criteri di valutazione</li> <li>■ Seminari interregionali per la diffusione della cultura della valutazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Scheda di attuazione e di monitoraggio periodico dei progetti</li> <li>■ Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> <li>■ Scheda aggiuntiva sui piani d'intervento</li> <li>■ Scheda di autocertificazione per rendiconto economico dell'ente capofila</li> <li>■ Indicatori di qualità per interventi riguardanti le aree tematiche</li> <li>■ Software gestionale per elaborazione dati a livello di ente capofila, ambito provinciale e del Comune di Milano, regionale e relativo prontuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio impianto progettuale</li> <li>■ Monitoraggio stato di avanzamento</li> <li>■ Monitoraggio livelli di partecipazione</li> <li>■ Valutazione punti di forza e debolezza dei progetti</li> <li>■ Valutazione raggiungimento obiettivi dei piani territoriali</li> </ul>	<p>Fondi 5% legge 285/97, articolo 2, comma 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 285/97</li> <li>■ Costruzione banca dati</li> <li>■ Definizione del metodo di valutazione</li> <li>■ Indicazioni per la programmazione regionale</li> </ul>
Marche	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elaborazione di schede di monitoraggio e di griglie di verifica</li> <li>■ Incontri periodici con i referenti di ambito territoriale</li> <li>■ Confronto con i referenti di ambito territoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Invio delle schede di monitoraggio</li> <li>■ Raccolta ed elaborazione dei dati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Analisi delle diverse dimensioni di piani, progetti e interventi</li> </ul>	<p>Legge 451/97</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Opuscolo stampato</li> <li>■ Report interni</li> <li>■ Relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 285/97</li> </ul>
Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Definizione schede di monitoraggio</li> <li>■ Elaborazione dei dati</li> <li>■ Classificazione dei progetti</li> <li>■ Restituzione dei dati alle Province e agli enti titolari dei progetti</li> <li>■ Raccordo tra Regione e Province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Scheda di rilevazione dello stato di attuazione dei progetti finanziati</li> <li>■ Scheda di rilevazione dei progetti non ancora avviati</li> <li>■ Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Monitoraggio impianto progettuale</li> <li>■ Monitoraggio stato di avanzamento</li> <li>■ Monitoraggio livelli di partecipazione</li> <li>■ Evidenza degli elementi critici</li> </ul>	<p>Fondi 5% Legge 285/97 articolo 2, comma 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 285/97</li> <li>■ In prospettiva: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Creazione di un sistema di database integrati</li> <li>■ creazione di un software dedicato al monitoraggio</li> <li>■ diffusione periodica dei risultati del monitoraggio</li> <li>■ diffusione su Internet della banca dati regionale</li> </ul> </li> </ul>
Toscana	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Analisi delle relazioni redatte dalle zone e relative ai dati consuntivi per tipo di utenza</li> <li>■ Raccolta, coordinamento e organizzazione di dati relativi agli indicatori finanziari di realizzazione</li> <li>■ Valutazione degli aspetti qualitativi dell'attuazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Schede di monitoraggio periodico</li> <li>■ Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Indicatori finanziari di realizzazione</li> <li>■ Aspetti qualitativi dell'attuazione: socio-economici, operativi, procedurali</li> <li>■ Valutazione ex post sugli effetti misurabili prodotti dall'applicazione della legge</li> </ul>		

Regioni Attività	Strumentazione	Criteri di monitoraggio e valutazione	Finanziamenti	Prodotti
<b>Umbria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supporto regionale mediante un programma di ricerca-formazione sul monitoraggio rivolto ai gruppi territoriali e ai coordinatori dei progetti</li> <li>Individuazione degli indicatori di qualità per la tipologia di servizi identificata</li> <li>Predisposizione degli strumenti di rilevazione</li> <li>Supervisione a livello regionale della sperimentazione di valutazione</li> <li>Collaborazioni e iniziative interregionali</li> <li>Confronto tra responsabili regionali ed esperti per la predisposizione degli strumenti</li> <li>Convegno interregionale</li> <li>Riserva di posti nei seminari formativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schede di rilevazione e strumenti di analisi relativi a specifica tipologia innovativa di servizi per l'infanzia presenti nei piani territoriali.</li> <li>Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondi 5% legge 285/97, articolo 2, comma 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relazione annuale di verifica del Gruppo di progetto territoriale</li> <li>Mappa sullo stato dei servizi per l'infanzia</li> <li>Creazione di poli locali d'analisi e sviluppo dei servizi</li> <li>Costituzione del primo nucleo del Centro per l'infanzia e l'età evolutiva, in fase di realizzazione</li> </ul>
<b>Veneto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizzazione di incontri di confronto con le regioni affiancate</li> <li>Selezione dati/indicatori rilevati a partire dall'esistente</li> <li>Elaborazione di strumenti e metodi per la raccolta delle informazioni</li> <li>Avvio gruppi di lavoro con operatori degli ambiti territoriali</li> <li>Elaborazione relazioni finali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schede e protocolli per il monitoraggio dei progetti e dei piani</li> <li>Scheda base e periodica piani d'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relazione sullo stato di attuazione degli interventi e sul rapporto qualità/efficacia</li> <li>Costituzione di una banca dati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione dei processi attuati:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>ambito amministrativo</li> <li>ambito tecnico</li> <li>ambito d'area</li> </ul> </li> <li>Elementi critici emersi</li> </ul>

# Taglio basso (ad altezza di bambino)

## 1. **Abc: valutare pensando ai diritti**

La valutazione, il monitoraggio e la verifica possono essere processi legati alla sola articolazione del singolo progetto e/o della singola iniziativa. Se l'attenzione è posta solo a "chiudere il cerchio" del processo formale, dagli obiettivi iniziali alla verifica finale, senza entrare nel merito delle questioni relative all'infanzia e all'adolescenza, allora niente differenza le azioni rivolte a bambini e ragazzi dalla costruzione di un'autostrada.

Si propongono alcuni strumenti che possono essere utili per i processi di valutazione, verifica e anche per il monitoraggio *in itinere*.

- In primo luogo è la stessa *Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo* che fornisce una serie di punti in base ai quali seguire e valutare l'andamento delle varie azioni.
- In secondo luogo, e collegato alla Convenzione, si può utilizzare la *checklist* (lista di controllo) riportata nel volume *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* dell'Unicef e reperibile su ordinazione presso la sede di Ginevra. In tale manuale sono riportate le domande di controllo per ciascun articolo della Convenzione, in modo da fornire la possibilità di comprendere su quali aree, nella data situazione che si sta prendendo in considerazione, sia necessario investire di più.
- In terzo luogo, si può utilizzare la già citata scala della partecipazione di Roger Hart, per quel che concerne l'analisi dei gradi di partecipazione e di interazione fra i destinatari delle azioni: bambini, ragazzi, famiglie e gestori.
- In quarto luogo si propone, specie per quelle azioni che tendono a migliorare la qualità generale delle città, grandi e piccole, la *Carta internazionale delle città educative di Barcellona* (1991) che fornisce in venti punti sia indicazioni operative che finalità di riferimento.

## 2. **Le trappole: qualità e quantità**

I processi di monitoraggio *in itinere*, di verifica dei risultati e di valutazione dei progetti/processi costituiscono un argomento complicato. Questi passaggi, proprio per la loro importanza, vanno ben definiti all'interno del processo di attuazione della legge e vanno previsti tempi e risorse adeguate, sia in termini di "sapere" che in termini di risorse umane.

La trappola più pericolosa è in realtà il timore, ancora diffuso, che tali pratiche suscitano. Essere verificati, valutati e posti sotto monitoraggio non sono ancora considerate azioni che si possono svolgere con serenità. La responsabilità di questo fatto può essere imputabile a vari fattori. Da una parte, la mancata condivisione iniziale delle "regole del gioco", dei linguaggi, delle culture fra i vari soggetti comporta talvolta la non conoscenza dei criteri con i quali queste tre azioni si svolgono: è necessario quindi condividere e comunicare con chiarezza tali criteri. Dall'altra, si riscontra spesso un atteggiamento secondo il quale l'errore, il fallimento, parziale o totale, viene considerato come una prova di Tantalò, una sorta di cartina al tornasole determinante ai fini della possibilità di ripetere ancora quel tipo di iniziativa: questa osservazione vale sia per le istituzioni che per i gestori, generalmente del terzo settore. L'errore non è considerato istruttivo, ma distruttivo.

Per entrambi questi motivi, ma se ne potrebbero trovare altri, è utile riferirsi al ricordo che ciascuno ha delle "verifiche" nel proprio percorso di crescita e formazione scolastica, personale e professio-

nale, e di come tutti gli adulti concordassero, teoricamente, sul fatto che educare significa anche far rilevare gli errori, considerandoli occasioni di crescita.

## 3. **Piccoli passi: sentiamo anche i bambini e i ragazzi**

Nei processi di verifica, monitoraggio e valutazione si suggerisce di sentire anche la voce dei diretti destinatari delle iniziative. Gli strumenti non mancano e di seguito ne vengono elencati alcuni che ciascuno può integrare:

- prevedere forme di verifica per ciascuna delle iniziative più a contatto diretto con i destinatari: dagli incontri ai questionari, agli indici di gradimento, alla posta segreta delle osservazioni e delle critiche;
- valutare, mediante questionari, ricerche qualitative, ricerche a campione e altro, se nei fruitori e nel loro ambiente di riferimento vi è stata la percezione di un miglioramento dei servizi e delle iniziative in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

## 4. **Il re è nudo: i grandi che valutano i grandi?**

Uno dei rischi maggiori, e più frequenti, è che anche per i progetti e le azioni della legge 285/97 siano "i grandi" a valutare "i grandi".

In una legge centrata sui bambini e sui ragazzi andrebbe richiesto anche ai destinatari finali, bambini e ragazzi, ma anche famiglie e agenzie educative, di valutare le iniziative proposte, ricordando agli attuatori che tale valutazione non costituisce affatto un rischio per il valutato. L'organizzazione che gestisce un'iniziativa, sia essa parte di un'istituzione o ente del terzo settore, può temere che un possibile giudizio negativo pregiudichi il suo futuro impegno in tale azione. Ciò dovrebbe essere un naturale corollario nei casi di scarsa qualità o di cattiva gestione, ma vi possono anche essere occasioni nelle quali semplicemente un'attività non è andata a coprire il bisogno reale, e quindi, per quanto possa essere stata realizzata bene, non ha soddisfatto la richiesta. Oppure può anche accadere, e capita di frequente, che un'iniziativa, pur con buone premesse, fallisca perché si sono suscitate attese poco realizzabili nei tempi previsti. Si pensi, ad esempio, come sia difficile e lungo, per ragioni burocratiche, riprogettare uno spazio verde, a quanti uffici ci si deve riferire, e come questo allunghi il tempo dell'attesa, frustrando l'aspettativa di bambini e famiglie che magari si erano impegnati nella fase di progettazione partecipata.

Le ragioni per le quali un progetto può non essere considerato *in toto* adeguato non sono quindi ascrivibili solo alla cattiva qualità. Se tali valutazioni potessero emergere con maggiore fluidità, si potrebbe disporre di un punto di vista privilegiato sulla base del quale tarare meglio, in seguito, l'intervento stesso.

## 5. **Lo spazio e il tempo: cosa e a che livello verificare con i bambini e i ragazzi**

Non tutti i processi sono valutabili con i bambini e i ragazzi. Le poche esperienze a disposizione insegnano che essi sono maggiormente attivi e competenti per ciò che riguarda il loro ambiente di vita. L'ambito privilegiato di verifica, valutazione e monitoraggio delle azioni della legge 285/97 con bambini e ragazzi riguarda quindi, in primo luogo, le attività specifiche nelle quali sono coinvolti, mentre è





demagogico pensare che possa essere realizzato con loro un processo di verifica a tutto campo sull'insieme del piano territoriale locale.

La verifica puntuale, invece, se adeguatamente proposta e tenuta in considerazione, può contemporaneamente fornire utili indicazioni per gli organizzatori e coinvolgere maggiormente i bambini e i ragazzi stessi nella vita di comunità, anche al di là delle azioni della legge 285/97.

### **6. Fammi capire: traduciamo le parole**

Sia per condividere lo stesso linguaggio fra i diversi soggetti che entrano in gioco con la legge 285/97, istituzionali e non, sia per fornire spunti per le modalità di coinvolgimento, in questa fase, di famiglie, bambini e ragazzi, si propone ai fruitori di questo manuale di dare una loro "traduzione" finale, che sia la più concordata possibile, sul significato delle parole: monitoraggio, verifica, valutazione.

Condividerne il significato è un passo fondamentale per passare dal piano fonetico di parole date per scontate, in quanto retaggio di un comune tessuto linguistico, a quello semantico.







## A. La formazione

### 1. Le finalità della formazione

Nelle riflessioni di operatori e amministratori il principale carattere di innovazione della legge 285/97 è legato all'avvio di percorsi di pianificazione e progettazione partecipati e condivisi. Ma l'innovazione della legge 285/97 ha riguardato altri aspetti tra cui un elemento decisivo e carico di forti potenzialità di sviluppo che è rappresentato dalla previsione, presente nel testo della legge «di attività di scambio e formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza» (art. 2, comma b) il cui onere può essere posto a carico di una riserva sul fondo assegnato a ciascuna Regione.

Si è voluto orientare l'attenzione dei soggetti coinvolti, e in prima battuta delle Regioni, sulla necessità che l'avvio e il consolidamento di prassi istituzionali e operative centrate sulla messa in rete delle risorse non prescindesse da una riflessione comune, indispensabile sfondo alla legge: un'azione sociale improntata a criteri di progettazione integrata richiede la previsione di percorsi formativi contestuali. E non solo: il lavoro per progetti, diversamente dal lavoro per competenze, chiede, sia alle organizzazioni che agli operatori, abilità che al momento dell'emanazione della legge non avevano consistente e omogenea diffusione sul territorio nazionale caratterizzato, più che da distinzioni tra Nord, Centro e Sud, da una presenza di servizi e professionalità "a macchia di leopardo". Quindi, a fronte dell'impegno richiesto a livello locale per l'avvio di nuove opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, è stata concepita l'idea di una formazione in grado di far comunicare e avvicinare non solo diverse componenti della nostra società (dalle istituzioni al mondo delle professioni) ma anche le diverse aree del nostro Paese, per tessere una rete tra i territori fondata sulla condivisione e sullo scambio di esperienze, in grado di rappresentare un valore aggiunto rispetto a iniziative formative di buoni contenuti ma isolate.

### 2. Il documento degli assessori regionali alle politiche sociali

Nel novembre 1998 gli assessori regionali alle politiche sociali, in fase di primo avvio della legge 285/97, hanno concordato sulla necessità di individuare criteri unitari e condivisi per l'utilizzo delle risorse destinate dalla legge ai programmi interregionali di scambio e formazione, con l'obiettivo di favorire percorsi di formazione comuni tra le diverse Regioni.

Nel documento, predisposto dal Gruppo tecnico di coordinamento interregionale politiche per i minori, aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, composto dai funzionari regionali referenti, sono state individuate una dimensione nazionale, una interregionale e una regionale, improntate a obiettivi di crescita di una competenza dif-

fusa a livello nazionale e, al tempo stesso, necessariamente attenta alle esigenze locali. Nel documento è stato assegnato un ruolo significativo al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

### 3. Il ruolo del Centro nazionale

Il Centro nazionale è stato incaricato dal Dipartimento affari sociali, per le attività di informazione e promozione collegate all'articolo 8 della legge 285/97 (DM 2 dicembre 1997). In particolare, in area formativa e promozionale sono state attribuite funzioni concernenti:

- attività di informazione sulla legge e di promozione per favorirne l'applicazione sul territorio nazionale;
- offerta di moduli di formazione finalizzati a un'adeguata conoscenza dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza rivolta ad amministratori locali e operatori dei servizi pubblici e privati al fine di migliorare la qualità degli interventi di loro competenza.

A partire dal primo seminario interregionale sulla legge 285/97 *Coordinare i progetti, progettare il coordinamento*, tenutosi a Bologna nel luglio 1998, attraversando la prima Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza di Firenze del 20 novembre 1998, si è attivato un percorso fortemente condiviso tra Centro nazionale e Regioni, attraverso il Gruppo tecnico interregionale, che ha portato alla definizione dei programmi per le attività formative sulla legge 285/97 per il 1999 e per i primi mesi del 2000.

