

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

PIANETA INFANZIA

Questioni e Documenti

**Tras-formazioni:
legge 285/97
e percorsi formativi**

Firenze
Istituto degli Innocenti
Marzo 2000

quindici



PIANETA INFANZIA
Questioni e documenti

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

Tras-formazioni:
legge 285/97 e percorsi formativi

15
quindici

Firenze
Istituto degli Innocenti
Marzo 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.

Le pubblicazioni del Centro nazionale sono consultabili sul sito: www.minori.it

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

Istituto degli Innocenti
Piazza della SS. Annunziata, 12
50122 Firenze
Tel. 055/2037343
Fax 055/2037344
E-mail: cndm@minori.it
<http://www.minori.it>

Direttore scientifico:
Alfredo Carlo Moro

Comitato di redazione:
Valerio Belotti (coordinatore),
Giorgio Macario, Roberto Maurizio,
Paolo Onelli, Stefano Ricci,
Milena Rosso, Antonella Schena

Coordinamento editoriale
Maria Cristina Montanari

Curatore del sito Internet www.minori.it
Lino Esposito Vulgo

Progetto grafico:
Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica:
Silvia Pacchiarini

SOMMARIO

5 Premessa

Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi

LA FORMAZIONE NAZIONALE

- 13 - L'avvio del percorso formativo
- 21 - Piani e progetti nella programmazione sociale (*Remo Siza*)
- 59 - Pianificazione e programmazione nelle politiche sociali
- 67 - Dietro le quinte. Come gestire le difficoltà organizzative (*Paola Piva*)
- 81 - La valutazione (*Giovanni Bertin, Stefania Porchia*)
- 107 - Gestire e valutare
- 119 - Procedure amministrative, mali istituzionali e *partnership* in funzione della qualità dei servizi (*Franco Dalla Mura*)
- 151 - Finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della L. 285/97
- 157 - La valutazione del percorso formativo
- 175 - La prosecuzione del percorso formativo. I programmi di formazione relativi al secondo semestre 1999

APPENDICE

- 187 - I percorsi formativi delle Regioni
- 193 - La formazione interregionale
- 225 - La formazione regionale

15
quindici

PREMESSA

5

Questo quaderno rappresenta la prima pubblicazione dedicata interamente alle attività formative connesse alla legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, e testimonia la crescente centralità di tali interventi cui hanno preso parte negli ultimi due anni, per quanto riguarda le attività interregionali svolte a livello nazionale, oltre 1.500 persone provenienti da tutta Italia.

Il percorso formativo progettuale ed attuativo a livello nazionale è già stato in parte documentato nel numero 8 di questi quaderni fin dalle fasi di avvio, ma trova oggi una prima sistematizzazione che va dalla progettazione delle attività formative del primo semestre 1999, alla loro realizzazione, fino alla progettazione delle attività formative del secondo semestre 1999.

Tutti i materiali relativi al percorso formativo nazionale appena delineato costituiscono quindi l'oggetto principale del volume. Le attività formative a cui si fa riferimento sono state coprogettate dal Gruppo tecnico politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dall'Istituto degli Innocenti in accordo con il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri.

L'attività formativa interregionale connessa alla legge 285/97 si basa sull'art. 2 della legge che, al comma 2, prevede la destinazione di una quota di risorse pari al 5% del *budget* complessivo trasferito alle Regioni, da destinare a programmi interregionali di scambio e formazione inerenti ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Questo percorso si avvia a seguito della riunione degli Assessori alle politiche sociali delle Regioni svoltasi il 15 aprile 1998, dove vengono poste le basi per la realizzazione - in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze - di attività formative interregionali per la prima attuazione della legge 285/97. La finalità generale di tali azioni formative è connessa al miglioramento della qualità degli interventi degli amministratori locali e degli operatori dei servizi pubblici e privati per lo sviluppo di una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e la promozione di una migliore qualità della vita delle bambine e dei bambini.

L'obiettivo formativo prioritario, in un contesto progettuale teso ad assicurare un'adeguata attenzione sia ai bisogni oggettivi ed istituzionali che ai bisogni soggettivi dei partecipanti, consiste nel far acquisire ad una pluralità di operatori e dipendenti pubblici e privati, le conoscenze amministrative e tecnico-progettuali indispensabili per promuovere, programmare, attuare e verificare piani territoriali, progetti di rete ed interventi.

Nel luglio 1998 a Bologna, quale prima concretizzazione degli interventi formativi prefigurati, vengono realizzati due seminari formativi, di due giornate ciascuno, sulla progettazione nell'ambito della legge 285/97, con un'atten-

15
quindici

zione particolare dedicata da un lato alla programmazione sociale in un'ottica interattiva e relazionale, dall'altro alla progettualità finalizzata al coordinamento degli interventi. In questa sede il manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge 285/97 (*Infanzia e adolescenza, diritti e opportunità*) a cura del Centro nazionale di documentazione costituisce un punto di riferimento rilevante nel dare concretezza e rilievo documentale appropriato alle proposte seminariali.

Alle iniziative seminariali di Bologna, già documentate sul n. 2 di questi quaderni, partecipano 340 fra dirigenti, funzionari ed operatori dei servizi, in qualità di responsabili regionali dell'attuazione della legge (il 20% circa) e di referenti degli ambiti territoriali (il restante 80%).

Gli argomenti principali trattati (i riferimenti legislativi e gli aspetti amministrativi, le aree di intervento e le relative tipologie di servizi, i modelli organizzativi e gestionali, il monitoraggio e la valutazione degli interventi), la metodologia di apprendimento attivo combinata con metodi di tipo espositivo (scelta suggerita dal consistente numero di partecipanti per edizione seminariale), e l'obiettivo formativo centrale volto a favorire intrecci fra acquisizioni cognitive, esplicitazione delle intuizioni possibili e sviluppo di una maggiore creatività per una valorizzazione delle risorse umane, hanno consentito la realizzazione di un "evento" formativo che ha scarsi o nulli precedenti e che, nonostante i tempi estremamente ristretti per la preparazione dell'iniziativa, è stato molto apprezzato dai partecipanti (su di una scala da 0 a 10, tre partecipanti su quattro hanno espresso un giudizio fra il 7 e il 10).

L'avvio della progettazione delle attività formative nazionali interregionali per il primo semestre del 1999 è connesso alla predisposizione del *Documento sulle modalità di utilizzo della quota del 5% di cui all'art. 2 della legge 285/97* dell'ottobre 1998 da parte del Gruppo tecnico.

In tale documento, allo scopo di individuare criteri unitari e condivisi per l'utilizzazione delle risorse accantonate dalle Regioni, vengono fissati due obiettivi particolarmente congruenti con una dimensione nazionale della formazione, orientata all'acquisizione di una competenza diffusa da parte degli apparati tecnici ed amministrativi su aspetti considerati strategici, e viene inoltre indicata come particolarmente utile la collaborazione con il Centro nazionale di documentazione.

I due obiettivi indicati consistono in primo luogo nell'individuazione di aree metodologiche e progettuali dove concentrare l'acquisizione di competenze (l'elaborazione, l'attuazione, il monitoraggio, la documentazione, la verifica e la valutazione dei piani territoriali di intervento e dei progetti esecutivi, in una logica di sistema e di radicamento territoriale delle iniziative); secondariamente, nella cura dell'attivazione di servizi ed interventi in particolare per quanto riguarda procedure amministrative e gestionali.

Sempre nello stesso documento vengono poi individuate una dimensione

interregionale, che prevede la collaborazione fra gruppi di Regioni sulla base di accordi reciproci su tematiche condivise, ed una dimensione regionale quale contesto formativo di approfondimento - precedente o successivo la formazione interregionale e nazionale - utile a favorire relazioni positive fra gli enti locali della regione e la qualificazione professionale degli operatori.

Proprio per fornire un panorama il più completo possibile su queste diverse attività formative, in data 14 ottobre 1999 si è richiesto a tutte le Regioni di segnalare le iniziative a dimensione interregionale e regionale da loro realizzate e/o progettate; tutte le iniziative, a valenza prevalentemente formativa e non informativo-promozionale, di cui è pervenuta notizia entro il dicembre 1999 sono state riportate in Appendice a questa pubblicazione.

La concreta realizzazione dell'obiettivo formativo prioritario già individuato per i Seminari di Bologna del 1998 - acquisire le diverse conoscenze utili per la promozione, la programmazione, l'attuazione concreta e la verifica dei piani territoriali, dei progetti di rete e degli interventi - viene perseguita in maniera articolata con la realizzazione delle attività formative del primo semestre del 1999.

Il contesto che fa da sfondo alla progettazione formativa e alla concreta attuazione delle attività seminariali proposte è caratterizzato da numerosi fattori di grande rilevanza: fin dalle fasi progettuali si rilevano situazioni di criticità legate all'assenza di indicazioni omogenee su accompagnamento, formazione risorse umane, documentazione, monitoraggio e valutazione; l'attenzione prevalente viene posta sul passaggio dalla progettazione di massima alla progettazione operativa ed alle prime fasi di attuazione degli interventi; si progettano diverse proposte seminariali che spaziano da un'attenzione prevalentemente orientata a tutti i soggetti coinvolti nei processi programmatori, ad una proposta rivolta in particolare a tutti gli operatori impegnati nella progettazione esecutiva, infine ad un contributo formativo particolarmente orientato al personale amministrativo; vengono organizzati moduli seminariali di almeno due o tre giornate con non più di 50-55 partecipanti ed una provenienza regionale diversificata; viene attuata un'intensa riprogettazione fin dalle prime edizioni seminariali in stretto raccordo con i referenti del Gruppo tecnico.

Su queste basi, dal settembre al novembre del 1998 viene predisposto un programma formativo articolato (vedi il primo contributo del volume) caratterizzato da tre aree: l'area pianificazione e programmazione nelle politiche sociali, l'area progettazione, organizzazione ed attuazione degli interventi, l'area legislativa ed amministrativa.

Per ciascuna di queste aree si sono previsti dei contributi che costituiscono il corpo centrale del presente volume.

I programmi specifici delle attività seminariali nazionali sono, invece, consultabili sul sito Internet www.minori.it.

Il variegato panorama nazionale e le molteplici esigenze connesse alla legge 285/97 hanno comportato una diversificazione crescente delle tematiche affrontate, dei contesti di riferimento e degli stessi esperti e coordinatori scien-

quindici

tifici incaricati di condurre le attività formative; è anche per questi motivi che i contributi sono spesso fortemente differenziati fra loro.

Le sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione costituiscono, comunque, un utile completamento dei contributi curati dai coordinatori scientifici; i contenuti riportati sono il frutto delle osservazioni e delle riflessioni dei partecipanti, sintetizzate dai *tutor* impegnati nei diversi seminari.

Nel volume è presente anche un resoconto complessivo delle attività formative realizzate nel primo semestre 1999, che ha valenze di valutazione delle esperienze fatte: dai dati e dalle caratteristiche dei partecipanti (il 25% circa dei quali ha partecipato al primo seminario, il 50% al secondo ed il restante 25% al terzo), alle considerazioni sullo svolgimento delle attività formative, fino al giudizio dei partecipanti tratto dalle schede di valutazione ed alle considerazioni conclusive.

Infine l'ultimo contributo, che sintetizza il documento progettuale per le attività formative relative al secondo semestre 1999, rappresenta una sorta di conclusione "dinamica" delle attività formative del primo semestre, tutta orientata - come è nella genesi e nell'impostazione metodologica di questa esperienza formativa - non solo alla riprogettazione delle attività formative, ma alla puntuale analisi delle necessità formative più strettamente connesse alla concreta attuazione della legge 285/97. Tutte le iniziative proposte testimoniano questo percorso: dall'individuazione, a partire da spunti progettuali inerenti ai dati, alla ricerca di base e alla documentazione, di una nuova area sui flussi informativi e documentazione con un seminario su *Osservazione e monitoraggio*; all'articolazione dell'area legislativa ed amministrativa in due iniziative seminariali di approfondimento sulle collaborazioni interistituzionali e sulle collaborazioni tra pubblico e privato; all'avvio, infine, di una prima area tematica sulla genitorialità, scelta sia sulla base delle richieste dei rappresentanti delle Regioni, sia del gran numero di progetti *ex lege* 285/97 presentati, sia infine richiesta dalla maggioranza dei partecipanti alle attività formative del primo semestre, ed articolata in due iniziative seminariali sullo stato dell'arte della genitorialità e sulle prassi più innovative.

La maggiore complessità e la forte diversificazione delle attività formative del secondo semestre, ha comportato il raddoppio e la maggiore specializzazione dei *tutor* coinvolti nelle attività formative, oltre ad un coinvolgimento di relatori ed esperti a livello nazionale cinque volte più alto di quelli coinvolti nelle attività formative del primo semestre, con una previsione di partecipanti di oltre 900 persone rispetto alle 600 del primo semestre.

Ci sono già notizie e riscontri relativi a numerose iniziative autonome promosse da varie realtà regionali e riferite ai diversi argomenti trattati nella formazione nazionale: dallo sviluppo ed approfondimento di tematiche già affrontate nei seminari, alla concretizzazione di strumenti a partire da materiali forniti, fino all'organizzazione di attività seminariali di confronto fra diverse espe-

rienze su base regionale ed interregionale. Questo “effetto moltiplicatore” è stato un effetto secondario auspicato e ricercato - vista la necessità di poter rispondere solo parzialmente a livello nazionale ad una domanda formativa ampia, diversificata e crescente - ma per nulla scontato.

D'altra parte sono diverse le iniziative regionali ed interregionali promosse direttamente ed autonomamente da alcune Regioni e riportate in Appendice. Tale panorama formativo complessivo - nazionale, interregionale e regionale - giustifica l'enfasi sul ruolo della formazione nella progettualità connessa all'attuazione della legge così come emerge dalla *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97 per l'anno 1999*, predisposto dalla Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento affari sociali. Dalla stessa relazione emerge come la partecipazione ad eventi formativi a livello di ambiti territoriali abbia coinvolto quasi il 60% di questi ultimi; non sono affatto trascurabili, quindi, le molteplici iniziative formative predisposte in ambito territoriale nel contesto di iniziative finalizzate alla costruzione ed all'attuazione dei Piani territoriali triennali.

Un ringraziamento particolare va ai seicento dirigenti, funzionari e operatori che hanno partecipato alle attività formative documentate in questo quaderno e alle quindici Regioni che hanno ritenuto opportuno consentire la loro partecipazione: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta.

15
quindici

Tras-formazioni:
legge 285/97
e percorsi formativi

LA FORMAZIONE NAZIONALE

15
quindici

1. Premessa

La legge 285/97, all'art. 2, comma 2, prevede una quota di risorse pari al 5% del *budget* complessivo trasferito alle Regioni per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Gli assessori alle politiche sociali regionali, fin dall'aprile del 1998, considerata la necessità di diffondere tra gli amministratori e gli operatori pubblici e privati interessati, la conoscenza delle modalità applicative della legge 285/97, al fine di sviluppare una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e di promuovere una migliore qualità della vita delle bambine e dei bambini, hanno concordato sulla necessità di attivare dei corsi di formazione interregionale, per la prima attuazione della legge 285/97, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza istituito presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Con l'art. 2, comma 1, punto c, del decreto della Presidenza del consiglio dei ministri del 2 dicembre 1997, sono state infatti attribuite al Centro nazionale le funzioni di informazione e promozione concernenti «l'offerta di moduli di formazione finalizzati ad un'adeguata conoscenza dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza rivolta ad amministratori locali ed operatori dei servizi pubblici e privati al fine di migliorare la qualità degli interventi di loro competenza».

Si sono realizzati in tal modo i primi seminari formativi interregionali di Bologna nel luglio 1998, ai quali hanno partecipato 340 operatori e dirigenti provenienti da 17 regioni italiane.

Dopo tale esperienza, che ha visto un bilancio fortemente positivo, le Regioni e il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza con i nuovi programmi di formazione interregionale, proposti per il primo semestre del 1999, si prefiggono principalmente l'obiettivo di far acquisire ad operatori pubblici, dipendenti regionali, provinciali e di comuni singoli o associati, operatori scolastici o giudiziari, o di altre amministrazioni periferiche dello Stato (responsabili e/o referenti per il proprio ambito territoriale dell'attuazione della legge 285/97, nonché componenti di gruppi interassessorili e/o interistituzionali e/o di progetto), le conoscenze amministrative e tecnico-progettuali necessarie per la promozione, la programmazione, la realizzazione e la verifica dei piani territoriali, dei progetti di rete e degli interventi. Viene proposto, quindi, un insieme di attività formative previste per il primo semestre del 1999, calibrate su di un *target* di partecipanti predefinito in accordo con il Gruppo tecnico politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, ed eventualmente ripetibili.

* a cura di Giorgio Macario, responsabile delle attività seminariali.

La committenza del programma formativo, è costituita dal Coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali e quindi dal Gruppo tecnico.

L'azione progettuale, coordinata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti, è stata condotta in collaborazione con il Gruppo tecnico.

Vengono proposti tre seminari formativi interregionali, due nell'area progettazione, organizzazione e attuazione degli interventi e uno nell'area legislativa ed amministrativa, in più edizioni.

2. Il contesto formativo

La dimensione nazionale ed interregionale dell'intervento formativo comporta un'adeguata attenzione alle esigenze di differenziazione degli interventi: non si tratta di assumere un'ottica localistica bensì di consentire approfondimenti mirati ed un confronto fra diversi ambiti territoriali su tematiche organizzative, gestionali e professionali rilevanti.

La tematica progettuale percorre tutta la fase iniziale di attuazione della L. 285/97: dalla realizzazione degli accordi di programma e dalla preparazione dei piani territoriali di intervento (primo semestre 1998), alla loro presentazione in ambito regionale (agosto-settembre 1998), all'approvazione in ambito regionale (settembre-ottobre 1998), fino all'avvio della fase realizzativa dei progetti che implica un passaggio dalla progettazione di massima alla progettazione operativa ed una prima fase di attuazione degli interventi progettati.

Questa nuova fase comporta quindi a breve, data l'assenza di indicazioni omogenee circa i criteri per l'esercizio delle funzioni di accompagnamento, formazione di risorse umane, documentazione, monitoraggio e valutazione, situazioni di criticità legate ai differenti criteri operativi utilizzati.

Si cominciano a riscontrare altresì due tipologie nelle progettazioni presentate nell'ambito dei piani territoriali: l'idea di progettazione di "larga massima" e quella di progettazione fortemente articolata e di dettaglio, come due estremi verso cui tendono gran parte dei progetti presentati, con una prevalenza per il primo.

Il passaggio dalla progettazione di massima alla progettazione operativa, le attenzioni relative ai diversi livelli di destinatari individuati nell'area progettazione e l'avvio di un percorso di traduzione operativa delle ipotesi progettuali costituiscono lo sfondo a cui riferirsi per la presentazione delle proposte formative.

Il primo seminario su *Pianificazione e programmazione nelle politiche sociali* ed il secondo su *Gestire e valutare* sono connessi a queste problematiche.

Un'ulteriore rilevante elemento del contesto attuale riguarda la necessità di attivare servizi, interventi, presidi previsti nei progetti presentati nell'ambito dei piani territoriali, che motivano una sensazione diffusa di disomogeneità, di

localismo e di “solitudine” nell’affrontare problematiche che nell’immaginario collettivo sono caratterizzate da precisione, univocità, razionalità.

Si tratta quindi di individuare elementi conoscitivi socializzabili, anche in rapporto al ruolo crescente del terzo settore e del *no profit*, per favorire un confronto che consenta maggiore sicurezza sulle procedure applicabili per coloro che a diverso titolo sono coinvolti nelle procedure amministrative e negli aspetti gestionali conseguenti.

Il terzo seminario su *Finalità progettuali e procedure amministrative* è quindi connesso a tali finalità.

Per la prosecuzione delle attività formative nel secondo semestre del 1999 è prevista la prefigurazione di un’area relativa a flussi informativi e documentazione per far fronte ai diversi intrecci, derivanti dalla contemporanea attuazione della L. 451/97, per la raccolta ed elaborazione dati sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza in ambito regionale, e la loro finalizzazione all’Osservatorio nazionale per l’infanzia.

Infine, facendo seguito all’approvazione dei piani territoriali e tenendo anche conto delle indicazioni emerse dai seminari di Bologna del luglio ’98, sarà possibile identificare alcune “Aree tematiche” relative alle tipologie di intervento per le quali sia attivabile un percorso formativo orientato alla concreta praticabilità di servizi di eccellenza nei diversi contesti territoriali.

Alla realizzazione delle attività seminariali hanno contribuito:

Giorgio Macario *responsabile dei seminari*, Giovanni Bertin *responsabile scientifico*, Franco Dalla Mura *responsabile scientifico*, Paola Piva *responsabile scientifico*, Remo Siza *responsabile scientifico*, Ornella Casale *docente*, Paolo De Maina *docente*, Patrizia Di Santo *docente*, Marina Merana *docente*, Nadia Carolina Oprandi *docente*, Stefania Porchia *docente*, Giovanni Amodio *esperto-tutor*, Salvatore Cacciola *esperto-tutor*, Silvia De Giuli *esperta-tutor*, Roberto Maurizio *esperto-tutor*, Milena Rosso *esperta-tutor*, Franco Santamaria *esperto-tutor*, Achille Tagliaferri *esperto-tutor*.

3. Pianificazione e programmazione nelle politiche sociali

Premessa

Il modulo formativo del primo seminario interregionale, relativo a metodi e strumenti per la promozione e il coordinamento dei progetti, si inserisce in un processo programmatico già avviato, introducendo in esso elementi conoscitivi, metodi e strumenti che ne favoriscano uno sviluppo adeguato rispetto alle priorità e agli obiettivi individuati, alle fasi successive di riprogrammazione degli interventi, alla conclusione della prima esperienza programmatica e, nell’ambito di un processo circolare, alla formulazione di quella successiva.

La legge 285/97 prevede molteplici interventi di carattere programmatico che richiedono, per essere adeguatamente sviluppati, l’acquisizione di conoscenze specifiche non solo relativamente ai fenomeni e ai soggetti dell’ambito di vita considerato - l’adolescenza, l’infanzia, le aspettative in termini di diritti, qualità

quindici

della vita, realizzazione individuale – ma anche come acquisizione di elementi, di variabili, dimensioni teoriche ed applicative proprie della programmazione.

Per la programmazione sociale il quadro normativo rappresenta una grande opportunità di crescita e di sviluppo, di accumulo riflessivo di esperienze, la possibilità di superare una condizione di marginalità, di sostanziale isolamento, di scarsi interscambi con gli sviluppi che la programmazione e la progettazione dei servizi hanno avuto in altri settori.

Il percorso formativo è pertanto di rilevanza cruciale per consolidare una programmazione fortemente innovativa e, allo stesso tempo, ancora sostanzialmente fragile, non ben definita nei suoi percorsi e nei suoi strumenti, necessitante di una particolare attenzione attuativa.

Obiettivi

Il modulo formativo assume molteplici obiettivi, prevedendo l'acquisizione di metodi, di modalità operative, di conoscenze, relativamente:

- ai principali termini della cultura programmatoria;
- ai modelli di programmazione e di progettazione utilizzabili in un sistema quale quello delineato dai provvedimenti previsti dalla legge 285/97;
- al coordinamento dei progetti;
- al governo delle interazioni tra i vari livelli del sistema programmatorio;
- al coinvolgimento dei principali soggetti.

Metodologia

Il seminario, in un unico modulo di due giornate, utilizza metodologie interattive, prevede un costante coinvolgimento dei partecipanti ad integrazione delle informazioni ricevute e per la riformulazione di concetti su sollecitazione del docente e mediante lavori di gruppo.

Target

Il seminario si rivolge ai referenti regionali e provinciali per l'attuazione della legge 285/97.

4. Gestire e valutare

4.1 Primo modulo - gestire un progetto

Premessa e obiettivi

Il momento in cui si svolge il secondo seminario interregionale, relativo ad azioni e progetti per l'infanzia e l'adolescenza, vede i referenti locali alle prese con il problema della progettazione esecutiva. I progetti approvati sono in gran parte frutto di intese di massima tra istituzioni (Comuni, Asl, Provveditorato agli studi, cooperative sociali, ecc.) che individuano finalità e azioni macro. Il passaggio attuale ai progetti mirati chiede di scomporre il macro-progetto in sotto-progetti, con target, attività, tempi e responsabili per ciascuno dei risultati specifici individuati. Nel seminario verranno approfondite le modalità di utilizzo di una logica di piano nella fase esecutiva per centri di responsabilità rispetto ai risultati.

Il seminario intende offrire ai partecipanti stimoli utili a chiarificare le differenze e le connessioni tra:

- rete dei soggetti proponenti e dei soggetti partner, interessati al risultato politico del progetto e
- rete di implementazione del progetto (“meta-servizio”), ovvero l’insieme degli operatori che devono svolgere le azioni e che rispondono dei risultati operativi.

Si tratta di individuare “chi fa che cosa”, con quali risorse di tempo e di competenze, a chi ciascun responsabile deve rispondere e come, chi coordina le parti che agiscono in ambiti specifici, per ricondurle alle finalità comuni (scomposizione e ricomposizione del lavoro necessario al progetto).

Il seminario intende stimolare la ricerca di un metodo per utilizzare in modo efficace la risorsa più preziosa della L. 285/97. Mettere insieme e continuare ad alimentare la collaborazione tra istituzioni, *no profit* e gli stessi utenti è uno degli scopi e delle abilità richiesti. I partecipanti verranno invitati a presentare casi reali, vissuti dai partecipanti, di alto coinvolgimento degli utenti e di utenti che si trasformano in produttori di servizi. I casi aiuteranno a ragionare sul metodo del partenariato e della convergenza di interessi tra fornitori e utenti.

Il responsabile di un “meta-servizio” ha più problemi del responsabile di un servizio vero e proprio: il programma è a termine e come tale è sentito da chi ci lavora, c’è un budget ma non può disporre con elasticità e autonomia, non dispone di vero e proprio organico, bensì quasi sempre soltanto di un organico virtuale, nel senso che gli operatori continuano ad avere poco tempo, altre appartenenze organizzative ed altri compiti. Non può agire nei confronti degli operatori in base ad una autorità gerarchica, bensì solo utilizzando l’autorevolezza che gli viene riconosciuta dai collaboratori.

Il seminario porrà all’attenzione dei partecipanti anche il tema della comunicazione interna ed esterna del progetto. Troppe iniziative diventano irrilevanti per la comunità locale e producono delusione negli operatori, proprio perché si inabissano nel mondo invisibile e incommunicabile del sociale sommerso. I partecipanti verranno sollecitati a raccontare delle strategie di visibilità adottate anche in altri contesti, per trarre apprendimenti per il progetto 285.

4.2 Secondo modulo - valutare un progetto

Premessa e obiettivi

L’attivazione della L. 285/97 vede l’intervento di diversi attori, coinvolti nella realizzazione di progetti di innovazione e cambiamento. Accanto ai problemi di gestione dei progetti connessi al passaggio dalla progettazione di massima alla progettazione esecutiva, occorre approfondire la valutazione in ambito progettuale.

Infatti in questo contesto è la valutazione a consentire di:

- guidare il processo di realizzazione dei progetti;
- riflettere sui risultati prodotti;
- comunicare ai diversi attori i processi attivati ed i risultati raggiunti.

quindici

Per far questo è necessario che la realizzazione dei progetti sia accompagnata dall'attivazione di un processo di raccolta e trattamento di informazioni progettate per rispondere a tali esigenze valutative.

Questo modulo intende proporre un possibile percorso metodologico utile alla progettazione di queste informazioni. L'elemento base dal quale sviluppare la progettazione degli strumenti di valutazione è costituito dagli obiettivi del progetto ridefiniti per far loro assumere il carattere della misurabilità. Su questa base il modulo proporrà le fasi e le avvertenze metodologiche da seguire per lo sviluppo delle attività di valutazione.

La formazione si svilupperà alternando momenti di presentazione del quadro teorico di riferimento, con la simulazione della costruzione degli strumenti di valutazione, a partire da un caso.

Gli obiettivi perseguibili saranno quindi i seguenti:

- chiarire il ruolo e le potenzialità dell'attività di monitoraggio nella gestione dei progetti;
- migliorare la capacità di progettare i flussi informativi utili alla gestione del progetto;
- migliorare la capacità di interpretare le informazioni di processo;
- far acquisire la capacità di definire obiettivi operazionabili;
- far acquisire i criteri di valutazione dell'affidabilità degli strumenti di valutazione dei risultati;
- far capire le principali differenze fra descrizione e valutazione dei risultati.

Metodologia

Il seminario, in entrambi i moduli di tre giornate ciascuno, utilizza metodologie interattive, prevede un costante coinvolgimento dei partecipanti ad integrazione delle informazioni ricevute e per la riformulazione di concetti su sollecitazione del docente e mediante lavori di gruppo.

Target

Entrambi i moduli si rivolgono ai responsabili e referenti dei piani di intervento per la L. 285/97, oltre che ai componenti dei gruppi interassessorili e interistituzionali.

5. Finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della L. 285/97

Premessa

Dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ad oggi l'evoluzione del sistema delle autonomie nel nostro Paese si è articolata parallelamente con lo sviluppo del sistema dei servizi sociali, che può essere considerato una componente del più vasto processo di realizzazione dei principi autonomistici e pluralistici contenuti nella Carta costituzionale.

Ciò è dimostrato dal fatto che l'unica, grande occasione di riforma dei servizi sociali (sanitari e sociali in senso stretto) sino ad ora realizzata in Italia è contenuta nel DPR n. 616/77, che costituisce la prima vera attuazione dei principi costituzionali di decentramento autonomistico.

Tutto ciò è ben noto ed è generalmente condiviso da tempo.

È solo negli ultimi anni, però, che dai principi costituzionali di autonomia, solidarietà e responsabilità e dai principi posti a base dell'ordinamento dell'Unione europea, è stato tratto il principio di sussidiarietà.

La sintesi del nuovo principio di sussidiarietà ha avuto quali elementi "catalizzatori" l'accelerazione del processo di integrazione europea e la maturazione - sia pure fra molteplici contraddizioni - della società civile.

Il profilo fondamentale del principio di sussidiarietà è proprio quello del superamento dell'ottica dell'intervento pubblico unilaterale - meramente amministrativa ed istituzionale - e la matura scoperta della dimensione comunitaria, intesa come logica "orizzontale", di autonomia, solidarietà e responsabilità che va ad aggiungersi a quella, ormai tradizionale, di tipo verticale.

Il momento normativo centrale di questo nuovo modo di intendere i rapporti fra le istituzioni pubbliche e la società civile è costituito dall'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, che rappresenta il superamento dell'ottocentesca identificazione della "funzione" con l'"autorità" ed è il frutto di una secolare evoluzione legislativa, dottrinale e giurisprudenziale.

Se la legge 285/97 ha assunto le caratteristiche che le sono proprie, ciò è avvenuto in funzione di questo quadro d'insieme; questa legge non può essere correttamente interpretata e, tanto meno, realizzata se non attraverso la chiave della sussidiarietà così intesa.

In questo modo emergono nel loro corretto significato i contenuti, gli obiettivi e gli strumenti della legge, ed è possibile affrontare adeguatamente i nodi procedurali che caratterizzano l'attuale fase realizzativa di questo progetto per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

Obiettivi

Il terzo seminario formativo interregionale, relativo ai ruoli istituzionali e *partnership* in funzione della qualità dei servizi, assume l'obiettivo complessivo di fornire un quadro generale dell'evoluzione del ruolo e degli strumenti operativi delle istituzioni e dei soggetti comunitari nella risposta ai bisogni di servizi sociali della popolazione, con riferimento alle specificità legate all'attuazione della L. 285/97.

quindici

Per il perseguimento di un tale obiettivo verranno analizzati in particolare:

- l'evoluzione del sistema delle autonomie locali e dei servizi dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi;
- il sistema della programmazione locale;
- il decentramento autonomistico ed il federalismo con particolare riferimento alla legge Bassanini;
- l'autonomia, la solidarietà e la responsabilità nei rapporti delle istituzioni pubbliche e della società civile;
- le caratteristiche del sistema delle responsabilità ed i ruoli;
- gli strumenti per la collaborazione interistituzionale (unioni, accordi di programma, convenzioni, conferenze di servizi ...);
- gli strumenti per la collaborazione comunitaria (diverse modalità di gestione, forme di esternalizzazione, procedure concorsuali, intermediazioni, accreditamenti, programmazione concertata ...);
- le formazioni sociali e la partecipazione;
- la "decodifica" della legge 285/97 alla luce delle riflessioni fatte.

Metodologia

Il seminario prevede un costante coinvolgimento dei partecipanti mediante la discussione ed il lavoro di gruppo, le comunicazioni del docente, l'intervento di esperti di settore.

Target

Il seminario si rivolge ai responsabili amministrativi e operatori sociali che con ruoli diversificati sono incaricati delle procedure amministrativo-gestionali per la attuazione della legge 285/97.

(Remo Siza*)

1. Premessa

La legge n. 285/97 ha rilanciato la programmazione sociale in Italia affidando ai molteplici soggetti delle politiche sociali nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza competenze programmatorie rilevanti. La legge si è inserita compiutamente nella tradizione della programmazione sociale, innovandola, allo stesso tempo, in alcune cruciali dimensioni.

Le opportunità che la legge presenta, in termini di crescita della cultura della progettazione, necessitano, per essere utilizzate nel modo più proficuo, di percorsi formativi organici che sostengano nel loro operare le professioni del sociale, gli amministratori, i soggetti del terzo settore. A tale esigenza hanno risposto i seminari formativi nazionali, che hanno introdotto in un processo programmatorio fortemente innovativo, ma ancora non compiutamente sperimentato e definito, utili elementi conoscitivi, di analisi e di valutazione.

La progettazione dei servizi in campo sociale ha avuto in questi anni uno sviluppo tecnico complessivamente insoddisfacente, non si è avvalsa compiutamente di metodi, tecniche, modalità decisionali che in altri settori si sono mostrati particolarmente efficaci e capaci di affrontare la complessità sociale, la crescente incertezza, la pluralità dei soggetti decisionali.

Su molti aspetti persiste un divario tra la progettazione sociale – spesso ancorata a modalità decisionali più tradizionali – e il complesso delle esperienze di progettazione realizzate in altri settori nelle quali è più evidente la crescita metodologica e l'accumulo di conoscenze.

I seminari formativi nazionali hanno promosso in modo organico un interscambio tra varie esperienze, la conoscenza comune, avviando, nel confronto che si è sviluppato nelle giornate formative, i necessari adattamenti di metodi e strumenti formulati da urbanisti, economisti, sociologi, esperti di mediazione, per tener conto delle specificità del sociale, delle sue regole, dei soggetti che agiscono in questa sfera di vita.

Questo contributo è il prodotto di un'interazione fra quanti, come me, propongono nuovi approcci alla progettazione sociale e quanti avendo una conoscenza puntuale della sfera di vita in essa coinvolti, sono in grado di valutare l'applicabilità di metodi di programmazione, di concetti pensati altrove, per altri contesti fisici e relazionali.

*Presidente Società italiana di sociologia, responsabile scientifico seminario *Pianificazione e programmazione nelle politiche sociali*

22 2. La programmazione
sociale: ambiti
e prospettive

La programmazione sociale si è presentata come modalità di coordinamento - organica e democratica - degli interventi pubblici, come espressione di uno stato che intendeva proporsi in termini sempre più inclusivi di nuovi diritti e nuovi bisogni intervenendo in ogni aspetto della realtà sociale, che organizzava la sua azione per meglio svolgere la sua crescente funzione regolativa e distributiva.

Intesa in termini generali, si è affermata come modalità di programmazione dello sviluppo, che propone valori e priorità di ordine sociale, risorse e strumenti per la tutela delle classi sociali più povere, di anziani, disabili e di una loro integrazione, che sottolinea i limiti di una valutazione solo economica della crescita. In termini più restrittivi, accezione che privilegeremo in questo contributo, è intesa come il processo di individuazione di priorità strategiche, di costruzione, di implementazione e di valutazione di politiche sociali.

Nella letteratura si individuano tre livelli della programmazione sociale:

- l'individuazione degli obiettivi finali della società, in termini sociali da affiancare agli indicatori e alle priorità di carattere economico;
- il controllo delle conseguenze sociali di investimenti e di programmi economici, urbanistici, fiscali e la predisposizione dei relativi programmi d'intervento;
- la programmazione degli interventi e dei servizi sociali.

La programmazione e il *welfare state*, congiuntamente, hanno rappresentato una risposta organica alla grande crisi economica degli anni trenta e agli eventi bellici, ai terribili effetti sociali, in termini di insicurezza, di povertà che tali eventi avevano determinato.

La programmazione sociale si muove, inizialmente, nell'ambito della programmazione generale, ne condivide modalità e strumenti di coordinamento e regolazione: intende orientare dal centro lo sviluppo affermando priorità sociali, azioni che non mettono in discussione il modello economico o urbanistico privilegiato ma cercano di limitarne gli effetti sociali negativi del mercato e della logica economica, evidenziandoli e promuovendo adeguati interventi sociali. Progressivamente conquista una maggiore autonomia di giudizio e proposta, elabora nuove modalità decisionali, più partecipative, più attente alle disuguaglianze sociali e a promuovere opportunità di espressione e rappresentanza ai molteplici gruppi sociali.

L'*advocacy planning* è il versante più conflittuale di questa nuova prospettiva, rappresenta uno dei tentativi più organici di promuovere la partecipazione effettiva del cittadino, di dare spazio decisionale alle comunità locali. Se il processo di pianificazione deve incoraggiare una forma democratica di governo della città, allora deve svolgersi in modo che la partecipazione dei cittadini venga organizzata e non esclusa: il che significa non solo che il cittadino deve essere ascoltato, ma anche che deve essere completamente informato sulle

motivazioni di fondo del piano, ed eventualmente in grado di controbatterle nel linguaggio dei tecnici della pianificazione.

Il presupposto è che ogni piano rappresenti gli interessi di un particolare gruppo di potere, e che quindi è importante per ogni gruppo con degli interessi in gioco nel processo di pianificazione – dai partiti politici, alle associazioni per i diritti civili, di quartiere – avere la possibilità di esprimerli.

L'*advocacy planning* diventa lo strumento che rende effettiva la pianificazione pluralistica. Il professionista di parte assume la difesa degli interessi di singoli cittadini, di poveri, consentendo loro di fronteggiare in modo consapevole l'impatto di un piano sulle loro condizioni insediative; svolge un ruolo analogo a quello dell'avvocato: come quest'ultimo perora la causa del cliente.

Gran parte del ruolo dell'urbanista più che di conflitto e antagonistico, è di tipo educativo: al tecnico spetta il compito di informare gli altri gruppi e le amministrazioni pubbliche dei problemi del gruppo che rappresenta, e di rendere consapevole il gruppo stesso dei suoi diritti e più in generale delle possibilità e degli effetti del programma elaborato.

Il ruolo del tecnico di parte è quello di difendere i suoi clienti: mette in relazione risorse e strategie con gli obiettivi prescelti, lo difende quando l'interpretazione dei fatti resa dalla parte avversa rischia di lederne gli interessi.

L'*equity planning* segue, privilegiando modalità di programmazione meno conflittuali, la tradizione dell'*advocacy planning* nell'analisi delle disparità socio-economiche presenti nelle città e nell'attribuire al programmatore l'esplicita responsabilità di aiutare le fasce sociali più svantaggiate. Tale consapevolezza sulla disuguaglianza presente nelle città conduce a formulare piani molto articolati per aggregazioni sociali molto circoscritte, centrati sui problemi sociali più gravi piuttosto che sugli sviluppi commerciali ed economici del territorio e sulla sua destinazione d'uso, fondati sul coinvolgimento attivo della popolazione, sulla condivisione delle loro modalità di vita. L'*equity planning* è, fondamentalmente, uno strumento organico ed efficace per affrontare la povertà e la discriminazione razziale.

Avendo come riferimento gli ambiti del *welfare*, alcuni autori individuano tre fasi nello sviluppo della pianificazione sociale:

- *demand-based planning* – dagli anni Sessanta fino alla prima metà degli anni Settanta – una generazione di piani che fondano l'offerta dei servizi su una conoscenza esaustiva dei bisogni, che promuovono un'organizzazione delle risorse rispondente alle domande di prestazioni e di servizi che le comunità esprimono, domande sistematicamente rilevate attraverso organiche ricerche;
- *demand-scarcity planning* – seconda metà anni Settanta – l'introduzione di restrizioni finanziarie orienta la programmazione sociale verso i bisogni di alcuni gruppi selezionando fortemente rispetto alla complessità dei bisogni rilevati, determina una maggiore valorizzazione delle risorse

15
quindici

informali e di volontariato, promuove l'introduzione di sistemi di valutazione delle politiche sociali;

- *supply planning*, con gli anni Ottanta, è una programmazione dell'offerta più che della rispondenza di essa a dei bisogni che si ritiene non si possano ragionevolmente soddisfare con le risorse a disposizione; una programmazione dominata dalla preoccupazione delle risorse e che subordina a esse ogni considerazione sui bisogni; ostacolata per l'introduzione di strumenti che favoriscono le dinamiche di mercato e la competizione.

In Italia la programmazione sociale ha avuto uno sviluppo molto limitato ai vari livelli istituzionali.

L'assenza di una legge nazionale sull'assistenza non ha favorito l'effettivo avvio di esperienze nazionali di largo respiro: molti documenti programmatici si limitano a regolare settori d'intervento (anziani, salute mentale, ecc.) e per di più essi non costituiscono il momento di avvio di una programmazione regionale e locale.

Anche a livello regionale la programmazione sociale incontra difficoltà. Sono poche le regioni che hanno predisposto dei piani regionali socio-assistenziali, altre hanno formulato dei piani sanitari e sociali integrati attribuendo al sociale una dimensione non soddisfacente.

A livello locale la programmazione sociale si presenta, nel complesso del territorio nazionale, in modo organico in ben poche situazioni. Prevalgono a livello comunale i progetti d'intervento relativi a ambiti ben definiti (anziani, giovani, assistenza domiciliare) e il trasferimento delle competenze alle unità sanitarie locali (Usl) e successivamente alle aziende sanitarie ha reso queste esperienze sostanzialmente marginali.

I piani zionali predisposti dalle Usl, costituiscono dei programmi attuativi di indicazioni definiti nei piani regionali a livello locale, si sviluppano nell'ambito di vincoli e di condizionamenti molto rigidi individuati dal livello regionale.

Le tre fasi di sviluppo della pianificazione sociale sono sostanzialmente rilevabili anche in Italia, nella successione proposta, con alcune variazioni. Di ordine temporale, in primo luogo, con uno scivolamento della terza fase e la sua estensione agli anni Novanta. In secondo luogo a queste tre fasi è probabilmente necessario aggiungerne un'altra: dalla programmazione come razionalizzazione dell'offerta nella seconda metà degli anni Novanta si afferma una programmazione che valorizza il complesso dei soggetti delle politiche sociali, quanto la comunità si esprime in termini associativi, di solidarietà, di disponibilità ad affrontare le problematiche che emergono nel suo ambito. Dalla *supply planning* alla *community planning*, come vedremo meglio più avanti, sembra essere la direzione di sviluppo della programmazione sociale.

Se teniamo conto di una pluralità di dimensioni possiamo individuare le seguenti quattro fasi nella programmazione sociale in Italia.

- Fino alla prima metà degli anni Settanta la programmazione ha un ruolo estremamente marginale e può essere utilizzata per razionalizzare l'intervento di un singolo ente pubblico senza alcuna attenzione al coordinamento generale degli interventi posti in essere nel settore. Un capitolo dei vari progetti di Programma economico nazionale, e del Programma approvato, è dedicato agli interventi in materia sociale, subordinando la scelta degli obiettivi e delle modalità d'intervento alle esigenze dello sviluppo economico. I pochi piani avviati, vedi in particolare il piano decennale per la costruzione degli asili nido, privilegiano un'impostazione chiaramente sinottica.
- La programmazione assume un ruolo centrale con il DPR 616/77 che attua il trasferimento alle regioni di molteplici competenze dello stato in materia sociale. Nelle leggi regionali di riordino delle funzioni socio-assistenziali la programmazione sociale risulta fortemente centralizzata, affida ai livelli periferici solo compiti attuativi di indicazioni formulate centralmente, con livelli partecipativi fortemente formalizzati. Per lo più prescrittiva, incominciano però a emergere modalità di programmazione a carattere promozionale. Si sottolinea l'esigenza di coordinare gli interventi sociali con quelli sanitari, con scarsa attenzione alle risorse di terzo settore.
- Alla fine degli anni Ottanta la programmazione ha chiaramente perso la sua centralità, contrastata a livello ideologico e per i risultati effettivamente raggiunti. Si avviano, come vedremo meglio più avanti, modalità di programmazione per ambiti territoriali ristretti o per singoli servizi.
- L'esigenza di modalità decisionali meno rigide di quelle programatorie, la scomposizione del processo decisionale - i progetti non risultano inseriti in una programmazione generale degli interventi - hanno proceduto efficacemente per tutto il decennio, ma incominciano a delinearsi altre modalità di coordinamento, che partono dal livello locale, da aree territoriali circoscritte. La L. 285/97 si colloca chiaramente in questa prospettiva e, per il settore sociale, rappresenta chiaramente un'inversione di tendenza.

15
quindici

Tabella 1 – Quattro fasi della programmazione sociale in Italia

Dimensioni	Prima metà degli anni Settanta	DPR 616/77, leggi di riordino delle funzioni socioassistenziali	Fine anni Ottanta, prima metà degli anni Novanta	Seconda metà degli anni Novanta
Ruolo della programmazione	Marginale, per lo più interventi frammentari, categorizzati per bisogno, pluralità di enti operanti	Centrale, uno dei capisaldi su cui si fonda il passaggio dall'assistenza ad un sistema di servizi sociali	Declinante, diffusione di piani di ampiezza territoriale più limitata	Rilancio della programmazione in alcune rilevanti leggi, dove assume una posizione centrale, permea il complesso delle azioni previste
Stile di programmazione	Sinottica (L. 1044/71 asili nido), prescrittiva, interna alla programmazione economica generale	Sinottica, centralizzata, prescrittiva (Piano Regione Lombardia) o prevalentemente promozionale (Veneto, Sardegna)	Scarsamente prescrittiva, distributiva, promozionale	Promozionale, non prescrittiva, fortemente decentrata
Ambito d'intervento	Razionalizzazione del singolo intervento pubblico, senza attenzione alle sovrapposizioni, alle crescenti frammentazioni	Razionalizzazione intervento pubblico in una logica sistemica, comprensiva rispetto alla generalità degli interventi	Razionalizzazione intervento pubblico in una logica meno integrata, con prime attenzioni al volontariato e al terzo settore nel suo complesso	Pluralità di soggetti, istituzioni pubbliche, terzo settore
Direzione coordinamento	Singolo ente pubblico non coordinato	Coordinamento complesso degli interventi sociali con gli interventi sanitari	Coordinamento degli interventi sociali con la pluralità degli interventi dell'ente locale, della scuola	Coordinamento a carattere orizzontale, finalizzato al raggiungimento di un obiettivo, delle istituzioni e dei soggetti di terzo settore che comunque rimangono autonomi

Per molti aspetti possiamo affermare che la programmazione è una pratica in cerca di una teoria. I riferimenti teorici della pianificazione sono stati, infatti, sempre incerti, lo spazio per teorie e metodologie specifiche è sempre stato limitato; i tentativi di creare una disciplina integrata, un'area interdisciplinare di confluenza dei contributi dell'economia, dell'urbanistica e della sociologia, capace di orientare pianificazione economica e pianificazione territoriale, non hanno raggiunto dei risultati apprezzabili.

Più di venti anni fa Hasan Ozbekhan, in un importante saggio sulla teoria della programmazione, rilevava che malgrado la sua ampia diffusione, malgrado la pianificazione sostenesse e guidasse nel mondo lo sviluppo di parecchi paesi e l'organizzazione del territorio, mancasse una teoria generale che ne orientasse l'azione. L'opinione del mondo professionale è fortemente incline a coglierne le applicazioni speciali - la programmazione aziendale, la scienza del *management*, la teoria dell'organizzazione, l'analisi dei sistemi, il *Planining-Programming-Budgeting* - ma è sentita l'esigenza di conoscere intorno alla pianificazione in quanto tale.

In bibliografie apparse in quegli anni si osservava che non sempre è presente la distinzione fra teorie della programmazione e teorie concernenti i fenomeni - l'economico, l'urbano, il sociale - a cui la programmazione stessa si applica, e questi ultimi, a dire il vero, costituivano le parti più ampie e consistenti, quelle numericamente prevalenti.

I suoi confini, d'altra parte, appaiono difficili da identificare. Nella cultura programmatoria si ondeggia fra ambiti vastissimi, fino a far perdere alla programmazione ogni carattere distintivo (l'atto stesso del pensare) e attività fortemente circoscritte.

Termini quali progettazione, programmazione, piano, hanno assunto in questi ultimi anni dei significati sempre meno chiari e condivisi, vengono utilizzati in modo differenziato e manifestano possibilità di sviluppo applicativo molto differente. I tre termini nella cultura programmatoria sono stati intesi come ambiti decisionali di crescente dimensione, legati tra loro da rapporti - talvolta gerarchici, altre volte interattivi, come vedremo meglio più avanti - comunque diversificati.

I significati più diffusi dei tre termini possono essere riassunti nelle schede 1, 2, 3.

In questi anni ci sono stati cambiamenti nelle definizioni concettuali di programmazione, piano e progetto, ma sono mutate forse ancora più radicalmente le relazioni tra loro.

Possiamo individuare fondamentalmente sette modalità di coordinamento dei progetti (cfr. tabella 2). Alcune di esse ben esprimono l'evoluzione del rapporto tra piano e progetto.

Non è solo il fatto che si progetta sempre di più, mentre si pianifica e si programma sempre meno; ma che al proliferare di ambiti normativi che richiedono la presentazione di progetti d'intervento corrisponde un generale allentamento degli strumenti di programmazione generale.

Insomma i progetti tendono a non essere più delle unità minime della programmazione, non si sviluppano nell'ambito di un piano prestabilito, ma si giustappongono o interagiscono tra loro in modo limitato.

Risulta complessivamente indebolito il sistema programmazione, come insieme di atti interconnessi sui quali si esercitano azioni di coordinamento, si individuano obiettivi comuni.

I progetti, certo, subiscono in generale delle pratiche selettive, dei momenti regolativi per il fatto che diventano operativi quando sono valutati ammissibili secondo criteri esplicitati e di carattere generale.

Il coordinamento è sempre più un evento improbabile: si individua un obiettivo - costruire un servizio di assistenza domiciliare, un centro di aggregazione sociale, un asilo - si predispone un progetto, mentre è sempre più difficile pensare un insieme coerente di obiettivi e formulare progetti coordinati che li perseguono, pensare la progettazione di un servizio come parte di un piano più o meno ampio e vincolante.

3.1 Stili sinottici

La programmazione sinottica, centralizzata e onnicomprensiva, è il modello di partenza, indiscusso fino ai primi anni settanta. Faludi, che è stato il massimo teorico di questo modello sebbene progressivamente l'abbia abbandonato, lo ha definito procedurale in quanto è considerato una specifica modalità di pensiero e d'intervento, un processo decisionale che si fonda sull'applicazione della razionalità, che ha le sue fasi e i suoi strumenti indipendentemente dal contesto in cui si esplica.

La programmazione, per sua natura, si distingue da un intervento settoriale in quanto esprime la volontà di orientare in modo organico non solo singole parti di un sistema ma la generalità delle dinamiche che lo attraversano. La teoria della programmazione ha esasperato tale caratterizzazione, che da un'aspirazione di fondo sinottica, tende verso l'analisi e il cambiamento complessivo, il controllo sulla molteplicità di variabili economiche e sociali che si riteneva potessero influenzare il perseguimento dell'obiettivo privilegiato.

La programmazione è diventato il metodo elettivo di governo e di coordinamento del crescente intervento dello stato nella vita sociale, per razionalizzare l'azione e fondare finalmente su criteri obiettivi le scelte distributive. La sua legittimazione si costruiva non più solo a partire dai suoi effetti sulle dinamiche economiche e territoriali ma nella sua capacità di trattare conflitti sociali e culturali crescenti.

Per il conseguimento di obiettivi di tale ampiezza si prefigurava un impegno programmatico di lungo periodo, dei piani a lungo termine articolati in programmi di più breve durata. È una pianificazione a *cascata*, dall'alto verso il basso secondo una rigida sequenza di fasi. Un piano che sostanzialmente intende *dirigere* e che assume prevalentemente una logica conformativa, che si muove secondo una concezione gerarchica delle relazioni tra i vari sottosistemi, più che a rete o collaborativa. I progetti in questo modello di programma-

zione sono parte integrante del documento di piano, sono sistemi di azioni elaborati e attuati dal centro che affidano ben poca autonomia ai livelli decentrati, che attribuiscono ai livelli periferici solo compiti attuativi di indicazioni formulate centralmente.

Si giunge in questo modo ad affidare alla programmazione uno sforzo regolativo ampissimo, un impegno decisionale difficilmente affrontabile. L'adozione di un modello onnicomprensivo e centralizzato determina nella fase di formulazione del piano un sovraccarico decisionale ed emerge una incapacità a mediare domande incompatibili e a comporre i conflitti: è impensabile che nei pochi mesi di preparazione del piano si stabilisca lo sviluppo di un settore in ogni sua parte, che in un'unica sede decisionale possano essere governate tutte le istanze.

Per un processo decisionale di tale ampiezza i fabbisogni di consenso, di informazione esaustiva, di implementazione coerente diventano difficilmente soddisfacenti.

SCHEDA 1 – PROGETTAZIONE

Il *project management* ha elaborato alcune definizioni e regole di base. Il progetto è uno sforzo complesso, di regola di durata inferiore a tre anni, comportante compiti interrelati eseguiti da varie organizzazioni, con obiettivi, schedulazioni e *budget* ben definiti.

Il progetto è il processo di creazione di determinati risultati. Costituisce uno sforzo complesso che ha inizio e fine, e non è ripetitivo. I progetti debbono essere gestiti con la massima continuità dall'inizio alla fine. Deve essere dedicata uguale cura alla gestione sia del prodotto di un progetto sia al processo generale che lo crea. Le decisioni prese nelle fasi iniziali di un progetto pesano di più, sui tempi e costi complessivi, di quelle assunte nelle fasi finali. Il costo d'accelerazione di un progetto aumenta esponenzialmente man mano che ci si avvicina al completamento.

Nella programmazione per progetti il progetto si configura:

- 1) come un insieme di attività chiaramente delimitato;
- 2) che richiede per essere attuato un finanziamento ben definito;
- 3) esso risulta fortemente finalizzato al raggiungimento di uno o più obiettivi;
- 4) dotato di un adeguato grado di coerenza interna;
- 5) il progetto costituisce l'unità minima di programmazione, non si configura come un'opera pubblica, competenza esclusiva dell'ingegnere, ma costituisce uno strumento operativo: contiene localizzazioni, decisioni sui costi finanziari, sugli effetti che determina.

Una definizione ricca di sviluppi operativi è quella che ci propone Hirschman. Riferendosi ai progetti di sviluppo definisce il progetto come una forma del tutto particolare d'investimento che richiede:

- un obiettivo;
- una certa definizione minima;
- una determinata localizzazione;
- implica l'introduzione di qualcosa di qualitativamente nuovo e la aspettativa per l'avvio di una sequenza di ulteriori processi di sviluppo. Esso costituisce un aggregato di spesa pubblica che per quanto piccolo provoca tuttavia un coinvolgimento diretto da parte di altre autorità pubbliche, rappresenta una frazione privilegiata del processo di sviluppo.

SCHEDA 2 – PROGRAMMAZIONE

Col termine programmazione ci si riferisce a:

- ciò che fanno i pianificatori;
- tutti coloro che prendono decisioni circa l'allocazione e la distribuzione delle risorse pubbliche stanno, in effetti, pianificando;
- un tentativo di azione razionalmente calcolata per raggiungere un obiettivo;
- il processo attraverso il quale preparare un insieme di decisioni per l'azione nel futuro, dirette al conseguimento di obiettivi mediante mezzi preferibili;
- un mezzo per migliorare le decisioni ed è pertanto un prerequisito dell'azione. Essa cerca di rispondere a due vitali domande: qual è lo scopo di un ente o di un programma e quali sono i migliori mezzi per conseguirlo;
- stabilire le premesse decisionali per decisioni future; più brevemente decidere sulle decisioni;
- l'attività sociale od organizzativa deliberata, volta allo sviluppo di una strategia ottimale dell'azione futura allo scopo di conseguire un desiderato insieme di obiettivi e di risolvere problemi nuovi in contesti complessi, congiunta al potere e all'intenzione di impegnare le risorse e le attività necessarie per realizzare la strategia scelta;
- la pianificazione è finalizzata non tanto a produrre un piano, quanto a ottenere una migliore comprensione dei problemi che si presentano adesso e nel futuro, in modo da poter assumere le decisioni migliori ogni qual volta che tale esigenza si pone;
- un metodo decisionale che propone o identifica fini e obiettivi, i mezzi e i programmi che consentono, o sono considerati, capaci di perseguire gli obiettivi identificati, e che attraverso l'utilizzo di strumenti e metodi analitici valuta la corrispondenza dei mezzi e dei fini, e gli effetti in termini di implementazione di alternativi mezzi e obiettivi;
- il compito dei piani è quello di aiutare coloro che prendono le decisioni e non quello di imporsi loro;
- come l'utopia, dipinge un desiderabile stato futuro degli affari, ma diversamente dall'utopia, specifica i modi per raggiungerlo.
- il coordinamento di molti attori ciascuno dei quali assume decisioni per il suo conto. Tale coordinamento è continuo e poiché tutti gli attori

desiderano mantenere le opzioni aperte, il tempo è cruciale. Piuttosto che un prodotto finito, un piano strategico è la registrazione temporanea degli accordi transitori raggiunti. Il piano strategico costituisce il quadro di riferimento per le negoziazioni ed è indicativo. Il futuro rimane aperto. L'azione non deriva automaticamente dal piano strategico. Ogni decisione ha bisogno di essere giustificata per se stessa.

SCHEDA 3 – PIANIFICAZIONE

Uguale incertezza coinvolge la distinzione fra pianificazione e programmazione: comunemente vengono utilizzati in modo interscambiabile, ma non mancano le precisazioni, i tentativi di individuarne i reciproci ambiti.

Prevalentemente per pianificazione s'intende l'intero processo concettuale e operativo del piano; dall'individuazione del problema e degli obiettivi fino al controllo dei risultati, mentre la programmazione è intesa come una fase del piano e precisamente quella che consiste nello strutturarne gli aspetti organizzativi: ciò nel tradurre in programmi specifici i principi generali e le linee politiche del piano stesso.

Altri, avendo come riferimento il *Planning-Programming-Budgeting-System* (PPBS), assumono ulteriori distinzioni:

- la fase di *planning*, nella quale si perviene a una conoscenza adeguata della situazione, si compiono valutazioni sulle probabili evoluzioni future, si assumono gli obiettivi;
- quella di *programming*, nel cui ambito si formulano i programmi e i progetti operativi;
- e infine il *budgeting* che porta all'indicazione dei mezzi finanziari, al loro inserimento nel bilancio e all'attivazione di strumenti di controllo della spesa.

15
quindici

Tabella 2 – Tipologia delle relazioni tra piano e progetto

Dimensioni	Stili sinottici	Programmazione per progetti	Shopping list	Programmazione negoziata Modello L. 285/97	Institute for Operational Research	Pianificazione strategica statunitense	Corporate planning Project management
Struttura progetto	Articolazione interna a un processo definito centralmente	I progetti coordinati tra di loro costituiscono il piano	Piano come sommatoria di progetti non coordinati tra di loro	I progetti predisposti a livello locale costituiscono il documento di piano	La programmazione si costruisce attorno a un progetto strategico	Articolato in piani e progetti che sviluppano le indicazioni contenute nel piano strategico	I progetti costituiscono le singole iniziative che si sviluppano nell'ambito del management strategico
Il livello nazionale	Il Piano individua gli obiettivi	Individua le priorità, le strategie, gli obiettivi dei vari comparti. Formula una prima proposta che avvia la progettazione, valuta i progetti	Pone a disposizione delle risorse a cui si può accedere attraverso la presentazione di progetti	La legge fissa gli obiettivi, le linee di indirizzo, individua le risorse. Predisporre documenti e azioni di analisi e d'indirizzo	La programmazione strategica può partire da qualsiasi livello del sistema, creando progressivamente le connessioni	Singola organizzazione nell'ambito di vincoli stabiliti dal sistema a cui appartiene	Il progetto si sviluppa nell'ambito della pianificazione strategica
Il livello regionale	Piani attuativi nell'ambito degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti a livello nazionale	Individua le priorità, le strategie, gli obiettivi dei vari comparti nell'ambito della programmazione nazionale. Formula una prima proposta che avvia la progettazione locale e valuta i progetti	Svolge un ruolo marginale, debolmente selettivo nei confronti dei progetti presentati localmente	Avvia la programmazione assumendo come riferimento i vari documenti programmatori del settore. Formula obiettivi, linee d'intervento, criteri di valutazione.	Individua gli ambiti territoriali e approva i Piani territoriali d'intervento le alleanze strategiche, necessarie a portare a compimento la trasformazione. Si svolge in un contesto interorganizzativo		Lo sviluppo di un progetto dipende più che da condizioni e vincoli esterni, da un cambiamento complessivo interno alla stessa organizzazione

Tabella 2 – segue

Dimensioni	Stili sinottici	Programmazione per progetti	Shopping list	Programmazione negoziata Modello L. 285/97	Institute for Operational Research	Pianificazione strategica statunitense	Corporate planning Project management
Locale a carattere comunitario o istituzionale	Piani attuativi nell'ambito degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti a livello regionale	Predisporre il progetto, in base agli obiettivi stabiliti nei documenti nazionali e regionali, alle linee di indirizzo, alle esigenze del territorio	Presentazione del progetto per lo più singolarmente da un ente o organismo no profit	Elabora e attua i Piani territoriali d'intervento. Promuove la costituzione di accordi di programma, rapporti di collaborazione con onlus	È una connective planning volta a creare accordi, reti di relazioni, sinergie, promuove interazioni		
Tutela del pubblico interesse	Soggetto pubblico	Soggetti pubblici e privati	Soggetti pubblici, privati, terzo settore	Soggetti pubblici e privati, <i>no profit</i>	Soggetti pubblici e privati, <i>no profit</i>	Prescinde dalla natura pubblica o privata dei soggetti coinvolti	Prescinde dalla natura pubblica o privata dei soggetti coinvolti
Logica prevalente	Conformativa	Promozionale, prescrittiva su variabili strategiche	Distributiva	Promozionale, connettiva	Connettiva	Incremento <i>performance</i> attraverso interazione	Incremento <i>performance</i> attraverso attività conformative
Direzione prevalente delle decisioni	<i>Top-down</i> a cascata	Interattiva	<i>Bottom-up</i> dal basso verso l'ato	<i>Bottom-up</i>	Interattiva, negoziazione	Interattiva	<i>Top-down</i>

34 3.2 La programmazione
per progetti
e la *shopping list*

La programmazione per progetti comprende una pluralità di approcci e ha assunto particolare rilevanza nel settore economico.

I riferimenti culturali di tale modello sono diversi: in primo luogo le metodologie di analisi e di valutazione dei progetti elaborate da diversi organismi internazionali, quali l'Ocse e l'Unido, che, sistematizzando precedenti riflessioni sull'analisi dei progetti di investimento, tentano di superare la dicotomia fra scelta dei progetti e pianificazione nazionale.

I progetti sono valutati secondo il metodo degli effetti e l'analisi costi-benefici considerando, contrariamente all'impostazione tradizionale, una pluralità di obiettivi, il complessivo impatto sociale del progetto in rapporto agli obiettivi e alle preferenze sociali assunte dalla pianificazione nazionale, come parte integrante della strategia di sviluppo.

Non si tratta solo di valutare l'incremento del reddito pro-capite che determina uno specifico investimento, la sua efficienza nell'uso delle risorse, ma di osservare l'impatto del progetto in rapporto a un'articolazione ampia di parametri nazionali (l'occupazione, il riequilibrio territoriale, gli effetti sull'ambiente, etc.) che riflettono fini nazionali e obiettivi sociali e la loro coerenza rispetto ai piani settoriali.

Il modello è fondato sulla capacità progettuale dei livelli periferici: solo laddove questa risulti particolarmente debole, come è accaduto nelle esperienze applicative degli organismi internazionali nei paesi in via di sviluppo, è prevalsa una accentuazione del ruolo delle strutture centrali.

I compiti delle varie articolazioni del sistema e le relazioni che le coinvolgono risultano ben circoscritti.

La programmazione per progetti prevede che gli organi centrali definiscano le priorità, le strategie e gli obiettivi dei vari comparti, lasciando ai livelli periferici la formulazione di progetti, l'individuazione di strumenti specifici e di risorse. Formulata centralmente una prima proposta di piano generale i soggetti legittimati preparano progetti specifici. L'ideazione di un progetto viene sollecitata oltretutto dalle strategie e dagli obiettivi individuati nei documenti di piano dall'esistenza nell'ambito locale di domande non soddisfatte e di risorse non pienamente utilizzate. I progetti vengono formulati a livello periferico utilizzando non solo le informazioni specifiche di ingegneria, tecnica e di economia relativa a ciascun progetto, ma anche i parametri nazionali. Ciò è necessario per preservare il tempo limitato a disposizione del formulatore dei progetti a una scelta razionale tra il numero infinito dei progetti alternativi e delle varianti possibili che si presentano all'inizio del processo. Chiaramente i formulatori e i valutatori dei progetti incontrerebbero difficoltà insormontabili se non avessero una qualche idea degli orientamenti e dell'ordine di grandezza dei parametri che i politici reputano di importanza nazionale.

I progetti vengono valutati non come iniziative a se stanti ma per il contributo che possono garantire al perseguimento degli obiettivi formulati; le priorità del piano rappresentano i criteri di scelta fra progetti concorrenti.

La valutazione dei costi e dei benefici sociali di ogni singolo progetto ha lo scopo di selezionare fra i progetti disponibili quelli che, in maggior misura, contribuiscono a realizzare gli obiettivi privilegiati.

Gli organi centrali in un processo di programmazione che si configura altamente interattivo oltreché valutare la compatibilità dei progetti rispetto alle scelte assunte modificano la loro strategia iniziale in rapporto ai progetti approvati.

Nell'esperienza applicativa i rapporti tra piano e progetto sono diventati sempre più labili, si è spezzato il legame tra decisioni strategiche e decisioni riguardanti l'uso delle risorse di ogni singolo progetto; non si promuovono soddisfacenti interazioni fra strategie definite centralmente e decisioni di minor ampiezza affidate ai livelli periferici.

Spesso più che di programmazione per progetti sarebbe corretto parlare di *shopping lists*, cioè elenchi di progetti slegati tra loro per i quali si chiede un finanziamento adeguato. L'equilibrio tra azione puntuale e scelte generali di sviluppo si risolve, così, a favore delle prime: ciò che conta, ciò che è in discussione è la scelta delle opere non le politiche, il quadro d'insieme, la prospettiva generale, le linee di sviluppo organicamente definite; la sommatoria di progetti non rappresenta e non esplicita una organica direzione di sviluppo.

Più che di decentramento, spesso, sarebbe corretto parlare di scomposizione del processo decisionale in atti distinti e separati non sufficientemente coordinati tra loro. Il piano diventa parte di una procedura alla cui conformità formale è legata la concessione di un beneficio.

Le scelte sono smontate in una serie di operazioni isolate e indipendenti l'una dall'altra, realizzando in questo modo quello che è stato definito il paradosso del *Titanic*: "ottimizzare la posizione delle sedie a sdraio sul ponte, mentre la nave affonda".

3.3 La gestione dei progetti nella pianificazione strategica

La pianificazione strategica costituisce una modalità di coordinamento dei progetti fortemente innovativa, allo stato attuale, essa appare la prospettiva più ricca di sviluppo. Essa accoglie una pluralità di approcci, di metodi che valorizzano l'interazione, la processualità, il negoziato, nella quale l'implementazione è parte integrante del documento del piano, che esprimono consapevolezza delle limitate capacità analitiche e interpretative del pianificatore e l'esigenza di stabilire processi comunicativi, di continuo confronto e dialogo con gli altri soggetti decisionali. In essa possiamo individuare tre fondamentali direzioni di ricerca:

- 1) una basata sulla scuola IOR (Institute for Operational Research);
- 2) una seconda rappresentata dalla pianificazione strategica statunitense;
- 3) una terza nella quale prevalgono le esigenze comunicative, di argomentazione.

La *corporate planning* (la programmazione strategica aziendale), anch'essa di origine statunitense, pur collocandosi in questa prospettiva si fonda su premesse conoscitive e riferimenti disciplinari molto differenti. Il concetto di strategia

quindici

che assume è molto più statico: si costruiscono alleanze su proposte predefinite, si compatta l'organizzazione sugli obiettivi individuati, la logica è conformativa rispetto alle decisioni assunte centralmente. Nella *corporate planning* il cambiamento è guidato da un'autorità centrale che formula degli obiettivi e delle linee di azione, piuttosto che attraverso reti di connessione, e su questa base agisce per rendere più integrata l'organizzazione: non opera a livello interorganizzativo ma è finalizzata a promuovere gli adattamenti necessari rispetto alle esigenze che l'ambiente esprime. La *corporate planning* è volta a rendere più coesa un'organizzazione, ad equilibrare e rendere complementari e sinergiche le attività dei vari settori nella quale è suddivisa, costruisce consenso su proposte date.

Nata circa quarant'anni fa nel settore privato, la sua applicazione nel settore pubblico non sembra capace di governare molteplicità di soggetti decisionali e contesti interorganizzativi in modo soddisfacente.

In Italia ha trovato applicazione nel settore sanitario, come programmazione dell'Azienda Usl, modello che promuove una riorganizzazione del sistema sanitario affidando un ruolo rilevante al livello locale, all'ottimizzazione nell'uso delle risorse presenti nel contesto specifico, piuttosto che a piani nazionali o regionali. Il funzionamento delle unità organizzative locali, secondo questa prospettiva, più che dipendere da condizioni e vincoli esterni – gli indirizzi delle regioni, le risorse finanziarie, *standard* di personale – individuabili dalla programmazione generale, dipende da un cambiamento complessivo interno alla stessa organizzazione.

Con premesse ancora differenti si sviluppa il *project management*, una modalità di gestione dei progetti nell'ambito del *management* strategico dell'organizzazione volta ad assicurare che i programmi e i progetti, già quando sono concepiti e approvati, comportino rischi accettabili, a effettuare la pianificazione, il controllo e la conduzione di ciascun progetto in concomitanza con tutti gli altri programmi e progetti. Il *project management* si fonda sull'esplicitazione delle responsabilità per l'integrazione dei singoli apporti, su sistemi di pianificazione e controllo, sul *team* progettuale come luogo di integrazione degli sforzi di tutti i partecipanti alla realizzazione del progetto.

Approccio IOR

Friend e Jessop realizzarono la prima esperienza applicativa di un versante particolarmente rilevante della programmazione strategica nel 1970.

La programmazione strategica ci aiuta a predisporci correttamente nei confronti dell'incertezza, della complessità dei problemi decisionali. Il termine strategico non si riferisce al livello in cui si esplica l'azione progettuale ma alle modalità decisionali che privilegia, quali la ricerca di livelli comunicativi e di reti di connessione e di coordinamento tra gli attori sociali, di dialogo continuo con la comunità per la definizione degli obiettivi. Le scelte non sono determinate univocamente dal pianificatore ma sono il prodotto della interazione del pianificatore stesso con altri decisori.

Il piano strategico è definito come il coordinamento di molti attori ciascuno dei quali assume decisioni per suo conto. Tale coordinamento è continuo e poiché

tutti gli attori desiderano mantenere le opzioni aperte, il tempo è cruciale. Piuttosto che un prodotto finito, un piano strategico è la registrazione temporanea degli accordi transitori raggiunti. Il piano strategico costituisce il quadro di riferimento per le negoziazioni ed è indicativo. Il futuro rimane aperto. L'azione non deriva automaticamente dal piano strategico. Ogni decisione ha bisogno di essere giustificata per se stessa. Non si tratta di formulare un piano, sottoporlo alla valutazione delle forze politiche e sociali e successivamente attuarlo, ma accettare momenti continui di confronto politico, non solo tecnico, sugli obiettivi e le linee di azione.

Quando si progetta è una necessità ineludibile assumere quotidianamente delle decisioni. I decisori devono accettare il progetto come parte della definizione delle loro situazioni decisionali.

I progetti devono essere valutati non per le trasformazioni dell'ambiente che producono ma per il modo in cui ci aiutano a migliorare la nostra comprensione dei problemi presenti e futuri.

L'azione è troppo importante per venire sovraccaricata dalla preoccupazione di dover risultare conforme a un qualche piano predeterminato e, di conseguenza, i piani mantengono un'importanza secondaria e servono soltanto a contribuire a strutturare situazioni decisionali.

Per introdurre il tema del coordinamento tra piano e progetto alcuni autori utilizzano il concetto di progetti strategici, intesi come una classe specifica di progetti che non sono un prodotto della pianificazione strategica ma costituiscono il contesto in cui la pianificazione ha luogo: il processo decisionale si muove e si costituisce attorno a un progetto strategico, *dentro di esso*.

Il coordinamento tiene conto del contesto complessivo nel quale si sviluppa il progetto, non si limita a coordinare gli elementi interni ma coinvolge il complesso dei soggetti che possono influire sull'implementazione del progetto.

Questo significa che inevitabilmente il progetto non viene semplicemente attuato bensì adattato a delle esigenze ambientali in continuo mutamento; che un progetto già finanziato ha comunque delle opzioni aperte che consentono – attraverso la negoziazione, il confronto, i rapporti comunicativi – la sua costruzione operativa in un contesto che pone vincoli, si offre come risorsa, opportunità, fornisce le informazioni non ancora raccolte.

È impensabile che il *team* progettuale individui tutte le linee di azione dall'inizio, il dettaglio può essere definito solo per le prospettive a breve termine; di più è illusorio e spesso controproducente.

La pianificazione strategica privilegia la dimensione interattiva della decisione in quanto le decisioni della pianificazione coinvolgono molti attori. L'implementazione non costituisce il momento successivo alla predisposizione del progetto ma è parte integrante di esso.

La programmazione strategica utilizza frequentemente l'analisi SWOT (*Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats*), l'individuazione dei punti di forza e delle debolezze che presenta la struttura organizzativa, delle opportunità e delle minacce che si presentano.

Secondo Friend e Jessop in situazioni che mutano costantemente, è necessario per chi progetta individuare di volta in volta, in modo fortemente dinamico, un appropriato equilibrio tra cinque dimensioni del processo decisionale: talvolta dovrà procedere in una direzione, altre volte in direzione opposta, nessuna direzione è privilegiata in modo durevole; cercare di rispondere alla complessità del contesto con progetti altrettanto complessi che elaborino azioni per ogni aspetto in gioco oppure non tener conto di alcuni elementi, può reagire al conflitto o cercarne una composizione, avanzare in modo deciso nell'ambito delle linee di azione definite o assumere un comportamento più prudente.

Tabella 3

Focalizzato su singoli aspetti	Ambito	Sinottico
Semplificare il processo decisionale	complessità	Elaborare schemi complessi e sempre più articolati
Reattivo	conflitto	Interattivo, negoziazione
Esplorativo	avanzamento	Risoluto

Il programmatore si trova di fronte un campo decisionale molto complesso e articolato: i suoi tentativi di mantenere stabili le sue linee di azione si scontrano con le posizioni di altri decisori, con le pressioni della complessità, dell'urgenza, dell'incertezza e il progredire nel suo percorso decisionale è inevitabilmente il prodotto di tali interazioni.

La programmazione è intesa pertanto come un modo decisionale dinamico.

Possiamo individuare tre tipi di incertezza in riferimento alla necessità di avere:

- a) maggiori informazioni, più conoscenza della situazione nella quale si intende intervenire e per rispondere a questa esigenza possiamo avviare ricerche su molteplici aspetti;
- b) obiettivi più chiari, sulle scelte che intendiamo perseguire, del loro grado di condivisione;
- c) coordinamento delle decisioni del piano rispetto ad altre più ampie, in quanto si ritiene l'ambito decisionale troppo ristretto.

Ciascuno di questi tre tipi di domanda - più informazioni, obiettivi più chiari, maggior coordinamento - possono essere considerati come differenti modalità di fronteggiare l'incertezza.

Ovviamente noi possiamo operare in tutte le tre direzioni, promuovendo ricerche, analisi, previsioni, anche per meglio definire obiettivi e priorità o ricercando altri collegamenti tra le proprie decisioni e quelle di altri soggetti.

Ma spesso ciò non è possibile in quanto subiamo le pressioni per decidere in tempi rapidi e ogni tentativo di ridurre l'incertezza ha un costo.

La programmazione strategica è un modo dinamico di decidere: non si tratta di attendere di risolvere l'incertezza che accompagna la nostra decisione, ma di stabilire qual è il livello di incertezza che riusciamo a tollerare per assumere in modo soddisfacente le nostre decisioni, le semplificazioni da apportare alla realtà che riteniamo accettabili. Il programmatore strategico opera in modo estremamente pragmatico, è orientato all'azione, si affida a processi di revisione profondamente interattivi in modo flessibile, attribuisce cruciale rilevanza alla fase di implementazione.

Pianificazione strategica statunitense

La pianificazione strategica statunitense è fondamentalmente uno strumento di gestione che aiuta l'organizzazione a migliorare la sua *performance* in quanto le consente di mettere a fuoco la visione e le priorità in relazione ai cambiamenti ambientali e di accertarsi che i membri dell'organizzazione stiano lavorando per raggiungere gli stessi traguardi.

Il piano strategico, a partire dall'individuazione chiara di una *mission* organizzativa, è volto a migliorare l'interazione all'interno di un'organizzazione, i processi comunicativi, a rafforzare una visione comune e i valori condivisi. È una strategia della connessione che ricerca l'ampio coinvolgimento di tutti i componenti l'organizzazione, attraverso il dialogo, il confronto continuo, tenendo fissi gli obiettivi e flessibili i mezzi.

La pianificazione strategica è un processo creativo e partecipativo capace di aiutare l'organizzazione a perseguire la sua missione.

Programmazione comunicativa

Nella pianificazione strategica possiamo collocare i vari stili di programmazione comunicativa, quei pianificatori che hanno determinato la *svolta argomentativa* nella pianificazione urbanistica (Forester, Healey, Schon, Friedmann per citare solo alcuni fra i più rappresentativi), volta a ricomporre una crescente frammentazione istituzionale e comunitaria, a creare luoghi di confronto, di mediazione pubblica di interessi, che al coordinamento imposto dall'alto contrappongono il coinvolgimento, la cooperazione.

Il pianificatore costruisce relazioni, apre possibilità, è più una risorsa che un regolatore, la sua attenzione è rivolta alle pratiche quotidiane. Nel lavoro di chi fa piani non è tanto essenziale la relazione mezzi-fini quanto la comunicazione, l'argomentazione, la tutela di interessi deboli, la creazione di reti e coalizioni dal basso. La programmazione come *community building* e rafforzamento (*empowerment*) della comunità consente al pianificatore di focalizzare la sua azione su strumenti e luoghi che possano sviluppare la cooperazione, costruire consenso.

I pianificatori per essere razionali, efficienti, etici, devono prevedere e contrastare le pressioni che soffocano la voce pubblica, che manipolano i processi democratici di creazione di consenso, che ignorano tutti coloro che si trovano nelle condizioni di bisogno lasciando, così, che pochi altri prosperino.

quindici

3.4 Dalla programma-
zione negoziata alla
community planning

I pianificatori integrano il calcolo tecnico della soluzione dei problemi attraverso un'attiva mobilitazione delle persone, coltivando reti comunitarie e contatti, lavorando affinché le organizzazioni associative abbiano pronto accesso all'informazione, incoraggiando i gruppi di base, sviluppando l'abilità di lavorare con gruppi e situazioni di conflitto, incoraggiando la costituzione di gruppi di cittadini che sappiano riconoscere e contrastare gli interessi privati.

La progettazione non è il dominio esclusivo del pianificatore, essa non produce soltanto risultati strumentali ma anche relazioni sociali; essa non può fondarsi solo su conoscenze disciplinari ma necessita di risorse informali affidabili, di contatti, di conoscenze pratiche.

Ad una programmazione sinottica che dall'alto tenta di governare il complesso delle dinamiche del settore e, allo stesso tempo, alle logiche e alle attese di profonda deregolazione che si affermano fino ai primi anni Novanta, si contrappongono verso la metà dello stesso decennio – nel settore economico, prevalentemente – esigenze di coordinamento locale degli interventi, di aggregazione dei soggetti produttivi presenti in aree determinate, la ricerca di strumenti di promozione dello sviluppo locale attraverso rapporti collaborativi.

Il territorio è inteso non solo come spazio fisico nel quale ricadono gli interventi programmati ma come luogo nel quale le soggettualità presenti – le istituzioni, le imprese, le associazioni sindacali – possono condividere progetti di sviluppo, concertare le loro azioni, ripartire consensualmente e secondo gli ambiti di propria competenza le azioni da svolgere, stipulare accordi.

Gli accordi di programma, i contratti d'area, i patti territoriali sono i principali strumenti della programmazione negoziata, di modalità di coordinamento e di promozione dello sviluppo che partono dal basso e si fondano sulle capacità progettuali del livello locale; assumono il coordinamento come risorsa decisiva, si fondano su principi di sussidiarietà e partenariato. Il progetto di sviluppo locale nasce dal basso, attraverso il coinvolgimento delle forze economiche e sociali presenti rovesciando, pertanto, l'impostazione tradizionale di una programmazione macro-economica che dal centro progetta lo sviluppo.

La programmazione negoziata se ricomponde correttamente la molteplicità dei progetti locali in un disegno unitario di sviluppo non svolge una paragonabile azione ad un livello più generale. Quali azioni sono poste in essere per coordinare la molteplicità dei patti territoriali approvati? Ad un impegno organico di coordinamento delle soggettualità presenti a livello locale non corrisponde un'azione generale di coordinamento promossa dal livello centrale, se non attraverso la selezione degli accordi e dei progetti ritenuti compatibili con uno sviluppo ecosostenibile e con le più generali politiche di sviluppo privilegiate. In questo senso la programmazione negoziata si configura come una modalità di coordinamento e di sostegno alla progettualità locale, più che un

compiuto processo di programmazione fondato su progetti predisposti dai livelli locali e che coordina il settore in tutte le sue parti.

La L. 285/97 si colloca in questa prospettiva avviando una progettazione e una gestione partecipata degli interventi. I riferimenti di questo processo programmatico sono esplicitamente i patti territoriali per lo sviluppo e gli altri strumenti sui quali si fonda la programmazione negoziata, i metodi della programmazione per progetti, con alcune significative variazioni:

- la predisposizione e la gestione di un Piano territoriale si configura più come processo – di interconnessione, di coinvolgimento, di confronto – che in termini di accordo contrattuale;
- la progettazione è un processo partecipativo diffuso che coinvolge il complesso dei soggetti della politica sociale;
- si delinea l'articolazione delle competenze dei vari livelli istituzionali non solo del livello locale;
- vi è una centratura più sulle relazioni tra servizi e comunità che sul coordinamento dei servizi;
- vengono utilizzate modalità valutative dei progetti fondate sulla partecipazione attiva.

Nelle modalità di costruzione e di gestione dei progetti si rileva chiaramente un'impostazione connettiva, di partecipazione diffusa che coinvolge la comunità nel complesso delle sue espressioni e avvicina il modello programmatico della L. 285/97 a quello della programmazione strategica.

Un modello programmatico, pertanto, di confluenza di una pluralità di approcci, innovativo in questo senso, seppure il suo percorso decisionale necessita ancora di alcune puntualizzazioni e i riferimenti agli sviluppi della cultura programmatica possono essere più compiutamente recepiti.

Con la L. 285/97 si avvia il passaggio nel settore sociale dalla *supply planning* – intesa appunto come programmazione degli interventi e dei servizi – alla *community planning*, termine generico per molti versi, ma che ben esprime più che il riferimento a un modello specifico di programmazione i caratteri di un approccio fondato sulla partecipazione attiva del cittadino e sul coinvolgimento della comunità nei processi di formazione del piano, e nella quale la progettazione fisica si collega a quella economica e sociale al fine di promuovere uno sviluppo equo; e nella quale la comunità è considerata nel complesso delle sue articolazioni – le sue istituzioni, le associazioni di volontariato, i gruppi informali, le imprese economiche.

4. Le pluralità delle modalità di coordinamento dei progetti: applicabilità ai vari contesti

Le modalità alternative di coordinamento che abbiamo individuato, per molti aspetti, sono da intendersi come un'evoluzione interna alla teoria della programmazione – per la messa a punto di nuove tecniche, metodi o per l'accumularsi di conoscenze – oppure legate a trasformazioni più ampie di carattere economico, culturale o sociale, dell'ambiente in cui la programmazione si sviluppa.

quindici

Per altri versi, invece, la loro validità deve essere misurata in rapporto al contesto specifico, alla presenza di conflitto o di consenso nei confronti degli interventi programmati, sui mezzi e sui fini individuati. Con questo si intende dire che anche la programmazione sinottica, pur essendo un punto di partenza, può essere utile in alcuni contesti.

Christiansen propone a questo proposito uno schema particolarmente utile che descrive quattro situazioni di incertezza nelle quali può trovarsi il pianificatore.

Tabella 4

Modalità d'intervento	Consenso sugli obiettivi	Conflitto sugli obiettivi
Conosciute	A <i>Programmazione</i> - Prevedibilità - Equità - Affidabilità - Efficienza - Efficacia	B <i>Negoziato</i> - mediazione di multiple preferenze
Sconosciute	C <i>Sperimentazione:</i> - Innovazione - Responsabilità	D <i>Caos</i> - scoperta - creazione di ordine

Nella situazione A, di consenso sugli obiettivi e di modalità d'intervento conosciute (es. istituzione di ludoteche secondo standard di popolazione prefissati) la programmazione può funzionare secondo il modello sinottico. Se esistono le risorse e fin quando permane il consenso sugli obiettivi e sulle tecnologie, il problema è quello di rendere efficiente la macchina amministrativa, e tutto può essere deciso anche anticipatamente.

Negli altri casi, che comprendono la gran parte dei problemi di pianificazione e programmazione, il modello sinottico è inapplicabile, e cambia di conseguenza il ruolo che il soggetto della programmazione è chiamato a svolgere.

Nella situazione B, di conflitto sugli obiettivi ma di conoscenza delle modalità di intervento (es. costruire centri di accoglienza per immigrati extracomunitari) il ruolo richiesto all'amministrazione pubblica è quello del negoziare; non si può programmare in modo standardizzato ma occorre creare gli ambiti e le condizioni per raggiungere soluzioni che mediano il conflitto.

Nella situazione C, di consenso sugli obiettivi ma di mancata conoscenza delle modalità di intervento (es. promozione dell'associazionismo familiare, lotta alla povertà, reinserimento di ex carcerati, etc.) ancora la programmazione standardizzata è inefficace e il ruolo dell'amministrazione è quello di *favorire la sperimentazione*, coinvolgendo il maggior numero di attori mobilitabili attorno alla soluzione del problema per facilitare l'esplorazione di soluzioni innovative.

Nella situazione D, infine, di conflitto sugli obiettivi e di mancata conoscenza delle modalità di intervento, (es. integrazione sociale popolazioni zingare), ancora la programmazione standardizzata è per definizione inapplicabile mentre il ruolo che l'amministrazione deve svolgere è quello di *favorire una ridefinizione del problema* che, spostando verso le caselle B o C, lo renda trattabile.

La programmazione di impresa ricade in gran parte nella situazione A e per questo è meno in questione: nella sfera pubblica quella situazione è riscontrabile solo per problemi semplici e generalmente poco rilevanti.

5. Come si progetta: cinque dimensioni del progresso decisionale

L'architettura del sistema decisionale previsto dalla L. 285/97 consente modalità di coordinamento e di implementazione dei progetti molto differenti, che possono prevedere un rafforzamento oppure determinano un allentamento della funzione di coordinamento e di indirizzo propria del livello regionale:

- nella precisazione e nell'aggiornamento degli obiettivi già individuati nei piani sanitari e socio-assistenziali, nei piani generali di sviluppo, nella modifica di eventuali previsioni non coerenti rispetto agli obiettivi della legge;
- nella individuazione degli ambiti territoriali in termini di comunità reali oppure in termini istituzionali - i comprensori, le Aziende-Usl, le Conferenze di distretto - anche quando essi non si presentino come luogo di sintesi e di dialogo tra più comunità riconosciute come tali da chi le abita;
- orientando la programmazione territoriale con obiettivi più o meno rigidi e standardizzati, più promozionali o più regolativi;
- stabilendo criteri di valutazione dei piani territoriali più o meno vincolanti.

Opzioni simili si presentano a livello locale nella formulazione dei piani territoriali, garantendo al cittadino e agli organismi non lucrativi una partecipazione reale al processo decisionale oppure sovrapponendo un modello ideale alle dinamiche concrete, valorizzando i momenti istituzionali, attribuendo più o meno funzioni all'ente locale di riferimento.

Chi progetta può individuare una articolazione del processo decisionale più rispondente alle caratteristiche del contesto, dell'area operativa, privilegiare spazi programmatori molto vasti o accettare confini più circoscritti, proporre un'accentuazione della cogenza normativa o un suo allentamento, un equilibrio fra centralizzazione delle decisioni e decentramento, una strategia più attenta alle dinamiche istituzionali o, viceversa, alle comunità, ai suoi vincoli e alle sue risorse.

L'articolazione del processo decisionale in un senso piuttosto che un altro conduce a un'applicazione della legge in termini completamente differenti.

Più in generale, chi progetta necessariamente deve articolare il processo decisionale secondo cinque dimensioni:

- 1) l'estensione del suo campo decisionale;
- 2) lo scostamento rispetto all'esistente;
- 3) la ripartizione dei compiti e delle responsabilità fra il livello centrale e quelli periferici;
- 4) i processi integrativi compatibili con il mutamento e con l'autonomia dei singoli;
- 5) il ruolo delle relazioni intersoggettive.

Per ciascuna di esse non può essere individuato un ambito certo e predefinito. Un'attività conoscitiva orientata da una teoria adeguata del mutamento e delle relazioni sociali, una capacità di osservare le interazioni esistenti e quelle che si sviluppano in rapporto al cambiamento proposto, possono consentire a chi progetta di declinare, di volta in volta in modo diverso, le cinque dimensioni proposte.

1) L'estensione del campo decisionale si definisce in rapporto all'ambito territoriale, all'arco temporale di riferimento, alla pluralità degli obiettivi che assumo, ai soggetti che coinvolgo nella progettazione. Posso articolare il piano territoriale di intervento in pochi progetti o prevederne numerosi di piccola scala, ciascuno dei quali impegna risorse limitate, coinvolge piccole comunità, si sviluppa per un periodo di tempo più o meno lungo. Possiamo insomma ampliare o ridurre l'arco temporale di riferimento, l'ambito territoriale su cui operare, segmentare il campo decisionale in unità che riteniamo più maneggevoli. Con due precisazioni:

- a) l'ampiezza del campo decisionale non è individuabile in astratto – non si può dire che sia meglio un ampio progetto rispetto a un progetto di piccole dimensioni – in quanto ogni aspetto progettuale va definito in rapporto alle specifiche caratteristiche dell'ambiente, ai conflitti presenti nel suo ambito, alle differenziazioni, alle informazioni disponibili;
- b) l'esigenza di segmentare il processo decisionale – magari affidando ambiti decisionali a soggetti differenti – deve necessariamente collegarsi a esigenze opposte volte a costruire un coordinamento di progetti relativamente autonomi; gli ambiti decisionali segmentati devono essere inseriti in un quadro d'insieme che dia loro senso e significato generale.

L'ambito di azione va definito selezionando le interdipendenze su cui operare attraverso criteri di rilevanza e di priorità, che hanno alla base un quadro conoscitivo adeguato.

2) Posso prevedere nel progetto un mutamento radicale dell'esistente oppure privilegiare una strategia di piccoli passi, muovermi in un'ottica incrementa-

le; può essere più o meno ampia la distanza fra gli obiettivi assunti e l'evoluzione che assumerebbe il settore in assenza dell'intervento proposto.

Con qualche avvertenza:

- per molti autori il successo di un piano e di un progetto è inversamente correlato alla distanza degli obiettivi assunti dalla situazione di partenza;
- una successione di piccoli passi – affidare la trasformazione a una successione di progetti non fortemente innovativi – non garantisce che si vada avanti nella strada del mutamento; i passi possono essere circolari, tornare sempre al punto di partenza, non c'è niente in questo approccio che vincoli a una direzione. C'è bisogno insomma di definire una strategia di lungo periodo, delle linee di sviluppo e su questi assi costruire, più o meno lentamente, un mutamento;
- gli obiettivi si devono discostare ovviamente dalla situazione attuale ma esiste una soglia – non individuabile in astratto – superata la quale il piano non induce mutamento ma viene rifiutato, in quanto ritenuto un modello ideale irraggiungibile, non concreto, non adatto a quella specifica situazione.

3) Si può sicuramente ridurre in minor misura l'estensione delle interdipendenze, l'ampiezza, cioè, del progetto ritenuto maneggevole in termini decisionali, se il centro – la regione, ente territoriale di riferimento – è disposto ad affidare ai livelli periferici autonomia decisionale, compiti ampi, agendo insomma sull'equilibrio fra centralità e decentramento. Come si ripartiscono le decisioni progettuali tra i vari soggetti che partecipano al processo? Chi concorre a definire il quadro conoscitivo, gli obiettivi, le linee di azione? Se accettiamo un forte decentramento dei processi decisionali possiamo predisporre un progetto complesso e molto articolato: in caso contrario diventa difficile per un unico decisore gestire molte decisioni allo stesso tempo, i fabbisogni di informazione e di consenso diventano troppo elevati.

La segmentazione del campo decisionale ha comunque bisogno di momenti di coordinamento, più o meno rigido e profondo, *di un centro*, che dia un senso e degli obiettivi finali, una direzione che orienti le decisioni parziali.

4) Possiamo muoverci in un'ottica promozionale, ricercare i più ampi accordi con le istituzioni e le associazioni non lucrative e affidare loro responsabilità e compiti rilevanti, oppure privilegiare un'ottica regolativa, di controllo, fissando *standard* di popolazione, di apporti professionali, scadenze temporali rigide, adempimenti formali molto dettagliati, spese ammissibili; la Regione può limitarsi a recepire i piani territoriali oppure valutarli con criteri selettivi; possiamo affidare al complesso dei soggetti del terzo settore un ruolo ampio, una partecipazione reale oppure rafforzare i momenti di controllo e di vigilanza; può essere accentuata la dimensione normativa, l'imposizione nel processo di programmazione oppure uno stile decisionale fondato sulla valorizzazione di legami comunitari, su contesti di cooperazione, su norme e valori condivisi.

Tutto dipende dall'analisi del contesto che si privilegia, dalla consistenza del conflitto e dalla comunità di intenti che si ritiene si sviluppino nei confronti delle strategie di mutamento privilegiate. Se la coesione e la coerenza che si intende attribuire ai processi sociali è troppo rigida rispetto alle spontanee dinamiche del settore, è standardizzata, l'impegno progettuale diventa illusorio; se, viceversa, i processi integrativi e di coordinamento avviati sono troppo deboli il processo di programmazione locale diventa privo di senso.

5) Possiamo coinvolgere profondamente i cittadini oppure attivare modalità di scansamento, di selezione rispetto alle loro richieste. Nel processo di formazione del piano o del progetto troppo spesso si attribuisce primaria rilevanza alle istituzioni – per la definizione di protocolli d'intesa, di accordi, di progetti comuni – attribuendo ben scarsa rilevanza alle associazioni, ai gruppi informali. La progettazione è considerata un processo tecnico e non si propone di attivare processi di aggregazione sociale di singoli cittadini o di realtà informali, di mobilitarli all'attuazione delle strategie di mutamento prescelte, prescindendo spesso dagli individui.

Se accogliamo, a livello analitico, la distinzione di Habermas sulle modalità di coordinamento dell'azione sociale potremmo dire che il progetto si deve esprimere:

- a livello dell'integrazione sistemica, dell'integrazione cioè che si sviluppa sostanzialmente attraverso imperativi e nessi funzionali nei confronti delle relazioni istituzionalizzate, formali, dei rapporti fra le istituzioni, delle sfere della vita dove prevale l'agire strumentale;
- allo stesso tempo deve esplicitare la sua azione a livello di un'integrazione che assume come ambito di riferimento la soggettività e le relazioni intersoggettive, i mondi della vita quotidiana, le interazioni di familiarità e di amicizia, i luoghi quotidiani dell'agire comunicativo, della comprensione e dell'intenzione di intendersi.

6. Come si progetta: le fasi della progettazione

Nei manuali più diffusi i processi di programmazione e di progettazione si articolano fondamentalmente in nove fasi:

- 1) la fase ricognitiva;
- 2) la raccolta dei dati, sulle risorse disponibili – finanziarie, di personale, di strutture, di associazionismo – e sulle domande di intervento sociale presenti nel territorio;
- 3) la loro organizzazione e la loro analisi;
- 4) la definizione degli obiettivi;
- 5) l'individuazione della strategia;
- 6) la partecipazione;
- 7) l'attuazione;
- 8) la valutazione;

9) la revisione del piano in base ai risultati raggiunti e alle difficoltà incontrate.

Quest'ultima fase avvia il processo circolare del piano.

L'analisi degli stili di programmazione, le modalità illustrate di coordinamento dei progetti, ci conducono a una rivisitazione di tali fasi. Da una sequenza lineare, sostanzialmente rigida che caratterizzava le modalità tradizionali, si sviluppano stili che le considerano, invece, in modo profondamente interattivo, con flessibilità e capacità di confrontarsi con le situazioni specifiche, secondo posizioni provvisorie, secondo modalità che consentono la revisione di quanto stabilito in precedenza.

La sequenza proposta è un'utile guida all'azione e ci aiuta a individuare compiutamente, altresì, le risorse professionali necessarie per compiere un adeguato processo di progettazione. Come abbiamo visto, la programmazione strategica enfatizza la relazione, l'esigenza di comunicare il senso del progetto, di pervenire a soddisfacenti mediazioni tra il progetto iniziale e le aspettative degli altri soggetti decisionali. Tale enfasi può condurci a non porre adeguata attenzione alle competenze di natura tecnica attinenti la formulazione di obiettivi, l'analisi del contesto, la valutazione, il dimensionamento adeguato dei servizi e degli interventi proposti, competenze che invece sono costantemente richiamate nelle varie fasi.

6.1 La fase ricognitiva

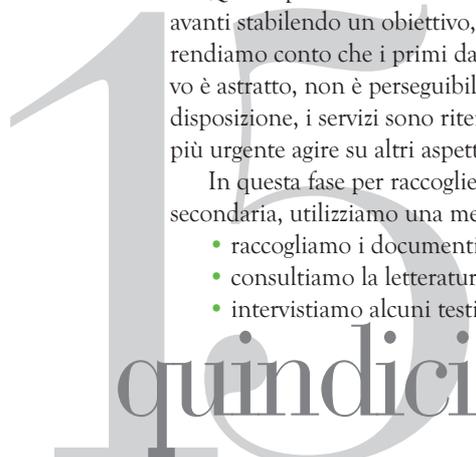
In questa fase si compiono le azioni di avvio del piano, s'individuano in modo preliminare gli obiettivi, le linee di azione, l'ampiezza dei problemi, le risorse a disposizione, le informazioni necessarie a sostenere i processi decisionali. È una fase esplorativa che ci consente di sciogliere il primo dilemma:

- è necessario definire prima gli obiettivi e su questa base costruire le informazioni che ci sono utili in termini di risorse disponibili, servizi esistenti, fasce di utenti, quel complesso di dati che riguardano cioè l'offerta, la domanda e il contesto;
- oppure giungere prioritariamente alla definizione di un quadro conoscitivo adeguato e sulla base di questo individuare obiettivi, priorità, aree problematiche da privilegiare.

Questa prima fase ci consente continue revisioni delle decisioni - andiamo avanti stabilendo un obiettivo, successivamente torniamo indietro in quanto ci rendiamo conto che i primi dati raccolti ci indicano altre priorità, che l'obiettivo è astratto, non è perseguibile a una prima analisi dei mezzi che abbiamo a disposizione, i servizi sono ritenuti sostanzialmente soddisfacenti e pertanto è più urgente agire su altri aspetti e così via -.

In questa fase per raccogliere le prime informazioni, privilegiamo l'analisi secondaria, utilizziamo una metodologia povera:

- raccogliamo i documenti ufficiali, delibere, piani, leggi;
- consultiamo la letteratura;
- intervistiamo alcuni testimoni privilegiati;



- costituiamo gruppi di esperti;
- incominciamo a osservare la realtà su alcuni aspetti, attraverso un'osservazione non strutturata guidata da alcune prime ipotesi;
- formuliamo questionari costituiti da poche domande, per lo più su aspetti qualitativi, utilizzando scale di soddisfazione;
- intervistiamo piccoli gruppi per raccogliere primi suggerimenti, opinioni, per avere un primo *feedback*, informazioni di carattere generale sul contesto, testare alcuni obiettivi. Rileviamo risposte che possono essere rappresentative, in termini non probabilistici, dei differenti gruppi sociali che compongono la comunità, oppure rappresentarne la parte più consapevole; che ci consentono, comunque sia, una comunicazione aperta, focalizzata su uno o pochi aspetti, pochi punti in discussione.

Con questa pluralità di strumenti e di fonti, i progettisti incominciano a raccogliere delle informazioni preliminari sui soggetti e sulle dinamiche più rilevanti dell'ambito nel quale intendono intervenire, per delimitarlo, definirlo in termini operativi, per stendere delle prime ipotesi: la raccolta di dati statistici e di documentazione, interviste con testimoni privilegiati per avere un quadro d'insieme del fenomeno e individuare le dimensioni più rilevanti, sono utili per formulare un primo, molto generale, programma di azione, individuare in linea generale tempi, risorse finanziarie e umane necessarie per raggiungere gli obiettivi da riportare al committente, per costituire il gruppo di progettazione.

È una fase di particolare rilevanza che ci orienta in quelle successive e ci consente di formulare alcune ipotesi per la raccolta di informazioni. È una fase esplorativa i cui tempi non possono essere brevi. Ma soprattutto si apprende un modo di rapportarsi al nostro oggetto, più interattivo, non risolutivo, flessibile, disponibile a ritornare indietro.

Anche il tempo limitato affidatoci dal committente non giustifica una riduzione dei tempi dedicati a questa fase.

Alla conclusione di questa fase siamo giunti alla pre-fattibilità del progetto, incominciamo ad avere una prima idea degli obiettivi, delle variabili rilevanti, dell'articolazione dei temi e delle aree problematiche, possiamo formulare delle ipotesi e delle azioni sufficientemente strutturate -per costruire su di esse dei processi di rilevazione- e, allo stesso tempo, aperte che assumeranno una forma più stabile solo nelle fasi successive.

6.2 La raccolta dei dati

Il sociale è un ambito molto carente in termini di informazioni disponibili, ci sono pochi flussi informativi che riguardano le informazioni di esercizio, le stesse rilevazioni compiute dagli organi ufficiali appaiono incomplete, con inadeguate disaggregazioni territoriali, gravi ritardi nella elaborazione dei dati.

Costruire una base informativa adeguata significa ricomporre una pluralità di immagini informative, spesso non comparabili, che insistono sullo

stesso oggetto con competenze metodologiche molto differenti. Possiamo comparare le varie indagini multiscopo sulle famiglie che l'Istat conduce dal 1986 e osservare l'evoluzione dei comportamenti familiari negli anni. Non presentano problemi rilevanti di comparabilità le indagini Yard sulla condizione giovanile, le indagini sui consumi delle famiglie e poche altre indagini nazionali. Troppo spesso, invece, ci troviamo di fronte a indagini che assumono popolazioni disomogenee, fasce demografiche differenti, promosse sulla base di interessi contingenti: ogni ricerca ha valore per sé ma è difficile ogni generalizzazione, un confronto con ricerche effettuate in anni precedenti da altri ricercatori.

Molti di questi dati presentano problemi in termini di *accuracy* – adeguata concettualizzazione e rilevazione del dato – e di *relevance*, con disaggregazioni e tempi di pubblicazione non rispondenti alle esigenze dei soggetti decisionali. I vuoti informativi sono notevoli.

Le statistiche ufficiali riflettono la concettualizzazione che si ha di un determinato fenomeno. L'Istat rileva gli assistiti nei presidi residenziali, alcune categorie di assistiti, concettualizzando il sistema socio-assistenziale solo in questi termini. Solo a partire dal dicembre 1998 è stata avviata la rilevazione sugli interventi sociali dei comuni con più di ventimila abitanti, un'indagine multiscopo che riguarda le caratteristiche strutturali dell'offerta di prestazioni assistenziali, le modalità organizzative adottate, le modalità di gestione dei rapporti con i cittadini.

È fragile insomma la base informativa del sociale sulla quale il progettista può innestare l'attività di approfondimento.

I progetti di costituzione di un sistema informativo del sociale non hanno raggiunto i risultati sperati. Non ha avuto seguito il progetto formulato negli anni ottanta, presso la Direzione dei servizi civili del Ministero dell'interno, di costituzione di un sistema informativo socio-assistenziale organico, coordinato con altri settori, unitario, un referente unico sia per quanto riguarda la richiesta di rilevazioni che il loro ritorno, che procedesse dai livelli periferici per processi di aggregazioni e con progressive connotazioni interpretative, che integrasse le rilevazioni Istat con le informazioni che si producono in attività di governo e di esercizio.

Nella raccolta dei dati, il primo passo è delimitare l'oggetto di rilevazione e di studio. Il territorio, la comunità, il contesto del gruppo sociale al quale ci riferiamo nella progettazione ha i suoi confini e i suoi elementi cruciali – di ordine relazionale, sociale, culturale, economico. Bisogna decidere:

- a) sulla rilevanza degli elementi che compongono e definiscono il contesto;
- b) verificare la disponibilità dei dati o la possibilità di realizzare ricerche, considerando questi due momenti in modo interattivo non come momenti nettamente separati e posti in sequenza.

Il *profilo di una comunità* è la descrizione dei bisogni sociali di una popolazione che è definita o si definisce comunità e delle risorse che in essa sono pre-

senti, realizzata con il coinvolgimento attivo della stessa comunità al fine di sviluppare un piano d'azione o altri strumenti per il miglioramento della qualità della vita della comunità stessa.

- 1) Per il progettista tradizionale l'ideale è raccogliere tutti i dati possibili. Ci si avvia così in ricerche interminabili, spesso di carattere censuario (perché bisogna conoscere tutto, e tutto può essere utile), si formula un questionario con un numero interminabile di domande, si chiede a tutti gli organismi che operano a diverso titolo di fornire tutti i dati in loro possesso. Scompare il concetto di *fabbisogno informativo*, inteso come quantità di dati necessari per verificare una determinata ipotesi o assumere una determinata decisione, mentre si privilegiano espressioni quali mappa dei bisogni, lettura del territorio in un'ottica censuaria. Non si distinguono esigenze informative per fini di governo, di esercizio o conoscitivi che sono evidentemente connotati.
- 2) Il progettista strategico ritiene che la conoscenza si produce nel corso dell'azione, l'analisi si sviluppa in un processo continuo di confronto, il progetto è un processo di apprendimento sociale. La conoscenza di un fenomeno nasce dall'interazione tra il sapere professionale del progettista e quella di senso comune proprio dei destinatari del progetto. Nella prospettiva razionalistica, invece, l'analisi dell'oggetto costituisce il solido fondamento su cui impostare la pianificazione.

6.3 L'organizzazione e l'analisi dei dati

Alla raccolta dei dati segue una fase di sintesi, di organizzazione e analisi complessiva dei dati raccolti. In questa fase spesso non si utilizzano compiutamente e in modo equilibrato tre fondamentali tipologie di dati:

- le indagini ufficiali;
- i dati che si producono nelle attività di esercizio e di governo;
- i dati prodotti da ricerche primarie.

È necessario integrare l'apporto conoscitivo che assicurano le varie tipologie in quanto nessuna di esse è sufficiente a sostenere adeguatamente i processi decisionali: le statistiche ufficiali presentano problemi in riferimento alle unità di riferimento, agli scarti temporali, e vantaggi, però, in termini di comparazione dei dati, di costi molto ridotti; le ricerche primarie presentano problemi in termini di generalizzazione e comparabilità.

Nella programmazione esiste, allo stesso tempo, un problema più generale: spesso i dati hanno una funzione estetica, simbolica, quasi separata, stanno in un allegato più che permeare il complesso del progetto o del piano. Più che sostenere una decisione, contribuiscono a definire il contesto, non è utilizzata compiutamente la loro valenza informativa. Si producono molti dati di carattere generale, sull'offerta dei servizi, mentre mancano dati più puntuali sugli obiettivi assunti, anche provenienti da indagini qualitative, su campioni non probabilistici.

Se non ci poniamo dei vincoli iniziali e non ne abbiamo consapevolezza il risultato dell'impegno di rilevazione sarà la ridondanza informativa, la produ-

zione di una quantità tale di dati la cui analisi diventa complessa, richiede capacità elaborative – di ordine statistico e informatico, interpretativo – normalmente non disponibili nell'ambito delle strutture organizzative proprie del sociale.

L'esigenza di una selezione si riproporrà inevitabilmente in questa fase. Nell'analisi dei dati spesso perseguiamo un modello ingegneristico: per la risoluzione di un problema di cui si ritiene di non avere adeguate conoscenze, si promuove la ricerca, l'evidenza dei risultati orienterà linearmente le scelte puntuali del pianificatore, fornirà le conoscenze per assumere in modo consapevole la decisione.

Gli assunti di questa scelta sono che la conoscenza venga linearmente tradotta in azione, in quanto sapere qual è l'alternativa equivale a metterla in pratica.

In realtà è importante definire un quadro conoscitivo ma non possiamo attribuire a esso un significato risolutivo, nessun dato ci conduce univocamente a una scelta.

6.4 La definizione degli obiettivi

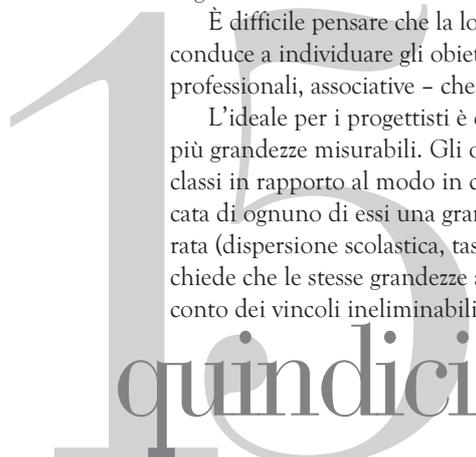
In questa fase viene deciso ciò che il sistema dovrebbe raggiungere nell'arco di tempo stabilito.

Al progettista si presenta un dilemma: bisogna individuare prima gli obiettivi e dopo i mezzi che si ritengono necessari per raggiungerli; oppure prima valutare i mezzi e su questa base formulare gli obiettivi?

In realtà il dilemma è astratto: la letteratura sull'analisi delle decisioni pubbliche ci ha insegnato che le organizzazioni non possono tendere a massimizzare i loro fini quanto a un soddisfacimento medio dei loro obiettivi, tenendo conto del contesto organizzativo, del tempo a disposizione, del fatto che il decisore non è mai unitario. Gli obiettivi non possono essere definiti in termini ottimali senza un'attenta valutazione dello stato dell'organizzazione, delle risorse realmente mobilitabili, dei vincoli e dei conflitti presenti in quel determinato contesto, se essi sono realmente condivisi. La definizione degli obiettivi si sviluppa in un contesto più o meno vincolante o delimitato da indicazioni più generali di piano, da leggi. L'individuazione di un obiettivo è un processo di negoziazione.

È difficile pensare che la logica non debba essere budgetaria, logica che conduce a individuare gli obiettivi e contestualmente le risorse – finanziarie, professionali, associative – che ne consentono il perseguimento.

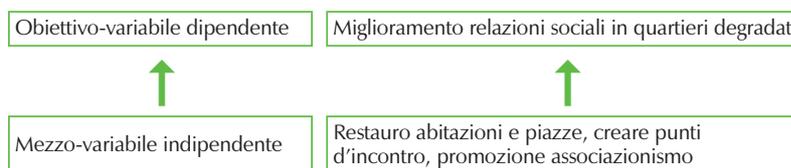
L'ideale per i progettisti è che gli obiettivi possano essere tradotti in una o più grandezze misurabili. Gli obiettivi possono essere distinti in due grandi classi in rapporto al modo in cui possono essere espressi: nei primi viene indicata di ognuno di essi una grandezza-obiettivo con il valore e la misura desiderata (dispersione scolastica, tasso di mortalità infantile, ecc.); nei secondi si chiede che le stesse grandezze abbiano un valore massimo o minimo tenendo conto dei vincoli ineliminabili (favorire la deospedalizzazione degli anziani



compatibilmente con i vincoli esistenti, diminuire i ricoveri impropri, ecc.).

Tinbergen, un economista che ha ricevuto il premio Nobel per i suoi studi sulla programmazione, ha formulato una delle più accreditate modalità di quantificazione degli obiettivi. Secondo il suo teorema gli obiettivi sono considerati variabili dipendenti, dipendenti appunto da altre variabili che rappresentano i mezzi che possono essere mobilitati. Il valore delle grandezze-mezzi può essere fissato liberamente. Il pianificatore non può agire sulle variabili dipendenti od obiettivi direttamente, ma solo indirettamente attraverso dimensionati valori dei mezzi o variabili indipendenti.

Tabella 5



Per il progettista tradizionale questa relazione non si presenta particolarmente problematica: la relazione è sostanzialmente deterministica, tra i mezzi e gli obiettivi esistono dei collegamenti esprimibili secondo un'equazione; si tratterà pertanto di individuare il valore dei mezzi suscettibile di provocare gli effetti desiderati. Il percorso per la individuazione dei mezzi risulta così sostanzialmente definito:

- non è possibile agire direttamente sul comportamento del singolo oltre certi limiti, al fine di raggiungere il valore dell'obiettivo prestabilito;
- si può comunque agire sulle condizioni strutturali, determinando contesti normativi, definendo rigidamente standard, accessibilità territoriali dei servizi, ruoli che promuoveranno il comportamento voluto;
- è limitata la possibilità di azione nei confronti degli stili di vita. Si può sensibilizzare, responsabilizzare il cittadino, ma ben poche prescrizioni comportamentali possono essere imposte al singolo.

Quando invece il progettista valuta problematica questa relazione privilegia obiettivi di mezzi (numero abitazioni restaurate) piuttosto che obiettivi di risultato (miglioramento delle relazioni sociali, incrementare le attività delle associazioni presenti).

In questo caso, alla conclusione del processo programmatico può affermarsi di aver raggiunto i suoi obiettivi strumentali ma rimane indeterminato il contributo del progetto al raggiungimento di obiettivi di risultato che giustificano, in un'ultima analisi, l'impegno di una determinata entità di risorse: ha restaurato un determinato numero di abitazioni, ha costruito piazze accoglienti, ma tutto ciò può non aver determinato un miglioramento delle relazioni del

quartiere, può aver accresciuto le diseguaglianze, la conflittualità tra i gruppi beneficiati e gli altri sottraendo, per di più, a finalità più propriamente sociali significative risorse.

6.5 L'individuazione della strategia

In questa fase si giunge alla definizione puntuale della strategia, delle linee di azione e della combinazione di mezzi che ci consentono di perseguire il risultato. Implica la valutazione delle alternative perseguibili per il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti: posso cioè stabilire che l'obiettivo "accrescere l'aggregazione giovanile" possa essere perseguito sostenendo finanziariamente le associazioni presenti e definire puntualmente i passi necessari, oppure creando un centro di aggregazione, in una parte del comune oppure in un'altra ancora.

Devo insomma valutare ex ante le diverse alternative. In un modello decisionale di razionalità assoluta:

- la formulazione di un programma è raggiunta attraverso l'analisi mezzi-fini, prima vengono isolati i fini e secondariamente si scelgono i mezzi per raggiungere i fini desiderati.
- un programma è giudicato buono se può mostrare che esso è il mezzo più appropriato per raggiungere i fini desiderati;
- l'analisi delle alternative prende in considerazione ogni importante fattore.

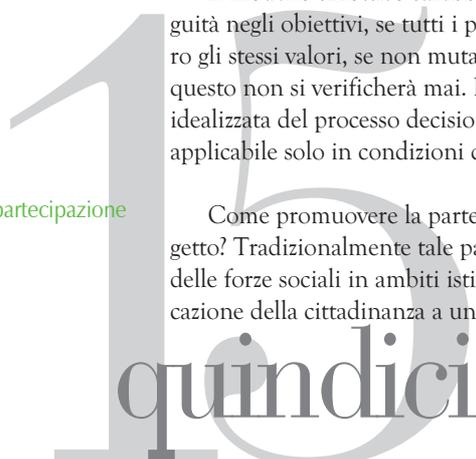
In realtà è difficile costruire un modello di valutazione delle alternative adeguato, le informazioni sono sempre insufficienti, necessariamente tanti aspetti particolarmente importanti devono essere trascurati. Simon già nel 1947 diceva che è impossibile considerare tutte le alternative e valutare le conseguenze di ciascuna di esse. È ben più realistico perseguire non la migliore soluzione in assoluto, non l'ottimale - che è al di fuori della portata del decisore - ma la soluzione più soddisfacente. Esistono limiti alla razionalità umana e tali limiti non sono statici ma dipendono dall'ambiente organizzativo in cui ha luogo il processo di formazione della decisione.

Il decisore sceglie l'alternativa che giudica soddisfacente e quindi è sufficiente arrestare la propria ricerca ben prima di aver esaminato tutte le alternative e aver valutato tutte le possibili conseguenze.

Il modello sinottico sarebbe naturalmente superiore se non ci fosse ambiguità negli obiettivi, se tutti i partecipanti al processo decisionale condividessero gli stessi valori, se non mutasse nel tempo la disponibilità di risorse. Ma questo non si verificherà mai. La razionalità globale rappresenta una visione idealizzata del processo decisionale, è un tipo di razionalità molto particolare applicabile solo in condizioni di certezza.

6.6 La partecipazione

Come promuovere la partecipazione dei cittadini alla formulazione del progetto? Tradizionalmente tale partecipazione si esprime come consultazione delle forze sociali in ambiti istituzionalizzati e fortemente delimitati - la convocazione della cittadinanza a un incontro pubblico con la Giunta, con i progetti



sti – come espressione di un parere su un documento definito. Gli spazi decisionali concessi alla popolazione sono molto limitati. Il loro consenso viene acquisito enfatizzando i benefici che il progetto contiene, l'inevitabilità tecnica delle decisioni, stemperando nel tempo i vincoli, attraverso un bilanciamento più o meno reale, tra vantaggi e svantaggi, consentendo un aggiramento delle norme nel momento applicativo.

I modelli a razionalità assoluta tendono in direzione di questo versante – sono progetti che arrivano dall'alto, che prevedono un basso decentramento delle decisioni – ma anche tra i modelli a carattere interattivo e negoziale non sempre si sviluppa l'esigenza di un più ampio raccordo e integrazione con le risorse e i soggetti decisionali che la comunità esprime, il decentramento può essere perseguito solo per favorire la partecipazione di alcuni soggetti istituzionali o rappresentativi.

In realtà i cittadini partecipano in modo fortemente selettivo ai momenti istituzionalizzati di discussione e di confronto, esistono una molteplicità di livelli di partecipazione; possiamo prevedere modelli decisionali in cui la partecipazione può permeare tutte le fasi della progettazione dei servizi:

- considerare le associazioni, i cittadini come fonti informative, superando una relazione gerarchica tra sapere tecnico e sapere pratico che costituisce, invece, la forma di sapere adatta al gioco dell'azione;
- i dati raccolti possono essere sottoposti a verifiche partecipative con piccoli gruppi che sono a conoscenza dell'argomento per arricchirli in termini interpretativi, con valutazioni di ordine qualitativo che esprimono esigenze e priorità non evidenziate dal dato aggregato o dall'indicatore di sintesi;
- nella fase di formulazione delle alternative i vari gruppi sociali possono esprimere in modo più o meno puntuale le loro posizioni, anche attraverso tecnici di parte secondo le indicazioni della *advocacy planning*;
- nella fase attuativa i gruppi informali e l'associazionismo possono essere coinvolti profondamente anche per evitare resistenze, comportamenti non collaborativi che molto spesso determinano una scarsa attuazione del progetto;
- valorizzando processi valutativi basati sul giudizio degli utenti siano essi considerati singolarmente o nelle realtà associative che esprimono;
- gruppi informali e associazioni possono elaborare progetti o segmenti di essi.

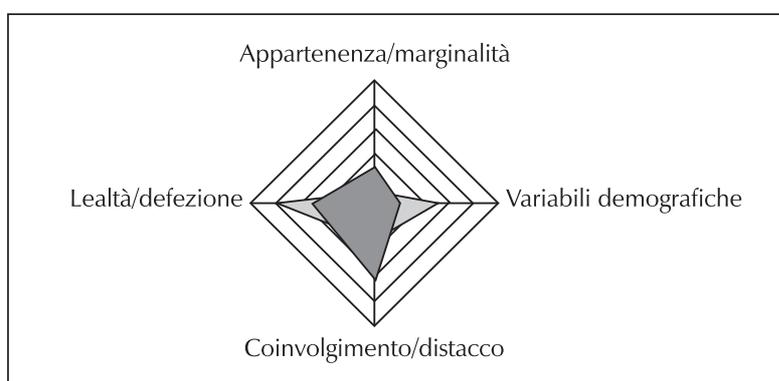
Nei processi di coinvolgimento quattro dimensioni assumono un ruolo cruciale:

- le variabili di carattere demografico (età, sesso, stato civile);
- il senso di appartenenza/marginalità rispetto alla comunità;
- i comportamenti di lealtà, defezione e protesta nei confronti delle istituzioni secondo lo schema di Hirschmann;

- il coinvolgimento e il distacco rispetto alle problematiche proposte.

Possiamo, in modo provvisorio, rappresentare graficamente queste dimensioni

Figura 1



Il centro è rappresentato dai cittadini che sono disponibili a partecipare anche ai momenti più istituzionalizzati di partecipazione: è un gruppo specifico di cittadini che non è rappresentativo della generalità né è in grado di dar voce alla pluralità di soggetti che vivono in quella comunità. Ogni altro atteggiamento nei confronti della partecipazione ha una sua rappresentazione grafica di volta in volta differente risultante dai valori attribuiti alle quattro dimensioni evidenziate.

6.7 L'attuazione

Il principio “se un progetto è formulato correttamente otterrà i risultati voluti” non corrisponde alla realtà delle cose. Attorno a un programma sono al lavoro una molteplicità di forze, inevitabilmente si determina un mutuo adattamento sia dell'ambiente in cui si cala il programma che del programma stesso.

L'*implementation research*, ci ha insegnato che la distinzione fra formulazione del progetto e sua implementazione è labile, che l'implementazione non presuppone una *policy* completamente articolata e definita ma essa la crea e la ricrea interattivamente. Se il rapporto fra le variabili che si assumono come causa e come effetto non è diretto, è complesso, comprende una pluralità di agenzie, la politica ha buone probabilità di fallire. Ancora, se l'implementazione dipende da una molteplicità di agenzie e di attori, affinché non si determini un *deficit* cumulativo, si deve realizzare fra le stesse un grado di cooperazione vicino al cento per cento.

Secondo questo indirizzo di studi, l'implementazione non presuppone una

quindici

policy completamente articolata e definita: essa la crea e la ricrea interattivamente. Più che di attuazione è corretto parlare di evoluzione.

Sul finire degli anni settanta si afferma un'altra prospettiva: se in un approccio *top-down* la preoccupazione è di assicurare l'attuazione in periferia di un piano assunto dal centro; in un approccio alternativo, *bottom-up*, l'attenzione è rivolta a identificare la rete di attori sociali ai quali la *policy* è destinata, a identificare i loro obiettivi, le loro strategie, le relazioni, i legami su cui possono contare, la complessa struttura di interazione: il successo di un piano sembra maggiormente influenzato dalle capacità delle strutture locali più che dall'impegno del governo centrale. È impensabile che la decisione possa essere assunta centralmente da un'autorità gerarchicamente sovraordinata; in realtà gli interessi fortemente segmentati possono essere rappresentati solo da una pluralità di centri decisionali il cui coordinamento non è affidato al centro e si realizza attraverso un reciproco adattamento delle forze in gioco. Il sottosistema politico non costituisce il centro della società; i processi decisionali assumono una forma negoziale, il contesto è inevitabilmente caratterizzato da incertezza, conflittualità.

La programmazione avviata dalla L. 285/97 si colloca su questo versante, sebbene a livello locale spesso non risultano colte in modo compiuto le implicazioni di questa prospettiva, l'implementazione non risulta adeguatamente problematizzata, si dà per scontata la possibilità del progetto di determinare i mutamenti voluti, si enfatizza il momento della formulazione degli obiettivi e di individuazione dei mezzi.

6.8 La valutazione e la revisione del piano

In un modello di programmazione tradizionale la collocazione della valutazione è limitata, marginale, circoscritta per lo più alla fase finale di una programmazione che adotta una sequenza lineare - raccolta dati, analisi, definizione degli obiettivi, progettazione, attuazione, valutazione - è intesa come valutazione *ex post* volta ad individuare l'esistenza e la misura di uno scostamento fra gli obiettivi prefissati e i risultati effettivamente raggiunti.

La valutazione *ex post* si inserisce in un processo decisionale che ancora non problematizza adeguatamente l'implementazione, che non dà per scontata la distanza tra obiettivi e risultati, rendendo pertanto complessi i successivi processi decisionali relativi alla continuazione o all'abbandono dei programmi d'intervento avviati. È stata intesa come metodo e strumento capace di alimentare il processo circolare del piano, la sua riformulazione in base ai risultati raggiunti, alle difficoltà e agli ostacoli emersi.

La valutazione avrebbe potuto trovare adeguata collocazione in tutte le fasi della programmazione accompagnando tutto il processo di costruzione e attuazione del piano, come valutazione del programma in corso, come analisi *ex ante* - intesa come approccio che fonda lo sforzo progettuale, che descrive e produce informazioni sull'impatto prevedibile del progetto, ne individua la coerenza interna, la sua capacità di perseguire gli obiettivi, la sua compatibilità con altri progetti.

Tale forma di previsione degli effetti di un progetto si afferma nell'ambito della programmazione economica come analisi costi e benefici che esprime in termini monetari i costi e risultati perseguibili delle azioni programmate. L'applicabilità di questa analisi ai fenomeni sociali si è mostrata progressivamente sempre meno feconda e ben poco spazio hanno trovato attività valutative più aperte al contributo di altre scienze sociali e più adatte alle specificità di questa sfera di vita, quali il *Social Impact Assessment*.

Nella maggioranza degli stili di programmazione il ruolo della valutazione è rimasto per lungo tempo sfumato, spesso si richiamano, in modo generico, approcci *soft* per lo più poco strutturati. In questi ultimi anni è cresciuto il peso della attività di valutazione e tale crescita, come hanno rilevato diversi autori, sembra connessa non solo alla necessità di utilizzare risorse scarse nel modo complessivamente più efficace, ma soprattutto dal passaggio da una programmazione che assume una logica autorizzativa a una programmazione negoziale, di confronto, di selezione di progetti in base alla loro valutata efficacia piuttosto che di vincoli e di standard prefissati.

Faludi individua oltreché una differenziazione dei metodi – multicriteri, finanziari, economici – la crescita di una differenziazione negli approcci alla valutazione di piani e progetti:

- la tradizionale valutazione *object centered*, la quale considera come criteri di successo la conformità di decisioni, dell'implementazione e dei risultati con le intenzioni dichiarate;
- la valutazione soggettiva la quale tiene conto dell'incertezza nel valutare l'ottimalità delle strategie, si fonda sui giudizi sulle situazioni decisionali come percepite dagli attori;
- la valutazione centrata sulla decisione la quale esamina l'uso che si è fatto dei programmi, inteso come quadro di riferimento dei decisori.

In questo ultimo approccio, gli scostamenti dagli obiettivi prefissati non indicano necessariamente un fallimento in quanto la pianificazione è un processo di adattamento all'ambiente.

La valutazione non si riduce a un giudizio di conformità ma deve studiare in modo aperto e flessibile quanto effettivamente realizzato – non importa se diverso da quanto previsto – le risorse e le opportunità che si sono create in quel contesto a seguito dell'entrata in vigore del piano, oppure al contrario l'evoluzione negativa dei principali fenomeni.

Possiamo ritenere tanto migliore un programma quanto più esso consente agli attori di apprendere come organizzarsi per rispondere alle nuove domande che emergono nel corso della sua attuazione, quando produce informazione strategica.

In un approccio convenzionale, la programmazione è intesa come un processo circolare, in cui la valutazione *ex post* sui risultati raggiunti avvia la revisione del piano e la sua riformulazione. In realtà il progetto è il prodotto di un'interazione e di un confronto continuo che si sviluppa in tutte le fasi, in partico-

lare in quella di implementazione, che coinvolge tutti i soggetti su scelte individuate e sostenute in base a valutazioni di ordine tecnico. I progetti sono i punti di partenza del processo di progettazione.

I piani devono essere valutati non solo per le trasformazioni dell'ambiente che essi prevedono ma in quanto ci aiutano a migliorare la nostra comprensione dei problemi e guidare la formazione delle decisioni.

1. Premessa

I tre seminari sul tema della pianificazione sono stati una proficua occasione di confronto tra le diverse esperienze di programmazione collegate alla L. 285/97.

È opportuno comunque premettere alcune considerazioni generali sulla L. 285/97 operate nei seminari.

In tutti i seminari è stato espresso un giudizio complessivo sulla legge molto positivo: la valutazione è che essa ha rappresentato un'opportunità di elevato valore per sviluppare una "seria" cultura della progettazione evitando di ripetere altre esperienze giudicate in modo negativo collegate ad altri provvedimenti normativi nel corso degli anni novanta.

Dal punto di vista finanziario, infatti, in alcuni casi il contributo della legge è minimo rispetto ad altri canali di finanziamento, ma i vincoli di coordinamento posti, la centratura sulla valutazione degli interventi e sulla produzione di flussi informativi (anche in rapporto con la L. 451/97 e i costituendi Osservatori nazionali) la rendono una proposta veramente innovativa e interessante per il settore sociale e la pubblica amministrazione in generale.

In specifico la dimensione innovativa è stata colta in riferimento a tre dimensioni:

- *di contenuto*: rappresentata dal fatto che per molte realtà locali è stata una novità attribuire, sul piano istituzionale ed operativo, così rilevante importanza all'infanzia e all'adolescenza;
- *di metodologia*: rappresentata dal fatto che la modalità del lavoro progettuale, della costruzione condivisa, della concertazione, dell'integrazione territoriale, della sovrazionalità sono per molti temi solo accennati negli anni scorsi e finalmente divenuti realtà;
- *culturale*: rappresentata dal fatto che il tema dei diritti, degli ambienti a misura di bambino, del protagonismo dell'infanzia, ecc. sono temi per molti nuovi.

Tutto ciò ha permesso di:

- ridare dignità e valore al "sociale" che sembrava poter vivere solo come suffisso del sanitario;
- riconoscere la centralità della formazione come strumento per garantire la qualità del processo attuativo della L. 285/97;
- riconoscere il valore del terzo settore seppur l'esperienza indichi che al suo interno vi sono situazioni di estrema problematicità ancorate a logiche vecchie;

* Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione del primo seminario.

15
quindici

- attribuire grande rilevanza alla formazione, alla logica di *budget* sicuro per territorio (provincia o zone socio-sanitarie), che in alcune regioni è stato traslato già anche ad altri ambiti di intervento.

Il passaggio alle regioni ha introdotto altri elementi di rilievo ed in particolare le variabili territoriali e storico sociali rappresentate dalla cultura, dalle tradizioni, dalle situazioni socio-economiche e dalle esigenze specifiche.

La diversa impostazione programmatica regionale è legata ai vincoli normativi nazionali ma anche ai diversi assetti regionali nel campo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. La legge a livello regionale ha, comunque, avviato processi nuovi nel rapporto tra sovrazonale e locale in ordine alla programmazione locale. Ciò che è avvenuto – secondo la valutazione dei partecipanti – è ciò che è stato realisticamente possibile più che il meglio desiderato.

Le scelte compiute nelle regioni hanno determinato:

- l'uso di strumenti inusuali (accordo di programma) che hanno proposto di lavorare nell'ottica della concertazione e della negoziazione;
- la ri-costruzione di ruoli nuovi (coordinamento);
- l'adozione dello strumento progetto come possibilità di connettere obiettivi con risorse, tempi e strumenti contestualizzati;
- la possibilità per i comuni piccoli di sperimentare modalità di lavoro e competenze solitamente non abituali;
- il coinvolgimento di diversi attori;
- l'assunzione della logica del monitoraggio come parte integrante della programmazione.

2. Gli stili di programmazione

L'attenzione nei seminari è stata concentrata su due contenuti: le culture e gli stili di programmazione, a cui è stata dedicata gran parte del seminario, ed il rapporto tra programmazione e valutazione, che è stato affrontato nell'ambito della seconda giornata seminariale.

Il primo lavoro di discussione nei gruppi è seguito alla relazione del docente sugli stili di programmazione: si è sviluppato ripercorrendo il percorso programmatico svolto dai partecipanti nel proprio contesto territoriale ed istituzionale, cercando di individuarne i nodi critici per costruire indicazioni, facendo riferimento ad una griglia presentata dal docente che organizzava i diversi tipi di approccio alla pianificazione sociale. Si trattava di esaminare la coordinazione tra piano e progetti, evidenziando le difficoltà incontrate ed enucleando le esigenze insorte.

Sul piano dello sviluppo concreto l'analisi ed il confronto tra i partecipanti, la comparazione delle esperienze programmatiche locali rispetto ai quadri di riferimento presentati dal docente, hanno evidenziato sia la presenza di significative differenze che di molteplici elementi comuni.

In questo lavoro non sono mancate le difficoltà di analisi stante il fatto che la L. 285/97 presenta – secondo molti – più volte contemporaneamente:

- prescrittivo, costituito da vincoli ineludibili a livello sia regionale che locale;
- promozionale, costituito dalla spinta a promuovere, animare contesti, risorse e competenze;
- connettivo, costituito dalla rete di sostegno e governo che è stata creata per l'implementazione della legge a livello nazionale (consulenza, formazione, documentazione, ecc.).

I gruppi seminariali si sono riconosciuti nello stile programmatico delineato, da molti, come quello caratteristico della L. 285/97: una pianificazione dal basso col coinvolgimento di più soggetti. È stata evidenziata, cioè, la logica promozionale e connettiva che sottende e caratterizza la legge, che spesso permette di sviluppare più energie e maggiore coinvolgimento.

In particolare la legge avrebbe permesso una programmazione caratterizzata da una netta accentuazione e sollecitazione dell'investimento progettuale su aree innovative a livello di:

- contenuti (lo “sbilanciamento” sull'agio/benessere contro disagio/patologia);
- metodologie (partecipazione pubblico/privato nell'elaborazione dei piani territoriali e non solo nella realizzazione delle attività);
- strumenti tecnici previsti (ad es. accordo di programma).

Questo ha stimolato, per quanto non in tutte le realtà con la stessa intensità o forza, un cambiamento innanzitutto a livello di “cultura della programmazione e dell'intervento” nel settore delle politiche sociali e, come conseguenza, un cambiamento a livello di pianificazione degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

La legge si muove, secondo molti, nella logica incrementale poiché parte dal riconoscimento dell'esistente per pianificare uno sviluppo qualitativo, nella direzione della sperimentazione su aree a scarso consenso tecnico metodologico e quantitativo, nella direzione dell'ampliamento laddove c'è elevato consenso su obiettivi e impianto tecnologico.

Sono state presentate esperienze regionali che si riconoscevano vicine anche alla pianificazione per progetti, promossa attraverso l'indicazione dell'articolo o gli articoli di legge (area problematica) su cui indirizzare e concentrare risorse e interventi della L. 285/97 od alla programmazione strategica stile Ior, con diversi attori protagonisti e un notevole peso delle funzioni di negoziazione e mediazione tra gli stessi.

quindici

È stato anche sottolineato che il livello programmatico nazionale può essere identificato maggiormente nello stile promozionale, mentre a livello regionale le esperienze sarebbero più vicine al modello della programmazione per progetti, perché cercano di individuare e sviluppare strategie tese ad omogeneizzare il territorio.

Al di là delle diverse tipologie di programmazione è giudizio comune che l'implementazione della legge ha implicato cambiamenti a livello di almeno tre sistemi:

- controllo e gestione (ad es. coordinamento, uso dell'accordo di programma, rapporto pubblico/privato, definizione piano territoriale, valutazione dei progetti ecc.);
- operativo (acquisizione e trasformazione delle risorse e connessione con gli obiettivi definiti, gli strumenti adottati e contestualizzati, coinvolgimento degli attori previsti dai progetti, acquisizione e uso di metodologie a volte inusuali);
- informativo/gestionale (monitoraggio come momento necessario di acquisizione dati gestionali all'interno del processo di programmazione, riprogrammazione e riorientamento degli interventi futuri).

Analogia di giudizio è espressa in ordine all'elaborazione dei piani territoriali che sarebbe avvenuta con una duplice attenzione all'ampliamento dell'esistente (laddove veniva riconosciuto qualitativamente in linea con quanto detto) ed all'innovazione rispetto all'esistente (laddove veniva rilevata una carenza quantitativa oltre che qualitativa degli interventi).

In secondo luogo l'elaborazione dei piani ha auspicato una successiva ricognizione più sistematica del proprio territorio anche in merito a quanto già realizzato in virtù di leggi precedenti.

In terzo luogo è emersa la differenza tra regioni o realtà che poggiano su ambiti territoriali già rodati in quanto preesistenti alla L. 285/97 (per esempio quando coincidono coi confini delle Aziende sociosanitarie o ricalcano ambiti di aggregazione operativi su altre leggi), e zone in cui gli ambiti sono appositamente creati, nei quali, però, la collaborazione è da creare.

In quarto luogo è stato evidenziato come la programmazione della L. 285/97, realizzata attraverso la ricerca costante ed il perseguimento - spesso difficoltoso - della condivisione delle scelte abbia prodotto integrazione e dato vita ad una spinta integrativa prima sconosciuta per certe realtà. In altri casi l'impulso alla coalizione determinato dalla legge si è innestato favorevolmente su una tradizione di collaborazione interistituzionale.

In ogni caso pare impossibile identificare chiaramente un percorso omogeneo tra le regioni, perché le differenze intra-regionali sono notevoli.

L'approfondimento relativo ai livelli diversi di programmazione ha richiesto un esame della differenziazione di ruoli e di competenze tra i diversi attori

e i diversi livelli istituzionali implicati, quali Regioni, Province e Comuni: a questo proposito non in tutte le esperienze riferite nei gruppi emergeva una precisa definizione dei livelli e dei soggetti della programmazione.

I diversi interventi nelle discussioni hanno reso ampiamente il senso dello sforzo che è stato necessario compiere per sensibilizzare e coinvolgere i diversi attori istituzionali:

- a seconda delle realtà locali, i promotori di questo sforzo sono stati i politici (che si sono trasformati, in alcuni casi, in veri e propri agenti della promozione e dello sviluppo territoriale) o i funzionari, o gli assistenti sociali;
- a volte è stata riscontrata una difficoltà ad interagire tra diversi settori istituzionali.

Tra i soggetti della programmazione è stato analizzato il rapporto con le Onlus, sia in termini di criticità, che lo ha caratterizzato, sia in termini di nuova opportunità che ha rappresentato per gli enti locali:

- in alcuni casi il privato sociale è stato un partner attivo e in altri invece piuttosto un soggetto da incentivare e incanalare verso forme di collaborazione costruttiva, anche per la sua frammentazione interna;
- in alcuni casi l'apporto è stato significativo proprio sul versante dell'analisi dei bisogni e delle risorse nonché per l'individuazione degli obiettivi, mentre in altri il terzo settore si è attestato sulla posizione della ricerca di finanziamenti per proprie ipotesi progettuali.

Operativamente nella maggior parte dei casi sono stati costituiti gruppi di coordinamento e accompagnamento al piano territoriale che effettuano un monitoraggio sul territorio attraverso riunioni anche molto frequenti (settimanali) dei referenti di progetto, assistenti sociali, associazioni e volontari. In altri casi esistono due gruppi (uno politico ed uno tecnico) collegati tra loro o gruppi tecnici territoriali a livello di ambito provinciale.

Un problema evidenziato da partecipanti di più regioni è quello della frammentazione territoriale, amministrativa e culturale, cui si è cercato risposta stabilendo dei vincoli di associazione per i comuni (raggiungimento di una quota minima di abitanti, ecc.) e dividendo gli ambiti in sub-aree omogenee o quanto più possibile compatibili dal punto di vista etnico, geografico ed economico.

Dalla discussione è emerso unanimemente il bisogno di formazione non tecnica, ma "di senso", nella prospettiva della costruzione di identità di vedute e di linguaggi comuni: formazione per i politici, spesso non coinvolti in profondità sulla legge, e per i tecnici, che tuttora a volte non colgono l'innovatività dell'approccio fondante la L. 285/97 e riproducono modalità burocratiche.

quindici

**3. Le criticità
nell'implementazione
della legge**

Quanto evidenziato rispetto ai punti di forza insiti nella legge è stato riconosciuto dai partecipanti che hanno evidenziato anche alcuni nodi problematici:

- i tempi, troppo stretti per la progettazione, hanno determinato una concentrazione di attenzione sulle procedure e sulle scadenze, lasciando sullo sfondo i bisogni sociali (per lo più ipotizzati), i contenuti degli interventi, le strategie di azione;
- le resistenze ed i timori emersi rispetto all'adozione di metodologie di pianificazione e di programmazione che richiedono modalità meno centralistiche, meno invasive, rispettose delle diverse competenze ed autonomie;
- le deboli competenze manifestate relativamente alla progettazione a livello di amministrazioni comunali: in qualche caso queste ultime hanno esclusivamente recepito progetti elaborati dal privato sociale (cooperative);
- la non chiarezza tra il livello di progettazione e quello di pianificazione: occorre raccordarsi in modo più efficace con i bisogni, occorre formulare obiettivi in coerenza con i bisogni (e non semplicemente "copiando" quelli della legge), occorre meglio chiarire i ruoli rispetto alla valutazione dei progetti da parte dei diversi attori della L. 285/97;
- la tendenza, ancora presente in molte zone, di assemblare progetti senza che essi siano parte di una pianificazione complessiva: di fatto è ancora diffusa la cultura che ritiene che più progetti che insistono su un territorio, anche se tra loro scollegati, sono una ricchezza, perché consentono "di fare delle cose";
- la tendenza ad usare le risorse finanziarie messe a disposizione dalla 285 per rafforzare quanto già esistente piuttosto che ad innovare gli interventi;
- la difficoltà a far comunicare proficuamente il livello tecnico con quello politico;
- il basso livello motivazionale laddove la L. 285/97 ha agito da "obbligo" a progettare, per non perdere i finanziamenti disponibili, senza che vi fossero né una reale intenzione di progettare né una chiarezza su esigenze ed obiettivi;
- la debolezza del sistema di competenze trasversali, quali la gestione amministrativa, la gestione organizzativa, il monitoraggio e la valutazione;
- le criticità nel passaggio tra Regione e ambito, così come il raccordo tra questo e le Amministrazioni comunali.

Un altro nodo individuato nelle riflessioni di gruppo è quello della collaborazione interassessoriale e interistituzionale fra diversi settori del pubblico.

I flussi energetici in questa prima fase dello sviluppo sembrano essersi sviluppati ad ondate: emerge un difficile rapporto con il funzionamento organizzativo che preoccupa per il futuro.

Un altro aspetto critico evidenziato è che la legge introduce novità di rilievo nel campo delle politiche sociali per l'infanzia ma, al momento, essa si affianca alle normative esistenti. Si tratta di capire per il futuro se la L. 285/97 rimarrà sempre un "in più", un segmento autonomo e separato, o se grazie alla legge sarà possibile condurre a unitarietà le politiche e gli interventi pur nella giusta differenza di orientamenti e situazioni regionali.

Tra i nodi critici un approfondimento particolare merita la questione della partecipazione e della collaborazione col mondo del privato sociale che non sempre ha dimostrato di aver maturato proprie forme funzionali e continuative di rappresentanza e di progettualità. D'altro canto in certi casi il privato sociale e il volontariato sono stati cruciali per l'apporto operativo dato e per la funzione di *advocacy planners* svolta a favore dei bisogni inespresi di alcune fasce, per esempio giovanili.

Notevole è stata la confusione, in molti contesti, sul ruolo svolto dal privato sociale quando ha partecipato alla fase di progettazione e, in forza di questo, ha ritenuto di avere maturato una sorta di diritto ad essere destinatario di incarichi in fase gestionale.

L'ambivalenza relativa alla partecipazione del privato sociale potrebbe essere sciolta sia attraverso lo sviluppo e la crescita nel tempo di pratiche partecipative e collaborative, sia con la creazione di strumenti quali forum e consulte, che col contributo di un sistema formativo adeguato.

Sempre relativamente al terzo settore molti avanzano l'interrogativo se esso non possa in futuro essere completamente coinvolto anche con nella sottoscrizione dell'accordo di programma e non solo con la partecipazione alla fase elaborativa.

Infine i partecipanti registrano come punto debole sostanzialmente in tutte le regioni il fatto che gli osservatori non siano ancora stati avviati. Essi sono uno strumento, previsto dalla L. 285/97 e dalla L. 451/97, dalle enormi potenzialità in ordine alla possibilità di monitorare il processo di lavoro sviluppato a livelli locale e regionale e valutare l'impatto complessivo della legge sulla popolazione del territorio, ma per il momento non se ne vede lo sviluppo concreto.

4. La valutazione nell'ambito della L. 285/97

La seconda unità dei lavori di gruppo nei seminari ha permesso di approfondire il tema della valutazione e del monitoraggio degli interventi previsti a livello regionale, di ambito e nei progetti territoriali.