Anche se non si può parlare di momento formativo in senso stretto, il seminario interregionale di Bologna ha rappresentato certamente un primo momento d'incontro fortemente atteso (340 partecipanti provenienti da 17 Regioni).

### 4. La formazione per la legge 285/97

L'universalità della formazione, destinata non solo al comparto pubblico, ma anche al privato, al volontariato, ai soggetti chiamati in causa, discende naturalmente dal ruolo giocato nella legge dalle istituzioni, in primo piano dai Comuni, e dal mondo dell'associazionismo. Accanto a una responsabilità dell'ente locale, che si qualifica sempre più come garante di diritti piuttosto che erogatore di prestazioni, si affianca una responsabilità diffusa da parte della società civile. L'avvio di percorsi di crescita culturale, in senso ampio della comunità e, in particolare, del mondo delle professioni sociali, diventa pertanto una scelta obbligata per dare fattibilità e concretezza ai contenuti della legge 285/97 che intende promuovere una crescita culturale e professionale omogenea, seppur nelle specificità degli ambiti e delle città riservarie: a tutti i territori si vogliono offrire delle opportunità per un concreto superamento "dei" centro, "dei" nord, "dei" sud.

## 5. La formazione interregionale realizzata

I seminari realizzati nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000, differenziati da una parte tra livello regionale, provinciale e di ambito, dall'altra tra i profili amministrativi e quelli sociali, sono stati orientati alle seguenti tematiche:

- area della pianificazione e programmazione nelle politiche sociali;
- area della progettazione, gestione e valutazione;
- area dei flussi informativi e documentazione, per approfondire i temi dell'osservazione e del monitoraggio con riferimento alle condizioni dell'infanzia, allo stato dei servizi e alla documentazione;
- area della genitorialità, per un approfondimento di conoscenze, idee e buone prassi per il coinvolgimento attivo e il protagonismo delle famiglie;
- area amministrativa delle finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della legge 285/97, ruoli istituzionali e *partnership* in funzione della qualità dei servizi, con specifici seminari sulle forme di collaborazione tra istituzioni pubbliche e tra pubblico e privato.

Le attività formative hanno visto la partecipazione complessiva di 16 Regioni appartenenti a tutte le tre aree geografiche del nostro Paese, con 1.500 partecipanti tra dirigenti e operatori, figure amministrative e sociali. Nel complesso, i seminari, valutati attraverso schede appositamente predisposte, hanno rappresentato la prima occasione in cui un numero così cospicuo di operatori di diverse appartenenze professionali e territoriali ha avuto un'opportunità di formazione, confronto e approfondimento trasversale tra tutte le Regioni e tra le diverse esperienze in atto. Si sono altresì creati rapporti tra operatori che da territori diversi e distanti si scambiano, condividono e approfondiscono strategie e percorsi seguiti, strumenti utilizzati da una parte e dall'altra, in una sorta di rete di solidarietà tra gli operatori, rete che va sostenuta e consolidata.

## 6. Il potenziamento della formazione interregionale per aree tematiche

Al fine di potenziare la formazione interregionale per aree tematiche appare auspicabile che prosegua l'impegno congiunto del Gruppo tecnico minori delle Regioni e del Centro nazionale per l'individuazione di esigenze e bisogni formativi su specifiche tematiche di interesse diffuso e nella progettazione di attività formative in prosecuzione e approfondimento delle tematiche sin qui affrontate, anche alla luce delle esigenze segnalate dai partecipanti ai seminari. Una sottolineatura specifica riguarda la necessità di sostenere la professionalità esistenti sui temi connessi alla documentazione e alla valutazione, per favorire la riflessione comune sulle esperienze

in atto, particolarmente quelle tese a sperimentare approcci di tipo innovativo, per verificarne gli elementi generalizzabili e quindi ipotizzare i termini per la trasferibilità in altri contesti.

## 7. L'apertura alla formazione interregionale per macroaree

Per tematiche che possono essere attinenti alle peculiarità del territorio o dell'organizzazione dei servizi è stata valutata la possibilità di procedere con attività di formazione interregionale per macroaree (Nord-Centro-Sud). Nel corso del 1999 sono state definite delle proposte formative, attivate congiuntamente da alcune Regioni del Centro, del Nord, ma anche trasversalmente da nord a sud sull'area del monitoraggio, della valutazione dei piani territoriali e su specifiche tematiche quali il contrasto alla violenza sui minori.

È senza dubbio rilevante, ai fini di una maggiore valorizzazione delle esperienze condotte, che le iniziative formative interregionali si colleghino con la dimensione nazionale, mettendo in rete metodologie sperimentate, contenuti e apporti emersi, documentazione "grigia", riscontri e valutazioni conclusive, segnalando nuove opportunità focalizzate, sempre nella logica di una crescita formativa diffusa e omogenea tra Regioni, ambiti e città riservatarie. In alcuni casi le Regioni in sede di linee d'indirizzo hanno evidenziato la scarsa diffusione dell'informazione anche tra servizi operanti in ambiti omogenei, riconoscendo quindi la necessità di una formazione mirata.

## 8. La formazione nei piani e nei progetti

A livello di piani e di progetti, anche alla luce di quanto emerso dal primo triennio di attuazione della legge 285/97, occorre potenziare specifiche iniziative formative sul campo con attività di supervisione. È appena il caso di ricordare che anche l'azione formativa va impostata secondo un metodo progettuale che, prendendo spunto dai bisogni degli operatori connessi alle specifiche esigenze delle progettualità, definisca gli obiettivi e delinea le azioni. Queste possono riguardare, ad esempio, la diffusione di un metodo di lavoro orientato a un approccio multidisciplinare, in grado di ricondurre a unitarietà gli interventi, o l'acquisizione di competenze legate al coordinamento di progetti.

## 9. La valorizzazione dell'informazione

Da più parti si concorda che un aspetto innovativo della legge 285/97 sta nel forte coinvolgimento della comunità locale e, quindi, anche dei cittadini tutti, adulti e bambini. I processi decisionali devono necessariamente interpellarci tutti in quanto una politica sociale innovati-

va è orientata, in senso ampio, a dare qualità ai luoghi dove ognuno di noi trascorre la propria vita. Ma perché questo avvenga occorre, ad esempio, promuovere momenti d'incontro tra bambini e ragazzi con i responsabili e gli operatori dei progetti, così come con i politici, perché anche e principalmente i destinatari primi della legge possano dire la loro su come vivono la scuola e la città, su cosa pensano dei tempi per la famiglia, su come vorrebbero disegnare gli spazi verdi ecc.: in pratica, possano concorrere a valutare i risultati del piano in una logica di circolarità. Perché questa sia un'opportunità effettivamente garantita occorre non solo organizzare occasioni d'incontro di tipo informale, avvicinando, ad

esempio, le famiglie nei luoghi dove passano il tempo libero insieme ai figli, ma anche offrire strumenti culturali per la comprensione delle scelte operate dalle amministrazioni sulle questioni che riguardano tutti, e quindi in primo luogo i bambini. Questo significa far conoscere quali sono i diritti dei minori (vedi la promozione di azioni di sensibilizzazione in tal senso, riconducibili alle finalità dell'articolo 7 della legge 285/97, che diverse Regioni hanno posto tra le priorità da perseguire), ipotizzando una trasversalità piena – verticale e orizzontale – della formazione all'interno di tutti i livelli di attuazione della legge in questione.

## Bibliografia

- *Atti della giornata di studio: "L'assistente sociale nelle amministrazioni pubbliche. Autonomia tecnica, responsabilità, trasparenza, riservatezza, prassi amministrativa"*, Verona, 3 ottobre 1997, in «La professione sociale», rivista del Centro studi di servizio sociale, 1998, n. 1
- **Bertuzzi C. e Vergnani P.**, *Un metodo di valutazione della formazione: l'utilizzo delle mappe semantiche* in «Autonomie locali e servizi sociali», 1997, n. 1, p.175-187
- **Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza**, *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2000
- **Un corso per mediatrici interculturali in ambito sociale e sanitario** in «Autonomie Locali e servizi sociali», 1999, n. 3, p. 521-527.
- **I fabbisogni formativi dell'Unità operativa «Tributi» del Comune di Roma** in «Autonomie Locali e servizi sociali», 1999, n. 3, p. 545-551.
- *Formare in modo specifico i professionisti che si occupano dell'infanzia* in Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza, *Un volto o una maschera. I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, 1997, p. 411-415.
- **Molinatto, P.** (a cura di), *Il lavoro sociale produce cultura?* in «Animazione sociale», A. 30, n. 2 (febbraio 2000), p. 89-96

## B. Il sostegno alla progettazione e alla gestione



### 1. Le funzioni di sostegno

Fin dalla prima fase di attuazione della legge 285/97, attraverso il decreto concernente *Modalità organizzative di funzionamento per l'attuazione del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico, ai sensi dell'art. 8 della legge 28 agosto 1997, n. 285*, sono state previste specifiche attività di assistenza tecnica consistenti «nelle funzioni di sostegno alla progettazione e alla realizzazione dei piani territoriali [...] e degli interventi [...]» affidate, a livello nazionale, alla agenzia Aster-X, formata da grandi associazioni nazionali non profit e del volontariato.

In effetti, nel corso del primo triennio di attuazione della legge, molte realtà, sia attraverso le opportunità fornite da Aster-X, sia attraverso altri soggetti e altre modalità di collaborazione, si sono avvalse di forme di sostegno alla progettazione, alla gestione e alla valutazione dei piani e degli interventi.

L'utilizzo di consulenze e di accompagnamenti da parte di soggetti esterni alla effettiva realizzazione di piani e interventi ha infatti consentito a molti progettisti di “guardarsi dentro”, di recuperare il senso della propria progettualità e operatività e di dotarsi di metodologie e tecniche per affrontare i problemi che l'avvio, l'applicazione, la gestione e la valutazione degli interventi hanno inevitabilmente comportato.

Quando ha svolto una funzione di accompagnamento dei progettisti, favorendone la consapevolezza e l'apprendimento operativo, e non si è manifestato come inculturazione dall'alto, il sostegno ha indubbiamente contribuito al processo di realizzazione della legge rappresentandone in molti casi, una risorsa cruciale.

Ai diversi livelli di progettazione, gestione e valutazione dei piani e degli interventi è pertanto suggerita l'opportunità di avvalersi di forme di sostegno e accompagnamento anche nel corso del secondo triennio di applicazione della legge 285/97, considerato inoltre che, probabilmente, il Dipartimento affari sociali affiderà a una agenzia nazionale la realizzazione di questi compiti.

### 2. I diversi livelli del sostegno

Come è stato già ampiamente sottolineato in altre parti di questo manuale, il successo della legge 285/97, nel secondo triennio di applicazione, verrà misurato sui risultati ottenuti nello stimolo alla realizzazione di politiche locali per l'infanzia e l'adolescenza organiche e coerenti con i bisogni dei territori. Le attività di sostegno e accompagnamento potranno quindi essere pensate e destinate, secondo percorsi paralleli e tra loro collegati, a più livelli della progettazione e della gestione, per favorire la collaborazione e l'integrazione fra tali livelli. Tali attività dovranno essere perciò rivolte:

- ai funzionari regionali;
- ai “registri” (referenti) dei piani territoriali;
- ai progettisti.

### 3. Le caratteristiche dell'assistenza ai funzionari regionali

Il sostegno e le attività di accompagnamento dei funzionari regionali preposti all'applicazione della legge 285/97 potranno provenire da referenti ministeriali e da strutture di supporto incaricate dal Dipartimento affari sociali, da colleghi di altre Regioni, gruppi interregionali o ministeriali, da agenzie di consulenza e da singoli consulenti e potranno riguardare, in particolare, competenze e attenzioni relative alla valutazione *ex ante* dei piani territoriali, al monitoraggio della loro realizzazione, alla valutazione *in itinere* ed *ex post* dei piani stessi.

Ulteriori funzioni di sostegno potranno essere richieste per la rilevazione dei bisogni formativi degli attori, coinvolti nel processo di realizzazione di piani e interventi, al fine di individuare «programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza» come prevede la legge all'art. 2, comma 2. L'elaborazione di sistemi informativi atti a creare un *feedback* costante fra centro e periferia, relativamente alle diverse fasi programmatiche, gestionali e valutative, assume particolare importanza per le funzioni regionali; anche in questa direzione possono pertanto essere previsti sostegno e assistenza tecnica specifica.

Infine, possono essere oggetto di consulenza e accompagnamento le problematiche tecnico-amministrative concernenti le normative nazionali, regionali ed europee e le relative opportunità finanziarie, o di partenariato con altre Regioni o nazioni, e i criteri e standard per la definizione dei bandi di gara, capitolati di appalto e convenzioni.

### 4. Le caratteristiche dell'assistenza ai “registri” territoriali

I “registri” (referenti) dei piani territoriali possono ottenere sostegno o accompagnamento sia dall'agenzia nazionale, incaricata dal Dipartimento per gli affari sociali, nei territori in cui sarà autorizzata a intervenire, sia da gruppi regionali (con funzionari regionali e colleghi “registri”), gruppi di progettazione locale (per esempio “osservatori laboratori” provinciali o di ambito territoriale), singoli funzionari regionali o provinciali, agenzie di consulenza e singoli consulenti.

Le forme di sostegno e accompagnamento potranno riguardare:

- la lettura delle problematiche del territorio e delle dinamiche economiche e sociali che costituiscono il contesto in cui va applicata la legge;
- il monitoraggio e la valutazione degli interventi;

- la promozione del lavoro di rete con i diversi soggetti pubblici e del privato sociale operanti nel territorio;
- il *management* dei progetti (progettazione operativa, aspetti contabili e di bilancio ecc.);
- la progettazione, attraverso i piani territoriali, di politiche organiche per l'infanzia e l'adolescenza;
- l'identificazione di criteri e standard per la definizione di bandi di gara, capitolati di appalto e convenzioni.

## 5. Le caratteristiche dell'assistenza ai progettisti

I progettisti dei singoli interventi (del pubblico o del privato sociale) possono ottenere sostegno o accompagnamento da gruppi di progettazione locale (ad esempio "osservatori laboratori" provinciali), singoli funzionari regionali o provinciali, agenzie di consulenza e singoli consulenti.

I contenuti delle forme di sostegno e di accompagnamento potranno riguardare:

- la "lettura" delle problematiche del territorio e delle dinamiche economiche e sociali che costituiscono il contesto su cui vengono attuati gli interventi;

- la diffusione e la condivisione di metodologie e griglie di progettazione;
- la diffusione e la condivisione di metodologie e strumenti di valutazione della qualità dei progetti;
- la diffusione e la condivisione di competenze sulla redazione di convenzioni e gare d'appalto che tengano conto della qualità degli interventi;
- la gestione dei progetti e, in particolare, la loro fattibilità e sostenibilità (*budget*, rendicontazione, documentazione);
- la promozione del lavoro di rete con i diversi soggetti del pubblico e del privato sociale operanti nei territori su cui insistono gli interventi.

In conclusione, è importante sottolineare come le funzioni di consulenza, sostegno o accompagnamento, a prescindere dal livello al quale vengono prestate, debbano essere interpretate in una logica di valorizzazione delle risorse, delle professionalità e delle competenze degli interlocutori che le richiedono. È infatti opportuno che il consulente non crei dipendenza, ma assuma quella logica di partecipazione, valorizzazione ed *empowerment* dei soggetti attuatori, che ha ispirato la stessa redazione della legge.

## Bibliografia

■ **ASTER-X**, *Primo rapporto sullo stato della progettualità della legge 285/97. Analisi dei piani territoriali di intervento per la realizzazione dei diritti dell'infanzia*, Bologna, ASTER-X, 1999.

■ **De Ambrogio U.**, *Legge Turco e innovazione negli interventi preventivi*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», A. 28, n. 18-19, (15 ott. – 1 nov. 1998), p. 1-2.