La dimensione della valutazione è molto sentita nei partecipanti e nei progetti che essi hanno rappresentato. È stata, infatti, generalmente condivisa la necessità di fare uno sforzo per accompagnare lo sviluppo dei progetti con un'attenzione a verificarne gli esiti e l'andamento nonché a dare continuità ai gruppi di

quindici

lavoro formatisi, con una particolare attenzione per le relazioni interistituzionali poste in atto grazie al processo programmatico attivato dalla L. 285/97.

L'analisi delle situazioni regionali ha evidenziato sotto il profilo della valutazione notevoli differenze, anche se molte difficoltà e problematiche sembrano comuni:

- nel complesso sembra mancare una cultura del monitoraggio così come sembra non siano stati sviluppati strumenti specifici;
- le risorse dedicate alle attività documentarie e informative, sia umane che finanziarie, sono relativamente scarse a fronte della complessità e delicatezza di questo settore;
- mentre la costruzione di indicatori è un processo ancora ai suoi inizi, i dati informativi sono molteplici ma incongruenti e scollegati tra loro.

È stato rilevato come in alcune regioni non sono stati indicati obiettivi misurabili, ma solo linee di indirizzo qualitativo, demandando al livello provinciale l'articolazione degli obiettivi e la definizione dei parametri. Alcune regioni hanno già definito un sistema di valutazione, altre stanno avviando una prima raccolta di dati e la documentazione sui progetti.

Tra le esigenze emerse vi è quella di coniugare la valutazione con la documentazione creando, sia a livello regionale che provinciale, un adeguato sistema informativo in grado di assicurare l'effettiva circolarità e socializzazione delle esperienze, dei metodi di lavoro e dei risultati ottenuti.

L'impegno che il gruppo ha considerato prioritario per i prossimi mesi consiste proprio nella condivisione delle premesse metodologiche e degli strumenti per valutare. A questo proposito, da più partecipanti, il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze è stato invitato a raccogliere e a divulgare adeguatamente metodi e strumenti delle esperienze che si stanno realizzando in Italia. A questa esigenza ha corrisposto la realizzazione del quaderno *Pianeta Infanzia* n. 14, *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*.

A livello nazionale, regionale e locale c'è una sovrapproduzione di informazioni in un quadro carente di coordinamento, omogeneizzazione e finalizzazione di questa massa di dati. Questo accade anche perché, secondo l'esperienza dei partecipanti, le diverse fonti informative e statistiche non solo non sono opportunamente collegate fra di loro, ma non hanno mai proceduto ad un confronto sulle definizioni operative, per cui i dati non sono comparabili fra loro.

Grazie alla L. 451/97 che istituisce gli osservatori regionali si sta ora avviando un processo che permetterà la creazione di un primo nucleo essenziale di indicatori omogenei e la produzione di dati fruibili dai servizi sociali in maniera integrata. I membri del gruppo coinvolti in questo processo attraverso il coordinamento tecnico interregionale ne hanno illustrato ai colleghi le varie tappe.

(Paola Piva*)

1. Premessa

Molti operatori sociali e addetti ai lavori hanno visto nella legge per l'infanzia e l'adolescenza una anticipazione delle novità che verranno con la riforma, quando sarà approvata la legge quadro Signorino. La L. 285/97 come esperimento, una prova generale in vista della grande trasformazione. Per parte mia, propendo a pensare che la riforma sia già in atto, grazie ad alcune norme regionali che stanno rinnovando intensamente le regole nel settore sociale, grazie ai programmi europei e alla vivacità espressa da alcuni soggetti locali. È una riforma in cammino che ha molto bisogno di una cornice organica; la legge quadro dovrà rendere ordinario e cogente ciò che oggi si presenta come occasionale e sperimentale. Ma il nuovo paradigma va avanti e osservando da vicino come procedono gli interventi della legge è possibile cogliere sia i punti di forza su cui dobbiamo insistere, sia le criticità che bisogna affrontare.

Ancora una volta ho potuto vedere questo mix di vantaggi e di problemi in occasione del ciclo formativo organizzato dal Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, all'interno del quale lo Studio Come ha portato il suo contributo al modulo "Gestire" nell'ambito del seminario "Gestire e valutare - azioni e progetti per l'infanzia e l'adolescenza". Cercherò di raccontare quello che ho imparato durante il corso e quello che insieme ai partecipanti abbiamo definito "croce e delizia" della L. 285/97, nella convinzione che analoghe croci e delizie aspettino al varco l'attesa legge quadro dei servizi sociali.

Il corso, di cui sono state ripetute sei edizioni, si apriva con la semplice domanda: «cosa ci piace della 285?». Le variegate risposte fornite dai partecipanti possono essere raccolte attorno a due assi. Primo: la 285 ci piace perché possiamo occuparci di tutti i bambini, quelli con problemi e quelli normali; possiamo metterli insieme, progettare una "grande" politica. Quando ci siamo occupati soltanto del disagio, delle famiglie povere o violente, dei bambini soli e in difficoltà, non potevamo offrire loro che la nostra protezione. Invece, quando siamo in grado di creare servizi per la normalità, riusciamo a promuovere un contesto che si prende cura insieme a noi operatori delle situazioni più marginali. Nel primo caso le risorse sono statiche, nel secondo crescono in modo esponenziale; nel primo caso l'impressione è di spendere risorse che non sono mai sufficienti

* Studio Come (Roma), responsabile scientifico del seminario *Gestire e valutare* - modulo A.

rispetto ai bisogni, nel secondo caso i bisogni possono ancora presentarsi in forma drammatica, ma c'è la speranza di investire per un riequilibrio futuro.

Secondo: la 285 ci piace perché obbliga i servizi a lavorare in rete. La concertazione non è soltanto raccomandata, bensì viene imposta come un vincolo per accedere ai finanziamenti. I servizi comunali, comprese biblioteche e palestre, i servizi sanitari, la scuola, la parrocchia, le attività del tempo libero organizzate da associazioni e tutto ciò che è rivolto ai bambini e agli adolescenti in un dato territorio hanno vantaggi concreti a mettersi in rete: se siglano un programma comune, avranno del denaro da gestire insieme. Questi due concetti chiave – socialità e concertazione – sono stati recepiti dal gruppo dei partecipanti come due assunti di base del corso; a questo punto è diventato interessante andare dietro le quinte, là dove la recita scorre in modo meno armonioso, meno fluido e si possono invece vedere tecnici affannati e urlanti alle prese con vari incidenti e guasti dei macchinari. Per mandare avanti lo spettacolo non bastano attori e regista, ci vuole un solido apparato alle spalle.

**2. Prima che sia
approvata la riforma,
sappiamo già
quel che ci aspetta**

I due aspetti che tanto piacciono agli operatori della 285 sono davvero innovativi, nel senso che non rientrano nella prassi ordinaria dei servizi; sono presenti nel discorso, nella cultura di settore ma l'agire concreto è spesso molto distante. Quindi in fase applicativa della 285 è proprio su quei principi che dobbiamo aspettarci resistenze, difficoltà, conflitti.

Prima sfida: una politica per tutti i bambini – e non solo per quelli difficili – richiede un'inversione del rapporto tradizionalmente protettivo nei confronti degli "utenti". Purtroppo dobbiamo riconoscere che in generale nei servizi alla persona l'impronta assistenziale è ancora forte. C'è un modo di intendere il servizio che si rivolge al cittadino come destinatario e non come partner; un soggetto separato dal resto della comunità, portatore di una categoria di disturbi, impedimenti, povertà, costretto a ricevere e impossibilitato a dare, perché ridotto dalla condizione di bisogno allo stato di *minus*. In questa logica i professionisti del sociale, in quanto responsabili del programma d'intervento per lui, si sentono spesso autorizzati a pensare al posto suo. In un certo senso, tengono sotto sequestro, sotto tutela il suo "progetto di vita".

Il termine giuridico "minore", con cui viene indicata una persona sotto i 18 anni, è stato importato "tranquillamente" nel linguaggio professionale dei servizi socio educativi. La 285 ha cercato di cambiare anche le parole, rimettendo in valore i termini bambino e adolescente, come contributo alla revisione culturale necessaria per uscire definitivamente dal paradigma assistenziale. Tuttavia, è sempre con fatica che cerchiamo di sbarazzarci di questa concezione del servizio, in primo luogo perché si tratta di un vizio originario e le eredità

del passato pesano, ma anche perché il lavoro di aiuto, in quanto tale, inclina spesso involontariamente verso lo svantaggio, tende cioè a rimarcare ciò che manca all'autonomia e a compatire il soggetto che dipende dall'aiuto fornito.

Aggiungo che anche i servizi costruiti dal privato sociale, per iniziativa della parte più viva e imprenditrice delle comunità locali, i servizi svolti dalle cooperative sociali e dal volontariato, come pure quelli in mano ai familiari degli utenti, quanto a questo aspetto, corrono gli stessi rischi dei servizi pubblici: indurre passività e creare steccati, anziché attivare i soggetti interessati e promuovere scambi orizzontali tra le diverse opportunità del territorio.

In questo contesto, i programmi della 285 vanno contro corrente, se e quando vogliono mettere al centro il cittadino-cliente, dare credito alla sua competenza, soggettività, sovranità dentro i servizi educativi. È più facile sospettare l'incapacità dei ragazzi e dei genitori a valutare i propri bisogni; è più facile interpretarli, sostituendosi a loro, decidere al posto loro ciò di cui hanno bisogno. Salvo poi accorgersi, quando il programma entra in fase applicativa, che i cittadini non interpellati disertano le attività che sono state preparate per loro o le utilizzano in modo distorto, improprio. Quando si registra una sfasatura nel *target*, emerge un dilemma organizzativo che è tipico di tutti i servizi alla persona: va cambiata l'offerta del servizio o bisogna cercare altri utenti, quelli adatti all'offerta progettata?

La seconda sfida riguarda la concertazione. In teoria, l'idea di mettere insieme enti e servizi che operano nello stesso territorio dovrebbe procedere dal buon senso; invece la 285 ha ritenuto di doverla imporre per legge proprio in quanto l'ordine spontaneo si fonda sulla logica opposta, sulla chiusura di ogni servizio nei confronti dagli altri, sul diritto alla sovranità di ciascuno nel proprio campo, su una rete a legami deboli e occasionali. Nonostante le continue verifiche sul campo degli sprechi che derivano ai servizi dal lavoro separato, la rete integrata è una soluzione da manuale che trova ancora pochissime realizzazioni. Gli operatori sanno bene che dovrebbero coordinarsi e a tratti ci riescono, ma le istituzioni da cui dipendono sono soggetti sovrani nell'ambito di propria competenza, enti distinti e distanti gli uni dagli altri.

In questo contesto, obbligare alla concertazione, se da un lato rappresenta una benefica forzatura, dall'altro è anche una contraddizione in termini. Nella fase applicativa della 285 si presenta un tipico dilemma organizzativo, vale a dire in quale misura sia possibile costringere dei soggetti a concertare un programma, quando la concertazione deve risultare dalla libera convergenza di volontà, scopi, strategie, comportamenti concreti. Che la concertazione obbligatoria non sia facile da praticare è emerso da molte testimonianze dei corsisti. Infatti, i referenti della 285 hanno confermato che l'incentivo offerto dai

finanziamenti serve per far sedere attorno a un tavolo le istituzioni e il privato sociale nella fase formale, quando bisogna siglare un accordo di programma, ma risulta essere uno stimolo insufficiente per sviluppare in seguito una solida convergenza organizzativa.

Questi due principi – il protagonismo degli utenti e la concertazione dei soggetti promotori – sono stati affrontati nel corso di formazione, allo scopo di sostenere i partecipanti quando, nella fase di implementazione della 285, si presentano a loro sotto forma di dilemmi organizzativi. Ma sono gli stessi problemi che affrontano i piani sociali di zona, i patti territoriali nel sociale, la nuova strategia di riforma annunciata dalla legge quadro nazionale e già avviata da un numero crescente di regioni. Quindi chi si impegna a gestire la 285 sta anche costruendo i saperi e gli strumenti amministrativi per far funzionare la riforma.

3. Tantissime domande di consulenza e assistenza tecnica

Il corso era progettato per referenti locali della 285. Il *target* atteso era costituito da funzionari e dirigenti di Comuni, Province, Comunità montane, Consorzi ed Enti locali capo-fila. In effetti la grande maggioranza dei partecipanti convenuti ricopriva questi ruoli; sono arrivate anche alcune figure non previste, quali funzionari regionali, assessori e sindaci, operatori della Asl e dirigenti del privato sociale. Queste presenze “in più” rispetto al *target* atteso sono state utilizzate come una ricchezza durante il corso, in quanto hanno consentito di rappresentare sulla scena formativa la grande varietà dei linguaggi, delle culture istituzionali, delle preoccupazioni organizzative che interagiscono nelle realtà locali.

L'intervento formativo si è svolto tra marzo e maggio del 1999, periodo in cui la maggior parte dei progetti 285 doveva presumibilmente trovarsi in fase attuativa. Anche questa ipotesi è stata confermata. Solo una minoranza degli Enti capofila non aveva ancora ricevuto i finanziamenti e non aveva avviato le procedure di affidamento. Alcuni partecipanti – anch'essi minoritari – stavano gestendo i progetti da un anno o poco meno. Tutti i partecipanti, comunque, si sentivano proiettati nella fase esecutiva.

I progetti approvati dovevano avere alle spalle almeno un accordo di massima tra le varie istituzioni coinvolte (Comuni, Asl, Provveditorato agli studi, cooperative sociali ecc.). Anche questa ipotesi è stata confermata dalle testimonianze dei corsisti; all'epoca in cui si è svolto il corso, in molte realtà locali le intese erano state formalizzate con la stipula di un accordo di programma. In alcune, tuttavia, la concertazione era avvenuta in modo affrettato o era saltato del tutto questo passaggio formale importante. Anche questa differenza tra partecipanti è stata utilizzata nel corso per costruire insieme un percorso adatto a coinvolgere gli attori istituzionali e impegnarli in modo sostanzioso a condividere le decisioni che vanno prese in corso d'opera, nei passaggi cruciali dell'intervento.

I progetti approvati al tavolo di concertazione individuano finalità generali e azioni macro. Quando si entra in fase attuativa bisogna elaborare progetti esecutivi, con *target*, attività, tempi e responsabili per ciascuno dei risultati specifici che si intendono raggiungere. Ed è proprio a questo punto che di solito i gestori si sentono più scoperti, vorrebbero condividere i rischi che incontra un “progetto mentale” quando si misura con la “dura realtà”. I referenti 285 hanno portato nel corso incertezze di vario genere; è emerso il timore che i ragazzi e i genitori per cui erano state costruite le iniziative non si presentassero agli appuntamenti o chiedessero altro da ciò che era stato preparato per loro; che gli organismi coinvolti sulla carta si rifiutassero di cooperare concretamente; che operatori appartenenti a storie e professioni diverse diventassero ingestibili. Che fare in questi casi? Lo spazio formativo non poteva trovare una risposta ad hoc per ogni partecipante; ha consentito però di socializzare le inquietudini e di collocarle dentro una mappa degli scarti più frequenti tra lo scenario progettato e la realtà sociale viva che risponde allo stimolo della 285.

Oggi tutti insistono sull'importanza del lavoro per progetti; ma allora – si chiedono gli operatori – perché continua a verificarsi e come è possibile “trattare” lo scarto tra progetto e realtà? Durante il corso abbiamo cercato di decostruire quel pensiero lineare che spesso è sottostante al lavoro di progettazione e che vorrebbe governare il cambiamento in modo direttivo. In questa logica, prima viene l'accordo di programma tra soggetti proponenti; il programma autorizza i gestori a costruire le attività e infine sono le attività che legittimano i fruitori a entrare in gioco. In pratica, i progettisti sociali si affidano ad una catena discendente delle responsabilità, che chiede a bambini, ragazzi e genitori di aderire buoni buoni alle attività, cioè di collaborare a valle della progettazione. Come vedremo meglio in seguito, la logica del cambiamento sociale esige invece un pensiero circolare, anzi un procedere a spirale, che lascia a tutti i soggetti e in ogni fase lo spazio per esercitare un ruolo innovativo. Se l'ordine costruito dalle istituzioni e dagli operatori è lineare, discendente e chiuso, chi dice e porta dentro la progettualità qualcosa di diverso e imprevisto non può essere bene accetto, si configura necessariamente come un fattore di disturbo. Quando al contrario l'intervento adotta un modo di procedere aperto, allora c'è posto per gli utenti protagonisti e la condivisione delle responsabilità non è solo un atto iniziale (accordo di programma), ma deve continuare nel tempo e può crescere con lo sviluppo stesso delle attività.

Nel corso abbiamo utilizzato la metafora dell'organismo umano, che si ammala continuamente e poi ritrova la salute, proprio perché è vivo e perciò in equilibrio instabile, aperto ai bacilli, allo stress, alle emozioni e a molti altri “inconvenienti”. Quando pensiamo al nostro organismo come ad una macchina che va avanti in modo lineare e senza incidenti, quello è proprio il momento in cui ci rendiamo fragili; quando invece accettiamo che un giorno siamo

stanchi e poi tornano le energie, allora entriamo in sintonia con il nostro organismo, ci attrezziamo ad ascoltarlo, assecondarlo, “utilizzarlo” al meglio. E diventiamo più forti. Insomma, la programmazione lineare si adatterebbe egregiamente agli organismi morti, ma il sociale lavora con persone, comunità, legami vivi e deve procedere diversamente.

I corsisti erano in sintonia con questo approccio, ma – spostandosi nell’ottica della programmazione incrementale e partecipata – si apriva davanti a loro una nuova contraddizione: come facciamo con il budget? Ogni variazione nelle attività programmate rinvia a modifiche di bilancio e faticosi aggiustamenti in sede di rendicontazione. Ecco emergere un nuovo dilemma organizzativo: il bilancio è in funzione delle attività o bisogna piegare le attività a stare dentro il bilancio? Per l’amministrazione le cose vanno bene quando lo scarto tra preventivo e consuntivo è ridotto al minimo; in altre parole, la logica amministrativa procede in senso lineare. Finché non saranno adottati nuovi strumenti di gestione – budget per progetti orientati al risultato – l’unico modo per consentire sia ai protagonisti del progetto di introdurre variazioni in corso d’opera sia all’amministrativo di fare il suo mestiere, è di creare uno spazio di dialogo, dove le ragioni e i linguaggi specifici dei due fronti possano comprendersi.

La 285 nasce al suo interno questi e molti altri dilemmi organizzativi. Abbiamo visto che questa legge piace molto agli operatori perché offre loro una grande occasione: passare da attività assistenziali ad attività educative, lavorare con i bambini e le famiglie normali, mettere in pratica la partecipazione e il lavoro a rete. Ma, se ci spostiamo dietro le quinte, ci accorgiamo che la legge è molto complessa da gestire. Come tutti gli interventi sociali.

I partecipanti sono arrivati al corso con un elenco di criticità ampio e differenziato, in cui si sovrapponevano preoccupazioni contingenti e strategiche, e – al di sopra di tutto – esprimevano una grande incertezza sul proprio ruolo. Il sistema degli attori che ruotano attorno alla legge è dei più complicati e i referenti sono stati scelti e immessi in ruolo (qualche volta catapultati), senza una preparazione specifica. Forse chi ha dato l’incarico non aveva chiaro il sistema da costruire e da governare e quindi le competenze che i referenti avrebbero dovuto esprimere in corso d’opera. Il ruolo di referente 285 si sta costruendo nei fatti, con molto dispendio di energie personali. Al corso, alcuni partecipanti esprimevano l’orgoglio tipico dell’autodidatta: «se all’inizio avessi saputo quello che mi aspettava... però ci sto riuscendo». Altri erano preoccupati di non riuscire a raggiungere quel livello di autorevolezza che consente di essere ascoltati dai colleghi. Infatti un ruolo non è solo un incarico, ma tutto ciò che permette di espletarlo: competenze, sicurezza, strumenti culturali, strumenti organizzativi.

Questo ha fatto sì che al corso si sia espressa una continua richiesta di assistenza tecnica, sia da parte dei referenti più esperti, che da quelli che cominciano adesso a orizzontarsi. Quando la formazione affronta nodi spinosi, spesso sono proprio i corsisti esperti che formulano le richieste più alte: sottopongono ai docenti i loro problemi organizzativi e vorrebbero trovare lì per lì una risposta consulenziale...

Per mettere tutti i partecipanti allo stesso livello, esperti e principianti della 285, e per consentire una trasmissione delle esperienze di ciascuno al gruppo, il corso ha dovuto adottare un metodo stringente. Avevamo di fronte a noi dalle 50 alle 60 persone, provenienti da realtà molto diverse, cariche di incertezze soggettive rispetto al proprio ruolo e solo tre giorni a disposizione per aiutarle ad affrontarne la complessità. Abbiamo costruito il corso su due livelli, teorico e pratico, coordinati tra loro in modo rigorosissimo.

L'inquadramento teorico è servito a rappresentare nella mente di tutti i partecipanti il contesto specifico in cui operano. Era infatti necessario partire con una mappa condivisa dei punti di forza e delle criticità. Ci voleva un linguaggio ma più ancora uno schema comune dove collocare le esperienze diverse e le difficoltà di ruolo vissute da ciascuno; senza questa cornice comune, i singoli racconti avrebbero prodotto solo un grande affresco, buono per un reportage giornalistico, ma inutilizzabile per governare il cambiamento organizzativo. Sono stati forniti strumenti di analisi sistemica applicati alla 285: confini del sistema, mappa degli attori, logiche organizzative proprie dei differenti attori. Le differenze hanno senso e risultano comprensibili, proprio in quanto vengono interpretate in base alla collocazione dell'attore nel sistema. Questo approccio ha permesso ai partecipanti di adottare un linguaggio comune e uno schema logico per il confronto tra situazioni molto diversificate tra loro.

La dimensione pratica ha trovato spazio nei gruppi, che hanno svolto alcune esercitazioni mirate al *problem solving*; la prima esercitazione, svolta da tutti, era centrata sul tema: "come attivare la partecipazione degli utenti della 285". Altre esercitazioni erano a scelta su problemi quali "come progettare la comunicazione all'interno e all'esterno del progetto 285" e "come gestire i rapporti con gli enti convenzionati".

4. Per un'analisi degli attori e del "sistema 285"

La logica di concertazione della L. 285/97 individua livelli di responsabilità che vanno distinti perché rispondono a logiche diverse: soggetti proponenti, soggetti attuatori e soggetti fruitori dell'intervento. Per aiutare i referenti a tenere le fila di questo insieme di attori e assicurarsi la collaborazione appropriata da ognuno, dapprima sono state suggerite alcune chiavi interpretative del modo di pensare dei diversi soggetti e poi sono state indicate le zone di contatto e sovrapposizione dove i ruoli possono e devono collaborare.

quindici

I soggetti proponenti sono quelli che si siedono al tavolo della concertazione del programma e che firmano l'accordo con cui vengono attivati i finanziamenti. Di solito le organizzazioni si rappresentano con i loro vertici politici e tecnici: l'assessore e il dirigente dei Comuni e della Provincia, il Provveditore agli studi, il Direttore della Asl, il Direttore della Caritas diocesana, il Presidente di Federsolidarietà e della Lega delle Cooperative, il responsabile di qualche associazione. Queste persone, nel momento in cui rivestono il ruolo di proponenti, devono concentrare la loro attenzione sul risultato politico e curare la collaborazione tra istituzioni e rappresentanti della comunità locale. Il *focus* è sui fini del programma e sulla concertazione politica, ma naturalmente i soggetti proponenti non possono considerare esaurito il loro compito con la firma dell'accordo di programma; la loro funzione di stimolo nel territorio deve andare anche oltre l'approvazione del progetto 285 e continuare durante tutto il suo svolgimento.

I soggetti attuatori sono responsabili della implementazione del progetto 285. Questo livello di solito è composto da tecnici con diverse competenze; comprende l'insieme degli operatori che devono svolgere le azioni e che rispondono dei risultati operativi. Si tratta di individuare "chi fa che cosa", con quali risorse di tempo e di competenze, come scomporre le attività in sotto-unità di lavoro, a chi devono rispondere gli operatori dei loro risultati, chi coordina le parti che agiscono in ambiti specifici per ricondurle alle finalità comuni. I soggetti proponenti devono concentrare la loro attenzione soprattutto sui metodi e sugli strumenti con cui raggiungere i fini; quindi, oltre alla scomposizione e ricomposizione del lavoro, spetta a questo livello valutare se le competenze previste sono sufficienti o si debba ricorrere a collaboratori esterni, come sceglierli, a chi affidare e con quale contratto i servizi da dare in convenzione, stendere il capitolato d'appalto, monitorare in corso d'opera l'andamento del progetto. La logica operativa, naturalmente, non è neutra, bensì densa di opzioni che hanno un risvolto politico; il referente della 285 ha il compito di motivare le scelte sulla base di una razionalità tecnica, optando per metodologie sperimentate e fondate, ma è normale che senta anche il bisogno di condividere queste scelte con l'area politica dei proponenti, di cui del resto lui stesso fa parte.

Infine i soggetti fruitori del progetto 285 concentrano la loro attenzione sull'utilità da raggiungere con questa legge. Il loro interesse è di ricevere un vantaggio concreto, che migliori e faciliti la vita quotidiana; il gioco e il divertimento per i bambini, la conoscenza e l'espressione di sé per gli adolescenti, la condivisione delle responsabilità educative per i genitori. Ogni progetto 285 deve generare un'utilità specifica ed è questa che mobilita i fruitori. Non l'utilità sociale e collettiva a cui guardano i proponenti quando tutelano la dimensione politica e pubblica dell'intervento; rompere l'isolamento dei quartieri

periferici o ridurre la dispersione scolastica sono finalità generali che valgono in sede proponente, invece giocare e stare insieme sono finalità particolari. Valgono nella misura in cui i soggetti fruitori riconoscono un certo benessere per sé, procurato dalla legge. Ma questa finalità non è minore o subordinata alla finalità collettiva. Al contrario, l'intera impalcatura progettuale, dall'accordo di programma al lavoro degli operatori, dai finanziamenti alla stessa 285, si legittima in base ai soggetti fruitori. Prendere atto di questo fondamento ultimo non significa affatto che attuatori e proponenti debbano adottare un approccio consumista, del tipo "il cliente ha sempre ragione", né che si tratti di distribuire affannosamente questionari di soddisfazione ai bambini e ai genitori per misurare il loro "gradimento". Piuttosto, significa riconoscere e costruire un ruolo per i fruitori, a misura dei loro bisogni e delle loro utilità.

Nella logica della 285 abbiamo visto quanto sia importante far maturare nei bambini, negli adolescenti e nei genitori la capacità di gestire e proporre iniziative, mettendo in campo risorse proprie e dunque entrando progressivamente a far parte dei soggetti attuatori e proponenti. Questo spostamento di ruolo dovrà portare la cultura del quotidiano, le parole e le ragioni del benessere soggettivo dentro il discorso dei politici e dei tecnici, per ricondurlo al sociale. Poiché la misura, la legittimità, il successo di ogni intervento sociale viene dalla maturazione dei soggetti fruitori, che diventano più competenti e più responsabili, è inevitabile che i fruitori debbano entrare nell'area dei gestori e dei politici. Questa contaminazione dei ruoli può assumere molte forme. All'inizio spesso prevale una modalità vertenziale e/o propagandistica. O sono i ragazzi e i genitori riuniti in assemblea che vogliono il confronto con l'assessore, per avere più risorse, più spazi, come in una vertenza; oppure è l'assessore che invita tutta la popolazione in un bel convegno per reclamizzare quello che è stato fatto e rafforzarsi sul piano politico. In queste due situazioni il ruolo dei soggetti fruitori è ancora di basso profilo, la condivisione delle responsabilità è minimale; ma da questo stadio si può evolvere, andare verso un protagonismo più esteso e incisivo. I referenti della 285, attingendo ai metodi educativi e alla cultura dei gestori, possono lavorare in sordina per favorire un dialogo più maturo tra cittadini e politici.

5. Una organizzazione ad hoc per gestire i progetti 285

Questa rapida descrizione delle logiche che agiscono nelle tre aree - promuovere, gestire, fruire - può dare un'idea dell'impianto sistemico costruito nel corso. Le tre aree non sono state proposte come altrettanti compartimenti stagni in cui confinare i soggetti, "questo è il tuo ruolo e devi stare al tuo posto", quanto piuttosto come spazi organizzativi dove gli attori devono affrontare problemi diversi. Momenti organizzativi dove si valuta, si condivide, si prendono decisioni specifiche.

quindici

Ecco perché, durante il corso, questa tripartizione è stata utilizzata due volte. Una prima volta per descrivere quali e quanti soggetti sono entrati nel sistema locale e quanti devono ancora entrare; e una seconda volta per progettare i circuiti di regolazione, cioè le sedi dove i diversi soggetti devono dialogare e risolvere quei dilemmi organizzativi che i partecipanti avevano portato al corso. Infatti, i referenti 285 rischiano di restare schiacciati dal peso di troppe incertezze se pensano di doverle affrontare da soli, e rischiano di ingenerare molta confusione se pensano di doverle condividere tutte con tutti. Purtroppo spesso gli operatori sociali affidano i problemi alle riunioni, come se riunirsi fosse di per sé un metodo risolutivo; il corso è servito a mostrare invece che ogni tipo di problema deve essere affrontato in una sede appropriata e abbiamo chiamato “circuiti di regolazione” quei luoghi specifici che il referente della 285 deve predisporre per dare un ordine al sistema complessivo.

Dunque, la 285 chiede un’organizzazione *ad hoc*. Tutti i partecipanti avevano chiara questa idea quando sono arrivati al corso e spero che al termine dei tre giorni siano tornati a casa con qualche suggerimento o pista per costruirla. La prima cosa da fare è disegnare la mappa di tutti i soggetti interessati alla 285 nel territorio, distinguendoli nelle tre fasce: promuovere, attuare, fruire. Alcuni attori risulteranno presenti in più fasce; questo segnala un fatto importante e cioè che un attore può muoversi con ruoli diversi. Per esempio, un gruppo di genitori oggi sono fruitori della 285, domani possono esprimere un rappresentante che entra a far parte del gruppo dei proponenti e tutti assieme possono rimboccarsi le maniche e diventare gestori di una festa, di una gita e anche di un centro più strutturato, entrando a pieno titolo nell’area degli attuatori.

È stato suggerito di disegnare e ridisegnare la mappa in corso d’opera per vedere se qualcosa cambia nelle diverse fasi del progetto; la presenza di nuovi soggetti nelle tre aree, i cambiamenti nel tempo delle varie mappe registrano evoluzioni o involuzioni nel sistema 285. Soggetti molto attivi si perdono per strada, e allora bisogna capire perché hanno abbandonato il progetto; altri soggetti non previsti entrano in gioco e bisogna consolidare il loro ruolo; altri ancora si attivano su più fasce e bisogna ridare un ordine al sistema.

A questo punto è stato suggerito un metodo per disegnare i circuiti di regolazione: in pratica come individuarne in numero limitato e da riunire su argomenti mirati. Abbiamo visto che in un primo tempo – dalla progettazione alla approvazione – la 285 segue una logica lineare e discendente. Finché non viene approvato il progetto, le tre aree sono ordinate dall’alto verso il basso; in primo piano viene l’accordo tra i soggetti proponenti, poi la scelta dei soggetti attuatori e da ultimo la chiamata a raccolta dei soggetti che dovranno fruire. È nella logica della programmazione indurre una gerarchia simbolica e temporale, che

consente di distinguere chi concepisce il progetto e chi lo mette in pratica e di separare ulteriormente progettisti ed esecutori dai destinatari finali. Li chiamiamo “finali”, appunto, in quanto vengono dopo. Infatti sono pochi i tavoli di concertazione in cui siedono cittadini diretta espressione dei fruitori, per esempio associazioni di ragazzi e di genitori. Più spesso siedono operatori del volontariato, a cui viene dato il ruolo in sede di progettazione di testimoniare i bisogni “più autentici” della comunità; ma è evidente che gli operatori volontari, come gli operatori dei servizi, agiscono da filtro rispetto ai “destinatari ultimi”.

Se in sede di programmazione “proporre, attuare e fruire” costituisce una sequenza lineare chiusa, in fase di attuazione gli attori si presentano in ordine inverso. I referenti devono adottare una metodologia ad alto coinvolgimento dei fruitori, trasformando gli utenti in produttori di servizi: autogestione delle iniziative, gruppi di auto-aiuto, comitati di genitori, ecc. È il momento in cui bisogna invertire l'ordine di importanza; al primo posto vanno messi i fruitori, perché l'intera impalcatura non deve funzionare né a beneficio degli operatori sociali, né a beneficio delle istituzioni. In altre parole la soddisfazione degli operatori e il consenso popolare dei politici sono anche questi dei risultati apprezzabili, ma vengono dopo, sono dei prodotti secondari della 285. Il successo del progetto 285 si fonda sulla crescita, le trasformazioni, i miglioramenti dei fruitori. Poi viene il resto. Quindi l'organizzazione deve dedicarsi alla terza area, per poi attingere alle altre due, come risorse tecniche e politiche che devono andare incontro ai problemi posti dai fruitori e aiutare a risolverli.

Solo in senso temporale i proponenti vengono prima (gli accordi di programma sono un requisito indispensabile per ottenere i finanziamenti), ma chi presiede al buon funzionamento del sistema deve progettarlo partendo dalla sua base.

Durante il corso sono stati progettati alcuni aspetti organizzativi che richiedono una cura particolare. Uno riguarda il *feed back* dagli utenti agli operatori; questo circuito di regolazione permette di modificare il programma sulla base dei suggerimenti, dei problemi e delle risorse che genitori e ragazzi mettono in campo quando entrano in contatto con gli stimoli della 285. L'organizzazione deve prevedere luoghi e strumenti *ad hoc*, adatti al *target*, al contenuto delle attività, alla dimensione del territorio: assemblee, giornalino, bacheca, numero telefonico dedicato, inchieste concordate con la stampa e le radio locali. Importante è creare dei canali interattivi e di facile accesso, dove i fruitori possano prendere la parola ed è altrettanto importante che gli operatori imparino a non sentirsi in difficoltà quando il “loro” progetto incontra pareri e desideri diversi. È compito dei gestori valutare le proposte, lasciarsi convincere da quelle migliori, trovare i mezzi per renderle praticabili. Mezzi che possono venire dai fruitori stessi, incoraggiando la linea dell'autogestione.

quindici

Un secondo circuito di regolazione struttura il dialogo tra i fruitori e i proponenti. Anche in questo caso il compito dei gestori è rilevante, anche se conviene che si svolga con discrezione. Si tratta di costituire un supporto tecnico con tutte quelle informazioni che rendono meno effimero il dialogo tra cittadini e istituzioni, dà sostanza, rende praticabili le decisioni che da esso scaturiscono.

I referenti della 285 hanno un ruolo centrale nella gestione dell'organico. Questo livello di regolazione è particolarmente oneroso in quanto la 285 prevede la co-gestione di varie istituzioni. L'organico è costruito *ad hoc* per il progetto. In alcuni casi l'intero programma viene dato in convenzione a un soggetto terzo; allora l'organico tende a coincidere con l'organico dell'ente convenzionato. Ma nella maggioranza dei casi l'intervento è svolto solo in parte da soggetti convenzionati e in parte è affidato a operatori di varie istituzioni, che si dedicano alle attività con distacco a tempo pieno o collaborazione parziale. Il referente che coordina questo "organico misto" incontra problemi ben diversi da quelli che ha il gestore di un servizio vero e proprio. Infatti, il programma 285 è a termine e come tale è sentito da chi ci lavora; gli operatori dedicati continuano ad avere altre appartenenze organizzative che possono entrare in conflitto con le scadenze del progetto 285. Gli operatori che si appassionano al nuovo programma possono mettere in crisi il loro vecchio mandato, provocando reazioni a catena tra i colleghi e i responsabili dei servizi di provenienza. Gli organici di progetto sono più fragili degli organici tradizionali; un concorso, una sostituzione, una promozione riportano l'operatore a interessarsi della struttura di provenienza, ritirando l'impegno dalla 285. Il *turn-over* di solito ha ricadute sulla coesione del gruppo, vanificando investimenti che il gruppo ha speso per trovare il suo equilibrio. Ma soprattutto bisogna tener presente che il referente, per risolvere tutte queste asperità, non può ricorrere ad un potere gerarchico formale, perché le risorse di un organico misto continuano a dipendere formalmente dal responsabile dell'ufficio di provenienza. Il referente deve spendere un'autorevolezza tecnica; deve conquistarsi la stima dei collaboratori; il suo riconoscimento gli viene più dal basso che dall'alto e costa più impegno.

Un quarto circuito di regolazione che il gestore deve tenere sotto controllo è il rapporto tra programma e costi e in proposito abbiamo già osservato quanto lavoro di mediazione sia richiesto per modificare un bilancio vincolato a un fondo finalizzato, quando si presentano delle variazioni in corso d'opera.

Un altro impegno del gestore è sul fronte della comunicazione. Si tratta di programmare, in parallelo con l'intervento, anche un'azione sistematica di diffusione delle conoscenze sia all'interno, tra operatori, che all'esterno con il territorio. Troppe iniziative diventano irrilevanti per la comunità locale e producono delusione negli operatori, proprio perché si inabissano nel mondo

invisibile e incommunicabile del sociale sommerso. I referenti devono apprendere un metodo per dare visibilità ai protagonisti e soprattutto ai risultati della 285.

Come si vede, i compiti richiesti al gestore 285 esigono competenze diversificate e sofisticate; sarebbe ingenuo aspettarsi di trovarle già pronte e confezionate per l'uso. Questo tipo di competenze si sviluppano nel tempo, con formazione, sostegno di consulenza, affiancamento al ruolo, incentivi e ricompense adeguate. E anche così, non bisogna presumere che un solo gestore posseda tutte le virtù necessarie per reggere l'architettura complessa della 285; è realistico invece cercare di distribuire il carico gestionale su più figure con responsabilità specifiche; per esempio un gestore per la strategia comunicativa, uno per il controllo di gestione e il dialogo con gli amministrativi, uno per la supervisione dei metodi e del lavoro d'equipe e così via. Questa distribuzione funzionale dei ruoli di coordinamento porta un modo nuovo di intendere la gerarchia all'interno degli enti pubblici e non sarà privo di conseguenze. Potrebbe generare un rovesciamento culturale benefico, che si potrà misurare nel lungo periodo. In molte realtà locali la 285 ha già dato vita a uffici, unità interistituzionali, figure di coordinamento *ad hoc*; per questo, al termine del corso, abbiamo concluso che la 285 è una grande occasione non solo per innovare le politiche sociali, ma anche per smuovere i vecchi apparati e promuovere nella gestione pubblica dei servizi un nuovo paradigma organizzativo.

15
quindici

(Giovanni Bertin* – Stefania Porchia**)

1. Cos'è la valutazione

Parlare di valutazione dei servizi o nei servizi alla persona non è più sicuramente un tema di avanguardia perché negli ultimi anni i cambiamenti normativi da una parte e la letteratura scientifica dall'altra hanno mostrato la necessità di fare della valutazione uno strumento fondamentale della gestione del sistema dei servizi. Questa affermazione è condivisibile da tutti quanti operano a diverso livello nel sistema, ma il dibattito si va sicuramente articolando quando si comincia a declinare il processo valutativo, a definire cosa significa valutare, che cosa si deve valutare, chi deve valutare. Questo intervento non ha sicuramente l'intenzione di chiudere un dibattito che deve ancora svilupparsi a pieno, ma vuole individuare piste di sviluppo e indicare alcuni elementi base su cui la letteratura internazionale ha oramai trovato un comune accordo.

Cosa significa valutare

Ogni operatore sociale nel suo agire quotidiano fa valutazione, la valutazione è sicuramente una parte inscindibile dell'azione sociale. Con questo si intende affermare che l'attore sociale nel suo operato è chiamato continuamente a riflettere sul suo agire per riuscire a giudicare la sua azione. Questa continua attività di riflessione ha due scopi impliciti che attengono alla necessità di orientare il proprio agire e renderlo sempre più coerente con gli obiettivi perseguiti e alla necessità di comunicare agli altri l'effetto stesso dell'azione svolta. In ultima istanza la valutazione ha lo scopo di assegnare un valore all'azione svolta e di riuscire a comunicarlo agli altri. Questa duplice anima di giudizio e di comunicazione determina la natura del processo valutativo, la complessità che deve essere affrontata. Per meglio definire la natura di tale complessità è necessario riflettere su questi due aspetti, vale a dire: il giudizio e la comunicazione.

Ogni giudizio su un oggetto o su un'azione sociale è costituito da quattro elementi fondamentali, vale a dire:

- i valori, le credenze e le aspettative che sono il frutto della storia personale di ogni persona e costituiscono il filtro attraverso il quale egli giudica la realtà. Questi aspetti sono strettamente individuali e sono il frutto della storia personale dell'individuo e della sua cultura di appartenenza. I valori, per altro, non sono giudicabili, non possono essere considerati migliori o peggiori di altri, se giocati all'interno del rispetto delle creden-

* Direttore generale di EmmeErre (Padova), responsabile scientifico del seminario *Gestire e valutare* – modulo B.

** Responsabile area infanzia, minori, handicap - EmmeErre (Padova).

ze e delle libertà collettive. È questo un piano di confronto filosofico fondamentale ma che per quanto riguarda queste riflessioni sulla valutazione si limita a riconoscerne la non comparabilità assoluta e la non valutabilità;

- gli elementi empirici, le osservazioni sulle quali si costruisce il giudizio. Valori e aspettative hanno un carattere astratto, definiscono l'ambito concettuale della valutazione, ma per valutare l'oggetto ogni attore sociale finisce per declinare concretamente tale giudizio a partire dalla sua percezione della realtà. In altre parole la produzione del giudizio è sempre basata sulla osservazione, implicita o esplicita degli eventi che per il decisore hanno capacità indicante, vale a dire che sono segni dell'effetto dell'azione o del valore dell'oggetto giudicato;
- la teoria che mette in relazione gli eventi osservati con i valori posti alla base dell'osservazione. La scelta degli elementi da osservare viene fatta alla luce delle conoscenze, delle teorie utilizzate per guidare l'azione sociale. In altre parole l'operatore che intraprende un'azione sociale pone alla base del suo agire un modello di cambiamento. Tale modello è caratterizzato da variabili, da eventi attesi su cui l'attore pone la sua attenzione nel formulare il suo giudizio;
- le regole con le quali assegnare un valore al cambiamento osservato. Ogni effetto di un'azione ha anche un'intensità, un effetto atteso può essere realizzato completamente, o solo parzialmente, le attese possono essersi realizzate tanto o poco. In altre parole il giudizio è determinato anche dal rapporto che esiste fra l'effetto ottenuto e le aspettative di risultato. L'operatore sociale nell'esprimere il giudizio è sicuramente influenzato anche dalle sue attese, dall'interpretazione del cambiamento. Ancora una volta tale aspetto del giudizio ha una forte componente soggettiva perché influenzato dalle teorie utilizzate, dalla storia individuale e dalle esperienze precedenti realizzate, o semplicemente conosciute.

Nel suo agire professionale l'operatore è chiamato continuamente a produrre un giudizio alla luce di questi elementi, e lo fa spesso lasciando impliciti i fattori che lo portano alla valutazione. Questo processo implicito non costituisce problema quando valori, elementi empirici considerati, teorie del cambiamento ed aspettative possono essere considerate parte di un sapere e di un sentire unanime, proprio di tutti gli attori del sistema.

Quando, in altre parole possiamo assumere che esistono valori e teorie di riferimento validate e consolidate, unanimemente accettate dalla comunità tecnico-scientifica che si occupa di quel tipo di azione sociale. In tutti gli altri casi la natura implicita degli elementi posti alla base del giudizio finiscono sicuramente per costituire fattore di distorsione dell'altro elemento fondamentale della valutazione, vale a dire la comunicazione. In altre a parole si assiste ad una comunicazione falsata, nella quale i giudizi buono o cattivo sottendono

aspetti e processi di valutazione individuali non condivisi. In altre parole ciò che può essere definito buono o cattivo per l'operatore che comunica la valutazione non lo è necessariamente per chi riceve l'informazione. La dimensione del giudizio è fortemente influenzata da aspetti di tipo valoriale e soggettivo, ma si scontra con la dimensione comunicativa che richiede necessariamente una condivisione dei codici interpretativi delle informazioni. Parlare di condivisione dei codici interpretativi significa costruire una comunicazione basata sulla trasparenza, sulla linearità dei presupposti che portano ad esprimere un giudizio. Tale trasparenza può essere costruita su livelli diversi, che vanno dalla semplice comunicazione fino alla condivisione fra gli attori sociali dei criteri considerati nell'esprimere un giudizio e delle regole che portano a trattare le informazioni a fini valutativi. È ovvio che tanto più si riesce a condividere criteri e regole e tanto più il processo di valutazione ed i giudizi espressi risultano legittimati e accettati dalla comunità degli attori che agiscono nel sistema.

Partendo da questi aspetti si potrebbe considerare una tipologia dei comportamenti valutativi così definibile:

- comportamento “implicito ed individualistico” nel quale la dimensione soggettiva è assoluta e l'attore sociale non fa alcuno sforzo nella comunicazione dei presupposti che portano alla valutazione, ma si accontenta di comunicare il risultato del proprio processo di valutazione;
- comportamento “esplicito ma individualistico”. In questo caso il decisore rende trasparenti le regole che lo portano a produrre un giudizio valutativo, ma tali regole rimangono valide solo per colui che le formula. Questo processo è sicuramente un passo in avanti rispetto alla condizione precedente in quanto consente agli altri attori di confrontarsi con tale giudizio, di conoscere i presupposti dai quali si muove, di verificare i punti di accordo o di disaccordo e definire così se le diversità sono riconducibili a sistemi valoriali o a modelli teorici di riferimento differenti;
- comportamento “esplicito e condiviso”. È questo il livello più alto e compiuto del processo valutativo e che consente di fare della valutazione un elemento fondamentale del processo di gestione di un sistema complesso nel quale agiscono contemporaneamente diversi attori sociali. Ma per potersi realizzare necessita di alcuni pre-requisiti non sempre facilmente realizzabili. Tali elementi attengono alla necessità di: costruire una comunicazione fra gli attori sociali che produca una creazione di senso ed una condivisione dei codici di comunicazione; di avere delle teorie sufficientemente condivise all'interno della comunità scientifica, relativamente alla interpretazione dei fenomeni sociali considerati; e di disporre di un insieme di indicatori capaci di rappresentarli.

Tabella 1 - Una comparazione dei diversi comportamenti valutativi

	Caratteristiche del comportamento valutativo	Complessità del comportamento valutativo
Comportamento "implicito e individuale"	criteri e regole impliciti	non comporta difficoltà nella produzione del giudizio ma risulta inutile dal punto di vista comunicativo
Comportamento "esplicito ma individualistico"	criteri e regole implicite ma personali	richiede al decisore lo sforzo di rendere espliciti i presupposti del giudizio, consente lo sviluppo di una comunicazione
Comportamento "esplicito e condiviso"	criteri e regole espliciti e condivisi	richiede lo sviluppo di un confronto fra i diversi attori del sistema, consente una comunicazione facile e un processo di integrazione fra gli attori sociali

La tipologia considerata ci consente di analizzare cosa sta avvenendo attualmente nel sistema dei servizi e anche di definire alcune piste di sviluppo dell'attività di valutazione. Sicuramente nel sistema dei servizi è largamente presente un modello valutativo del primo tipo, basato sulle percezioni individuali, sullo scambio dei giudizi e sulla scarsa comunicazione dei fattori che influenzano la loro produzione. Questo modello potrebbe anche essere definito proto-valutativo perché è basato su di una struttura di produzione del giudizio che non risponde alla definizione oramai condivisa in letteratura sul termine. Tale letteratura intende per valutazione un processo esplicito, basato sulla raccolta sistematica di informazioni capaci di supportare un processo di giudizio.

Tabella 2 - I modelli di valutazione

	Modello proto-valutativo	Modello valutativo
I criteri che uso per giudicare	personali, non definiti e non comunicabili	espliciti, trasparenti, condivisi dal sistema
Gli elementi/eventi che osservo per giudicare	casuali non predefiniti	operazionalizzazione dei criteri di giudizio
La teoria che mette in relazione l'evento osservato con il giudizio espresso	non presente o comunque non esplicitata	esplicita e comunicata
Le regole con le quali assegno un valore al cambiamento osservato	implicito e soggettivo	esplicita, trasparente, definito ex-ante e comunicato

Queste osservazioni ci portano a concludere che l'avvio di un processo innovativo nella gestione dei progetti quale quello attivato con il finanziamento della L. 285/97, può costituire un momento fondamentale nel sistema dei servizi incentivando lo sviluppo di un modello di produzione di giudizi che passa dalla logica proto-valutativa a quella valutativa. Questa strada è sicuramente complessa perché si scontra con le culture dei servizi spesso resistenti all'introduzione della valutazione nei processi di gestione. Tali resistenze sono riconducibili a diversi fattori quali:

- La disabitudine del lavoro per risultati ed un orientamento alla prestazione. I servizi sono cresciuti alimentati da un dibattito sui contenuti delle attività piuttosto che sui risultati da produrre. Questo aspetto è riconducibile al modello organizzativo dei servizi, caratterizzato dalle logiche del modello burocratico e di quello professionale. Sia pure per ragioni e processi diversi entrambi questi modelli organizzativi finiscono, infatti per centrarsi sulle prestazioni da svolgere. La logica burocratica tende, infatti, a scomporre l'organizzazione del lavoro in azioni elementari, deresponsabilizzando gli operatori; per contro il modello professionale pone al centro i contenuti e le specificità del dibattito delle professioni, assegnando alla riflessione teorica la definizione di modelli operativi e lasciando all'operatività concreta la realizzazione di tali modelli, prescindere dal controllo dei risultati prodotti.
- Le resistenze degli operatori alla messa in crisi dei propri modelli operativi. La logica organizzativa che caratterizza la burocrazia professionale porta inevitabilmente l'operatore ad essere un esecutore /applicatore di modelli teorici che hanno spesso una notevole base teorica ma una scarsa evidenza empirica. D'altra parte tanto più abbiamo a che fare con professioni deboli i cui saperi hanno una legittimazione scientifica non sempre riconosciuta, ed un potere organizzativo non consolidato, e tanto più l'operatore necessita di convinzioni da utilizzare e da comunicare certe, che costituiscano una base sulla quale costruire i propri processi di legittimazione professionale e organizzativa. Questa discrepanza fra assenza di teorie consolidate e necessità di certezze e identità professionale finisce spesso per costituire una barriera all'introduzione di logiche e modelli di valutazione che potenzialmente possono aumentare i saperi professionali e quindi il potere e la forza dei professionisti, ma costituiscono anche un fattore di incertezza.
- La reale difficoltà di definizione del risultato in processi di sviluppo. Avere a che fare con i minori rende sicuramente complessa la definizione del risultato da produrre e la definizione delle condizioni per cui è possibile affermare che tale risultato è stato realmente raggiunto e che ciò è imputabile ad un singolo particolare intervento. Tale difficoltà può essere superata solo sperimentando l'attività valutativa, vale a dire solo cominciando ad assumere questa logica, provando a definire risultati

attesi e a documentare, in modo semplicemente descrittivo o provando a standardizzare le informazioni raccogliibili, l'attività svolta e gli effetti prodotti.

- Un errato conflitto fra metodi quali e quantitativi con diffidenza a tutto ciò che è quantitativo. La cultura umanistica nel nostro paese è stata spesso “giocata” in modo conflittuale, non adiacente alla cultura scientifica. Spesso erroneamente si pensa alla prima come caratterizzata da creatività, personalizzazione e inventiva, contrapponendola alla ricerca di un metodo scientifico, pensato come permeato di procedure standardizzate, di un riduzionismo poco rispettoso delle specificità necessarie nel lavoro educativo. Questa impostazione culturale finisce per assegnare una valenza positiva a tutti i metodi di trattamento delle informazioni di natura qualitativa, basati sulla percezione del singolo osservatore, ed una valenza negativa a tutte le strategie di ricerca che comportano una standardizzazione dei processi di raccolta e trattamento delle informazioni. Questa impostazione è sicuramente pericolosa, non esistono infatti tecniche di ricerca buone o cattive, è sbagliato pensare che la valutazione debba necessariamente usare solo metodi quantitativi. Ciò che definisce la strategia di raccolta delle informazioni da utilizzare è sicuramente l'oggetto sul quale verte l'attività di osservazione e l'obiettivo informativo che deve essere perseguito. Oggetti diversi o obiettivi informativi diversi legittimano l'uso di strategie di trattamento delle informazioni diverse. Ciò che rimane costate in tutti i casi, a prescindere dalla tecnica di trattamento delle informazioni utilizzata, è la tensione al rispetto del rigore metodologico che consente di dividere la valutazione basata sulla percezione da quella basata sull'osservazione sistematica delle informazioni. E per trattamento rigoroso delle informazioni si intende la capacità di dimostrare la validità e l'attendibilità del processo di analisi realizzato.
- Una distorsione spesso attribuita al termine giudizio. L'attività del giudizio è spesso connotata negativamente, perché si pensa al giudizio che un singolo individuo può dare dei comportamenti di un altro individuo, a prescindere dai presupposti o delle finalità che ne condizionano l'agire. Ma l'attività di valutazione è prima di tutto un'attività di autovalutazione, e quindi riguarda la capacità di giudicare il proprio lavoro piuttosto che il lavoro degli altri.

Queste brevi osservazioni ci portano a dire che non esistono diversi modelli di valutazione, perché la valutazione è un processo attraverso il quale produrre un giudizio in modo esplicito, attraverso una comunicazione esplicita dei criteri utilizzati ed il trattamento di informazioni. Esistono, invece diverse tecniche di ricerca, ognuna delle quali ha proprie regole di funzionamento. La bontà di un processo di valutazione va quindi analizzato a partire dalla sua trasparenza, dalla possibilità di confrontarsi con i criteri di giudizio utilizzati e

dalla possibilità di verificare l'affidabilità delle informazioni utilizzate, e dalla coerenza esistente fra l'oggetto che si intende valutare e l'obiettivo valutativo da una parte, e dalle tecniche di ricerca utilizzate dall'altra.

2. Il percorso di formazione proposto nel modulo sulla valutazione dei progetti 285

L'esperienza realizzata all'interno dei seminari nazionali sulla 285 a Firenze ha avuto una valenza molto importante, quella di mettere in relazione a livello nazionale un numero notevole di operatori sociali che si occupano di minori. Il primo obiettivo, quindi, che ci si è posti all'interno del modulo sulla valutazione, è stato quello di affrontare il nodo terminologico e di riferimenti concettuali. Nel mondo dei servizi alla persona, infatti, si assiste oggi all'utilizzo in maniera non sempre omogenea e condivisa di diverse terminologie e concetti relativi alla valutazione. Si è perciò utilizzato questo momento di incontro come punto di inizio di una riflessione sulla valutazione che potrà trovare poi riscontro nelle realtà locali ma che potrà fare riferimento ad un vocabolario comune.

Assieme alla chiarificazione concettuale e terminologica, il modulo sulla valutazione è stato articolato in tre giornate relative a:

cosa significa valutare: quando un progetto ha il carattere della valutabilità, cosa significa definire obiettivi valutabili;
il monitoraggio dei progetti: ruoli, strumenti e flussi informativi;
la valutazione dei risultati: strumenti utilizzabili.

Il presente paragrafo presenterà in maniera sintetica i temi trattati all'interno delle tre giornate di corso.

2.1 I campi di applicazione della valutazione

Come già accennato un primo livello di chiarificazione affrontato all'interno del modulo sulla valutazione è stato di carattere terminologico. Si è quindi data una collocazione chiara dei tre principali filoni di valutazione presenti oggi nei servizi attraverso le seguenti definizioni:

- Valutazione di risultato: rilevazione degli esiti di un progetto
Giudicare gli effetti provocati da un programma, un intervento, un servizio, su una popolazione target. Per fare questo è necessario fare dei confronti sui cambiamenti ottenuti misurando la situazione della popolazione target all'inizio e alla fine del programma attraverso l'utilizzo di indicatori statisticamente validi.
- Valutazione di processo: monitoraggio dei progetti
Raccogliere le informazioni che consentano di gestire lo sviluppo di un progetto per orientarne l'attuazione. Per questo è necessario che la valutazione di processo accompagni tutto il percorso di gestione dell'intervento con una raccolta di informazioni di tipo continuo.
- Valutazione della qualità
Si utilizza quando si ha a che fare con servizi e non con progetti. Per giudicare la qualità complessiva di un servizio è necessario realizzare un sistema informativo in grado di monitorare nel tempo:

15
quindici

- le risorse utilizzate;
- le modalità organizzative;
- le attività svolte;
- i risultati ottenuti.

Per valutare la qualità di un servizio è necessario tenere presenti alcuni nodi metodologici:

- la qualità è un concetto multidimensionale che richiede l'uso di modelli multicriteriali;
- nessun criterio, da solo, è in grado di rappresentare compiutamente la complessità e la multidimensionalità del concetto di qualità;
- è necessario far condividere ai diversi attori gli elementi che consentono di misurare la qualità di un servizio.

Parlando di 285 ci si riferisce tipicamente a un ambito gestito attraverso la realizzazione di progetti e quindi l'intero modulo si è articolato seguendo le direttrici tracciate dalla *valutazione di risultato e di processo* avendo solo chiarito inizialmente la definizione di valutazione della qualità e il suo ambito di applicazione.

La definizione degli obiettivi di un progetto è il motore da cui può partire un'attività valutativa. A seconda della tipologia degli obiettivi ci si collocherà sul versante della valutazione di risultato o sul versante della valutazione di processo. Per aiutare a capire questo nodo fondamentale della valutazione (ma anche della progettazione) si può far ricorso a quella che può essere definita una scala di astrazione, ovvero ad uno schema che colloca a diversi livelli i possibili obiettivi e quindi che aggrega alcune tipologie di obiettivi all'interno del processo (risorse, attività, partecipazione e reazioni dei partecipanti) e altre tipologie di obiettivi all'interno della valutazione di risultato (cambiamenti di conoscenze, atteggiamenti, capacità, comportamenti e qualità della vita).

La figura 1 visualizza questa schematizzazione

Figura 1 – Scala di astrazione degli obiettivi di un progetto



Le reazioni dei partecipanti nel modello presentato si collocano sul versante della valutazione di processo anche se in letteratura questa dimensione viene

a volte utilizzata come indicatore di risultato. La scelta di collocare la valutazione della reazione dei partecipanti all'interno del monitoraggio (e quindi della valutazione di processo) è sostanziata dal fatto che la rilevazione della reazione dei partecipanti può riguardare aspetti come l'organizzazione delle attività, il clima, gli orari, la localizzazione, la durata ecc. e può dare dei feedback molto veloci e agili che possono incidere direttamente sulla gestione del progetto. È quindi una tipica informazione di processo.

2.2 La valutazione di risultato nei progetti

Il primo passo da compiere per impostare in modo corretto una attività di valutazione di risultato è chiarire *che cosa si vuole valutare*. Può sembrare banale ma la definizione precisa dell'oggetto della valutazione è invece uno degli aspetti principali non solo per la valutazione ma anche per la gestione operativa dei progetti.

Il percorso di definizione degli obiettivi di risultato dei progetti può essere scomposto nei seguenti passi:

- *Definizione dei soggetti o gruppi di soggetti sui quali ci si aspetta di produrre un risultato*

La definizione dei cambiamenti che il progetto vuole indurre deve fare riferimento ai gruppi di popolazione *target* sui quali il progetto vuole produrre dei risultati. Si definisce "target" di un intervento il gruppo di popolazione (o i gruppi) che è il principale punto di riferimento di un progetto. È fondamentale chiarire a priori la tipologia della popolazione *target* perché in base alle caratteristiche di tale popolazione sarà possibile individuare delle strategie di intervento efficaci nonché definire quali possono essere gli strumenti di valutazione più appropriati.

È frequente che un intervento sull'infanzia e l'adolescenza abbia come *target* più di una popolazione di riferimento e si rivolga ad esempio sia agli adolescenti, che ai loro genitori. In questi casi è utile tenere ben distinti i due gruppi, a livello progettuale, in modo da pensare a obiettivi di risultato specifici per ciascun *target* coinvolto.

- *L'individuazione della lista di obiettivi che il progetto intende raggiungere su ciascun gruppo di popolazione individuato*

L'individuazione degli obiettivi di risultato dei progetti di intervento è chiaramente uno dei passaggi cruciali sia per la gestione operativa che per la valutazione degli stessi e merita diverse attenzioni.

Una prima attenzione di carattere metodologico è il coinvolgimento nella definizione degli obiettivi di tutti i soggetti che lavoreranno nel progetto. Condividere gli obiettivi crea partecipazione, assunzione di responsabilità, motivazione, orientamento ai risultati. È, quindi, una fase sicuramente importante per la valutazione ma fondamentale per gestire bene qualsiasi intervento.

In fase di progettazione la definizione degli obiettivi, espressi in termini di

cambiamento atteso sulla popolazione *target*, può affrontare una prima fase di carattere creativo all'interno della quale i soggetti coinvolti possono esprimere una lista anche molto ampia di obiettivi senza preoccuparsi della reale realizzabilità o della priorità da dare. Questa parte di scrematura e razionalizzazione può essere fatta in una seconda fase. In questa maniera, separando la fase creativa da quella valutativa, sarà possibile far emergere ed evidenziare tutti i possibili risultati attesi dalla realizzazione del progetto. Inoltre la ricerca di obiettivi anche originali può servire per fornire spunti nuovi di riflessione e per orientare il gruppo in direzioni originali ed innovative.

- *L'analisi critica e logica della lista di obiettivi*

La lista di obiettivi di risultato che emerge dopo la fase creativa necessita di essere rivista attraverso una attenta analisi della quale individuiamo due momenti principali.

- È necessario che tutti gli obiettivi siano espressi in forma di cambiamenti che ci si attende di produrre nella (o nelle) popolazione *target*, e quindi "pulire" la lista da tutti quegli obiettivi che si collocano sui gradini della scala di astrazione relativi al processo. Molto di frequente, infatti, l'attenzione degli operatori e degli addetti ai lavori è più concentrata sulle modalità attraverso cui organizzarsi per raggiungere dei risultati piuttosto che sui risultati stessi e quindi una buona organizzazione delle risorse viene scambiata come un risultato fine.
- Il secondo momento consiste nella organizzazione della lista di obiettivi per aree di intervento omogenee. Per questo lavoro è necessario confrontare i diversi obiettivi emersi nella lista per verificare due condizioni: evitare che alcuni di essi abbiano lo stesso significato semantico ma siano espressi semplicemente con parole diverse; raggruppare gli obiettivi concettualmente simili in aree di intervento omogenee che li possano riassumere. Quest'ultimo lavoro è molto utile in quanto permette di analizzare meglio quali siano gli obiettivi principali che un progetto vuole raggiungere.

Tabella 3 – Esempio di lista di obiettivi organizzata

Area di intervento	Obiettivo
Costruzione della propria identità	<ul style="list-style-type: none"> • Identificarsi con figure di riferimento positive • Progettualità per il proprio futuro • Capacità di gestire lo stress • Conoscenza dei propri limiti • Rielaborare vissuti familiari • Autostima
Abilità relazionali	<ul style="list-style-type: none"> • Capacità pre-requisite alla relazione • Capacità di saper fare o mantenere amicizie positive con i coetanei • Capacità di costruire e mantenere relazioni con gli adulti • Capacità di gestione delle emozioni • Capacità di controllare l'aggressività (autoaggressività ed eteroaggressività)
Integrazione con la società civile	<ul style="list-style-type: none"> • Saper mantenere un impegno lavorativo • Capacità di interiorizzare le regole sociali • Riduzione della propensione alla devianza • Capacità di partecipare alle attività del territorio
Rapporto con il proprio corpo	<ul style="list-style-type: none"> • Capacità di accettazione del proprio corpo e dei cambiamenti • Migliorare l'igiene personale • Migliorare le abitudini alimentari • Capacità di cura del proprio corpo • Conoscenza del proprio corpo in relazione alla sessualità
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> • Capacità di prendere delle decisioni • Gestione degli orari • Capacità di portare a termine un compito • Corretta gestione degli spazi individuali e comuni della comunità • Capacità di gestione del tempo libero • Saper utilizzare i servizi del territorio • Gestione del denaro

• *La costruzione di una lista di priorità della lista di obiettivi*

L'analisi degli obiettivi di risultato principali di un progetto serve soprattutto perché non tutti i risultati che in un primo tempo vengono individuati dall'équipe di lavoro hanno la stessa importanza e nemmeno la stessa probabilità di realizzazione. Proprio quest'ultimo problema diventa spesso una delle difficoltà principali di molti progetti. Una solida ed articolata progettazione teorica si scontra nei fatti con una scarsa realizzabilità, per lo meno nel breve periodo, di molti degli obiettivi proposti soprattutto se messi in riferimento ai vincoli ovvero alle risorse disponibili. È bene invece che i gestori degli interventi in campo sociale pongano molta attenzione a concentrare i loro sforzi laddove

quindici

ritengono più probabile poter raggiungere alcuni risultati apprezzabili, misurabili e quindi documentabili. In un secondo tempo sarà sempre possibile partire da questi risultati per sviluppare nuove strategie di intervento che tengano conto dei successi raggiunti.

Per questi motivi l'individuazione definitiva degli obiettivi di risultato passa attraverso una riconsiderazione della lista complessiva ed una classificazione degli obiettivi individuati in base alla loro importanza e fattibilità. Solo gli obiettivi ritenuti importanti e con una buona probabilità di raggiungimento entreranno nel percorso valutativo.

- *La definizione dei tempi necessari per la realizzazione degli obiettivi con massima priorità*

Un problema direttamente connesso con la costruzione di una gerarchia di importanza e di realizzabilità degli obiettivi è relativo alla definizione dei tempi entro i quali è presumibile che il progetto considerato raggiunga i risultati attesi. Nella fase di progettazione degli interventi, come anche nella scelta degli obiettivi da valutare, è importante considerare che molti dei risultati attesi possono essere interdipendenti tra loro. Sarà quindi necessario pianificare delle scadenze precise entro le quali si può prevedere che il progetto raggiunga i diversi obiettivi.

Alla fine di questo primo percorso il progetto avrà definito in maniera chiara e valutabile su chi si intende raggiungere dei risultati, quali sono i cambiamenti di conoscenze, atteggiamenti, capacità e comportamenti che ci si attende di produrre e con che scansione temporale. Si è quindi pronti per definire un disegno di valutazione che rilevi il realizzarsi o meno di tali cambiamenti.

Il disegno di valutazione deve contenere:

- quale strategia di raccolta delle informazioni adottare;
- come passare dalla misurazione alla valutazione;
- come rappresentare e comunicare i risultati della valutazione.

Strategia di raccolta delle informazioni

Esistono vari metodi per raccogliere le informazioni necessarie per realizzare un percorso valutativo. La scelta della strategia dipende da vari fattori tra cui si possono citare:

- la natura dell'obiettivo di risultato da valutare: conoscenza, atteggiamento, capacità o comportamento;
- la tipologia di *target*: età, condizione, scolarità, presenza di handicap;
- il tempo disponibile e le risorse disponibili per la valutazione.

Qualsiasi sia la scelta operata dall'equipe che gestisce il progetto, l'importante è che venga comunicata, assieme all'informazione, il suo *grado di affidabilità*.

Le strategie di raccolta delle informazioni in campo valutativo più utilizzate sono le seguenti:

- giudizio esterno

Si usa nei casi in cui si voglia valutare un comportamento o una conoscenza oppure nei casi in cui il *target* sia impossibilitato (per età o per presenza di handicap o per altre ragioni) a rispondere a domande. Il giudizio dovrà essere espresso dalle persone che sono a diretto contatto con il *target* ovvero gli operatori che gestiscono l'intervento.

Il rischio in questo caso è che il giudizio venga espresso da una sola persona che può anche essere fortemente implicata nel progetto. È quindi necessario, per controllare l'affidabilità delle informazioni così raccolte, utilizzare un gruppo attraverso tecniche formalizzate di gestione dei gruppi (Delphi - NGT).

L'affidabilità dell'informazione così raccolta potrà essere controllata *ex-ante* attraverso il controllo attendibilità dei partecipanti oppure *ex-post* attraverso la rilevazione dell'omogeneità del gruppo. L'ipotesi è che la stima sarà tanto più attendibile quanto più omogeneo sarà il gruppo.

- osservazione

Si adatterà questa strategia di raccolta delle informazioni qualora si ritenga impossibile somministrare strumenti direttamente al *target* ma, diversamente dal giudizio, sia possibile individuare degli elementi oggettivi da rilevare attraverso l'osservazione di singoli o di gruppi di utenti. Anche in questo caso, come nel giudizio, non si potrà utilizzare l'osservazione se l'obiettivo è costituito da atteggiamenti. In ogni caso è necessario individuare gli elementi oggettivi che caratterizzano la presenza o meno di un certo carattere limitando al massimo l'effetto intervistatore. In questo caso l'affidabilità dell'informazione dipende dall'affidabilità dello strumento che deve rispondere ai criteri di bontà statistica e quindi deve essere validato prima di essere utilizzato.

- *self-report*

Rientrano in questa categoria tutti quegli strumenti (questionari, test) che vengono sottoposti agli utenti e autocompilati. Il grande pregio di questo tipo di strumenti risiede nel fatto che possono essere rilevati anche atteggiamenti, idee, sentimenti, caratteri quindi non direttamente osservabili. Anche in questo caso è necessario utilizzare strumenti che siano stati validati secondo i criteri di bontà statistica e quindi producano informazioni affidabili.

Tabella 4 - Le caratteristiche degli strumenti di rilevazione.

Strumento	Rilevatore	Caratteristiche strumento raccolta
Self-report	Il soggetto da valutare	Richiede domande chiare e facilmente comprensibili. Permette un livello di approfondimento medio o basso. Non sono necessarie competenze e abilità specifiche. Si possono rilevare sia comportamenti che atteggiamenti.
Osservazione	Operatori o rilevatore	Richiede di esplicitare preliminarmente tutti gli elementi oggettivi verificabili attraverso presenza/assenza, tempi e contesto in cui avvengono. Non sono necessarie competenze e abilità specifiche. Possono rilevare solo comportamenti, non le opinioni.
Interviste	Rilevatore	Possono rilevare risposte in modo standardizzato ma anche molto libero. Consentono di approfondire molto l'analisi. Se in formato libero limitano la confrontabilità dei risultati. Richiedono competenze metodologiche specifiche.
Giudizio esterno	Gruppo di operatori	Consente la raccolta di giudizi basati su elementi soggettivi del giudicante. È necessario raccogliere giudizi di più persone sullo stesso oggetto. L'attendibilità dell'informazione è data dal grado di omogeneità del gruppo.

A differenza degli strumenti di natura diagnostica gli strumenti valutativi non si accontentano di definire la situazione di un singolo caso, ma richiedono che i risultati siano sempre confrontabili con quelli di altre rilevazioni sul singolo caso o su altri soggetti di riferimento. Attraverso il confronto si è quindi in grado di fornire un giudizio sulla situazione di un gruppo di casi rispetto ad un determinato obiettivo informativo. Gli strumenti di tipo valutativo non richiedono necessariamente un particolare livello di approfondimento sul singolo soggetto e possono essere in genere somministrati senza specifiche competenze di carattere terapeutico.

Si può quindi dire che strumenti di rilevazione potranno avere natura valutativa se:

- misurano l'intensità del fenomeno, dell'obiettivo da valutare;
- contengono il giudizio sulla situazione dei soggetti;
- forniscono informazioni che permettono di confrontare diversi soggetti fra loro e di operare confronti fra somministrazioni successive nel tempo.

Relativamente alle tipologie più usate di strumenti di rilevazione cioè i *self-report* e l'osservazione, è necessario verificare la bontà statistica ovvero:

- La sensibilità. Un indicatore è sensibile se riesce a discriminare tra le diverse situazioni, ovvero se riesce a cogliere le diversità presenti tra una situazione e un'altra.
- L'attendibilità. Uno strumento è attendibile se fornisce risultati stabili rispetto al contesto spazio temporale in cui viene applicato e se i risultati non dipendono da coloro che somministrano gli strumenti.
- La validità. Uno strumento è valido se rileva esattamente quello che si vuole misurare.

Inoltre, prima di utilizzare uno strumento a fini valutativi sarà necessario verificarne l'adeguatezza relativamente a: la congruenza con l'obiettivo; la congruenza con la popolazione *target* di riferimento; i tempi di somministrazione; il livello di approfondimento.

- *La congruenza con l'obiettivo.* È molto importante assicurarsi che lo strumento utilizzato riesca a dare informazioni esattamente su ciò che l'obiettivo della valutazione si pone. Ogni informazione ha un costo che è dato dalle risorse usate per la rilevazione e dalla elaborazione, ma anche dal costo immateriale di esaurimento della risorsa indagata. Più un ente o una persona infatti è costretta a dare informazioni di continuo su aspetti marginali e di poca importanza, più essi tenderanno ad attribuire poca importanza all'insieme delle informazioni prodotte e quindi le stesse perderanno di attendibilità. È quindi fondamentale che lo strumento sia congruente con gli obiettivi informativi.
- *La congruenza con la popolazione target di riferimento.* Lo strumento deve essere "tarato" sulle caratteristiche della popolazione. Nello scegliere gli strumenti di valutazione oltre agli obiettivi posti dal progetto è necessario tenere in considerazione anche le caratteristiche della popolazione *target* e le sue condizioni di vita.
- *I tempi di somministrazione.* Solitamente gli obiettivi di un progetto sono molteplici ed hanno diversi livelli di importanza. Date queste caratteristiche per valutare questi progetti è necessario utilizzare più strumenti di valutazione ognuno rispondente ad un obiettivo dell'intervento. Va quindi considerato se il tempo medio della somministrazione è congruente con la popolazione a cui è destinato soprattutto quando si vogliono valutare diversi obiettivi con strumenti articolati e complessi.
- *Il livello di approfondimento.* La letteratura ha prodotto, specialmente su alcune tematiche, una ricca varietà di strumenti di valutazione. Questo permette in alcuni casi di poter scegliere fra strumenti concorrenti dal punto di vista dell'obiettivo informativo. Un elemento che può differenziare gli strumenti è il livello di approfondimento.

Una volta selezionati gli strumenti di rilevazione e raccolte le informazioni ci si trova sempre davanti ad un dilemma: come utilizziamo i dati a nostra disposizione senza perderci in numeri e statistiche che l'organizzazione non riesce a sintetizzare e a utilizzare. Ci si trova quindi nella situazione di passare dalla misurazione alla valutazione. Per riuscire a utilizzare le informazioni raccolte a fini valutativi è necessario trattarle attraverso l'applicazione di un giudizio. Infatti i due concetti fondanti la valutazione sono, appunto, misurazione e giudizio. Se ci si limita a misurare, con qualsiasi metodo si ritenga maggiormente opportuno, non si è all'interno di un percorso valutativo ma ad un percorso di ricerca.

È quindi necessario definire, a priori, delle regole in base alle quali trattare i dati raccolti per ricavarne degli indicatori valutativi. Tali indicatori potranno essere confrontati nel tempo (prima e dopo l'intervento) o con valori standard o con valori di popolazioni analoghe per riuscire a determinare se l'intervento ha funzionato o meno e se ha raggiunto i risultati dichiarati negli obiettivi iniziali.

Per darsi dei criteri di giudizio è necessario decidere:

- se gli *item* che compongono le domande sono pertinenti con il medesimo obiettivo informativo per potere aggregare tutti gli *item* in un unico indicatore di sintesi;
- se tutti gli *item* hanno la stessa importanza. Può, infatti, accadere che alcuni degli *item* siano più importanti di altri e quindi è corretto attribuirgli un valore diverso nell'indicatore complessivo (ponderazione);
- quali punteggi attribuire alle diverse modalità di risposta a seconda delle proprie valutazioni o di indicazioni che emergono dal giudizio di esperti.

È quindi necessario definire degli algoritmi di calcolo che assumano i criteri definiti e aggregino le informazioni in indicatori valutativi. Gli algoritmi di calcolo più semplici sono quelli *sommativi semplici* o *ponderati*, ma se ne possono creare anche di *logici* o legati a particolari *curve di utilità*. L'elemento fondamentale è la chiarezza: chiunque partendo dagli stessi dati, utilizzando gli stessi algoritmi e quindi gli stessi criteri di giudizio, giungerà alla stessa valutazione. La definizione del giudizio da associare ai dati è un'operazione molto delicata che deve veder coinvolti gli attori che utilizzano gli strumenti o i risultati della valutazione in modo che ognuno sappia e, possibilmente, condivida il modo in cui si è giunti a formulare un determinato giudizio valutativo.

Dopo aver analizzato gli esiti di un progetto gli enti gestori in genere hanno interesse a comunicare e discutere questi risultati con gli operatori del progetto, con i committenti, con le altre agenzie educative e eventualmente anche con la popolazione di riferimento. Perché una presentazione dei risultati sia efficace è indispensabile attraverso di essa riassumere in modo immediatamente comprensibile i principali fatti che emergono dalle analisi. Molto spesso lunghe pagine di dati e tabelle trasmettono meno informazioni di un grafico ben fatto e di una tabella riassuntiva che descriva i risultati essenziali.

Ci possono essere tre modi molto efficaci per comunicare e presentare con chiarezza i risultati delle analisi fatte. Si possono infatti utilizzare: le *statistiche riassuntive*, le *tabelle*, i *grafici*.

Il tipo di rappresentazione utilizzato può dipendere anche dal soggetto a cui è destinato il materiale. Un fattore importante da tenere in considerazione, emerso nei seminari come elemento di criticità, è che tutti i soggetti interni al sistema devono poter accedere ai risultati prodotti dalla valutazione e, in particolare, i decisori. È quindi importante trovare dei canali di comunicazione tra i diversi soggetti in modo che si abbiano dei ritorni informativi sul lavoro svolto. Molto spesso si rileva che i dirigenti richiedano la compilazione di tabelle, schemi, questionari ecc. Succede però, quasi altrettanto spesso, che le elaborazioni di questi dati non vengano riportate a chi ha fornito le informazioni elementari. Questo, alla lunga, esaurisce la fonte dell'informazione che non capisce l'utilità del proprio lavoro di compilazione. La stessa cosa può succedere anche con i ragazzi o i genitori *target* dei progetti a cui si può decidere di ritornare le elaborazioni dei questionari e dei test compilati in modo da farne apprezzare l'utilità. In ogni caso è opportuno tenere presente che a interlocutori diversi andranno inviate elaborazioni e sintesi diverse in quanto ciascun soggetto del sistema ha un preciso compito e quindi precise necessità informative anche rispetto alla valutazione.

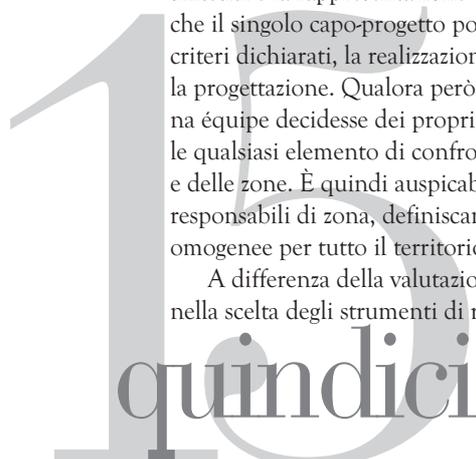
2.3 Il monitoraggio dei progetti

Collegandoci alla scala di astrazione di cui alla figura 1, si parlerà di valutazione di processo ogni qual volta si voglia valutare quanto la realizzazione di un progetto si avvicini a quanto era stato previsto preliminarmente. I termini "valutazione di processo" e "monitoraggio" sono, nell'accezione data, equivalenti.

Si ha quindi che in un percorso di monitoraggio di uno o più progetti l'unità di analisi è *tutto ciò che viene svolto per realizzare gli obiettivi*. Il criterio di giudizio, invece, è la *coerenza*: coerenza con gli obiettivi e coerenza con il progetto.

Si può parlare di monitoraggio di un singolo progetto. In questo caso il responsabile del progetto assieme all'équipe che lo gestisce provvederà a definire i criteri di monitoraggio, gli strumenti di rilevazione dei dati, gli indicatori sintetici e la rappresentazione dei risultati del monitoraggio. Si avrà, quindi, che il singolo capo-progetto potrà indicare alla fine del progetto se, rispetto ai criteri dichiarati, la realizzazione del progetto è stata più o meno coerente con la progettazione. Qualora però in una zona territoriale o in una regione ciascuna équipe decidesse dei propri criteri di monitoraggio si renderebbe impossibile qualsiasi elemento di confronto trasversale sull'efficienza dei singoli progetti e delle zone. È quindi auspicabile che i responsabili regionali o quantomeno, i responsabili di zona, definiscano dei criteri e delle schede di monitoraggio omogenee per tutto il territorio di riferimento.

A differenza della valutazione di risultato, infatti, che è strettamente legata nella scelta degli strumenti di rilevazione e delle strategie di rilevazione alla



tipologia dell'intervento e ai cambiamenti attesi sul *target* prescelto, il monitoraggio può utilizzare strumenti omogenei in quanto insiste su aspetti gestionali e non di contenuto dei progetti. Inoltre nel lavoro sociale e in particolar modo nel lavoro sociale realizzato con i minori non esiste una memoria o un termine di paragone relativamente a come realizzare alcuni interventi, a quante e quali risorse utilizzare, a quali attività dare priorità per raggiungere determinati obiettivi di cambiamento. Perciò realizzare un'attività di monitoraggio omogenea su un territorio, che prenda in considerazione progetti con obiettivi di risultati simili ma con attività diverse o con risorse previste e impiegate diverse può creare una memoria, una banca esperienze a cui rifarsi in fase di progettazione. La memoria e la possibilità di confrontarsi con esperienze simili, per quanto possa sembrare un elemento base della progettazione in campo sociale, non è una pratica condivisa tra i diversi soggetti e, spesso un comune non sa cosa sta realizzando il comune limitrofo, con conseguenti sprechi di risorse. Il contenuto innovativo della 285 ha investito anche il modo di progettare a livello territoriale, proponendo la gestione condivisa tra diversi soggetti e la territorializzazione dell'intervento. È questo sicuramente un primo passo importante e la banca esperienze che il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza sta realizzando sarà sicuramente un elemento importante in questa direzione. Se a fianco dei progetti approvati, degli obiettivi dichiarati, si riuscisse ad avere una serie di indicatori di processo, la memoria si farebbe più consistente e il progettare in campo sociale per i bambini e gli adolescenti diverrebbe un'operazione con più solide basi empiriche.

Sintetizzando i passi da realizzare per avviare un'attività di monitoraggio sono:

- *Individuazione dei criteri di monitoraggio*

Parallelamente a quanto visto per la valutazione di risultato, anche nel caso del monitoraggio il primo passo da compiere è chiedersi che cosa si vuole valutare e quindi decidere quali sono i criteri in base ai quali valutare il processo dei progetti. La scelta dei criteri da utilizzare nel monitoraggio è fondamentale per capire quali schede informative verranno utilizzate. Alcuni possibili criteri di monitoraggio sono:

- congruenza delle attività previste con le attività realizzate;
- congruenza tra risorse previste e risorse utilizzate;
- congruenza tra attività realizzate e obiettivi di risultato;
- grado di raggiungimento del *target* (tasso di penetrazione del progetto);
- n. di contatti realizzati;
- grado di integrazione tra le diverse risorse del territorio;
- grado di attivazione di altri interventi;
- reazione dei partecipanti.

Questi sono solo alcuni dei possibili criteri, però è facile vedere come non dipendano minimamente dal contenuto del progetto e quindi siano tutte

informazioni rilevabili in maniera trasversale. È auspicabile che nella determinazione dei criteri di monitoraggio partecipino tutti i soggetti del sistema, cioè coloro che dovranno raccogliere le informazioni elementari, coloro che dovranno elaborare gli indicatori e coloro che dovranno utilizzare gli output del monitoraggio nel percorso decisionale.

- *Costruzione delle schede informative*

A partire dai criteri di monitoraggio selezionati verranno definite delle schede di monitoraggio che raccoglieranno le informazioni elementari utili per la costruzione degli indicatori valutativi.

Nella costruzione delle schede bisognerà tenere in considerazione che nel monitoraggio si raccolgono informazioni di carattere continuo e quindi c'è la necessità di costruire strumenti che accompagnino l'evoluzione del progetto ma che non siano troppo intrusivi rispetto all'operatività quotidiana.

- *Progettazione e implementazione dei flussi informativi*

Parallelamente alla definizione degli strumenti di raccolta delle informazioni va definito un sistema di flussi informativi che preveda in maniera chiara chi deve raccogliere le informazioni elementari, a chi deve inviare la raccolta, chi deve fare elaborazioni, a chi devono ritornare le informazioni rielaborate. È, questo, un elemento fondamentale perché un'attività di monitoraggio sia utile. Se, infatti, le informazioni vanno raccolte in maniera continua, anche la discrepanza tra tempi di produzione dell'intervento e output del monitoraggio deve essere molto ristretta, in modo che le informazioni raccolte possano effettivamente incidere sul processo decisionale di gestione dei progetti. Non si potrà quindi avere un'unica elaborazione a fine anno se non si vogliono produrre situazioni, ad esempio, in cui le risorse non sono state sufficienti per realizzare le attività previste o, al contrario, avanzano delle risorse con cui si potevano effettuare delle attività trascurate. Avendo nel corso del tempo informazioni sulle attività realizzate (rispetto a quelle previste) e sulle risorse impiegate (rispetto a quelle previste) sarà possibile a chi gestisce operare delle strategie correttive e a chi controlla avere sempre il polso della situazione ed intervenire nei casi più problematici.

- *Calcolo di alcuni indicatori di sintesi*

Anche in questo caso, come nella valutazione di risultato, è necessario individuare delle strade per sintetizzare i dati elementari in modo da definire degli indicatori di sintesi.

Ad esempio se si vuole valutare quanto un progetto è riuscito ad entrare in contatto con il *target* a cui si riferiva poco ci dice il numero totale di contatti realizzato se non lo si compara con il numero di persone residenti nel territorio di riferimento relativamente al *target* considerato.

Dalla tabella sottostante, infatti si vede che il progetto B e il progetto C hanno raggiunto una quantità di persone circa uguale ma che nel primo caso l'indice di penetrazione è molto alto dato che si tratta di un territorio molto piccolo, nel secondo caso l'indice di penetrazione è molto basso perché il progetto è stato realizzato in un territorio dove la popolazione residente di quello specifico *target* è molto numerosa.

Tabella 5 – Calcolo di alcuni indicatori di sintesi

	N. contatti valore assoluto	Popolazione residente	Indice di penetrazione
Progetto A	72	617	0,1162
Progetto B	179	337	0,5297
Progetto C	136	3474	0,0390

Anche in questo caso si opererà in maniera logica dove la cosa più importante è che vengano esplicitati i criteri con cui le informazioni elementari vengono trattate e che lo stesso procedimento sia seguito per tutti i progetti del monitoraggio.

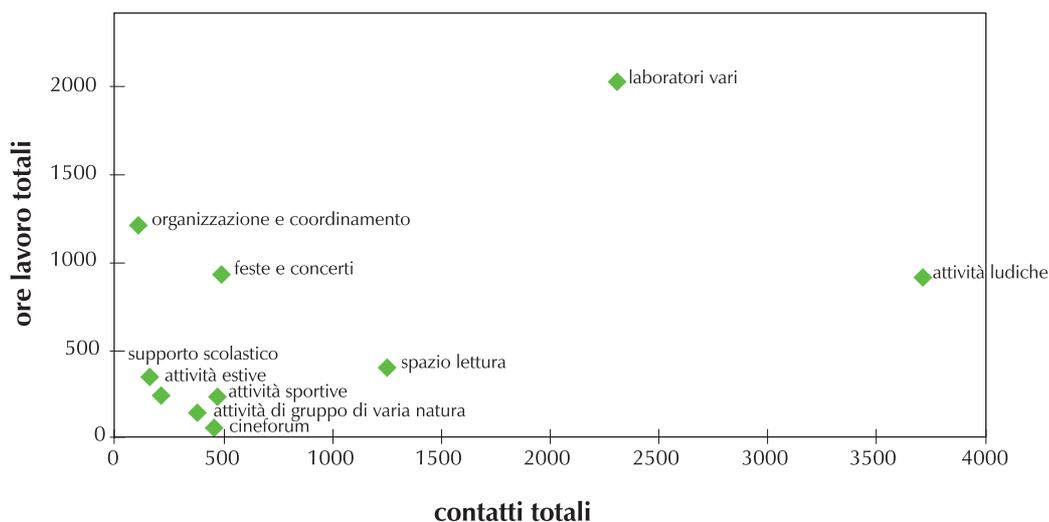
- *Uso delle informazioni di processo nella gestione dei progetti*

Le informazioni rielaborate devono poter influire direttamente nella gestione dei progetti. Si devono perciò prevedere dei momenti di ritorno delle informazioni ai singoli capi-progetto e alle équipes di lavoro in modo che si possa “in corsa” ritrarre la gestione del progetto e anche gli obiettivi del progetto stesso. Sarebbe in questo senso opportuno prevedere già a priori dei momenti in cui analizzare l'andamento dei singoli progetti e riflettere su come migliorare.

- *Confronto dei progetti alla fine dell'anno*

L'utilità del monitoraggio, come è stato detto all'inizio, non è solamente quello di orientare lo sviluppo del singolo progetto ma anche quello di poter operare dei confronti tra la realizzazione di diversi progetti e quindi costituire una base conoscitiva per cui, qualora si volesse realizzare un progetto con determinati obiettivi di risultato, sarà possibile disporre di informazioni circa la quantità di risorse impiegate, le attività realizzate, i contatti realizzati. Si potrà quindi, a fine anno, procedere con il confronto dei progetti producendo elementi di sintesi come ad esempio la figura nella pagina seguente:

Figura 2 – Progetto Adolescenza. N. di contatti per ore di lavoro



Nella figura¹ vengono evidenziate le attività svolte all'interno di un pool di progetti con *target* gli adolescenti e per ogni attività sono indicati i contatti totali realizzati in un anno di lavoro e le ore di lavoro che sono state necessarie per raggiungere questo risultato di processo.

Ad esempio i laboratori vari fanno registrare circa 2.200 contatti a fronte di 2.000 ore lavoro quindi con poco meno di un'ora lavoro per contatto. Mentre per produrre un contatto attraverso le attività ludiche è sufficiente meno di un terzo di ora lavoro.

Ovviamente essendo all'interno della valutazione di processo e non di risultato, queste informazioni finali nulla ci dicono su quanto ha inciso l'attività di laboratorio o l'attività ludica in rapporto ai cambiamenti che il progetto voleva indurre nella popolazione *target*.

3. L'esperienza realizzata nei seminari: un osservatorio sulla realtà nazionale

I seminari nazionali sulla L. 285/97 sono stati sicuramente un'esperienza unica nel suo genere che ha permesso agli operatori di sentirsi "meno soli" ma anche ai formatori di capire quale sia la cultura prevalente nei servizi rivolti ai minori, quali le difficoltà e quali le potenzialità. Ci sembra, quindi, che riportare le impressioni ricavate dal lavoro su questi fronti possa diventare un'importante fonte di arricchimento. Il presente paragrafo va nella direzione di mettere in luce le impressioni ricavate dal materiale elaborato dai corsisti e dagli interventi effettuati nei moduli relativamente alla valutazione.

¹ Monitoraggio dei progetti CIAF in Regione Toscana, 1997.

All'inizio della prima giornata veniva chiesto ai partecipanti di riflettere sui progetti della propria zona e di indicare su un'apposita scheda di registrazione alcune caratteristiche dei progetti relativamente alla definizione del *target*, degli obiettivi, delle attività e all'identificazione delle risorse. L'obiettivo di questo lavoro era quello di costringere i responsabili dei progetti e, in particolare, i responsabili di zona a riflettere sulla strutturazione logica dei progetti approvati ed inseriti nel piano e di conseguenza sulla valutabilità di questi progetti. Il presupposto base è quello che per valutare un progetto sia necessario che questo sia strutturato in maniera chiara. Valutare significa infatti esprimere dei giudizi in merito al raggiungimento dei risultati enunciati all'interno degli obiettivi oppure in merito alla congruenza tra le attività previste e quelle realizzate oppure tra le risorse previste e quelle realmente utilizzate. Per valutare è quindi indispensabile avere chiaro in partenza quello che si vuole realizzare ovvero quali cambiamenti ci si aspetta di produrre nella popolazione *target*, attraverso quali attività si intende raggiungere questi obiettivi e quali risorse saranno necessarie per realizzare le attività e quindi raggiungere gli obiettivi.

Il lavoro di compilazione della scheda è stato realizzato all'interno dei singoli gruppi. Analizzando le schede disponibili alla fine dei moduli abbiamo uno spaccato di 165 progetti rispetto ai quali i responsabili hanno indicato, secondo un proprio giudizio, il grado di definizione del *target* e degli obiettivi.

Le tabelle 4 e 5 riportano le percentuali di risposta affermativa alle domande della *check list* avendo come riferimento, appunto, i 165 progetti.

Tabella 6 – Definizione del *target* all'interno dei progetti dichiarata dai responsabili

	% di risposte affermative
Sono indicati i gruppi di popolazione sui quali si vogliono produrre dei cambiamenti?	97%
Sono indicate le caratteristiche di tali gruppi? (es.: età, scolarizzazione, sesso, area geografica di riferimento, tipologia: tossicodipendenti, handicappati, in situazione di disagio, abusi, popolazione residente, ecc.)	82%
È quantificata l'entità dei singoli gruppi?	57%

Rispetto alla definizione del *target* (o dei *target*), intesi come classe (o classi) di popolazione su cui ci si aspetta di produrre dei cambiamenti attraverso la realizzazione del progetto, nella quasi totalità dei casi si ritiene che questi siano stati definiti, in 4/5 progetti ne sono anche state indicate le caratteristiche, il nodo critico si rileva nella quantificazione dei *target* che è stata realizzata in solo il 57% dei casi. In ogni caso, nella percezione dei responsabili dei progetti

esiste l'idea che ci sia un buon livello di definizione della popolazione *target*. A partire da queste considerazioni, dunque, nell'ipotesi di voler valutare i progetti considerati, non si dovrebbero trovare grosse difficoltà nel capire su chi intendono agire.

Tabella 7 – Definizione degli obiettivi all'interno dei progetti dichiarata dai responsabili

	% di risposte affermative
Sono indicati gli obiettivi che il progetto si pone?	99%
Gli obiettivi si riferiscono al singolo gruppo <i>target</i> ?	73%
Negli obiettivi si individuano dei precisi cambiamenti che il progetto vuole indurre?	53%
Se si prevedono dei cambiamenti specifici, si prevedono gli indicatori di risultato per la verifica del progetto?	36%
Sono stati individuati degli obiettivi intermedi e degli obiettivi finali?	40%
Si indicano i tempi con cui si intendono raggiungere i singoli obiettivi?	55%

Per quanto riguarda la definizione degli obiettivi la tabella evidenzia in maniera chiara la cultura presente nei servizi. Alla richiesta relativa alla definizione degli obiettivi la totalità dei responsabili risponde affermativamente. Man mano che la richiesta si fa più dettagliata, però, la percentuale di risposte affermative scende drasticamente:

- un quarto dei progetti non mette in relazione gli obiettivi con gli specifici gruppi *target*;
- in circa la metà dei progetti gli obiettivi non sono espressi in termini di cambiamenti attesi;
- solo il 36% ha individuato in sede progettuale gli strumenti con cui verificare il raggiungimento degli obiettivi di risultato.

Unendo la percezione espressa dai responsabili con le osservazioni raccolte direttamente in aula se ne deduce che nei servizi rivolti ai minori coesistono due ipotesi su cosa significhi definire l'obiettivo di un progetto: in un caso per obiettivo si individuano le prestazioni erogate e, a volte, le reazioni dei partecipanti; nel secondo caso si collega l'obiettivo ai cambiamenti che si vogliono indurre nei partecipanti alle iniziative. Ricollegandoci a quanto visto nel paragrafo 2, nella definizione degli obiettivi convivono elementi di processo e di risultato e non sempre esiste una chiarezza relativamente a questa distinzione. In altre parole negli operatori sociali il termine "obiettivo del progetto" evoca, nella maggior parte dei casi, la finalità generica del progetto stesso e non i risultati che si intendono raggiungere nella popolazione *target* in termini di cambia-

menti indotti. Collegando l'idea diffusa di obiettivo al concetto di risultato, dato che gli obiettivi non vengono espressi in termini di risultati attesi, spesso avviene che si sposta il focus del concetto di risultato dal cambiamento che si vuole ottenere nella popolazione di riferimento a caratteri quali il numero di attività fatte, la partecipazione alle attività ecc.

Dal punto di vista della valutazione di risultato, però, la condizione in cui in un territorio si realizzino una serie di attività e che a queste attività vi partecipino i destinatari dell'azione sono condizioni necessarie ma non sufficienti affinché si raggiungano degli obiettivi espressi in termini di cambiamento nella popolazione a cui viene indirizzato l'intervento.

Quindi la prima riflessione che induce questa analisi è che in alcune *realità si lavora più per realizzare prestazioni che per produrre risultati* e che non c'è l'abitudine a riflettere sul proprio lavoro in termini di impatto sui minori e sulle loro famiglie.

In realtà nonostante la percezione evidenziata nella tabella sulla buona definizione del *target* nei progetti, lavorando in aula anche su questo aspetto sono emerse delle criticità collegabili a quanto detto relativamente alla definizione degli obiettivi. Infatti spesso l'analisi dei *target* simulata su un progetto "tipo" all'interno delle esercitazioni ha messo in evidenza come non si riesca a definire in maniera chiara i diversi *target* data la genericità degli obiettivi e come, spesso, si faccia confusione tra risorsa e *target*. Ne è un tipico esempio il ruolo della famiglie nei progetti. Molto spesso nei progetti si individuano le famiglie come elementi importanti per produrre i risultati attesi. È però meno chiaro se sono *target* del progetto, ovvero segmenti di popolazione su cui ci si aspetta di indurre dei cambiamenti, o risorsa da utilizzare in maniera coordinata per raggiungere i risultati attesi sui minori.

Le considerazioni espresse a partire dall'analisi degli elaborati della prima giornata e della discussione e del lavoro avvenuti in aula portano in estrema sintesi alle seguenti considerazioni:

- *Interesse espresso verso la valutazione molto consistente*

Un carattere comune a tutti i seminari, anche se con intensità diverse e non sempre omogeneo all'interno dei gruppi, è il forte interesse registrato verso la valutazione. Si fa sempre più strada da un lato la necessità di capire cosa produce il lavoro sociale e dall'altro di dimostrare all'esterno l'utilità di questo lavoro. Da questo deriva un forte interesse dichiarato per la valutazione che si abbina però ad una altrettanto chiara richiesta di aiuto in quanto i servizi si trovano impreparati a raccogliere questa sfida.

- *Confusione tra i diversi contenuti della valutazione*

La richiesta d'aiuto espressa da molti operatori sociali fonda le proprie radici su di una scarsa cultura applicativa della valutazione e anche su una

profonda confusione terminologica che porta spesso a confondere la valutazione di processo con la valutazione di risultato e con la valutazione della qualità.

- *Scarsa consapevolezza delle necessità tecnico-scientifiche*

La dichiarazione di disponibilità alla valutazione si scontra spesso con l'ineadeguatezza del bagaglio tecnico scientifico necessario per affrontare un percorso valutativo. Spesso, inoltre, quando si inizia ad affrontare il tema della valutazione nel lavoro sociale l'idea è quella di poter realizzare attività di valutazione a prescindere dalla formazione di base o *in itinere* degli operatori coinvolti. Scoprire che per affrontare seriamente un percorso valutativo è necessaria una formazione specifica o una consulenza esterna rende poco appetibile cimentarsi nella valutazione.

- *Valutazione e percorsi decisionali*

Nelle realtà (non molto numerose) in cui si è affrontata un'esperienza di valutazione dei progetti, si è rilevata una scarsa influenza dei risultati della valutazione sui percorsi decisionali dell'ente. Il far diventare la valutazione un elemento importante nei percorsi decisionali è un nodo centrale che dà senso all'intera attività valutativa. È questo un nodo organizzativo piuttosto che tecnico-scientifico e che attiene ad un cambiamento culturale che deve investire per intero le organizzazioni ai diversi livelli gerarchici.

- *Difficoltà di definizione di ruoli e compiti*

Un'altra criticità emersa nei momenti formativi riguarda la definizione all'interno delle organizzazioni dei compiti relativamente alla valutazione. Relativamente a questo aspetto non è possibile dare una soluzione univoca in quanto ciascuna organizzazione dovrà riflettere al proprio interno e individuare una struttura organizzativa adatta a supportare la valutazione. Il modulo ha però portato alcuni elementi che possono stare alla base delle scelte.

- *Valutazione come controllo dei dirigenti sugli operatori*

La paura di venire controllati e limitati nella propria autonomia professionale porta una parte consistente degli operatori sociali a rifiutare a priori la valutazione. In questo senso viene accentuata la componente del controllo inteso in senso negativo e non viene presa in considerazione la possibilità che controllare significhi anche riflettere sulla propria professionalità e su quello che il proprio lavoro produce.

- *Scarsa cultura del numero e della misurazione*

Chi lavora nei servizi alla persona è fortemente e giustamente interessato a salvaguardare la componente relazionale del proprio lavoro ed è nel contempo poco abituato a riflettere su come alcuni aspetti possono essere misurati e

quindi valutati. Esiste quindi in maniera diffusa una scarsa attenzione alla misurazione dei fenomeni, scarsa attenzione che in alcuni casi confina con un'assunzione di impossibilità a priori di misurazione di tali fenomeni.

- *Forte interesse per il monitoraggio anche se inteso nelle maniere più varie.*

Infine si può dire che in tutti i gruppi si è registrato un forte interesse a capire e a mettere in pratica attività di monitoraggio. Anche in questo caso ci si è scontrati inizialmente con un problema di linguaggio e quindi se ne è data una definizione precisa. Inoltre il forte interesse potrebbe essere stato indotto soprattutto dalle richieste normative nazionali e dalla composizione dei gruppi che vedevano una forte presenza di responsabili di zona.

1. La dimensione gestionale nei progetti 285

I sei seminari realizzati sul tema della gestione e valutazione nell'ambito della progettazione 285 si sono sviluppati in due moduli di tre giornate ciascuna, dedicati, il primo, al tema della gestione ed il secondo al tema della valutazione.

A differenza dei seminari sulla pianificazione e sugli aspetti amministrativi che hanno avuto un'impostazione dal punto di vista formativo di tipo "classico", centrata essenzialmente sulle relazioni dei docenti a cui seguivano le unità di discussione in gruppo tra i partecipanti, in questi seminari l'impostazione è stata alquanto differente con un maggiore spazio dedicato al lavoro di gruppo anche di tipo esercitativo.

Il momento in cui si è svolto il seminario ha visto i referenti locali alle prese con il problema della progettazione esecutiva ed in ragione di ciò si è inteso offrire ai partecipanti stimoli utili a chiarificare le differenze e le connessioni tra:

- rete dei soggetti proponenti e dei soggetti partner, interessati al risultato politico del progetto e rete di implementazione del progetto ("meta-servizio"), ovvero l'insieme degli operatori che devono svolgere le azioni e che rispondono dei risultati operativi;
- monitoraggio in ordine all'uso delle risorse e delle attività realizzate e valutazione di efficacia.

In particolare nel primo modulo i contenuti centrali sono stati i circuiti regolativi e le strutture di implementazione, nel secondo la costruzione di strumenti di rilevazione, i criteri di validità e le modalità di uso e trattamento delle informazioni.

Nel primo modulo i partecipanti sono stati invitati a presentare casi reali, vissuti dai partecipanti, per aiutare a ragionare sulle questioni connesse alla gestione di un progetto mentre nel secondo modulo l'attività formativa è stata principalmente di tipo esercitativa, centrata su un caso emblematico di progetto 285, che è stato analizzato in ordine agli obiettivi, alle risorse ed attività previste ed alla sua valutabilità.

*Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione del secondo seminario.

2. Gli elementi di interesse nella L. 285/97

In primo luogo ai partecipanti è stato chiesto di esplicitare cosa è piaciuto loro della legge 285/97.

Sono stati così raccolti molteplici elementi utili a costruire una fotografia complessiva delle opinioni sulla legge:

- il finanziamento certo per almeno un triennio che permette una programmazione di medio periodo;
- il forte ruolo attribuito agli enti locali: essi sono al centro dell'attività programmatrice, venendo a costituire lo snodo di coordinamento e gestione, senza delegare, come avveniva per altri interventi, con forme più o meno larvate di sub-appalto, gli interventi a enti, associazioni o altro senza mettere in connessione questi con l'ente pubblico;
- il pensare alla comunità locale come partner per affrontare la sfida, lavorando insieme, chiamando direttamente in causa le agenzie che a vario titolo sul territorio sono tenute a prendere in carico il futuro delle nuove generazioni (scuola, associazionismo, servizi sociali, famiglia, ecc.);
- il riconoscimento e la possibilità di avere spazi per pensare e non solo per agire;
- l'innovazione riguardante sia la componente tecnica che quella amministrativa che metodologica;
- l'opportunità per agire e costruire innovazione e strutture/servizi laddove non vi erano servizi;
- la centratura sul minore come fruitore attivo/protagonista e soggetto di diritti (in particolare quello di avere voce);
- la logica progettuale;
- la logica promozionale e connettiva della legge, grazie al vincolo della concertazione locale, perseguendo la strategia delle connessioni tra risorse esistenti;
- la possibilità di implementare la legge del 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*;
- la possibilità di parlare di minori in tutto il territorio nazionale senza privilegiare aree più o meno particolari;
- la prospettiva di "normalità" con cui si guarda all'infanzia, modificando un'impostazione di tipo riparativo/emergenziale che ha caratterizzato l'azione conseguente ad altri provvedimenti legislativi quali il DPR del 9 ottobre 1990, n. 309 *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza* o la legge del 19 luglio 1991, n. 216 *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*.

3. La struttura di implementazione dei progetti

I partecipanti sono stati invitati a condividere l'esperienza dell'implementazione dei progetti. Nel lavoro di gruppo è stato possibile così analizzarne la genesi, il ruolo dell'ente promotore capofila rispetto agli altri firmatari aderenti

agli accordi e soffermarsi in particolare sui ruoli specifici assunti dai partecipanti. Tutto ciò ha permesso altresì di enucleare sia gli aspetti positivi che quelli critici dello stato di attuazione della legge.

I partecipanti hanno evidenziato modelli di implementazione differenziati per ciascuno dei quali sono emersi vantaggi e svantaggi (ente attuatore diverso da ente gestore; ente attuatore coincidente con ente gestore e ente attuatore parzialmente coincidente con ente gestore) e focalizzandosi non solo sulla fase di attuazione, ma anche di promozione del piano.

Al momento dell'effettuazione dei seminari molti progetti erano ancora nella fase di primo avviamento, sia per motivi di definizione amministrativa dei rapporti con gli enti terzi (gestori) sia per scelte metodologiche che miravano a co-costruire in maniera progressiva e capillare la programmazione con tutti gli attori coinvolti o potenzialmente toccati dagli interventi.

Sul tema della struttura di implementazione sono stati individuati una serie di nodi e questioni:

- il confronto/scontro tra stili di programmazione, ciascuno dei quali propone una diversa accezione ed immagine dell'implementazione;
- le realtà precedenti alla 285 sotto il profilo organizzativo e culturale non sempre risultano coerenti con l'impianto culturale previsto dalla legge;
- il forte conflitto emergente tra dimensione della globalità e della settorialità da cui deriva la consapevolezza della necessità di una regia a livello progettuale molto sostenuta sul piano della gestione dell'incertezza, della possibilità di ridurre sovrapposizioni e lacune e della cura delle comunicazioni interne ed esterne;
- la rilevante connessione esistente tra la 285 e le politiche sociali ed educative complessive;
- la necessità di passare dalla dimensione di obbligo a concertare alla percezione comune del bisogno di concertare (trasformare il vincolo in risorsa): da ciò deriva la grande importanza del sistema di comunicazione interno al progetto;
- la legittimità dei ruoli e delle professionalità, in particolar modo per quanto riguarda i ruoli di coordinamento e collegamento tra servizi, operatori, istituzioni: sembra ancora debole, infatti, l'accreditamento delle diverse figure professionali, in quanto per la maggior parte di quelle presenti nei gruppi di progettazione e gestione locali manca una precisa indicazione sul "chi dovrà fare cosa";
- la presenza della logica competitiva, sia a livello di campanile (paese contro paese), che a livello professionale, che infine a livello di rapporto pubblico/privato;
- la rilevante dimensione del gruppo di lavoro vissuto come principale strategia per fronteggiare le criticità e per sostenere l'implementazione: i

gruppi di lavoro sono chiamati ovunque a “tenere su”, a equilibrare tensioni divergenti, a dare la direzione e tenere la rotta svolgendo un costante lavoro orientato a riportare operatori e servizi alla dimensione della responsabilizzazione piuttosto che puntando sulla logica della prescrittività e direttività;

- le ricadute personali che si ricollegano alla necessità di accettare l'incertezza, di sperimentare il nuovo come occasione di scoperta ed esplorazione: ciò chiede a tutti di fare un passo indietro rispetto alle certezze professionali già acquisite per fare spazio al desiderio di scoprire insieme nell'ambito della progettualità 285. Tutto ciò determina un bisogno formativo, in ordine a saperi e competenze complesse, multiple e diversificate che non sempre sono presenti (conduzione di gruppi di lavoro, motivare al lavorare in gruppo, il passaggio cruciale dal gruppo al gruppo di lavoro, il lavorare per obiettivi, il compito di monitoraggio e valutazione ecc.) che – si immagina – non saranno soddisfatte dai seminari di formazione nazionali;
- la centralità nella logica di fondo della 285 del supporto che deve essere messo a disposizione degli operatori: la formazione sembra essere uno degli strumenti principali a condizione che sia costruita con e non episodica ma continuativa;
- il metodo concertativo auspicato dalla legge per molti aspetti è stato subito piuttosto che scelto, ma riserva non pochi problemi: in diversi casi, infatti, i vari firmatari degli accordi non hanno mantenuto fede ai rispettivi impegni assunti.

L'intenso scambio ha permesso lo sviluppo di molteplici spunti di riflessione sia per quanto riguarda gli operatori che la “cultura organizzativa” sottesa ai progetti.

A proposito dell'aspetto più trattato nel corso delle discussioni in gruppo, la funzione di coordinamento dei/nei progetti, il concetto principale messo in evidenza è stato quello della referenza condivisa, che si è giocata su più livelli, politico e tecnico-amministrativo, rispetto alla quale si sono manifestate le più grandi diversità territoriali.

In taluni casi è stata operata una ripartizione di chiare responsabilità fra i numerosi comuni. Altri hanno istituito un ufficio di coordinamento per l'intero territorio presso il comune capofila.

In alcuni casi sono stati destinati a tale ruolo i funzionari di ambito mentre in altre zone sono stati individuati esperti esterni (consulenti o associazioni) per godere dei benefici della non istituzionalità.

Ancora, in alcuni casi sono state previste modalità di coordinamento, formalizzate attraverso l'inserimento nei piani stessi di progetti finalizzati o comunque attraverso l'istituzione di uffici preposti al monitoraggio e coordinamento.

Le funzioni attribuite a questi uffici o responsabili individuali del coordinamento sono in genere:

- il collegamento dei vari referenti sia per quanto riguarda le istituzioni partecipanti che per gli enti gestori direttamente coinvolti nei progetti (lavoro di rete e coordinamento operativo);
- l'osservazione sistematica dei processi gestionali;
- la produzione della documentazione;
- lo sviluppo di modalità che facilitino i processi di integrazione;
- lo sviluppo della consapevolezza di avere un compito comune come oggetto di lavoro;
- la necessità di individuare una leadership, come funzione di servizio alla crescita del gruppo;
- l'esigenza di riconoscimento di tempo e di spazio per poter funzionare;
- la creazione di luoghi di pluriappartenenza (agli impegni legati alla 285 e non solo);
- la funzione di costruire e tutelare adeguate competenze;
- la ricerca di raccordi, di connessioni, di alleanze.

Il coordinamento di diversi soggetti in rete a livello di progetto, o di coalizioni di enti ed istituzioni a livello di piano, pone il problema della loro attivazione, motivazione e della condivisione di responsabilità.

Rispetto alla questione definita quindi della “doppia appartenenza” (ente di provenienza, progetti 285) si sente un diffuso disagio. Alcune esemplificazioni sono espresse sotto forma di interrogativi:

- come riattivare la collaborazione delle diverse forze che hanno aderito all'accordo, una volta terminata la fase di programmazione?
- come superare l'atteggiamento ambivalente dei politici, che spesso oscillano fra indifferenza, delega ai funzionari ed eccessiva intromissione nello spazio tecnico?
- come comportarsi quando i singoli sentono l'impegno rispetto ai progetti e al lavoro di rete, ma l'ente non dà un appoggio concreto, quando addirittura non nega anche l'adesione formale?

Una questione importante rilevata è la forte presenza di una dimensione informale: spesso si lavora al confine tra formale e informale e sovente il formale blocca le attività.

A livello di “cultura organizzativa” la discussione tra i partecipanti ha permesso di evidenziare alcuni fuochi su cui si è concentrata l'attenzione nell'implementazione dei progetti.

In primo luogo su contenuti che hanno espresso dualità su cui i progetti si sono mossi: promozione piuttosto che riparazione, punti di forza piuttosto che

punti di debolezza, co-progettatori piuttosto che destinatari, visione ecologica piuttosto che lineare, trasformazione piuttosto che riduzione.

Nello specifico si sono evidenziati i seguenti elementi significativi:

- la necessità di una concertazione vista come risorsa, come percorso metodologico cardine, piuttosto che come vincolo puramente esterno e “dogmatico”;
- la necessità di una chiara definizione di ruoli e funzioni;
- il tema del potere formale e informale nella gestione dei gruppi di lavoro e dunque della legittimità-legittimazione dei ruoli;
- la difficoltà di uscire da un’ottica competitiva;
- la necessità di avere o acquisire competenze specifiche nel coordinamento per essere in grado di creare, motivare, mantenere le “alleanze”, far funzionare il gruppo;
- la necessità di puntare sul risultato progettuale da raggiungere valorizzando le risorse presenti;
- l’esigenza di una doppia attenzione: ai progetti (ai servizi, agli interventi) e al linguaggio, come ricerca permanente di dare significato concettuale e operativo a termini come progetto, protagonismo, partecipazione e ai loro rapporti;
- l’esigenza di guardare agli utenti come protagonisti, anche se in realtà non ci si è ancora rapportati come a dei veri partner, poiché i tempi della legge non hanno lasciato spazio a tale rapporto nella fase di costruzione dei progetti;
- la consapevolezza che tutta la legge è “attraversata” dall’impegno che gli utenti passino all’essere protagonisti: si tratta di un processo da costruire sia sul piano dei significati che dell’effettivo coinvolgimento dei soggetti;
- il problema della gestione sul piano amministrativo, come necessità di snellire le procedure d’appalto;
- la mancanza di figure professionalmente adeguate, soprattutto sul piano operativo;
- il problema dell’integrazione fra figure professionali diverse, fra enti, fra i livelli politico e attuativo, con particolari difficoltà nei confronti del mondo scolastico;
- l’importanza di salvaguardare e valorizzare le specificità territoriali, delle risorse che vi sono e del creare comunicazione fra territori diversi;
- la centralità delle risorse umane, già nella fase di individuazione e di reperimento: questa rappresenta infatti di per sé l’opportunità di mettersi intorno al tavolo per costruire interessi e sinergie fra i soggetti che hanno una funzione di coordinamento delle risorse umane.

Vengono anche sottolineati due altri aspetti legati alla doppia appartenenza: i responsabili coinvolti nelle diverse équipes di rete come risorsa all'interno delle rispettive organizzazioni per la promozione della cultura 285 e le condizioni di continua modificazione, di dinamica evolutiva che vivono le organizzazioni. È opportuno tenere presente che siamo in una fase di grossi cambiamenti strutturali nel settore sociale e scuola, aziende socio-sanitarie, pubblica amministrazione in genere stanno rapidamente trasformandosi. Questo crea resistenze ma offre anche molte opportunità.

Un tema trasversale ai contenuti e all'organizzazione è quello dei diversi approcci, delle "culture" e modalità operative tipiche di tutti i soggetti che la 285 cerca di far dialogare e poi interagire fra loro, per esempio del mondo educativo, del mondo sanitario e di quello dei servizi sociali. I partecipanti hanno chiuso l'incontro su questo tema con una nota positiva: siamo solo l'inizio di un percorso lunghissimo, un processo che non sarà facile ma è necessario e la prima programmazione 285 ha posto le basi di questa contaminazione che progressivamente, in un'ottica di qualità dei servizi, potrebbe uscire dall'ambito infanzia per allargarsi all'insieme del sociale, anticipando in tal modo e concretizzando tematiche e metodologie della prossima riforma dei servizi sociali.

4. Il ruolo dei fruitori e degli attuatori

Una parte considerevole del primo modulo è stata dedicata all'approfondimento dell'intreccio tra il ruolo dei fruitori e quello degli attuatori.

I partecipanti sono stati invitati a condividere storie di lavoro professionale in cui è stata possibile per i fruitori una reale partecipazione e protagonismo: in sostanza ciò che la legge 285/97 auspica per i bambini, gli adolescenti e le loro famiglie.

Molti gli aspetti evidenziati a partire dall'analisi delle esperienze ma in particolare è emersa la convinzione che la partecipazione attiva al progetto possa sollecitare nuove possibilità di sviluppo tramite cambiamento della domanda. Ciò implica per tutti i soggetti imparare a negoziare per potere influire sulla realizzazione di nuovi percorsi possibili.

La partecipazione, in sintesi, permette di:

- esprimere bisogni, desideri, aspettative, diritti, soluzioni possibili;
- partecipare ai percorsi proposti, modificandoli in parte o tutto;
- negoziare condizioni con operatori e politici;
- condividere le scelte con gli operatori ed i politici;
- influire sui vincoli politici.

I fattori e meccanismi che favoriscono la partecipazione sono stati individuati nella flessibilità del progetto, nell'esistenza di riferimenti normativi, nelle strutture esterne di sostegno e supervisione, nella formazione specifica, nelle competenze tecnica, comunicativa e relazionale.

quindici

Riportando queste considerazioni sulla realtà dei progetti 285 i gruppi sono partiti, in genere, da una riflessione sul significato di partecipazione, termine spesso usato in diverse accezioni. Definendo la partecipazione come progressivo aumento del coinvolgimento e del controllo da parte dei partecipanti sulla gestione operativa e sugli indirizzi di realizzazione di un progetto (includendo quindi le dimensioni della responsabilità e del potere), si è tenuto come sfondo della riflessione il quadro macro-meso istituzionale rispetto alla 285, in cui trovano spazio per esempio interrogativi sulla partecipazione alla definizione, gestione e analisi-valutazione degli accordi di programma.

Nello specifico ci si è poi concentrati sugli aspetti di livello micro. Si sono quindi prese in considerazione le micro-culture, gli atteggiamenti personali, le metodologie operative e decisionali all'interno di singoli progetti, richiamando le implicazioni di genere, di classe e ceto sociale, culturali e di età (generazionali) della promozione della partecipazione sociale.

I gruppi hanno affrontato, conseguentemente, alcuni nodi problematici connessi alla questione della partecipazione degli utenti: il ruolo facilitatore dell'adulto, la dialettica tra autogestione degli spazi e partecipazione a momenti più strutturati e di interazione con gli adulti nei loro diversi ruoli, il rapporto tra partecipazione e rappresentanza. Alcuni di questi temi sono stati poi riportati in aula per proseguire il dibattito col resto dei partecipanti al corso e con i docenti.

È emersa l'importanza di sostenere figure di leadership informali per favorire l'auto sviluppo e l'organizzazione di gruppi e soggetti del territorio. Il passaggio non avviene in modo improvvisato: occorre programmazione e pensiero ma anche normative che tutelino e appoggino tale prospettiva.

Nel complesso sono state individuate alcune caratteristiche degli operatori per potere dare seguito alle ipotesi inerenti la partecipazione dei fruitori.

In primo luogo è stata sottolineata l'esigenza negli operatori di empatia verso il bisogno reale del fruitore, comprensiva della capacità di ascoltare in modo attivo facilitando l'espressione del bisogno secondo tempi e ritmi dell'altro a cui si collega il saper vedere il fruitore come risorsa.

In secondo luogo è stata evidenziata la necessità di muoversi secondo un approccio di *empowerment*, di "potenziamento" basato sulla convinzione che tutti posseggano risorse e competenze da sviluppare, soprattutto spostando l'asse di attenzione verso competenze della comunità locale. Questo implica l'utilizzo di strumenti adeguati a leggere le diverse domande e saperle problematizzare, a dare informazioni sul percorso ipotizzato, a dare spazi e tempi per fare esprimere e agire, a saper cogliere il *feedback*, a fare acquisire competenze.

In terzo luogo è stata sottolineata l'importanza dei meccanismi di autorego-

lazione (*feedback*) e la necessità di una comunicazione a due vie e circolare e non a una via (*top-down*), in modo da modificare *in itinere* il progetto superando le rigidità tipiche delle procedure burocratiche che possono impedire o vanificare la dimensione di flessibilità.

Infine, si sta diffondendo la convinzione che, per gestire efficacemente le molteplici relazioni che i progetti 285 hanno determinato sia necessario accrescere le competenze alla negoziazione, soprattutto in relazione alla capacità di costruire una comune rappresentazione del problema/oggetto di lavoro e di rendere visibile il “prodotto”, insieme al fatto che esso presenta una maggiore qualità in quanto frutto di un lavoro concertativo fra più soggetti.

5. La dimensione valutativa nei progetti 285

Nell'ambito del secondo modulo i partecipanti sono stati invitati ad analizzare il proprio progetto territoriale di riferimento sotto il profilo della sua valutabilità attraverso l'utilizzazione di una griglia strutturata predisposta dai docenti. Il lavoro si è svolto in gruppo con una fase individuale di analisi ed una fase di raccolta delle dimensioni di criticità che sono state successivamente proposte in sede di assemblea plenaria.

Nel gruppo le criticità individuate sono state molte.

In ordine al *target*:

- difficoltà a pensare in dettaglio rispetto a singole quote di popolazione;
- viene individuato il *target* rispetto alle azioni ma ciò non significa che sarà questo il destinatario diretto dell'intervento soprattutto per le attività di tipo promozionale;
- il *target* viene scelto sovente sulla base di pregiudizi più che su basi conoscitive effettive e ciò rende difficile valutare i precisi cambiamenti attesi;
- difficoltà di individuare il *target* quando il progetto ha come destinatari gli operatori dei servizi.

In ordine agli obiettivi:

- si riscontra una diffusa confusività fra finalità (obiettivi generali) e obiettivi specifici, in grado di descrivere con chiarezza le mete dei progetti, correlandole ai *target*;
- è sostanzialmente assente la capacità di formulare gli obiettivi sotto forma di cambiamenti da produrre sulla popolazione *target*;
- a tale proposito si sottolinea in particolare il problema relativo al grado di precisione con cui identificare tali cambiamenti e il fatto che in diverse situazioni la conoscenza dei destinatari avviene progressivamente, nel corso dell'intervento (e non preliminarmente) e ciò rende più difficile la definizione dei cambiamenti da perseguire;
- gli indicatori di risultato sembrano difficili da individuare in ragione del

fatto che i progetti appaiono centrati principalmente su una prospettiva solidaristico-dialogico-relazionale. La sensazione, da molti espressa, è che qualsiasi indicatore quantitativo sia riduttivo rispetto alla complessità della situazione e del lavoro che viene svolto;

- anche la scansione temporale è difficile da definire quando il progetto ha una caratterizzazione *in progress* e flessibile;
- c'è sovente una diversità di analisi dei risultati tra il livello politico, più attento a risultati alti e generici, ed il livello tecnico, centrato su risultati minimi e dettagliati.

In ordine alle attività:

- difficoltà a connettere le singole attività con gli obiettivi perché, secondo molti partecipanti, è solo l'incontro diretto con i destinatari che permette di individuare le attività necessarie anche in funzione dell'obiettivo del protagonismo dei bambini e degli adolescenti che è uno dei punti caratterizzanti l'impostazione della L. 285/97;
- vi è un forte rischio di genericità ma anche di estremo dettaglio che può vincolare il lavoro degli operatori in modo non corretto;
- non tutto è immaginabile prima, in alcuni ambiti la fase progettuale può prevedere solo il metodo di lavoro;
- vi è differenza tra interventi e servizi a standardizzabilità alta, media (in cui vi è chiarezza sull'attività ma non sulla sua scansione e distribuzione nel tempo o l'inverso) e bassa.

In ordine alle risorse:

- difficoltà a pensare in dettaglio il monte ore degli operatori degli enti pubblici impegnati nello sviluppo dei progetti, perché di fatto per molti il lavoro della 285 è uno dei propri ambiti di intervento e non l'unico e perché in sede preliminare non si aveva coscienza delle implicazioni operative che l'implementazione del progetto ha comportato;
- più facile quantificare le risorse esterne anche perché occorre arrivare ad affidamenti di incarico con parametri precisi su cui costruire i contratti;
- difficile definire in dettaglio le risorse anche perché ciò che viene indicato sulla carta in fase iniziale spesso è solo nominale e va conquistato sul campo con molta fatica.

La fase finale del seminario – centrata su di un “caso” che ha svolto la funzione di prototipo di progetto 285 – ha permesso ai gruppi di misurarsi con le criticità della costruzione di un sistema di valutazione di risultato, degli esiti sul *target*.

Di fondo, nuovamente, sono emerse:

- la mancanza di una cultura “valutativa” generale;

- la mancanza di formazione *ad hoc* che implichi aspetti della valutazione sia quantitativa che qualitativa;
- la difficoltà ad individuare e classificare gli indicatori di risultato in un progetto generale;
- la problematicità di costruire insieme agli operatori una cultura della valutazione, intesa genericamente come giudizio sul proprio operato;
- difficoltà di elaborazione di strumenti di monitoraggio;
- problematiche varie sul *target* e sugli obiettivi.

Il dibattito nei gruppi ha permesso di mettere a fuoco alcuni interrogativi, successivamente proposti al confronto con i docenti :

- chi deve svolgere tale lavoro valutativo: la dimensione di estrema sofisticazione degli strumenti proposti e delle procedure valutative illustrate lasciano intendere la necessità del forte coinvolgimento di esperti esterni che sono difficilmente controllabili proprio per la estrema complessità delle tecniche. Diventa allora necessario capire quale rapporto può essere costruito su basi così differenziate, al fine di definire con chiarezza chi presiede alla formulazione degli obiettivi operativi, chi verifica il raggiungimento degli obiettivi e chi presiede il processo di valutazione di un percorso progettuale;
- come è possibile valutare interventi e servizi che prevedono modalità molto diverse di utilizzazione e coinvolgimento del *target*: si va da servizi con pochi utenti ad elevata e/o continua frequenza a servizi ed interventi con molti utenti a bassa e/o discontinua frequentazione. Diventa allora necessario capire se esistono altri approcci alla valutazione degli esiti che non siano di misurazione numerica degli stessi.

In ordine al primo punto è convinzione di molti dei partecipanti che non è compito degli operatori e dei coordinatori saper fare tutto, ma, all'interno delle responsabilità di ruolo di ciascuno, è opportuno che sia conosciuto al meglio cosa significa e cosa implica sul piano metodologico e strumentale lo sviluppo di un processo valutativo nella sua completezza.

In ordine al secondo punto è emersa nei gruppi dei seminari l'ipotesi di pensare al sistema di valutazione come ad una possibilità di sguardi diversi sul progetto, mai completi ed esaustivi.

In questo senso è apparsa condivisa da molti la possibilità di utilizzare il primo anno dei progetti soprattutto per misurarsi con la capacità di sviluppare un'azione di monitoraggio, il secondo anno per sperimentare strumenti di valutazione di efficacia su alcuni aspetti, obiettivi, contenuti dei progetti per poi completare una prospettiva globale nella terza annualità.

(Franco Dalla Mura *)

La legge 285/97 si inserisce nel percorso evolutivo del nostro ordinamento giuridico-amministrativo in modo profondamente significativo. Pur nella semplicità del contenuto, questa legge si presenta quasi come un “caso di scuola”, emblematico di una fase della storia della nostra pubblica amministrazione: anche se non può certo essere definita un punto di arrivo, la legge 285 può essere considerata una tappa molto importante.

È per tale ragione che un esame degli strumenti giuridico-amministrativi che possono supportare la realizzazione degli obiettivi della legge sarebbe incompleto, e sotto diversi profili oscuro, se non prendesse le mosse da una ricognizione sintetica dell'evoluzione del nostro ordinamento amministrativo, con particolare riferimento all'evoluzione del sistema di autonomie locali.

1. Distribuzione
territoriale del potere
e vicende
dell'amministrazione
locale

Porre il problema di quale sia la “forma di Stato” più opportuna in un dato Paese e in un certo contesto socio-economico-culturale significa interrogarsi sulle problematiche dei rapporti fra stato e società civile.

Sotto questo profilo, le due variabili fondamentali sono costituite dal livello di decentramento amministrativo e di autonomia politica ed amministrativa.

Ovviamente, si tratta di due aspetti molto diversi fra loro; è necessario non confondere mai il concetto di decentramento con quello di autonomia: volendo ridurre il problema agli aspetti fondamentali potremmo dire che il decentramento amministrativo riguarda il profilo organizzativo dell'assetto dell'apparato statale, mentre l'autonomia riguarda la distribuzione, da parte dello Stato, di vere e proprie “quote di sovranità” a soggetti giuridici diversi da esso.

Il decentramento “organico” dello Stato è un fenomeno antichissimo, e non ha nulla o poco a che vedere con il livello di autonomia, intesa nel senso di autodeterminazione, che lo Stato centrale concede alla periferia. Anzi, quando la dimensione geografica di uno stato supera certi limiti, il decentramento organico diventa indispensabile non solo per conferire efficienza all'apparato amministrativo, ma anche, e soprattutto, proprio per garantire allo stato centrale il controllo del territorio, anche di quello periferico.

A differenza del decentramento organico, l'autonomia non rappresenta solo un modello organizzativo in grado di conferire maggiore efficienza ed efficacia

* Avvocato amministrativista, responsabile scientifico del seminario *Finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della L. 285/97*.

all'azione amministrativa, ma una scelta indispensabile per attuare una forma di stato che assicuri democraticità e partecipazione.

Al momento della nascita dello stato italiano unitario, si imponeva una scelta precisa circa l'assetto che il nuovo Regno d'Italia avrebbe dato alla propria struttura politico-amministrativa.

Non è certo questa la sede adatta per approfondire questo argomento. Ci limiteremo a ricordare che dopo un iniziale dibattito – durato un paio d'anni – che vedeva contrapposti coloro che sostenevano la necessità di scelte centralistiche ad altri che affermavano che la strada autonomistica sarebbe stata la più consona alla realtà socio-economica del momento, prevalse il partito del centralismo e dell'omologazione degli ordinamenti amministrativi ancora vigenti nei territori che corrispondevano agli stati pre-unitari.

Con la famosa legge 2248/1865 si realizzò tale omologazione e si caratterizzò il nostro sistema giuridico-amministrativo in modo fortemente centralistico, dando inizio ad un processo di progressiva accentuazione centralistica che, con oscillazioni intermedie, toccò il culmine con il Testo unico della legge comunale e provinciale (Tulcp) del 1935.

Un esempio valga a rappresentare il contenuto e l'ispirazione culturale del Tulcp: nella relazione che lo accompagnava, per rappresentare il modello al quale il Testo unico si ispirava si proponeva l'immagine di lunghe catene che “legavano saldamente” anche il più piccolo e lontano dei comuni d'Italia alla capitale ed al Ministero dell'interno; non a caso, il Segretario comunale, vertice burocratico di tutti i comuni, viene posto alle dipendenze del Ministero e non dell'ente presso il quale presta servizio, come sarebbe stato logico aspettarsi.

Con la caduta del regime fascista e della monarchia, l'Assemblea costituente sceglie di imboccare una strada completamente diversa da quella che aveva caratterizzato i precedenti ottant'anni di vita nazionale, e traccia nella Carta costituzionale un vero sistema di autonomie locali, ispirato alla democrazia ed al pluralismo.

La Repubblica si riparte in comuni, province e regioni: diversi sono gli articoli che nella Costituzione radicano nel nostro ordinamento giuridico i principi dell'autonomia; ricordiamo, in particolare, gli articoli 5, 114, 115, 116 e 128; ricordiamo anche che con il riconoscimento dell'autonomia amministrativa e politico-amministrativa a regioni, province e comuni, lo stato riconosce in essi non solo soggetti autonomi, ma veri e propri ordinamenti giuridici che convivono con il più ampio e generale ordinamento giuridico statale.

Un posto importante nella nostra Costituzione occupano anche le “formazioni sociali”, cioè le aggregazioni di individui che operano congiuntamente in funzione del raggiungimento di certi obiettivi.

Nel luglio del 1946, la prima sottocommissione dell'Assemblea costituente si trovò ad affrontare un dilemma di grande importanza: l'esercizio di funzioni pubbliche avrebbe dovuto essere attribuito solo alle istituzioni pubbliche, ovvero anche alle formazioni sociali; in altre parole, nel nuovo stato

repubblicano, anche i privati, riuniti nelle formazioni sociali, avrebbero potuto essere titolari di responsabilità e di funzioni “pubbliche”, oppure avrebbe dovuto essere conservata la tradizionale, netta divisione fra lo stato (inteso in senso lato), unico portatore di funzioni pubbliche, ed i privati, titolari di diritti di libertà?

L'articolo 3 della Costituzione è nato da un compromesso fra le due opposte idee e, anche se un ruolo “pubblico” non viene esplicitamente riconosciuto alle formazioni sociali, la prevalente dottrina ha affermato che lo è implicitamente.

Possiamo, quindi, ben dire che nella nostra Costituzione sono presenti le radici del principio di sussidiarietà che – dopo mezzo secolo – viene ora apertamente affermato sia nel nostro ordinamento giuridico nazionale, sia in quelli comunitario, nel quale il primo è ormai inserito.

Tal principio di sussidiarietà va correttamente inteso non solo sotto il profilo “verticale” (sussidiarietà fra istituzioni pubbliche), ma anche sotto quello orizzontale (sussidiarietà fra Istituzioni pubbliche e società civile).

La concreta realtà che si presentava alla nuova Repubblica il 1° gennaio 1948, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, aveva ben poco a che vedere con il modello teorico in questa rappresentato.

In particolare, il “sistema delle autonomie locali”, vera e propria colonna portante della nuova Repubblica, era tutto da costruire.

Come abbiamo visto, gli ottant'anni circa che separano l'unificazione dello stato italiano dall'entrata in vigore della Costituzione erano stati contraddistinti dalla progressiva realizzazione di un sistema politico-amministrativo profondamente accentrato, e il compito che il nuovo Parlamento era chiamato a realizzare era estremamente impegnativo e complesso: per tale ragione, nella Costituzione venne inserita una disposizione finale che indicava in tre anni il tempo entro il quale il Parlamento avrebbe dovuto portare a termine l'opera di revisione dell'ordinamento giuridico italiano al fine di adeguarlo alla nuova impostazione autonomistica.

Nell'entusiasmo di quei momenti, l'Assemblea costituente pronosticò, infatti, in soli tre anni il tempo necessario per procedere a quel radicale rinnovamento dell'ordinamento e dell'apparato politico amministrativo che il nuovo assetto costituzionale imponeva.

L'esperienza pratica ha dimostrato che non sarebbero stati necessari tre anni e che non ne sarebbero bastati nemmeno trenta: è solo con la legge 142 che, nel 1990, possiamo dire raggiunto nel nostro paese un livello di autonomia locale coerente con le scelte costituzionali; poiché la riforma delle autonomie locali è stata approvata nel 1990, non si può che concludere che anziché tre anni ne sono stati necessari quarantadue.

Possiamo definire “troppo lungo” il tempo impiegato? a mio avviso no; la scelta autonomistica non portava con sé solo la necessità di un'imponente opera di riforma normativa (che, probabilmente, avrebbe richiesto tempi rifo-

15
quindici

matori inferiori ai quarantadue anni), ma anche e soprattutto un profondo rinnovamento nella cultura politica, nella preparazione tecnica, nelle caratteristiche degli apparati ecc.: fattori tutti intimamente legati all'evoluzione sociale e culturale, oltre che economica del paese, e tale evoluzione non poteva (e non può) certo realizzarsi a suon di leggi e di decreti.

Un dettagliato esame giuridico-amministrativo del lungo cammino che ha portato all'attuale contesto ordinamentale esula dai fini che ci proponiamo in questa circostanza; basti ricordare che il mezzo secolo che ci separa dall'entrata in vigore della Costituzione può essere schematicamente suddiviso in cinque grandi periodi, ciascuno dei quali di durata approssimativamente decennale.

Tali periodi sono stati, a grandi linee, dedicati ciascuno alla realizzazione di un particolare macro-obiettivo: il ripristino del livello di autonomia amministrativa che aveva caratterizzato i comuni e le province italiani prima dell'avvento del regime fascista; la creazione delle premesse giuridiche per la costituzione delle regioni ordinarie; l'approvazione degli statuti delle regioni ordinarie ed un primo "ritaglio" di funzioni amministrative, che venivano fatte trasferire dallo stato alle regioni; l'imponente trasferimento di funzioni amministrative attuato con la legge 22 luglio 1975 n. 382 ed i relativi decreti di attuazione; l'ingresso nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà con le riforme federalistiche della seconda metà degli anni Novanta, dopo un periodo di stagnazione che aveva caratterizzato gli anni Ottanta, interrotto dall'entrata in vigore delle riforma delle autonomie locali nel giugno 1990.

Tenuto conto del particolare settore nel quale può essere inquadrata la legge 285/97 (quello dei servizi sociali), non possiamo esimerci dal soffermarci con qualche riflessione particolare su uno dei periodi storici che abbiamo appena indicato: le riforme attuate con uno dei decreti attuativi della legge 382/75, infatti, assumono un significato particolare con riferimento proprio ai servizi sociali, intesi nel senso lato di servizi socio-assistenziali e socio-sanitari.

Come già accennato, con la legge 382/90 il legislatore si proponeva di realizzare un primo significativo trasferimento di competenze amministrative dallo stato alle autonomie locali; anzi, il Parlamento aveva usato l'espressione "completamento" del trasferimento di funzioni amministrative, esprimendo in tal modo la propria convinzione di procedere al trasferimento integrale delle funzioni amministrative dallo Stato agli Enti locali, in armonia con il principio di "parallelismo" espresso dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Secondo tale principio, alle Regioni vanno attribuiti tutti i poteri amministrativi relativi alle materie rispetto alle quali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione vengono trasferiti quelli legislativi.

L'espressione "completamento" appare, però, evidentemente eufemistica: innanzitutto per la ragione che non può essere "completato" ciò che non è neppure significativamente iniziato (ed il "ritaglio" di competenze realizzato nei primi anni Settanta non poteva certo essere definito significativo); e poi

perché neppure con i decreti attuativi della legge 382/75 l'opera di trasferimento poteva dirsi conclusa: a ciò infatti, si è provveduto dopo oltre un ventennio con la riforma Bassanini, tuttora in corso.

Anche se di vero completamento del trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato agli Enti locali – dunque – non si può parlare, rimane però la straordinaria importanza della legge 382/75 e dei decreti attuativi, in particolare del DPR 616/77.

A questo proposito vanno evidenziati alcuni particolari: la logica “organica” del trasferimento; la prima impostazione di un sistema di programmazione locale, sinergico rispetto a quello della programmazione nazionale; il superamento del concetto di beneficenza pubblica e l'ingresso nel nostro ordinamento del concetto di servizio sociale; l'affermazione del principio di integrazione fra servizi sociali e sanitari e di quello di centralità del Comune nell'ambito dei servizi sociali.

Con riferimento al primo concetto (quello di organicità del trasferimento delle funzioni) va ricordato che la legge delega (382/75), fra i principi che avrebbero dovuto essere applicati dal legislatore delegato, indicava quello per il quale il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato agli Enti locali avrebbe dovuto superare la logica settoriale e l'organizzazione “verticale” tipiche del modello statale/ministeriale per assumerne una di tipo organico ed “orizzontale”; in altre parole, il trasferimento avrebbe dovuto essere l'occasione per una ricomposizione organica delle funzioni amministrative, che avrebbero dovuto rispecchiare nella loro titolarità la concretezza dei bisogni ai quali avrebbero dovuto rispondere e delle finalità che avrebbero dovuto perseguire.

A proposito del modello programmatico, è opportuno ricordare che con le riforme del 1975-1977 si afferma (anche se in modo embrionale rispetto a quanto sarà fatto nel 1990 con l'articolo 3 della legge 142) che i livelli amministrativi locali non hanno solo il dovere di rispettare le indicazioni degli strumenti programmatici dei livelli superiori, ma possono partecipare alla definizione degli obiettivi della programmazione di questi ultimi.

Con riferimento, infine, alle novità introdotte con il DPR 616/77 nei servizi sociali, si deve precisare che l'importanza delle riforme sostanziali introdotte non è certo inferiore a quella che riguarda il trasferimento delle funzioni e la centralità dell'Ente locale.

Il legislatore delegato, sfruttando forse oltre misura la delega ricevuta, ha abilmente superato l'ostacolo che il contenuto letterale dell'articolo 117 della Costituzione sembrava frapporre non solo ad un organico trasferimento di funzioni in capo all'ente che meglio avrebbe potuto gestirle (cioè, al Comune) ma anche ad una moderna visione degli interventi pubblici in risposta ai “bisogni della persona”, ormai incompatibile con l'obsoleto modello crispino.

È ben noto, infatti, che l'articolo 117 della Costituzione non indica espressamente la materia dei “servizi sociali” fra quelle la cui competenza è attribuita alle Regioni; l'articolo 117 della Costituzione, da un lato cita i “servizi sanitari

ed ospedalieri”, ma dall’altro parla solo di “Beneficenza pubblica” facendo propria un’espressione evidentemente mutuata dalla vecchia legge Crispi del 1890.

Sull’interrogativo se la materia dei “servizi sociali” avesse o avesse ad essere trasferita alle Regioni si accese un grande dibattito; fortunatamente prevalse il buon senso del legislatore delegato, che pose in essere un abile artificio consistente nel ridefinire il significato dell’espressione “beneficenza pubblica”, individuando in essa la predisposizione e l’erogazione di tutti i servizi sociali, gratuiti o a pagamento.

I servizi sociali in senso stretto venivano, inoltre, collocati nello stesso settore organico nel quale venivano collocati pure i servizi sanitari ed ospedalieri; la titolarità di entrambi veniva attribuita direttamente ai Comuni (singoli o associati), e le Regioni (alle quali venivano attribuiti soltanto compiti di indirizzo, controllo e programmazione) avrebbero dovuto delimitare in modo unitario gli ambiti territoriali (unità sanitarie locali e distretti sanitari) nei quali entrambi i servizi (socio-assistenziali e socio-sanitari) sarebbero stati organizzati sul territorio.

Non può non risultare di tutta evidenza l’importanza sostanziale che ciò ha avuto nel nostro sistema di servizi.

È risaputo che la legge Crispi, entrata in vigore alla fine del secolo scorso, ha avuto il grande merito di affermare per la prima volta una diretta responsabilità delle Istituzioni pubbliche nella risposta ai bisogni assistenziali dei cittadini: prima del 1890, infatti, la “beneficenza” era considerata un fatto esclusivamente privato, così com’era sancito dalla prima legge (1862) italiana sull’argomento.

È però altrettanto noto che l’articolo 1 della legge Crispi, nel definire le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab), pone lo stato di povertà quale presupposto per l’intervento assistenziale (socio-assistenziale o socio sanitario), ed in tal senso si parlava di “beneficenza” e non di assistenza o, tanto meno, di servizi sociali.

Essendo evidente l’impossibilità (perché ciò avrebbe esorbitato rispetto alla delega ricevuta) per il legislatore delegato di abrogare la legge Crispi, il Governo aggirò l’ostacolo ridefinendo, come già detto, il concetto crispino di beneficenza pubblica, conferendo ad esso il contenuto del concetto di “servizio sociale”.

Infine, con l’attribuire ai Comuni (singoli od associati) tutte le funzioni relative alla predisposizione ed all’erogazione dei servizi socio-assistenziali e di quelli socio-sanitari (in ambiti territoriali coincidenti) veniva (almeno sulla carta) superata la tradizionale frammentazione e settorializzazione delle competenze in materia, fino ad allora attribuite ad una congerie di enti locali (Eca, Ipab) o nazionali, con i ben noti, gravissimi problemi che tale innaturale distribuzione comportava.

La riforma sanitaria, attuata nell’anno seguente con la legge 833/78, non faceva che specificare e rendere operanti le scelte già compiute con il DPR 616/77.

Veniva così a configurarsi un quadro generale nel quale i servizi sociali (intesi come comprensivi di quelli socio-assistenziali e di quelli socio-sanitari) erano complessivamente ed unitariamente attribuiti alla titolarità comunale.

Ma questo quadro, così accattivante e, all'apparenza, così razionale, presentava sin dal momento iniziale alcuni elementi di debolezza che, come le vicende di questi ultimi anni hanno confermato, portavano con sé i germi di quello che è ne stato l'almeno parziale fallimento.

L'idea di collegare l'avvio della costruzione di un vero sistema di autonomie locali con la riforma dei servizi alla persona, innanzitutto, nasceva "zoppa": da un lato veniva approvata la "legge quadro" dei servizi socio-sanitari (la legge 833/78) ma dall'altro le forze politiche non riuscivano a trovare gli equilibri e la maturità necessari per portare ad approvazione anche la corrispondente legge quadro dei servizi socio-assistenziali.

Così, in mancanza di un quadro definito nel quale legiferare, molte Regioni non hanno ritenuto di affrontare le problematiche connesse all'approvazione di leggi regionali di riordino dei servizi socio-assistenziali; altre hanno rinviato nel tempo tale iniziativa; altre ancora hanno provveduto in tempi relativamente celeri all'approvazione di provvedimenti legislativi ed amministrativi per dare attuazione nei rispettivi territori alle riforme nazionali e per realizzare (con diversi gradi di compiutezza) quell'integrazione fra sociale e sanitario che da lungo tempo a gran voce era reclamata e che ormai sia il DPR 616/77 che la legge 833/78 indicavano come l'unico modo corretto di gestire sanità ed assistenza.