■ **Istituto per la Ricerca Sociale (Irs)**, *Progetto di accompagnamento e consulenza tecnico scientifica alla costituzione di un laboratorio sull'infanzia e l'adolescenza della Provincia di Parma, finaliz-*

*zato al monitoraggio ed alla valutazione dell'attuazione della legge n. 285/1997, Primo rapporto intermedio*, 1999.

■ **Istituto per la Ricerca Sociale (Irs), Osservatorio laboratorio sull'infanzia e l'adolescenza della Provincia di Modena**, *Primo Rapporto intermedio*, 2000.

■ **Istituto per la Ricerca Sociale (Irs), Osservatorio laboratorio sull'infanzia e l'adolescenza della Provincia di Piacenza**, *Primo Rapporto intermedio*, 2000.



## C. Legge 28 agosto 1997, n. 285: Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza

### Art. 1

*(Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza)*

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente ad esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria, in attuazione dei principi della Convenzione sui diritti del fanciullo resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, e degli articoli 1 e 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

2. Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Una quota pari al 30 per cento delle risorse del Fondo è riservata al finanziamento di interventi da realizzare nei comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari. La ripartizione del Fondo e della quota riservata avviene, per il 50 per cento, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e per il 50 per cento secondo i seguenti criteri:

- a) carenza di strutture per la prima infanzia secondo le indicazioni del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- b) numero di minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali in base all'ultima rilevazione dell'ISTAT;
- c) percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo come accertata dal Ministero della pubblica istruzione;
- d) percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà così come stimata dall'ISTAT;
- e) incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose come accertata dalla Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno, nonché dall'Ufficio centrale per la giustizia minorile del Ministero di grazia e giustizia.

3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro per la solidarietà sociale, con proprio decreto emanato di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, di grazia e giustizia e con il Ministro per le pari opportunità, sentite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nonché le Commissioni parlamentari competenti, provvede alla ripartizione delle quote del Fondo tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di quelle riservate ai comuni, ai sensi del comma 2.

4. Per il finanziamento del Fondo è autorizzata la spesa di lire 117 miliardi per l'anno 1997 e di lire 312 miliardi a decorrere dall'anno 1998.

### Art. 2

*(Ambiti territoriali di intervento)*

1. Le regioni, nell'ambito della programmazione regionale, definiscono, sentiti gli enti locali, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 giugno 1990, n. 142, ogni tre anni, gli ambiti territoriali di intervento, tenuto conto della presenza dei comuni commissariati ai sensi dell'articolo 15-*bis* della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni, e procedono al riparto economico delle risorse al fine di assicurare l'efficienza e l'efficacia degli interventi e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. Possono essere individuati, quali ambiti territoriali di intervento, comuni, comuni associati ai sensi degli articoli 24, 25 e 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142, comunità montane e province.

2. Gli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali di intervento di cui al comma 1, mediante accordi di programma definiti ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, cui partecipano, in particolare, i provveditorati agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile, approvano piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio, articolati in progetti immediatamente esecutivi, nonché il relativo piano economico e la prevista copertura finanziaria. Gli enti locali assicurano la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento. I piani di intervento sono trasmessi alle regioni, che provvedono all'approvazione ed alla emanazione della relativa delibera di finanziamento a valere sulle quote del Fondo di cui all'articolo 1 ad esse attribuite ai sensi del medesimo articolo 1, comma 3, nei limiti delle disponibilità assegnate ad ogni ambito territoriale, entro i successivi sessanta giorni. Le regioni possono impiegare una quota non superiore al 5 per cento delle risorse loro attribuite per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e per l'adolescenza.

3. Le regioni possono istituire fondi regionali per il finanziamento dei piani di intervento ad integrazione delle quote di competenza regionale del Fondo di cui all'articolo 1, nonché di interventi non finanziati dallo stesso Fondo.

### Art. 3

*(Finalità dei progetti)*

1. Sono ammessi al finanziamento del Fondo di cui all'articolo 1 i progetti che perseguono le seguenti finalità:

- a) realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà



- e della violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri;
- b) innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
  - c) realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;
  - d) realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche;
  - e) azioni per il sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con *handicap* al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualunque forma di emarginazione e di istituzionalizzazione.

#### Art. 4

*(Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali)*

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) , possono essere perseguite, in particolare, attraverso:
  - a) l'erogazione di un minimo vitale a favore di minori in stato di bisogno inseriti in famiglie o affidati ad uno solo dei genitori, anche se separati;
  - b) l'attività di informazione e di sostegno alle scelte di maternità e paternità, facilitando l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia ed alla maternità di cui alla legge 29 luglio 1975, n. 405, e successive modificazioni;
  - c) le azioni di sostegno al minore ed ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento;
  - d) gli affidamenti familiari sia diurni che residenziali;
  - e) l'accoglienza temporanea di minori, anche sieropositivi, e portatori di *handicap* fisico, psichico e sensoriale, in piccole comunità educativo-riabilitative;
  - f) l'attivazione di residenze per donne agli arresti domiciliari nei casi previsti dall'articolo 47-ter, comma 1, numero 1), della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle quali possono altresì accedere i padri detenuti, qualora la madre sia deceduta o

- g) la realizzazione di case di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori, o in stato di gravidanza, nonché la promozione da parte di famiglie di accoglienze per genitori unici esercenti la potestà con figli minori al seguito;
  - h) gli interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori;
  - i) i servizi di mediazione familiare e di consulenza per famiglie e minori al fine del superamento delle difficoltà relazionali;
  - l) gli interventi diretti alla tutela dei diritti del bambino malato ed ospedalizzato.
2. La realizzazione delle finalità di cui al presente articolo avviene mediante progetti personalizzati integrati con le azioni previste nei piani socio-sanitari regionali.

#### Art. 5

*(Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia)*

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b) , possono essere perseguite, in particolare, attraverso:
  - a) servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedano la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura, organizzati secondo criteri di flessibilità;
  - b) servizi con caratteristiche educative e ludiche per l'assistenza a bambini da diciotto mesi a tre anni per un tempo giornaliero non superiore alle cinque ore, privi di servizi di mensa e di riposo pomeridiano.
2. I servizi di cui al comma 1 non sono sostitutivi degli asili nido previsti dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e possono essere anche autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi.

#### Art. 6

*(Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero)*

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c) , possono essere perseguite, in particolare, attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare.
2. I servizi di cui al comma 1 sono realizzati attraverso operatori educativi con specifica competenza professionale e possono essere previsti anche nell'ambito dell'at-



tuazione del regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 567.

## **Art. 7**

*(Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza)*

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), possono essere perseguite, in particolare, attraverso:

- a) interventi che facilitano l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali, rimuovono ostacoli nella mobilità, ampliano la fruizione di beni e servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi;
- b) misure orientate alla promozione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutta la cittadinanza ed in particolare nei confronti degli addetti a servizi di pubblica utilità;
- c) misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa.

## **Art. 8**

*(Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico)*

1. Il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri attiva un servizio di informazione, di promozione, di consulenza, di monitoraggio e di supporto tecnico per la realizzazione delle finalità della presente legge. A tali fini il Dipartimento si avvale del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia.

2. Il servizio svolge le seguenti funzioni:

- a) provvede alla creazione di una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
- b) favorisce la diffusione delle conoscenze e la qualità degli interventi;
- c) assiste, su richiesta, gli enti locali e territoriali ed i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, nella elaborazione dei progetti previsti dai piani territoriali di intervento, con particolare attenzione, altresì, per la realizzazione dei migliori progetti nelle aree di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, come definite dalla Commissione delle Comunità europee.

3. Il servizio, in caso di rilevata necessità, per le funzioni di segreteria tecnica relative alle attività di promozione e di monitoraggio e per le attività di consulenza e di assistenza tecnica, può avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, di enti e strutture da individuare nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici di servizi.

4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro per la solidarietà sociale, sentite le Commissioni parlamentari competenti, con proprio decreto, definisce le modalità organizzative e di funzionamento per l'attuazione del servizio.

5. Per il funzionamento del servizio è autorizzata la spesa annua di lire 3 miliardi a decorrere dal 1997.

## **Art. 9**

*(Valutazione dell'efficacia della spesa)*

1. Entro il 30 giugno di ciascun anno, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano presentano una relazione al Ministro per la solidarietà sociale sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge, sulla loro efficacia, sull'impatto sui minori e sulla società, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel rispettivo territorio. Qualora, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni non abbiano provveduto all'impegno contabile delle quote di competenza del Fondo di cui all'articolo 1 ed all'individuazione degli ambiti territoriali di intervento di cui all'articolo 2, il Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede alla ridestinazione dei fondi alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Per garantire la tempestiva attuazione degli interventi di cui alla presente legge nei comuni commissariati, il Ministro dell'interno, con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, provvede a definire le funzioni delle prefetture competenti per territorio per il sostegno e l'assistenza ai comuni ricompresi negli ambiti territoriali di intervento di cui all'articolo 2.

## **Art. 10**

*(Relazione al Parlamento)*

1. Entro il 30 settembre di ciascun anno il Ministro per la solidarietà sociale trasmette una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della presente legge, tenuto conto delle relazioni presentate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 9.

## **Art. 11**

*(Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza e statistiche ufficiali sull'infanzia)*

1. Il Ministro per la solidarietà sociale convoca periodicamente, e comunque almeno ogni tre anni, la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza, organizzata dal Dipartimento per gli affari sociali con il supporto tecnico

ed organizzativo del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le Commissioni parlamentari competenti. Gli oneri derivanti dalla organizzazione della Conferenza sono a carico del Fondo di cui all'articolo 1.

2. Ai fini della realizzazione di politiche sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza, l'ISTAT, anche attraverso i soggetti che operano all'interno del Sistema statistico nazionale di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, assicura un flusso informativo con periodicità adeguata sulla qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito della famiglia, della scuola e, in genere, della società.

## **Art. 12**

*(Rifinanziamento della legge 19 luglio 1991, n. 216)*

1. Per il rifinanziamento del fondo di cui all'articolo 3 della legge 19 luglio 1991, n. 216, come modificato dall'articolo 3 del decreto-legge 27 maggio 1994, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 1994, n. 465, è autorizzata la spesa di lire 30 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999.

2. Per il finanziamento dei progetti di cui all'articolo 4 della citata legge n. 216 del 1991, è autorizzata la spesa di lire 10 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi 1 e 2, pari a lire 40 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998

e 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, a tal fine riducendo di pari importo l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

4. I prefetti trasmettono i rendiconti delle somme accreditate per i finanziamenti di cui all'articolo 3, comma 2, della citata legge n. 216 del 1991, agli uffici regionali di riscontro amministrativo del Ministero dell'interno.

## **Art. 13**

*(Copertura finanziaria)*

All'onere derivante dall'attuazione degli articoli 1 e 8 della presente legge, pari a lire 120 miliardi per l'anno 1997 e a lire 315 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, a tal fine riducendo di pari importo l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Le somme stanziate per le finalità di cui alla presente legge possono essere utilizzate quale copertura della quota di finanziamento nazionale di programmi cofinanziati dall'Unione europea.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



**Accordo di programma** Accordo fra due o più pubbliche amministrazioni per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedano, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata delle stesse; attraverso l'accordo di programma si assicura il coordinamento delle azioni e si determinano i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso adempimento.

**Adempimenti** Per adempimenti si intendono tutte le attività amministrative connesse alla definizione, all'esecuzione e all'attuazione di provvedimenti e di atti normativi e amministrativi.

**Ambito d'intervento** Delimitazione coincidente con l'ambito territoriale, di cui all'art. 2 della L. 285/97, o con parte di esso, all'interno del quale si implementano interventi o azioni. È opportuno che l'ambito di intervento risulti adeguato e significativo rispetto al sistema di relazioni tra soggetti.

**Appalto** L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro. I contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni (e da soggetti privati ad esse assimilabili ai sensi di legge) devono di norma essere preceduti da procedure di gara.

**Appalto concorso** È una particolare procedura per l'aggiudicazione di appalti pubblici nella quale l'oggetto del contratto è definito dall'amministrazione solo nelle sue caratteristiche fondamentali e viene lasciato agli offerenti il compito di definire il progetto dell'opera, ovvero della fornitura di beni o di servizi. In questo modo l'amministrazione può sfruttare l'inventiva e la capacità progettuale dei privati; per procedere all'aggiudicazione, la bontà del progetto è oggetto di valutazione, così come lo è anche il prezzo.

**Associazionismo** Nell'ambito del terzo settore, include le associazioni - con strutture nazionali e/o locali - che perseguono finalità educative, culturali, sportive, ambientali. In attesa di una legge specifica, l'associazionismo è disciplinato dal codice civile e utilizza la normativa fiscale delle Onlus.

**Attuazione** Indica la messa in opera di un'azione o la realizzazione di un progetto. Rispetto alla L. 285/97 spesso si rimanda al concetto di attuazione della legge nel suo insieme ovvero la concretizzazione delle finalità, degli obiettivi e delle procedure previste dalla normativa.

**Autonomia scolastica** Riforma che prende le mosse dalla legge Bassanini (n. 59/97) e che vede nelle istituzioni scolastiche (veri e propri enti dotati di autonomia sia didattica che gestionale e di personalità giuridica) la cellula fondamentale del nuovo sistema di istruzione pubblica. I più importanti provvedimenti attuativi dell'autonomia scolastica sono costituiti dal DPR n. 223/98 che detta le norme per il dimensionamento ottimale delle Istituzioni scolastiche e dal DPR n. 275/99, che disciplina l'esercizio dell'autonomia da parte delle istituzioni scolastiche.

**Azienda sanitaria locale** Le aziende sanitarie locali (Asl) sono enti pubblici non economici, strumentali della Regione, dotati di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale che hanno il compito di provvedere alla gestione unitaria della tutela della salute in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, formando una rete completa. Le Asl operano attraverso un complesso di presidi, uffici e servizi. La loro organizzazione e funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato del rispettivo direttore generale, nel rispetto dei principi e criteri stabiliti dalle leggi regionali.

**Azione** È l'atto dell'agire, di rendere operativo ciò che è progettato, di attualizzare finalità e obiettivi mediante risorse umane e strumentali, tempi e attività. Nella strumentazione di rilevazione relativa alla L. 285/97 con azione si intendono i servizi e gli interventi che compongono il progetto stesso.

**Banca dati** Insieme di informazioni in forma testuale messe a disposizione per il pubblico. La Direttiva europea 96/9/CE, dà la seguente definizione di banca dati: "raccolta di opere, dati, o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti e individualmente accessibili mediante mezzi elettronici o in altro modo".

**Bibliografia** 1. Insieme delle procedure che scelgono e ordinano le notizie relative alle pubblicazioni al fine di consentirne la individuazione. 2. Classe di tutti quei libri che abbiano elementi comuni: in rapporto al testo letterario, al testo linguistico, al contenuto, all'origine, alla produzione, alla confezione del libro.

**Bibliologia** Disciplina di ciò che attiene allo studio del libro e di ogni suo carattere limitatamente ai soli aspetti fisici e tecnologici.

**Bit** Contrazione di *binary digit*. È la più piccola quantità di informazione che il computer può contenere. Il valore di un bit (0 o 1) costituisce una semplice scelta fra due possibilità.

**Buono servizio** È una particolare forma di erogazione dei servizi sociali pubblici che concilia il principio di libera scelta dell'utente con la garanzia della qualità e dell'accessibilità economica al servizio. Il buono servizio è un titolo che dà diritto all'utente di ricevere il servizio, a sua scelta, da una delle agenzie che si siano a tal fine accreditate presso l'amministrazione titolare della funzione. L'utilizzo del buono servizio è ancora in fase sperimentale.

**Byte** Unità di informazione costituita da otto bit. La sequenza di bit in un byte rappresenta un'istruzione, lettera, numero, segno di punteggiatura o altro carattere.

**Catalografia** Insieme delle procedure di mediazione (catalogo) fra le opere (testo e contenuto) comprese in una raccolta bibliotecaria e l'utenza di quella raccolta.

**CD-Rom** Sigla che sta per Compact Disc Read Only Memory. È un supporto ottico per la memorizzazione dei dati in formato digitale. La capacità di un CD-Rom è di circa 6/700 megabyte, corrispondente a circa 250 mila pagine dattiloscritte.