2. La legge 142/90

Nel giugno 1990 entrava finalmente in vigore la legge 142, vero e proprio punto di arrivo del lungo processo di preparazione di quell'assetto autonomistico che, ben delineato nella Costituzione, aveva richiesto quattro decenni di maturazione prima di arrivare a "compimento"; e per "compimento" non si può certo intendere "momento finale", ma "livello di attuazione" tale da permettere di considerare realizzato uno standard di autonomia compatibile con il modello costituzionale nel quale, com'è noto, l'autonomia non è definita in modo puntuale e circoscritto nella "quantità", ma come un "modo di essere" delle Istituzioni, aperto a progressivi e non predefiniti sviluppi.

Il ruolo del Comune, così come tracciato dalla riforma delle autonomie locali è assolutamente coerente sia con quanto era stata evoluzione reale dell'Ente locale, sia - e con specifico riferimento ai Servizi - con il contenuto del DPR 616/77 e della legge 833/78.

Ben si può dire che i valori portanti di queste due leggi (centralità del ruolo del Comune, inserimento di questo e degli altri enti locali nel più ampio circuito della programmazione regionale e nazionale) trovano non solo conferma, ma ampia estensione nella legge 142/90: il Comune - dice la riforma delle autonomie locali - *rappresenta la comunità locale* e ne promuove lo sviluppo.

quindici

Viene riconosciuto, quindi, al Comune un ruolo di carattere generale quale soggetto esponentiale della propria comunità e a tale ruolo corrispondono competenze altrettanto generali; il tutto trova limite soltanto nel riferimento alla popolazione ed al territorio oltre che, ovviamente, nelle competenze riservate ad altri soggetti istituzionali.

Anche con più specifico riferimento ai servizi, le scelte “storiche” delle riforme del 1977-78 trovano conferma e valorizzazione nella riforma delle autonomie locali.

Fra i punti di maggiore importanza si possono segnalare: il potere delle Regioni di definire forme di collaborazione obbligatoria fra comuni – già presente nel DPR 616/77 – che trova corrispondenza nell’analoga disposizione contenuta nella legge 142/90, che estende in senso generale tale potere della Regione, non più limitato ai servizi socio-sanitari; la partecipazione degli enti locali minori alla programmazione regionale (e di questa a quella nazionale) trova conferma ed approfondimento nell’articolo 3 della legge 142; il nuovo potere statutario; la separazione fra politica e gestione che non può non essere elemento catalizzatore di un processo di rinnovamento qualitativo dei servizi sociali nei quali in passato la commistione fra politica e tecnica aveva pesantemente condizionato la realizzazione del nuovo sistema dei servizi previsto dal DPR 616/90; il nuovo ruolo programmatico e di supporto attribuito alle Province che può essere utile elemento di promozione della programmazione comunale e di facilitazione per i comuni di minori dimensioni; la definizione della programmazione regionale come una programmazione “a maglie larghe” (che deve lasciar spazio per gli strumenti programmatici di livello inferiore).

3. Regioni e programmazione dei servizi sociali

In particolare, va evidenziato il potere attribuito alle Regioni di disciplinare la programmazione socio-economica e territoriale locale.

L’attribuzione di tale potere (articolo 3 della legge di riforma delle autonomie locali) costituisce forse la più importante novità della legge 142/90 per i servizi sociali perché non solo richiama l’attenzione sul fatto che è preciso dovere delle amministrazioni comunali predisporre strumenti programmatici che abbiano quale oggetto non soltanto l’urbanistica (com’è da lungo tempo), ma anche le altre grandi linee direttrici dello “sviluppo locale”, e in particolare quella sociale.

Non è – in linea di principio – necessario, ai fini dell’esercizio da parte dei Comuni di tale potere programmatico, che le Regioni ne dettino una specifica disciplina; ma è evidente che una reale attività programmatica comunale è di fatto fortemente condizionata dall’esistenza di una normativa regionale che indichi contenuti e procedure e la promuova o, meglio, la renda cogente per le amministrazioni comunali.

Con tale norma si è aperta la strada per la nascita nei nostri comuni di veri e propri “piani regolatori del sociale” che contengano – in analogia con i piani

regolatori urbanistici - tutte le indicazioni programmatiche e tutti i condizionamenti (sotto forma di promozioni, disincentivazioni, e - ove possibile - divieti, autorizzazioni, controlli, ecc.) tali da orientare e sostenere lo sviluppo "possibile" dei servizi alla persona, in un quadro coerente con l'analogha programmazione regionale.

La seconda metà degli anni Novanta - sotto il profilo che ho appena descritto - ha confermato le previsioni: più d'una Regione (prima fra tutte il Veneto) ha approvato un piano sociale (o socio-sanitario) nel quale veniva definito il modello dello strumento della programmazione infra-regionale, spesso chiamato "piano di zona dei servizi"; tale è la denominazione che questo ormai consolidato strumento riceverà nell'emananda "legge quadro sui servizi alla persona", che porrà finalmente termine alla pluri decennale attesa ed allo squilibrio del quale si è detto, conseguente alla mancata approvazione della legge quadro "del sociale" dopo l'approvazione della corrispondente legge quadro della sanità (la legge 833/78).

I piani previsti dalla legge 285/97, nelle regioni dotate di una normativa che prevede i "piani di zona", altro non sono che un settore dello strumento della pianificazione sociale generale. Nelle regioni che tale normativa ancora non hanno, i piani della legge 285 non possono che costituire un autonomo strumento di programmazione; ma, quanto a struttura, logiche, strumenti e percorsi procedurali, tali piani non presentano alcun elemento che li diversifichi in modo significativo rispetto al più generale "piano di zona", così come esso va configurandosi nel nostro ordinamento.

In conclusione, la lettura sistematica dell'articolo 3, nel contesto della legge 142/90 (con particolare riferimento agli articoli 2, 9, 14) ci fornisce un modello che possiamo definire come "circuiti della programmazione locale", che indica nel Comune l'Ente territoriale preposto alla lettura dei bisogni, alla ricognizione delle risorse, all'indicazione degli obiettivi della rete dei servizi integrati; nella Regione il soggetto deputato a determinare, con il concorso degli altri enti locali, gli obiettivi generali della programmazione (definendo una programmazione "a maglie larghe" che lasci ai Comuni ampie possibilità di specificazione), oltre che a disciplinare la programmazione socio-economica e territoriale locale ed a definire le modalità, anche obbligatorie, di collaborazione fra enti locali; nella Provincia l'ente locale al quale sono affidate importanti funzioni di facilitazione, coordinamento e supporto della programmazione sociale dei Comuni, sopra tutto di quelli di piccole dimensioni.

Si è detto che nel giugno 1990, con l'entrata in vigore della riforma delle autonomie locali, si è concluso il lungo cammino che ha condotto nel nostro Paese ad un assetto delle autonomie locali coerente con le indicazioni costituzionali.

Si è anche detto che tale momento non costituiva un "punto finale" e che la nostra Costituzione non indica in modo definito il livello di autonomia da raggiungere; per tale ragione, sotto la spinta delle richieste di una revisione in senso federalistico della Costituzione, il Parlamento ha ritenuto di proseguire

nella linea delle riforme autonomistiche già caratterizzata dalle grandi riforme del 1975-77 e del 1990, conferendo al sistema amministrativo italiano il massimo livello di autonomia compatibile con il contenuto della Costituzione.

È per tale ragione che ha visto la luce la legge 15 marzo 1997 n. 59, meglio nota come “legge Bassanini 1”, rispetto alla quale ben si può affermare (usando un’espressione che, impropriamente, come si è detto, era stata inserita nella legge 382/75) attuarsi il *completamento* del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative dello Stato, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

4. Le riforme Bassanini

Si è detto, con un’immagine “matematica”, che la legge Bassanini “sta” al nostro ordinamento amministrativo come un nuovo codice sta all’ordinamento giuridico generale.

Effettivamente, la legge 59/97 rappresenta un momento di straordinaria importanza nell’evoluzione del nostro Paese, non solo sotto il profilo fondamentale, che è quello dell’attribuzione di nuove funzioni amministrative agli enti locali, ma anche e soprattutto perché con essa si è esplicitamente recepito nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà.

Tale principio, come già si è detto, non va riferito soltanto alle Istituzioni pubbliche (sussidiarietà verticale), ma anche ai rapporti fra queste e la società civile (sussidiarietà orizzontale); così si esprime la legge Bassanini a tale proposito: «...con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di *funzioni* e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati».

Fra i principi contenuti nella legge 59/97 (sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità ed unicità dell’amministrazione, omogeneità, adeguatezza organizzativa, differenziazione delle funzioni, copertura finanziaria, autonomia organizzativa e regolamentare), certamente il primo è quello più importante, che condiziona gli altri e in un certo senso li ricomprende e riassume.

Purtroppo, relativamente al concetto di sussidiarietà, ai più sfuggono due importanti profili: quello dell’orizzontalità e non solo della verticalità, e quello del significato di fondo dell’espressione “sussidiario”.

Del primo di tali profili già si è detto; per quanto concerne il secondo, basti ricordare che la parola “sussidiarietà” trae origine dall’espressione “sussidio”, che è a propria volta sinonimo di “aiuto”.

Da tale constatazione si può ricavare una chiave di lettura fondamentale per la comprensione della riforma Bassanini: la corretta applicazione del prin-

cipio di sussidiarietà passa attraverso il sostegno dei livelli di governo superiori nei confronti di quelli inferiori e nessuna funzione può ad essi essere sottratta (in ragione di una loro inadeguatezza dimensionale, organizzativa ecc.) se non dopo che i livelli superiori abbiano posto in essere tutti gli interventi possibili ed opportuni a sostegno dei livelli inferiori, per metterli in grado di adempiere alle responsabilità ad essi attribuite dall'Ordinamento e che, nel caso dei Comuni, sono in linea di principio di carattere generale.

Nel principio di sussidiarietà così correttamente inteso possiamo trovare la chiave per la soluzione dei grandi interrogativi che hanno accompagnato nel corso dell'ultimo ventennio lo sviluppo dell'azione riformatrice del "sociale" e tuttora lo caratterizzano.

L'ambizioso progetto riformatore dei servizi sociali contenuto nel DPR 616/77 e nella L. 833/78 ha progressivamente rallentato l'impulso iniziale per molteplici cause, legate non solo alla mancata approvazione della legge quadro sui servizi sociali, ma ai ben noti campanilismi, agli interessi corporativi, alla degenerazione politica meglio nota come "tangentopoli"; tale rallentamento ha portato ad un momento di stasi e, addirittura, di involuzione e al generale riconoscimento della così detta "crisi dello stato sociale", rispetto alla quale molti hanno indicato, quali possibili soluzioni, il ritorno ad uno stato "liberale" di stampo ottocentesco (nel quale le Istituzioni pubbliche abdicano alla loro posizione di responsabilità complessiva nella risposta ai bisogni sociali dei cittadini), ovvero la riproposizione del modello "statalistico" che pressochè ovunque, negli ultimi anni, ha manifestato tutti i propri limiti anche sotto il profilo dell'incompatibilità con i limiti della capacità finanziaria pubblica.

Di fronte a tali proposte (nelle molteplici varianti che le caratterizzano), entrambe per diverse ragioni insoddisfacenti e/o irrealistiche, la corretta applicazione del principio di sussidiarietà e la conseguente consapevole assunzione da parte dei comuni del ruolo di centralità che la legge ad essi attribuisce (nel quadro delle autonomie locali) rappresenta l'unica possibile alternativa a scelte anacronistiche e pericolose per la conservazione e l'evoluzione di quanto di valido è oggi presente nello "stato sociale", e che trova la propria linfa vitale in quella cultura del bene comune che tanto a fatica si sta sviluppando nel nostro Paese e che si proietta in un sistema integrato di titolarità istituzionali, sociali, solidaristiche ed imprenditoriali, che a propria volta trova il momento realizzativo in un "sistema integrato di servizi".

Alla tradizionale visione dualistica della distribuzione di ruoli fra privato e pubblico (nella quale "istituzionale" è sinonimo di "pubblico", e questo si caratterizza per l'esercizio autoritativo ed unilaterale del potere), si è ormai sostituita una visione monistica, nella quale il "pubblico" si caratterizza per l'esercizio di una funzione (intesa come tensione verso la realizzazione di obiettivi di rilevanza pubblica), a prescindere dalla natura istituzionale o non istituzionale del soggetto che tale funzione pone in essere.

Ciò che diversifica sostanzialmente una visione neo liberista di tale nuovo assetto sociale da una di ispirazione solidaristica è che nella seconda e non nella prima le istituzioni pubbliche conservano un ruolo centrale di garanzia della risposta ai bisogni dei cittadini; ruolo che trova espressione in un ambito di collaborazione che potremmo definire “ambito delle responsabilità comunitarie”, nel quale istituzioni pubbliche e privati si integrano nel perseguimento di obiettivi condivisi, aventi rilevanza pubblica (= esercizio di funzioni pubbliche).

Tale evoluzione – ben visibile sotto il profilo sociologico – trova riscontro significativo nell’evoluzione del nostro ordinamento giuridico-amministrativo, nel quale da alcuni anni al vecchio modello di amministrazione autoritativa si è in gran parte sostituito il modello di amministrazione consensuale, con il superamento della dicotomia provvedimento/contratto, sulla quale a lungo ed appassionatamente si è discusso nel corso degli ultimi cento anni.

L’articolo 11 della L. 241/90 e l’istituto degli accordi endo-procedimentali e sostitutivi del provvedimento contiene il riconoscimento formale di tale evoluzione e costituisce una novità di portata storica nel nostro ordinamento amministrativo.

In questo nuovo ed originale quadro socio-politico-normativo, il Comune si trova ad assumere sempre più un ruolo di soggetto esponenziale della propria comunità e di garante della risposta ai bisogni sociali della medesima, nel senso di garantire l’esistenza, la qualità e l’accessibilità (sotto il duplice profilo di un’equilibrata distribuzione sul territorio e della accessibilità economica) di tali risposte.

A tale proposito, il nodo critico fondamentale è costituito dalla comprensione della differenza che intercorre fra gli obiettivi che si sono descritti e che costituiscono la “missione” dell’Ente locale nell’adempimento delle proprie responsabilità (e, dunque, l’esercizio della funzione pubblica) e gli strumenti attraverso i quali tali obiettivi possono essere perseguiti.

Anche se può sembrare strano, accade spesso che nel rispondere ai bisogni di intervento sociale della popolazione, gli enti locali confondano fra loro obiettivi e strumenti e che, nell’ambito delle molteplici soluzioni operative, gestionali, organizzative ecc., essi diano per scontato che la produzione diretta o indiretta (attraverso l’appalto) di servizi sia l’unica strada possibile per assicurare una risposta adeguata.

Tutto ciò è peraltro ben comprensibile se si presta attenzione alla consuetudine amministrativa, poco avveza a considerare il Comune quale “promotore di processi”, cioè quale soggetto che, pur nella primaria titolarità della funzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà (intesa innanzitutto nel senso di aiuto) ricerca ogni possibile mezzo per sostenere, promuovere, valorizzare un’assunzione diffusa di responsabilità in capo alla società civile, la massima possibile sinergia fra gli interventi, il più efficace funzionamento della rete dei servizi e della solidarietà, riservando il proprio intervento, diretto o indiretto, nella produzione dei servizi e degli interventi solo ai casi in cui – nonostante il “sussidio” – la società civile non abbia potuto o saputo assumere efficacemente l’esercizio della funzione.

5. Il nuovo modo d'essere delle pubbliche amministrazioni: presupposti e strumenti

131

È in questa chiave che la complessità nei rapporti interistituzionali e pubblico/privato va letta: l'evoluzione nel senso della complessità che ha caratterizzato i cambiamenti negli ultimi dieci anni balza all'occhio; dallo slogan storico degli anni settanta "un territorio = un governo" (che aveva toccato il proprio massimo ideologico con la riforma sanitaria del 1978) si è passati gradualmente al riconoscimento dell'esistenza di una pluralità di attori, pubblici e privati, anzi, privati e pubblici, ai quali spetta provvedere alla risposta ai bisogni sociali della popolazione.

La cospicua dotazione di nuovi strumenti di collaborazione, programmazione partecipata, coordinamento, non può certo trovare spiegazione in un intento perverso del legislatore, nel senso della complicazione e della frammentazione, bensì in quello positivo (anche se talvolta non immune da contraddizioni, scoordinamenti e bizantinismi) di approntare strumenti più sofisticati di azione a fronte di una situazione oggettivamente più complessa, di bisogni più sofisticati, di una più attenta coscienza sociale e, ultima ma non meno importante, della consapevolezza della limitatezza delle risorse finanziarie pubbliche e della vastità dei bisogni sociali.

Gli strumenti ai quali ho accennato possono essere classificati in quattro grandi categorie che, con un'immagine figurata, potrebbero essere rappresentate come quattro colonne poste a sostegno del "palazzo", cioè della responsabilità delle istituzioni (prime fra tutte quelle costituite dagli enti locali) quali garanti dell'esistenza, della qualità e dell'accessibilità delle risposte ai bisogni della popolazione.

Queste quattro categorie sono:

- la dimensione istituzionale degli enti locali;
- la loro possibile dimensione organizzativa;
- l'assetto organico delle amministrazioni;
- il loro assetto organizzativo.

In considerazione dell'oggetto di queste nostre riflessioni (che, non dimentichiamolo, è dato dai piani della L. 285/97), e della limitatezza dello spazio a disposizione, limiteremo gli approfondimenti (peraltro essenziali) agli strumenti concernenti la "dimensione organizzativa".

A proposito della dimensione istituzionale, dell'assetto organico e dell'assetto organizzativo, bastino alcune brevi considerazioni che hanno il solo scopo di definire tali problematiche.

Per "dimensione istituzionale" intendiamo la dimensione del Comune in quanto ente: l'ampiezza del suo territorio, l'entità della sua popolazione, e tutto ciò che a tali variabili è collegato (risorse finanziarie ed economiche in genere, tipologia ed entità di problemi e di bisogni ecc.).

Con riferimento, in particolare, ai servizi sociali è di tutta evidenza che anche in un piccolo territorio sono con ogni probabilità presenti (anche se in quantità minuscole) bisogni analoghi a quelli di cui sono portatori i cittadini che abitano in comuni di grandi dimensioni; è però altrettanto evidente che le

piccole dimensioni quantitative che caratterizzano sia i bisogni che le risorse a disposizione rendono quanto mai difficile per le piccole amministrazioni comunali rispondere direttamente e compiutamente ai bisogni e, di conseguenza, per i cittadini ricevere risposte adeguate a costi accettabili.

È in considerazione di tali problemi che molti sostengono (per la verità senza troppa convinzione) che sarebbe necessario aumentare le dimensioni dei piccoli comuni ricorrendo alla loro fusione; in tal senso vanno alcune norme contenute nella legge di riforma delle autonomie locali, ed in particolare negli articoli 11 e 12, che contengono norme tese ad incentivare e sostenere la fusione di piccoli comuni fra loro.

Ma, tenuto conto anche della forza della tradizione e dell'importanza del comune (anche del più piccolo) proprio in quanto aggregazione naturale della popolazione ed espressione spontanea dei bisogni e della "personalità" della stessa, non vi è chi non veda tutta l'artificialità che si nasconderebbe dietro operazioni di fusione imposte dall'alto, che finirebbero con lo sprecare valori e risorse ben più preziosi di quelli che potrebbero essere recuperati attraverso l'aggregazione imposta.

Anche l'articolo 25, che parla dei consorzi, tutto sommato, agisce, sia pure indirettamente, sulla dimensione istituzionale degli enti, dando modo agli stessi di creare un nuovo ente, dotato di personalità giuridica, di un proprio statuto e di propri organi amministrativi.

Il consorzio, però, proprio perché è un vero e proprio ente, nuovo e diverso da quelli che gli hanno dato vita (e che possono essere anche enti pubblici diversi dai comuni) non può non richiedere notevoli risorse per il proprio stesso funzionamento: apparato di personale, sede, attrezzature, ecc.) e, dunque, rappresenta una soluzione piuttosto "pesante" che non sempre è adatta alla gestione di servizi sociali.

L'unione di comuni è un istituto del tutto nuovo, nato con la L. 142/90 come una sorta di "prova di fusione" per comuni con non più di 5000 abitanti (ed eventualmente uno, ed uno solo, con una popolazione compresa fra i 5000 ed i 10.000); tale "prova di fusione" avrebbe dovuto avere una durata massima di dieci anni e concludersi volontariamente o con la fusione o con lo scioglimento dell'unione, ovvero con la fusione obbligatoria nel caso in cui l'unione avesse ricevuto contributi regionali.

Con le modifiche recentemente apportate alla L. 142/90 gli elementi negativi dati dai limiti di popolazione, e dalla rigidità delle conseguenze della "prova" sono stati superati e l'istituto dell'unione di comuni che sino ad ora ha avuto scarso successo potrebbe essere rivitalizzato e divenire un utile strumento per il superamento degli inconvenienti dati dalle piccole dimensioni, nella possibile prospettiva di una nuova, più consona, dimensione istituzionale.

Con riferimento all'assetto organico, e tenendo presente l'oggetto delle nostre riflessioni, possiamo evidenziare che la corretta assunzione da parte degli organi comunali delle funzioni che ad essi sono attribuite dalla legge e

dagli statuti, ed un corretto rapporto fra gli stessi sono il presupposto affinché qualsiasi modello programmatico possa essere veramente efficace, e non restare un mero esercizio di stile o un'occasione di rivestire di una maschera di sistematicità e di razionalità una somma di singole iniziative occasionali, non indirizzate organicamente verso un unico fine e fra loro scoordinate.

Per la verità, quello dell'assetto organico è forse il più grave problema che i nostri enti locali debbono risolvere: dopo le innovazioni introdotte con la riforma delle autonomie locali, la legge sull'elezione diretta del Sindaco e la riforma del pubblico impiego, la distribuzione delle funzioni fra i tre diversi livelli organici che caratterizzano gli enti locali richiede grande chiarezza, coerenza e disponibilità di idonei sistemi informativi affinché l'apparato politico-amministrativo-tecnico possa funzionare correttamente.

Com'è noto, negli enti locali i livelli di potere e di responsabilità sono tre: quello della rappresentanza politica, che corrisponde al Consiglio comunale o provinciale, quello della direzione tecnico-amministrativa che corrisponde alla dirigenza, ed infine quello della direzione politica, che corrisponde alla Giunta comunale o provinciale.

È proprio quest'ultimo il livello "strategico" per un corretto assetto programmatico e gestionale, in quanto anello di congiunzione fra la sfera politico-rappresentativa del Consiglio e quella tecnico-gestionale della dirigenza e dell'apparato amministrativo in genere.

In ogni caso, va ricordato che sfasature, invasioni di campo, deficit comunicativi, incapacità tecniche nella predisposizione degli strumenti della programmazione non possono non ripercuotersi pesantemente sull'ente complessivamente inteso e sulle sue politiche (comprese quelle sociali).

Nella predisposizione dei piani relativi alla L. 285/97 è necessario, quindi, porre la massima attenzione al corretto rapporto fra i livelli organici degli enti interessati.

Prima di approfondire alcune tematiche relative alla dimensione organizzativa, non possiamo non accennare all'importanza dell'assetto organizzativo, dato dal modello organizzativo che caratterizza l'apparato e, prima di tutto, dalle caratteristiche qualitative dell'organico.

Non vi è chi non veda come, in un'azienda di servizi qual è in buona parte l'ente locale, l'elemento umano rivesta il ruolo di primaria importanza fra i fattori di produzione: il vero patrimonio di un ente locale è costituito dal personale, e, in particolare, dalla coerenza delle qualifiche con il modello organizzativo, dalla adeguatezza delle competenze professionali con le qualifiche, dai comportamenti collaborativi dei singoli dipendenti ecc.

Il primo elemento che ogni amministrazione locale dovrebbe prendere in considerazione sia quale fattore condizionante qualsiasi tipo di scelta programmatica, sia quale oggetto esso stesso di programmazione è proprio l'elemento umano; è impensabile che un'organizzazione coerente con le nuove caratteristi-

che del ruolo di Comuni e Province e con i nuovi modelli di azione amministrativa si avvalga di un organico uguale o simile a quello del quale disponeva dieci, venti anni fa.

Se è vero che l'ente locale tende sempre più a divenire "promotore di processi", centro e motore di una rete sinergica di collaborazioni, anello di congiunzione fra l'assunzione di funzioni pubbliche da parte dei privati (sussidiarietà orizzontale) e garante della risposta ai bisogni dei cittadini e dello sviluppo del territorio, non è pensabile che tale ruolo possa essere supportato da un organico qualsiasi, nel quale le qualifiche più basse prevalgano numericamente (come di solito accade) su quelle superiori.

Tutto ciò, naturalmente, non vale solo negli enti di dimensioni medio-grandi, ma vale anche e soprattutto in quelli di piccole dimensioni, che proprio a causa della limitatezza delle risorse a disposizione e della modestia quantitativa degli organici debbono sopperire con la qualità delle professionalità grazie alla quale possono concentrarsi su ciò che è essenziale: l'esercizio delle funzioni piuttosto che la gestione diretta di interventi.

E veniamo, finalmente, all'ultimo elemento portante della capacità dell'ente locale di essere garante nei confronti dei cittadini dell'esistenza, della qualità e della accessibilità dei servizi: la dimensione organizzativa.

Con tale espressione intendo riferirmi a quell'insieme di circostanze che è possibile porre in essere grazie all'impiego di alcuni strumenti messi a disposizione dall'ordinamento e che permettono agli enti di minori dimensioni di raggiungere nell'esercizio delle proprie funzioni e nella produzione ed erogazione dei servizi una dimensione territoriale ed organizzativa idonea, virtualmente corrispondente a quella dimensione istituzionale che non hanno e che non ritengano di raggiungere attraverso fusioni alle quali per varie ragioni non ritengano di procedere.

I più importanti strumenti relativi alla dimensione organizzativa sono costituiti dalle convenzioni ai sensi dell'articolo 24 della L. 142/90, dagli accordi di programma di cui all'articolo 27 della stessa legge, dagli accordi di cui all'articolo 15 della L. 241/90.

Prima di ricordarne le caratteristiche fondamentali, ritengo opportuno sottolineare che sin dal 1977 le Regioni avrebbero avuto il potere (ora rinnovato ed esteso dall'articolo 24 della L. 142/90) loro offerto dall'articolo 25 del DPR 616/77 di determinare gli ambiti territoriali adeguati per la gestione dei servizi sociali (oltre che di quelli sanitari) e di stabilire forme di associazione obbligatoria fra quei Comuni che non si fossero spontaneamente associati al fine di raggiungere la dimensione territoriale ritenuta idonea dalla Regione.

Come già detto, con la legge 142/90 tale potere è stato rinnovato ed esteso anche alle funzioni ed a servizi diversi da quelli sociali.

6. Le convenzioni fra enti locali

Con l'articolo 24 viene introdotto nel nostro ordinamento un istituto giuridico molto importante, denominato "convenzione", da non confondere con il termine generico di "convenzione" che nell'uso comune sta ad indicare una grande varietà di rapporti che poco o nulla hanno a che vedere con la convenzione tipica, prevista dall'articolo 24 della L. 142/90: ad esempio, il termine convenzioni viene, purtroppo, comunemente usato per indicare i contratti di appalto che vengono stipulati fra amministrazioni pubbliche e soggetti privati (di solito, cooperative sociali) per la gestione di servizi sociali.

La convenzione della quale ora ci occupiamo è un particolare contratto che può essere stipulato soltanto fra comuni e fra comuni e province o fra province tra loro per l'esercizio coordinato di determinate funzioni o servizi.

I confini della convenzione sono i seguenti:

- sono stipulabili solo fra i soggetti sopra indicati (Comuni e Province);
- non possono avere durata indeterminata;
- devono riferirsi a funzioni o servizi determinati (non possono, cioè, riguardare tutte le funzioni o tutti i servizi ovvero insiemi indeterminati di funzioni o servizi degli enti interessati).

Le convenzioni ex articolo 24 L. 142/90 devono obbligatoriamente contenere i seguenti elementi:

- la precisazione delle finalità perseguite;
- l'indicazione della durata dell'accordo;
- la definizione di forme di consultazione fra i soggetti coinvolti;
- la previsione dei reciproci obblighi, anche con riferimento ai rapporti finanziari;
- l'indicazione delle garanzie relative alla corretta esecuzione degli impegni.

La convenzione rappresenta evidentemente un utile strumento anche per la progettazione e la gestione in comune di servizi sociali, per la realizzazione di interventi che non sarebbero possibili (o non lo sarebbero in condizioni di efficienza ed efficacia) a livello di singola amministrazione: tale utilità si rivela in tutta la sua convenienza anche a proposito degli interventi di cui alla L. 285/97, e meraviglia un poco che il legislatore non li abbia ricordati assieme agli accordi di programma (ma, evidentemente, tale omissione non può certo significare che le convenzioni non sono utilizzabili nell'ambito della 285/97).

Gli esempi possibili sono infiniti: pensiamo alla possibilità della realizzazione in regime di convenzione di asili nido che servano più comuni, di servizi intercomunali di pronta accoglienza per minori ecc.).

Recentemente, con la L. 265/99, l'articolo 24 della L. 142/90 è stato modificato e l'istituto della convenzione è stato reso più chiaro e funzionale.

7. L'accordo di programma

Il secondo strumento relativo alla dimensione organizzativa che prendiamo in considerazione è costituito dall'accordo di programma, previsto dall'articolo 27 della L. 142/90.

quindici

La funzione dell'istituto è quella di

- “definire o attuare”;
- “opere, interventi, programmi di intervento”;
- “che richiedono l'azione integrata e coordinata di soggetti pubblici”.

Gli elementi da prendere in considerazione sono, dunque, tre.

Con riferimento al primo, va evidenziato che l'accordo di programma può riferirsi soltanto alla definizione di un programma comune ovvero comprendere anche il momento della realizzazione dello stesso.

Francamente ritengo abbastanza bizzarro pensare che un accordo di programma possa essere stipulato solo per la “definizione” di un programma, nel senso che gli impegni contrattualmente assunti possano riferirsi soltanto agli adempimenti relativi alla definizione dei contenuti di un programma che, poi, sarà attuato del tutto autonomamente dai soggetti interessati.

Probabilmente la vera intenzione del legislatore era quella di affermare che con l'accordo di programma l'integrazione delle volontà dei soggetti stipulanti può (e deve) avvenire sin dal momento della programmazione/progettazione e riguarda sia tale momento, sia la successiva realizzazione di quanto previsto.

Comunque, a prescindere dalla scarsa chiarezza delle espressioni usate, il senso della norma è chiarissimo: con l'accordo di programma (al quale può partecipare qualsiasi amministrazione pubblica, a differenza della convenzione, alla quale possono partecipare solo comuni e province), due o più amministrazioni pubbliche stipulano fra loro un contratto che le impegna reciprocamente a porre in essere una serie di attività nell'ambito delle rispettive competenze.

A proposito dell'accordo di programma, l'articolo 27 della legge 142/90 prevede che il Presidente della regione o il Presidente della Provincia o il Sindaco, in relazione alle specifiche competenze primarie convochino una conferenza di servizi per la verifica preventiva della fattibilità dell'accordo di programma.

Anche se la legge usa il termine conferenza di servizi è necessario tenere distinto questo concetto da quello di conferenza di servizi usato nella L. 241/90.

Infatti, la conferenza di servizi alla quale fa riferimento l'articolo 27 della legge 142/90 non necessariamente deve essere convocata come formalità e con gli effetti previsti dalla conferenza di servizi definita nella legge 241/90.

La conferenza di servizi della quale stiamo parlando può essere costituita semplicemente da una riunione degli enti interessati, ovvero se ciò sia ritenuto opportuno da chi la convoca, sotto forma di vera e propria conferenza di servizi.

Questa conferenza, che potremmo definire preliminare, rappresenta un elemento molto interessante non solo in quanto tale, in quanto cioè permette di iniziare il lavoro in modo realistico e razionale, ma anche perché può permettere la stipula di protocolli preliminari di intesa.

L'esistenza di tali protocolli preliminari ci aiuta anche a meglio comprendere quale debba essere il contenuto dei veri e propri accordi di programma.

La legge infatti stabilisce che gli accordi di programma debbano descrivere tutte le azioni, i tempi, le modalità, i finanziamenti e ogni altro connesso adempimento relativi al programma complesso che le varie amministrazioni che aderiscono si impegnano a realizzare.

In altre parole, gli accordi di programma per potere essere correttamente definiti tali non possono limitarsi a descrivere genericamente obiettivi condivisi, principi, generici impegni di collaborazione ecc., ma devono puntualizzare in veri e propri contratti, nel dettaglio, gli impegni che contrattualmente ciascuno degli aderenti ritiene di assumere.

Si tratta, in altre parole, di tradurre in strumenti contrattuali i contenuti del progetto complesso che dovrebbe opportunamente essere concepito preventivamente attraverso tecniche di *project management*, e solo in un secondo momento trasformato in contratto.

Naturalmente, l'accordo di programma può dirsi concluso solo attraverso il consenso unanime di tutte le amministrazioni partecipanti.

Dopo l'approvazione, l'accordo di programma va pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione e, se adottato con decreto del Presidente della Giunta regionale, produce l'effetto di variante dello strumento urbanistico.

La legge 142/90 molto opportunamente prevede anche un organo di vigilanza che ha il compito di controllare l'attuazione dell'accordo di programma e di verificare se, nei tempi previsti dallo stesso, ciascuno degli aderenti pone effettivamente in essere le azioni nelle quali si è impegnato.

Questo collegio di vigilanza è composto dai rappresentanti di tutte le amministrazioni ed è presieduto dal Presidente della Regione, dal Presidente della Provincia o dal Sindaco in relazione alla competenza primaria.

Se all'accordo di programma partecipano anche amministrazioni statali o enti pubblici nazionali, il collegio di vigilanza è presieduto dal Prefetto.

La previsione di un collegio di vigilanza nell'ambito dell'accordo di programma è un elemento di novità molto interessante introdotto dalla L. 142/90.

È chiaro però, che perché tale istituto produca tutti i positivi effetti che gli sono propri, l'accordo di programma non può limitarsi a prevederne soltanto l'esistenza e a indicarne i componenti, ma deve entrare nel dettaglio della regolamentazione del funzionamento e dei poteri del collegio.

Solo a tale condizione, evidentemente, il collegio di vigilanza potrà porre in essere gli interventi surrogatori previsti dalla legge ed, eventualmente, fungere anche da collegio arbitrale, come previsto dalla norma.

La modestia dello spazio a disposizione per queste riflessioni non ci consente di approfondire questo tema; basti però osservare che la previsione di procedure di arbitrato nell'ambito degli accordi di programma costituisce un'interessante novità, tenuto conto del fatto che la consolidata giurisprudenza non ammetteva procedure di arbitrato relativamente alle attività pubblicistica delle pubbliche amministrazioni.

8. Conferenza di servizi

L'istituto costituito dalla conferenza di servizi non è previsto dalla legge 142/90 di riforma delle autonomie locali bensì dalla legge 241/90 relativa al procedimento amministrativo.

È necessario chiarire subito che la conferenza di servizi non è un accordo ma una procedura per arrivare ad un accordo.

Utilizzando un'immagine un po' scherzosa potremmo paragonare la conferenza di servizi ad un cane bassotto: tutti sanno che i cani bassotti costituiscono una razza selezionata dagli allevatori per possedere due particolari qualità: la caratteristica forma bassa e allungata e una particolare aggressività nel carattere.

La prima caratteristica permette ai cani bassotti di infilarsi agevolmente nella tana della volpe; la seconda permette loro, una volta infilati nella tana, di essere abbastanza aggressivi nei confronti della volpe, in modo da stanarla.

La conferenza di servizi assomiglia molto a un cane bassotto, anche se l'oggetto non è costituito da una volpe ma dalle pubbliche amministrazioni.

La conferenza di servizi, insomma, produce nei confronti delle pubbliche amministrazioni riottose lo stesso effetto che un cane bassotto produce nei confronti delle volpi che si sono rintanate, però, a differenza della caccia alla volpe, non può se non in un caso eccezionale concludersi con una metaforica cattura dell'amministrazione dissenziente.

Di regola, ciascuna amministrazione può ben dissentire dalle proposte fatte da chi ha convocato la conferenza di servizi, ma lo deve fare comunicando il proprio motivato dissenso entro venti giorni dal momento della decisione.

In pratica, possiamo dire che un'amministrazione che venga convocata ad una conferenza di servizi ha l'onere di parteciparvi con un rappresentante che sia in grado di esprimere efficacemente la volontà dell'amministrazione.

Quest'ultima riflessione introduce un ulteriore elemento di riflessione: i rapporti fra i poteri di rappresentanza di chi partecipa alla conferenza e la normale attribuzione di poteri ai vari organi dell'ente.

In altre parole, è pur vero che il rappresentante in seno alla conferenza deve essere in grado di esprimere validamente la volontà dell'ente, ma è altrettanto vero che, come il giudice amministrativo ha chiarito, tale circostanza non può portare a sovvertire la normale distribuzione dei poteri fra gli organi.

Quindi, fatta eccezione per il caso in cui chi partecipa alla conferenza sia un organo monocratico e tale organo esprima in seno alla conferenza i propri normali poteri, sarà necessario che la partecipazione alla conferenza di servizi venga preventivamente prevista dall'organo competente in relazione alla materia da trattare e che tale organo conferisca alla rappresentante dell'ente i necessari poteri.

Nel caso in cui un'amministrazione regolarmente convocata non partecipi alla conferenza, ovvero vi partecipi, ma con un rappresentante privo di poteri, ovvero, ancora, avendo partecipato e trovandosi dissenziente rispetto alle decisioni prese, non comunichi il proprio motivato dissenso entro venti giorni, essa si troverà vincolata alle decisioni assunte da altri.

Recentemente, con una importante modifica apportata all'articolo 14 della L. 241/90, si è introdotta la possibilità per l'amministrazione procedente di decidere "comunque", e in tale caso l'amministrazione o le amministrazioni dissenzienti dovranno entro trenta giorni far deliberare ai propri organi consiliari la sospensione della decisione. Nel caso in cui ciò non avvenga o non avvenga nei termini previsti dalla legge, la decisione così come è stata presa diventa esecutiva anche nei confronti dell'amministrazione che non è d'accordo.

Infine, va ricordato che in casi evidentemente da considerare del tutto eccezionali, il Consiglio dei Ministri può imporre le proprie decisioni, superando così il dissenso espresso da altri.

9. L'articolo 15 della legge 241/90

L'articolo 15 della legge 241 del 1990 contiene una norma la cui importanza viene purtroppo spesso sottovalutata.

Tale norma prevede che anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14 (cioè dalla conferenza di servizi) le amministrazioni pubbliche possano sempre concludere fra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

La legge prosegue, poi, precisando che si applicano i principi dell'articolo 11, cioè quelli relativi agli accordi endoprocedimentali o sostitutivi.

Tali accordi devono essere conclusi con atto scritto e ad essi si applicano i principi del Codice civile. Le questioni relative a tali accordi, a prescindere dalla circostanza che si discuta di interessi legittimi o di diritti soggettivi, sono sottoposte alla giurisdizione esclusiva dei Tribunali amministrativi regionali.

L'importanza dell'articolo 15 della legge 241/90 nel nostro ordinamento giuridico è data dal fatto che con tale norma viene introdotta la possibilità per tutte le pubbliche amministrazioni di negoziare fra loro l'esercizio delle proprie funzioni e di stipulare rispetto ad esse veri e propri contratti, che non possono non essere definiti come "di diritto pubblico".

In altre parole, lo strumento costituito dagli accordi di cui all'articolo 15 è estremamente versatile e permette alle pubbliche amministrazioni di accordarsi fra loro nell'esercizio delle rispettive funzioni al di fuori di rigidi schemi precostituiti, compresi quelli di cui agli articoli 24 (convenzioni) e 27 (accordi di programma) della L. 142/90.

Purtroppo, le possibilità offerte dall'articolo 15 non vengono adeguatamente sfruttate dalle nostre pubbliche amministrazioni; ciò avviene, a mio avviso, proprio a causa della grande elasticità di utilizzo della norma, che probabilmente incute una certa "paura" a funzionari e amministratori, da sempre abituati a muoversi entro stretti vincoli formali e procedurali.

15
quindici

Parlare di legge 285/97 senza parlare di partecipazione è evidentemente impossibile.

È a tutti ben noto che il modello proposto dal legislatore con la L. 285 è profondamente ispirato a principi di partecipazione e di condivisione a tutti i livelli.

Pertanto, il valore della partecipazione è stato negli ultimi anni fortemente valorizzato nel nostro ordinamento giuridico.

Basti ricordare che un intero settore della L. 142/90 è dedicato proprio all'istituto della partecipazione; in particolare, l'articolo 6 della L. 142 del 1990 afferma che i comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere. I rapporti di tali forme associative e con il Comune sono disciplinati dallo statuto.

L'articolo 6 della L. 142/90 prosegue poi affermando che nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame.

Lo stesso articolo aggiunge, poi, che possono essere previsti referendum consuntivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

Tali contenuti, sono stati recentemente valorizzati e ampliati dalla legge n. 265 del 3 agosto 1999.

Ma non è solo la legge 142 ad interessarci con riferimento agli istituti della partecipazione ed ai loro riflessi nell'attuazione della legge 285.

La L. 241/90 contiene, all'articolo 12, una disposizione molto interessante che può essere valorizzata proprio a proposito della partecipazione a progetti che interessino la pubblica amministrazione, come nel caso della legge 285.

L'articolo 12 della L. 241/90, infatti, stabilisce che la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla determinazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Anche tenendo conto del particolare periodo in cui è stata approvata, questa norma appare prioritariamente finalizzata a garantire trasparenza e correttezza nell'erogazione di contributi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Ma, a ben vedere, essa può essere validamente utilizzata anche per finalità completamente diverse, per consentire alle pubbliche amministrazioni di creare un collegamento fra i propri piani e programmi e le iniziative dei privati.

Possiamo infatti ipotizzare che i regolamenti cui all'articolo 12 prevedano modalità e procedure attraverso le quali le pubbliche amministrazioni rendano noti alla cittadinanza i propri piani e i propri programmi in particolari momenti dell'anno, soprattutto quando venga approvato il bilancio preventivo.

Ciò darebbe la possibilità ai privati che fossero interessati a collaborare con le pubbliche amministrazioni nell'attuazione di tali piani e programmi di formulare delle proposte concrete (concepite sotto forma di progetti attuativi), a fronte delle quali le amministrazioni dovrebbero offrire utilità di vario tipo quali incentivi posti a sostegno delle proposte collaborative dei privati.

Naturalmente i regolamenti in questione dovrebbero disciplinare puntualmente sotto il profilo procedurale tali situazioni garantendo, in particolare, il rispetto di alcuni principi fondamentali quali quello di legalità, di *par condicio*, di economicità e di buona amministrazione.

In tal modo attraverso il regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/90 si potrebbe arrivare non solo a garantire il rispetto dei principi di trasparenza ai quali prioritariamente la 241 è dedicata, ma anche a dettare una specifica disciplina per le collaborazioni pubblico/privato che sono così importanti - tra l'altro - per l'attuazione della 285.

11. I servizi pubblici locali: i servizi sociali

L'attuazione della legge 285 porta con sé anche le problematiche relative alla gestione dei servizi pubblici locali.

Infatti è di tutta evidenza che i problemi che si pongono nel momento in cui gli enti locali debbono decidere attraverso quali modalità attuare gli interventi della L. 285/97 non sono diversi da quelli che si pongono in generale a proposito della gestione dei servizi pubblici locali in genere e dei servizi sociali in particolare.

Il contenuto testuale dell'articolo 22 della L. 142/90 non ci è di grande aiuto: le indicazioni che nella legge sono abbinate alle diverse forme di gestione dei servizi (in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione e a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata), nonostante il riferimento ai servizi sociali collegato alla gestione attraverso istituzione, ci aiuta ben poco.

Ciò che conta quando una pubblica amministrazione si trova nella necessità di stabilire le modalità di gestione di un servizio, e in particolare di un servizio sociale, è la chiarezza con la quale vengono scomposte ed analizzate le otto componenti che in linea di massima sono sempre presenti in tutti i servizi.

Tali componenti sono:

- la rilevazione dei bisogni;
- la rilevazione delle risorse;
- la programmazione;
- la progettazione;
- la gestione;
- il finanziamento;
- il controllo;
- la valutazione.

Perché un servizio possa correttamente essere definito come "servizio pubblico" è necessario che le prime tre componenti e le ultime due vengano conservate nella diretta disponibilità della pubblica amministrazione.

15
quindici

Invece, le componenti costituite dalla progettazione, dalla gestione e dal finanziamento possono essere delegate anche a soggetti privati nel caso in cui ciò venga ritenuto opportuno e conveniente.

12. Le possibili "privatizzazioni"

Alla luce di queste considerazioni, il significato stesso del termine "privatizzazione" può dar luogo ad interpretazioni molto diverse l'una dall'altra.

Se si esclude il caso in cui alla privatizzazione corrisponda il ritiro totale della pubblica amministrazione da qualsiasi responsabilità relativamente ai bisogni della cittadinanza, la privatizzazione può concretizzarsi in una gamma vastissima di rapporti nei quali comunque l'amministrazione pubblica può svolgere ruoli più o meno diretti e più o meno coinvolgenti, ma comunque significativi sotto il profilo dell'assunzione di responsabilità.

Anche se la gamma di modelli è praticamente infinita, possiamo individuare alcuni modelli tipici sui quali soffermare la nostra attenzione.

13. L'esternalizzazione

Negli ultimi anni l'esternalizzazione della gestione dei servizi sociali a mezzo di contratti di appalto è diventata la modalità gestionale più praticata.

La scelta di questa modalità gestionale porta con sé principalmente due ordini di problematiche.

Poiché i rapporti fra pubblica amministrazione e soggetto gestore verranno disciplinati essenzialmente attraverso un contratto di appalto è proprio ai *contenuti contrattuali* che l'attenzione della pubblica amministrazione deve innanzitutto rivolgersi.

Stendere un buon contratto relativo alla gestione di un servizio sociale non è cosa facile.

Purtroppo, nell'esperienza comune si riscontra molto spesso che questi contratti pongono più attenzione agli aspetti formali che a quelli sostanziali, che vengono trascurati.

In altri casi si commette l'errore opposto, e si definiscono come contratti quelli che sono invece dei documenti tecnici di progettazione.

Se si trattasse di realizzare un'opera pubblica, a nessuno verrebbe in mente di confondere il progetto di un ponte con il contratto relativo alla sua realizzazione.

Nei servizi sociali, invece, succede proprio questo.

Anche nella migliore delle ipotesi, quando, cioè, l'elemento tecnico è preso in buona considerazione, i contratti si limitano talvolta a rinviare ai contenuti progettuali.

Ma, com'è ovvio, i progetti, quali documenti tecnici, non sono formulati in modo tale da rendere chiari ed espliciti i doveri e diritti delle parti, e ciò accade proprio perché questa non è la funzione di un contratto.

Un buon contratto relativo alla esternalizzazione della gestione di un servi-

zio sociale, quindi, non può che prendere atto di un buon progetto tecnico e tradurlo in una serie organica di norme aventi la finalità di disciplinare il rapporto contrattuale, al fine della migliore realizzazione del progetto.

Perché ciò sia concretamente possibile è necessaria una buona collaborazione ed integrazione professionale fra i funzionari tecnici (assistenti sociali od altro) ed i funzionari amministrativi (dirigenti, quadri ecc.) che devono fra di loro collaborare, necessariamente parlando un linguaggio comune, sulla base di obiettivi condivisi.

Ciò, naturalmente, vale anche quando la definizione dei contenuti progettuali avvenga in collaborazione con soggetti esterni, del terzo settore, che collaborino nelle iniziative di riferimento.

Il secondo ordine di problematiche è costituito dalle *modalità procedurali* che le pubbliche amministrazioni devono seguire e rispettare per individuare il soggetto contraente.

Questo è uno dei temi “più gettonati” degli ultimi anni, e ciò non deve meravigliare se si tiene conto dell'importanza anche economica che i contratti di appalto per la gestione dei servizi sociali hanno assunto da qualche tempo.

Purtroppo, spesso, la scarsa competenza giuridico-amministrativa dei commentatori oltre che gli interessi economici coinvolti, ha fatto sì che i problemi non venissero affrontati e risolti con la chiarezza e la correttezza che sarebbero state dovute.

Per quanto ci riguarda, dobbiamo innanzitutto ricordare che le norme base poste a disciplina dell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni sono contenute in due antichi regi decreti, risalenti il primo al novembre del 1923 ed il secondo al maggio del 1924.

Il primo si intitola “nuove disposizioni sulla amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato”, il secondo è il relativo regolamento di esecuzione.

La circostanza costituita dal fatto che il decreto, nella propria formulazione letterale si riferisce allo Stato, non deve trarre in inganno: leggi successive, infatti, hanno esteso l'applicabilità dei due regi decreti praticamente a tutto il settore pubblico, compresi, naturalmente, anche gli enti locali.

Recentemente la materia degli appalti di servizi da parte degli enti pubblici è stata oggetto di una nuova, organica disciplina ad opera della comunità europea.

Nel 1993 gli organi comunitari hanno approvato una direttiva che è stata recepita nel nostro Paese dal decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 157.

L'impianto fondamentale di questo decreto legislativo non contraddice ed anzi conferma i principi giuridici posti a base degli due vecchi regi decreti del 1923 e del 1924.

Il contenuto del DLgs 157 è però di gran lunga più approfondito, specifico e particolare di quello dei due regi decreti più volte ricordati.

Tale maggiore articolazione è evidentemente dovuta all'aumentata importanza degli appalti di servizi nell'azione amministrativa ed alla correlata esigenza di più sofisticati strumenti e procedure di accordo contrattuale.

È pur vero che alla maggiore articolazione corrisponde inevitabilmente l'aumento della complicazione, ma è anche altrettanto vero che essa mette a disposizione strumenti più sofisticati e potenzialmente produttivi, se correttamente impiegati, di migliori risultati nella scelta del contraente.

Personalmente, ritengo che anche nei servizi sociali questi nuovi sofisticati strumenti procedurali potrebbero produrre effetti positivi.

Purtroppo, una serie di sfortunate circostanze ha contribuito a produrre risultati non del tutto positivi nelle prime esperienze di utilizzo delle nuove procedure.

Fra queste sfortunate circostanze, quelle che hanno maggiormente influito sono state certamente l'inesperienza di operatori ed amministratori, i timori del "dopo tangentopoli", le strumentalizzazioni che spesso sono state fatte ad opera dei molteplici, opposti interessi coinvolti.

In particolare, la questione del cosiddetto "prezzo più basso" ha finito col diventare un vero e proprio "tormentone" nazionale.

Tutti (o quasi tutti) sanno benissimo che le modalità di scelta del contraente previste dalla normativa comunitaria non sono costituite soltanto dal criterio "del prezzo più basso", ma anche dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dall'appalto concorso.

Nonostante ciò, di fronte a scelte sbagliate di molti funzionari amministrativi che impropriamente hanno scelto il criterio del prezzo più basso per l'espletamento di gare d'appalto relative a servizi sociali, il mondo della cooperazione ha spesso reagito addebitando i risultati negativi di tali procedure non tanto alle scelte sbagliate concretamente fatte dalle amministrazioni, ma a presunte incompatibilità dello strumento in sé considerato con l'affidamento di servizi sociali.

È forse inutile precisare che questo atteggiamento si è molte volte tradotto nella insistente richiesta dell'abbandono delle procedure di gara previste dalla legge a favore del ricorso a trattative dirette e riservate alle sole cooperative sociali.

Questo atteggiamento non ha certo contribuito a un positivo chiarimento circa l'estensione e le modalità dell'applicazione della normativa comunitaria all'appalto di servizi sociali.

È pur vero, infatti, che non sempre i rapporti di collaborazione fra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali si traducono in veri e propri contratti di appalto, ma è anche altrettanto vero che ove ciò oggettivamente accada, il ricorso alle procedure previste dalla normativa comunitaria può essere doveroso e, comunque, non necessariamente si traduce in difficoltà procedurali e in cattivi risultati concreti.

A rendere ancor più intricata la situazione si è aggiunta l'esistenza, ben nota, nella L. 381/91 sulla cooperazione sociale di una norma che, almeno in origine, consentiva alle pubbliche amministrazioni di derogare in toto alle procedure di legge nel caso in cui si trattasse di affidare a cooperative sociali di tipo "b" servizi diversi da quelli sociali o educativi.

Tale norma, sottoposta a giudizio degli organi comunitari, è stata da questi ritenuta contrastante con la normativa comunitaria; per tale ragione lo stato italiano è stato costretto a modificare il contenuto della L. 381/91, limitando la possibilità di deroga alla normativa in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni ai soli contratti di appalto inferiori alla soglia comunitaria che, com'è noto, è fissata in 200.000 Ecu.

Il risultato è dato, quindi, dal fatto che al momento attuale pubbliche amministrazioni possono legittimamente derogare alle norme relative alle procedure per la stipula di contratti fornitura di beni o servizi (diversi da quelli sociali ed educativi) solo nel caso in cui l'importo contrattuale sia inferiore ai 200.000 Ecu.

Va, infine, precisato, che sia la direttiva comunitaria sia il decreto legislativo nazionale di recepimento comprendono due allegati costituiti da due elenchi, il primo dei quali enumera le categorie di servizi rispetto alle quali la normativa comunitaria si applica integralmente, mentre il secondo descrive tutte quelle categorie di servizi rispetto alle quali la normativa in questione non si applica che in modo del tutto marginale e non significativo.

Gli appalti di servizi sociali e di servizi sanitari sono contenuti proprio in questo secondo elenco e, quindi, ad essi la normativa comunitaria praticamente non si applica e, di conseguenza, trova applicazione quella nazionale.

Come se ciò non bastasse, si è recentemente inserito un nuovo elemento di incertezza, costituito dall'entrata in vigore anche nel nostro Paese nell'ottobre del 1999 della direttiva comunitaria 97/52 che ha modificato la precedente normativa, recepita a propria volta nei DLgs 157/95.

L'aspetto tragicamente curioso di questa recente normativa comunitaria è costituito dalla circostanza che non è ben chiaro se con essa il legislatore comunitario abbia o non abbia inteso abolire la distinzione fra i due allegati.

In altre parole, non è chiaro se ai servizi sociali e ai servizi sanitari si debba o non si debba oggi applicare integralmente la normativa comunitaria contenuta nei DLgs 157 del 1995 così come modificato ad opera della direttiva n. 97/52.

In un primo momento autorevoli commentatori avevano decisamente affermato che la distinzione fra i due allegati era stata abolita.

Ad una più attenta lettura del testo della direttiva comunitaria, le cose non appaiono così chiare: se, da un lato, l'articolo 1 della direttiva dice chiaramente che essa si applica anche ai servizi di cui all'allegato "b", più avanti nel testo della direttiva si conserva l'articolo della precedente, che prevedeva tale distinzione.

Ad ogni buon conto, le incertezze interpretative saranno presto risolte dal decreto legislativo che il governo italiano dovrà emanare entro il mese di febbraio dell'anno 2000 per recepire la direttiva, e solo in quel momento si saprà se sarà ancora consentito applicare la normativa nazionale relativa all'affidamento in appalto di servizi sociali e di servizi sanitari da parte delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, va tenuto ben presente che la deroga al rispetto delle norme relative ai contratti della pubblica amministrazione contenuta nell'articolo 5 della L. 381/91 sulla cooperazione sociale riguarda evidentemente i soli appalti per la fornitura di beni e servizi a cooperative di tipo "b" e non gli appalti per l'affidamento della gestione di servizi sociali o sanitari a cooperative di tipo "a": per queste, evidentemente, pur non trovando (forse) applicazione (almeno per il momento) la normativa comunitaria, non può non trovare applicazione quella italiana, che è costituita dai già ricordati regi decreti del 1923 e del 1924.

14. La concessione

La modalità di gestione di servizi pubblici locali attraverso concessione rappresenta uno strumento molto interessante per l'affidamento esterno della gestione di servizi sociali e, dunque, per l'attuazione della legge 285/97.

La concessione è un istituto giuridico utilizzato da molto tempo e non va confusa con l'appalto di servizi, rispetto al quale presenta numerose ed importanti differenze.

Innanzitutto, la concessione, a differenza dell'appalto, è un contratto "attivo", nel senso che a tale contratto non consegue un'uscita di somme dalla pubblica amministrazione, bensì un'entrata.

Attraverso la concessione la pubblica amministrazione, in pratica, individua nel soggetto privato concessionario una sorta di proprio alter ego, un soggetto, quindi, che si sostituisce alla pubblica amministrazione concedente esercitando i relativi poteri.

Da tale particolarità consegue il risultato che, mentre nel caso di affidamento in appalto della gestione di un servizio sociale il gestore privato intrattiene direttamente il proprio rapporto con la pubblica amministrazione (anche se è lui ad erogare materialmente il servizio agli utenti), nel caso di concessione il privato concessionario intrattiene un rapporto direttamente con gli utenti, ai quali eroga il servizio; in altre parole, mentre nel caso dell'appalto il "cliente" dell'appaltatore è la stazione appaltante, cioè la pubblica amministrazione, nel caso della concessione del servizio il cliente del concessionario è l'utente, e ciò non può non portare con sé una serie di conseguenze numerose ed estremamente importanti.

La struttura del rapporto di concessione, non deve trarre in inganno: non è per nulla vero, come molti invece pensano, che la concessione si risolva in una sorta di "delega totale" da parte della pubblica amministrazione nei confronti del privato; al contrario, nel caso della concessione la pubblica amministrazione più che nell'appalto conserva a pieno titolo una posizione di supremazia nei confronti del concessionario (conseguente alla natura pubblicistica del rapporto) che le consente di svolgere un ruolo di co-programmazione nel corso del rapporto e di intervenire, se necessario, in modo unilaterale addirittura disponendo l'anticipata cessazione della concessione ove ciò risponda a ragioni di pubblico interesse.

Scegliere un concessionario per la gestione di un pubblico servizio è cosa ben diversa dall'aggiudicare un appalto di servizi. È quindi evidente che alla procedura relativa all'individuazione del concessionario (almeno nel caso di concessione di servizi) non si applicano direttamente le norme relative agli appalti.

È forse superfluo precisare che ciò non può significare che la pubblica amministrazione non sia tenuta, comunque, a rispettare i principi generali che reggono all'azione amministrativa e, in particolare, quelli di *par condicio*, legalità, trasparenza e buona amministrazione.

Anzi, una linea evolutiva di tendenza ormai chiara e consolidata farà sì che nel volgere di un tempo relativamente breve le procedure relative alla concessione di servizi saranno in tutto e per tutto assimilate a quelle concernenti gli appalti.

Una recentissima novità relativa agli appalti di servizi pubblici è costituita da una norma contenuta nella legge Merloni ter che rinvia, in parte, alla normativa concernente le concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche la disciplina delle concessioni di servizi.

Questa novità, certamente positiva, introduce nuove certezze nella disciplina delle concessioni: certezze che non mancheranno di produrre benefici effetti nei processi di esternalizzazione di servizi sociali, che dovrebbero trovare nei prossimi anni nuovi impulsi e nuovi sviluppi.

15. L'accreditamento

L'istituto dell'accreditamento, di recente introduzione nel nostro ordinamento giuridico ad opera del decreto legislativo n. 502/92, va trattato in diretto rapporto con quello della concessione: anche se la dottrina e la giurisprudenza non hanno ancora fornito analisi approfondite di questo nuovo istituto, le analogie che esso presenta rispetto al precedente istituto della "convenzione" consentono di affermare con ragionevole certezza che esso, sostanzialmente, ne condivide la natura.

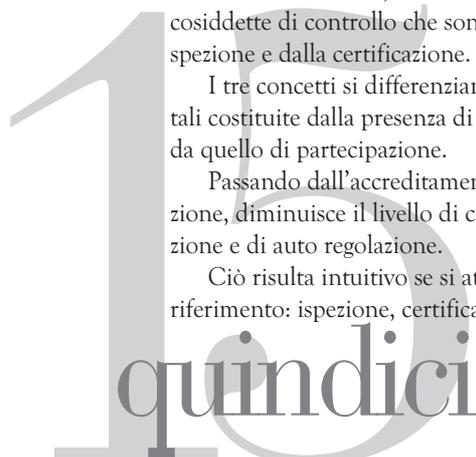
Il concetto di accreditamento nasce storicamente negli Stati Uniti all'inizio di questo secolo quale strumento dell'ordine professionale dei medici volto a garantire risposta alle esigenze di professionalità di tale categoria.

L'accreditamento, modernamente inteso, trova collocamento fra le attività cosiddette di controllo che sono costituite, oltre che dall'accreditamento, dall'ispezione e dalla certificazione.

I tre concetti si differenziano fra loro in rapporto a tre variabili fondamentali costituite dalla presenza di controlli esterni, dal livello di auto-regolazione e da quello di partecipazione.

Passando dall'accreditamento alla certificazione e, successivamente, all'ispezione, diminuisce il livello di controllo interno ed aumenta quello di partecipazione e di auto regolazione.

Ciò risulta intuitivo se si attribuisce il corretto significato ai tre concetti di riferimento: ispezione, certificazione e accreditamento.



Per ispezione si intende la verifica, di norma saltuaria, della presenza di situazioni o comportamenti operativi difformi da leggi o da regolamenti: una tale attività può, evidentemente, essere efficacemente svolta solo da un'agenzia esterna rispetto alla struttura che la riceve; le finalità dell'ispezione sono, ovviamente, di tipo "fiscale", ed essa viene effettuata normalmente in modo saltuario, spesso sulla base di segnalazioni, denunce, notizie di irregolarità.

La certificazione, invece, consiste nella rilevazione e nella garanzia della presenza nella struttura di requisiti minimi (spesso denominati standard), previsti da leggi, regolamenti o norme tecniche e professionali. Essa viene normalmente effettuata *una tantum* ad opera di un'agenzia esterna e riguarda prevalentemente aspetti strutturali e solo in parte di processo; in ogni caso, non riguarda la valutazione di risultati.

L'accreditamento, invece, consiste in una attività di valutazione periodica finalizzata a rilevare non solo l'adesione a criteri previsti dalle leggi o da regolamenti, ma anche e soprattutto a promuovere la qualità. Attraverso l'accreditamento si sviluppa la ricerca di standard qualitativi, anche di efficacia.

È pur vero che l'accreditamento comporta l'intervento di agenzie esterne ed autonome, ma è altrettanto vero che l'intervento di queste non può efficacemente svolgersi se non attraverso la collaborazione con gruppi di lavoro dell'organizzazione accreditanda, e tale collaborazione ingenera inevitabilmente una ricaduta formativa ed innesca un circuito di miglioramento della qualità.

16. Buono servizio

L'espressione "buono servizio" è stata coniata per introdurre nei servizi sociali modalità di erogazione simili a quelle previste per quelli sanitari.

Anche se le sperimentazioni del buono servizio sono ancora assai rare ed anche se su di esso non sono ancora state fatte riflessioni approfondite, appare comunque di tutta evidenza che un corretto uso di tale strumento presuppone l'esistenza di alcune condizioni quali: la standardizzazione del servizio; la validità concreta, rispetto ad esso, della valutazione dell'utente; l'omogenea distribuzione del servizio sul territorio; una certa diversificazione nell'offerta; la presenza di servizi di buona qualità e, infine, la concreta capacità della pubblica amministrazione titolare della funzione di svolgere efficacemente il proprio ruolo di programmazione e, soprattutto, di controllo e di valutazione della qualità.

Gli aspetti positivi della gestione attraverso buono servizio sono evidentemente costituiti dalla libertà di scelta dell'utente, dal superamento della gara d'appalto, dalla promozione dell'evoluzione della cooperativa sociale in vera e propria impresa sociale e dall'apertura di un nuovo spazio di interessante sperimentazione nei servizi.

I pericoli, peraltro, sono altrettanto evidenti e sono dati principalmente da possibili strumentalizzazioni degli utenti, dal pericolo di un decadimento del ruolo dell'amministrazione pubblica conseguente anche alla perdita da parte di questa della conoscenza dei servizi e della relativa gestione.

In ogni caso, il buono servizio è previsto nel testo del disegno di legge quadro relativo ai servizi alla persona e di esso le pubbliche amministrazioni possono sin d'ora tener conto anche a proposito dell'attuazione della legge 285.

17. Altri profili di collaborazione innovativa pubblico-privato

In un quadro innovativo di rapporti fra pubblica amministrazione e società civile le collaborazioni pubblico-privato non possono essere ridotte nello spazio importante ma, tutto sommato, angusto della gestione.

Come la legge 285 ci ricorda in modo esplicito, anche i soggetti privati possono a pieno titolo partecipare con le pubbliche amministrazioni alla definizione dei piani per l'attuazione della legge.

Sempre di più le pubbliche amministrazioni si aprono ai soggetti privati, sia nell'ambito di specifiche previsioni di legge, sia, in modo più generico, nella attuazione dei principi introdotti nel nostro ordinamento giuridico dalle recenti riforme, nell'ambito della definizione e dell'attuazione di programmi di intervento pubblici.

Recentemente, la legge finanziaria per il 1997 (legge 23 dicembre 1996 n. 662) ha disciplinato ben cinque modalità attraverso le quali soggetti pubblici e soggetti privati possono contrattualmente e reciprocamente impegnarsi per la attuazione di programmi nell'ambito di un nuovo modello di rapporto, che viene ormai definito come di "programmazione concertata".

Fra queste cinque modalità la più nota e sperimentata è certamente quella costituita dai "patti territoriali".

È forse superfluo precisare che gli strumenti di programmazione concertata possono risultare di grande utilità proprio nella definizione e nell'attuazione dei piani previsti dalla L. 285/97.

Le norme appena richiamate costituiscono un'interessante applicazione dei nuovi principi di consensualità introdotti dalla legge 241/90 nell'azione amministrativa: il "contratto di diritto pubblico" che, prima della L. 241/90 costituiva un'eccezione nel normale agire autoritativo della pubblica amministrazione, considerato legittimo solo nei casi in cui fosse stato esplicitamente previsto dalla legge, è stato ormai introdotto nel nostro ordinamento giuridico quale modalità ordinaria di concertazione nell'esercizio dell'azione amministrativa. In altre parole, la pubblica amministrazione anche nell'esercizio delle proprie prerogative pubblicistiche è tenuta, per quanto possibile, nei limiti degli spazi di discrezionalità e comunque nel perseguimento del pubblico interesse, a ricercare il consenso dei privati e l'accordo con essi.

Anche sotto questo specifico profilo possiamo ben concludere che la L. 285/97 costituisce un vero e proprio concentrato delle più recenti novità introdotte nel nostro ordinamento e, rispetto ad esse, rappresenta un banco di prova unico e di estremo interesse.

1. Premessa

In tutte le edizioni effettuate i partecipanti hanno sottolineato che questo seminario si sarebbe dovuto svolgere prima della firma degli Accordi di programma. Le esigenze operative e, indirettamente, anche i bisogni formativi prevalenti presenti al momento dell'effettuazione dei seminari, infatti, sarebbero da ricondurre ai temi della gestione con le Onlus e della gestione dei capitoli di bilancio comunale, delle convenzioni, al monitoraggio, alla valutazione e alla rendicontazione finanziaria dei progetti. In sostanza i partecipanti hanno richiesto approfondimenti mirati in rapporto alle esigenze di chi segue un progetto in fase avanzata di sviluppo e di chi si trova nella fase dell'impegno amministrativo.

Nonostante questo limite i tre seminari dedicati al tema degli aspetti amministrativi connessi all'applicazione della L. 285/97 sono stati un'utile occasione di incontro e confronto tra figure dirigenziali e amministrative, che solitamente vengono tenute a margine delle situazioni formative, insieme a figure politiche, tecniche e operative.

Lo sviluppo dei seminari ha lasciato uno spazio ridotto all'approfondimento in gruppi di discussione, a favore di uno spazio più ampio di ascolto e interlocuzione con i docenti.

Nell'ambito dei gruppi ai partecipanti è stato proposto, in primo luogo, di condividere una valutazione di carattere generale sulla legge 285, e in particolare il tentativo operato è stato di rispondere alla domanda relativa a cosa ha rappresentato e rappresenta la 285 dal punto di vista di chi ne presidia i meccanismi di funzionamento amministrativo ma non gestisce direttamente il rapporto con i destinatari, siano essi famiglie e/o bambini.

In secondo luogo è stato chiesto di mettere in comune gli elementi di criticità e debolezza incontrati nell'applicazione della legge.

Infine i gruppi sono stati un'occasione per porre quesiti e esigenze di chiarimento in ordine ai diversi aspetti amministrativi trattati nei seminari.

2. La legge 285: un'opportunità di innovazione

Secondo tutti i partecipanti la legge 285 ha rappresentato - e rappresenta - per le pubbliche amministrazioni un'opportunità di innovazione e di sperimentazione, in quanto è stato uno strumento importante per:

- costringere le istituzioni a impegnarsi e investire sui minori in una prospettiva di lungo periodo, organizzato e accompagnato con l'incentivazione al consolidamento dei servizi esistenti e alla creazione di nuovi servizi e interventi, uscendo dall'occasionalità;

*Sintesi delle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione del terzo seminario.

- costringere le istituzioni, laddove la concertazione istituzionale non era ancora una prassi, a mettersi intorno a un tavolo per lavorare insieme nella prospettiva del coordinamento di rete e di coinvolgimento della comunità locale;
- uscire dai vincoli posti da altre normative e da logiche progettuali puramente strumentali (progettare per accedere a finanziamenti) che hanno caratterizzato, in questi anni, l'applicazione di altre leggi come la legge sulle tossicodipendenze (DPR 309/90) e quella sulla devianza minorile (L. 216/91);
- riconoscere l'importanza del ruolo che hanno assunto enti quali Provincia e Comunità montana, di promozione e coordinamento in quanto ambiti territoriali di riferimento individuati in molte regioni;
- promuovere e valorizzare l'esperienza di integrazione sovracomunale che ha permesso a molti comuni piccoli di partecipare ugualmente allo sviluppo della legge e di sperimentare appieno la L. 142/90;
- consolidare il modello del lavoro per progetti e costruire progetti legati ai percorsi del territorio;
- assumere la valutazione come pratica ordinaria del lavoro progettuale;
- sviluppare processi di integrazione fra istituzioni pubbliche e private;
- permettere il dialogo fra figure diverse, come ad esempio giuristi (deputati tradizionalmente all'adeguamento delle leggi statali alla normativa regionale) e tecnici e operatori (deputati alla gestione diretta degli interventi), nella prospettiva di costruire un linguaggio comune;

La legge 285 costituisce, inoltre, una significativa novità nella direzione dell'attuazione della L. 142/90 e della L. 241/90 in quanto permette di sperimentare strumenti amministrativi che, per molte amministrazioni locali, erano rimasti solo a livello di enunciazioni legislative.

Essa ha, altresì, il merito di aver posto il problema della competenze e delle procedure nell'ambito della pubblica amministrazione, il che non riguarda solo la legge 285, ma più complessivamente gli assetti organizzativi all'interno delle Pubbliche Amministrazioni.

Detto problema è evidenziato, tra l'altro, dal fatto che la legge spinge a rovesciare il rapporto procedure - bisogni degli utenti, rendendo le prime funzionali ai secondi, e non viceversa.

Unanimemente viene valutato positivamente il fatto che la legge 285 ha accelerato un processo di razionalizzazione delle risorse e creazione di un linguaggio comune e di linee guida, anche sulle modalità dell'azione amministrativa.

3. La legge 285: un'opportunità di misurarsi con criticità

Il lavoro di gruppo ha evidenziato diversi aspetti di criticità nella gestione degli adempimenti amministrativi connessi ai progetti e all'applicazione della L. 285.

In primo luogo tutti hanno sottolineato come il tempo concesso per la fase di progettazione sia stato brevissimo e collocato temporalmente nel periodo peggiore dell'anno di lavoro, quello estivo, in cui risultavano assenti dagli enti molti operatori e funzionari per ferie estive. La legge 285, inoltre, ha determinato un consistente aggravio di lavoro per gli uffici amministrativi degli enti locali che i Comuni di piccole dimensioni hanno subito con notevole fatica.

Molti partecipanti hanno espresso una valutazione negativa in ordine al fatto che a livello regionale siano mancate linee chiare sul piano attuativo delle indicazioni nazionali e di sostegno sullo specifico piano amministrativo: ciò è stato, in molte situazioni, un forte incentivo a costruire e inventare strumenti amministrativi.

In terzo luogo è emersa con estrema chiarezza la forte integrazione tra aspetti amministrativi e di contenuto nell'ambito dell'attività progettuale locale: i due aspetti non sono diversi e autonomi ma diversi e interagenti. Questo ha implicato un difficile lavoro di integrazione tra funzione di responsabilità amministrativa e quella di responsabilità tecnica del progetto, sia quando esse erano affidate a persone differenti sia quando erano attribuite alla stessa persona (come in alcune situazioni è avvenuto).

In quarto luogo sono state espresse preoccupazioni in ordine al rischio che la legge 285 venga ingabbiata in procedure, in vincoli normativi preesistenti, perdendo di vista la centralità degli utenti e che questi, soprattutto, non vengano effettivamente coinvolti nella concretizzazione dei progetti.

L'analisi delle modalità con cui sono state sviluppate le fasi della progettazione e della costruzione e approvazione degli Accordi di programma ha evidenziato situazioni territoriali in cui la legge 285 ha trovato concretizzazione in modo molto differenziato.