**Centro per la giustizia minorile** Ufficio del Ministero di grazia e giustizia che, oltre ad avere le attribuzioni per la direzione del centro di rieducazione per i minorenni, ha funzioni tecniche di programmazione, di coordinamento dell'attività dei servizi e di collegamento con gli enti locali. I servizi facenti parte dei centri per la giustizia minorile sono: gli uffici di servizio sociale per i minorenni, gli istituti penali per i minorenni, i centri di prima accoglienza, le comunità, gli istituti di semilibertà con servizi diurni per misure cautelari, sostitutive e alternative.

**Ciclo di progetto** Percorso di progettazione continua che prevede, in logica circolare, l'alternarsi di fasi programmatiche, fasi di azione, di osservazione e di valutazione.

**Client** Calcolatore collegato a una rete locale o a Internet, che accede a risorse di rete condivise fornite da un altro calcolatore (denominato server).

**Coerenza** Proprietà di un progetto, riferita alla rispondenza tra finalità, obiettivi operativi, azioni previste e implementazione, quindi, tra obiettivi e risultati intermedi e finali.

**Cofinanziamenti** In generale i finanziamenti che si aggiungono a quelli specificatamente previsti per un progetto, un servizio, un intervento. Nello specifico della L. 285/97 si intendono i finanziamenti che integrano la quota del fondo nazionale destinata a un piano (in base alle indicazioni regionali) o a

un progetto (il cui *budget* è stabilito dall'ambito territoriale); possono essere cofinanziamenti pubblici - fondi propri della Regione, della Provincia, dei Comuni dell'ambito, o di altri enti pubblici che partecipano all'accordo di programma (Asl, Provveditorato agli studi, comunità montana ecc.) - o privati per sovvenzioni o partecipazione alla spesa da parte degli utenti. Le quote del fondo nazionale della L. 285/97 possono rappresentare, a loro volta, cofinanziamenti per la presentazione di progetti della Unione europea.

**Collegio di vigilanza dell'accordo di programma** È un collegio al quale sono affidati la vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi rispetto alle amministrazioni inadempienti. È composto dai rappresentanti degli enti locali che hanno aderito all'accordo di programma, nonché dal commissario del Governo nella Regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali; è presieduto dal presidente della Regione o dal presidente della Provincia o dal sindaco.

**Competenza** Insieme delle attribuzioni di un ente pubblico o di privato sociale, istituzionalmente conferite ed esternamente rilevanti. Sono determinate per legge, contratto o convenzione, e possono essere classificate in rapporto alla sfera di intervento: competenza per materia, per territorio; alla titolarità: competenza propria, delegata ad altro ente, competenza esercitata su delega di altro ente; all'esercizio: competenza esercitata, non esercitata.

**Complessità** È data, all'interno di un contesto (territoriale, organizzativo, progettuale), dalla presenza congiunta di più elementi interdipendenti o complementari.

**Comunicazione** È un processo le cui componenti sono una fonte (o produttore o emittente), cioè qualcuno che vuole comunicare un messaggio (con un contenuto, un codice e un mezzo) e un destinatario (o ricevente); non è un semplice passaggio di dati, notizie, informazioni, ma il complesso di tutti gli elementi che la compongono e implica un rapporto bidirezionale tra l'emittente e il destinatario.

**Comunicazione di massa** Forma di comunicazione caratterizzata da: l'utilizzo di tecnologie avanzate, un numero elevato di destinatari, la contemporaneità del tempo della comunicazione, l'unidirezionalità.

**Comunicazione sociale** Forma di comunicazione pubblica che ha come destinatario la società, intesa

come gruppi sociali, ha una pubblica utilità perché intende far conoscere temi e argomenti utili a tutti o di natura controversa e sensibilizzare l'opinione pubblica attorno ad essi; è anche una comunicazione di valori e ha una funzione di integrazione simbolica.

**Comunità educante** Si costruisce quando adulti (genitori, operatori, amministratori) insieme a bambini e ragazzi si mettono in gioco con la propria specificità personale, generazionale, professionale, istituzionale per realizzare progetti di crescita e di cambiamento in cui non vi sono educatori e educandi, ma un coinvolgimento e una responsabilizzazione complessiva e reciproca.

**Comunità locale** È l'insieme di persone, gruppi, soggetti istituzionali, presenti in un determinato territorio, che interagiscono sui bisogni, sui problemi, sulle opportunità "da garantire", sulle scelte da adottare. Nel governo della comunità e nei processi di interazione è centrale il ruolo attribuito dalla legislazione al Comune.

**Condivisione** Messa in comune (di competenze, idee, tempo, finanziamenti ecc.). Richiede incontrarsi, negoziare, ri/conoscere altri punti di vista. È uno strumento per costruire oggetti comuni (piano, progetto ecc.).

**Conferenza dei servizi** È una particolare procedura prevista dalla legge n. 241/90 che viene attivata, di regola, quando sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero, discrezionalmente, quando l'amministrazione procedente debba acquisire assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche. Le regole che disciplinano la procedura la rendono particolarmente efficace e rapida.

**Conferenza Stato-città** Nella logica del decentramento di poteri è la sede istituzionale di confronto e concertazione su materie e compiti di interesse statale e delle autonomie locali.

**Conferenza Stato-Regioni** Organismo istituzionale con compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale.

**Conferenza unificata** Organismo istituzionale di confronto e concertazione su materie che investono lo Stato, le Regioni e le autonomie locali. La Conferenza unificata può costituire gruppi di lavoro su temi specifici con funzioni istruttorie, di raccordo,

collaborazione o concorso all'attività della Conferenza stessa.

**Congruità** È una proprietà degli strumenti di rilevazione. Indica se un determinato strumento è in grado di ottenere gli stessi risultati in rilevazioni diverse; è una condizione, il cui controllo attiene alla capacità del ricercatore di sviluppare un percorso di ricerca rigoroso.

**Consulta** Il significato dell'espressione "consulta" è molto generico: in genere sta a significare un organismo collegiale che ha finalità di partecipazione alle decisioni di una pubblica amministrazione. Le caratteristiche specifiche degli scopi e delle modalità di funzionamento delle consulte sono, in genere, stabilite in un regolamento che viene adottato dall'amministrazione che istituisce la consulta.

**Contesto sociale** È il complesso di elementi culturali, ideologici, sociologici, economici, che caratterizzano un preciso ambito territoriale, quanti vi abitano, le relazioni che si sviluppano.

**Controllo** Nella ricerca valutativa rappresenta l'insieme delle attività di monitoraggio e raccordo con la soluzione dei problemi, messe in campo per portare correttamente a termine le azioni progettuali previste. Forma di verifica che può essere tecnica, finanziaria, legale. Può avere una funzione ispettiva, interna o esterna.

**Convenzione** La parola "convenzione" significa semplicemente "accordo". A seconda dello specifico contenuto dell'accordo, la convenzione può rientrare in alcuni modelli tipici privatistici (come il contratto o le convenzioni fra pubbliche amministrazioni e organizzazioni di volontariato) o pubblicistici (come la convenzione relativa all'accreditamento delle strutture sanitarie). Un particolare tipo di convenzione pubblicistica è quello previsto dall'art. 24 della legge n. 142/90; tale convenzione può essere stipulata fra comuni e province per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati.

**Cooperative sociali** Organismi disciplinati dalla L. 381/91. Gestiscono servizi sociosanitari e educativi nell'interesse generale della comunità, coniugando i valori della promozione umana e dell'integrazione sociale con l'organizzazione imprenditoriale.

**Coordinamento** È la funzione importante di raccordo di singolarità diverse e parcellizzate, di conduzione di un percorso di lavoro e di organizzazione di modalità che lo favoriscono. Per la L. 285/97, ad esempio, significa il ruolo di coesione e collega-

mento svolto all'interno dei gruppi tecnici di lavoro dall'ente capofila dell'accordo di programma che diviene anche promotore di iniziative.

**Coordinamento assessori regionali servizi sociali**

Coordinamento tra le Regioni e le Province autonome funzionale alle attività della Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza unificata. È la sede politica di confronto sulle materie di competenza regionale che hanno valenza nazionale.

**Criteri** Sono paradigmi di valore che orientano l'attività e i comportamenti. Non vanno confusi con gli indicatori che invece esprimono il modo in cui si concretizza il criterio, essendone quindi l'espressione quantitativa e qualitativa.

**Criteri di qualità** Le caratteristiche strutturali, organizzative e di funzionamento, gli impegni e le regole di erogazione del servizio che un organismo si dà per garantire la qualità dell'intervento.

**Cultura della valutazione** Assunzione della valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, come parte integrante di un qualsiasi progetto e processo di implementazione di politiche e interventi.

**Database** Archivio di dati eterogeneo gestito dal computer che memorizza e organizza i dati per una loro veloce gestione (inserimento, ricerca, cancellazione).

**Database orientato agli oggetti** Si tratta di un genere di database flessibile che supporta l'uso di tipi di dati astratti, oggetti e classi e che può memorizzare una vasta gamma di dati, spesso includendo suono, video e grafica, oltre a testo e numeri.

**Database orientato ai dati** La forma tipica di questo genere di database può essere esemplificata in una lista di nomi e di indirizzi, distribuita in una tabella righe-colonne; ogni riga, in cui figurano tutte le indicazioni relative a un elemento costituisce un record, le singole colonne i campi.

**Database orientato ai testi** Si può immaginare come una sequenza di testi, suddivisi eventualmente in unità logiche (pagine, paragrafi, *abstract* ecc.). Le ricerche si fanno normalmente servendosi degli operatori logici (*and*, *or*, *not*), o in forma libera negli ambiti costituiti dalle unità logiche.

**Dati demografici** Dati che attengono alla popolazione, sono ricavati dall'indagine statistica dei fenomeni concernenti la popolazione considerata sia nei caratteri che presenta in un determinato momento, sia nelle variazioni attese in conseguenza delle nascite e dei decessi.

**Dato** È il valore simbolico assegnato allo stato di uno specifico caso su una specifica proprietà sulla base delle convenzioni e regole stabilite dalla definizione operativa. È improprio riferirlo ai risultati di un'elaborazione o di una ricerca. In genere il dato è definito come una descrizione originaria e non interpretata di un evento.

**Destinatari** I soggetti a cui si finalizza un intervento, un'azione, la realizzazione di un servizio, la costruzione di un prodotto. Possono avere una connotazione "passiva" (nel senso di fruitori, utenti), "economica" (come clienti o ancora utenti), "clinica" (come pazienti). Termine da utilizzare nella prospettiva di mettere la persona al centro di un'azione (favorendone il protagonismo) e non l'azione stessa.

**Dimensione di qualità** Data la complessità del concetto di qualità spesso lo si suddivide in dimensioni; le principali dimensioni di qualità sono: qualità erogata, qualità percepita, qualità sociale.

**Diritti** Sono riconoscimenti, ottenuti grazie alle lotte dei popoli, che diventano normati dalle leggi degli Stati e che finiscono con il determinare la qualità della vita delle persone a cui si riferiscono. Comprendono: diritti individuali, quali la libertà di pensiero, coscienza, associazione; diritti sociali ed economici quali istruzione, cultura, lavoro e diritti che si riferiscono a una società solidale, quali il diritto alla pace, all'ambiente, alle diversità. La Convenzione Onu dei diritti dell'infanzia del 1989 stabilisce i diritti per tutte le persone comprese tra zero e diciotto anni, individuando le linee direttrici dello sviluppo di questi soggetti.

**Documentazione** Raccolta criticamente ordinata di materiale informativo sia documentario sia bibliografico. Si individuano almeno due dimensioni:

- strumento-tecnica della ricerca (sia in generale che sociale);
- disciplina che, a partire dalla costruzione di base dati (riferite a "oggetti" e "argomenti" anche molto diversi, dalle monografie alle pubblicazioni periodiche al materiale grigio, dai dati statistici alla documentazione di servizio) ha come obiettivo fondamentale la comunicazione "universale" delle informazioni.

**Effetti** Sono i risultati raggiunti da un'azione rispetto ai destinatari della stessa, al contesto di riferimento, alla fine di un processo di lavoro. Gli effetti non sempre possono essere facilmente misurabili, soprattutto se implicano processi di cambiamento a lungo termine o incidono nella cultura di un territorio.





**E-mail** Sta per Electronic Mail, posta elettronica. È usato sia per indicare il singolo messaggio inviato per posta elettronica, sia l'insieme dei protocolli informatici che consentono lo scambio di messaggi tra i computer.

**Ente capofila** Si tratta dell'ente che, nell'ambito di un accordo fra pubbliche amministrazioni, è deputato a svolgere attività amministrative anche per conto degli altri o, comunque, di coordinarne l'azione al fine di raggiungere obiettivi condivisi. A seconda del contenuto dell'attività da svolgere, sarà opportuno l'utilizzo degli strumenti di collaborazione interistituzionale più adatti (es. accordo di programma, convenzione ecc.).

**Ente partner** Si tratta di un ente che insieme ad un altro (o ad altri) è impegnato in attività amministrative di interesse comune, in genere finalizzate al raggiungimento di obiettivi specifici. Il rapporto di *partnership* può configurarsi nei modi più disparati, sia con l'utilizzo di modelli tipici (es. convenzione ex art. 24 L. 142/90), che atipici (es. accordo ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90). Il rapporto fra le amministrazioni può essere di tipo paritario, ovvero può prevedere la presenza di un ente capofila.

**Enti locali** Sono soggetti pubblici dotati di personalità giuridica e destinati a operare con riferimento ad una porzione limitata del territorio nazionale. Possono essere di tipo territoriale (Regioni, Province, Comuni, comunità montane e, dopo la legge n. 265/99, anche unioni di Comuni) o non territoriale. Con la riforma Bassanini gli enti locali territoriali hanno acquistato un'importanza mai raggiunta prima, in virtù del principio di sussidiarietà.

**Fattibilità** È il grado della reale possibilità di concretizzare un progetto o un'azione specifica, in termini di risorse, di energie e di volontà. È fondamentale studiare e valutare attentamente la fattibilità di un intervento prima di approvarlo definitivamente per evitare dispendio di tempo e di risorse.

**Finalità** È lo scopo ultimo di un progetto o di un intervento; è la sintesi degli obiettivi specifici ed esprime il senso complessivo di quanto si vuole realizzare misurato in relazione a un ampio orizzonte di contesto. È l'intenzione che sottintende all'agire e alle scelte conseguenti. Non va confusa con gli obiettivi.

**Fondazioni** Sono persone giuridiche di diritto privato, la cui disciplina è dettata dall'art. 12 e seguenti del Codice civile. La loro caratteristica è quella di non avere finalità di lucro e di essere caratterizzate dalla

presenza di una base di tipo patrimoniale. Ciò le differenzia dalle associazioni, la cui base è, invece, di tipo personale.

**Formazione interregionale** Nell'ambito del più esteso concetto di formazione, indica una precisa modalità, individuata per la prima volta dalla L. 285/97, finalizzata a favorire l'acquisizione e la crescita di una competenza diffusa su tutto il territorio nazionale da parte dei responsabili e degli operatori di servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

**Funzione** Complesso di atti e di attività connesse a un ente, a un ufficio o a un ruolo, che devono essere assolte per il perseguimento di obiettivi predefiniti. Con riferimento agli enti pubblici le funzioni discendono direttamente dalle competenze istituzionalmente attribuite.

**Generalizzazione** Proposizione derivata dall'osservazione diretta di determinati fenomeni e avvenimenti che suggerisce che gli stessi fenomeni presumibilmente si verificano anche su scala più vasta.

**Gestione** È l'aver cura di mettere in opera nel migliore modo possibile ciò che si vuole realizzare. La gestione è l'insieme di più esercizi quali: responsabilità, amministrazione, *management*, bilancio e contabilità, spesa, coordinamento, valutazione, rendicontazione.

#### **Gruppo tecnico interregionale politiche minori**

Gruppo di lavoro, composto da funzionari regionali referenti delle politiche sociali rivolte ai minori, funzionale al Coordinamento assessori regionali servizi sociali.

**Hardware** È la componentistica fisica - parte materiale e meccanica - di cui è fatto un computer, compresa qualsiasi periferica come monitor, stampante, modem e mouse.

**HTML** Linguaggio usato per pubblicare documenti sul World Wide Web, ossia il linguaggio utilizzato per realizzare le pagine di Internet, visualizzate attraverso gli appositi programmi di consultazione detti browser.

**Impatto** Indica le conseguenze di una politica o di un intervento sull'insieme interessato; può essere riferito al punto di vista economico, sociale, culturale, istituzionale e ambientale.

**Impegno contabile** Per impegno contabile o impegno di spesa si intende l'autorizzazione formale a spendere i fondi iscritti in bilancio. Tale autorizzazione viene formalizzata con un provvedimento amministrativo (una deliberazione di Giunta o una determinazione dirigenziale) che individua contestual-

mente il soggetto cui è destinata la somma impegnata. Il provvedimento viene predisposto dagli uffici che gestiscono gli interventi ma l'impegno di spesa viene effettuato presso gli uffici che gestiscono il bilancio e la ragioneria.

**Indicatore** Variabile quantitativa e/o qualitativa che registra un fenomeno indicativo di un criterio di valutazione. L'indicatore deve essere significativo, preciso, facilmente rilevabile e sensibile a misurare le variazioni.

**Indicatore di qualità** Registra la presenza o meno di un elemento relativo alla struttura, all'organizzazione, alla professionalità, al funzionamento, all'impatto, nel sistema di erogazione del servizio o di una pratica organizzativa.

**Indice** È il risultato di un'operazione di elaborazione di indicatori statistici o sociali che descrivono le caratteristiche di un oggetto di ricerca, che sintetizza in maniera unitaria le diverse dimensioni studiate.

**Indirizzi** Sono solitamente di tipo programmatico e significano gli orientamenti da seguire e le indicazioni da rispettare nell'attuazione di norme e interventi. È compito dei livelli di programmazione come le regioni definire "i paletti" entro i quali compiere delle scelte operative. È importante che tali indirizzi siano congrui alle esigenze del territorio e funzionali alle scelte strategiche locali.

**Informazione** 1. L'informazione rappresenta l'esito di un processo conoscitivo, nell'ambito di un contesto, con un significato; è il risultato dell'elaborazione dei dati grezzi. In genere l'informazione è un insieme di dati memorizzati, classificati, organizzati, messi in relazione e interpretati. 2. L'informazione come trasmissione di dati, informazioni, conoscenze, notizie, fatti, eventi.

**Innovazione** Introduzione, adozione, applicazione diffusa di una nuova modalità di intervento per un determinato settore; può riguardare i contenuti dell'intervento, la metodologia di intervento utilizzata, gli attori coinvolti nelle diverse fasi.

**Interassessorile** Che afferisce a più assessorati; si parla di gruppi di lavoro interassessorile, di programmi interassessorili, di progetti interassessorili ecc., quando la materia di cui si tratta afferisce a competenze distribuite tra più assessorati.

**Interculturalità** È la capacità di pensare la propria identità come potenziale diversità. È un processo dinamico che consente inserimenti attivi ed equilibrati tra diversità. Individua la risposta e il progetto di rimuovere le difficoltà che causano la non

comunicazione tra chi ha culture diverse. Educare all'interculturalità significa far sì che ognuno riconosca il valore dell'altro e definisca la propria individualità grazie alle differenze che incontra.

**Interistituzionale** Si qualifica così un rapporto che intercorre fra due o più istituzioni pubbliche. In particolare, nelle politiche e negli interventi sociali l'esigenza di collaborazione fra pubbliche istituzioni è stata resa più evidente dallo scorporo (DLgs n. 502/92) dei servizi sanitari e ospedalieri dalla sfera di competenza dei Comuni e dall'ingresso nel sociale di logiche di pianificazione e programmazione.

**Internet** Insieme di reti locali, a medio e ampio raggio concatenate e interconnesse tra di loro che adottano il protocollo TCP/IP in un'unica rete logica mondiale, attraverso la condivisione di uno schema di indirizzamento unico.

**Intervento** Sinonimo di azione, indica una porzione di un progetto che ne realizza una parte omogenea delle finalità, prevedendo per ciò un'opportuna coordinazione di mezzi, risorse, tempi e attività.

**Istituzione** Normalmente nel linguaggio comune si intende per istituzione un soggetto pubblico o privato che persegue, senza finalità di lucro, finalità di pubblico interesse. Ad esempio, istituzioni private sono le fondazioni, le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali; istituzioni pubbliche sono tutti gli enti pubblici. La L. 142/90 ha introdotto un modello tipico di Istituzione (le Istituzioni comunali o provinciali) quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali di tipo sociale.

**Link** Collegare due elementi in una struttura di dati mediante indici o puntatori. Nelle pagine HTML sono i collegamenti ad altre pagine, immagini, suoni o filmati.

**Liquidazione** Per liquidazione si intende l'atto, in genere una disposizione dirigenziale, con cui si autorizza il pagamento di un impegno di spesa tramite mandati di pagamento trasmessi presso l'ente tesoriere.

**Logica di piano** Configurazione di un fenomeno/attività pertinente e conforme all'elaborazione di un piano più ampio, che fornisce linee e indirizzi di natura politica.

**Logica progettuale** Assunzione di un punto di vista strategico, finalizzato a generare un cambiamento concreto partendo da un bisogno o un desiderio.

**Macroprogettazione** Costruzione di un progetto quadro che si attiene cioè a variabili, considerazioni,



analisi di carattere generale e fornisce linee e indirizzi per successive progettazioni operative.

**Mappatura dei dati** La mappa è uno strumento per leggere dati utili alla conoscenza di un contesto. La mappatura dei dati è una tecnica e una metodologia per raccogliere informazioni sui bisogni, soggetti, risorse... in funzione di una diagnosi e delle scelte conseguenti da effettuare. L'utilità delle mappe consiste nell'organizzare le informazioni e i dati rapportandoli alla dimensione territoriale. La rappresentazione dei dati sulla mappa è realizzata attraverso colori o simboli.

**Metodologia** Insieme dei principi e dei passi che consentono la realizzazione efficace e coerente di un determinato percorso di ricerca, di progettazione, di valutazione.

**Microprogettazione** Progettazione operativa che prevede l'articolazione di azioni concrete da svolgersi, risorse disponibili da utilizzare, soggetti responsabili delle azioni, soggetti attuatori.

**Monitoraggio** Funzione che consiste nell'accertamento e nella descrizione puntuale e metodica dell'avanzamento di un progetto e nella segnalazione tempestiva delle discrepanze rispetto a quanto stabilito.

**Obiettivi** È ciò che si osserva e che si intende raggiungere: è il bersaglio da centrare, è il termine di un percorso. Se ne distinguono diversi tipi. Obiettivo di sviluppo è l'accrescimento e l'evoluzione positiva di un progetto, di un servizio, di una programmazione; obiettivo intermedio è un obiettivo che si raggiunge in modo più semplice e che consente di ripartire verso uno più complesso e più difficile; obiettivo immediato è a breve termine, a facile compimento; obiettivo generale è di sfondo, comprende altri obiettivi specifici; obiettivo specifico è rivolto a un preciso segmento del percorso metodologico o riguarda un particolare intervento all'interno di una serie di azioni che compongono il progetto.

**Onlus** La sigla Onlus sta a indicare le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, definite tali dal D.Lgs. 4 dicembre 1997 n. 460, in esecuzione della legge delega (L. 662/96). Le Onlus non sono un particolare ente, ma tutti quegli enti privati (es. fondazioni, cooperative sociali, associazioni ecc.) che siano in possesso delle caratteristiche previste dal decreto, che svolgono la propria attività in particolari settori, che perseguono esclusivamente finalità di utilità sociale. Lo scopo della definizione di questa particolare categoria di soggetti è quello di garantire loro un regime fiscale privilegiato.

**Osservazione** È il reperimento di dati e informazioni senza che si introduca deliberatamente uno stimolo nella realtà studiata. Nelle scienze umane e sociali rappresenta un rapporto consapevole con la realtà, orientato da criteri metodici di rilevazione dei dati e di selezione delle informazioni. Fine di tale rapporto e approccio è la produzione di una conoscenza, resa possibile da procedure che garantiscano l'attendibilità dell'osservazione stessa e ne rendano possibile la verifica, l'utilizzazione, la divulgazione.

**Pagine WEB** Documento nell'ambito del World Wide Web. Una pagina Web è costituita da un file HTML che può contenere dati multimediali quali file grafici, sonori e script, che permettono un'interazione dinamica da parte dell'utilizzatore.

**Partecipazione** Prendere parte in misura intensa e regolare alle attività caratteristiche di un gruppo (di ricerca, di progettazione, di valutazione ecc.) all'interno del quale sussista per ogni soggetto la possibilità reale di intervenire efficacemente nelle decisioni che si prendono all'interno della collettività considerata.

**Patto educativo** È l'insieme di impegni che bambini e adulti, operatori e genitori, nell'ambito di una cornice condivisa di valori, obiettivi e strategie, assumono reciprocamente per la realizzazione di un percorso di crescita.

**Percorso metodologico** Insieme dei passi previsti da una determinata metodologia.

**Pianificazione** Processo decisionale tramite il quale i soggetti istituzionali, rispetto a determinate politiche: definiscono gli obiettivi qualitativi e quantitativi da realizzare in un dato periodo di tempo; allocano le risorse e stabiliscono i vincoli ai quali è legato l'utilizzo delle risorse; indicano le modalità di verifica dei risultati conseguiti. Da questo processo deriva, come documento formalizzato, il piano.

**Piano** Strumento necessario per la definizione di politiche generali, integrate, o specifiche e settoriali, attraverso il quale si definiscono le finalità, gli obiettivi, i criteri per le azioni, l'uso delle risorse, i soggetti coinvolti, i tempi necessari. Un esempio di questo strumento: il piano di zona dei servizi alla persona.

**Piano territoriale L. 285/97** È lo strumento di pianificazione locale che definisce il sistema di promozione e protezione, a favore dei soggetti in età evolutiva, che il programmatore locale intende garantire. Contiene elementi di diagnosi e obiettivi, speci-

fica risultati attesi, individua progetti, pianifica risorse, mette in rete responsabilità e servizi.

**Politica pubblica** Per politica pubblica si può intendere un insieme organico di scelte di tipo programmatico, ispirate a certi valori e riferite a un settore di competenza dell'ente che è titolare delle relative funzioni. Sempre più si va affermando la necessità che le politiche pubbliche (in particolare quelle che fanno capo agli enti locali territoriali) si aprano alla partecipazione dei privati e delle loro formazioni sociali. Nello specifico settore dei servizi sociali, le politiche sociali locali dovrebbero primariamente esprimere le scelte dell'ente finalizzate ad assicurare - attraverso una rete integrata di servizi - la risposta ai bisogni sociali della comunità di riferimento.

**Privato sociale** Usato come sinonimo di terzo settore; sottolinea la dimensione di organismi che sono privati e non pubblici, ma si muovono in un'ottica di solidarietà e non di mercato e di profitto.

**Prodotti** È sinonimo di risultato; si differenzia quando lo si intende come più concreto, più visibile, più misurabile, più spendibile. Ad esempio la documentazione è un prodotto.

**Progettazione** In un'accezione ampia è il processo generativo che, partendo da un bisogno o un desiderio, prefigura e persegue strategie di cambiamento che rendano concreta la risoluzione o il miglioramento della situazione di bisogno, oppure rendano possibile e attuabile il desiderio. In un'accezione più operativa è il processo di costruzione di un progetto, svolto attraverso le diverse fasi che lo compongono: definizione del problema, finalità, obiettivi, *target*, attività, risultati attesi, disegno di valutazione, piano finanziario ecc.

**Progettazione partecipata** È una metodologia che prevede l'inserimento all'interno del *team* progettuale il più ampio possibile di soggetti direttamente coinvolti dalla realizzazione di una politica o di un intervento. Per i servizi alla persona può risultare particolarmente efficace in quanto: favorisce l'innovazione consentendo la mobilitazione di molte risorse; favorisce il negoziato "generativo" fra posizioni diverse; tratta in modo integrato dimensioni complesse di problemi; sviluppa senso di appartenenza da parte dei partecipanti nei confronti del progetto.

**Progetto** Previsione di una o più attività integrate con chiari obiettivi operativi. Un progetto è caratterizzato da finalità, obiettivi, *target*, attività, risultati attesi, disegno di valutazione, scadenze e *budget*, e può essere parte di un piano.

**Progetto esecutivo** È il progetto articolato nelle varie fasi di attuazione che rende operativi e fattibili le finalità e gli obiettivi prescelti. Rende efficace, dà concretezza a quanto si intende realizzare. È di esecuzione immediata. È definitivo, pronto per la sua realizzazione.

**Programmazione** Processo decisionale di carattere prevalentemente tecnico attraverso il quale i soggetti competenti, valutate le risorse a disposizione e gli obiettivi scelti, tenuto conto dei bisogni della popolazione e della situazione dei servizi: definiscono le azioni da svolgere; traducono le azioni in interventi concreti; riprogrammano le azioni e gli interventi in relazione alle verifiche compiute.

**Protocollo d'intesa** È un accordo fra enti pubblici (al quale possono, in varia forma, partecipare anche soggetti privati) caratterizzato da una certa genericità. Può trattarsi di un accordo fine a se stesso, oppure di un accordo preliminare a uno più dettagliato e più rigidamente vincolante; un esempio di questo tipo di accordo è dato da quello che può scaturire da una conferenza di servizi convocata (ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/90) al fine di verificare la fattibilità di un accordo di programma. Spesso si usa erroneamente l'espressione "accordo di programma" per definire accordi nei quali difettano i contenuti per essi previsti dalla legge, e che sono in realtà dei protocolli di intesa.

**Protocollo informatico** Un protocollo costituisce una descrizione formale del formato dei messaggi e delle regole cui devono attenersi due calcolatori per scambiarsi tali messaggi. I protocolli possono descrivere, ad esempio, l'ordine in cui bit e byte devono essere inviati o il modo in cui due programmi trasferiscono un file su Internet.

**Protocollo TCP/IP** Transmission Control Protocol/Internet Protocol, sigla che definisce l'insieme di protocolli e applicazioni implementate su Internet.

**Puntatore** In programmazione e nell'elaborazione delle informazioni, variabile che contiene la posizione di memoria (l'indirizzo) di alcuni dati invece dei dati stessi.

**Qualità** Attitudine specifica di un bene o di un'azione a rispondere a bisogni ed esigenze, attraverso delle peculiarità; è il valore aggiunto alla prestazione o al

prodotto che permette risultati misurabili in termini non solo monetizzabili, ma relazionali.

**Referente politico** È colui che ha il compito di essere punto di riferimento per chi svolge la funzione politica (assessori, consiglieri, presidenti degli enti locali). Assomma il ruolo di coordinatore, facilitatore, mediatore, conduttore di un gruppo o di un processo. Mantiene i rapporti e si confronta con il referente tecnico.

**Referente tecnico** È colui che ha il compito di essere punto di riferimento per chi svolge la funzione tecnica (operatori, programmatori, esperti, consulenti). Assomma il ruolo di coordinatore, facilitatore, mediatore, conduttore di un gruppo o di un processo. Mantiene i rapporti e si confronta con il referente politico.

**Rendicontazione** Per rendicontazione si intende una relazione ove sono precisati anche i dati contabili relativi all'utilizzazione dei finanziamenti assegnati.

**Responsabile del procedimento** Ai sensi dell'art. 6 della legge 241/90 è un ruolo cardine per l'attività amministrativa pubblica. In particolare è colui che valuta l'ammissibilità e la legittimità di un provvedimento amministrativo; segue l'adeguato svolgimento di un'istruttoria; propone o indice le conferenze di servizio; cura le comunicazioni e le pubblicazioni degli atti; adotta il provvedimento finale o trasmette gli atti agli organismi competenti per l'adozione.

**Responsabile di progetto** È colui che cura l'andamento complessivo del progetto e ne rende conto in termini operativi, programmatori, di verifica e di monitoraggio, contabili. È responsabile dell'aspetto gestionale e fa riferimento in linea gerarchica al committente del progetto, pubblico o privato. È tenuto alla predisposizione della documentazione e alle consegne sull'attività svolta in caso di sostituzione.