Causa di ciò secondo molti è il forte incrocio con le storie locali antecedenti alla legge sia sotto il profilo delle politiche sociali in essere ma anche per quanto riguarda la dimensione amministrativa del funzionamento degli enti locali. Hanno giocato, inoltre, un ruolo centrale nel processo di diversificazione territoriale anche la presenza di personale, soprattutto nei centri medio grandi, preparato e la sensibilità dei livelli politici e tecnici.

Tutto ciò ha determinato, ad esempio, l'approvazione di Accordi di programma molto diversificati come struttura e livello di analiticità: in alcuni casi si è trattato di Protocolli di intesa più che di Accordi, in altri il livello di precisione è stato fin troppo vincolante per la fase esecutiva. Negli Accordi di programma si registrano, inoltre, significative differenze tra ciò che è avvenuto nelle città riservatarie e le esperienze dei piccoli comuni.

Sempre in ordine agli Accordi di programma e alla progettazione è stata evidenziata l'elevata difficoltà nel tenere distinti i livelli politico e tecnico: in alcune situazioni si è scelto consapevolmente di non separare tali livelli mentre in altri si è scelto di separarli. In ogni caso le soluzioni diverse adottate sono nate in sede locale come risposta alle condizioni di partenza, e ripropongono l'interrogativo di fondo, se esista effettivamente una soluzione migliore per tale rapporto.

I partecipanti hanno evidenziato nella legge una dimensione coattiva nell'utilizzo degli strumenti amministrativi che costituisce nel contempo un limite e un pregio: un limite perché di fatto impedisce agli enti locali di esercitare appieno la dimensione di autonomia e creatività che spetta loro, un pregio perché in molte situazioni di enti locali l'autonomia e la libertà assolute avrebbero quasi sicuramente comportato un'incapacità di decidere e attuare la legge.

Difficile è stato per molti mettere insieme le risorse del territorio per giungere a una responsabilità condivisa. Tale difficoltà è stata maggiore allorché tra i soggetti previsti vi erano soggetti solo ipotetici ma che non hanno effettivamente partecipato (ad esempio il Tribunale per i minorenni) oppure lo hanno fatto ma in modo non sempre ritenuto adeguato (i Provveditorati).

Le difficoltà maggiori sono venute dal rapporto tra Comuni e Asl (che in diversi casi hanno avanzato la richiesta ai comuni del pagamento delle prestazioni degli operatori sociosanitari) legate a una situazione sovente di conflitto di linee e interessi generali maturata da alcuni anni. Ugualmente alcune aree di criticità sono emerse nelle esperienze consortili sovrazionali a causa del conflitto di interessi politici, culturali, di immagine, tra i diversi comuni aderenti.

Difficoltà sono emerse anche nel rapporto con i soggetti privati:

- in diverse situazioni è emerso nelle realtà del terzo settore una difficoltà a concepirsi come risorsa per la programmazione, mentre vi era una forte tendenza a pensarsi come solo possibile ente gestore;
- molte realtà private hanno cercato di accedere ai finanziamenti in modo autonomo senza assumere la logica dell'integrazione con le istituzioni pubbliche e tra organizzazioni private;
- si è registrata, in alcune zone, la proliferazione del privato sociale (cooperative) in relazione alle disponibilità di finanziamento;
- molte realtà di privato sociale si sono rivelate deboli, prive delle necessarie competenze sia sul piano dei contenuti che della capacità di lavorare per progetti in modo integrato;
- diffidenze e incomprensioni sono nate tra alcuni enti locali e le Onlus allorché alcune associazioni di volontariato e cooperative sociali hanno preteso di avere affidati i servizi in quanto hanno partecipato alla fase di programmazione;

- la dimensione di compartecipazione finanziaria – ad eccezione delle poche regioni in cui ciò è stato reso obbligatorio – è stata minima.

Sono state evidenziate notevoli difficoltà nell'interpretazione delle indicazioni inerenti gli aspetti economico, contabile e finanziario al punto da determinare problemi nella gestione finanziaria della legge, in connessione con le esigenze del bilancio ordinario dell'Ente locale. Esistono incongruenze tra i tempi per la rendicontazione e le fasi di sviluppo della prima annualità dei progetti.

Sono stati infine proposti ai docenti diversi interrogativi che sono stati affrontati e discussi in situazione plenaria:

- I gruppi di volontariato e le imprese sociali *no profit* che hanno partecipato alla fase di programmazione possono accampare diritti di prelazione in fase di assegnazione della gestione dei servizi e delle iniziative progettate?
- Quali sono gli effettivi compiti dei Comitati di vigilanza in relazione alle funzioni attribuite agli organismi di coordinamento operativo?
- Quali sono i contenuti amministrativi del ruolo del referente/responsabile del gruppo tecnico? È assimilabile a quello del Direttore o Segretario comunale?
- Qual è l'atto di determina per la convenzione con enti privati: un atto del dirigente o della giunta municipale?
- Che tipo di contratto occorre applicare con gli operatori che lavorano a diretto rapporto con l'ente locale o tramite cooperative: quello delle cooperative sociali, oppure quello della scuola o quello coordinato continuativo?

L'analisi di queste criticità ha permesso di provare a delineare i fattori che hanno concorso al loro sviluppo e incidenza. Quelli individuati sono diversi:

- le deboli competenze relative alla progettazione e le scarse conoscenze rispetto agli strumenti amministrativi e alla loro utilizzazione in relazione a diverse finalità e contesti;
- la scarsa chiarezza circa i contenuti del ruolo dei funzionari amministrativi nella valutazione dei progetti, soprattutto rispetto ai contenuti della funzione di responsabilità del procedimento, che deve certificare/rendicontare quanto avvenuto;
- la non adeguata conoscenza e capacità di utilizzo degli strumenti normativi;
- la difficoltà a costruire e a gestire processi di collaborazione e di integrazione, sia come rapporti fra persone che fra istituzioni;
- la difficoltà a raccordarsi con i reali bisogni degli utenti;
- il problema di un adeguato *marketing* della legge, sul piano di una adeguata informazione al territorio e su quello della visibilità dei risultati;
- la mancanza di adeguati supporti sul piano formativo (i seminari di Firenze sono stati giudicati una bella eccezione, ma non hanno raggiunto tutte le persone come sarebbe stato auspicabile);

- le forti resistenze al cambiamento nella P.A. e le ingerenze, purtroppo ancora presenti, degli amministratori in ambiti decisionali dei tecnici;
- i tempi troppo stretti che hanno impedito di effettuare un'approfondita analisi del territorio;
- le procedure dell'accordo che, in alcune amministrazioni, si sono rivelate dei fattori frenanti e di parziale blocco delle attività.

Tutte le questioni poste, congruenti o meno con il contenuto specifico dei seminari, sono state accolte e riformulate in maniera ordinata e pertinente in modo da renderle occasione di apprendimento.

In tal senso è stata molto utile la "consulenza" che alcuni membri dei gruppi di discussione offrivano ai colleghi rispetto alla soluzione di alcuni problemi incontrati con la presentazione di modalità operative ed esperienze di ricerca di soluzioni rispetto alle difficoltà incontrate.

Ad esempio l'esperienza di partecipazione e di coinvolgimento degli amministratori pubblici o la creazione di comitati di sindaci e di comitati tecnici sono state percepite dai partecipanti come un modo concreto di trovare una soluzione alle difficoltà evidenziate. Ugualmente interessanti sono sembrate le esperienze di attuazione della legge attraverso la costituzione ad hoc di forme consortili tra comuni e/o l'utilizzazione di uno strumento politico amministrativo sperimentato negli anni Settanta e recentemente ripreso in alcune realtà del centro-nord.

Positivo, anche, il giudizio espresso rispetto a soluzioni quali:

- la costituzione in fase preliminare alla progettazione di organismi di indirizzo politico (a esempio il comitato dei sindaci di un'area territoriale) e di organismi di indirizzo tecnico (gruppo di lavoro di tecnici e funzionari amministrativi) che, in alcune esperienze, è stata la modalità di superamento della confusione di competenze;
- la costituzione dei comitati di vigilanza e di controllo;
- l'inserimento dell'accordo di programma relativo alla legge 285 in un quadro di pianificazione più ampia delle sole politiche sociali degli enti locali;
- la valorizzazione del personale degli EE.LL. anche attraverso specifiche soluzioni organizzative (ufficio comunale minori, PEG, altre forme di incentivazione economica, aumento degli organici).

Dal confronto tra i partecipanti è stata sviluppata la valutazione che, malgrado queste difficoltà della fase di avvio, gli effetti che la 285 sta creando all'interno e all'esterno della P. A. sono molto importanti. In questa direzione molti hanno sottolineato la necessità che nella successiva fase di riprogettazione (2000) le regioni producano linee guida e indicazioni concrete che tengano conto delle difficoltà e degli aspetti positivi sinora individuati nel primo triennio.

1. I partecipanti. Dati e caratteristiche tratti dalle schede di iscrizione

L'analisi dei partecipanti alle attività formative, così come le valutazioni effettuate dai partecipanti analizzate in seguito, verranno riportate, sebbene in sintesi, suddivise per singola attività seminariale.

Infatti la forte diversificazione delle tematiche affrontate e dei relativi *target* di partecipanti renderebbe molto confusa e sostanzialmente inutile una sommatoria indistinta.

In ogni grafico vengono riportati il numero di schede complessive prese in considerazione che variano naturalmente a seconda del grado di compilazione delle schede; i valori percentuali sono quindi relativi e non assoluti.

Inoltre il riferimento di ogni tabella al primo, secondo e terzo seminario è indicato in forma sintetica e relativo alla legenda qui riportata.

Le attività formative del primo semestre 1999 in breve

Primo seminario	<i>Pianificazione e programmazione nelle politiche sociali</i> , metodi e strumenti per la promozione e il coordinamento dei progetti Moduli: n. 1 Durata: 2 giornate. Edizioni: n. 3 (marzo/aprile) Partecipanti iscritti: n. 175 – Regioni: n. 14
Secondo seminario	<i>Gestire e valutare</i> - azioni e progetti per l'infanzia e l'adolescenza Moduli: n. 2 Durata: 6 giornate Edizioni: n. 6 (marzo/giugno) Partecipanti iscritti: n. 333 – Regioni: n. 14
Terzo seminario	<i>Finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della L. 285/97</i> - ruoli istituzionali e <i>partnership</i> in funzione della qualità dei servizi Moduli: n. 1 Durata: 2 giornate. Edizioni: n. 3 (marzo/maggio) Partecipanti iscritti: n. 168 – Regioni: n. 12

A detta di numerosi partecipanti alle attività seminariali impegnati da decenni nel settore dei servizi all'infanzia e all'adolescenza, è la prima volta che un numero così grande di operatori e dirigenti (676 gli iscritti a tutti e tre i seminari, con circa 35 persone che si aggiungono subentrate a sostituire un collega impossibilitato a partecipare ad una parte dei lavori) provenienti da un numero così esteso di regioni (15 complessivamente quelle partecipanti ai diversi seminari) si incontrano per formarsi, confrontarsi e approfondire le implicazioni connesse alla realizzazione di una legge innovativa quale risulta essere la L. 285/97.

*a cura di Giorgio Macario, responsabile delle attività seminariali.

Pur considerando circa un 20% di assenze per seminario che appare costante, possiamo affermare che quasi 600 persone, compresa la gran parte dei responsabili territoriali dell'attuazione della legge nelle regioni partecipanti, si sono concretamente alternate nei lavori seminariali, creando sedi di incontro e scambio sempre vitali.

Come è rilevabile nei grafici relativi al primo, secondo e terzo seminario, delle 15 regioni coinvolte, la partecipazione più elevata ha riguardato le regioni Emilia Romagna, Sicilia e Lombardia per il primo seminario; Piemonte, Sicilia, Lombardia e Friuli Venezia Giulia per il secondo seminario; Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Umbria per il terzo seminario.

Grafico 1.1 – 1° seminario. La partecipazione secondo le regioni di provenienza (valori percentuali; n.casi=123)

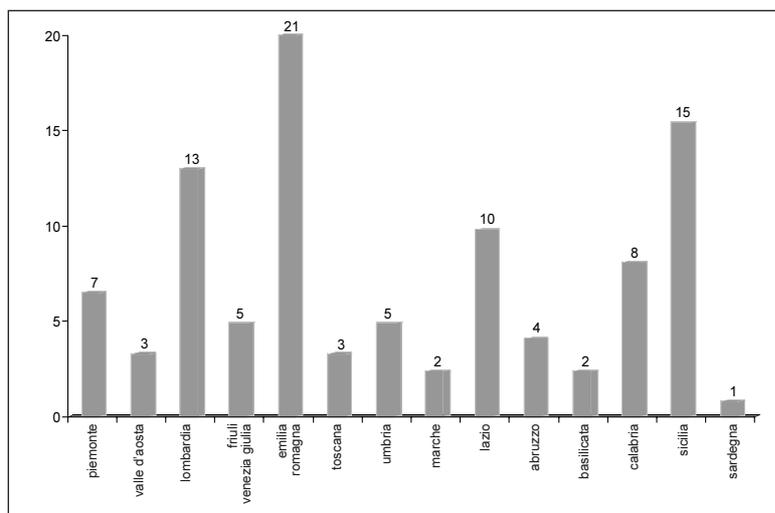


Grafico 1.2 – 2° seminario. La partecipazione secondo le regioni di provenienza (valori percentuali; n. casi 302)

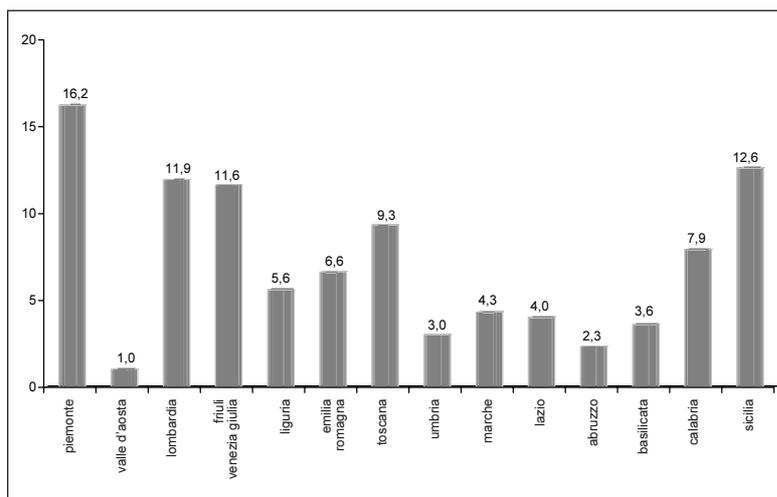
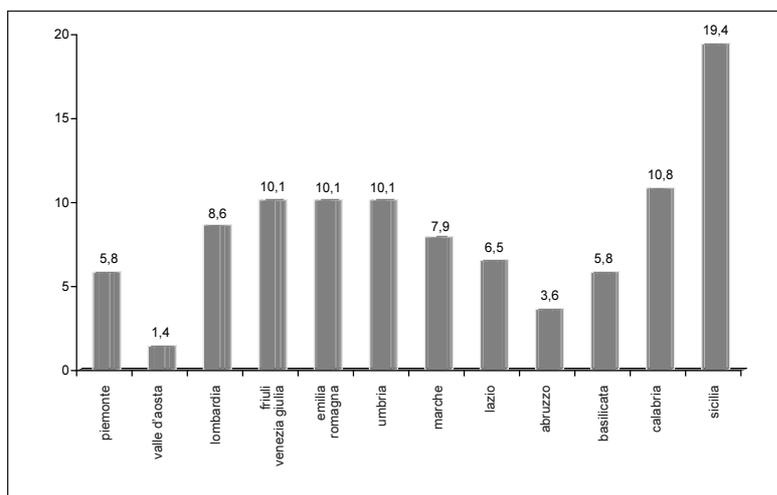


Grafico 1.3 – 3° seminario. La partecipazione secondo le regioni di provenienza (valori percentuali; n. casi 139)



Difficoltà essenzialmente di tipo tecnico-amministrativo sembrano essere state all'origine di alcune mancate partecipazioni, così come in maniera analoga va considerata la partecipazione 'simbolica' di un unico esponente della regione Sardegna.

Per quanto riguarda il *target* dei partecipanti, questo si è differenziato a seconda dei seminari rispondendo appieno alle prefigurazioni progettuali: si riscontra infatti, come è facilmente desumibile dai grafici 2 (1°, 2° e 3°), una prevalenza di funzionari e dirigenti provinciali (52%) e regionali (30%) nel 1° seminario; una netta prevalenza di dipendenti comunali nel 2° seminario (62%) affiancati da dipendenti di azienda Usl (15%), che si ripropone in parte anche nel 3° seminario, con dipendenti comunali (65%) seguiti a distanza da dipendenti provinciali (18%).

Analogamente rispondente alle previsioni progettuali la presenza di funzionari (49%) e dirigenti (32%) al 1° seminario; di funzionari (49%) e impiegati (29%) al 2° seminario; di funzionari (67%) e impiegati (19%) al 3° seminario.

Per quanto riguarda le qualifiche professionali e i titoli di studio, abbiamo una consistente presenza di assistenti sociali (AS) nel 1° seminario (35%), che corrisponde a un numero più contenuto di persone con il diploma universitario (DU) (30%); nel 2° seminario gli AS arrivano a sfiorare la metà dei partecipanti (46%) con un analogo livello di DU (44%); nel 3° seminario i funzionari amministrativi sono la maggioranza (61%), dato che va in parte associato alla maggiore consistenza dei diplomati (32%, contro il 14% e il 12%). Il livello culturale dei partecipanti è comunque indubbiamente molto elevato, con i laureati in maggioranza assoluta sia nel 1° (56%) che nel 3° (55%) seminario, e a un livello comunque consistente nel 2° seminario (44%, associato però all'alto livello di DU succitato).

Grafico 2.1 – 1° seminario. Ente di appartenenza dei partecipanti (valori percentuali, n. casi=112)

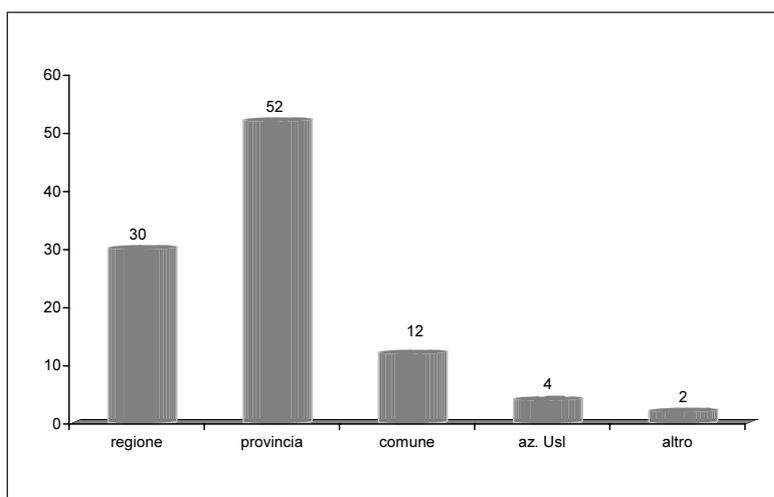


Grafico 2.2 – 2° seminario. Ente di appartenenza dei partecipanti (valori percentuali; n.casi=261)

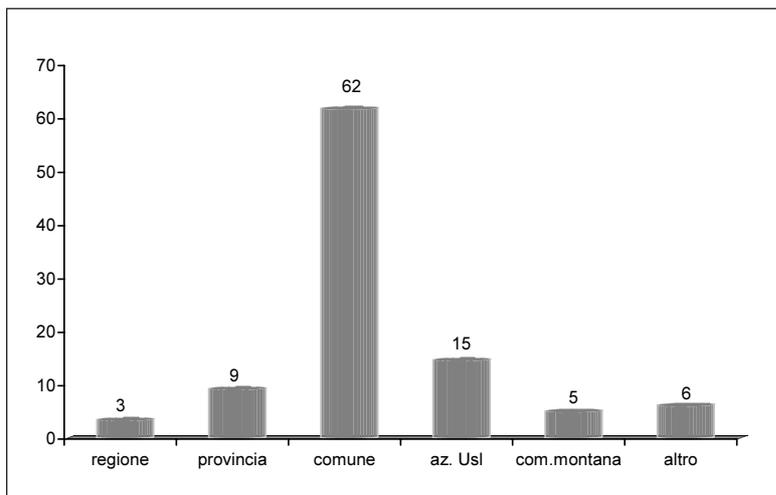
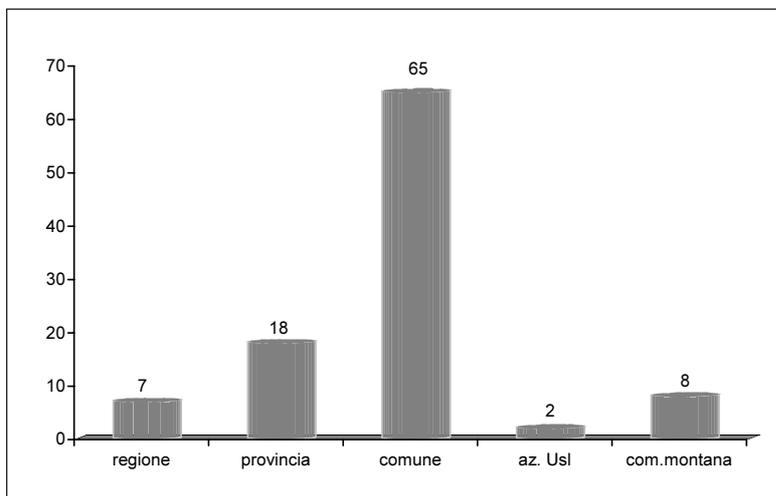


Grafico 2.3 – 3° seminario. Ente di appartenenza dei partecipanti (valori percentuali, n. casi=139)



Per quanto riguarda i ruoli nell'ambito della progettazione e gestione della L. 285/97, in tutti e tre i seminari prevalgono i responsabili di ambito territoriale; il dato non deve stupire nel caso del 1° seminario in quanto sono molte

le regioni ad avere le provincie come ambito (o sovra-ambito) di riferimento, mentre nel caso del 2° seminario è associato a una discreta presenza (circa un terzo) di responsabili di singoli progetti territoriali inseriti nel Piano territoriale di ambito.

Le presenze delle donne è sempre maggioritaria nelle diverse attività seminariali, ma aumenta gradatamente a partire dal 3° seminario (61%) fino ad arrivare al 2° (80%), con valori intermedi nel 1° (71%); per quanto riguarda il 2° seminario il dato è correlato alla forte presenza di assistenti sociali.

Le classi di età sono abbastanza equamente distribuite nel ciclo lavorativo come ci si poteva attendere, con una netta prevalenza, analoga per tutti i seminari, della classe 41-50 anni, che rappresenta da sola la metà del totale. Il fattore età è stato tra l'altro incrociato con alcune altre variabili della scheda di valutazione, essendo presente anche in quest'ultima sebbene anonima, ma non ha dato luogo a differenze di rilievo.

Infine, contrariamente a quanto si era ipotizzato in fase progettuale, la maggior parte dei corsisti non ha partecipato al precedente seminario di Bologna; nel 1° seminario non ha partecipato un 57% - il 47% era quindi presente, dato connesso alla natura del seminario in questione -; nel 2° il 76%; nel 3° l'80%. Considerando quindi 1 persona su 4 come partecipante a Bologna, possiamo stimare in 800 gli operatori del settore infanzia e adolescenza coinvolti in iniziative nazionali nel corso del 1° anno di attività formative promosse (dal luglio 1998 al luglio 1999). Questo 'campione' andrà adeguatamente considerato specialmente per quanto riguarda le indicazioni dei temi formativi da affrontare per il futuro, argomento trattato nella parte sulla valutazione.

Un'ultima nota sui quaderni prodotti dal Centro nazionale, che sono conosciuti soprattutto dai corsisti del 1° seminario (74%), e dalla metà circa dei partecipanti al 2° e 3°.

2. Considerazioni sullo svolgimento delle attività formative

La realizzazione di un programma formativo così articolato e diversificato ha comportato uno sforzo organizzativo notevole in tempi relativamente brevi: dalla predisposizione degli *staff* di docenti e *tutor* all'accoglienza logistica, dalla preparazione di materiali adeguati al livello dell'iniziativa e rispondenti alle aspettative dei partecipanti alla cura di un *setting* formativo che favorisse un coinvolgimento consistente in linea con gli intenti della L. 285/97, dall'offerta di una segreteria organizzativa in grado di rispondere agli imprevisti e alle necessità didattiche *just in time* ad un impianto di riprogettazione delle successive edizioni seminariali in grado di valorizzare e filtrare riflessioni critiche dello

staff e suggerimenti dei partecipanti (specialmente dei referenti delle regioni alternatisi nei diversi seminari che hanno assunto anche il ruolo di testimoni privilegiati in contatto costante con il responsabile della formazione).

Il principio ispiratore del modello formativo adottato è stato quello del passaggio da una formazione “data” a una formazione “costruita”. Fare formazione perché esiste un ufficio apposito, perché c’è un *budget* a disposizione che deve essere utilizzato, perché è già prevista e deve essere svolta, tutto questo rappresenta una formazione “data”. In un tale contesto non c’è un rapporto diretto con bisogni o domande specifiche, ma esistono prassi, cambi della guardia al vertice o mode che motivano l’apporto formativo. La razionalità tende a essere disgiunta dalle esigenze emozionali, l’apprendimento è sganciato dalla rispondenza diretta alle problematiche di settore, l’offerta formativa precede e in qualche modo cortocircuita la domanda formativa: sostanzialmente non si risponde ad alcuna domanda reale.

Questo percorso ha inteso invece collocarsi in un contesto di formazione “costruita”: già a partire dall’esperienza di Bologna dello scorso anno, che ha rappresentato un contesto-scommessa-evento organizzato in tempi estremamente ristretti e fortemente legato alla fase progettuale, e specialmente nel percorso progettuale con il gruppo delle regioni condotto nel corso del 1998, è stata privilegiata l’individuazione dei bisogni formativi e attorno a questi è stata costruita questa proposta che crea apparati formativi *ex-novo*.

Si sono messe insieme professionalità e competenze accreditate a livello nazionale sia in senso scientifico, con specialisti dei diversi settori, sia in senso formativo, con un gruppo di *tutor* esperti provenienti da regioni diverse, sia in senso logistico-organizzativo mediante l’offerta di un contesto residenziale che favorisse anche gli scambi interregionali.

Il livello estremamente elevato delle aspettative dei partecipanti – in linea con l’importanza e l’unicità dell’iniziativa – ha consigliato una particolare attenzione iniziale a queste ultime per l’impostazione di un contratto formativo pur limitato nel tempo, che ha di fatto favorito il raggiungimento mediamente consistente degli obiettivi, come risulta dalle analisi delle schede di valutazione.

Certo questo non vuol dire che non ci siano state criticità in corso d’opera: la stessa composizione dei gruppi di partecipanti, pur predisposta in quanto a varietà di regioni, numero di partecipanti, caratteristiche specifiche del *target*, ha rappresentato a tratti mondi fortemente differenziati.

Una prima criticità è legata al fatto che la costante opera di riprogettazione succitata non è stata sufficiente ad evitare valutazioni contrastanti.

Ad esempio nel primo seminario sulla pianificazione e la programmazione nelle politiche sociali, la necessaria centratura sui modelli di programmazione

e progettazione utilizzabili in contesti 285 è stata in parte contenuta nella seconda e terza edizione a favore di un parziale allargamento sui temi del monitoraggio e della valutazione in quanto temi strettamente connessi alla promozione e al coordinamento dei progetti. Ebbene in questi ultimi seminari alcune voci critiche si sono levate a favore di un approfondimento esclusivo delle tecniche di pianificazione come centratura naturale del seminario. Ed è il livello differenziato di specializzazione, oltre a interessi personali più o meno forti, a motivare queste diverse sottolineature.

Un'altra criticità più strutturale è rappresentata dai tempi di realizzazione delle attività formative che rimangono asincronici rispetto alle fasi di realizzazione della legge. Ecco alcuni esempi:

- il primo seminario su pianificazione e programmazione si sarebbe meglio collocato alcuni mesi prima in occasione dell'avvio del processo di promozione, raccolta e valutazione dei piani territoriali; infatti l'ipotesi di eventuale prosecuzione di un approfondimento in questa direzione è stato collegato alla ridefinizione degli ambiti territoriali connessa ad una nuova presentazione dei piani triennali;
- il terzo seminario su finalità progettuali e procedure amministrative avrebbe avuto una maggiore efficacia se anticipato rispetto alla realizzazione degli Accordi di programma, poiché le domande e i dubbi emersi – che hanno trovato risposte consistenti e accurate in sede seminariale, come emerge dalla valutazione del seminario fatta dai partecipanti – sono gli stessi che avrebbero consentito una migliore messa a punto degli strumenti utilizzati per l'attuazione delle procedure amministrative della L. 285/97 a livello territoriale.

Come si vede sono problemi che tenderanno a riproporsi sistematicamente anche in futuro, e occorrerà continuare a prevedere per quanto possibile in fase progettuale questi scostamenti temporali per consentire strategie di tipo ad hoc, volte cioè a costruire l'assetto migliore a partire dai vincoli dati.

Un'ulteriore criticità è data dall'esigenza di contestualizzare gli apporti formativi rispetto al proprio ambito territoriale. In alcuni seminari, come ad esempio il secondo su gestire e valutare, si è cercato di venire incontro a questa esigenza favorendo il riferirsi di ciascuno al proprio piano territoriale o anche a singoli progetti mediante l'applicazione di griglie appositamente predisposte; questo ha aumentato la concretezza dei riferimenti, ma non ci si è potuti esimere dal predisporre casi di carattere più generale che fossero esemplificativi di un panorama che si modifica regionalmente o anche localmente ed è certamente più variegato del singolo ambito territoriale. Ed anche in questo caso il giudizio dei partecipanti sul grado di applicabilità dei contenuti è più che confortante.

Complessivamente sono stati forniti apporti consistenti sulle diverse tematiche affrontate e si è potuto favorire un protagonismo dei partecipanti differenziato a seconda del contesto.

Nel primo seminario le tre edizioni seminariali riservate essenzialmente al livello regionale e provinciale si sono centrate sulla programmazione e pianificazione connessa alla L. 285/97, scontando la necessità di creare un minimo di alfabeto comune e consentendo quindi uno spazio di confronto limitato anche in ragione delle 2 giornate a disposizione. Il grande numero di dirigenti e di funzionari esperti presenti ha da un lato favorito l'espressione di apporti competenti anche in fase di discussione e permesso d'altra parte di abbozzare forme di counselling e di mutuo-aiuto fra gli stessi partecipanti.

Nel secondo seminario, che si è collocato più a livello di ambito territoriale e ha visto una grande maggioranza di operatori e funzionari comunali, oltre a pochi esponenti del privato-sociale, è stata affrontata la complessità progettuale e sovra-progettuale connessa ai piani territoriali; gestire e valutare questi processi e queste azioni è apparso a tratti semplice ma più spesso complesso, perché connesso all'accompagnare, al valorizzare, ma anche al monitorare e al consentire la valutazione dei progetti e delle attività svolte. Le sei giornate a disposizione e la progressione del progetto formativo hanno consentito un maggiore coinvolgimento degli oltre 300 partecipanti alle sessioni formative, con un consistente spazio dedicato ai lavori di gruppo e numerose proposte esercitative, favorendo spesso la creazione di un buon clima apprenditivo e relazionale.

Il terzo seminario, considerato fin dall'inizio una scommessa non facile per la complessità dei temi e del contesto sovraregionale in ambito amministrativo, ha fornito in due giornate piuttosto intense e con un costante riferimento alla legislazione vigente e alle procedure amministrative, notevoli apporti sul principio di sussidiarietà, sui nodi procedurali che caratterizzano l'attuale fase realizzativa della L. 285/97, sugli strumenti per la collaborazione interistituzionale e sugli strumenti per la collaborazione comunitaria. Nel tentativo di ricercare nuovi processi di integrazione per la valorizzazione dell'innovatività, ma attenti alla ricerca di automatismi spesso indispensabili per una corretta attuazione della L. 285/97, specie in previsione di una sua prosecuzione.

Il motivo per cui ci si limita a queste brevi notazioni sintetiche è legato ai numerosi elementi di analisi dei diversi contesti seminariali che già sono emersi dalle sintesi curate dai coordinatori scientifici dei seminari e dalle riflessioni sviluppate nei gruppi di discussione.

quindici

166 **3. La parola ai “clienti”
della formazione:
il giudizio
dei partecipanti**

Il punteggio di soddisfazione finale espresso dai corsisti può essere considerato complessivamente positivo: su una scala da 0 a 10 (con il punto mediano collocato sul 5) la media si colloca sul 6,1 per il 1° seminario, sul 6,8 per il 2° e sul 7,4 per il 3°.

I più soddisfatti appaiono quindi i partecipanti al 3° seminario, che ha rappresentato per certi aspetti la scommessa più azzardata: da un lato sulle tematiche amministrative ancor più che sulle tematiche tecniche non c'è alcuna 'cultura' per una formazione sovra-regionale e questo ha configurato come assolutamente inedita l'iniziativa formativa; d'altra parte la necessità di svolgere prima i seminari sul tema, anticipando la realizzazione degli Accordi di programma, sembrava poter compromettere l'utilità stessa del seminario. Pur essendo parzialmente fondate entrambe queste osservazioni, il setting utilizzato e il percorso costruito con il Coordinatore scientifico risultano quindi essere stati particolarmente efficaci.

I meno soddisfatti risultano i corsisti del 1° seminario, che più di altri ha probabilmente suscitato consistenti aspettative dato il tema trattato e il livello medio-alto del *target* di tecnici e dirigenti presenti. In particolare la forte diversificazione dei partecipanti ha reso probabilmente meno efficaci le modifiche di riprogettazione apportate nelle due edizioni successive (dal 6,8 si passa a un 5,8 di media).

Per quanto riguarda il 2° seminario la media riscontrata (6,8) è costruita facendo riferimento ai giudizi espressi sui due moduli proposti, rispettivamente 'Gestire un progetto' e 'Valutare un progetto', che pur in una cornice comune avevano un coordinamento scientifico diversificato.

Le valutazioni specifiche vanno dal 6,0 al 7,5 per il primo modulo sulla Gestione, e dal 6,1 al 7,8 per il secondo modulo sulla Valutazione.

Ancora a completare questo quadro, i valori su cui si concentra il maggior numero di preferenze sono il punteggio 7 per i partecipanti al 1° seminario (31%), il punteggio 8 (28%) e 7 (25%) per quanto riguarda i partecipanti al 2° seminario, il punteggio 8 (33%) e 7 (24%) per i corsisti del 3° seminario.

Grafico 3.1 – 1° seminario. Il punteggio di soddisfazione finale espresso dai corsisti secondo alcune regioni di provenienza (scala 0-10; valori percentuali riferiti alle regioni in cui hanno risposto almeno 3 partecipanti al corso)

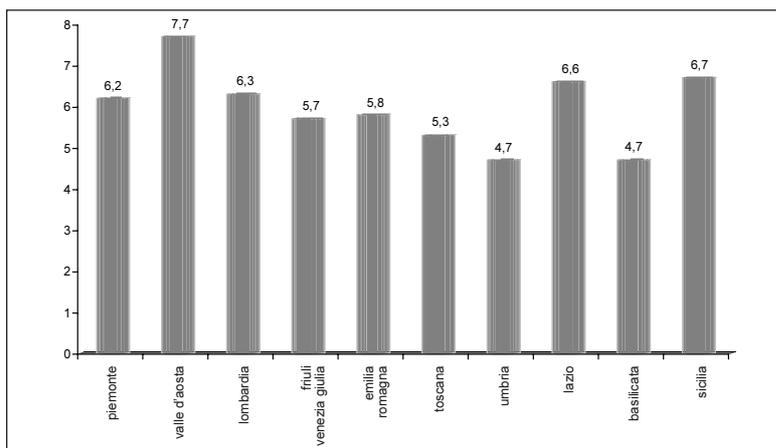


Grafico 3.2 – 2° seminario. Il punteggio di soddisfazione finale espresso dai corsisti secondo alcune regioni di provenienza (scala 0-10; valori percentuali riferiti alle regioni in cui hanno risposto almeno 3 partecipanti al corso)

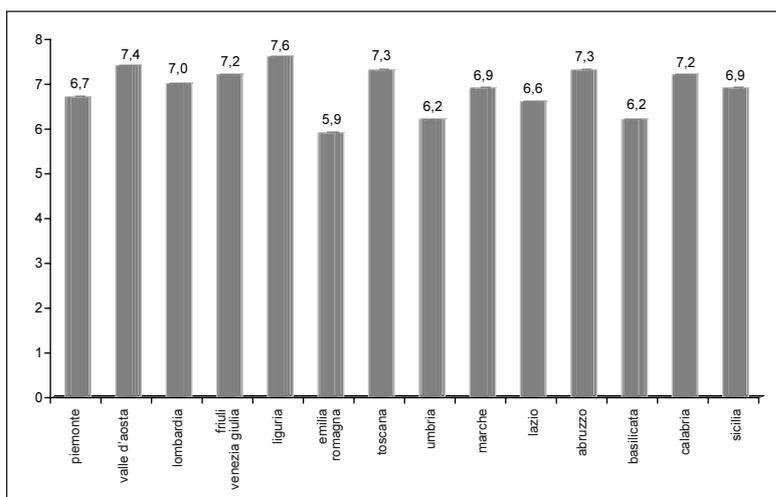
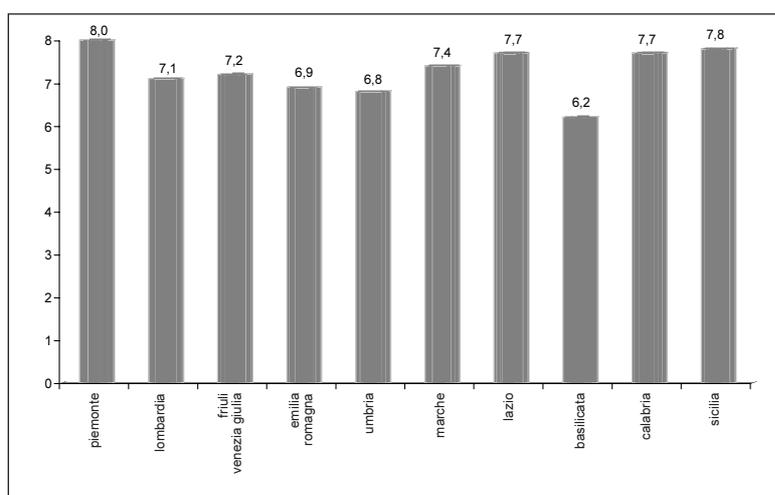


Grafico 3.3 – 3° seminario. Il punteggio di soddisfazione finale espresso dai corsisti secondo alcune regioni di provenienza (scala 0-10; valori percentuali riferiti alle regioni in cui hanno risposto almeno 3 partecipanti al corso)



Nei grafici 3 (1°, 2° e 3°) vengono riportati i punteggi di soddisfazione differenziati in base alle regioni di provenienza; il dato è interessante, ma poco attendibile come dato specifico vista la percentuale elevata di corsisti che non ha indicato la regione di provenienza (il 31% nel 1°, il 32% nel 2° e il 40% nel 3°). L'assenza di alcune regioni è legata al numero minimo di schede prese in considerazione per dare significato alla valutazione.

Rispetto alle classi di età, elemento già considerato nei dati sui partecipanti, non sembrano esistere differenze di rilievo incrociando il dato con la soddisfazione: i più soddisfatti appaiono i partecipanti 31-40 e oltre i 50 anni per il 1° seminario; i corsisti più giovani per il 2° e quelli oltre i 30 anni per il 3°, ma sono differenze quasi trascurabili.

Un altro indice significativo da prendere in considerazione è rappresentato dal giudizio espresso sul raggiungimento degli obiettivi del seminario riportato nei grafici 4 (1°, 2° e 3°): certo non sufficiente di per sé a fornire considerazioni obiettive sull'efficacia dell'iniziativa formativa, ma certamente da non trascurare per la costruzione di un giudizio valutativo più complessivo.

Su di una scala da 1 a 6, con il punteggio 3 quindi in situazione mediana, si è raggiunta una media di 4,1 per il 1° seminario (con una prevalenza del 33% sul punteggio 5); di 4,3 per il 2° seminario (con il 42,1% sul punteggio 5); di 4,6 per il 3° seminario (con il 45,5% sul punteggio 5).

Grafico 4.1 – 1° seminario. Giudizio sul raggiungimento degli obiettivi del seminario (scala 1-6; media = 4,1)

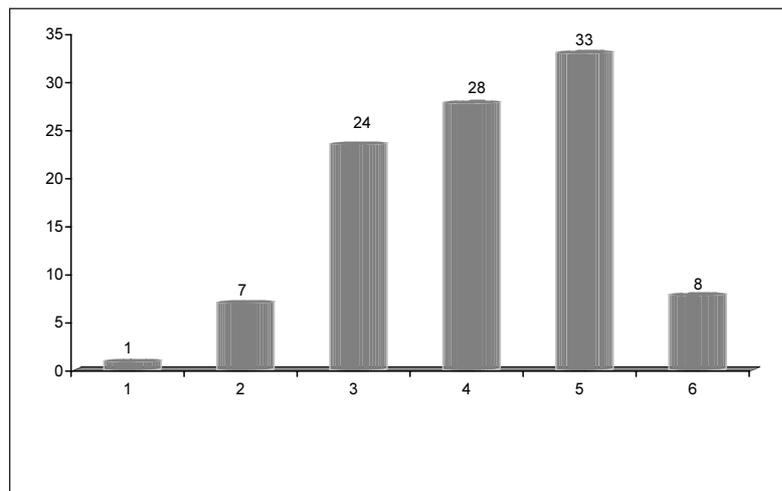


Grafico 4.2 – 2° seminario. Giudizio sul raggiungimento degli obiettivi del seminario (scala 1-6; media = 4,3)

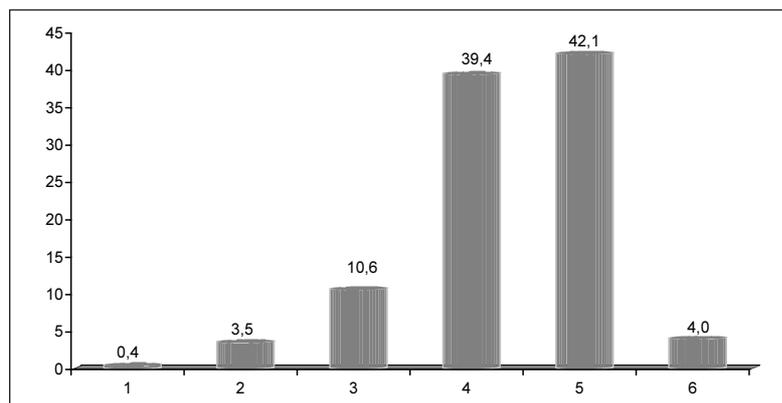
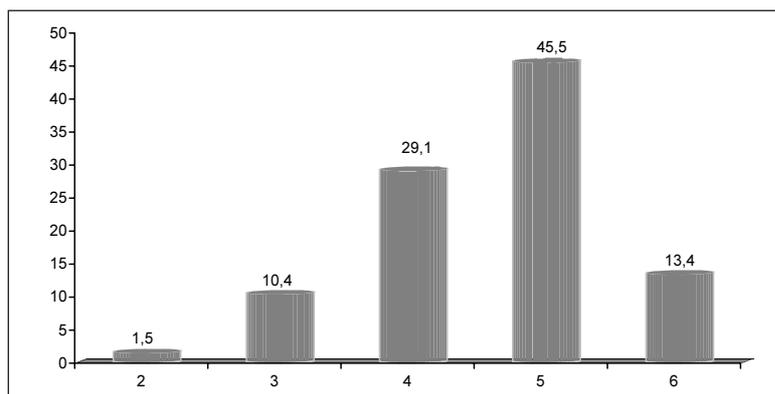


Grafico 4.3 – 3° seminario. Giudizio sul raggiungimento degli obiettivi del seminario (scala 1-6; media = 4,6)



Un altro dato rilevante riguarda il giudizio sull'applicabilità dei contenuti dei seminari, che è considerato in genere un obiettivo formativo piuttosto complesso particolarmente nell'ambito dei servizi sociali e educativi. Sulla solita scala da 1 a 6, il giudizio medio riferito al 1° seminario si è collocato sul 4,1 con un 78% di valutazioni posizionate fra il 4 e il 6 (da mediamente a molto applicabile); il giudizio riferito al 2° seminario si colloca su una media del 4,5 con il 75% di valutazioni fra il 4 e il 6; il giudizio riferito al 3° seminario è su una media del 4,5 con un 85% di valutazioni fra il 4 e il 6.

Anche il giudizio sulla adeguatezza o meno delle modalità di lavoro adottate nel seminario, nella scala 1-6, si colloca su di una media per il 1° del 4,2 (73% dei corsisti fra il 4 e il 6); per il 2° del 4,3 (81% fra il 4 e il 6); per il 3° del 5 (93% dei partecipanti fra il 4 e il 6).

Rispetto agli argomenti affrontati nel seminario, questi sono stati giudicati:

- *interessanti* (mediamente per il 1° e 2° - 2,4; molto per il 3°/1,9);
- *utili* (da piuttosto utili a utilità elevata - 1°/4,6; 2°/4,8; 3°/ 5-)
- *coerenti* con gli obiettivi del seminario (da piuttosto a molto coerenti - 1°/4,6; 2°/4,8; 3°/ 5-)
- *facili* (mediamente - 1°/2,7; 2°/2,9; 3°/2,6-)

Ed infine, complessivamente, il seminario è stato valutato come:

- *semplice* (mediamente - 1°/4,3; 2°/4; 3°/4,4)
- *innovativo* (mediamente per il 3°/2,3; non abbastanza innovativo per il 1°/3,4 e il 2°/3,1)
- *stimolante* (piuttosto stimolante per il 3°/2 e il 2°/2,7; in posizione mediana per il 1°/3)

- *concreto* (piuttosto concreto per il 3°/2,6; in posizione mediana per il 2°/3; non abbastanza concreto per il 1°/3,4).

Valutazioni più positive riguardano quindi il 3° seminario sugli aspetti amministrativi, anche se le differenze con gli altri due seminari non appaiono troppo ampie, specialmente in un contesto di elevata complessità quale quello che si attiva con iniziative di così largo respiro.

Infine, nei grafici 5 (1°, 2° e 3°) vengono riportate le scelte effettuate dai corsisti in merito ai temi formativi da affrontare in futuro. Analoga richiesta veniva posta ai partecipanti ai Seminari di Bologna del 1998; va da sé che nella situazione attuale, con i piani territoriali già approvati e in molti casi con i progetti in via di realizzazione, queste scelte, ancorchè soggettive, si possono rivelare indicatori preziosi di aree di interesse e di approfondimento tematico.

I temi che si collocano al primo posto sono il *contrasto al disagio* per il 1° seminario (21%); il *sostegno alla genitorialità* per il 2° (23%); il *tempo libero* per il 3° (23%).

Al secondo posto troviamo il *sostegno alla genitorialità* per il 1° (19%) e il *contrasto al disagio* sia per il 2° (19%) che per il 3° seminario (15%).

Le convergenze più forti sono riscontrabili quindi sul *contrasto al disagio* e sul *sostegno alla genitorialità*, scelte in media da una persona su cinque, e sul *tempo libero*, scelto da una persona su sei. Ma più interessante ancora appare una analisi differenziata per singolo seminario, data la forte differenziazione dei target di partecipanti.

Grafico 5.1 – 1° seminario. Scelte effettuate dai corsisti in merito ai temi formativi da affrontare in futuro (valori percentuali - massimo due scelte)

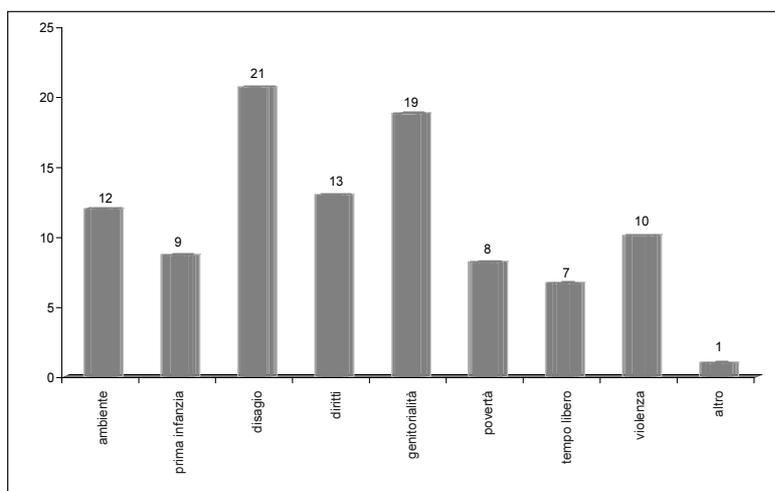


Grafico 5.2 – 2° seminario. Scelte effettuate dai corsisti in merito ai temi formativi da affrontare in futuro (valori percentuali - massimo due scelte)

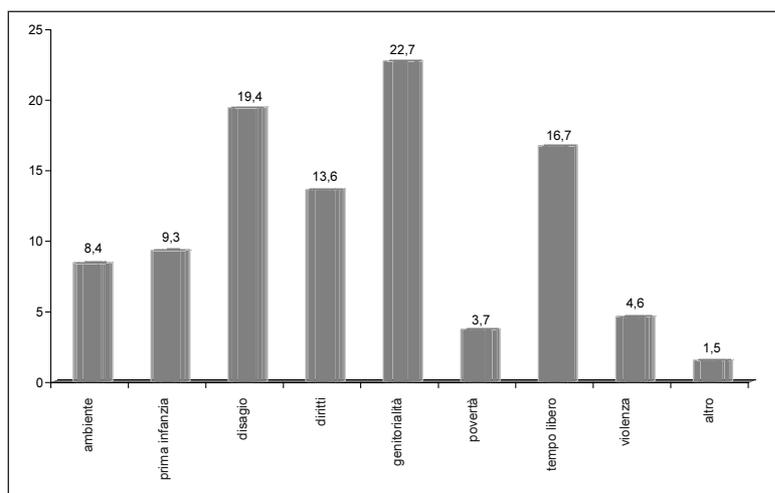
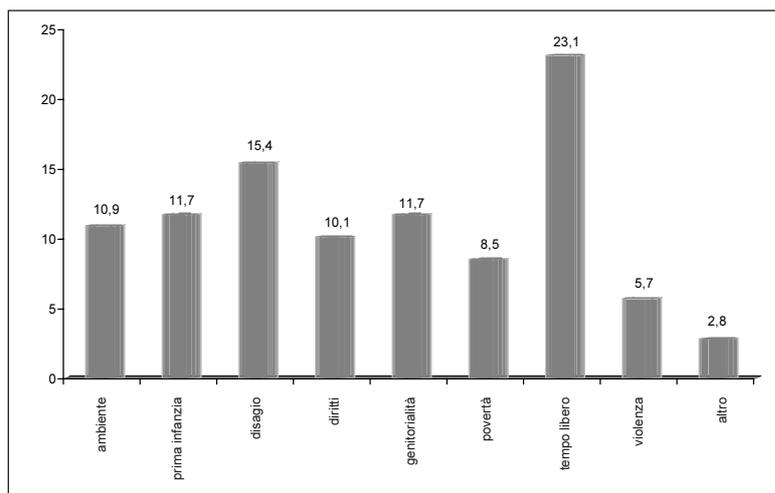


Grafico 5.3 – 3° seminario. Scelte effettuate dai corsisti in merito ai temi formativi da affrontare in futuro (valori percentuali - massimo due scelte)



Alcune notazioni conclusive possono essere svolte sulle domande aperte nelle valutazioni dei partecipanti.

Le aree interessate sono due.

La prima riguarda l'interesse personale ad approfondire alcuni argomenti fra quelli trattati nel seminario. (Tutti tendono a essere sottospecificati e vengono qui raggruppati in riferimento al tema di fondo che emerge)

Sono in 4 su 5 a rispondere, percentuale insolitamente alta.

Di queste, per il 1° seminario è significativo il fatto che 3 su 4 indichino la *valutazione* e il *monitoraggio*, mentre solo 1 su 4 fa riferimento alla *pianificazione e programmazione*.

Per il 2° seminario si è riscontrata una forte atomizzazione delle scelte nel primo modulo sul gestire (da una certa prevalenza di *progettazione, attuazione, gestione e verifica* e di *circuiti di regolazione del sistema* ci si addentra in una ventina di tematiche che vanno dalla *comunicazione* agli *scambi di esperienze*); per quanto riguarda invece il secondo modulo sul valutare, 3 persone su 4 indicano nuovamente la *valutazione* e il *monitoraggio*.

Nel caso del 3° seminario ancora 3 persone su 4 si focalizzano su *programmazione e gestione* da un lato (accordi di programma) e su *rapporti pubblico-privato* dall'altro.

La seconda area fa invece riferimento a eventuali indicazioni per migliorare le proposte formative.

In questo caso sono solo in 3 su 5 a rispondere (ma il tema è anche più impegnativo).

Di queste, per il 1° seminario una persona in media si concentra sull'importanza del *lavoro di gruppo*, da incentivare, e ancora un'altra sottolinea la centralità dei *contenuti* richiedendo più strumenti per favorirne la comprensione.

Per il 2° seminario, rispetto al primo modulo sul gestire, 2 persone su 3 sottolineano l'importanza del *lavoro di gruppo*, con una parte significativa che approva esplicitamente la modalità adottata nel corso, e un'attenzione al *metodo*; nel secondo modulo sul valutare, 1 persona su 3 fa riferimento a questioni di *metodo*, un'altra indica approfondimenti sui *contenuti*, un'altra ancora si riferisce agli *strumenti*, chiedendone un maggior numero.

Nel caso del 3° seminario 1 persona su 3 chiede più *tempo* per lo scambio di esperienze e i lavori di gruppo, un'altra apprezza esplicitamente il *lavoro di gruppo*, un'altra ancora, oltre ad apprezzare la *metodologia* proposta chiede più *concretezza* sui contenuti.

4. Per concludere

In questa situazione è la stessa prosecuzione di un percorso formativo a essere l'indice della sua utilità, specie in un contesto quale il presente che richiede molte energie, grandi competenze e forti sinergie da parte di diversi soggetti istituzionali per poter procedere.

quindici

Il fatto che oltre 600 operatori, funzionari e dirigenti provenienti da tutta l'Italia abbiano potuto confrontarsi, apprendere e fornire suggerimenti in un contesto formativo, mostrando curiosità e interesse, è un altro dei meriti che va ascritto alla L. 285/97 oltre che ai soggetti istituzionali promotori dell'iniziativa e agli stessi partecipanti, e costituisce un indubbio valore-aggiunto per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza in Italia.

Come è emerso anche in ambito seminariale, il livello di attivazione, coinvolgimento, innovazione messo in moto dalla legge supera di gran lunga la dimensione economica tutto sommato contenuta che la sostiene. In molti progetti l'apporto economico dei fondi 285 è marginale, mentre i vincoli posti sul coordinamento delle iniziative e sulla promozione di rapporti interistituzionali, l'attenzione centrata più sulla sostanza dei processi comunicativi e dei flussi informativi che sulla forma, la precisa individuazione di organismi di supporto alla documentazione e di creazione della stessa (come il Centro nazionale di documentazione) anche in connessione con altre leggi quali la L. 451/97, rappresentano altrettanti contributi spesso mutuati in altri comparti e comunque apprezzati per il loro carattere innovativo.

Alcuni degli apporti formativi saranno riproposti per approfondimenti ulteriori; altri saranno da riprendere in considerazione nel momento in cui si procederà ad una riattualizzazione dei processi di pianificazione in modo integrato con i processi di valutazione dei percorsi e di riprogettazione; altri ancora non avranno motivo di essere ripresi in quanto tali.

Ma è proprio questa la sostanza di una formazione costruita e non data: ripresentarsi se è il caso, in maniera comunque originale e ripensata, in stretto raccordo con le esigenze degli interlocutori primari dell'attività formativa che sono gli stessi partecipanti e i loro diretti rappresentanti.

La prosecuzione del percorso formativo. I programmi di formazione relativi al secondo semestre 1999*

1. Premessa

I primi seminari formativi interregionali sono stati realizzati a Bologna nel luglio 1998, con la partecipazione di 340 operatori e dirigenti provenienti da 17 regioni italiane.

Dopo questa prima esperienza, nel corso del primo semestre 1999 a Firenze è stato realizzato un percorso formativo articolato (3 seminari, 12 edizioni, 48 giornate formative) che ha visto la partecipazione di 600 operatori, funzionari e dirigenti provenienti da 15 regioni.

I giudizi espressi dai partecipanti, in entrambi i casi, sono stati in gran parte positivi, così come ampiamente positiva è stata la valutazione delle regioni in sede di approvazione del documento finale delle iniziative del 1° semestre 1999, come è possibile desumere dal capitolo precedente.

L'incontro e il lavoro formativo comune fra un numero così elevato di operatori, funzionari e dirigenti di diverse regioni ha costituito nel panorama nazionale una novità fortemente apprezzata, anche se tale percorso appare solo avviato e sottodimensionato rispetto ai bisogni formativi.

La committenza del programma formativo è costituita ormai stabilmente dal Coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali e quindi dal Gruppo tecnico politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile.

L'azione progettuale coordinata dal centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti, è stata condotta in collaborazione con il Gruppo tecnico politiche minori - Aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile coordinato dalla Regione Lombardia. Il raccordo progettuale specifico è stato realizzato con l'apposita Commissione progettazione costituita da esponenti delle regioni Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Sicilia, Umbria.

2. Il contesto formativo

La maggiore complessità degli interventi formativi connessi alla L. 285/97, è data dalla necessità di mantenere ad un tempo un'unitarietà dell'impianto complessivo a livello nazionale e le molteplici esigenze di differenziazione degli interventi a livello di ambiti territoriali.

La dimensione nazionale e interregionale dell'intervento formativo resta prevalente ma deve necessariamente coniugarsi con approfondimenti mirati fra diversi ambiti territoriali su tematiche organizzative, gestionali e professionali rilevanti.

Se nel corso dei seminari del primo semestre tale indicazione ha costituito

* a cura di Giorgio Macario, responsabile delle attività seminariali.

un *leit motiv* dell'azione formativa, ancor più appare necessario svilupparla nel corso delle attività formative proposte per il secondo semestre del 1999.

Il pieno avvio della fase realizzativa dei progetti, dopo la preparazione e l'approvazione dei piani territoriali di intervento, ha fatto emergere con forza quanto era già stato segnalato dai partecipanti dei seminari di Bologna dello scorso anno e di Firenze del 1° semestre 1999, e cioè l'importanza di approfondire le principali tematiche specifiche sulle quali convergono gran parte dei progetti e dei servizi proposti.

Fra queste la genitorialità, indicata come tematica rilevante da più del 20% dei partecipanti ai seminari, ed emersa come tematica fortemente trasversale presente in gran parte dei progetti approvati dalle regioni, si caratterizza come ambito ad un tempo connesso a prassi fortemente innovative e importante fattore di prevenzione del disagio.

I due seminari proposti, *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità* e *Sostegno alla genitorialità e buone prassi – metodologie, strumenti e prassi a confronto* articolano un percorso che spazia dallo stato dell'arte della genitorialità al confronto sulle prassi più innovative presenti nel panorama nazionale.

Un secondo elemento connesso alla fase realizzativa dei progetti e strettamente legato al percorso di progettazione e di valutazione degli interventi è costituito dall'importanza crescente dei flussi informativi e della documentazione nei processi di comprensione della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. La stretta connessione con la L. 451/97 e la nascita degli Osservatori in ambito regionale rende ancor più attuale la necessità di cercare raccordi e sinergie con le sedi nazionali che si occupano di tali tematiche anche per quanto riguarda la L. 285/97.

Il seminario *Osservazione e monitoraggio – condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; interventi, risposte, servizi; documenti e rappresentazioni* costituisce una proposta unitaria articolata su 3 moduli centrati su condizione dell'infanzia, stato dei servizi e documentazione, con apporti di tipo teorico-tecnico in prima giornata e operativo-pratico in seconda. Un proposta introduttiva ma al contempo avanzata per realtà – sia regionali che nazionali – che faticano a trovare linguaggi comuni, strumenti compatibili e metodologie raffrontabili.

Un terzo elemento che costituisce una sorta di accompagnamento dell'intero percorso di attuazione della L. 285/97 è rappresentato dalla dimensione amministrativa, che fin dalla proposta seminariale dello scorso semestre è stata vista più in connessione alla sua possibile coniugazione con le finalità progettuali che ispirano la legge, piuttosto che nei suoi aspetti strettamente tecnici.

Un tale percorso si articola in questo secondo semestre in due seminari specializzati connesso il primo all'approfondimento di conoscenze degli strumenti giuridici di collaborazione fra istituzioni (*Le istituzioni pubbliche e le forme*

della loro collaborazione nei servizi sociali alla luce della L. 285/97) e il secondo alle collaborazioni possibili fra istituzioni pubbliche e soggetti privati (*La collaborazione pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della L. 285/97*).

Come appare evidente dall'articolazione delle proposte seminariali, nonostante l'interesse suscitato da diverse delle proposte formative realizzate nel primo semestre, sono quelle in particolare strettamente legate alle fasi attuative della

L. 285/97 e agli intrecci normativi e legislativi che via via si presentano che trovano spazio nel programma elaborato. È questo il senso della specializzazione e dell'attenzione alle fasi attuative per quanto riguarda l'area amministrativa, così come degli approfondimenti connessi ai flussi informativi e alla documentazione; mentre altri argomenti tendenzialmente trasversali di carattere metodologico, come ad esempio il monitoraggio e la valutazione dei progetti e dei piani, saranno riconsiderati nei prossimi semestri funzionalmente alle nuove esigenze connesse al rifinanziamento della L. 285/97 e alle ipotesi di riprogettazione e ripresentazione dei piani triennali; e infine alcuni approfondimenti tematici, legati in particolare alla adolescenza e alle problematiche dell'abuso, dopo l'attenzione prioritaria dedicata alla genitorialità, saranno ugualmente presi in considerazione in un prossimo futuro.

Alla realizzazione delle attività seminariali hanno contribuito:

Responsabile dei seminari Giorgio Macario

Responsabili scientifici Franco Dalla Mura, Paola Di Nicola, Susanna Mantovani, Stefano Ricci

Referenti di area Roberto Maurizio, Milena Rosso.

Docenti Anna Baldazzi, Franca Bimbi, Carmen Belloni, Bruno Bortoli, Enzo Catarsi, Ugo D'Ambrogio, Pier Paolo Donati, Viviana Egidi, Fabio Folgheraiter, Andrea Maccarini, Marisa Malagoli Togliatti, Paola Milani, Tullia Musatti, Sergio Muscetta, Gabriella Paolucci, Marina Piazza, Igino Poggiali, Anna Putton, Emanuele Ranci Ortigosa, Giovanna Tresso, Sandra Venturelli

Relatori Vinicio Biagi, Giovanni Biondi, Pietro Boffi, Giuliana Bonello, Luca Citarella, Daniela Gregorio, Marisa Lama, Renato Mion, Michele Neri, Riccardo Poli, Luca Ronfani, Antonella Schena, Paola Senesi, Giorgio Tamburlini, Raffaele Tomba, Roberto Volpi

Esperti-tutor Giovanni Amodio, Salvatore Cacciola, Marina Galati, Lorenzo Gallini, Agnese Infantino, Roberto Maurizio, Marina Merana, Tullio Monini, Elisabetta Nigris, Marisa Persiani, Mary Rimola, Milena Rosso, Franco Santamaria, Achille Tagliaferri



Nel corso dei seminari sono state, inoltre, presentate:

Comunicazioni su buone prassi:

Centri per le famiglie - Comune di Ferrara, Centri per le famiglie - Comune di Parma, Centri infanzia adolescenza e famiglia (CIAF) - Regione Toscana, Comune di Napoli,

I progetti genitorialità di:

Regione Toscana, Centro studi età evolutiva - Comune di Venezia, IRCCS Burlo Garofalo - Associazione culturale Pediatri, Centro bresciano solidarietà - Brescia, Centro italiano femminile - Bergamo,

Le esperienze amministrative del Comune di Monte Porzio Catone e del Comune di Lecco, Comune di Torino, Comune di Lucera

3. La prima area semi-nariale: flussi informativi e documentazione

Premessa

Uno dei punti qualificanti l'azione rivolta ai minori collegata alla L. 285/97 è lo sviluppo contemporaneo di un sistema informativo finalizzato a contribuire alla comprensione delle esigenze e bisogni dei bambini e degli adolescenti al fine di operare una adeguata progettazione degli interventi e valutazione dell'operato.

A rinforzare l'approccio della L. 285/97 che sottolinea l'importanza dell'osservazione, della documentazione, del monitoraggio e della circolarità delle informazioni, la L. 451/97 ha favorito la nascita e il consolidamento di Osservatori sull'infanzia e l'adolescenza a livello regionale impostando così un sistema complesso e articolato di raccolta, trattamento e utilizzo di dati.

Nella fase attuale l'esigenza centrale - fermo restando il principio dell'autonomia territoriale - diventa quella di dar vita al sistema e implementarlo a partire da criteri condivisi onde evitare di avviare strutture analoghe funzionanti in modo differenziato o, peggio ancora, strutture non in grado di comunicare in ragione di prodotti o linguaggi differenti.

L'esperienza del Centro di documentazione nazionale di Firenze nel campo della ricerca, trattamento della documentazione e dei dati inerenti l'infanzia e l'adolescenza, può essere messa a disposizione delle regioni e degli enti locali per favorire il confronto e l'individuazione dei criteri comuni sulla base dei quali operare lo sviluppo delle realtà locali.

Obiettivi del seminario

Con il seminario *Osservazione e monitoraggio* (relativo alla condizione e ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza e a interventi, risposte, servizi, documenti e rappresentazioni) si intende proporre agli enti coinvolti nella programmazione e gestione dei progetti connessi alla L. 285/97 una occasione di confronto e scambio per fornire un orientamento complessivo e strumenti operativi sui flussi informativi relativi all'infanzia e all'adolescenza rispetto a tre aree:

- lettura e analisi della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- ricognizione sull'organizzazione e stato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- trattamento della documentazione sull'infanzia e l'adolescenza.

In considerazione delle esigenze emerse in sede di programmazione dei seminari con le Regioni si reputa indispensabile:

- valorizzare le esperienze e le conoscenze delle regioni;
- comunicare esperienze dirette in ordine alla possibilità e utilità di realizzare progetti relativi alla documentazione;
- far sperimentare ai partecipanti modalità di trattamento della documentazione.

Metodologia

Il seminario è suddiviso in tre moduli di due giornate ciascuno, a loro volta articolati in due momenti, il primo teorico/tecnico, il secondo operativo/pratico:

- 1° modulo: *Dimensione teorica*: analisi degli approcci ai flussi informativi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.
Dimensione operativa: presentazione di strumenti di analisi e di lettura dei dati in relazione a finalità organizzative e progettuali.
- 2° modulo: *Dimensione teorica*: analisi degli approcci e possibile comparazione nazionale nell'ambito del sistema informativo nei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza.
Dimensione operativa: confronto sul passaggio dalla programmazione degli interventi alla riorganizzazione dei servizi (Banca dati 285; connessione 285/451; costruzione base dati).
- 3° modulo: *Dimensione teorica*: analisi degli approcci sulla documentazione inerente l'infanzia e l'adolescenza - oggetto di studio e modalità operative possibili (Ambito bibliografico, ambito normativo e legislativo).
Dimensione operativa: confronto sugli strumenti di documentazione per la circolarità e diffusione delle informazioni.

Target

Il seminario è rivolto a funzionari regionali e di ambito destinati a operare nel costituendo Osservatorio, ai responsabili di progetto locale e di ambito per le implicazioni e correlazioni con l'Osservatorio regionale (sotto il profilo della produzione di informazione da immettere nell'Osservatorio e dell'utilizzo dello stesso). In considerazione della varietà del *target* (chi lavora alla documentazione e chi utilizza la documentazione per elaborazioni, progettazione e organizzazione dei materiali) viene prevista una differenziazione nella proposta di approfondimento operativo-pratico nei tre moduli formativi.

4. La seconda area seminariale: genitorialità

Premessa

È ormai convinzione comune ampiamente suffragata dalla ricerca che nelle proposte di servizi e interventi per l'infanzia, la preadolescenza e l'adolescenza, il coinvolgimento delle famiglie, l'individuazione e il sostegno delle risorse familiari producano esiti efficaci e prolungati nel tempo. In particolare, la capacità di attivare i genitori e di renderli protagonisti e promotori delle inizia-

quindici

tive che riguardano i loro figli pare essere un potente fattore di prevenzione nei confronti di disagi relazionali e di altri rischi connessi alla crescita.

Nella tradizione del nostro Paese, il rapporto tra famiglia e servizi è stato connotato a partire dai primi anni settanta dalla partecipazione agli organi democratici previsti prima dai servizi per l'infanzia e poi dalla scuola (gestione sociale e organi collegiali) quali forme più o meno riuscite di controllo democratico dei servizi medesimi oppure, all'interno dei servizi per l'infanzia, da pratiche quali i processi di inserimento/ambientamento che hanno previsto un rapporto individualizzato tra educatori, genitori e bambini e la presa in carico in forme diverse del delicato processo di separazione del bambino piccolo dalla famiglia e della condivisione del suo allevamento in situazione di comunità.

Questo processo si è spesso allargato e ha coinvolto gruppi di genitori nel tentativo di creare una situazione di reciproco supporto; non si può dire però che esistano pratiche estese e intenzionali di supporto alla genitorialità nei servizi per l'infanzia - all'infuori delle cosiddette "nuove tipologie" che hanno anticipato da oltre un decennio alcuni servizi previsti dall'art. 5 della L. 285/97 - né modalità di intervento sistematizzate rivolte alle famiglie con figli adolescenti per quanto molto si sia investito sul versante della formazione dei genitori.

Anche in campo psicopedagogico non esiste attualmente un dibattito scientifico molto articolato sui temi del coinvolgimento familiare e del supporto alla genitorialità.

D'altro lato tanto le famiglie che si accostano ai servizi quanto quelle che non vi si accostano spontaneamente pur evidenziando bisogno di sostegno, spesso si mostrano disorientate nel condurre e sostenere le scelte educative e chiedono consulenza e confronto in forme diverse a seconda della situazione sociale in cui vivono e della natura dei problemi che li vedono coinvolti.

Pur non essendo facile definire concettualmente e descrivere le pratiche possibili, decidere e mettere in atto forme di sostegno alle famiglie che si collochino in un'ottica promozionale e di empowerment anziché assistenzialistica, i seminari previsti privilegiano quegli orientamenti teorici e quelle prassi che si connotano come essenzialmente preventivi anziché riparativi, come formativi anziché clinici.

Obiettivi e metodologia

Coerentemente con gli obiettivi di fornire ai partecipanti conoscenze, idee ed esempi di pratiche che consentano, fin dalla prima fase dei progetti che si andranno ad attivare, il coinvolgimento attivo e il protagonismo dei genitori, si propone una metodologia attiva che modifichi un impianto corsuale o seminariale più tradizionale.

Ciascun seminario prevede una introduzione di carattere teorico e operativo che contribuirà a precisare e a dare adeguate risposte ai nodi critici insiti nelle tematiche affrontate. Per facilitare il raggiungimento degli obiettivi di apprendimento ai corsisti verranno forniti brevi testi (nel primo seminario) o casi di buone pratiche (nel secondo seminario) prodotti dai docenti o da essi

segnalati e introdotti che servano da informazione di base e da stimoli alla riflessione. A questa prima fase seguirà la discussione condotta dagli esperti *tutor* che permetterà di evidenziare i nodi problematici e concettuali individuati dai partecipanti. I docenti interagiranno poi con questi nodi, quando è possibile a più voci o nell'ambito di sottogruppi di approfondimento tematico, di approfondimento dei casi, di simulazioni progettuali.

Date le caratteristiche e la delicatezza di questi temi che riguardano la famiglia e la genitorialità, si è ritenuto opportuno offrire contributi culturali diversificati per garantire ai partecipanti la possibilità di riflessioni e analisi ampie e differenziate.

L'articolazione di quest'area prevede due seminari della durata di tre giornate ciascuno: il primo su *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità*, e il secondo sul *Sostegno alla genitorialità e buone prassi – metodologie, strumenti e prassi a confronto*.

4.1 La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità

Questo seminario di formazione costituisce:

- Un'occasione di approfondimento sulla situazione e le caratteristiche della famiglia di oggi con occhio attento alla sua evoluzione, alla definizione dei ruoli al suo interno, nella coppia e tra generazioni;
- Un'opportunità di confronto su tematiche quali la prevenzione, il supporto alla genitorialità, l'attivazione delle risorse genitoriali;
- Una sede di definizione delle caratteristiche delle principali situazioni, al di là di quelle consuete e di vita quotidiana in cui meglio possono attuarsi interventi di prevenzione per l'infanzia e l'adolescenza e di attivazione delle risorse genitoriali;
- Uno spazio di riflessione sui possibili modelli di supporto, di autorganizzazione, di self help, di costruzione di reti informali al fine di definire le condizioni che possono promuovere le iniziative autonome dei genitori o renderli partner attivi dei servizi.

Target

Responsabili di ambito (piano) e responsabili di progetto per la L. 285/97.