**Risorse** Tutto ciò che si configura come mezzo, capacità, opportunità, utili per affrontare problemi, per realizzare obiettivi in un progetto, programma, piano; siano essi beni, strutture, servizi, professionalità, finanziamenti. Le risorse possono essere pubbliche, private, comunitarie, personali.

**Risorse strumentali** È l'insieme di mezzi, strutture, tecnologie, di cui ci si serve nella realizzazione di un'azione, servizio, progetto. Nei programmi e nei progetti è necessario specificare quali e quante risorse strumentali, oltre che professionali, sono necessarie per realizzare quanto previsto. Gli obiet-

tivi devono risultare congrui alle risorse disponibili e attivabili.

**Risorse umane** È l'insieme di persone che, per ruoli, funzioni, competenze, abilità, attraverso prestazioni di natura professionale o volontaria favoriscono la realizzazione di progetti e interventi.

**Risultati** Sono gli esiti di un'azione o di un progetto. È ciò che effettivamente si realizza e sui quali si valuta l'efficacia di un intervento. Obiettivi e risultati sono da connettere e correlare.

**Ruolo** L'insieme delle norme e delle aspettative che convergono su un individuo in quanto occupa una determinata posizione in una più o meno strutturata rete di relazioni sociali ovvero in un sistema sociale.

**Scambi interregionali** Iniziative mirate alla diffusione e alla socializzazione tra i diversi protagonisti (bambini e ragazzi, genitori, operatori, amministratori) delle esperienze maturate su servizi, progetti, interventi e iniziative, attraverso *stages*, visite reciproche, gemellaggi, produzione e diffusione di documentazione.

**Schede** Sono degli strumenti che aiutano a predisporre e a leggere in modo più immediato la dimensione o l'articolazione di un piano, di un progetto, di un intervento. Solitamente sono utilizzati come traccia per la progettazione, come fotografia dello stato di attuazione, come mezzo di analisi, di indagine e di interrogazione per il monitoraggio e la valutazione, come strumento di rendicontazione finanziaria per piani e per progetti.

**Server HTTP** Calcolatore o programma che risponde alle richieste di un client attraverso l'uso del protocollo HTTP (Hyper Text Transfer Protocol) per fornire documenti HTML.

**Servizio** È un'unità di offerta stabile nel tempo mediante la quale si interviene a dare risposte ai bisogni sociali rilevati. Ordinariamente è normato dalla programmazione regionale e prevede standard relativi alla struttura della sede e standard gestionali inerenti l'organizzazione, le prestazioni, il personale, il progetto educativo, i destinatari, le relazioni con altri servizi e con il contesto sociale di riferimento, il finanziamento ecc.

**Società civile** È l'insieme organizzato delle persone, legato da norme e vincoli di diverso tipo, consolidato in istituzioni. La società civile si sostanzia in articolazioni associative, mondo del lavoro, professioni ecc., in antitesi all'ambito della politica, degli incarichi pubblici, degli apparati religiosi.



- Software** Solitamente indica i programmi per il calcolatore; insieme di istruzioni che fanno sì che l'hardware svolga determinati compiti. Le due categorie software principali sono quella dei software di sistema (sistemi operativi) che controllano il funzionamento del calcolatore e quella del software applicativo, per esempio, programmi di elaborazione di testi, fogli di calcolo e database.
- Soggetti sociali** È l'insieme di formazioni intermedie tra cittadino e Stato, che la Costituzione riconosce e garantisce e la legislazione regola. Essi agiscono in funzione dello sviluppo delle persone e della società. Le leggi ne promuovono la partecipazione nelle diverse fasi della pianificazione sociale.
- Sostenibilità** Per sostenibilità di un progetto si intende una corretta previsione delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione del progetto stesso e la certezza delle fonti di finanziamento.
- Script** Particolare linguaggio che viene interpretato dal server Web, in risposta alle azioni compiute dall'utente, sulla macchina client.
- Step** Letteralmente significa "passo". È inteso come un segmento compiuto all'interno di un percorso più lungo per il raggiungimento di obiettivi, in vista del conseguimento delle finalità ultime di un progetto. Per progetti complessi è consigliabile procedere con *steps* ravvicinati e obiettivi intermedi facilmente raggiungibili. Più semplicemente è la "logica dei piccoli passi".
- Strumenti** Sono gli "attrezzi", i "ferri del mestiere" utili per un preciso compito in vista di realizzare un obiettivo. Gli strumenti sono diversi: schede, relazioni, video, tabelle, gli stessi atti amministrativi come protocolli e accordi. Ma anche i mezzi opportuni quali incontri, assemblee, conferenze, azioni informative ecc.
- Tempi di realizzo** I tempi nei quali effettivamente si porta a termine un'azione o un progetto o si presume di compierli. Nella fase di progettazione è importante dettagliare nel miglior modo possibile i tempi previsti e valutarli accuratamente e realisticamente. I tempi possono essere modificati ma non eccessivamente derogati, pena il mancato raggiungimento degli obiettivi.
- Terzo settore** Insieme di organismi (cooperative sociali, volontariato organizzato, associazioni, fondazioni, enti morali) che offrono servizi (educativi, sociali, culturali, sanitari ecc.) alle persone, in una prospettiva di solidarietà in integrazione con le istituzioni pubbliche.
- URL** Acronimo di Uniform Resource Locator. Indirizzo di una risorsa su Internet. Gli URL vengono utilizzati dai browser Web per localizzare risorse in Internet.
- Valutazione** Processo di costruzione di senso, di valore, svolto attraverso attività di ricerca realizzate nell'ambito di un processo decisionale. Si integra integrata alla progettazione e implementazione poiché il suo fine è di fornire *inputs* per il miglioramento e la riprogettazione di politiche e interventi.
- Valutazione della qualità** È una valutazione attraverso la quale la qualità degli interventi forniti viene analizzata e sottoposta a giudizi finalizzati al suo miglioramento. Fare valutazione di qualità per chi lavora con infanzia e adolescenza significa tenere conto di valori e obiettivi dei soggetti coinvolti in un determinato intervento (destinatari, operatori, attori della comunità locale) e di quanto si "produce" attraverso le relazioni tra tali attori.
- Valutazione di impatto** È una valutazione che intende misurare e esprimere giudizi su quanto e come una politica o un intervento abbiano contribuito a modificare una situazione preesistente. Può riguardare l'impatto economico, sociale, culturale, istituzionale e ambientale.
- Valutazione ex ante** È realizzata prima dell'approvazione e della successiva implementazione di un piano o progetto; in questo caso la valutazione aiuta i decisori a selezionare e scegliere fra progetti alternativi.
- Valutazione ex post** Valutazione di un intervento dopo che è stato completato. L'obiettivo è quello di studiare se e come il progetto abbia raggiunto gli obiettivi prefissati, nonché di immaginare soluzioni adeguate per interventi simili in futuro.
- Valutazione in itinere** Detta anche "valutazione a medio termine", si realizza mentre il processo valutato è ancora in corso, al fine di consentire l'adattamento e la correzione di eventuali deviazioni dal progetto originario a causa di errori di progettazioni o di modificazioni del contesto.
- Volontariato** Attività gratuita di servizio alla persona o al territorio ispirata a principi di solidarietà e corresponsabilità. Può essere svolta individualmente o collettivamente in organismi i cui aderenti prestano attività in modo personale, spontaneo e gratuito. La L. 266/91 disciplina i rapporti tra le organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche.
- WWW** Acronimo di World Wide Web sviluppato da Timothy Berners-Lee nel 1989 per l'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN). Insieme complessivo di documenti ipertestuali collegati, residenti sui server HTTP di tutto il mondo.

# Indice generale

## 5 Presentazione

### IL QUADRO DI RIFERIMENTO

#### 9 I - L'impatto del primo triennio della legge 285/97 nelle politiche sociali

- 1.1 Premessa
- 1.2 La diffusione
- 1.3 La qualità
- 1.4 L'integrazione
- 1.5 Conclusioni

#### 14 II - Guida all'uso del manuale

- 2.1 Le motivazioni e gli obiettivi
- 2.2 L'idea
- 2.3 Metodologia di produzione del manuale... e dell'"ipermanuale"
- 2.4 I contenuti
  - 2.4.1 Il percorso
  - 2.4.2 Gli approfondimenti
  - 2.4.3 Appendici, jolly box, il gioco, il glossario e gli indici
- 2.5 Leggere il manuale
- 2.6 Usare il manuale

### IL PERCORSO: LE FASI DEL PIANO

#### 23 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione

**Jolly box:** *Informare per comunicare*

- 1.1 Le dimensioni politiche, sociali e culturali e le ricadute a livello locale
- 1.2 I diritti di cittadinanza sociale dell'infanzia e dell'adolescenza
- 1.3 L'occasione per consolidare, mettere in rete, innovare e sperimentare
- 1.4 La stipula di un "patto educativo" tra istituzioni e soggetti sociali locali

#### 27 **Il gioco:** *Se fossi*

### APPROFONDIMENTI

#### 28 **Idee**

1. Una nuova cultura dell'infanzia: dall'adultocentrismo al protagonismo dei bambini
2. Il "patto educativo"
3. Un approccio integrato

#### 29 **Norme**

1. I concetti di pianificazione, programmazione e progettazione nella normativa regionale

#### 31 **Metodi e tecniche**

1. Il consolidamento degli interventi e il superamento della fase sperimentale
2. La scommessa del secondo triennio: la costruzione di politiche territoriali per l'infanzia e l'adolescenza
3. Le connessioni tra progetti consolidati e da consolidare

#### 32 **Dal primo triennio**

1. Soggetti pubblici e privati a "caccia" di competenze
2. Quali regole per quali obiettivi
3. Cercasi Comuni per costruire progetti

#### 33 **Bibliografia**

#### 35 **Esperienze**

1. VivaVoce: dalle enunciazioni teoriche alla prassi operativa
2. Schede e materiali
  - 2.1 *Indirizzi e priorità: le scelte delle Regioni*

#### 36 **Taglio basso**

1. Abc: l'interesse supremo del bambino
2. Le trappole: sommare le emergenze, sottrarre i "già fatto"
3. Piccoli passi: comprendere tutti i bambini e i ragazzi
4. Il re è nudo: imparare dall'esperienza

	5. Lo spazio e il tempo: <i>Cronos o Kairos?</i>
	6. Fammi capire: linguaggi comprensibili
<b>39</b>	<b>2. L'avvio della programmazione</b>
	<b>Jolly box:</b> <i>Servizi sociali e minori: il percorso comune del Gruppo tecnico interregionale</i>
	2.1 Tempi e modalità: documenti e regole
	2.2 La programmazione: occasione e strumento
	2.3 Mappe, strategie e obiettivi: il successo nel contesto locale
<b>41</b>	<b>Il gioco:</b> <i>Cavalli e cavalieri</i>
	<b>APPROFONDIMENTI</b>
<b>42</b>	<b>Idee</b>
	1. Crescita della comunità locale: un <i>input</i> “dall’alto”
	2. Ambito territoriale, piano territoriale, accordo di programma
<b>43</b>	<b>Norme</b>
	1. L'avvio della programmazione: strumenti e procedure
<b>44</b>	<b>Metodi e tecniche</b>
	1. La progettazione partecipata: condizione di efficacia
	2. La progettazione partecipata: pregi e rischi
	3. La progettazione partecipata: questioni di metodo
	4. La progettazione partecipata: competenze dei “registri”
<b>46</b>	<b>Dal primo triennio</b>
	1. Tempi e modalità: l'accordo tra Stato, Regioni e Comuni
	2. Programmazione e promozione: il ruolo delle Regioni
	3. Programmazione regionale: strumenti e atti diversificati
	4. Chi attua la legge
	5. Istituzioni e servizi: dialogo difficile?
<b>47</b>	<b>Bibliografia</b>
<b>48</b>	<b>Esperienze</b>
	1. VivaVoce: un'occasione da non perdere
	2. Schede e materiali
	2.1 Atti adottati: le tipologie
	2.2 Strutture di coordinamento
	2.3 Attività di informazione e sensibilizzazione
	2.4 Il coinvolgimento dei soggetti pubblici, privati e della popolazione
<b>49</b>	<b>Taglio basso</b>
	1. Abc: piccoli e grandi Comuni
	2. Le trappole: si attivano gli appetiti dei grandi
	3. Piccoli passi: territorio e bambino globale
	4. Il re è nudo: ciascuno per sé
	5. Lo spazio e il tempo: la dimensione della comunità quotidiana
	6. Fammi capire: esprimere il non detto
<b>51</b>	<b>3. L'ambito territoriale</b>
	<b>Jolly box:</b> <i>Ambito territoriale il mondo</i>
	3.1 Territorio: luogo della vita quotidiana
	3.2 Un governo unitario e integrato
	3.3 La programmazione locale: piani e strumenti
<b>53</b>	<b>Il gioco:</b> <i>Lo scambio di accorpamenti</i>
	<b>APPROFONDIMENTI</b>
<b>54</b>	<b>Idee</b>
	1. Finalità strategiche dell'ambito territoriale
	2. Ambito territoriale come comunità
	3. L'ambito territoriale: chiavi di lettura
<b>55</b>	<b>Norme</b>
	1. Servizi sanitari e scolastici: procedure e raccordo
<b>56</b>	<b>Metodi e tecniche</b>
	1. Conoscere il territorio e i suoi problemi



	2. Dalla diagnosi al “profilo di comunità”
	3. Territorio, comunità e progettazione
57	<b>Dal primo triennio</b>
	1. L’ambito territoriale: i criteri regionali
	2. L’ambito territoriale: il coinvolgimento dei Comuni
	3. L’ambito adeguato: indicatori di percorso
	3.1 Responsabilità della gestione politica
	3.2 Numero dei Comuni che compongono l’ambito
	3.3 Numero dei Comuni che sottoscrivono l’accordo di programma
	3.4 Definizione degli aspetti organizzativi
58	<b>Bibliografia</b>
59	<b>Esperienze</b>
	1. VivaVoce: un ambito di successo
	2. Schede e materiali
	2.1 Livelli di definizione degli ambiti territoriali
60	<b>Taglio basso</b>
	1. Abc: le città a misura di bambine e bambini
	2. Le trappole: le mappe fisiche e le mappe educative
	3. Piccoli passi: il territorio come avventura
	4. Il re è nudo: rinchiudere i bambini o aprire le frontiere
	5. Lo spazio e il tempo: la ricognizione
	6. Fammi capire: la mappa vissuta delle opportunità
63	<b>4. I contenuti del piano territoriale</b>
	<b>Jolly box:</b> <i>I contenuti dei piani dalla banca dati sulla legge 285/97</i>
	4.1 Comunità locale: il profilo
	4.2 Il piano: obiettivi di salute, sistema, integrazione
	4.3 Le scelte strategiche
	4.4 La messa in rete e la gestione dei servizi e delle risorse
	4.5 Progetti e budget: i criteri per la costruzione e il riparto
65	<b>Il gioco:</b> <i>Mi aspetto che...</i>
	<b>APPROFONDIMENTI</b>
67	<b>Idee</b>
	1. I piani territoriali tra politiche sociali e progetti
	2. Piani territoriali come percorsi di intesa istituzionale
	3. Contenuti trasversali e specifici
68	<b>Norme</b>
	1. Il piano territoriale: analisi e sintesi dei contenuti
	1.1 <i>La pianificazione quale strumento tecnico e giuridico</i>
69	<b>Metodi e tecniche</b>
	1. Il piano territoriale: strumento di progettazione delle politiche locali
	2. Orientamenti metodologici per la costruzione dei piani
70	<b>Dal primo triennio</b>
	1. La scelta delle priorità è legata alla conoscenza del territorio
	2. Il piano di finanziamento dell’ambito
	3. La definizione della modulistica di piano
	4. La definizione delle scansioni temporali
	5. La comunicazione nella programmazione
71	<b>Bibliografia</b>
72	<b>Esperienze</b>
	1. VivaVoce: giochiamo a mosca cieca
	2. Schede e materiali
	2.1 <i>lettura trasversale dei contenuti dei piani territoriali</i>
73	<b>Taglio basso</b>
	1. Abc: la rivalutazione del trascurato
	2. Le trappole: assenza di innovazioni, solo servizi, poche opportunità?
	3. Piccoli passi: rafforzare la presenza sul territorio
	4. Il re è nudo: piccole ambizioni grandi possibilità

	5. Lo spazio e il tempo: l'accoglienza
	6. Fammi capire: ci conoscete?
<b>75</b>	<b>5. L'accordo di programma</b>
	<b>Jolly box:</b> <i>Storie meravigliose di una scatola di pastelli</i>
	5.1 Soggetti, tempi, contenuti
	5.2 La messa in rete delle responsabilità istituzionali
	5.3 La gestione unitaria e integrata di azioni, progetti e servizi
<b>78</b>	<b>Il gioco:</b> <i>Lo scambio di ruoli</i>
	<b>APPROFONDIMENTI</b>
<b>79</b>	<b>Idee</b>
	1. L'accordo di programma: funzioni e utilità
<b>80</b>	<b>Norme</b>
	1. L'accordo di programma e le collaborazioni interistituzionali
	1.1 <i>Elementi fondamentali</i>
	1.2 <i>Fasi della definizione e dell'attuazione, partecipazione dei privati</i>
<b>82</b>	<b>Metodi e tecniche</b>
	1. L'accordo di programma: definizione
	2. L'ente capofila
	3. La definizione dei livelli di responsabilità
	4. Le modalità di approvazione
	5. La pubblicazione dell'atto
<b>84</b>	<b>Dal primo triennio</b>
	1. L'applicazione dell'accordo di programma nel primo triennio
	1.1 <i>La definizione degli standard</i>
	1.2 <i>I livelli di programmazione dell'accordo di programma</i>
	1.3 <i>La vigilanza sull'attuazione dell'accordo di programma</i>
<b>85</b>	<b>Bibliografia</b>
<b>86</b>	<b>Esperienze</b>
	1. VivaVoce: l'accordo che unisce
	2. Schede e materiali
	2.1 <i>Le indicazioni delle Regioni nel primo triennio</i>
<b>87</b>	<b>Taglio basso</b>
	1. Abc: approccio olistico
	2. Le trappole: essere autoreferenziali
	3. Piccoli passi: cosa fa ciascuno?
	4. Il re è nudo: scopriamo i rispettivi interessi
	5. Lo spazio e il tempo: la giornata tipo di un bambino
	6. Fammi capire: l'esempio del "cerchio"
<b>89</b>	<b>6. I progetti</b>
	<b>Jolly box:</b> <i>Un progetto... un sogno</i>
	6.1 Dagli obiettivi del piano agli obiettivi dei progetti
	6.2 La costruzione dei progetti
	6.3 Il metodo di processo
	6.4 La progettazione sociale: condizioni per percorsi efficaci
<b>91</b>	<b>Il gioco:</b> Progetto una gita, faccio uno spot
	<b>APPROFONDIMENTI</b>
<b>93</b>	<b>Idee</b>
	1. La progettazione come percorso
	2. La fase preparatoria
	3. La fase progettuale
	4. La fase di realizzazione
	5. La fase di valutazione
<b>95</b>	<b>Norme</b>
	1. Gli strumenti di collaborazione

96	<b>Metodi e tecniche</b>
	1. La costruzione del progetto
	2. Il disegno di valutazione
98	<b>Dal primo triennio</b>
	1. La relazione descrittiva del progetto
	1.1 <i>Descrizione analitica del problema</i>
	1.2 <i>Analisi del problema nel territorio</i>
	1.3 <i>Soggetti coinvolti</i>
	1.4 <i>Obiettivi generali</i>
	1.5 <i>Ipotesi progettuale</i>
	1.6 <i>Azioni</i>
	1.7 <i>Piano economico</i>
99	<b>Bibliografia</b>
100	<b>Esperienze</b>
	1. VivaVoce: grande fatica, ma nuovo vigore
	2. Schede e materiali
	2.1 <i>Le indicazioni delle Regioni nel primo triennio per la stesura dei progetti</i>
101	<b>Taglio basso</b>
	1. Abc: l'attenzione ai diritti dei bambini e dei ragazzi
	2. Le trappole: i "progettifici", metodo e risultati, le "reti" virtuali
	2.1 <i>I "progettifici"</i>
	2.2 <i>Il rapporto fra metodo e l'attenzione ai risultati</i>
	2.3 <i>Le reti virtuali</i>
	3. Piccoli passi: reti, finalmente, con e per i bambini e i ragazzi
	4. Il re è nudo: gli stereotipi sui bambini e sui ragazzi
	5. Lo spazio e il tempo: la virtualità progettuale
	6. Fammi capire: l'analisi e la sintesi
103	<b>7. I finanziamenti</b>
	<b>Jolly box:</b> <i>Con la legge 285/97 in Europa</i>
	7.1 Piano territoriale e risorse economiche: la messa in rete
	7.2 Il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: budget di ambito e criteri di riparto
	7.3 L'assegnazione teorica del finanziamento e la sua erogazione
	7.4 La verifica e il controllo sull'utilizzazione dei finanziamenti
106	<b>Il gioco:</b> <i>Domattina i finanziamenti finiscono: che fare?</i>
	<b>APPROFONDIMENTI</b>
107	<b>Idee</b>
	1. Criteri e definizione del <i>budget</i> su scala nazionale
	2. Criteri e definizione del <i>budget</i> su scala regionale
	3. Finanziamento: assegnazione ed erogazione
108	<b>Norme</b>
	1. I finanziamenti per gli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza
	2. I problemi contabili
109	<b>Metodi e tecniche</b>
	1. Il <i>budget</i> dei costi
	2. Le entrate
	3. Gli strumenti di controllo
110	<b>Dal primo triennio</b>
	1. La connessione fra il nuovo finanziamento e quello del primo triennio
	2. Come redigere il rendiconto
	3. Il controllo contabile
111	<b>Bibliografia</b>
112	<b>Esperienze</b>
	1. VivaVoce: <i>welfare</i> e sussidiarietà
	2. Schede e materiali
114	<b>Taglio basso</b>
	1. Abc: tutto costa?
	2. Le trappole: finanziare le sovrastrutture e l' <i>expertise</i>

3. Piccoli passi: finanziare servizi e attività visibili
4. Il re è nudo: quanti soldi per “noi” bambini
5. Lo spazio e il tempo: quanto tempo per fare le cose!
6. Fammi capire: ti illustro un bilancio

## 115 8. La gestione

**Jolly box:** *Guizzino – L'albero dell'alfabeto*

- 8.1 Coordinamento e cabina di regia: la gestione dei rapporti interistituzionali
- 8.2 Chi realizza i progetti
- 8.3 Come gestire i progetti

118 **Il gioco:** *La pallastrada*

### APPROFONDIMENTI

#### 119 **Idee**

1. La regia
  - 1.1 *Il coordinamento*
  - 1.2 *L'integrazione tra risorse professionali differenti*

#### 120 **Norme**

1. Contratto d'appalto, concessione, buono servizio

#### 121 **Metodi e tecniche**

1. Modalità di attuazione del progetto
2. Le gare di appalto
3. Le difficoltà della valutazione *ex ante*
4. La liquidazione delle spese

#### 123 **Dal primo triennio**

1. Gestione dei progetti: il coinvolgimento del terzo settore
2. I soggetti del mercato sociale
3. La gestione amministrativa

#### 124 **Bibliografia**

#### 126 **Esperienze**

1. VivaVoce: *estote parati*
2. Schede e materiali
  - 2.1 *Modalità di gestione dei piani*
  - 2.2 *Modalità di gestione dei progetti*

#### 128 **Taglio basso**

1. Abc: gestire con e per i bambini e i ragazzi
  - 1.1 *La ricaduta del lavoro “tra grandi” sui bambini e i ragazzi*
  - 1.2 *La partecipazione dei bambini e dei ragazzi*
  - 1.3 *Le azioni con gli adolescenti*
2. Le trappole: la gestione a prescindere
3. Piccoli passi: gestioni e cogestioni per “piccoli” ambiti
4. Il re è nudo: i bambini e i ragazzi fanno paura?
5. Lo spazio e il tempo: la dimensione della comunità quotidiana
6. Fammi capire: imparare facendo

## 131 9. La documentazione

**Jolly box:** *Dialogo inventato, ma non improbabile, tra due referenti di ambito*

- 9.1 Le finalità e i significati dell'attività di documentazione
- 9.2 Gli strumenti e le modalità per documentare
- 9.3 La documentazione in funzione del monitoraggio, della verifica e della valutazione
- 9.4 Raccordo tra la documentazione relativa ai piani territoriali e gli strumenti della legge 451/97
- 9.5 I flussi della documentazione

134 **Il gioco:** *Diversi modi di esprimersi*

### APPROFONDIMENTI

#### 135 **Idee**

1. Significato strategico della documentazione
2. Debolezze e attenzioni culturali



137	<b>Norme</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La documentazione nella normativa nazionale e regionale</li> <li>2. La normativa tecnica della documentazione <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 <i>Descrizione fisica</i></li> <li>2.2 <i>Descrizione del contenuto</i></li> <li>2.3 <i>Accesso ai documenti</i></li> </ol> </li> <li>3. La professione del documentalista</li> </ol>
139	<b>Metodi e tecniche</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cosa documentare</li> <li>2. Scopi, usi e funzioni della documentazione</li> <li>3. Strumenti e prodotti della documentazione</li> </ol>
141	<b>Dal primo triennio</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. I soggetti e i livelli della documentazione: azione/intervento, progetto, piano e Regione</li> </ol>
144	<b>Bibliografia</b>
146	<b>Esperienze</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. VivaVoce: dalle memorie ai ricordi</li> <li>2. Schede e materiali <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 <i>Gli interventi di documentazione nei progetti catalogati nella banca dati sulla legge 285/97 del Centro nazionale</i></li> <li>2.2 <i>I numeri della banca dati sulla legge 285/97 del Centro nazionale</i></li> </ol> </li> </ol>
148	<b>Taglio basso</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abc: <i>scripta manent</i></li> <li>2. Le trappole: documentazione per specialisti?</li> <li>3. Piccoli passi: far conoscere i risultati</li> <li>4. Il re è nudo: chi legge, chi scrive?</li> <li>5. Lo spazio e il tempo: quando si scrive, quando ci si documenta, quando si sta con i bambini?</li> <li>6. Fammi capire: scrivere comprensibile</li> </ol>
149	<b>10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione</b>
	<b>Jolly box:</b> <i>La qualità come elemento di programmazione e di regolazione</i>
	10.1 Valutazione: significati e modalità
	10.2 Livelli, soggetti e funzioni
151	<b>Il gioco:</b> <i>Chi controlla il controllore?</i>
	<b>APPROFONDIMENTI</b>
153	<b>Idee</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valutazione e piano territoriale</li> <li>2. Il significato della valutazione</li> <li>3. Monitoraggio e valutazione</li> <li>4. Monitoraggio e valutazione all'interno di un sistema interistituzionale</li> </ol>
154	<b>Norme</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verifica e controllo delle attività degli enti locali</li> </ol>
155	<b>Metodi e tecniche</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La valutazione: principi metodologici</li> <li>2. Le tappe: valutazione <i>ex ante</i>, di processo, di risultato</li> <li>3. Suggestimenti <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 <i>Costruire le domande</i></li> <li>3.2 <i>Individuare gli indicatori</i></li> <li>3.3 <i>Metodi e strumenti di raccolta dei dati e delle informazioni</i></li> <li>3.4 <i>Costruire un programma di lavoro</i></li> </ol> </li> </ol>
158	<b>Dal primo triennio</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gli obiettivi</li> <li>2. Definizione dei soggetti e dei ruoli</li> <li>3. L'oggetto della valutazione</li> <li>4. La definizione dei criteri, degli indicatori e degli strumenti</li> <li>5. Il piano delle attività</li> </ol>
160	<b>Bibliografia</b>



- 162 Esperienze**
1. VivaVoce: torre di Babele
    - 1.1 *Monitoraggio e valutazione: cosa significano*
    - 1.2 *Condividere il “cosa, come e perché”*
    - 1.3 *Interessi diversi e possibili accordi*
    - 1.4 *Il confronto dei dati: problemi e soluzioni*
    - 1.5 *Le informazioni: leggerle e utilizzarle*
  2. Schede e materiali
    - 2.1 *Quadri sinottici*
- 168 Taglio basso**
1. Abc: valutare pensando ai diritti
  2. Le trappole: qualità e quantità
  3. Piccoli passi: sentiamo anche i bambini e i ragazzi
  4. Il re è nudo: i grandi che valutano i grandi?
  5. Lo spazio e il tempo: cosa e a che livello verificare con i bambini e i ragazzi
  6. Fammi capire: traduciamo le parole

## APPENDICI

- 173 A. La formazione**
1. Le finalità della formazione
  2. Il documento degli assessori regionali alle politiche sociali
  3. Il ruolo del Centro nazionale
  4. La formazione per la legge 285/97
  5. La formazione interregionale realizzata
  6. Il potenziamento della formazione interregionale per aree tematiche
  7. L'apertura alla formazione interregionale per macroaree
  8. La formazione nei piani e nei progetti
  9. La valorizzazione dell'informazione
- Bibliografia
- 176 B. Il sostegno alla progettazione e alla gestione**
1. Le funzioni di sostegno
  2. I diversi livelli del sostegno
  3. Le caratteristiche dell'assistenza ai funzionari regionali
  4. Le caratteristiche dell'assistenza ai “registri” territoriali
  5. Le caratteristiche dell'assistenza ai progettisti
- Bibliografia
- 178 C. Legge 285/97**
- 182 Glossario**
- 192 Indici**
- Indice generale
  - Indice delle fasi del piano
  - Indice degli approfondimenti

## Indice delle Fasi del piano

- 23 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione**
  - 1.1 Le dimensioni politiche, sociali e culturali e le ricadute a livello locale
  - 1.2 I diritti di cittadinanza sociale dell'infanzia e dell'adolescenza
  - 1.3 L'occasione per consolidare, mettere in rete, innovare e sperimentare
  - 1.4 La stipula di un "patto educativo" tra istituzioni e soggetti sociali locali
- 39 2. L'avvio della programmazione**
  - 2.1 Tempi e modalità: documenti e regole
  - 2.2 La programmazione: occasione e strumento
  - 2.3 Mappe, strategie e obiettivi: il successo nel contesto locale
- 51 3. L'ambito territoriale**
  - 3.1 Territorio: luogo della vita quotidiana
  - 3.2 Un governo unitario e integrato
  - 3.3 La programmazione locale: piani e strumenti
- 63 4. I contenuti del piano territoriale**
  - 4.1 Comunità locale: il profilo
  - 4.2 Il piano: obiettivi di salute, sistema, integrazione
  - 4.3 Le scelte strategiche
  - 4.4 La messa in rete e la gestione dei servizi e delle risorse
  - 4.5 Progetti e *budget*: i criteri per la costruzione e il riparto
- 75 5. L'accordo di programma**
  - 5.1 Soggetti, tempi, contenuti
  - 5.2 La messa in rete delle responsabilità istituzionali
  - 5.3 La gestione unitaria e integrata di azioni, progetti e servizi
- 89 6. I progetti**
  - 6.1 Dagli obiettivi del piano agli obiettivi dei progetti
  - 6.2 La costruzione dei progetti
  - 6.3 Il metodo di processo
  - 6.4 La progettazione sociale: condizioni per percorsi efficaci
- 103 7. I finanziamenti**
  - 7.1 Piano territoriale e risorse economiche: la messa in rete
  - 7.2 Il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: *budget* di ambito e criteri di riparto
  - 7.3 L'assegnazione teorica del finanziamento e la sua erogazione
  - 7.4 La verifica e il controllo sull'utilizzazione dei finanziamenti
- 115 8. La gestione**
  - 8.1 Coordinamento e cabina di regia: la gestione dei rapporti interistituzionali
  - 8.2 Chi realizza i progetti
  - 8.3 Come gestire i progetti
- 131 9. La documentazione**
  - 9.1 Le finalità e i significati dell'attività di documentazione
  - 9.2 Gli strumenti e le modalità per documentare
  - 9.3 La documentazione in funzione del monitoraggio, della verifica e della valutazione
  - 9.4 Raccordo tra la documentazione relativa ai piani territoriali e gli strumenti della legge 451/97
  - 9.5 I flussi della documentazione
- 149 10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione**
  - 10.1 Valutazione: significati e modalità
  - 10.2 Livelli, soggetti e funzioni