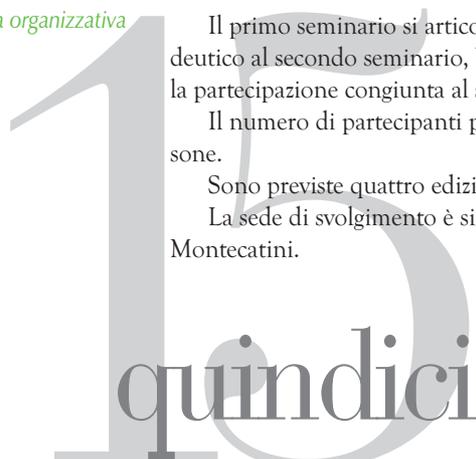
Struttura organizzativa

Il primo seminario si articola su tre giornate ed è da considerarsi propeudeutico al secondo seminario, benché la partecipazione al primo non implichi la partecipazione congiunta al secondo.

Il numero di partecipanti previsto per ogni modulo è, in media, di 50 persone.

Sono previste quattro edizioni del seminario.

La sede di svolgimento è situata presso il Centro congressi vittoria a Montecatini.



4.2 Sostegno alla genitorialità e buone prassi

Questo seminario intende offrire:

- Una panoramica delle iniziative esistenti in Italia e in altri Paesi con particolare attenzione al rapporto tra iniziative autorganizzate e promosse da enti locali;
- Un approfondimento del processo di definizione e messa a punto dei progetti;
- La definizione dei modelli e delle procedure di valutazione applicabili in questo ambito;
- L'analisi approfondita di alcuni esempi di buone pratiche;

Target

Responsabili di progetto nell'ambito dell'applicazione della L. 285/97.

Struttura organizzativa

Questo seminario si articola su tre giornate ed è da considerarsi un approfondimento orientato all'operatività del precedente; si auspica quindi che i partecipanti che non abbiano partecipato al primo seminario siano sufficientemente aggiornati su tali tematiche.

Il numero di partecipanti previsto per ogni modulo è, in media, di 50 persone.

Sono previste tre edizioni del seminario.

La sede di svolgimento è situata presso Studium (Firenze).

5. La terza area seminariale: amministrativa

Premessa

La L. 285/97 è un esempio emblematico dei più significativi cambiamenti che nel recente passato e nel momento attuale hanno caratterizzato e caratterizzano il modo di essere delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti fra di esse e fra queste e la società civile.

La centralità dell'ente locale e la ricerca della partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle scelte e alle azioni della P.A. sono indicate come valori da realizzare e come obiettivi da perseguire nella Carta costituzionale. Da oltre un ventennio il nostro ordinamento giuridico si è arricchito - con crescita esponenziale - di nuove norme contenute in leggi ordinarie che hanno modificato il nostro ordinamento giuridico nel senso indicato dalla Costituzione.

Gli ultimi anni sono stati contraddistinti sia da una particolare velocità e importanza dei cambiamenti che dalla ricerca di vie nuove e originali per il raggiungimento degli obiettivi, attraverso la coesistenza di elementi che in un passato anche recente sarebbero stati considerati incompatibili (o difficilmente conciliabili) fra loro.

Basti pensare che l'esaltazione della centralità del Comune si è accompagnata con la valorizzazione e il potenziamento degli altri enti locali e che l'esternalizzazione dell'esercizio delle funzioni si accompagna con un'accresciuta responsabilità del Comune quale garante della risposta ai bisogni della popolazione.

Ma l'evento più straordinario di questi ultimi anni è senz'altro costituito dall'ingresso del principio contrattualistico nell'azione amministrativa e nei modelli di amministrazione consensuale.

Tutto ciò rende indispensabile un profondo rinnovamento degli apparati pubblici, che passa inevitabilmente attraverso la revisione degli organici e lo sviluppo della professionalità degli operatori e dei funzionari, che devono essere in grado -per tipologie professionali oltre che per il possesso di adeguate conoscenze- di utilizzare appieno i nuovi strumenti di amministrazione che l'ordinamento mette a loro disposizione, e in particolare quelli relativi alle collaborazioni.

I due seminari proposti costituiscono un'opportunità di approfondimento, tendenzialmente completo, degli strumenti giuridici di collaborazione per favorire da parte delle amministrazioni coinvolte nella L. 285/97:

- il perseguimento delle finalità pubbliche con l'uso di strumenti consensuali,
- il considerare i privati come co-protagonisti con la P.A. nell'esercizio della funzione pubblica (in una logica di sussidiarietà orizzontale oltre che verticale) entrata anche formalmente a pieno titolo nell'ordinamento con la L. 265/99,
- l'inquadrare le problematiche in una logica organica e in uno scenario più ampio.

Tale studio, che non può prescindere dall'esigenza metodologica di distinguere i due grandi settori costituiti dalle collaborazioni interistituzionali e da quelle fra pubblico e privato, verrà affrontato tramite approfondimenti di esperti e l'analisi di diverse esperienze territoriali.

In tal modo, pur senza perdere di vista il quadro generale sarà possibile approfondire adeguatamente le singole problematiche e offrire la possibilità ai partecipanti di selezionare i macro-temi di maggiore interesse, eventualmente scegliendo fra le due grandi aree delle collaborazioni fra istituzioni e fra queste e la società civile, il tema di maggiore interesse anche in rapporto alle caratteristiche e ai programmi degli enti di appartenenza.

Obiettivi dei seminari

L'obiettivo - comune ai due seminari - è quello di fornire ai partecipanti l'occasione di approfondire le loro conoscenze relative agli strumenti giuridici di collaborazione fra istituzioni (il primo seminario) e fra queste e i soggetti privati (il secondo seminario), con particolare riferimento ai servizi sociali e all'attuazione della L. 285/97.

I due seminari sono autonomi, nel senso che ciascuno esaurisce la riflessione sul proprio contenuto specifico ma possono essere concepiti in sequenza per un approfondimento completo della materia.

quindici

Metodologia

Il seminario si snoda attraverso lo studio teorico e lo scambio di esperienze concrete e si articola in unità di lavoro alternate: recepimento delle esigenze dei partecipanti, comunicazioni del docente in plenaria e confronto con i partecipanti, intervento di esperti di settore e confronto con i partecipanti, discussione nei gruppi di lavoro.

L'area amministrativa è stata articolata in due seminari di due giornate ciascuno: il primo su *Le istituzioni pubbliche e le forme della loro collaborazione nei servizi sociali alla luce della legge 285/97* e il secondo su *Le collaborazioni pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della legge 285/97*.

Target

Funzionari e responsabili di ambito e di progetto a livello amministrativo, responsabili di ambito di progetto a livello tecnico, che siano già in possesso delle fondamentali conoscenze giuridico-amministrative (e/o abbiano già partecipato al seminario *Finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della L. 285/97 del 1° semestre 1999*).

Tras-formazioni:
legge 285/97
e percorsi formativi

APPENDICE

15
quindici

Premessa

In questa appendice vengono riprodotti i materiali documentari relativi alle iniziative formative, e non informativo-promozionali, predisposte dalle regioni a livello interregionale e regionale (intraregionale), così come pervenuti al Centro nazionale di documentazione a seguito di una specifica richiesta inoltrata a tutte le Regioni in data 14 ottobre 1999.

1. L'attività formativa interregionale

Le Regioni che hanno predisposto progetti di formazione a livello interregionale sono: Abruzzo, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta.

In particolare si possono distinguere due tipologie di eventi formativi:

- iniziative attuative dell'Accordo sottoscritto tra gli assessori alle politiche sociali delle Regioni del Centro Italia (Abruzzo, Lazio, Toscana, Umbria e Marche), finalizzato a favorire il reciproco scambio di conoscenze ed esperienze in merito a servizi e interventi di particolare rilievo e aperti alla partecipazione di operatori interessati alle singole iniziative;
- iniziative progettate congiuntamente da più regioni per i propri funzionari e operatori: è il caso del progetto formativo predisposto da Piemonte e Valle d'Aosta.

Al momento è stata raccolta documentazione relativa a otto progetti di formazione che hanno coinvolto quali partecipanti oltre 200 persone delle sette Regioni suindicate.

Di ciascuna iniziativa viene ora proposta una breve descrizione, mentre un'approfondita esposizione è rimandata alle schede successive.

A fianco di queste iniziative è possibile considerare anche quelle predisposte da una singola Regione e aperte, in linea di principio, a funzionari e operatori di altre Regioni: è il caso dei progetti di formazione predisposti dalla Lombardia e dal Veneto che vengono per il momento inseriti nella sezione delle attività a carattere regionale non essendo specificate le eventuali altre regioni *partner*. D'altra parte lo stesso documento delle Regioni citato in introduzione fa riferimento ad accordi reciproci su tematiche condivise per connotare la dimensione interregionale della formazione.

Regione Marche

La Regione Marche ha predisposto tre progetti di formazione a cui hanno partecipato oltre a operatori degli ambiti territoriali marchigiani anche operatori delle altre regioni del Centro Italia.

Tali iniziative hanno riguardato i seguenti temi:

- il tempo per le famiglie;

quindici

- i consigli cittadini dei bambini e la loro partecipazione alla vita sociale;
- i servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero.

Rispetto al primo tema è stato predisposto un percorso formativo - a cui hanno partecipato una trentina di operatori - di 150 ore complessivamente distribuite in *stages*, seminari, giornate di studio e tirocini. Il percorso è stato avviato nell'ottobre 1999 e la sua conclusione è prevista per maggio 2000.

Rispetto al secondo tema sono stati previsti tre seminari realizzati nel periodo settembre-novembre 1999.

Il terzo tema è stato affrontato con seminari residenziali e giornate di studio a cui hanno partecipato oltre 50 operatori, per circa cento ore complessive di formazione nel periodo settembre-dicembre 1999.

Regione Abruzzo

La Regione Abruzzo ha promosso e organizzato due percorsi formativi: uno dedicato al tema della violenza e dell'abuso sui minori e l'altro sull'affido.

Il primo percorso è stato strutturato in seminari residenziali per un totale di 50 ore nel periodo aprile-giugno 1999, a cui hanno partecipato circa sessanta operatori.

Il secondo percorso consiste in seminari per un totale di otto giornate di lavoro nel periodo dicembre 1999-febbraio 2000.

Regione Umbria

La Regione Umbria ha costruito un programma biennale di formazione, con seminari, gruppi di lavoro e un convegno conclusivo, sul tema della valutazione della qualità dei servizi attivati in attuazione della L. 285/97 con particolare attenzione ai servizi per la prima infanzia, ai centri per il tempo libero, alle comunità/strutture di pronta accoglienza e alla partecipazione dei bambini alla vita sociale. Il percorso è stato avviato nel maggio 1999 e si conclude nel corso del 2000.

Tale percorso, come quelli dell'Abruzzo e delle Marche è rivolto anche a operatori delle altre quattro regioni succitate.

Regione Piemonte e Regione Valle d'Aosta

Nell'ambito delle attività istituzionalmente previste dai provvedimenti attuativi della L. 285/97 del Piemonte e della Valle d'Aosta vi era la valutazione dei Piani territoriali ai fini della concessione del finanziamento.

In vista dell'esercizio di tale funzione il Settore programmazione e promozione interventi a sostegno della persona e della famiglia e per la qualificazione del personale socio-assistenziale della Regione Piemonte ha organizzato, insieme alla Regione autonoma Valle d'Aosta, un percorso formativo volto all'acquisizione di strumenti comuni ed efficaci di valutazione dei Piani territoriali d'intervento.

Tale percorso di 4 giornate, svoltosi nei mesi di settembre e ottobre 1998, ha coinvolto 20 partecipanti, appartenenti ai gruppi di lavoro istituiti per l'applicazione della L. 285/97.

Regione Toscana
e Regione Lazio

Non vi sono fino ad oggi riscontri relativi a proprie iniziative formative a valenza inter-regionale promosse da queste due regioni che hanno, al momento, solamente partecipato alle iniziative promosse da Marche, Abruzzo e Umbria.

2. L'attività formativa regionale (intra-regionale)

Dal materiale raccolto risultano cinque Regioni (Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto) impegnate in un ruolo diretto di programmazione di interventi e percorsi formativi per gli operatori dei progetti territoriali.

Come già indicato in premessa poiché la partecipazione a eventi formativi a livello di ambito territoriale ha coinvolto quasi il 60 % degli stessi si presume che in diverse regioni essi siano stati organizzati direttamente dagli ambiti e/o dai singoli progetti.

Regione Emilia Romagna

Ha promosso una duplice iniziativa formativa che è stata svolta nella fase della costruzione dei Piani territoriali e dei progetti (1998-1999):

- un seminario di due giornate a supporto della progettazione relativa in particolare agli interventi previsti agli artt. 6 e 7 della legge, per approfondire il tema della partecipazione dei bambini e delle bambine alla vita della comunità e gli strumenti della progettazione partecipata degli spazi urbani. Il seminario è stato indirizzato a tecnici e funzionari dei comuni, delle province, delle Aziende USL, dei provveditorati, della Sovrintendenza scolastica e dell'IRRSAE;
- un seminario di studio sul tema "La tutela dei diritti dei minore tra servizi e giustizia: l'abuso sessuale e i maltrattamenti psicofisici sui minori", articolato su sei incontri e realizzato in due edizioni distinte, con sede a Bologna e a Reggio Emilia. Obiettivo dell'iniziativa era l'approfondimento del tema del maltrattamento e dell'abuso, in una prospettiva multidisciplinare e interistituzionale, per favorire l'acquisizione di conoscenze, linguaggi, metodologie di lavoro comune. L'iniziativa è stata promossa in favore di operatori segnalati dai Provveditorati agli studi, dai Questori, dagli Ordini degli avvocati, dai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali, dal Tribunale per i minorenni, dal Centro per la giustizia minorile, dai Dipartimenti di medicina legale, dalla Federazione dei medici pediatri, dalle Aziende USL e dai Comuni.

Regione Lombardia

Nell'ambito delle funzioni previste dalla L. 285/97 e assegnate alle regioni quella che maggiormente sta assumendo un ruolo centrale in tutto il processo di sviluppo dei Piani territoriali è il monitoraggio e la valutazione degli stessi.

La Regione Lombardia ha attribuito tale funzione all'IRER Lombardia, al quale ha assegnato il compito di predisporre un progetto operativo triennale, di sostegno alle progettualità di ambito e territoriali sotto il profilo della loro valutazione. L'IRER ha predisposto in tale direzione un progetto che compren-

quindici

de una significativa parte dedicata alla formazione con seminari e *workshop*, ovviamente sui temi del monitoraggio e della valutazione, per permettere ai responsabili dei progetti e agli operatori di acquisire un linguaggio di base comune e individuare insieme gli indicatori di valutazione.

Le iniziative formative sono aperte anche ad altre regioni *partner*.

Al momento il progetto è in fase di avvio e non vi sono notizie circa avvenute definizioni di *partnership*.

Regione Marche

La Regione Marche ha promosso una serie di giornate di informazione e formazione sull'infanzia e l'adolescenza nel periodo 1999/2000. In tali incontri vi è stata la possibilità di presentare la legge e i progetti di ambito, permettere la conoscenza e lo scambio tra progetti e tra operatori, presentare il rapporto all'ONU sull'infanzia in Italia. Alcune di queste giornate erano comuni a tutti gli ambiti della regione, altre rivolte a singole realtà territoriali e altre ancora curate dall'Osservatorio regionale su infanzia e adolescenza.

Regione Toscana

La Regione Toscana ha promosso incontri di confronto e riflessione sulla L. 285/97 e sui diritti dell'infanzia, della qualità dei servizi, dei nuovi bisogni delle famiglie, dell'integrazione tra le politiche educative e sociali. Le settimane dell'infanzia dell'adolescenza e delle famiglie costituiscono una proposta per favorire lo scambio di esperienze e il confronto dei rispettivi programmi di formazione. Realizzate da ciascuna provincia sulla base di un calendario concordato, le settimane si sostanziano in un complesso integrato e coordinato di iniziative.

Regione Veneto

La Regione Veneto - nel settembre 1999 - ha operato relativamente alla formazione in due direzioni:

- ha assegnato alla Azienda Ulss 3 di Bassano (Vi) l'incarico di organizzare e coordinare la realizzazione dell'attività di monitoraggio e valutazione dei Piani e dei progetti territoriali;
- ha assegnato alla stessa Azienda Ulss 3 l'incarico di organizzare e coordinare la realizzazione dell'attività di formazione sui temi della valutazione e del monitoraggio, nonché sui temi del lavoro di rete, del lavoro di gruppo, dell'informazione e della comunicazione.

Tali iniziative sono, complessivamente, finalizzate all'accrescimento di competenze e conoscenze comuni, in modo da generare una cultura sull'infanzia e l'adolescenza nella quale siano riconoscibili caratteri di omogeneità regionale e di approfondimento di temi specifici e trasversali necessari per un sostegno all'impostazione efficace dell'operatività dei servizi, dei rapporti tra le istituzioni, dei principi della solidarietà, della sussidiarietà e della qualità relazionale.

Le iniziative sopradescritte sono ancora da attivare concretamente a seguito dell'individuazione dell'agenzia tecnica che svilupperà i percorsi. Alle due attività formative è prevista la partecipazione complessivamente di circa 1200/1400 operatori per circa sessanta ore di formazione ciascuno.

Il materiale raccolto e presentato successivamente testimonia dell'importanza della formazione nell'ambito dell'applicazione della legge 285/97 seppur non si è in presenza di una azione regionale molto consistente sul piano numerico.

Considerando gli obiettivi assegnati agli eventi formativi organizzati dalle regioni la formazione rappresenta uno strumento per gli individui e le organizzazioni dei servizi coinvolti per:

- accrescere conoscenze;
- accrescere competenze;
- acquisire nuovi atteggiamenti professionali e modificarli in modo coerente con l'impianto culturale e metodologico espresso dalla normativa.

A livello istituzionale la formazione rappresenta una opportunità di ripensamento sul ruolo dei servizi e dei progetti e sul loro funzionamento in vista delle successive azioni di programmazione sociale (piani di zona, piani d'area, ecc.).

Nel caso specifico è altamente significativo che una parte consistente dei percorsi formativi predisposti dalle regioni riguardi i temi del monitoraggio e della valutazione: due argomenti e due aspetti della progettazione sociale che richiamano una grande attenzione ma rispetto ai quali la cultura professionale e le scienze debbono ancora ricercare e approfondire.

Ugualmente è significativo il fatto che diversi progetti formativi sinteticamente presentati si caratterizzino come percorsi di lavoro medio-lunghi privilegiando quindi un'ottica di processo di accompagnamento piuttosto che di addestramento iniziale.

Altrettanto importante appare il fatto che il panorama degli eventi formativi presenti modalità operative estremamente differenziate che vanno dai seminari di una giornata basati su una metodologia tradizionale (relazione del docente/esperto e confronto con lo stesso), a seminari residenziali in cui diventa centrale il gruppo di discussione quale luogo di confronto di esperienze, prassi, nodi critici, ai percorsi di formazione e ricerca in cui gli operatori sono chiamati a partecipare a una situazione aperta, di ricerca (è il caso, a esempio, del progetto della Lombardia che prevede per gli operatori coinvolti nei gruppi il compito di individuare indicatori di valutazione dei progetti).

La portata di questi eventi formativi collocati nelle fasi iniziali dell'implementazione della legge - a livello regionale e della costruzione dei progetti a livello locale - è notevole soprattutto per la possibilità di contribuire a costruire un linguaggio comune in ordine agli aspetti della metodologia di intervento, nonché delle caratteristiche culturali e tecniche, tra operatori portatori di competenze tecniche diverse e, a volte, legate a saperi esperienziali o teorici ricchi ma specifici. Ciò favorisce la costruzione di sbocchi operativi più ricchi e comuni, appartenenti a tutto il gruppo territoriale che ha costruito il progetto d'area.



Appendice

192

A progetto avviato e “rodato”, invece, la formazione diventa un risorsa per:

- garantire opportunità di elaborazione attorno alla propria attività;
- consentire di ricollocare capacità, risorse, esperienze acquisite in funzione dei cambiamenti dentro e fuori il Progetto;
- rielaborare l’esperienza professionale in corso in modo che le acquisizioni siano estendibili anche ad altri ambiti di intervento (anziani, ecc.) e ad altri servizi;
- consentire di ricollocare le criticità nell’esperienza progettuale più complessiva.

REGIONE ABRUZZO

SERVIZIO SICUREZZA SOCIALE - UFFICIO INTERVENTI SOCIALI PER L'INFANZIA

Corso residenziale di formazione per operatori di servizi di contrasto alla violenza sui minori

Riferimenti generali

La L. 285/97, *Disposizioni per la promozione di diritti e di pari opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, prevede la realizzazione di corsi di formazione e scambi a carattere interregionale per il raggiungimento delle finalità della legge.

La Regione Abruzzo ha promosso nel periodo aprile-giugno 1999 il *Corso Residenziale di formazione per operatori di servizi di contrasto alla violenza sui minori*, in attuazione delle opportunità previste dalla L. 285/97.

Il Corso è stato la prima iniziativa formativa a carattere interregionale, organizzata grazie all'accordo di collaborazione stipulato fra le Regioni Toscana, Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo.

Il programma del Corso ha previsto cinque seminari organizzati per moduli di 10 ore ciascuno, per un totale di 50 ore.

Il Corso ha visto la partecipazione di sessanta operatori di istituzioni e servizi pubblici operanti nelle regioni del Centro Italia.

L'iniziativa ha inteso favorire la conoscenza del problema «maltrattamento e abuso all'infanzia», riconoscerne le caratteristiche e le modalità espressive, individuare i percorsi dell'intervento clinico e riabilitativo e i riferimenti normativi, istituzionali e assistenziali correlati, ai fini di una migliore gestione degli interventi di prevenzione e di cura previsti dalla L. 285/97.

Il Corso segue gli obiettivi e le metodologie indicate nelle Linee - Guida elaborate dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori.

Il Corso viene realizzato con la collaborazione organizzativa e la consulenza scientifica della Fondazione Maria Regina di Scerne di Pineto (Teramo).

Il percorso formativo seguito è stato così articolato:

1° MODULO (22/23 APRILE 1999): IL PROBLEMA

- storia ed epidemiologia del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia
- il contesto socio - culturale dell'abuso all'infanzia
- una classificazione degli abusi all'infanzia
- gli interventi della L. 285/97 di contrasto alla violenza.

Articolazione del percorso formativo

quindici

2° MODULO (6/7 MAGGIO 1999): ABUSANTI E ABUSATI

- il profilo psicologico dei soggetti abusanti
- il profilo clinico e sintomatologico dei soggetti abusati

3° MODULO (20/21 MAGGIO 1999): SEGNI E SINTOMI

- segni e sintomi del maltrattamento e dell'abuso
- l'intervento medico - legale e la perizia nel maltrattamento e nell'abuso
- la *validation*

4° MODULO (3/4 GIUGNO 1999): LA TERAPIA

- il programma terapeutico e assistenziale per la famiglia abusante
- il programma terapeutico e assistenziale del minore abusato

5° MODULO (17/18 GIUGNO 1999): FONTI NORMATIVE E STRATEGIE DI INTERVENTO

- fonti normative di riferimento e politiche sociali
- strategie di intervento assistenziale
- proposte di "protocolli di intervento".

Formatori

Formatori del Corso sono stati, tra gli altri, Anna Maria Colella (Dipartimento affari sociali), Tiziana Arista (Assessore Regione Abruzzo), Elena Camisasca (Università Cattolica di Milano), Anna Guarnerio ed Elena Fontana (C.B.M di Milano), Roberta Luberti (Associazione Artemisia di Firenze), Maria Rosa Dominici (Tribunale per i minorenni di Bologna), Francesco Vadilogna (CAM di Milano), Catia Bufacchi (Bambino Gesù Roma), Claudio Foti (Centro Hansel e Gretel di Torino), Melita Cavallo (Tribunale per i minorenni di Napoli), Teresa Bertotti (Presidente CISMAL - Coordinamento centri contro l'abuso sui minori), Vincenzo Orsini (Regione Abruzzo), Francesco Montecchi (Primario ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma), Andrea Bollini (Osservatorio Infanzia Regione Abruzzo), Stefano Ricci (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza). Coordinatore del Corso, Gianfranco Visci (Primario Pediatria ospedale di Pescara).

Alto è stato il livello di interesse e di partecipazione ed elevato il grado di soddisfazione misurato con un apposito test di valutazione finale. Desiderio quasi unanime degli operatori formati: lavorare in rete interregionale sull'abuso contro i minori e scambiare continuamente esperienze, competenze e servizi con una formazione sul campo.

Il Corso è stato gestito e curato per la parte scientifica dalla Fondazione Maria Regina.

Programma del Corso

1° MODULO. IL PROBLEMA

Giovedì 22 aprile 1999
pomeriggio

Introduzione al Corso:

Giovanni Visci, primario di Pediatria, coordinatore scientifico del corso

Tiziana Arista, assessore alle Pari Opportunità della Regione Abruzzo
 Vincenzo Ercole Orsini, dirigente Ufficio interventi per l'infanzia e l'adolescenza, Regione Abruzzo

don Silvio de Annuntiis, presidente Fondazione Maria Regina

Comunicazioni dei rappresentanti delle regioni

Relazione di apertura

Anna Maria Colella, Dipartimento affari sociali - Presidenza del consiglio dei ministri: "La legge 285/1997 e i nuovi interventi di contrasto della violenza sui minori".

Il maltrattamento e l'abuso all'infanzia: caratteristiche, definizione, entità del fenomeno

Elena Camisasca, psicologa, Dipartimento di psicologia, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Venerdì 23 aprile

mattina

Gli indicatori per rilevare il fenomeno: la rete integrata dei servizi e delle istituzioni, gli obblighi della segnalazione. La casistica della HotLine del Centro bambino maltrattato (C.B.M.) di Milano.

Anna Guarnerio, assistente sociale C.B.M. di Milano

Scambio di esperienze

pomeriggio

Obblighi e procedure della segnalazione nei casi di abuso sessuale. Le modalità di indagini nell'esperienza milanese.

Domenico Valentino, maresciallo dell'Arma dei Carabinieri, Milano

2° MODULO. ABUSANTI E ABUSATI

Giovedì 6 maggio

pomeriggio

Il profilo psicologico dei soggetti abusati

Catia Bufacchi, psicologa, Servizio di psichiatria e psicoterapia, Ospedale Pediatrico «Bambino Gesù» di Roma

Scambio di esperienze

Venerdì 7 maggio

mattina

Il profilo psicologico dei soggetti abusanti

Francesco Vadilonga, psicologo, psicoterapeuta, nuovo centro di terapia dell'adolescenza, Centro ausiliario minorile, Milano

Scambio di esperienze

pomeriggio

Gli effetti a lungo termine dell'abuso

Roberta Luberti, medico, Responsabile settore minori associazione Artemisia - Firenze

quindici

3° MODULO. SEGNI E SINTOMI

Giovedì 20 maggio

pomeriggio

L'intervento medico - legale e la perizia nel maltrattamento e nell'abuso

Maria Stella D'Andrea, medico-legale, Ospedale pediatrico «Bambino Gesù» di Roma

Venerdì 21 maggio

mattina

Segni e sintomi sociali e psicologici dei maltrattamento e dell'abuso

Elena Fontana, assistente sociale, C.B.M. di Milano

pomeriggio

La validation

Maria Rosa Dominici, psicoterapeuta, Giudice onorario, Tribunale per i minorenni di Bologna

4° MODULO. LA TERAPIA

Giovedì 3 giugno

mattina

Il programma terapeutico e assistenziale per il minore abusato

Claudio Foti, Psicoterapeuta, centro studi *Hansel e Gretel*, Torino

Venerdì 4 giugno

mattina

Il programma terapeutico e assistenziale per la famiglia abusante

Sabrina Farci, psicologa, responsabile équipe Scuola centro studi *Hansel e Gretel*

pomeriggio

Aspetti di prevenzione primaria dell'abuso nella scuola

Sabrina Farci, psicologa, responsabile équipe Scuola centro studi *Hansel e Gretel*

5° MODULO. FONTI NORMATIVE E STRATEGIE DI INTERVENTO

Giovedì 17 giugno

pomeriggio

L'attuazione dei Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza nella Regione Abruzzo (L. 285/97)

Vincenzo Ercole Orsini, dirigente Ufficio interventi per l'infanzia e l'adolescenza, Regione Abruzzo

Fonti normative di riferimento e politiche sociali

Melita Cavallo, presidente della Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori, Giudice del Tribunale per i minorenni di Napoli

Venerdì 18 giugno
mattina

Strategie di intervento assistenziali alla luce della L. 285/97

Teresa Bertotti, Centro bambino maltrattato di Milano, Presidente
Coordinamento nazionale dei Centri e dei servizi di prevenzione per il maltrattamento e l'abuso all'infanzia

Il protocollo di intervento

Francesco Montecchi, psicoterapeuta, primario Ospedale pediatrico
«Bambino Gesù» di Roma

pomeriggio

Le iniziative del Centro nazionale di Firenze per la conoscenza del fenomeno del maltrattamento e dell'abuso. L'indagine sui bambini fuori dalla famiglia

Stefano Ricci, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze

Tavola rotonda conclusiva

Giovanni Visci, coordinatore scientifico del corso

Antonio Iacovoni, assessore alle Politiche sociali della Regione Abruzzo

Lorenzo Bontempo, dirigente Servizio sicurezza sociale della Regione Abruzzo

Francesco Montecchi, Ospedale pediatrico «Bambino Gesù»

Andrea Bollini, Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza della Regione
Abruzzo

Corso di formazione per operatori di servizi sull'affido familiare Accogliere un bambino, aiutare una famiglia

Nella realizzazione di un servizio preposto all'attuazione dell'affidamento familiare è oltremodo importante far riferimento alle riflessioni e al lavoro scientifico che permettono di rendere più rigoroso il percorso operativo. È inoltre significativo far riferimento anche alle esperienze vive di coloro che hanno realizzato l'affido familiare e che possono documentarne gli esiti positivi, grazie a un lavoro di studio e a riflessioni sviluppate negli anni, in un ambito che al bambino in difficoltà e alle loro famiglie ha dedicato tempo, affezione e competenze.

È a partire da tali esperienze, sistematizzate nel tempo dalle famiglie, in collaborazione con gli operatori dei servizi e studiosi del campo, che la Regione Abruzzo ha promosso, in collaborazione con l'Associazione famiglie per l'accoglienza, un percorso formativo offerto a 40 operatori impegnati nell'attuazione dell'affidamento familiare nella Regione stessa ed esteso a 20 operatori delle regioni Toscana, Lazio, Umbria e Marche.

Obiettivi

Il percorso si è proposto di:

- trasmettere agli operatori alcune conoscenze di base necessarie per l'attuazione di un affidamento familiare, di evidenziare le acquisizioni posi-

quindici

tive e di mettere in rilievo i nodi problematici connessi a ciascuna delle aree di lavoro prese in considerazione.

- permettere agli operatori di acquisire criteri e capacità operative in ordine alla valutazione e all'intervento sia con il bambino che con le famiglie
- favorire l'utilizzazione di alcuni strumenti utili.

Contenuti

La formazione ha approfondito quattro aree tematiche di lavoro, ciascuna delle quali sarà centrata su uno dei soggetti protagonisti dell'affidamento familiare: Il bambino, la famiglia di origine, la famiglia affidataria, gli operatori e i servizi.

Ciascuna area tematica ha preso in considerazione:

- il soggetto posto a tema (bambino, famiglia di origine, famiglia affidataria, operatori/servizio) secondo due coordinate:
 - le fasi del processo di aiuto (conoscenza, valutazione, intervento, verifica),
 - lo sviluppo dell'intervento di affido nel tempo (prima, durante, dopo l'affido)
- gli strumenti utili
- le acquisizioni positive maturate nell'esperienza
- i nodi problematici

Metodologia

La metodologia formativa si è sviluppata secondo una alternanza tra momenti di aula con contributi strutturati e momenti di lavoro in gruppo, guidati da conduttori, con produzione di esperienze in *fiction* e analisi di materiali portati dai corsisti.

È stato favorito il confronto con la realtà, l'apprendimento dall'esperienza, lo scambio di "saperi" diversi e la circolazione della cultura di appartenenza (istituzionale e solidale).

Sono stati realizzati quattro moduli ciascuno. Il percorso ha avuto inizio a dicembre 1999 e si è concluso a febbraio 2000.

Lo *staff* è stato costituito da esperti nel campo dell'affidamento familiare.

La direzione scientifica è stata curata dalla prof. Lia Sanicola, docente nel D.U.S.S. dell'Università di Parma e nella Chaire de Travail Social dell'Università di Friburgo.

Programma formativo in merito alla legge 285/97

La L. 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* è uno degli atti significativi per l'attuazione del "Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza" definito dal Governo e ha come obiettivo il rafforzare l'attenzione della collettività verso l'infanzia e l'adolescenza chiamando a condivisione di obiettivi e attività, istituzioni ed enti diversi.

Nell'arco del triennio 1997/1999 si è inteso infatti programmare e predisporre un sistema d'interventi che, privilegiando l'ambito familiare, favorisca la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza e che, contestualmente, agisca sul piano dei servizi socio-educativi, assistenziali e sanitari, di sostegno del reddito, dei servizi ricreativi, culturali e ambientali.

La consapevolezza della complessità del processo di riforma che la L. 285/97 si propone nel settore sociale non poteva non passare per un adeguato investimento nella formazione per tutti i soggetti coinvolti. Una parte del finanziamento statale è stata quindi destinata a tal scopo, un investimento e un impegno di una portata mai riscontrata nelle precedenti leggi di settore.

Con atto deliberativo n. 1534 del 21.06.1999 la Giunta regionale ha approvato il piano complessivo per la formazione degli operatori impegnando la quota del 5% del Fondo nazionale assegnato alla Regione Marche, così come previsto all'art. 2 della L. 285/97.

Accanto alle iniziative a dimensione nazionale, organizzate direttamente dal Centro di documentazione e analisi di Firenze, sono state previste iniziative a dimensione interregionale e iniziative a dimensione regionale, rivolte agli operatori impegnati nell'attuazione della L. 285/97 nella regione e negli enti locali.

Questo percorso è finalizzato a un arricchimento formativo ed esperienziale di coloro che sono coinvolti, operativamente o a livello di programmazione, nell'applicazione della legge e consente scambi e confronti, a diversi livelli, con una circolazione di competenze, proposte e sperimentazioni, fondamentali per lo sviluppo di una politica innovativa nei confronti delle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Regione Marche, oltre ad aderire con una presenza numerosa e qualificata alle iniziative realizzate in campo nazionale e nelle altre regioni, ha programmato una serie di specifiche attività formative/informative a dimensione interregionale, regionale e locale, promosse dal Servizio servizi sociali, con la collaborazione del "Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza" e l'attiva partecipazione delle provincie e degli enti locali.

La Regione Marche, a seguito dell'accordo tra gli Assessori alle politiche sociali delle regioni del Centro Italia, ha stabilito di aderire allo svolgimento dell'attività congiunta di formazione e di scambi interregionali, finalizzata a favorire il reciproco scambio di conoscenze ed esperienze in merito a servizi e interventi di particolare rilievo e aperta alla partecipazione di operatori interessati alle singole iniziative provenienti da Abruzzo, Lazio, Toscana, Umbria e Marche.

Per quanto concerne le attività in corso di realizzazione nelle Marche, verranno coinvolte in questo percorso di scambio e conoscenza le iniziative dei Comuni di:

- Ancona: *Il Tempo per le famiglie* - assimilabile ai servizi previsti al comma a art. 5 della L. 285/97. L'iniziativa organizzata dal Comune di Ancona ha, per la prima volta, fornito alle famiglie un servizio di aiuto e sostegno nella cura ed educazione dei bambini più piccoli. Il percorso di formazione coinvolgerà 30 operatori, di cui 20 provenienti dalle regioni ospiti e 10 dalle Marche, e comprenderà sia seminari su argomenti relativi alla genitorialità, ai processi psicologici dello sviluppo e all'ascolto dei bambini, sia visite guidate ai servizi, con attività di laboratorio. Il corso partirà nel mese di ottobre e si concluderà nel prossimo mese di maggio;
- Fermo: *Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero* - assimilabile ai servizi previsti dall'art. 6 della L. 285/97. Fermo è uno dei Comuni della Regione dove risulta una esperienza consolidata e qualificata dei servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, diffusi su tutto il territorio e differenziati secondo le varie realtà presenti. Il percorso di formazione coinvolgerà 25 operatori di cui 15 della Regione Marche e 10 delle altre regioni e verterà sia su questioni di carattere metodologico (relative ai percorsi di qualità, agli interventi di valutazione, al sistema formativo integrato, alle politiche giovanili, all'educazione interculturale e alla costruzione dell'identità giovanile), sia su specifici servizi oggetto di analisi e di confronto. Il corso inizierà il 30 settembre e si concluderà il 10 dicembre;
- Fano: *La città dei bambini* - assimilabile alle iniziative previste all'art. 7 della L. 285/97. L'iniziativa del Comune di Fano è ormai riconosciuta a livello internazionale per la sua capacità di proporre una visione diversa della città a partire dal bambino come paradigma di una nuova qualità della vita per tutti. Il percorso di formazione coinvolgerà 80 operatori della Regione Marche e 20 delle altre regioni e riguarderà: questioni inerenti alle caratteristiche metodologiche generali della proposta, specifici interventi quali il Consiglio dei bambini, la progettazione partecipata nel P.R.G., i laboratori creativi, il progetto "a scuola ci andiamo da soli", ecc. Il corso verrà avviato il 30 settembre e terminerà l'8 novembre.

Corso di formazione-informazione sul servizio *Tempo per le famiglie di Ancona* 201

Obiettivi

- Effettuare scambi di informazione/formazione di esperienze in servizi innovativi tra le regioni Marche, Abruzzo, Lazio, Umbria e Toscana.
- Sostenere le educatrici nel percorso di appropriazione del proprio ruolo nell'ambito dei nuovi servizi, curandone la capacità di risposta ai bisogni dei bambini e delle famiglie che lo frequentano.
- Accrescere e rafforzare la formazione delle educatrici in relazione alle nuove tipologie di servizio, sviluppandone le competenze nelle aree organizzativa e relazionale.

Percorso formativo

- n. 2 stages di 13 ore ciascuno, da tenersi il venerdì e sabato con cadenza quindicinale.
- n. 11 seminari di 7 ore ciascuno, da tenersi il sabato con cadenza quindicinale.
- n. 1 giornata di studio
- tirocinio

Programma del corso

1° MODULO STAGES

- 1) L'attività autonoma, la motricità libera e le relazioni di cura del bambino piccolo. Esperienze di espressione e comunicazione.
- 2) I luoghi, gli spazi, le relazioni del prendersi cura dei bambini. Attività di laboratorio e di espressione e comunicazione.

2° MODULO SEMINARI

- 1) Servizi per l'infanzia di fronte ai bisogni di genitori e educatrici, che cambiano.
- 2) Cosa significa prendersi cura.
- 3) La genitorialità, i padri. Un approccio psicodinamico.
- 4) I processi psicologici dello sviluppo.
- 5) Il Tempo per le famiglie in Italia, dalle prime esperienze a oggi: storia, modalità di realizzazione, riflessioni.
- 6) Analisi di alcune esperienze di servizi innovativi.
- 7) L'osservazione e l'ascolto dei bambini come strumenti di lavoro per le educatrici.
- 8) Giocare con le parole: conversazioni, racconti di esperienze, storie di fantasia. Come documentare alcuni aspetti dello sviluppo infantile.
- 9) Visita guidata al servizio Tempo per le famiglie di Ancona. Incontro con le educatrici che lavorano nel servizio.
- 10) Visita guidata al servizio Tempo per le famiglie di Ancona. Attività di laboratorio per documentare il proprio lavoro con video/osservazioni, diari dell'esperienza, foto, ecc.

15
quindici

3° MODULO

- Giornata di studio a chiusura del corso
- Interventi di un docente del corso di formazione.
- Interventi di due esperti provenienti da altre regioni.
- Testimonianza delle educatrici che hanno partecipato al corso e delle educatrici che lavorano nel Tempo per le famiglie di Ancona.
- Intervento dell'assessore ai servizi sociali di Ancona e altre autorità.

Tirocinio

Il percorso di formazione vedrà impegnati alcuni docenti come *tutor* per consentire ai singoli allievi di approfondire le loro conoscenze. Il tirocinio individuale e il lavoro con il *tutor* di riferimento saranno pari a 27 ore.

Esperti e docenti

Emma Baumgartner, Grazia Colombo, Paola Della Camera, Maria Pia Fini, Tullio Monini, Gaetana Norcia, Laura Pennisi, Ezio Vuotto.

Referenti del progetto

Angela Mattioli educatrice Tempo famiglie responsabile del progetto
Teresa Bonfigli educatrice Tempo famiglie corresponsabile
Rita Paoletti educatrice Tempo famiglie corresponsabile
Mara Piattoni educatrice Tempo famiglie corresponsabile
Alda Bonetti responsabile formazione e aggiornamento del personale educativo corresponsabile del Progetto e referente per gli aspetti burocratici amministrativi

Partecipanti

30 operatori di cui 20 provenienti dalle regioni Abruzzo, Toscana, Umbria e Lazio, 10 dalla Regione Marche incluse le persone corresponsabili del presente progetto.

Corso di formazione-informazione sulla città per i bambini di Fano

Programma del corso

Prima giornata di studio – lunedì 27 settembre 1999

Il consiglio dei bambini

Obiettivi, finalità, modalità di gestione, attività, coordinamento e valutazione

mattina

dott.ssa Adriana Mollaroli - assessore ai servizi educativi del Comune di Fano
- presentazione del progetto.

dott. Giancarlo Gaggia - pedagista- analisi della conduzione e coordinamento delle sedute del Consiglio dei bambini.

dott. Claudio Baraldi - Università di Urbino presentazione rapporto di ricerca sull'attività del Consiglio dei bambini.

dott.ssa Frediana Benni - direttrice didattica Il Circolo di Fano - l'apporto delle istituzioni scolastiche.

pomeriggio

intervento dei bambini consiglieri di Fano e formazione per gruppi di lavoro.

Seconda giornata di studio – lunedì 18 ottobre 1999

La progettazione partecipata con i bambini

Attività, metodologie ed esperienze, il rapporto con il P.R.G., finalità e valutazioni

mattina

saluto amministrazione del Comune di Fano.

dott. Ippolito Lamedica urbanista - la progettazione partecipata a Fano.

dott.ssa Paola Stolfa architetto - la progettazione partecipata nel P.R.G.

dott. Lorenzo Raymond urbanista - esperienze di progettazione partecipata italiana e internazionale.

dott. Paolo Del Signore insegnante educazione artistica - la dimensione creativa nella progettazione e i laboratori creativi.

dott. Esoh Elamé - consulente interculturale - sviluppo sostenibile e approccio alla dimensione interculturale.

pomeriggio

intervento dei ragazzi che lavorano sul P.R.G. del Comune di Fano e formazione per gruppi di lavoro per lezioni pratiche.

Terza giornata di studio – lunedì 8 novembre 1999

A scuola ci andiamo da soli

Obiettivi, modalità, valutazione dell'esperienza, attuazione pratica, interventi sociali e infrastrutturali

mattina

saluto amministratore.

Dott.ssa Paola Stolfa architetto - gli interventi naturali e i percorsi casa – scuola.

Dott. Claudio Baraldi Università di Urbino Facoltà di sociologia - relazione sul rapporto di ricerca inerente l'attività "A scuola ci andiamo da soli".

Dott. Fausto Antonioni direttore didattico IV Circolo di Fano - l'esperienza di andare a scuola da soli dal punto di vista didattico.

Dott. Dario Manuetti associazione "La città possibile di Torino" - spazi per gioco, qualità e progetto educativo.

pomeriggio

formazione di gruppi di lavoro e uscita per sopralluogo degli interventi strutturali realizzati.

Corso di formazione-informazione sui servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero – Comune di Fermo

- L. 285/97
- Atto Regione Marche 3 giugno 1998 n. 203
- Delibera G.R.M. 9 luglio 1998 n. 1672
- Delibera G.R.M. 19 ottobre 1998 n. 2503

Normativa
e atti amministrativi
di riferimento:

quindici

- Delibera G.R.M. 14 dicembre 1998 n. 3086
- Delibera G.R.M. 29 marzo 1999 n. 760
- Deliberazione Consiglio Comunale del 28 settembre 1998 n. 95

Regioni coinvolte

Marche, Abruzzo, Lazio, Toscana, Umbria

Tempi di realizzazione

Dal 30 settembre al 10 dicembre

Si tratta di seminari e incontri formativi di due giornate intere, per un totale di 6 “pacchetti” formativi di due giorni.

Referenti

Responsabile del Progetto: Istruttore Amm.vo Marco Marchetti
 Responsabile Amministrativo: Istruttore Amm.vo Dr. Carlo Giarritta

Partecipanti

N. 25 di cui 15 della Regione Marche e 10 (min. 2 per Regione) Abruzzo; Lazio, Umbria; Toscana.

Premessa di quadro

Il Comune di Fermo è impegnato da anni sul versante delle politiche giovanili e di prevenzione del disagio minorile e giovanile. Possiamo dividere, per sommi capi, le strategie di intervento in due fasi:

- una prima fase pionieristica, dal 1987 al 1991, contraddistinta dall'apertura (1987) del primo Centro giovani nel quartiere di Santa Petronilla;
- una seconda fase (dal 1992 a tutt'oggi) di definizione più organica degli interventi in ambito cittadino.

Per l'avvio dei servizi, dal 1991, sono state utilizzate tutte le risorse finanziarie rese disponibili dalla legislazione (L. 216/91; T.U.- D.P.R. n. 309/90) unicamente a risorse proprie dell'ente. Forse proprio la “strategia” di realizzare investimenti strutturali con i fondi statali e farsi carico dei costi del personale e di gestione con fondi propri ha consentito la necessaria continuità di intervento. Difatti in molte altre realtà comunali la modalità di *shopping list* (piano come sommatoria di progetti non coordinati, spesso gestiti in convenzione con il terzo settore che ne era anche l'effettivo richiedente) non ha consentito la necessaria stabilità e strutturazione dei servizi.

Attualmente il Comune è dotato di una significativa rete di servizi, improntata sulle categorie interpretative della “comunità educante” e del “sistema formativo integrato di territorio” finalizzate a favorire la collaborazione tra le diverse agenzie sia istituzionali che sociali del territorio: scuole; centri sociali di quartiere; servizi ASL; associazionismo; terzo settore.

Sono due le Ludoteche - Centro di Aggregazione Giovanile (Lido di Fermo e San Tommaso, entrambe site nella Costa Nord del litorale adriatico e presso scuole elementari), tre i Centri di aggregazione giovanile “Pop House” (Quartiere Santa Petronilla, Lido Tre Archi), uno Sportello informagiovani e Laboratorio di creatività giovanile (sale attrezzate video e produzione musicale), una Ludoteca - Biblioteca per ragazzi denominata «Petronillo» sita anch'essa

nel quartiere di Santa Petronilla, un servizio Ludobus (Ludoteca itinerante per i quartieri della città), una Biblioteca per ragazzi nel plesso comunale «Villa Vitali».

Il modello operativo dei servizi è tendenzialmente omogeneo e incentrato su:

- accoglienza;
- orientamento esperienziale;
- attività di animazione;
- sostegno scolastico;
- laboratori di espressività (musica; fotografia; costruzione dei burattini, recupero dei giocattoli usati; computer ecc.);
- prestito giochi e libri (solo Ludoteche);
- attività sportivo-ricreative;
- moduli formativi (solo per i CAG);
- collaborazioni con le scuole e i Centri sociali di Quartiere.

Le fasce di età coinvolte sono quelle dai 6 ai 12-13 anni per le ludoteche e dai 15 ai 21 anni per i Centri di aggregazione giovanile. I preadolescenti, probabilmente, sono i più “penalizzati” dalla attuale organizzazione dei servizi, in quanto si collocano, come interessi, bisogni e capacità relazionale, in una dimensione intermedia tra la Ludoteca e il CAG e a tal fine l’Assessorato sta approntando l’elaborazione di specifici programmi.

Un’attenzione particolare è stata posta sulle problematiche dei quartieri periferici (quartieri della Costa Nord del litorale adriatico), ove, per le caratteristiche di “quartiere dormitorio” o “rifugio” (soprattutto nel periodo invernale), si concentrano numerose situazioni di degrado sociale ed è elevatissima la percentuale di immigrati (sia meridionali che extracomunitari). Nei quartieri della Costa Nord il Comune ha investito sia in termini di risorse economiche che di personale (due Ludoteche - CAG e 1 Centro di Aggregazione; una Unità educativa territoriale di strada).

Sono 20, nel complesso, gli educatori-animatori coinvolti nei servizi, con una elevata professionalità prevalentemente acquisita “sul campo” (50% laureati), con significativa esperienza di volontariato alle spalle.

Altro aspetto importante da segnalare è quello inerente la formazione e la supervisione degli educatori. Sotto il profilo della formazione-aggiornamento va segnalato, tra le altre cose, il lavoro di due anni (1996 - 1997) realizzato in collaborazione con docenti dell’Università di Ancona - Diploma servizio sociale, sui temi della “Preadolescenza, adolescenza, prevenzione del disagio minorile”; per quanto attiene la supervisione (Dr.ssa Nadia Mariani e Dr.ssa Maria Teresa Medi dell’Università di Ancona) essa costituisce ormai dal 1997 una componente irrinunciabile dell’organizzazione dei servizi.

Sempre nel 1997 (settembre) è stata presentata, nell’ambito di un convegno, la ricerca (curata da docenti dell’Università di Ancona - Diploma in servi-

zio sociale) “I percorsi della qualità - una valutazione dei servizi per i minori e i giovani nel Comune di Fermo”.

Il programma formativo interregionale che segue la presente breve premessa di sintesi di quadro è concepito sul registro di due modalità di intervento:

- seminariale;
- di partecipazione dei funzionari e degli operatori coinvolti a “stages in situazione” o “laboratori evento” che verranno realizzati, in compresenza con minori, adolescenti e giovani, presso le Ludoteche e i CAG comunali.

La scansione prevalente prevede al mattino il seminario (con articolazione in gruppi di lavoro) e al pomeriggio lo “Stages in situazione” o il “Laboratorio evento”.

Tutti gli esperti e i docenti (quando non siano dello staff comunale anche per quanto attiene i “Laboratori evento”), hanno già avuto modo di collaborare in precedenza con i servizi comunali. Quindi tutte le esperienze formative del programma nascono da un rapporto di reciprocità fortemente contestualizzata che non può non giovare alla qualità della proposta sia sotto il profilo metodologico che operativo.

Programma del corso

GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE - VENERDÌ 1 OTTOBRE 1999

30 settembre

mattina

Prof. Ennio Pattarin - Università degli studi di Ancona

I percorsi della qualità - una valutazione dei servizi per i minori e i giovani nel Comune di Fermo - presentazione del rapporto di ricerca settembre 1997

pomeriggio

presentazione dei servizi del Centro Storico:

Centro aggregazione giovanile “Pop House” Tutor: Massimiliano Matteucci

Sportello Informagiovani - Laboratori di creatività giovanile Tutor: Pierluigi Riccioni

1 Ottobre

mattina

Marco Moschini

Sistema formativo territoriale integrato - Le attività ludiche e di animazione nel rapporto con le scuole

pomeriggio

presentazione dei servizi: Ludoteca Biblioteca per ragazzi “Petronillo” e CAG Santa Petronilla Tutor: Alicia Barauskas; Eufrazia Di Chiara

GIOVEDÌ 28 - VENERDÌ 29 OTTOBRE 1999

28 Ottobre 1999

mattina

Dr. Flavio Paride Postacchini (assessore Servizi sociali Comune di Fermo) -

Dr.ssa Daniela Alessandrini (dirigente settore Servizi sociali Comune di Fermo)

La Comunità educante: politiche giovanili - il ruolo delle istituzioni, dei Centri sociali di Quartiere, del terzo settore 207

pomeriggio

presentazione delle attività del servizio Ludobus in un Quartiere periferico
concerti: Mario Corradini e group: "Il Tangonauta" Daniele Di Bonaventura in concerto

29 Ottobre

mattina

Dr. Roberto Busca funzionario Servizi sociali Comune di Fano
Dr.ssa Daniela Alessandrini dirigente settore Servizi sociali Comune di Fermo
I centri ricreativi nelle Marche: Fano e Fermo - due modelli che si confrontano

pomeriggio

Ludoteca - CAG Lido di Fermo
Marco Renzi (Regista e attore teatro per ragazzi) Le esperienze "Il teatro per ragazzi: l'esperienza dei Teatri Comunicanti"
Spettacolo teatrale a cura dei Teatri Comunicanti "O quanti belli colori" testo e regia di Marco Renzi - tratto da *Cappuccetto rosso, verde, giallo e blu* di Bruno Munari

GIOVEDÌ 11 - VENERDÌ 12 NOVEMBRE 1999

11 Novembre

mattina

Dr.ssa Mariangela Giusti (dott. pedagogia Università degli studi di Bologna)
Educazione interculturale: Per una prospettiva di coordinamento e interrelazione tra le istituzioni del territorio

pomeriggio

Proiezione del film *Sto fermo muori e resuscita*
Concerto di musica zingara: Alexian e il suo gruppo "Viaggio ideale attraverso la cultura e l'arte zingara" Mostra sulla cultura Rom

12 Novembre

mattina

Dr. Mario Pollo (Pontificia Università Salesiana)
Tempo libero e costruzione delle identità giovanili

pomeriggio

Centro aggregazione giovanile "Pop House" Laboratorio Evento "Rassegna di poesia: Poeti per caso". Partecipano i poeti: Manuci Cohen; Giovanni Nadiani; Davide Rondoni; i giovani dei centri.

GIOVEDÌ 25 - VENERDÌ 26 NOVEMBRE 1999

25 Novembre

mattina

Dr.ssa Daniela Alessandrini e Marco Marchetti (settore Servizi sociali - Politiche giovanili del Comune di Fermo)

15
quindici

Politiche giovanili: la progettazione, le risorse. L'esperienza del Comune di Fermo

Dr. Carlo Giarritta (settore Servizi sociali Politiche giovanili del Comune di Fermo)

Politiche giovanili: le procedure amministrative

pomeriggio

Proiezione del film *Vito e gli altri* di Antonio Capuano 1991

Seminario - concerto interattivo Del cantautore e musicologo Paolo Capodacqua "Io vorrei che sulla luna ci si andasse in bicicletta"

Venerdì 26 Novembre

mattina

Ferdinando Albertazzi e Giusy Quarenghi (Scrittori per ragazzi)

Le esperienze: "Storie per mano. Per mano delle storie. Crescere grazie ai libri"

pomeriggio

Coop Teatro Lanciavicchio laboratorio - Evento "Matite" tratto dal racconto omonimo di Yashar Kemal (dal volume *Bambini* di G. Tranchida Editore) con Alberto Santucci e Paolo Capodacqua - regia di Mario Fracassi spettacolo di burattini di Orlando Della Morte c/o la biblioteca per ragazzi di Villa Vitali "Le guarratelle napoletane" - "Le avventure di Pulcinella"

GIOVEDÌ 9 - VENERDÌ 10 DICEMBRE 1999

9 Dicembre

mattina

Dr.ssa Nadia Mariani e Dr.ssa Maria Teresa Medi (Università degli studi di Ancona)

Politiche giovanili del Comune: La supervisione degli operatori

Pomeriggio

Angelo Ferracuti (scrittore) - Claudio Lolli (scrittore e cantautore) Le esperienze: "Paesaggitaliani - percorsi della nuova narrativa"

10 Dicembre

mattina

Prof. Ennio Pattarin

Dai giovani come problema, ai giovani come risorsa: aspetti legislativi, educativi, sociali e culturali"

pomeriggio

Rassegna dei gruppi musicali giovanili della città e del territorio. All'interno della rassegna i giovani del centro "Pop House" gestiranno uno spazio *Hip-Hop* (musica *rap*, *breakdance*, graffiti)

REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO ALLA SANITÀ E ALL'ASSISTENZA – DIREZIONE POLITICHE SOCIALI
SETTORE PROGRAMMAZIONE E PROMOZIONE INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA PERSONA E DELLA FAMIGLIA E PER LA QUALIFICAZIONE DEL PERSONALE SOCIO-ASSISTENZIALE

La Regione Piemonte ha organizzato, insieme alla Regione autonoma Valle d'Aosta, un percorso formativo volto all'acquisizione di strumenti comuni ed efficaci di valutazione dei Piani territoriali d'intervento presentati a norma della L. 285/97, ai fini dell'approvazione di tali Piani e dei relativi progetti e del successivo finanziamento.

Tale percorso di 4 giornate, svoltosi nei mesi di settembre e ottobre 1998, ha coinvolto 20 partecipanti (16 della regione Piemonte e 4 della Val d'Aosta), appartenenti ai gruppi di lavoro istituiti per l'applicazione della L. 285/97.

Tale esperienza si è rivelata molto significativa, in quanto ha consentito di porre basi di conoscenza comuni a tutti i componenti il gruppo di lavoro interistituzionale, che ha potuto in tal modo svolgere in modo proficuo le proprie attività di valutazione dei Piani nei due mesi successivi.

Il percorso formativo è stato organizzato dalla Società CONSIEL S.p.A. di Milano.

Percorso formativo – Valutazione dei Piani territoriali (settembre-ottobre 1998)

Risultati attesi

I partecipanti saranno in grado di realizzare l'istruttoria tecnica di valutazione dei Piani territoriali ai vertici regionali per il processo di approvazione del finanziamento.

Periodo di svolgimento

settembre - ottobre 1998

Metodologia

- Seminario interregionale di due giornate;
- *workshop* di approfondimento e *problem-solving*, realizzato a livello di ciascuna regione partecipante (*on the job*);
- *workshop* di verifica delle bozze di istruttoria tecnica, realizzato a livello di ciascuna regione partecipante;
- tutoraggio a distanza durante l'intero periodo di svolgimento.

Contenuti

- Analisi di coerenza con le linee strategiche nazionali e regionali;
- analisi di rilevanza (analisi territoriale dei dati di bisogno e di offerta);
- analisi di fattibilità;
- analisi di sostenibilità;
- stima del rapporto costo/beneficio;
- analisi complessiva di solidità dell'impianto progettuale;

quindici

- costruzione del sistema di indicatori (processo e risultato);
- misurazione della qualità degli interventi (soprattutto definizione degli indicatori di qualità per le varie tipologie di progetto).

Durata

Sono previste 4 giornate di formazione suddivise in due moduli.

Primo modulo: sono previste due giornate di formazione interregionale.

Secondo modulo: sono previsti due *workshop on the job* di una giornata ciascuno, effettuati nelle regioni che aderiranno all'iniziativa.

Modalità di svolgimento

Tutte le sessioni prevedono l'unione di momenti di didattica tradizionale, accompagnati a esercitazioni pratiche con analisi di *case studies* concreti e la costituzione di gruppi di lavoro. Tutto al fine di un più efficace trasferimento delle conoscenze.

Partecipanti

Primo modulo: responsabili-referenti per l'attuazione della L. 285/97.

Potranno essere presenti un numero massimo di 30 persone.

Secondo Modulo: responsabili-referenti per l'attuazione della L. 285/97.

Potranno essere presenti un numero di partecipanti non inferiore a 10 e non superiore a 30.

Poiché l'obiettivo principale dell'intervento è la creazione di una *task force* interna alla Regione Piemonte saranno presenti almeno dieci referenti per la normativa della Regione stessa.

PRIMO MODULO

Prima giornata

mattina

Analisi di coerenza della proposta di Piano territoriale rispetto alle linee strategiche nazionali e regionali

Le linee strategiche per l'utilizzo del "Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza";

Le principali direttive regionali, analisi delle legge regionali già espresse;

Principali schemi di presentazione dei piani territoriali;

Individuazione degli obiettivi del piano territoriale analizzato e loro priorità;

Strumenti di confronto e valutazione, coerenza con le linee strategiche nazionali e regionali;

Strumenti di valutazione di coerenza delle azioni previste nel piano territoriale rispetto agli obiettivi espressi nello stesso.

Presentazione, studio di casi concreti, gruppi di lavoro

Analisi di rilevanza (analisi territoriale dei dati di bisogno e di offerta)

I dati per la rilevazione del bisogno sul territorio, principali indicatori in relazione alle diverse caratteristiche socio economiche;

Principali fonti di reperimento dei dati;

I dati per la rilevazione dell'offerta sul territorio: principali indicatori quantitativi e qualitativi in relazione alle diverse caratteristiche socio economiche.

Valutazione degli obiettivi del progetto e delle azioni implementate per il raggiungimento in relazione al contesto territoriale di impatto

Presentazione, studio di casi concreti, gruppi di lavoro

pomeriggio

Analisi di fattibilità

Verifica delle azioni proposte nel piano territoriale;

Verifica della disponibilità o della possibilità di reperimento di risorse umane, risorse strumentali, risorse finanziarie, infrastrutture;

Verifica della difficoltà di reperimento delle stesse risorse;

Verifica delle compatibilità con normative di carattere nazionale e regionale.

Presentazione, studio di casi concreti, gruppi di lavoro

Analisi di sostenibilità

Verifica della possibilità di prosecuzione delle azioni implementate nel Piano territoriale oltre i termini del finanziamento;

Analisi dei costi di funzionamento dei servizi implementati o di gestione delle attività;

Verifica della capacità finanziaria dei soggetti proponenti.

Presentazione, studio di casi concreti, gruppi di lavoro

Chiusura lavori

Seconda giornata

mattina

Stima del rapporto costo/beneficio

Analisi del piano finanziario del Piano territoriale;

Strumenti di raffronto tra l'investimento previsto e gli obiettivi raggiunti;

I principali indicatori di antieconomicità delle azioni previste.

Analisi complessiva di solidità dell'impianto progettuale

Verifica della coerenza complessiva fra obiettivi, azioni e piano finanziario del Piano territoriale

pomeriggio

Costruzione del sistema di indicatori (processo e risultato)

Individuazione dei principali indicatori per il monitoraggio del Piano territoriale, nella fase di esecuzione e nella fase di verifica dei risultati;

Rispetto dei tempi di attuazione;

quindici

Rispetto del piano finanziario;

La gestione delle comunicazioni con i soggetti attuatori del Piano;

Gli interventi di riallineamento delle azioni rispetto agli obiettivi previsti.

Presentazione, studio di casi concreti, gruppi di lavoro

Misurazione della qualità degli interventi

Definizione degli indicatori qualitativi dei diversi Piani territoriali;

La rilevazione degli indicatori qualitativi;

Il monitoraggio degli indicatori qualitativi.

Presentazione, studio di casi concreti, gruppi di lavoro

Chiusura lavori

SECONDO MODULO

Il secondo modulo avrà le caratteristiche della formazione intervento.

Affronterà direttamente le criticità evidenziate durante il primo modulo con l'obiettivo di fornire soluzioni operative su casi concreti dell'Ente. Sarà composto da:

- *Workshop* di approfondimento e *problem-solving*, realizzato a livello di ciascuna regione partecipante (*on the job*)
- *Workshop* di verifica delle bozze di istruttoria tecnica realizzato a livello di ciascuna regione partecipante.

REGIONE UMBRIA
ASSESSORATO ALLE POLITICHE SOCIALI

Valutare e costruire la qualità nei servizi per l'infanzia
La valutazione della qualità dei servizi attivati in attuazione della L. 285/97
Programma biennale di formazione-ricerca e scambio interregionale

Gli indirizzi regionali di attuazione della L. 285/97 definiscono le finalità e le modalità per l'attuazione di un programma regionale di supporto alla realizzazione da parte dei Comuni dell'attività di monitoraggio, verifica e valutazione della qualità dei servizi realizzati.

La varietà dei modelli organizzativi e il segno innovativo e sperimentale che caratterizza la maggior parte dei progetti propone con particolare forza la necessità di definire modalità per la valutazione e il monitoraggio degli stessi, indicando nella definizione della qualità e dei suoi indicatori un passaggio obbligato nella costruzione del servizio.

Il programma per la valutazione della qualità rappresenta dunque una occasione anche per tracciare in modo più preciso il profilo di alcuni servizi e per approfondire e verificare gli indirizzi regionali relativi al funzionamento dei servizi e degli interventi della L. 285/97.

Gli obiettivi che il programma si propone riguardano:

- La definizione di strumenti e metodi per la creazione di un sistema regionale di monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia;
- La formazione dei referenti tecnici territoriali per l'attività di monitoraggio della qualità;
- La produzione di una mappa dello stato dei servizi sul territorio regionale;
- La creazione di poli locali di analisi e sviluppo dei servizi.

Tipologie di servizi

Tale attività di analisi e ricerca è indirizzata in particolare ad alcune tipologie di servizi, quelle maggiormente presenti nei Piani territoriali, e che hanno un carattere sperimentale, quali:

- I servizi per i bambini da 0 a 3 anni denominati Centri per i bambini e le famiglie;
- I Centri e le attività per il tempo libero di ragazzi e ragazze;
- I Centri di pronta accoglienza per minori non residenti;
- Le azioni per favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla vita della città e per rendere la città educativa.

La qualità nei servizi per l'infanzia

La qualità dei servizi va intesa in relazione alle finalità dell'educazione dei bambini e delle bambine, alla qualità della loro socialità e delle condizioni di vita in relazione ai problemi e alle esigenze delle famiglie.

quindici

L'accezione è quella di un buon livello complessivo del servizio in quanto produttore di cure materiali ed educative, di relazioni, di cultura dell'infanzia, e comprende l'assunzione del livello di soddisfazione degli utenti, di chi assume le decisioni, di chi lo coordina, come elementi importanti che fanno parte costitutiva della definizione di qualità e del progetto di rilevazione e trasformazione del servizio.

Si tratta di un percorso a più voci, che ha un doppio effetto, sulla conoscenza dei servizi e sull'aumento di professionalità e di competenza per i soggetti attivati nella valutazione.

Molteplici aspetti concorrono a determinare la qualità dei servizi: aspetti strutturali, relazionali, organizzativi e gestionali, economici, che intervengono nella determinazione del livello di produzione; aspetti più propriamente educativi; aspetti politici generali.

Diversi sono anche i livelli di analisi, dal funzionamento del micro contesto, al rapporto tra il servizio e altri servizi e istituzioni, ad aspetti strategici più generali.

La valutazione della qualità costituisce un percorso in cui la ricerca, la valutazione, la formazione, lo sviluppo vanno tenute in stretto collegamento e che va fortemente radicata nella partecipazione di chi opera e vive nel servizio.

La definizione della qualità e la sua analisi hanno un ruolo fondamentale nelle scelte operate per l'accreditamento e il controllo dei servizi privati. Si tratta infatti di operazioni che vanno tenute in stretto collegamento al fine di mantenere al centro dei meccanismi di standardizzazione e di selezione dei servizi un'idea forte di qualità e del suo sviluppo.

Il ruolo del ricercatore/valutatore esterno e il rapporto tra aspetti descrittivi e misurativi della valutazione rappresentano inoltre questioni rilevanti di riflessione da affrontare nella definizione di un sistema di monitoraggio della qualità.

Articolazione delle attività

Per la realizzazione delle finalità indicate è necessario procedere a una riflessione metodologica che disegni i contorni dell'attività di valutazione della qualità e ne definisca le modalità di realizzazione.

A tale scopo è stato costituito un Comitato tecnico scientifico, che, nell'arco di un biennio, con la collaborazione del Comitato tecnico regionale per l'attuazione della L. 285/97, procederà a:

- Individuare gli indicatori di qualità per le quattro tipologie di servizi;
- Predisporre gli strumenti per la rilevazione della qualità educativa, organizzativa e gestionale;
- Formare gli operatori che a livello territoriale sperimenteranno l'uso degli strumenti;
- Supervisionare la sperimentazione;
- Elaborare una relazione di analisi delle rilevazioni effettuate.

L'attività di ricerca e formazione si rivolge ai responsabili dei gruppi tecnici degli ambiti territoriali della L. 285/97, ai responsabili dei progetti e dei servizi e agli operatori, che saranno coinvolti sia per la definizione degli indicatori di qualità che per la sperimentazione degli strumenti di rilevazione.

Scambi con le regioni

Lazio, Abruzzo,
Toscana, Marche

Le azioni interregionali previste sono:

- seminario di confronto tra responsabili regionali ed esperti delle cinque Regioni nella fase di predisposizione degli strumenti (Anno 1999);
- convegno rivolto ai referenti degli ambiti territoriali e dei coordinatori tecnici dei servizi delle cinque Regioni (anno 2000);
- riserva di alcuni posti a tecnici e operatori delle quattro Regioni nei seminari di formazione.

Calendario

ANNO 1999

Maggio

Aspetti metodologici della valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia
Seminario per il Comitato tecnico regionale della L. n. 285/97 e gruppo di redazione del piano sociale regionale.

Luglio

Gli indicatori della qualità dei servizi
Seminario per i responsabili tecnici e operatori dei progetti

Settembre/Ottobre

Gli strumenti di rilevazione
Seminari per i responsabili tecnici e operatori dei progetti

Novembre

- Avvio della sperimentazione;
- Seminario interregionale;

ANNO 2000

- Sperimentazione degli strumenti di rilevazione nelle quattro tipologie di servizi;
- Raccolta delle rilevazioni effettuate;
- Seminario sulle rilevazioni effettuate;
- Convegno interregionale.

I° SEMINARIO

ASPETTI METODOLOGICI DELLA VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI PER L'INFANZIA

24 maggio 1999

mattina

Relazioni

Valutare e costruire la qualità dei servizi

Laura Cipollone, Regione Umbria

quindici

Scelte metodologiche e strumenti nel programma regionale

Tullia Musatti, Istituto di psicologia del C.N.R. di Roma

Multidimensionalità dell'esperienza infantile e approcci valutativi

Paola Falteri, Università di Perugia

La valutazione in educazione

Floriana Falcinelli, Università di Perugia

Valutare la qualità nelle comunità residenziali

Piera Benvenuti, Scuola di diploma universitario di servizio sociale

Valutare gli interventi della città educativa

Giovanni Castellani, Democrazia in erba

Discussants

Ugo Ascoli, Università di Ancona

Marina Sereni, Assessore politiche sociali, Regione Umbria

pomeriggio

Dibattito e costituzione dei gruppi di lavoro

- *Le comunità residenziali;*
- *La città educativa il tempo libero;*
- *I centri per i bambini e le famiglie.*

Documento di sintesi del primo anno del percorso formativo*

La legge n. 285/97 ha una filosofia fortemente innovativa, che emerge già nel titolo, laddove si parla di promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. L'obiettivo è quello di rivolgersi all'intero universo dei bambini e degli adolescenti (0-18 anni), in una logica che assume il disagio e le situazioni di difficoltà, marginalità e rischio sociale, nelle quali si trovano molti bambini e le loro famiglie, all'interno di un quadro di interventi fortemente promozionali, mirati a riconoscere i minori come soggetti di diritti e ad attivare progetti che li vedano direttamente come protagonisti.

Si prevedono, infatti, una serie di interventi rivolti soprattutto ai soggetti in difficoltà (situazioni di povertà, disagio sociale, malattia, abuso e violenza), ma si prefigurano anche azioni rivolte a tutti i bambini e gli adolescenti in una logica di riconoscimento dei loro diritti, di promozione di un loro protagonismo come gruppo sociale, di offerte di opportunità nella vita quotidiana (politiche degli spazi nelle città, consigli dei ragazzi, iniziative di aggregazione sociale, di sensibilizzazione culturale).

Un discorso a parte riguarda l'attivazione di servizi educativi per bambini di età 0-3 anni, che non sono sostitutivi del nido, in quanto da un lato si è voluto orientare l'attenzione agli interventi rivolti ai bambini più piccoli e alle loro

* Sintesi a cura di Lorella Molinari, tutor del seminario.

famiglie, sottolineandone la priorità a fronte di una forte carenza di servizi, in particolare nel meridione d'Italia; dall'altro lato si è voluta segnalare la necessità di una nuova legge nazionale sui servizi per l'infanzia che riordini e qualifichi il settore.

Altro elemento importante della legge è la logica di integrazione degli interventi e delle competenze e la sollecitazione agli enti locali a esercitare un ruolo di governo del complesso delle risorse presenti sul territorio, superando le frammentarietà e la mancanza di dialogo dentro e tra le amministrazioni pubbliche. La collaborazione tra tutti i soggetti pubblici e privati che operano a favore dell'infanzia e dell'adolescenza (comuni, provincia, provveditorati agli studi, ASL, associazionismo, cooperazione sociale...), è promossa attraverso la stipula di accordi di programma.

Viene, inoltre, posto l'accento sulla necessità della valutazione degli interventi prevedendo una funzione regionale di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle attività realizzate e della loro qualità. Si sottolinea, infine, la necessità di operare secondo tempi e modalità di lavoro predefiniti e condivisi da tutti i soggetti coinvolti, al fine di evitare sprechi di risorse ed efficacia degli interventi.

L'attuazione della legge ha impegnato la Regione Umbria e gli enti locali, in collaborazione con la scuola, le aziende sanitarie locali, il privato sociale e l'associazionismo, in uno sforzo di programmazione e progettazione di servizi e interventi per l'infanzia, che sono stati attivati attraverso Accordi di programma che hanno coinvolto tutti i Comuni umbri.

In Umbria i problemi più evidenti nell'attuazione della legge sono di diversa natura: istituzionale, organizzativa e culturale e riguardano principalmente una frammentazione delle competenze tra le diverse amministrazioni e tra i diversi soggetti impegnati nel settore, che ha prodotto una visione parziale dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza, conseguente a una politica e a una organizzazione tradizionalmente basate sulle competenze attribuite alle diverse istituzioni da norme di settore, o in risposta ai bisogni di categorie specifiche di cittadini con problemi particolari, piuttosto che sui soggetti concepiti in modo unitario. Un altro nodo problematico riguarda una relativa residualità dell'attenzione all'infanzia nelle politiche sociali, con un conseguente prevalere delle risposte di tipo assistenziale e riparatorio su quelle preventive. Occorre peraltro trasformare anche gli interventi più tradizionalmente assistenziali in un'ottica di inserimento nella comunità e di creazione di condizioni di normalità. Si evidenzia inoltre, da una analisi della realtà esistente, una innovazione modesta sul piano progettuale a livello locale, fatte salve alcune differenze territoriali. Le esperienze significative realizzate da alcuni enti locali e associazioni potrebbero, in questa prima fase, diventare una base di lavoro per lo sviluppo delle iniziative nel settore, aumentando la conoscenza e la comunicazione. Attraverso l'attuazione della legge 285 si intende operare prioritariamente per raggiungere alcune finalità, quali:

15
quindici

- sperimentare interventi innovativi in ambiti quali la condizione urbana, i servizi per la prima infanzia e il supporto alla genitorialità, la socialità e l'associazionismo dei ragazzi e delle ragazze;
- potenziare il complesso delle azioni preventive del disagio e della istituzionalizzazione in un'ottica di promozione della qualità della vita di tutti i bambini e le bambine;
- creare supporti in grado di rispondere adeguatamente alle emergenze.

I Piani territoriali predisposti nei 12 ambiti territoriali definiti per l'attuazione della legge, rappresentano un tentativo di coordinamento tra i vari soggetti interessati allo sviluppo di politiche per l'infanzia e prefigurano una modalità di programmazione delle politiche sociali ed educative locali per l'infanzia, da consolidare e sviluppare, nell'ambito della pianificazione sociale locale e regionale.

Nel progettare e realizzare i Piani territoriali di intervento occorre partire dalle condizioni e dai bisogni evolutivi dell'infanzia e dell'adolescenza, mettendo al centro bambine e bambini. Pertanto, occorre ricomporre ottiche di settore quali quella educativa, sociale, culturale, sanitaria così come bisogna raccordare norme e programmi istituzionali diversi, riflettere sulle condizioni dell'infanzia e sullo stato dei servizi a essa destinati e operare tenendo conto della rete di relazioni nelle quali i minori crescono.

Questo primo tentativo di disegnare una rete di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, che dovrà ulteriormente svilupparsi e specificarsi in relazione all'attuazione degli interventi previsti dalla legge, nonché alla programmazione regionale in materia di politiche sociali ed educative, ha nell'immediato lo scopo di:

- stimolare la progettazione e la programmazione a livello locale;
- fornire uno strumento di lavoro omogeneo per la progettazione e la realizzazione degli interventi;
- offrire un quadro chiaro e condiviso degli interventi in un linguaggio comune a tutti i soggetti interessati;
- individuare *standard* e requisiti di funzionalità dei servizi che rendano possibile la verifica degli interventi.

Per orientare e sostenere tale attività la Regione Umbria ha elaborato *atti di indirizzo* che individuano criteri e priorità per la formulazione dei piani territoriali, descrivono le tipologie di intervento e definiscono funzioni e attività per il monitoraggio e la valutazione della qualità dei servizi attivati.

A tal fine, la Regione ha predisposto un programma di iniziative formative, informative e di pubblicizzazione sulla legge 285, da realizzare in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione per l'infanzia, con l'Agenzia di consulenza del Ministero per la Solidarietà sociale, con esperti in materia, in forma di interscambio tra regioni.

In adempimento degli impegni assunti la Regione Umbria ha progettato un corso di formazione sulla valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia articolato in più incontri seminariali da tenersi negli anni 1999-2000 e rivolto

ai componenti dei gruppi tecnici territoriali di progetto degli ambiti, ai coordinatori tecnici e agli operatori dei servizi.

Gli obiettivi che si propone il programma riguardano:

- la definizione di strumenti e metodi per la creazione di un sistema regionale di monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia;
- la formazione dei referenti tecnici territoriali per l'attività di monitoraggio della qualità;
- la produzione di una mappa dello stato dei servizi sul territorio regionale;
- la creazione di poli locali di analisi e sviluppo dei servizi.

Il programma si caratterizza anche per essere un programma interregionale, in quanto offre una occasione per confrontarsi sull'idea di qualità, per creare spazi allargati di lavoro, nella prospettiva della autoanalisi e della circolarità delle esperienze tra realtà di servizi che non sono ancora a regime e che riflettono le situazioni contingenti di contesti territoriali diversificati. L'attività di analisi e di ricerca è indirizzata in particolare ad alcune tipologie di servizi, quelle maggiormente presenti nei piani territoriali e che hanno un carattere sperimentale, quali:

- i servizi per i bambini da 0 a 3 anni, denominati Centri per i bambini e Centri per i bambini e le famiglie;
- i centri e le attività per il tempo libero di ragazzi e ragazze;
- i Centri di pronta accoglienza per minori non residenti;
- le azioni per favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla vita della città e per rendere la città educativa.

Per definire le modalità di realizzazione dell'attività di monitoraggio della qualità è stato costituito un Comitato tecnico scientifico, composto da esperti con esperienze in diverse aree di intervento e con professionalità ampie; caratteristiche che rispondono all'idea che approcci diversi e metodologie di lavoro diversificate possano rivelarsi utili nella progettazione di nuovi servizi/interventi, oltre a offrire occasioni per scambi di competenze. Del Comitato, che ha naturalmente provveduto a stilare il programma di formazione, fanno parte Pierangela Benvenuti, assistente sociale, Giovanni Castellani, presidente dell'associazione Democrazia in Erba, Floriana Falcinelli, pedagoga, Paola Falteri, antropologa, Tullia Musatti, psicologa, mentre il coordinamento per la Regione è curato da Laura Cipollone.

Per raggiungere gli obiettivi che il programma si propone, il Comitato tecnico scientifico, nell'arco di un biennio, procederà a:

- individuare gli indicatori di qualità per le quattro tipologie di servizi;
- predisporre gli strumenti per la rilevazione della qualità educativa, organizzativa e gestionale;
- formare gli operatori che a livello territoriale sperimenteranno l'uso degli strumenti;
- supervisionare la sperimentazione;
- elaborare una relazione di analisi delle rilevazioni effettuate.

Il programma si è sviluppato durante il I° anno attraverso quattro giornate di lavoro seminariale e numerosi incontri del Comitato Tecnico, introdotti dalla discussione sugli aspetti metodologici della valutazione della qualità.

Di questa discussione si riporta una breve sintesi dei punti più significativi.

È emerso che un'attività di valutazione della qualità non può consistere nell'applicazione *tout court* di strumenti di rilevazione e misurazione del prodotto realizzato, ma deve essere piuttosto l'attuazione di un percorso di monitoraggio che punti al controllo dei diversi processi di istituzione e sperimentazione dei nuovi servizi in vista di un obiettivo di qualità.

In questo caso il modello di funzionamento resta un punto focale e uno dei problemi che si pone è proprio quello del rapporto tra parametri strutturali e organizzativi e la loro relazione con un funzionamento di qualità perché, se è vero che questi aspetti hanno degli effetti certi sulla qualità del servizio educativo, è altrettanto sicuro che non la determinano sempre e univocamente. Nella nostra esperienza italiana ritroviamo servizi di qualità molto differenti anche a fronte del rispetto di una stessa normativa, piuttosto articolata, per quanto riguarda gli aspetti strutturali e organizzativi. Non è un caso, perciò, che nel nostro Paese la riflessione sulla valutazione della qualità si sia orientata rapidamente verso la necessità di tenere sotto controllo il processo del *fare educazione*. Molti degli indicatori qualitativi identificati nei primi documenti prodotti sulla qualità dei nidi, sono stati più che altro descrittori di un segmento del processo educativo.

Un altro elemento importante di specificità dei servizi socioeducativi che va contro l'applicazione di scale di misurazione della qualità è il fatto che l'intervento educativo per i più piccoli si basa, e in parte si risolve, nell'offrire un *contesto relazionale* positivo ai bambini e ai loro genitori. Si tratta tuttavia di un indicatore – il contesto relazionale – che è estremamente difficile operationalizzare per farne strumento di misurazione.

E ancora, è importante sottolineare un altro dato che mette in discussione l'utilizzo esclusivo di scale di misurazione in un contesto di questo tipo, ossia il rapporto molto complesso che si dà tra l'intervento ricevuto nel servizio e il risultato a medio o lungo termine sullo sviluppo del bambino. Sappiamo, infatti, che non si riesce a determinare con certezza quali possano essere gli effetti specifici di un intervento educativo sullo sviluppo di un bambino, il tempo di latenza di questi effetti e l'impatto delle esperienze educative e sociali successive.

A fronte di queste problematiche non sembra plausibile nel caso degli interventi socioeducativi per la prima infanzia basare la loro valutazione su una misurazione del loro *effetto*, come in parte è possibile nel caso di un intervento riparatore di una situazione socialmente, psicologicamente o fisicamente compromessa. Nel caso di un servizio di normalità quale può essere un nido, è allora preferibile dar per scontato un rapporto stretto tra ricaduta dell'intervento

sul benessere attuale del bambino e ricaduta a lungo termine in quanto ad acquisizione evolutiva, cioè tra condizione positiva attuale e condizione positiva futura. Questo significa, per quanto riguarda il percorso della valutazione, affrontare il problema di come dare una descrizione operazionalizzata del benessere del bambino nel contesto offerto dal servizio. Operazionalizzarlo significa descrivere e interpretare lo stato psicologico del bambino e in questo senso, per tutelare il suo benessere e a interpretare il suo punto di vista, entrano in gioco sia i genitori che i professionisti dell'educazione, ma è da vedere quanto gli uni e gli altri praticino effettivamente l'utile esercizio di cercare di vedere le situazioni educative con gli occhi del bambino. Bisogna allora riflettere sul fatto che questo elemento di valutazione soggettiva è inevitabile e darsi delle procedure per rendere esplicito il giudizio e gli elementi su cui è basato. Questo permetterà di confrontarlo con altre valutazioni fatte da altri o dalla stessa persona in altro momento. Se questo elemento di valutazione soggettiva è ineliminabile per strutture e servizi che hanno l'obiettivo dichiarato di un intervento educativo ad ampio spettro come i nidi, lo è a maggior ragione per i servizi della L. 285/97, che sono più flessibili nelle strutture e nelle modalità organizzative, ma si propongono anche essi degli obiettivi a grande raggio e di amplissima portata in termini di prevenzione primaria del rischio psicologico, sociale e psichico del bambino e della relazione genitoriale, oltre che per una ridefinizione di una rete di supporto sociale alle famiglie.

Queste e altre considerazioni ci spingono verso la scelta di affrontare il problema della valutazione della qualità dei servizi socioeducativi per l'infanzia di nuova istituzione e tipologia in termini della costruzione di un percorso di monitoraggio, cioè di un percorso di controllo dei processi di realizzazione nella prospettiva di ottenere un loro funzionamento di qualità in riferimento a degli obiettivi definiti a breve, medio e lungo termine.

Il tema della valutazione della qualità assume un peso ancora più rilevante quando facciamo riferimento a servizi poco standardizzabili e caratterizzati da situazioni ad alto contenuto relazionale, come nel caso delle comunità residenziali. Se infatti, la valutazione emerge come evidente necessità per l'ente che ha responsabilità di gestione anche economica dei vari progetti, troppo spesso, dal punto di vista degli operatori, viene attribuito alla valutazione un significato di pura verifica dell'impegno finanziario o di puro "controllo". Non va invece dimenticata l'importanza che essa può avere per aumentare la credibilità e la visibilità del lavoro quotidiano degli operatori. Poter mostrare e documentare tutte le procedure lavorative che si attuano nelle comunità residenziali per minori e per poter dimostrare a se stessi, agli altri operatori, ai minori e alle loro famiglie - oltre che a responsabili e amministratori - quali siano gli esiti del proprio lavoro, e attraverso quali strategie siano stati raggiunti, potrà certamente contribuire a costruire e consolidare linee di intervento tese a superare lo scarto che esiste fra la qualità dei bisogni socio-assistenziali e l'offerta di servizi. Nelle comunità per minori, è bene tenere a mente, gli esiti dell'intervento si

collocano su un'asse temporale che va dal "qui e ora" a un domani molto lontano, perciò è necessario che tutti i soggetti coinvolti nella valutazione concordino sul punto di questo ipotetico asse in cui è possibile e utile fermarsi e fare il punto. In strutture così centrate sulla relazionalità e sulla individualità del bisogno è altrettanto necessario avviare una valutazione del percorso lavorativo, nel senso che tutti i soggetti coinvolti devono acquisire consapevolezza di quanto, nella pratica lavorativa, siano determinanti il "clima" della struttura, i rapporti tra operatori, le caratteristiche individuali degli ospiti e come, di conseguenza, tutti questi elementi vadano raccolti e descritti. Nel parlare di qualità, infine, è necessario chiarire quali siano i riferimenti metodologici, tecnici e valoriali di tutti i soggetti coinvolti. Questo permette di definire una base di riferimento comune nell'attribuzione di senso, utile affinché tutti possano usare lo stesso linguaggio e possano condividerne il significato.

Anche nella individuazione di indicatori che possano "valutare" ed esemplificare la funzione educativa di una città, non mancano nodi problematici. Già normalmente risulta difficoltosa l'individuazione di parametri che traducano letture parcellizzate e soggettive della realtà, ancora più difficoltosa risulta questa operazione in un settore come quello legato all'infanzia, caratterizzato da esigenze e bisogni che differiscono per età, per estensione dei territori dove i ragazzi vivono, per atteggiamenti e valori che caratterizzano una determinata comunità. Nonostante queste oggettive difficoltà, analizzare la qualità di un intervento in questo contesto, diventa spia dell'attenzione che una città ha per i suoi abitanti più piccoli e contemporaneamente offre elementi informativi utili a una valutazione dei servizi posti in essere dalla città stessa per esplicitare la sua funzione educativa.

L'attuazione di un percorso di monitoraggio dei servizi e degli interventi realizzati in attuazione della L. 285/97, pone sicuramente alcuni problemi di metodo.

Affrontando dunque il discorso della valutazione si pongono alcune domande solo apparentemente ovvie, come a esempio: *perché valutare? Che cosa valutare? Come valutare e con quali strumenti?* Per rispondere a questi interrogativi possiamo dire innanzi tutto che l'educazione è l'esito di un intervento intenzionalmente progettato, elaborato da un gruppo di operatori per il raggiungimento di specifici obiettivi. La possibilità della progettazione di adattarsi e di ridefinirsi costantemente in relazione alla situazione è resa possibile dall'uso costante della valutazione che può fornire gli elementi per orientare progressivamente gli interventi e l'azione formativa.

La valutazione, infatti, accompagna il progetto nel suo farsi: si valuta il momento iniziale dell'azione, quando è necessario raccogliere informazioni sulle esigenze dei soggetti coinvolti, sulle obiettive difficoltà poste dalla situazione, sulla possibilità di utilizzare materiali e strumenti idonei, si valuta nel corso del progetto per ridefinirne l'organizzazione e la specifica strategia di intervento,

si valuta alla fine per acquisire elementi necessari non solo per cogliere l'efficacia di quanto prodotto, ma soprattutto per orientare il lavoro futuro.

La valutazione consente di mettere in atto azioni che siano pertinenti, efficienti in quanto coerenti con gli obiettivi definiti, efficaci, cioè tali da produrre gli effetti desiderati. In questo contesto entra in gioco perciò la decisionalità degli operatori, la loro capacità di elaborare scelte nella definizione del progetto, nell'adozione di strategie mirate, nella realizzazione di costanti momenti di verifica. In sintesi dunque, si valuta per conoscere, per comprendere, per cambiare, migliorare e innovare.

Diversi sono gli oggetti della valutazione: le risorse umane coinvolte, le risorse materiali, l'organizzazione del contesto, l'efficacia e l'efficienza del progetto. Parlare di valutazione della qualità significa pensare alla qualità del processo formativo non solo del prodotto raggiunto, alla qualità percepita dagli attori e fruitori dell'azione formativa, oltre che alla qualità che si può oggettivamente rilevare. Per avere informazioni sui diversi elementi che sono oggetto di valutazione è necessario adottare, relativamente ad aree strutturalmente omogenee di valutazione, un sistema di *indicatori*, cioè dei segnali presenti nella realtà, che possono essere rilevati in modo obiettivo, con validità e precisione; essi consentono di avere dati attendibili sugli ambiti fondamentali dell'azione formativa e dunque di monitorarla. La valutazione è una lettura orientata della realtà che si realizza in fasi o momenti tra loro interrelati.

Gli strumenti che possono essere utilizzati per la valutazione sono molteplici e, proprio per la complessità del fenomeno educativo e dei rapporti che si instaurano, è opportuno utilizzare diversi tipi di prove per avere una visione più completa della situazione.

In generale possiamo distinguere gli strumenti in quantitativi e qualitativi, ma non ci sono quelli da accogliere o rifiutare in blocco; a seconda di ciò che vogliono valutare e delle condizioni in cui operano, gli educatori potranno scegliere una prova o l'altra. Occorre perciò pensare a un uso integrato dei molteplici e diversi strumenti. Ciò che è importante è che tali strumenti siano conosciuti e padroneggiati dagli educatori allo scopo di farne un uso consapevole e funzionale.

Un aspetto fondamentale dell'analisi della qualità di un servizio socioeducativo e non solo è la qualità percepita dagli utenti (dai bambini, dai ragazzi o dagli adulti per loro importanti). Il termine *percezione* della qualità sta a indicare qualcosa di più ampio e complesso del livello di soddisfazione e di gradimento. Questa è strettamente connessa alla individuazione da parte degli utenti delle proprie esigenze e alla dinamica dei propri desideri. Ma ha anche a che fare con la costruzione della immagine della singola struttura e della rete dei servizi socioeducativi in generale, con l'idea che la famiglia, il bambino o il ragazzo se ne fa direttamente o indirettamente e con la posizione che assume rispetto a essi. La percezione della qualità è dunque la risultante di condizioni e concezioni di vita, di motivazioni, opinioni, atteggiamenti, valori e, naturalmente,

anche del concreto vissuto del servizio o dell'iniziativa intrapresa. Con il termine si sottolinea inoltre la dimensione della soggettività che non è esclusiva degli utenti, perché anche l'operatore ha una percezione culturale della qualità e si presuppone che abbia gli strumenti professionali per averne piena consapevolezza. La qualità percepita è un terreno importante di confronto e di negoziazione con la cultura dell'utenza: dare l'occasione di esprimerla, ascoltarla e tenerne conto è una parte imprescindibile dei processi di partecipazione, una verifica della interpretazione della domanda e dell'adeguatezza dell'intervento.

In un panorama concettuale così diversificato e denso di complessità appare evidente l'impegno richiesto agli operatori dei servizi, così come ai responsabili dei progetti e dei gruppi tecnici, nel percorso di individuazione degli indicatori di qualità per le diverse tipologie di servizi e nel predisporre gli strumenti per la rilevazione. Così come la legge si caratterizza per la sua valenza innovativa e sperimentale, lo stesso si può sostenere, almeno in questa fase iniziale, per ciò che concerne l'individuazione degli indicatori e degli strumenti che sostanziano il percorso di analisi della qualità.

Gli incontri seminariali e più ancora i gruppi di lavoro diventano momenti e occasioni di formazione, in quanto aiutano gli operatori a ripensare la propria esperienza formativa, a mettersi costantemente in discussione, ad assumere un atteggiamento di continua ricerca e conoscenza. I gruppi di lavoro, formati da operatori e responsabili dei progetti, sono stati definiti in base alla tipologia di servizi/interventi che realizzano e da questi hanno assunto la seguente denominazione:

- le comunità residenziali;
- la città educativa e il tempo libero;
- i centri per i bambini e le famiglie. Da questo ultimo gruppo, in risposta alla eterogeneità delle problematiche di attuazione dei nuovi servizi si è formato un sottogruppo sulla tematica del sostegno alla genitorialità.

A conclusione del I° anno di lavoro sono state prodotte cinque bozze di *dossier* di indicatori, sulla base delle quali verranno costruiti gli strumenti per la rilevazione della qualità. Si procederà quindi alla fase di sperimentazione degli strumenti nelle tipologie di servizi/interventi. I risultati delle rilevazioni effettuate saranno oggetto di un convegno interregionale.

La formazione regionale

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

ATTIVITÀ FORMATIVE PER L'ATTUAZIONE L. 285/97

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle attività promosse per l'attuazione della L. 285/97, ha realizzato due iniziative di formazione.

Due giornate seminariali, a supporto della progettazione relativa in particolare agli interventi previsti agli artt. 6 e 7 della legge

Obiettivo Approfondire il tema della partecipazione dei bambini e delle bambine alla vita della comunità e agli strumenti della progettazione partecipata degli spazi urbani.

Destinatari Tecnici e funzionari dei comuni, delle province, delle AUSL, dei provveditori, della Sovrintendenza scolastica e dell'IRRSAE.

Programma **10 marzo 1998**
La città dei bambini e delle bambine: un nuovo modo di pensare la città
Relatore: Francesco Tonucci

29 aprile 1998
Progettare la città sostenibile con e per i bambini e le bambine
Relatore: Lorenzo Raymond
Dalla comunicazione alla animazione e alla partecipazione
Relatore: Dario Manuetti

Un seminario di studio sul tema "La tutela dei diritti dei minore tra servizi e giustizia: l'abuso sessuale e i maltrattamenti psicofisici sui minori"

Il seminario è articolato su sei incontri e realizzato in due edizioni distinte, con sede a Bologna e a Reggio Emilia.

Obiettivo Approfondire il tema del maltrattamento e dell'abuso, in una prospettiva multidisciplinare e interistituzionale, per favorire l'acquisizione di conoscenze, linguaggi, metodologie di lavoro comune, dalla definizione del problema, alla presa in carico, al trattamento.

quindici

- 226
- Destinatari* Operatori segnalati dai Provveditorati agli studi, dai questori, dagli Ordini degli avvocati, dai procuratori della Repubblica presso i tribunali, dal Tribunale per i minorenni, dal Centro per la giustizia minorile, dai Dipartimenti di medicina legale, dalla Federazione dei medici pediatri, dalle aziende USL e dai comuni.
- Programma del seminario*
- 11 febbraio 1999 Bologna seduta plenaria
Tavola rotonda *Nell'interesse dei minore*
- 4 marzo 1999 Bologna
11 marzo 1999 Reggio Emilia
Le violazioni dei diritti dei minore: l'abuso sessuale sui bambini. L'abuso intra-familiare
- 25 marzo 1999 Bologna
8 aprile 1999 Reggio Emilia
L'abuso sessuale extrafamiliare: la problematica della cosiddetta pedofilia
- 15 aprile 1999 Bologna
22 aprile 1999 Reggio Emilia
Le violazioni dei diritti dei minori: il maltrattamento e le sue forme
- 6 maggio 1999 Bologna
13 maggio 1999 Reggio Emilia
Le violazioni dei diritti del minore. Esperienze di trattamento a confronto
- 27 maggio 1999 Bologna Seduta plenaria
Tavola rotonda *L'ascolto del minore*
- Premesse*
- Nelle linee programmatiche dell'Istituzione "Gian Franco Minguzzi" 1997-1999 in cui si "annunciava l'attivazione di una sezione di documentazione" relativa al disagio psico-sociale in età evolutiva e giovanile, si esprimevano anche le problematiche emergenti sulle quali l'istituzione avrebbe indirizzato attenzione e iniziative prioritarie.
- Accanto alla "complessa e difficile gestione delle relazioni materno-filiali", quando queste sono messe in crisi da fattori che impediscono l'esercizio della funzione genitoriale da parte della madre, veniva posta l'attenzione sui "rischi multipli cui sono esposti bambini e adolescenti" appartenenti alle cosiddette "famiglie multiproblematiche".
- L'attivazione della sezione di documentazione sull'infanzia, l'adolescenza e l'età giovanile ha acquisito ulteriore motivazione dalla L. 285/97. Lo studio dei fenomeni dell'abuso sessuale e dei maltrattamenti, ormai sviluppato a più livelli, ha messo infatti in evidenza quanto stretto sia il rapporto tra queste situazioni di

violenza e le relazioni esistenti all'interno della famiglia, tra genitori e figli, tra i genitori stessi, e tra famiglia e contesto sociale e culturale. All'interno dell'istituzione "G.F. Minguzzi" si è così sviluppata l'esigenza di affrontare queste tematiche così attuali, offrendo uno spazio di studio, di conoscenza, di approfondimento culturale, di confronto e formazione coinvolgendo insieme, nello stesso luogo, le istituzioni e gli operatori che quotidianamente affrontano questi problemi con tutte le dinamiche psicologiche, sanitarie, emotive, sociali, culturali, giudiziarie a essi connessi. Si è steso così un Programma di seminario di studio che comprendeva le esigenze di informazione e formazione sui «fattori determinanti», sui meccanismi di produzione del fenomeno e sulla sua potenziale evoluzione, relativamente al minore, agli adulti coinvolti, alla famiglia. Nel Programma, ed è qui l'attualità operativa di questo seminario, si affrontavano pure le modalità con cui la società e, in essa, le istituzioni (gli enti locali, le aziende USL, la scuola, la giustizia minorile, la giustizia ordinaria) fronteggiano allo stato attuale questi problemi «in termini di servizi sociali, politica sociale, politica giudiziaria».

Tale Programma, presentato nelle sue linee generali all'Assessorato alle politiche sociali, educative e familiari della Regione Emilia-Romagna, ha riscosso consenso e approvazione, anche perché intercettava un interesse specifico, maturato nei programmi promozionali dell'Assessorato stesso.

Ne è derivata pertanto un'intesa di cooperazione stretta tra Regione e istituzione G. F. Minguzzi che pur definendo il ruolo della Regione come ente promotore e l'istituzione come ente attuatore e coordinatore, ha previsto e praticato con continuità un coinvolgimento delle due entità sia nella progettazione esecutiva che nell'iter attuativo.

Si è venuto così a costituire un gruppo di progetto che ha visto la presenza: per l'istituzione Minguzzi, del prof. Eustachio Loperfido e della prof.ssa Chiara Berti, per gli aspetti scientifici del seminario, e della dott.ssa Marilena Spadoni, per il coordinamento organizzativo del seminario; per la Regione Emilia-Romagna, delle dottoresse Anna Fiorentini e Antonella Busetto, del Servizio politiche familiari per l'infanzia e l'adolescenza, dell'Assessorato alle politiche sociali, educative e familiari.

*Cli obiettivi
del seminario*

Con questo seminario si è voluto diffondere e far crescere la consapevolezza che la tutela dei diritti del minore, da ogni parte invocata, può realizzarsi solo se le istituzioni, e in esse i diversi operatori, imparano a conoscersi, capirsi, pensare e progettare insieme, nel pieno rispetto delle diverse competenze e degli spazi di intervento, disponibili al dialogo e al confronto, al fine di affrontare più velocemente ed efficacemente possibile le problematiche che coinvolgono i minori (qui in particolare, gli abusi sessuali e i maltrattamenti psicofisici) e offrire loro una possibilità di ripresa di una vita serena.

Di seguito, si riportano gli obiettivi del seminario in maniera schematica:

a) *avviare una riflessione organica in materia di abuso sessuale, di maltrattamenti psicofisici all'infanzia.*

quindici

- È un percorso che, nell'ambito di una problematica conosciuta, acquisita dall'esperienza e dalla dottrina, prevede l'interazione e lo scambio tra diverse culture, discipline, professioni e linguaggi, al fine di precisare insieme le azioni di prevenzione e di cura sul territorio;
- b) *essere un originale spazio interistituzionale* e un'occasione importante di *studio interdisciplinare* della materia per tutti i partecipanti della Regione e degli enti territoriali del territorio regionale: i Provveditorati agli studi, le questure, gli Ordini degli avvocati, i procuratori della Repubblica presso i tribunali, la Federazione italiana medici pediatri, la Società italiana di pediatria, il Tribunale per i minorenni, i Dipartimenti di medicina legale, il Centro per la giustizia minorile, le aziende USL;
 - c) *promuovere l'integrazione tra competenze e responsabilità amministrative e istituzionali diverse*. Ci si è posti l'obiettivo significativo di consolidare e attivare sinergie e interlocuzioni tra tutti coloro in possesso di esperienze e competenze utili alla collettività, nell'intento di valorizzare ciò che è sorto sul territorio per affrontare questo tema di straordinaria rilevanza sociale;
 - d) *rappresentare, a livello regionale, un luogo di elaborazione concreta dei contributi alle politiche sull'infanzia e l'adolescenza della Regione*.

La metodologia

Il metodo scelto dal nucleo di progetto scientifico del seminario, sulla base di una proposta formulata dalla prof.ssa Chiara Berti, ha voluto favorire sia la messa in comune delle rispettive competenze sia il confronto tra le esperienze dei partecipanti.

Pertanto si è scelto di svolgere il seminario attraverso alcuni momenti che hanno permesso di valorizzare costantemente l'interdisciplinarietà, sia nei contributi dei relatori che tra i partecipanti.

Diamo di seguito i momenti più significativi dell'impianto metodologico, che si è diversificato all'interno del programma delle singole giornate, per uno svolgimento più snello e piacevole del seminario.

Tavola rotonda: ha inteso affrontare i due temi in programma (I e II giornata) secondo i diversi punti di vista: della sfera personale, sociale e giurisdizionale, passando attraverso le valenze educative e toccando anche il tema delle innovazioni legislative in materia.

Introduzione di inquadramento dei problemi: i relatori, secondo le diverse competenze e professionalità, hanno fornito le informazioni necessarie per l'inquadramento del tema del giorno, per comprendere la nascita dei problemi connessi e la loro estensione, la loro rilevanza sociale.

Presentazione sintetica di un caso e descrizione dei materiali portati: in questa fase un responsabile dei servizi ha presentato un caso di abuso sessuale o di maltrattamento e ha fornito ai presenti le informazioni necessarie per comprendere il contesto in cui è maturato e i problemi che esso ha suscitato.

Lavori di gruppo: è il momento in cui le diverse competenze e i diversi

approcci al problema si sono potuti esprimere, trovando un luogo in cui ascoltarsi e comprenderci, a partire proprio dal ruolo che ciascuno ricopriva e affrontando il delicato problema dell'interazione e dell'integrazione tra servizi e istituzioni, tra competenze professionali e ruoli istituzionali.

Il lavoro nei gruppi è stato guidato da una traccia messa a punto dalla prof. Chiara Berti, traccia che ha permesso un confronto puntuale e utile tra i partecipanti con un forte protagonismo degli stessi.

Presentazione dei risultati dei lavori di gruppo in seduta plenaria con eventuali domande e problemi sottoposti ai relatori.

Relazioni e discussione in aula: i relatori hanno commentato e reagito ai risultati del lavoro di gruppo sulla base della propria competenza ed esperienza.

Presentazione di esperienze (nei gruppi di lavoro) e predisposizione di quesiti: i partecipanti hanno relazionato su alcuni casi di maltrattamento e/o trattamento per evidenziare il lavoro fatto dai servizi e dai tribunali a livello locale. Infine i partecipanti hanno individuato dei quesiti da sottoporre ai relatori.

Relazioni e discussione in aula: questo tipo di relazioni ha trattato il tema dal punto di vista psicologico-psichiatrico, pedagogico, sociale, giuridico, (tenendo in considerazione anche il 'ruolo della scuola'). Scopo delle relazioni è stato quello di cogliere tutte le implicanze connesse al tema e le possibilità di intervento che i diversi 'operatori per l'infanzia' possono mettere in atto.

Presentazione di esperienze extra-regionali: attraverso il racconto di alcune esperienze, questo momento ha favorito una seppur limitata conoscenza di quanto attualmente è presente sul territorio nazionale (per ciò che riguarda la diagnosi, la cura, il trattamento) e una ulteriore opportunità di confronto.

Lo svolgimento del seminario secondo la metodologia individuata e programmata si è potuto realizzare attraverso la presenza, quale *tutor* d'aula, della prof. Chiara Berti, con funzioni di coordinamento dei lavori delle singole giornate del seminario.

15
quindici

**Programma
di formazione
interregionale
sulla valutazione**

Premessa

REGIONE LOMBARDIA

**DIREZIONE GENERALE INTERVENTI SOCIALI - SERVIZIO DIPENDENZE, MINORI E
VOLONTARIATO UFFICIO SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI PER MINORI
IRER ISTITUTO REGIONALE DI RICERCA DELLA LOMBARDIA**

**Monitoraggio e valutazione dei piani territoriali d'intervento
e dei progetti finanziati dalla Legge 285/97**

La L. 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* prevede l'intervento di una molteplicità di soggetti pubblici e del privato sociale, che a diverso titolo sono coinvolti nella progettazione e nella realizzazione di progetti innovativi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Progetti che hanno l'obiettivo primario di favorire la promozione dei diritti e migliorare la qualità della vita dei minori, integrando servizi e iniziative di tipo tradizionale.

L'attuazione in Lombardia della legge ha consentito un ampio coinvolgimento degli enti locali, delle ASL e di istituzioni pubbliche, e la valorizzazione dei soggetti privati del territorio. Tali sinergie hanno dato origine a 118 Accordi di programma per la realizzazione di 308 progetti di intervento.

Secondo l'art.9 le regioni, entro il 30 giugno di ciascun anno, devono presentare una relazione al Ministro per la solidarietà sociale sullo stato di attuazione degli interventi previsti, 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.

La legge prevede inoltre all'art.8 che il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri attivi un servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico per la realizzazione delle finalità della legge. A tal fine, il Dipartimento si avvale del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

La Regione Lombardia ha attivato il Progetto strategico 11.3.1 *Politiche di intervento a favore di minori, adolescenti e giovani*, che tra i diversi obiettivi si pone la valutazione dell'efficacia della L. 285/97 sul territorio regionale e l'istituzione dell'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza, in risposta agli adempimenti ex Legge 451/97.

La Regione Lombardia intende costruire un percorso comune con altre regioni e province autonome, per realizzare una partnership e per istituire momenti di confronto e scambio, per lo sviluppo di una cultura condivisa sulla valutazione, come previsto dall'art. 2 comma 2, Legge 285/97.

La Direzione generale interventi sociali della Regione Lombardia si avvale dell'Irer (Istituto regionale di ricerca) per realizzare il programma di attività 1999-2001 del presente progetto.

Obiettivi

Il programma di attività per il triennio 1999-2001, che qui si propone, ha i seguenti obiettivi:

- verificare l'impatto della L. 285/97 sul territorio regionale;
- formare gli operatori sulla cultura della valutazione;
- individuare nuove tipologie di servizio;
- sviluppare una cultura condivisa a livello interregionale sulla valutazione.

*Piano di attività
1999-2001*

Per conseguire gli obiettivi del presente progetto si prevede di:

- monitorare i piani territoriali di intervento predisposti dalle amministrazioni provinciali e dal Comune di Milano;
- monitorare i singoli progetti esecutivi di intervento;
- avviare gruppi tematici regionali per:
 - l'individuazione di nuove tipologie di servizi;
 - la definizione di criteri di valutazione dei risultati dei progetti avviati;
- formare gli operatori dei progetti ai fini della valutazione;
- realizzare incontri di confronto con le regioni *partner*.

*Monitoraggio dei Piani
territoriali d'intervento*

Il monitoraggio dei Piani territoriali d'intervento delle amministrazioni provinciali e del Comune di Milano sarà realizzato dall'Irer utilizzando:

- a) la scheda di rilevazione dello stato di attuazione della L. 285/97, fornita dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza;
- b) una scheda aggiuntiva per la raccolta di informazioni considerate rilevanti ai fini della programmazione e dell'Osservatorio regionale;
- c) incontri con i gruppi tecnici degli ambiti territoriali di intervento provinciali e del Comune di Milano.

L'Irer curerà:

- l'elaborazione di strumenti di rilevazione aggiuntivi;
- la creazione di una banca dati;
- la creazione del software gestionale, formulato sulla base dei requisiti indicati dalla Direzione generale interventi sociali;
- la formazione dei referenti degli ambiti territoriali di intervento per l'uso del software;
- l'elaborazione di un rapporto di sintesi.

Il team del Progetto strategico regionale 11.3.1:

- organizzerà gli incontri con i gruppi tecnici territoriali degli ambiti territoriali d'intervento composti da rappresentanti di provincia, enti locali, ASL, Provveditorato agli studi, Centro giustizia minorile, privato sociale associazionismo, diocesi, ecc.;
- sarà di supporto all'elaborazione degli strumenti di rilevazione.

quindici

I gruppi tecnici territoriali:

- saranno invitati agli incontri previsti;
- assicureranno la raccolta di informazioni;
- provvederanno al caricamento dei dati per via telematica.

*Monitoraggio
dei progetti*

Il monitoraggio sarà finalizzato alla creazione di una banca dati contenente l'insieme dei progetti finanziati nel triennio.

L'Irer curerà:

- il caricamento dei dati dei 308 progetti finanziati, già raccolti dalla Regione per mezzo della scheda di attuazione (scheda base);
- la rivisitazione della scheda di attuazione (scheda base) per i progetti di nuovo avvio nel triennio;
- la predisposizione delle schede di monitoraggio periodiche;
- la creazione dell'anagrafe dei progetti, per poter disporre di informazioni standardizzate su aspetti rilevanti quali finalità, tipologia, risorse, ambito territoriale, soggetti coinvolti, utenza, operatori, ecc.;
- la classificazione dei progetti per gruppi tematici, secondo gli articoli della L. 285/97 e tenendo conto delle indicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, e in collegamento con gli obiettivi fissati nella D.G.R. del 24 aprile 1998 n. 6/35839;
- la creazione del software gestionale, formulato sulla base dei requisiti indicati dalla Direzione generale interventi sociali;
- la formazione dei referenti degli ambiti territoriali di intervento per l'uso dei software;
- l'elaborazione di un rapporto annuale di sintesi.

Il team del Progetto strategico regionale 11.3.1:

- organizzerà gli incontri con i gruppi tecnici territoriali;
- sarà di supporto all'elaborazione degli strumenti di rilevazione
- sarà di supporto alla classificazione dei progetti per gruppi tematici.

I gruppi tecnici territoriali:

- saranno invitati agli incontri previsti;
- assicureranno la raccolta di informazioni presso gli enti capofila degli accordi di programma, titolari dei progetti;
- provvederanno al caricamento per via telematica dei dati rilevati attraverso le schede di monitoraggio periodiche;
- provvederanno al caricamento per via telematica dei dati rilevati attraverso la scheda di attuazione (scheda base) per i progetti di nuovo avvio nel triennio.

Gruppi tematici

Il *project leader* del Progetto strategico 11.3.1, Augusta Maria Borghi, provvederà a organizzare gruppi tematici secondo gli articoli di legge e in collegamento con gli obiettivi fissati nella delibera regionale di attuazione della

L. 285/97, D.G.R. del 24 aprile 1998 n. 6/35839. In linea di massima, saranno costituiti secondo le seguenti tematiche:

- Genitorialità, affidamento, adozione;
- Tempo libero e aggregazione giovanile;
- Prima infanzia, promozione dei diritti del minore e uso degli spazi urbani e naturali;
- Grave emarginazione, stranieri e interventi domiciliari a supporto del nucleo familiare.

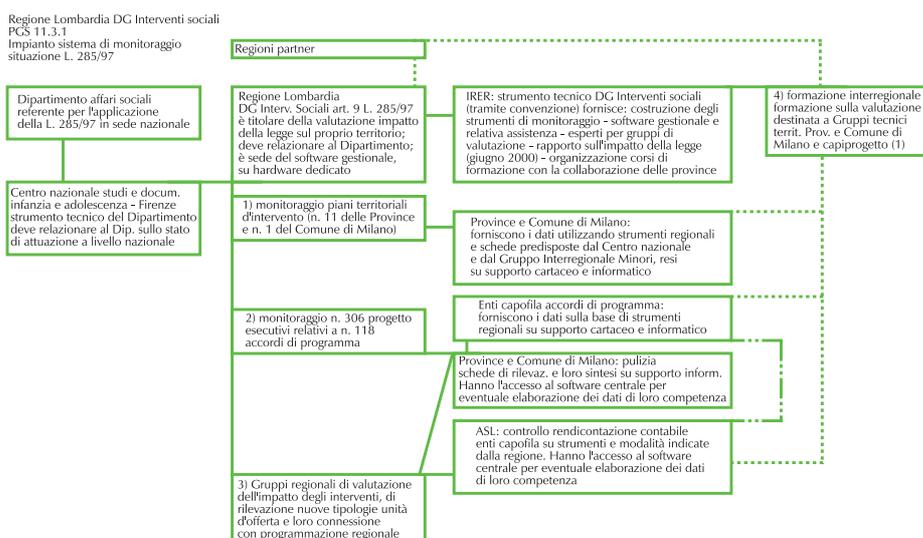
In particolare, i gruppi dovranno essere formati da:

- uno o più rappresentanti del *team* del Progetto strategico regionale 11.3.1;
- uno o più rappresentanti scelti tra i componenti dei gruppi tecnici territoriali (composti da rappresentanti di Provincia, enti locali, ASL, Provveditorato agli studi, Centro giustizia minorile, privato sociale, associazionismo, diocesi, ecc.) e scelti anche tra i referenti dei progetti finanziati;
- un esperto per ogni gruppo concordato con il Direttore generale per gli interventi sociali.

Attraverso l'analisi dei progetti finanziati dalla L. 285/97, i gruppi avranno il compito di:

- individuare nuove tipologie di servizi;
- definire criteri di valutazione dei risultati e indicatori di qualità per i servizi resi.

Pertanto, l'Irer fornirà assistenza e consulenza ai gruppi ricorrendo a specifici esperti concordati con Direzione generale interventi sociali.



Formazione degli operatori sulla cultura della valutazione

Per diffondere la cultura della valutazione, e in funzione della *partnership* con altre regioni, saranno organizzati corsi di formazione per ciascuna area tematica, indirizzati a:

- componenti dei gruppi tecnici territoriali provinciali e del Comune di Milano;
- operatori coinvolti nella diffusione e nella gestione dei progetti, L. 285/97 della Lombardia;
- referenti delle regioni *partner*.

I seminari saranno articolati in una sessione generale, condotta dagli esperti dei gruppi tematici, per suddividersi in *workshop* secondo i diversi ambiti d'intervento. Nello specifico, i seminari avranno lo scopo di illustrare:

- la diffusione dei progetti finanziati nella regione;
- la presentazione dello stato di avanzamento;
- la definizione del metodo di valutazione;
- le indicazioni per il proseguimento delle attività di valutazione.

L'Irer provvederà alla segreteria scientifica e tecnica delle attività di formazione. Le province, in base al Protocollo d'intesa siglato nel marzo 1998, saranno invitate a collaborare per gli aspetti organizzativi.

Formazione interregionale

Il *project leader* del Progetto strategico 11.3.1. provvederà a organizzare incontri propedeutici all'avvio di collaborazioni e confronti con le regioni *partner*. Le azioni interregionali previste sono:

- confronto nella predisposizione degli strumenti di rilevazione e di monitoraggio;
- condivisione dei percorsi metodologici inerenti la valutazione e gli indicatori di qualità;
- riserva di posti per i referenti delle regioni *partner* nei seminari di formazione sulla cultura della valutazione (Punto 4).

Giornate dell'infanzia e dell'adolescenza

Si tratta di interventi finalizzati a diffondere e a consolidare nel territorio una conoscenza omogenea della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e delle opportunità offerte dalla L. 285/97.

Il percorso proposto è stato articolato in due fasi di cui la prima da realizzarsi entro l'anno 1999, in preparazione della seconda, che invece dovrà svolgersi nell'anno 2000.

Le *Giornate dell'infanzia e dell'adolescenza* costituiscono la prima parte di questo percorso formativo regionale e verranno organizzate a livello provinciale dalle quattro Amministrazioni sulla base di alcune indicazioni comuni proposte dall'Amministrazione regionale e cioè:

Parte comune alle province	Parte specifica a cura dell'Osservatorio regionale	Parti specifiche delle singole province
Parte introduttiva specificamente rivolta ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: Illustrazione del 2° Rapporto del Governo italiano all'ONU sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese.	Presentazione generale dell'Osservatorio regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Illustrazione dell'esito della raccolta dati sullo stato dei servizi attivati dagli ambiti territoriali con i finanziamenti della L. 285/97 utilizzando il seguente percorso: Relazione del giugno 1999 – Verifica della relazione con i referenti di ambito entro settembre 1999 - raccolta dati di aggiornamento nel mese di ottobre 1999. Illustrazione del lavoro di ricerca sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, presentazione del documento sulla "mappa dei concetti" e sul percorso di rilevazione attivato.	Confronto tra le diverse realtà di ambito territoriale per evidenziare i limiti e le risorse del lavoro svolto; Elaborazione di proposte di carattere formativo per superare i limiti evidenziati dagli operatori e valorizzare le risorse.
<i>Queste due fasi vedranno l'Osservatorio coinvolto nella indicazione dei probabili relatori da suggerire alle province per l'illustrazione del rapporto ONU e nella gestione diretta della parte relativa alla illustrazione del lavoro di rilevazione svolto e programmato.</i>		<i>Questa fase vedrà le province più direttamente coinvolte sulla falsariga di indicazioni di massima da parte della Regione per cui potrebbero verificarsi differenziazioni territoriali circa le modalità di coinvolgimento degli operatori e degli amministratori con possibili iniziative anche di carattere ludico.</i>

La *formazione a livello di ambito territoriale d'intervento per la L. 285/97*: si tratta di iniziative formative progettate e gestite a livello locale (uno o più ambiti insieme) all'interno di linee-guida che saranno definite dal servizio Servizi sociali, sulla base delle esigenze emerse dalle "Giornate dell'infanzia e dell'adolescenza" provinciali.

Nell'ambito delle attività informative è prevista inoltre la *pubblicazione di un testo esplicativo sulla L. 285/97*, riguardante: il contributo della legge nella promozione di politiche innovative in tema di infanzia e adolescenza, una panoramica sull'applicazione della stessa sul territorio regionale, un'illustrazione delle competenze e dell'attività del "Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza", un quadro dei percorsi formativi attivati dalla nostra Regione e la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia. La pubblicazione verrà distribuita nell'ambito delle *Giornate dell'infanzia e dell'adolescenza* e, successivamente, verrà diffusa sul territorio.

Settimane dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie**Iniziative seminariali**

Le settimane dell'infanzia dell'adolescenza e delle famiglie costituiscono una proposta della Regione Toscana alle regioni del Centro Italia per attivare una collaborazione che si fondi sullo scambio di esperienze e il confronto dei rispettivi programmi di formazione. Realizzate da ciascuna provincia sulla base di un calendario concordato, le settimane si sostanziano in un complesso integrato e coordinato di iniziative, promosse dai diversi livelli istituzionali cui compete la programmazione e la realizzazione di interventi rivolti all'infanzia, all'adolescenza e alle famiglie, con particolare riferimento a quelli previsti dalla L. 285/97.

Nell'arco di quattro mesi, da ottobre a gennaio, si dipanerà il filo delle mostre, dei dibattiti, delle visite, delle presentazioni di nuovi progetti, dei seminari, dei laboratori e altro ancora. Tantissime occasioni di incontro per conoscersi e per far conoscere i servizi alla cittadinanza. Ma anche tante opportunità per riflettere insieme sui temi della qualità dei servizi, dei nuovi bisogni delle famiglie, dell'integrazione tra le politiche educative e sociali. La presentazione di alcune esperienze di grande portata innovativa potrà favorirne la diffusione nei comuni.

Si tratta di un lungo itinerario che attraversa tutta la nostra Regione, dalle città alle campagne, dalle montagne al mare, nel corso del quale il viaggiatore attento potrà osservare scenari operativi differenti e apprezzare l'impegno di quanti operano per adeguare le scelte di cambiamento e innovazione previste dalle recenti leggi alle rispettive realtà locali. Amministratori, educatori, genitori, ragazzi, associazionismo, volontariato e tanti altri soggetti singoli o collettivi costituiscono altrettante risorse che sono chiamate a lavorare insieme in direzione del comune obiettivo della qualità della vita degli individui e della società.

Vengono riportate di seguito le esperienze seminariali tematiche.



quindici

* Presentazione dell'Assessore regionale Paolo Benesperi.

Provincia di Arezzo – settimana dal 24 al 30 gennaio 2000

Ente promotore	Giorno	Titolo
Comune Arezzo	24	Seminario “Il sistema delle opportunità educative per la prima infanzia”
Comune Monteverchi	25	“Servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitori-figli e nuove tipologie di servizi educativi”
Comune Bibbiena	27	“CIAF-Centro ascolto-consulterio adolescenti e giovani come opportunità per diventare protagonisti”
Comune Sansepolcro	28	“Gli interventi educativi nella zona Valtiberina”
Comune Cortona	29	“Prevenzione:dal Centro di documentazione Itaca al territorio”

Provincia di Firenze – settimana dal 18 al 24 ottobre 1999

Ente promotore	Giorno	Titolo
Zona Mugello Comune Scarperia	19	“Nuove tipologie di servizi per la prima infanzia”
Zona Firenze Comune Firenze	20	Giornata di lavoro sul tema degli abusi all’infanzia
Zona Sud-Est Comune Rignano sull’Arno	21	“Affido part-time e sostegno educativo”
Zona Empolese Comune Fucecchio	22	“Il progetto Educatori di strada e il mondo giovanile” Presentazione di una guida ai servizi
Zona Empolese Comune Empoli	22	“Nuovi servizi per l’infanzia e sostegno alla genitorialità”
Provincia di Firenze	23	Seminario provinciale conclusivo

Provincia di Grosseto – settimana dal 13 al 19 dicembre 1999

Ente promotore	Giorno	Titolo
Provincia Grosseto	13	Seminario “Innovazione e cambiamenti nei servizi dell’infanzia e dell’adolescenza”
Comuni della zona delle Colline Metallifere	15	Seminario “La relazione educativa”
Comuni della zona delle Colline dell’Albegna	16	Seminario su “Contrasto alla violenza sui minori e sulle misure alternative al ricovero dei minori in istituti”

Provincia di Livorno – settimana dal 17 al 22 gennaio 2000

239

Ente promotore	Giorno	Titolo
Provincia Livorno	17	Conferenza provinciale "I servizi rivolti all'infanzia, famiglia, adolescenza"
Comune Livorno	17	Seminario "Il sistema dei servizi all'infanzia e alle famiglie tra valore d'uso e valore simbolico" Durante la mattina sarà possibile visitare i servizi
Comune Rosignano Marittimo	20	Seminario "Integrazione nei servizi per l'infanzia"
Provincia Livorno e Comune Portoferraio	21	Presentazione della ricerca sulla condizione giovanile elbana. Dal 17 al 20 sono previsti seminari sulle tematiche giovanili presso le scuole medie inferiori e superiori dell'Isola d'Elba
Comune Livorno a Comune Collesalveti	21	Seminario "Affidare, affidarsi. L'affidamento etero familiare nelle diversità". Presentazione di una esperienza di inserimento di bambini Rom a Collesalveti
Comune Cecina	22	Seminario "Dai servizi che rispondono ai servizi che domandano. Nuovi progetti di intervento nella fascia 0/6"

Provincia di Lucca – settimana dal 22 al 28 novembre 1999

Ente promotore	Giorno	Titolo
Provincia Lucca e Comuni zone socio-sanitarie	22	"Minori: una rete di tutela integrata"
Provincia Lucca e Comuni zone socio-sanitarie	23	"Promozione della partecipazione, dell'aggregazione e dell'associazionismo giovanile"
Provincia Lucca e Comuni zone socio-sanitarie	24	"Città e servizi a misura di bambino"
Provincia Lucca e Comuni zone socio-sanitarie	25	"La mediazione come intervento di sostegno alla famiglia"
Provincia Lucca e Comuni zone socio-sanitarie	26	"Il nuovo nido"
CESVOT in collaborazione con C.N.V. e CESIAV	27	"Infanzia, adolescenza e volontariato: quali opportunità"

Provincia di Massa Carrara – settimana dal 8 al 13 novembre 1999

Ente promotore	Giorno	Titolo
Provincia Massa Carrara	8	"Ciao mamma: percorsi relazionali tra genitori e figli"

Provincia di Pisa – settimana dal 15 al 21 novembre 1999

Ente promotore	Giorno	Titolo
Comune Pisa e Comuni Area Pisana	15	"Bambini protagonisti: percorsi di cittadinanza attiva e progettazione partecipata"
Provincia Pisa Centro doc. e ricerca educativa	16	"Bambini colorati". Intercultura tra scuola e territorio
Comune S. Miniato	19 20	"L'aperitivo dei bambini"

Provincia di Pistoia – settimana dal 11 al 17 ottobre 1999

Ente promotore	Giorno	Titolo
Provincia di Pistoia	11	Seminario tematico: "Politiche sociali per le famiglie e lo sviluppo delle relazioni di cura". Aprono: cori di ragazzi e bambini.
	12	Seminario tematico: "L'Istituto dell'Affido Familiare"
	13	Seminario tematico: "Politiche giovanili: strategie, percorsi e ipotesi progettuali". "Esperienze operative in atto: la leva giovanile un progetto di comunità solidale"
	15	"Servizi sociali ed educativi: quale integrazione alla luce della L.285/97"
	15	"Verso città amiche". Seminario sugli spazi urbani

Provincia di Prato – settimana dal 29 novembre al 4 dicembre 1999

Ente promotore	Giorno	Titolo
Provincia Prato	4	Giornate di studio. Le "buone pratiche" della 285: approccio territoriale integrato. Progettazione e gestione partecipata a livello locale.

Provincia di Siena – settimana dal 10 al 16 gennaio 2000

Ente promotore	Giorno	Titolo
Comune Poggibonsi	11	Bambini nel tempo. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza in Alta Valdelsa
Comune Montepulciano	12	Genitori e figli per crescere insieme
Comune Abbadia San Salvatore	13	Da piccoli... a Grandi
Comune Siena	14	Seminario rivolto agli operatori e alle famiglie su affidi

Attività formative regionali ed interregionali connesse alla L. 285/97**Deliberazione della Giunta n. 3199**

L'Assessore ai servizi e politiche sociali Raffaele Zanon, riferisce quanto segue:

La Giunta Regionale con DGR 2892 del 3.8.1999 ha deliberato di erogare all'ULSS n. 3 di Bassano del Grappa (Vi), l'importo di L. 210.000.000 per il monitoraggio dei Progetti riferiti alla L. 285/97, nonché per la organizzazione e la gestione di percorsi formativi, di cui alla legge innanzi citata, a livello regionale e interregionale.

In prosieguo può essere altresì disposta l'assegnazione a detta ULSS delle risorse necessarie per la realizzazione dell'attività formativa in argomento, quantificando in L.740.000.000 la risorsa a fronte, vista in riferimento la L. 285/97.

A tal fine propone di assegnare la somma di L. 740.000.000 all'ULSS n. 3 di Bassano del Grappa (Vi) per l'adempimento di quanto già posto in premessa, che dovrà risultare dalla realizzazione di un progetto specifico in materia, individuata/e l'agenzia/e particolarmente qualificate in tale ambito.

L'importo di cui sopra, relativamente alle prime 2 annualità dei progetti triennali di cui alla L. 285/97, sarà liquidato per il 50% all'avvio del Progetto formativo e il saldo, a conclusione della rendicontazione dell'attività formativa del biennio. Ulteriori risorse, per il fine in argomento, saranno assegnate non appena dotati delle disponibilità statali a fronte della legge di cui trattasi.

L'Assessore, Raffaele Zanon, conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

La Giunta regionale

Udito il relatore, Assessore Raffaele Zanon, incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione, ai sensi dell'art. 33, comma II dello statuto, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale;

vista la L.285/97;

vista la L. 4511/97;

vista la propria DGR 2935 del 4.8.98;

vista la propria DGR 1408 del 5.5.1998;

vista la propria DGR 4276 del 24.11.1998;

vista la propria DGR 1923 del 1.06.1999.

Delibera

quindici

- di affidare all'ULSS n. 3 di Bassano del Grappa (Vi) l'organizzazione dell'attività formativa a livello regionale e interregionale, prevista dalla L. 285/97;
- di impegnare la spesa di L. 740.000.000 al capitolo 61233 "Quota del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione", del Bilancio di previsione per l'anno 1999, che presenta la necessaria disponibilità.
- di erogare l'importo di L. 740.000.000 onnicomprensivo all'ULSS di cui al p. 1) come segue:
 - 50% contro presentazione del progetto specifico come in narrativa descritto, da prodursi alla Direzione regionale per i Servizi sociali entro il 31.10.1999;
 - saldo contro analitica e formare rendicontazione dell'attività svolta entro il termine massimo del 31.12.2000.
- di riservare a un successivo specifico provvedimento l'assegnazione di ulteriori risorse, da utilizzarsi ai fini di cui all'oggetto, non appena introitate dallo Stato.

Sottoposto a votazione il provvedimento risulta approvato con voti unanimi e palesi

Omissis

Venezia, 29 settembre 1999

REGIONE VENETO
AZIENDA SANITARIA - U.L.S.S. N. 3
SEDE - BASSANO DEL GRAPPA

Deliberazione del Direttore Generale

Assunta in applicazione del decreto legislativo 30/12/92 n. 502, così come modificato dal decreto legislativo 7/12/93 n. 517 e della L.R. del 14/9/94 n. 56 coadiuvato dai sigg.:

Direttore amministrativo: Rag. Pier Giorgio Stefani

Direttore sanitario: Dr. Fabrizio Fontana

Direttore dei servizi sociali: Dott. Alessandro Pigatto

Oggetto: Presa d'atto della D.G.R.V. n. 2892/99 in oggetto "Attivazione monitoraggio, individuazione esigenze formative e agenzie formative per progettualità connesse alla L. 285/97".

Premesso che

- la Regione del Veneto con D.G.R n. 2935/98 ha attribuito a questa azienda sanitaria ULSS n. 3 le competenze relative alla costituzione dell'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza di cui all'art. 4 della L. 451/97;
- questa Azienda sanitaria con deliberazione n. 1321 del 16/9/1998 ha attivato l'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza;

Vista la nota della Regione Veneto in data 16/8/1999 prot. n. 92281206.22 con la quale si comunica che con D.G.R. 2892/99 è stata affidata all'ULSS n. 3 lo svolgimento dell'attività di monitoraggio della progettualità, così come previsto dall'art. 9 della L. 285/97, nonché l'elaborazione di un percorso formativo adeguato alla nuova realtà e aderente alle esigenze formative di quanti operatori del settore pubblico e privato sociale, concorrono e partecipano alle progettualità nell'ambito dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso agenzie particolarmente qualificate e esperte nell'ambito della programmazione e valutazione dei servizi;

Viste le modalità di realizzazione delle attività affidate all'ULSS n. 3 presentate dal responsabile del progetto dell'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza, relative a:

- proposta per monitoraggio e valutazione progettualità correlate alla L. 285/97 nella Regione Veneto;
- proposta di progetto di percorso formativo;

quindici

Rilevato che è stata avviata l'istruttoria per l'individuazione della/e agenzia/e formativa/e particolarmente qualificate ed esperte nell'ambito della programmazione e valutazione dei servizi;

Sentito il direttore dei Servizi sociali, il quale dà atto che il servizio competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale, regionale e regolamentare;

Visto l'8° comma dell'articolo 4 della legge 30/12/91 n. 412 concernente la nuova disciplina sui controlli degli atti delle Unità sanitarie locali;

Acquisito il parere favorevole dei direttori, per quanto di rispettiva competenza

Delibera

- di prendere atto che con D.G.R. 2892/99 la Regione del Veneto ha affidato all'ULSS n. 3 lo svolgimento dell'attività di monitoraggio della progettualità, così come previsto dall'art. 9 della L. 285/97, nonché l'elaborazione di un percorso formativo adeguato alla nuova realtà e aderente alle esigenze formative di quanti operatori del settore pubblico e privato sociale concorrono e partecipano alle progettualità nell'ambito dell'infanzia e dell'adolescenza, attraverso agenzie particolarmente qualificate ed esperte nell'ambito della programmazione e valutazione dei servizi;
- di approvare le modalità di realizzazione delle attività affidate, presentate dal responsabile del progetto dell'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza di cui all'art. 4 della L. 451/97, come da allegati a), b), che formano parte integrante della presente deliberazione, relative a:
 - proposta per monitoraggio e valutazione progettualità correlate alla L. 285/97 nella Regione Veneto,
 - proposta di progetto di percorso formativo;
- di rimandare, per le ragioni espresse in premessa, a un successivo atto deliberativo l'individuazione della/e agenzia/e formativa/e particolarmente qualificate ed esperte nell'ambito della programmazione e valutazione dei servizi;
- di trasmettere la presente deliberazione alla Regione del Veneto - Direzione regionale per i Servizi sociali, per la presentazione del progetto;
- di dare atto che la presente deliberazione viene pubblicata all'albo per 15 gg. continuativi e contestualmente inviata, per conoscenza, al Collegio dei revisori e diventa esecutiva dopo il decimo giorno dalla sua pubblicazione, ai sensi del 2° comma dell'art. 47 della L. 8/6/90 n. 142.

Premessa

La L. 285/97, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* prevede l'istituzione di un fondo atto a sostenere iniziative aventi l'obiettivo primario di favorire la vita, la qualità della vita e il benessere della popolazione minorenni. L'intervento, sia esso diretto o indiretto, è progettato all'interno di una pianificazione locale, ove l'ambito territoriale comprende l'integrazione di soggetti pubblici e privati, che a diverso titolo, a seconda delle competenze e capacità, sono coinvolti nelle fasi di disegno e di realizzazione.

Nella Regione Veneto la DGR 1408 del 15 maggio 1998 ha:

1. individuato gli ambiti territoriali;
 2. stabilito i criteri di assegnazione finanziaria;
 3. impegnato gli importi di bilancio,
- mentre la DGR 4276 del 24 novembre 1998 ha:

1. approvato i 21 Piani territoriali di area;
2. assegnato i fondi per la realizzazione;
3. stabilita la risorsa disponibile per la formazione regionale e interregionale.

I piani triennali sono quindi 21 e comprendono 235 progetti, così suddivisi:

- 91 (ex art. 4 L. 285/97) - *sostegno alla famiglia, contrasto delle povertà e della violenza, alternative al ricovero*
- 24 (ex art. 5 L. 285/97) - *innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia*
- 56 (ex art. 6 L. 285/97) - *servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero*
- 64 (ex art. 7 L. 285/97) - *azioni positive per la promozione di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.*

Secondo l'art. 9 della L. 285/97 le regioni devono presentare annualmente una relazione al Ministro per la solidarietà sociale sullo stato di attuazione degli interventi previsti, 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.

I soggetti attuatori hanno quindi avviato i progetti dei Piani triennali; si rende perciò necessario ora implementare il percorso di monitoraggio delle progettualità.

Obiettivo

L'obiettivo del progetto valutativo è la verifica dei progetti attuatori della L. 285/97 e dell'impatto della stessa sul territorio regionale.

Architettura dell'intervento

Il conseguimento del risultato derivante dai fini posti dall'obiettivo strategico prevede le seguenti azioni:

quindici

1. monitoraggio dei Piani territoriali di intervento presentati dalle Conferenze dei sindaci;
2. monitoraggio dei singoli progetti esecutivi di intervento;
3. realizzazione di incontri di confronto con le regioni affiancate;
4. elaborazione di dati e di relazioni.

1. Monitoraggio dei Piani territoriali di intervento.

Il monitoraggio sarà realizzato mediante:

- a) utilizzo della scheda di rilevazione dello stato di attuazione della L. 285/97 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza);
- b) elaborazione di una scheda aggiuntiva per la raccolta di informazioni considerate rilevanti dalla Direzione regionale e dall'Osservatorio regionale;
- c) organizzazione con i gruppi di lavoro degli ambiti territoriali di incontri tecnici.

2. Monitoraggio dei singoli progetti.

Il monitoraggio dei singoli progetti sarà realizzato mediante:

- a) predisposizione di apposite schede o protocolli;
- b) organizzazione di incontri tecnici con i gruppi di lavoro degli ambiti territoriali.

3. Incontri con le regioni affiancate.

Per raggiungere una più elevata consapevolezza circa

- a) la predisposizione degli strumenti di rilevazione;
- b) la condivisione di percorsi metodologici;
- c) il confronto degli indicatori di qualità;
- d) l'offerta di scambio di operatori nelle iniziative di formazione.

La Direzione regionale dei Servizi sociali, insieme con l'Osservatorio regionale e l'ente gestore parteciperanno agli incontri propedeutici all'avvio collaborativo con le regioni affiancate.

4. Elaborazione di dati e relazioni.

L'elaborazione avverrà tramite idonea strumentazione e rapporti periodici che:

- a) permettano di raggiungere la conoscenza di quanto richiesto dall'art. 9 della L. 285/97;
- b) consentano la successiva rielaborazione regionale;
- c) divulgino e diffondano le informazioni acquisite.

Agenzia di riferimento

Compiti dell'agenzia sono:

- predisposizione di un progetto attuativo di monitoraggio e di valutazione

ex L. 285, secondo i principi espressi in questo documento (premessa, obiettivo, architettura);

- attuazione del progetto, al cui interno siano previsti
- l'elaborazione di strumenti di rilevazione, compresi quelli telematici;
- la costruzione di una banca dati e del conseguente software gestionale;
- la formazione dei referenti territoriali per l'uso del software;
- l'elaborazione delle schede di attuazione;
- la classificazione e il monitoraggio dei progetti approvati e attuati;
- l'aggiornamento anagrafico dei progetti (tipologia, finalità, risorse, ambiti, soggetti, utenze, operatori, ...);
- l'elaborazione di rapporti periodici di processo e di un rapporto annuale di sintesi; collaborazione con le agenzie o gli uffici delle regioni aderenti alla formazione interregionale;
- previsione pluriennale del progetto valutativo e di monitoraggio, che in prima istanza ha valore biennale.

Organizzazione e trasferimento finanziario

L'organizzazione progettuale per il biennio comprende:

- *Gruppo di coordinamento per il monitoraggio*, composto dalla Direzione regionale, Direzione aziendale, agenzia incaricata, responsabili ambiti ex L. 285/97;
- *Agenzia di riferimento*, per lo sviluppo attuativo del progetto.

L'articolazione finanziaria comprende

Funzionamento gruppo coordinamento Lit. 30.000.000

Attuazione progettuale Lit. 150.000.000

Pubblicazioni Lit. 30.000.000

Obiettivo

Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è finalizzato alla realizzazione di interventi per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, secondo quanto indicato nelle disposizioni della L. 285/97.

La formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza trova fondamento operativo e organizzativo all'interno delle finalità di:

- accrescimento di competenze e conoscenze comuni, in modo da generare una cultura sull'infanzia e l'adolescenza nella quale siano riconoscibili caratteri di omogeneità regionale e di propensione allo sviluppo continuo e autogenerante;
- approfondimento dei temi specifici e di altri temi trasversali necessari per un sostegno all'impostazione efficace dell'operatività dei servizi, dei rapporti tra le istituzioni, dei principi della solidarietà, della sussidiarietà e della qualità relazionale.

15
quindici

Architettura

Il progetto formativo prevede

- un contenuto (basato sulle esigenze espresse nella ricerca sul fabbisogno specifico),
- una modalità amministrativa,
- un trasferimento finanziario.

Il contenuto individua una programmazione che prevede

- 1) l'oggetto formativo (cosa),
- 2) i partecipanti (a chi),
- 3) le giornate impiegate (quanto),
- 4) l'organizzazione (come),
- 5) la conduzione (coordinamento e docenza).

La modalità amministrativa verte sull'indicazione di una deliberazione aziendale di recepimento regionale e di una deliberazione aziendale di convenzionamento esecutivo.

Il trasferimento finanziario stabilisce la suddivisione del cespite nelle voci principali di spesa per un buon funzionamento progettuale.

A 1 - Oggetto formativo

L'oggetto formativo è stato formulato sulla base della rendicontazione del fabbisogno e sulla base delle disposizioni legislative. Esso trova fulcro sostanziale nel concetto della valutazione dei processi attuati. Tale valutazione viene perciò scissa negli ambiti 1. amministrativo, 2. tecnico e 3. di area. Al loro interno gli ambiti comprendono dei settori omogenei, di seguito sistematizzati.

1. Valutazione del processo amministrativo

Atti propositivi
 Atti deliberativi
 Atti di controllo
 Atti organizzativi
 Documentazione e archiviazione

2. Valutazione del processo tecnico

A
 Rilevazione delle necessità
 Monitoraggio costante sull'evoluzione dei bisogni
 Correlazione tra lettura del fabbisogno e avvio dei progetti
 Elementi di statistica sociale
 Elementi per la valutazione di risultato

B

Lavoro di rete su relazioni già strutturate o da strutturare
 Il lavoro di gruppo e con il gruppo

Competenze e raccordi istituzionali
La solidarietà e la sussidiarietà

C
Informazione e comunicazione
Materiali informativi e promozionali
Tecniche persuasive e dissuasive

3. Valutazione dei processi di area

1. concetti e confronti sui servizi di sostegno alla famiglia, contrasto delle povertà e della violenza, misure alternative al ricovero dei minori in istituti (art.4).
2. concetti e confronti sulle innovazioni e sperimentazione dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (art.5).
3. concetti e confronti sui servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero (art. 6).
4. concetti e confronti sulle azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7).

4. Presentazione e valutazione conclusiva

A 2 - Partecipanti

Dalla ricerca sul fabbisogno formativo è emerso che gli operatori coinvolti nei progetti ex 285 possono essere dipendenti (ULSS, Comune), consulenti o volontari e il loro numero si situa tra le 1200 e le 1400 unità.

Appare conveniente secondo i principi ispiratori e secondo una opportuna modalità organizzativa, in termini di efficacia formativa e conseguentemente operativa, attuare un'individuazione dei destinatari rispettando specificazioni di ruolo piuttosto che professionali o istituzionali; pertanto sono stati indicati i ruoli operativi in collegamento all'articolazione dell'oggetto formativo.

A 3 - Giornate di impiego e organizzazione

Il contenuto dell'oggetto formativo e la prassi consolidata nelle attività dedicate portano a situare il segmento formativo migliore nell'arco di una giornata di studio, considerando l'estensione di impegno da 6 a 8 ore.

Omissis

Le giornate formative offerte assommano quindi a 342 (+2). La loro impostazione, considerata una professionalità esecutiva già posseduta e una operatività progettuale già avviata, prevede 1) uno svolgimento omogeneo, 2) una esplicazione in parti a) teorica, b) pratica e, da sottolineare, c) di scambio esperienziale oltre che concettuale, 3) una preparazione concepita anche per un eventuale sviluppo pluriennale.

quindici

A 4 - La conduzione

Per l'organizzazione di un sistema complesso, così come prospettato, occorre un solido coordinamento e una valida docenza, comprensiva di un affidabile accompagnamento formativo.

Il coordinamento può essere affidato a un consulente dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, esperto in materia organizzativa, e si avvarrà di una segreteria centrale. Compiti del coordinatore e della segreteria sono quelli di rendere unitaria e omogenea la linea formativa, di ottimizzare le risorse dedicate, di armonizzare le esigenze dei formatori tra loro e le esigenze degli operatori espresse nelle loro aspettative verso i formatori, di assicurare il buon andamento logistico, di costruire un archivio delle attività, dei partecipanti, dei docenti, del materiale offerto e di quello prodotto, di attivare la pubblicizzazione dell'iniziativa e di rapporti con gli operatori e con le agenzie formative, di elaborare una valutazione di processo e di soddisfazione, di realizzare l'eventuale pubblicazione del materiale, di rendicontare l'attività nella parte esecutiva e finanziaria.

La docenza e l'accompagnamento formativo saranno affidati ad agenzie per le quali siano provabili 1) una serietà garantita, 2) una valida esperienza e 3) una elevata efficacia formativa. Loro compito è quello di sviluppare i temi indicati nel progetto, calibrandoli 1) nello spirito della L. 285 e della tradizione di politica sociale veneta, 2) secondo le indicazioni del coordinatore, 3) nel rispetto dei fabbisogno espresso, 4) nella plasticità delle esigenze sopravvenienti. Tale compito comporta a) l'organizzazione della giornata, b) la ricerca, la determinazione e la disponibilità del materiale didattico e della logistica spaziale (aule e attrezzature), c) il monitoraggio nominale e orario delle presenze degli operatori e dei docenti, la cessione del materiale offerto e prodotto all'Osservatorio per l'eventuale diffusione.

Finanziamento

È ipotizzabile, stanti le commesse correnti nel mercato, sostenere una giornata di studio con un costo onnicomprensivo di Lit. 1.500.000.=, per un sub-totale di Lit. 513.000.000.

Ad esso vanno aggiunti i costi per la segreteria centrale, l'impianto amministrativo, il coordinamento e la convegnistica inerente la presentazione e la valutazione conclusiva, per un sub totale di Lit. 187.000.000.

Una quota dell'ammontare è destinato a favorire e a mantenere il confronto sinergico interregionale a sostegno dell'impianto pianificatorio e progettuale e corrisponde a Lit. 40.000.000.

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

pubblicati:

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – Edizione 1998*, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000

in corso di pubblicazione:

- n. 16 *Adozione internazionale*

*Finito di stampare nel mese di marzo 2000
presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Roma*