## Indice degli Approfondimenti

### IDEE

- 28 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione**  
 1. Una nuova cultura dell'infanzia: dall'adultocentrismo al protagonismo dei bambini  
 2. Il "patto educativo"  
 3. Un approccio integrato
- 42 2. L'avvio della programmazione**  
 1. Crescita della comunità locale: un *input* "dall'alto"  
 2. Ambito territoriale, piano territoriale, accordo di programma
- 54 3. L'ambito territoriale**  
 1. Finalità strategiche dell'ambito territoriale  
 2. Ambito territoriale come comunità  
 3. L'ambito territoriale: chiavi di lettura
- 67 4. I contenuti del piano territoriale**  
 1. I piani territoriali tra politiche sociali e progetti  
 2. Piani territoriali come percorsi di intesa istituzionale  
 3. Contenuti trasversali e specifici
- 79 5. L'accordo di programma**  
 1. L'accordo di programma: funzioni e utilità
- 93 6. I progetti**  
 1. La progettazione come percorso  
 2. La fase preparatoria  
 3. La fase progettuale  
 4. La fase di realizzazione  
 5. La fase di valutazione
- 107 7. I finanziamenti**  
 1. Criteri e definizione del *budget* su scala nazionale  
 2. Criteri e definizione del *budget* su scala regionale  
 3. Finanziamento: assegnazione ed erogazione
- 119 8. La gestione**  
 1. La regia  
     1.1 *Il coordinamento*  
     1.2 *L'integrazione tra risorse professionali differenti*
- 135 9. La documentazione**  
 1. Significato strategico della documentazione  
 2. Debolezze e attenzioni culturali
- 153 10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione**  
 1. Valutazione e piano territoriale  
 2. Il significato della valutazione  
 3. Monitoraggio e valutazione  
 4. Monitoraggio e valutazione all'interno di un sistema interistituzionale

### NORME

- 29 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione**  
 1. I concetti di pianificazione, programmazione e progettazione nella normativa regionale
- 43 2. L'avvio della programmazione**  
 1. L'avvio della programmazione: strumenti e procedure
- 55 3. L'ambito territoriale**  
 1. Servizi sanitari e scolastici: procedure e raccordo
- 68 4. I contenuti del piano territoriale**  
 1. Il piano territoriale: analisi e sintesi dei contenuti  
     1.1 *La pianificazione quale strumento tecnico e giuridico*
- 80 5. L'accordo di programma**  
 1. L'accordo di programma e le collaborazioni interistituzionali  
     1.1 *Elementi fondamentali*  
     1.2 *Fasi della definizione e dell'attuazione, partecipazione dei privati*



- 95 **6. I progetti**
  - 1. Gli strumenti di collaborazione
- 108 **7. I finanziamenti**
  - 1. I finanziamenti per gli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza
  - 2. I problemi contabili
- 120 **8. La gestione**
  - 1. Contratto d'appalto, concessione, buono servizio
- 137 **9. La documentazione**
  - 1. La documentazione nella normativa nazionale e regionale
  - 2. La normativa tecnica della documentazione
    - 2.1 *Descrizione fisica*
    - 2.2 *Descrizione del contenuto*
    - 2.3 *Accesso ai documenti*
  - 3. La professione del documentalista
- 154 **10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione**
  - 1. Verifica e controllo delle attività degli enti locali

## METODI E TECNICHE

- 31 **1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione**
  - 1. Il consolidamento degli interventi e il superamento della fase sperimentale
  - 2. La scommessa del secondo triennio: la costruzione di politiche territoriali per l'infanzia e l'adolescenza
  - 3. Le connessioni tra progetti consolidati e da consolidare
- 44 **2. L'avvio della programmazione**
  - 1. La progettazione partecipata: condizione di efficacia
  - 2. La progettazione partecipata: pregi e rischi
  - 3. La progettazione partecipata: questioni di metodo
  - 4. La progettazione partecipata: competenze dei "registri"
- 56 **3. L'ambito territoriale**
  - 1. Conoscere il territorio e i suoi problemi
  - 2. Dalla diagnosi al "profilo di comunità"
  - 3. Territorio, comunità e progettazione
- 69 **4. I contenuti del piano territoriale**
  - 1. Il piano territoriale: strumento di progettazione delle politiche locali
  - 2. Orientamenti metodologici per la costruzione dei piani
- 82 **5. L'accordo di programma**
  - 1. L'accordo di programma: definizione
  - 2. L'ente capofila
  - 3. La definizione dei livelli di responsabilità
  - 4. Le modalità di approvazione
  - 5. La pubblicazione dell'atto
- 96 **6. I progetti**
  - 1. La costruzione del progetto
  - 2. Il disegno di valutazione
- 109 **7. I finanziamenti**
  - 1. Il *budget* dei costi
  - 2. Le entrate
  - 3. Gli strumenti di controllo
- 121 **8. La gestione**
  - 1. Modalità di attuazione del progetto
  - 2. Le gare di appalto
  - 3. Le difficoltà della valutazione ex ante
  - 4. La liquidazione delle spese

- 139 9. La documentazione**
1. Cosa documentare
  2. Scopi, usi e funzioni della documentazione
  3. Strumenti e prodotti della documentazione
- 155 10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione**
1. La valutazione: principi metodologici
  2. Le tappe: valutazione ex ante, di processo, di risultato
  3. Suggestimenti
    - 3.1 *Costruire le domande*
    - 3.2 *Individuare gli indicatori*
    - 3.3 *Metodi e strumenti di raccolta dei dati e delle informazioni*
    - 3.4 *Costruire un programma di lavoro*

## DAL PRIMO TRIENNIO

- 32 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione**
1. Soggetti pubblici e privati a “caccia” di competenze
  2. Quali regole per quali obiettivi
  3. Cercasi Comuni per costruire progetti
- 46 2. L'avvio della programmazione**
1. Tempi e modalità: l'accordo tra Stato, Regioni e Comuni
  2. Programmazione e promozione: il ruolo delle Regioni
  3. Programmazione regionale: strumenti e atti diversificati
  4. Chi attua la legge
  5. Istituzioni e servizi: dialogo difficile?
- 57 3. L'ambito territoriale**
1. L'ambito territoriale: i criteri regionali
  2. L'ambito territoriale: il coinvolgimento dei Comuni
  3. L'ambito adeguato: indicatori di percorso
    - 3.1 *Responsabilità della gestione politica*
    - 3.2 *Numero dei Comuni che compongono l'ambito*
    - 3.3 *Numero dei Comuni che sottoscrivono l'accordo di programma*
    - 3.4 *Definizione degli aspetti organizzativi*
- 70 4. I contenuti del piano territoriale**
1. La scelta delle priorità è legata alla conoscenza del territorio
  2. Il piano di finanziamento dell'ambito
  3. La definizione della modulistica di piano
  4. La definizione delle scansioni temporali
  5. La comunicazione nella programmazione
- 84 5. L'accordo di programma**
1. L'applicazione dell'accordo di programma nel primo triennio
    - 1.1 *La definizione degli standard*
    - 1.2 *I livelli di programmazione dell'accordo di programma*
    - 1.3 *La vigilanza sull'attuazione dell'accordo di programma*
- 98 6. I progetti**
1. La relazione descrittiva del progetto
    - 1.1 *Descrizione analitica del problema*
    - 1.2 *Analisi del problema nel territorio*
    - 1.3 *Soggetti coinvolti*
    - 1.4 *Obiettivi generali*
    - 1.5 *Ipotesi progettuale*
    - 1.6 *Azioni*
    - 1.7 *Piano economico*
- 110 7. I finanziamenti**
1. La connessione fra il nuovo finanziamento e quello del primo triennio
  2. Come redigere il rendiconto
  3. Il controllo contabile



- 123 8. La gestione**
  - 1. Gestione dei progetti: il coinvolgimento del terzo settore
  - 2. I soggetti del mercato sociale
  - 3. La gestione amministrativa
- 141 9. La documentazione**
  - 1. I soggetti e i livelli della documentazione: azione/intervento, progetto, piano e Regione
- 158 10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione**
  - 1. Gli obiettivi
  - 2. Definizione dei soggetti e dei ruoli
  - 3. L'oggetto della valutazione
  - 4. La definizione dei criteri, degli indicatori e degli strumenti
  - 5. Il piano delle attività

## BIBLIOGRAFIA

- 33 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione**
- 47 2. L'avvio della programmazione**
- 58 3. L'ambito territoriale**
- 71 4. I contenuti del piano territoriale**
- 85 5. L'accordo di programma**
- 99 6. I progetti**
- 111 7. I finanziamenti**
- 124 8. La gestione**
- 144 9. La documentazione**
- 160 10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione**

## ESPERIENZE

- 35 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione**
  - 1. VivaVoce: dalle enunciazioni teoriche alla prassi operativa
  - 2. Schede e materiali
    - 2.1 *Indirizzi e priorità: le scelte delle Regioni*
- 48 2. L'avvio della programmazione**
  - 1. VivaVoce: un'occasione da non perdere
  - 2. Schede e materiali
    - 2.1 *Atti adottati: le tipologie*
    - 2.2 *Strutture di coordinamento*
    - 2.3 *Attività di informazione e sensibilizzazione*
    - 2.4 *Il coinvolgimento dei soggetti pubblici, privati e della popolazione*
- 59 3. L'ambito territoriale**
  - 1. VivaVoce: un ambito di successo
  - 2. Schede e materiali
    - 2.1 *Livelli di definizione degli ambiti territoriali*
- 72 4. I contenuti del piano territoriale**
  - 1. VivaVoce: giochiamo a mosca cieca
  - 2. Schede e materiali
    - 2.1 *Lettura trasversale dei contenuti dei piani territoriali*
- 86 5. L'accordo di programma**
  - 1. VivaVoce: l'accordo che unisce
  - 2. Schede e materiali
    - 2.1 *Le indicazioni delle Regioni nel primo triennio*
- 100 6. I progetti**
  - 1. VivaVoce: grande fatica, ma nuovo vigore
  - 2. Schede e materiali
    - 2.1 *Le indicazioni delle Regioni nel primo triennio per la stesura dei progetti*



- 112 7. I finanziamenti**
1. VivaVoce: *welfare* e sussidiarietà
  2. Schede e materiali
- 126 8. La gestione**
1. VivaVoce: *estote parati*
  2. Schede e materiali
    - 2.1 *Modalità di gestione dei piani*
    - 2.2 *Modalità di gestione dei progetti*
- 146 9. La documentazione**
1. VivaVoce: dalle memorie ai ricordi
  2. Schede e materiali
    - 2.1 *Gli interventi di documentazione nei progetti catalogati nella banca dati sulla legge 285/97 del Centro nazionale*
    - 2.2 *I numeri della banca dati sulla legge 285/97 del Centro nazionale*
- 162 10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione**
1. VivaVoce: torre di Babele
    - 1.1 *Monitoraggio e valutazione: cosa significano*
    - 1.2 *Condividere il “cosa, come e perché”*
    - 1.3 *Interessi diversi e possibili accordi*
    - 1.4 *Il confronto dei dati: problemi e soluzioni*
    - 1.5 *Le informazioni: leggerle e utilizzarle*
  2. Schede e materiali
    - 2.1 *Quadri sinottici*

## TAGLIO BASSO

- 36 1. Indirizzi e priorità per la nuova programmazione**
1. Abc: l'interesse supremo del bambino
  2. Le trappole: sommare le emergenze, sottrarre i “già fatto”
  3. Piccoli passi: comprendere tutti i bambini e i ragazzi
  4. Il re è nudo: imparare dall'esperienza
  5. Lo spazio e il tempo: Cronos o Kairos?
  6. Fammi capire: linguaggi comprensibili
- 49 2. L'avvio della programmazione**
1. Abc: piccoli e grandi Comuni
  2. Le trappole: si attivano gli appetiti dei grandi
  3. Piccoli passi: territorio e bambino globale
  4. Il re è nudo: ciascuno per sé
  5. Lo spazio e il tempo: la dimensione della comunità quotidiana
  6. Fammi capire: esprimere il non detto
- 60 3. L'ambito territoriale**
1. Abc: le città a misura di bambine e bambini
  2. Le trappole: le mappe fisiche e le mappe educative
  3. Piccoli passi: il territorio come avventura
  4. Il re è nudo: rinchiodere i bambini o aprire le frontiere
  5. Lo spazio e il tempo: la ricognizione
  6. Fammi capire: la mappa vissuta delle opportunità
- 73 4. I contenuti del piano territoriale**
1. Abc: la rivalutazione del trascurato
  2. Le trappole: assenza di innovazioni, solo servizi, poche opportunità?
  3. Piccoli passi: rafforzare la presenza sul territorio
  4. Il re è nudo: piccole ambizioni grandi possibilità
  5. Lo spazio e il tempo: l'accoglienza
  6. Fammi capire: ci conoscete?



- 87 5. L'accordo di programma**
1. Abc: approccio olistico
  2. Le trappole: essere autoreferenziali
  3. Piccoli passi: cosa fa ciascuno?
  4. Il re è nudo: scopriamo i rispettivi interessi
  5. Lo spazio e il tempo: la giornata tipo di un bambino
  6. Fammi capire: l'esempio del "cerchio"
- 101 6. I progetti**
1. Abc: l'attenzione ai diritti dei bambini e dei ragazzi
  2. Le trappole: i "progettifici", metodo e risultati, le "reti" virtuali
    - 2.1 I "progettifici"
    - 2.2 Il rapporto fra metodo e l'attenzione ai risultati
    - 2.3 Le reti virtuali
  3. Piccoli passi: reti, finalmente, con e per i bambini e i ragazzi
  4. Il re è nudo: gli stereotipi sui bambini e sui ragazzi
  5. Lo spazio e il tempo: la virtualità progettuale
  6. Fammi capire: l'analisi e la sintesi
- 114 7. I finanziamenti**
1. Abc: tutto costa?
  2. Le trappole: finanziare le sovrastrutture e l'*expertise*
  3. Piccoli passi: finanziare servizi e attività visibili
  4. Il re è nudo: quanti soldi per "noi" bambini
  5. Lo spazio e il tempo: quanto tempo per fare le cose!
  6. Fammi capire: ti illustro un bilancio
- 128 8. La gestione**
1. Abc: gestire con e per i bambini e i ragazzi
    - 1.1 La ricaduta del lavoro "tra grandi" sui bambini e i ragazzi
    - 1.2 La partecipazione dei bambini e dei ragazzi
    - 1.3 Le azioni con gli adolescenti
  2. Le trappole: la gestione a prescindere
  3. Piccoli passi: gestioni e cogestioni per "piccoli" ambiti
  4. Il re è nudo: i bambini e i ragazzi fanno paura?
  5. Lo spazio e il tempo: la dimensione della comunità quotidiana
  6. Fammi capire: imparare facendo
- 148 9. La documentazione**
1. Abc: *scripta manent*
  2. Le trappole: documentazione per specialisti?
  3. Piccoli passi: far conoscere i risultati
  4. Il re è nudo: chi legge, chi scrive?
  5. Lo spazio e il tempo: quando si scrive, quando ci si documenta, quando si sta con i bambini?
  6. Fammi capire: scrivere comprensibile
- 168 10. Il monitoraggio, la verifica e la valutazione**
1. Abc: valutare pensando ai diritti
  2. Le trappole: qualità e quantità
  3. Piccoli passi: sentiamo anche i bambini e i ragazzi
  4. Il re è nudo: i grandi che valutano i grandi?
  5. Lo spazio e il tempo: cosa e a che livello verificare con i bambini e i ragazzi
  6. Fammi capire: traduciamo le parole



*Finito di stampare nel mese di luglio  
dalla Tipografia Biemmegraf - Piediripa di Macerata (MC)*